



LANDSTINGET BLEKINGE

Landstinget Blekinge
Revisorerna

Revisionskrivelse
2014-11-10

Till Landstingsstyrelsen
Cc: Samtliga nämnder



Revisionsrapport – Granskning av finansiella riktlinjer 2014

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget Blekinge granskat de finansiella riktlinjerna som är beslutade av landstinget ("*Reglemente för den finansiella verksamheten*" samt "*Anvisningar och riktlinjer för den finansiella verksamheten*").

Granskningens övergripande syfte är att bedöma huruvida landstinget kan anses ha en ändamålsenlig hantering av upplåning, kapitalplacering samt förvaltning av pensionsmedel.

Landstinget har under 2014 arbetat fram uppdaterade riktlinjer ("*Reglemente för den finansiella verksamheten*" samt "*Anvisningar och riktlinjer för den finansiella verksamheten*"). Av rapporten framgår att bedömningen är att det finns en adekvat koppling mellan det formulerade avkastningskravet och den valda risknivån.

Av rapporten framgår ett antal utvecklingsområden som bör vara föremål för landstingsstyrelsens åtgärder. Bland annat framgår följande:

- "*Anvisningar och riktlinjer för den finansiella verksamheten*" har inte fullt ut färdigställts, utan endast finns i utkastform.
- Åtterrapporering avseende finansförvaltningen har inte skett under 2014.
- Av ovan följer att det i granskningen inte har kunnat göras en bedömning av huruvida det föreligger en följsamhet avseende riktlinjerna.
- Reglementet inkluderar ett antal formuleringar som bedöms som otydliga och inte helt konsistenta
- Reglementet inkluderar inga limiter kopplat till kreditrisken hänförlig till derivat
- Reglementet inkluderar inga mål för förvaltningskostnader
- Av reglementet framgår inte när det fastställdes av landstingsfullmäktige

Även andra utvecklingsområden framgår av rapporten.



LANDSTINGET BLEKINGE

Revisionen önskar landstingsstyrelsens svar och åtgärdsplan avseende de rekommendationer som framgår av rapporten. Svar önskas senast till den 28 februari 2015.

Karlskrona den 10 november 2014

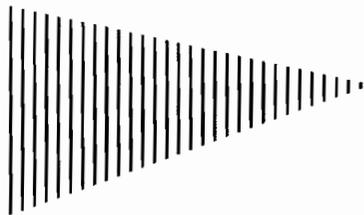

Jeppe Johnsson
Ordförande

Bilaga: Revisionsrapport nr x/2014 – Granskning av finansiella riktlinjer 2014

Dnr 2014/0653 3
Ink 2014 -11- 12
Landstinget Blekinge
Diarlet

Landstinget Blekinge

Granskning av finansiella riktlinjer 2014



EY

Building a better
working world



Building a better
working world

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| 1. Bakgrund | 3 |
| 1.1. Bakgrund | 3 |
| 1.2. Syfte och avgränsning..... | 3 |
| 1.3. Revisionsfrågor | 3 |
| 1.4. Revisionskriterier | 3 |
| 1.5. Metod..... | 3 |
| 2. Granskningsresultat | 4 |
| 2.1. Riktlinjernas ändamålsenlighet..... | 4 |
| 2.2. Föreligger det en följsamhet och åiterrapportering avseende riktlinjerna?..... | 8 |
| 2.3. Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig? | 9 |
| 2.4. Hur löser och säkerställer landstinget att kompetens finns inom området? | 11 |
| 3. Förbättringsområden/rekommendationer | 12 |
| 3.1. Kan riktlinjerna kan anses vara ändamålsenliga?..... | 12 |
| 3.2. Föreligger det en följsamhet och åiterrapportering avseende riktlinjerna?..... | 13 |
| 3.3. Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig? | 13 |
| 3.4. Hur löser och säkerställer landstinget att kompetens finns inom området? | 14 |
| 4. Uppföljning av synpunkter i tidigare rapport | 14 |
| Bilaga 1 | 15 |
| Deltagare vid hearing den 18 augusti 2014..... | 15 |
| Källförteckning | 15 |

Bilagor:

Bilaga 1 Källförteckning och deltagarförteckning

1. Bakgrund

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget Blekinge granskat de finansiella riktlinjerna som är beslutade av landstinget (reglemente för den finansiella verksamheten samt anvisningar och riktlinjer för den finansiella verksamheten).

1.1. Bakgrund

Landstinget har utarbetat ett förslag till nya riktlinjer för hanteringen av finansiella instrument och kapitalplaceringar (reglemente för den finansiella verksamheten samt anvisningar och riktlinjer för den finansiella verksamheten). Eftersom landstinget hanterar ett betydande kapital har revisorerna valt att år 2014 genomföra en granskning av de finansiella riktlinjerna och hur dessa implementeras i organisationen.

Granskningen avser landstingsstyrelsen.

1.2. Syfte och avgränsning

Granskningens övergripande syfte är att bedöma huruvida landstinget kan anses ha en ändamålsenlig hantering av upplåning och kapitalplacering inklusive förvaltning av pensionsmedel.

1.3. Revisionsfrågor

Utifrån syftet med granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

1. Kan riktlinjerna anses vara ändamålsenliga?
2. Föreligger det en följsamhet och åiterrapportering avseende riktlinjerna?
3. Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?
4. Hur löser och säkerställer landstinget att kompetens finns inom området?

1.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av de krav som framgår av:

1. Landstingets ansvar för medelsförvaltning regleras i kommunallagen, främst 3 kapitlet, 6 kapitlet och 8 kapitlet, vilka utgör den norm/kriterier som granskningens resultat värderas mot
2. Reglemente för den finansiella verksamheten
3. Anvisningar och riktlinjer för den finansiella verksamheten (ARF)
4. Landstingets delegationsordning

1.5. Metod

Vår granskning har genomförts genom en hearing med nyckelpersoner, intervju med finansstrategen samt genom granskning av relevanta dokument.



Building a better
working world

Intervju har genomförts med:

▸ Finansstrateg

Deltagare vid hearing den 18 augusti 2014:

▸ Christer Rosenquist, Finansstrateg

▸ Agneta Kalnins, Ekonomidirektör

▸ Peter Lilja, Landstingsdirektör

▸ Kalle Sandström, Landstingsråd

▸ Alexander Wendt, Landstingsråd

Granskningen har innefattat bl. a följande dokument:

▸ Riktlinjer (reglemente för den finansiella verksamheten och anvisningar och riktlinjer för den finansiella verksamheten)

▸ Uppföljningsrapporter

▸ Delegationsordning

2. Granskningsresultat

I detta kapitel presenteras granskningens resultat.

2.1. Riktlinjernas ändamålsenlighet

Vi har som ett led i vår granskning av de finansiella riktlinjerna för Landstinget Blekinge granskat riktlinjerna bl. a med avseende på korrelation mellan uppsatta mål (avkastningskrav) och tillåten risknivå (riskbegränsningar i form av tillåtna placeringar). Vidare har vi granskat de finansiella riktlinjerna i syfte att bedöma huruvida de krav på rapportering som ställs enligt riktlinjerna tillgodoser det informationsbehov som föreligger från landstingsstyrelsens sida.

Vad som menas med ändamålsenlighet kan definieras på flera sätt. Vi har valt att bedöma ändamålsenlighet utifrån kommunallagen, fullmäktiges beslut och utifrån vedertagen praxis.

Vid vår granskning har finansiella riktlinjer för andra landsting använts som referensmaterial.

2.1.1. Målet med förvaltningen

Reglementet anger ett avkastningskrav för pensionsmedelsförvaltningen uppgående till ett reall långsiktigt avkastningsmål på minst 3 procent i genomsnitt över en 5-årsperiod. Vidare anges att avkastningsmålet måste ställas i relation till faktiska pensionsförpliktelser. Avkastningsmålet definieras som summan av värdetillväxt, räntor och utdelningar efter kostnader.

Vår tolkning är att Landstinget har gjort en adekvat bedömning av avkastningskravet hänförligt till pensionsmedelsförvaltningen och kopplat till pensionsförpliktelserna.

För likviditetsförvaltningen anges inget explicit avkastningskrav.

Avseende överlikviditetsförvaltningen anges att målet är att avkastningen över en 3-års period i genomsnitt ska överträffa ett jämförelse index (50% OMRX-TBill och 50% OMRX Bond). Utvärdering ska även ske mot OMRX Bond/ OMRX T-bill, OMRX Real för räntebärande, SIX RX för svenska aktier och MSCI All country World index för utländska aktier. Då den totala portföljen kan innehålla upp till 20% aktier rekommenderar vi att avkastningsmålet kopplat till OMRX-Tbill och OMRX Bond ses över, då dessa index endast avser ränta.

2.1.2. Riskallokering

Reglementet inkluderar, avseende pensionsmedelsförvaltningen, en allokeringsstrategi där respektive tillgångsslags min- och maxandel av den totala portföljen anges (en normalportfölj, med tillåtna avvikelser).

Den risknivå landstinget har valt, avseende pensionsmedelsförvaltningen, är enligt vår bedömning inte orimlig i förhållande till avkastningskravet.

2.1.3. Motpartsrisk (kreditrisk)¹

Reglementet inkluderar krav på rating hos motparten. I reglementet anges även, avseende förvaltning av överlikviditet och pensionsmedel, hur stor andel av det totalt förvaltade kapitalet (uttryckt i marknadsvärde) som kan placeras inom respektive kategori samt hos en enskild emittent.

Reglementet inkluderar inga limiter kopplat till kreditrisken hänförlig till derivat. Avseende medelsförvaltningen anges att derivat ska i normalfallet inte användas, men reglementet tillåter att derivat används. Vidare tillåter reglementet att derivat används kopplat till skuldförvaltningen. Vi rekommenderar landstinget att se över möjligheten att införa limiter avseende derivat, kopplat till motpartens rating.

2.1.4. Övriga noteringar avseende tillåtna risker enligt riktlinjerna

Reglementet inkluderar ett antal formuleringar som enligt vår bedömning inte är helt tydliga och konsistenta, se exempel nedan:

- ☛ Under 3.5 i regementet anges ” Särskilt beslut om valutasäkring ska tas av ekonomidirektören gällande valutasäkring av placeringar i utländska räntebärande värdepapper, alternativa tillgångar i utländsk valuta samt utländskt aktieinnehav.” Vår bedömning är att denna formulering inte innebär en tillräckligt tydlig avgränsning/limit.
- ☛ Under 3.5 i reglementet anges vidare ” Värdepappersfonder med helt eller med vissa sådana inslag (blandfonder) skall i möjligaste mån undvikas. Särskilt beslut tas av ekonomidirektören vid avsteg från denna princip”. Vår bedömning är dels att formuleringen ”skall i möjligaste mån undvikas” inte är tydlig, och dels att formuleringen ”särskilt beslut tas av ekonomidirektören...” inte innebär en tillräckligt tydlig begränsning.

¹ Kreditrisk definieras som risken för förlust på grund av att en motpart eller emittent inte kan fullgöra sina finansiella förpliktelser

- Under 3.6 anges "Landstingets tillgångar ska i huvudsak vara noterade", vilket innebär att läsaren behöver bedöma vad som kan anses vara "i huvudsak".
- Under 3.7 anges " Särskilt beslut tas av ekonomidirektören vid investeringar under kreditbetyget BBB samt i bolag utan kreditrating". I samband med att ekonomidirektören ges mandat att ta beslut om investeringar under kreditbetyget BBB lämnas inte några ytterligare restriktioner. Under 5.6 (överlikviditetsförvaltning) och 6.6 (förvaltning av pensionsmedel) anges dock att " Direktinvesteringar i de lägre ratingkategorierna (under A/A) ska i normalfallet göras genom fondplaceringar". Vi anser att referensen till "normalfallet" inte är tillräckligt precis, vilket lämnar ett utrymme för tolkningar.
- Under 3.8 anges att "I normalfallet ska derivatinstrument inte användas i medelsförvaltningen." Därefter följer en beskrivning av när derivat kan användas, dock utan att några specifika restriktioner anges. Under 3.8 exemplifieras att derivat kan användas för att valutakurssäkra eller kurssäkra en placering utan någon specifik begränsning avseende vilka derivat som får användas, medan under 7.7 (tillåtna säkringsinstrument inom skuldförvaltningen) listas de derivat som är tillåtna kopplat till skuldförvaltningen.
- Under 7.5 (valutasäkring kopplat till skuldförvaltningen) anges "Hur stor del som ska valutasäkras får bedömas i det enskilda fallet mot bakgrund av marknadsläget och kostnaden för valutasäkring". Enligt vår mening innebär detta att ett relativt omfattande mandat avseende derivathandel lämnas till den operativa hanteringen.
- Avseende likviditetsförvaltningen och överlikviditetsförvaltningen anges att placeringar kan ske på konto i bank med en rating om lägst A/A. Reglementet anger dock inga beloppsmässiga begränsningar per motpart, vilket innebär att hela likviditeten plus 20% av överlikviditeten och 15% av pensionsmedel kan placeras i samma bank. Denna placering skulle då kunna uppgå till ett betydande belopp.

Vi rekommenderar landstinget att se över huruvida formuleringarna i reglementet kan uppdateras så att tydligare limiter, och begränsningar av mandat, framgår. Vidare rekommenderar vi landstinget att säkerställa att tydliga limiter avseende derivathandel fastställs och inkluderas i reglementet.

Därutöver rekommenderar vi landstinget att överväga beloppsmässiga limiter per motpart/bank avseende placering på konto i bank, alternativt limiter uttryckt som andel av det totala kapitalet placerat på konto i bank.

2.1.5. Riktlinjernas krav på rapportering

Reglementet anger krav på rapportering till landstingsstyrelsen, vilken ska ske per april, augusti och december. Vidare anger reglementet krav på rapportering månadsvis till landstingsstyrelsens arbetsutskott. Reglementet anger inte rapportinnehåll eller rapportutformning.

Vi rekommenderar landstinget att utforma rapportmall/rapportmallar, som säkerställer att den information som bedöms som relevant från landstingsstyrelsens, och landstingsstyrelsens arbetsutskotts, sida inkluderas i ARF. Landstingsstyrelsen bör beredas möjlighet att följa upp avkastning, risk och efterlevnad av limiter samt bedöma erforderliga korrigeringar av såväl tillgångsallokering som eventuell skuldförvaltning. Rapporteringen bör inkludera exempelvis följande:

- Aktuellt värde per innehav samt totalt för portföljen,



Building a better
working world

- Förfallostruktur
- Genomsnittlig löptid
- Duration (avseende räntebärande värdepapper inom pensionsmedelsförvaltning)
- Avkastning (under månaden och under året samt jämfört med "benchmark" och avkastningsmål)
- Utvärdering av hur pass väl befintlig förvaltning och specifika placeringar presterar, exempelvis jämfört med marknaden
- Förändringar i innehav under månaden
- Procentuell fördelning av tillgångsslag
- Verifiering av att placeringar och risker överensstämmer med gällande riktlinjer
- Uppföljning av etiska riktlinjer

2.1.6. Övriga iakttagelser avseende riktlinjernas ändamålsenlighet

Utöver ovan nämnda iakttagelser har vi noterat följande:

- Reglementet inkluderar riktlinjer och limiter avseende skuldförvaltning. Landstinget har vid granskningstillfället inte någon extern upplåning (skuldförvaltning).
- Reglementet inkluderar begränsningar kopplat till etik. Dessa begränsningar är tydliga vad gäller företag som i sin huvudsakliga verksamhet har produktion och/eller försäljning av krigsmaterial, tobaksvaror eller alkoholvaror. Reglementet är inte lika explicit vad gäller efterlevnad av internationella konventioner om mänskliga rättigheter och miljö. Vår bedömning är att reglementet i huvudsak och på ett adekvat sätt täcker in de mest väsentliga frågeställningarna kring etik och ger rimligt tydliga limiter.
- Vi kan konstatera att reglementet saknar mål för förvaltningskostnader. En kostnadseffektiv förvaltning är en viktig del i arbetet med att uppnå en god avkastning i förhållande till vald risknivå.
- Vidare saknas i reglementet uppgift om när reglementet har fastställts.
- Reglementet refererar till ARF. Vi noterar dock att ARF är i "utkastformat" och inte inkluderar de anvisningar och riktlinjer som refereras till i reglementet. Vidare noterar vi att ARF i stor utsträckning upprepar information som redan har lämnats i reglementet. Detta leder enligt vår mening dels till att ARF blir onödigt omfattande och dels till att båda dokumenten måste underhållas samtidigt och på ett konsistent sätt, för att undvika skillnader mellan dokumenten. Vi noterar vidare att texten i ARF till vissa delar (exempelvis under 3.3, 3.4, 4.2, 4.4, och 5.4) avviker från texten i reglementet.

Vi rekommenderar landstinget att i reglementet inkludera såväl mål för förvaltningskostnader som uppgift om när reglementet senast fastställdes.

Vidare rekommenderar vi att landstinget säkerställer att ARF, som har till syfte att ange anvisningar och riktlinjer för finansverksamheten, skyndsamt färdigställs. I samband med detta bör landstinget överväga huruvida ARF endast bör inkludera text som kompletterar reglementet (d v s text från reglementet bör inte upprepas i ARF).

2.2. Föreligger det en följsamhet och återrapportering avseende riktlinjerna?

Som ett led i vår granskning av de finansiella riktlinjerna har vi granskat huruvida den uppföljningsrapport som upprättas är tillräckligt utvecklad, så att den fångar upp relevanta variabler i riktlinjerna (d v s uppfyller den riktlinjernas krav och är den tillräckligt informativ). Vidare har vår granskning innefattat en uppföljning av rapporteringen till landstingsstyrelsen. Slutligen har vi granskat huruvida placeringarna, enligt de uppföljningsrapporter som upprättas, faller inom de ramar för tillåtna placeringar som anges i de finansiella riktlinjerna.

Granskningen innefattar rapporteringen per 31 december 2013.

De finansiella riktlinjerna inkluderar ingen rapportmall, och preciserar inte vad rapporteringen till landstingsstyrelsen och landstingsstyrelsens arbetsutskott ska innehålla, varför någon uppföljning vad gäller huruvida rapporten möter krav på innehåll enligt de finansiella riktlinjerna inte har kunnat genomföras.

Den rapportering som har granskats (december 2013) baseras inte på det nu gällande reglementet för den finansiella verksamheten. Detta då reglementet har uppdaterats efter att rapporten avlämnades. Vi noterar bl a följande brister i rapporteringen per december 2013:

- Den rapport vi har tagit del av inkluderar exempelvis inte följande information
 - ▶ Uppföljning av huruvida placeringarna är inom de limiter som anges i reglementet
 - ▶ Uppföljning mot avkastningsmål och index
 - ▶ Koppling till likviditetsprognos avseende överlikviditets och likviditetsförvaltningen
 - ▶ Uppföljning av pensionsförpliktelser (koppling mellan pensionsförpliktelser och avkastning inom förvaltning av pensionsmedel)
 - ▶ Uppgifter som tillgångsslag, motparter/emittenter samt löptid
 - ▶ Uppföljning av etiska riktlinjer
- Baserat på rapporten är tillgångsallokeringen av pensionsmedel inte inom de limiter som anges för tillgångsallokeringen enligt reglementet. Detta då andelen likvida medel väsentligt överstiger max-limiten samtidigt som andelen räntebärande värdepapper markant understiger min-limiten.²
- Det framgår inte av rapporten huruvida rapporteringen avseende likviditet avser likviditetsförvaltning eller överlikviditetsförvaltning.

Under 2014 har inte någon månadsrapport tillställts landstingsstyrelsens arbetsutskott, och landstingsstyrelsen har inte erhållit rapportering i enlighet med reglementet (avseende april).

Enligt uppgift har landstingets finansfunktion inlett ett arbete med att upphandla månadsrapporten (definiera innehåll i rapporten samt upprätta rapporten på månadsbasis) från en extern aktör. Finansfunktionen tittar även, som alternativ, på möjligheten att implementera ett system för rapporteringen. Vid granskningens genomförande fanns inte någon projektplan eller någon sluttidpunkt för detta arbete etablerat.

²² I detta sammanhang bör dock noteras att rapporten avser december 2013, och reglementet fastställdes under 2014

Vi rekommenderar landstinget att skyndsamt säkerställa att landstingsstyrelsen och landstingsstyrelsens arbetsutskott ges möjlighet att följa upp finansverksamheten genom rapportering, med den frekvens som anges i reglementet³, som inkluderar den information som krävs för en adekvat uppföljning av finansverksamheten i landstinget.

2.3. Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?

Granskningen innefattar en bedömning av huruvida befintlig organisation, styrning och ansvarsfördelning är ändamålsenlig och uppfyller kraven på god intern kontroll.

2.3.1. Delegation av beslutsrätt

Av punkt 2.5 i reglementet framgår att landstingets ekonomidirektör ansvarar för att besluta om rebalansering (vid överträdelser av limiter), besluta om upphandling av värdepapper samt beslutsattestera (tillsammans med finansstrategen) värdepappersaffärer samt för att besluta om upptagande av lån (enligt beslut i landstingsfullmäktige). Vidare framgår av reglementet att ekonomidirektören har ett mandat att avvika från de limiter som anges i reglementet. Detta exempelvis avseende derivathandel (3.8 och 7.5) samt valutasäkring (3.7). Ekonomichefens mandat att använda derivat, samt att säkra valutarisker, saknar limiter.

Av punkt 2.6 i reglementet framgår att landstingets finansstrateg ansvarar för det operativa arbetet för landstingets finanshantering. I detta inkluderas att samordna landstingets finansiella verksamhet och betalningsströmmar samt att bevaka utvecklingen inom de finansiella marknaderna. Vidare inkluderas att ta fram likviditetsplan, att lämna information om landstingets finansiella ställning, att initiera utvecklings- och förbättringsåtgärder samt att upphandla värdepapper (efter beslut av ekonomidirektören). Enligt reglementet ansvarar finansstrategen även för värdepappersval (vid upphandling) samt att upphandla lån (enligt beslut av ekonomidirektören).

Det finns inga beloppsmässiga begränsningar vad gäller storleken på de affärer som ekonomidirektören kan besluta om. Denna delegering får enligt 3 kap 9 § kommunallagen inte vara av principiell betydelse eller av större ekonomiskt vikt. Delegeringen får inte heller strida mot delegeringsförbudet i 6 kap 34 § kommunallagen, dvs. beslutet får inte avse ärenden som berör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Vår bedömning är att avsaknaden av beloppsgräns, kombinerat med avsaknad av detaljerade begränsningar vad gäller instrument, kan innebära avsevärda belopp om rätten att besluta om finansiella affärstransaktioner tillämpas med resultat att affärsavtal avseende större belopp och långa löptider tecknas. Fullmäktige måste således genom reglementet fatta beslut som har "tagit bort" den principiella innebörden av beslutet. Med andra ord: ju högre belopp som är delegerat desto mer begränsande bör reglementet vara. Det är också tveksamt om reglementet är tillräcklig avseende delegeringsförbudet enligt 6 kap 34 § kommunallagen. Av sistnämnda paragraf framgår att beslutanderätten inte får avse ärenden som kan beröra verksamhetens omfattning. En finansiell affär (med ett högt nominellt värde och lång löptid) kan förmodligen i flera fall påverka verksamhetens

³ "Alla månadsrapporter rapporteras till Landstingsstyrelsens arbetsutskott och rapporterna för april, augusti och december rapporteras till Landstingsstyrelsen"

omfattning om inte riktlinjerna är mycket begränsande. Enligt vår mening bör limiter, framför allt avseende derivatinstrument, beskrivas tydligare i reglementet.

Vi rekommenderar landstinget att överväga införandet av beloppsgränser genom delegationsordningen, samt att säkerställa att tydliga limiter och mandat framgår av reglementet.

2.3.2. Genomförande av transaktioner

Värdepappersaffärer beslutsattesteras av finansstrateg och ekonomidirektör gemensamt. Följande steg inkluderas i ett genomförande av en affär:

1. I samband med att externa affärer genomförs så tar finansstrategen fram ett förslag till affär (baserat på en analys av de förslag som bankerna presenterar).
2. Detta förslag diskuteras med ekonomidirektören, och vid behov även med placeringsrådet
3. När beslut har fattats av ekonomidirektören så genomför finansstrategen affären
4. Finansstrategen meddelar kassan, via email, att en affär har genomförts och villkoren i affären
5. Den affärsbekräftelse som motparten sänder hanteras av kassan
6. Kassan säkerställer att affärsbekräftelsen undertecknas av finansstrateg och ekonomidirektör
7. Bokföring och hantering av likvid sker av kassan

Ovanstående hantering säkerställer att det föreligger en adekvat "två-handsprincip" kopplat till hanteringen av externa placeringar. Finansfunktionen har dock inte dokumenterade rutinbeskrivningar på plats.

Det föreligger heller ingen formell rutin för att följa upp att samtliga betalningsflöden sker på ett korrekt sätt, men finansstrategen följer normalt sett upp att de betalningar som förväntas ske faktiskt görs, och till rätt belopp.

Placeringsrådet har hittills träffats ca 3 – 4 gånger per år. Vid mötena finns inte någon fast agenda, och mötena protokollförs inte. Placeringsrådet roll är endast rådgivande.

Organisationen bedöms vara sårbar då det är en person som genomför de flesta stegen vid genomförandet och uppföljning av en ny affär. Detta är ett förhållande som inte är ovanligt i mindre organisationer. I organisationer som finansieras med offentliga medel, exempelvis landsting, bedömer vi att det är av stor vikt att transaktioner hanteras enligt tvåhandsprincipen. I detta sammanhang bör noteras att hanteringen av likviditets- och pensionsmedelsförvaltningen bedöms sysselsätta betydligt mindre än en heltidstjänst.

Reglementet beskriver internkontroll och de kontrollmoment som ingår i administrationen, men saknar ett krav på rapportering och upprättande av åtgärdsplan vid incidenter. Landstinget kommer att införa krav på rapportering av incidenter och även ett system för denna rapportering.

Vi rekommenderar landstinget att säkerställa att en "två-handsprincip" konsekvent tillämpas vid genomförandet av finansiella transaktioner. Då dokumenterade rutinbeskrivningar utgör en god grund vid de tillfällen då ersättare behöver sättas in (exempelvis vid sjukdom och semester) föreslår vi att landstinget säkerställer att dokumenterade rutinbeskrivningar, i tillägg till ARF, utarbetas.

Vi rekommenderar att det i reglementet inkluderas en beskrivning av incidentrapportering och dokumentation av åtgärdsplaner.

2.3.3. Uppföljning av verksamheten

Av punkt 2.3 i reglementet framgår att landstingsstyrelsen är formell medelsförvaltare, och som sådan ansvarig bl a för löpande utvärdering av förvaltningen i förhållande till fastställda förvaltningsmål samt att säkerställa att förvaltningen sker i överensstämmelse med reglementet för den finansiella verksamheten. Vi har noterat att landstingsstyrelsen under 2014 inte har erhållit någon formell rapportering avseende finansverksamheten. Följaktligen har inte landstingsstyrelsen kunnat genomföra den uppföljning som landstingsstyrelsen är ansvarig för att utföra.

Vi rekommenderar att landstinget säkerställer att landstingsstyrelsen har det stöd och de verktyg som behövs för att kunna styra och följa upp den finansiella verksamheten.

2.4. Hur löser och säkerställer landstinget att kompetens finns inom området?

Vi har som en del i vår granskning av de finansiella riktlinjerna för Landstinget Blekinge kartlagt behovet av kompetensutveckling inom området finansiella instrument, samt hur landstinget arbetar med att säkerställa att relevant kompetens finns inom området.

Finansstrategen är ansvarig för det operativa arbetet kopplat till medelsförvaltningen i landstinget, och är den som har den löpande kontakten med banker och finansiella institut. Finansstrategen presenterar förslag till affärer (nya placeringar och avyttring av befintliga placeringar) för ekonomidirektören, som fattar beslut om placeringarna. Vid behov diskuteras tänkbara placeringar, risknivå och avkastning inom placeringsrådet (som dock endast är rådgivande).

Finansstrategen har erfarenhet av medelsförvaltning, och är väl införstådd med landstingsstyrelsens krav och förväntningar vad gäller risk och avkastning. Vidare har finansstrategen ett brett kontaktnät bland kollegor, inom andra landsting, som arbetar med medelsförvaltning.

Vid en bedömning av behovet av kompetensutveckling är det viktigt att ha i åtanke att marknaden konstant förändras, och att det ständigt utvecklas nya finansiella produkter. Detta leder till att riskerna förändras, och det blir allt viktigt att hålla sig uppdaterad om dessa förändringar. En aktivt förvaltd portfölj kräver ständig övervakning, vilket kan vara svårt för en liten organisation.

Vi rekommenderar att landstinget ser över hur kompetensutveckling kan säkerställas och i detta sammanhang inkluderar exempelvis möjligheten till samarbete med andra landsting.

Finansstrategen är, som ovan nämnts, i kontakt med banker och finansiella institut. Dessa ger förslag till placeringar. Banker och finansiella institut kan dock inte anses som oberoende, varav följer att det är av stor vikt att landstinget upprätthåller en god intern kompetensnivå.

Vidare kan vi konstatera att organisationen är beroende av att finansstrategen är på plats. Det kan finnas ett behov att se över hur förvaltningen sköts vid en längre tids frånvaro av finansstrategen. Vi bedömer även att det föreligger ett behov av att se över huruvida en person som träder in i



Building a better
working world

finansstrategens ställe vid en längre tids frånvaro ska ha samma riskmandat, eller om landstinget vid ett sådant tillfälle bör, temporärt, reducera riskmandatet.

Noteras bör att i en så pass begränsad organisation är det av vikt att löpande övervaka och bedöma såväl kompetensnivå som behov av kompetensutveckling.

3. Förbättringsområden/rekommendationer

Nedan återfinns identifierade förbättringsområden/rekommendationer sammanfattade, utifrån de uppställda revisionsfrågorna.

3.1. Kan riktlinjerna kan anses vara ändamålsenliga?

Vår bedömning är att riktlinjerna i stort kan anses vara ändamålsenliga, men att det finns ett utrymme för förtydliganden och förbättringar, se nedan.

Avseende överlikviditetsförvaltningen anges att målet är att avkastningen över en 3-års period i genomsnitt ska överträffa ett jämförelse index (50% OMRX-TBill och 50% OMRX Bond). Då den totala portföljen kan innehålla upp till 20% aktier rekommenderar vi att avkastningsmålet kopplat till OMRX-Tbill och OMRX Bond ses över.

Reglementet inkluderar inga limiter kopplat till kreditrisken hänförlig till derivat. Vi rekommenderar landstinget att se över möjligheten att införa limiter avseende derivat, exempelvis kopplat till motpartens rating.

Vi rekommenderar landstinget att se över huruvida formuleringarna i reglementet kan uppdateras så att tydligare limiter och begränsningar av mandat framgår (se vidare under 2.1.4 ovan). Vidare rekommenderar vi landstinget att säkerställa att tydliga limiter avseende derivathandel fastställs och inkluderas i reglementet.

Därutöver rekommenderar vi landstinget att överväga beloppsmässiga limiter per motpart/bank avseende placering på konto i bank, alternativt limiter uttryckt som andel av det totala kapitalet placerat på konto i bank.

Vidare rekommenderar vi landstinget att utforma en rapportmall, som säkerställer att den information som bedöms som relevant från landstingsstyrelsens sida inkluderas i rapporteringen. Förslagsvis kan rapportmallen inkluderas i ARF, medan en förteckning över den information som behöver finnas i rapporten inkluderas i reglementet.

Vi rekommenderar landstinget att i reglementet inkludera såväl mål för förvaltningskostnader som uppgift om när reglementet senast fastställdes.

Vidare rekommenderar vi att landstinget säkerställer att ARF, som har till syfte att ange anvisningar och riktlinjer för finansverksamheten, skyndsamt färdigställs. I samband med detta bör landstinget överväga huruvida ARF endast bör inkludera text som kompletterar reglementet (d v s text från reglementet bör inte upprepas i ARF).

3.2. Föreligger det en följsamhet och återrapportering avseende riktlinjerna?

Vår bedömning är att den återrapportering (månadsvis till landstingsstyrelsens arbetsutskott samt vid tertialbokslut till landstingsstyrelsen) som beskrivs i reglementet inte har upprättats. Således är det vår bedömning att det inte föreligger en adekvat återrapportering avseende riktlinjerna.

Mot bakgrund av att landstinget inte presenterar en uppföljningsrapport, så har vi inte kunnat göra en bedömning av huruvida det föreligger en följsamhet.

Vi rekommenderar landstinget att i ARF inkludera en rapportmall, som inkluderar samtlig information som behövs för att landstingsstyrelsen, baserat på rapporten, ska kunna följa avkastning, risk och efterlevnad av limiter samt bedöma erforderliga korrigeringar av såväl tillgångsallokering som eventuell skuldförvaltning. Därutöver rekommenderar vi landstinget att i reglementet inkludera uppgift om vilken information som ska inkluderas i rapporten.

Vidare rekommenderar vi landstinget att skyndsamt säkerställa att landstingsstyrelsen och landstingsstyrelsens arbetsutskott ges möjlighet att följa upp finansverksamheten genom rapportering, med den frekvens som anges i reglementet⁴, som inkluderar den information som krävs för en adekvat uppföljning av finansverksamheten i landstinget.

3.3. Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?

Reglementet inkluderar formuleringar som innebär att mandat/limiter inte är helt tydliga (se 2.1.4 ovan). Detta leder till en viss otydlighet vad gäller styrning och ansvarsfördelning.

Organisationen bedöms vara sårbar då det är en person som genomför de flesta stegen vid genomförandet och uppföljning av en ny affär, ett förhållande som är inte ovanligt i mindre organisationer. Hanteringen av likviditets- och pensionsmedelsförvaltningen bedöms sysselsätta betydligt mindre än en heltidstjänst.

Vi rekommenderar landstinget att överväga införandet av beloppsgränser genom delegationsordningen, samt att säkerställa att tydliga limiter och mandat framgår av reglementet.

Vi rekommenderar landstinget att säkerställa att en "två-handsprincip" konsekvent tillämpas vid genomförandet av finansiella transaktioner. Då dokumenterade rutinbeskrivningar utgör en god grund vid de tillfällen då ersättare behöver sättas in (exempelvis vid sjukdom och semester) föreslår vi att landstinget säkerställer att dokumenterade rutinbeskrivningar, i tillägg till ARF, utarbetas.

Vi rekommenderar att det i reglementet inkluderas en beskrivning av incidentrapportering och dokumentation av åtgärdsplaner.

Vi rekommenderar att landstinget säkerställer att landstingsstyrelsen har det stöd och de verktyg som behövs för att kunna styra och följa upp den finansiella verksamheten.

⁴ "Alla månadsrapporter rapporteras till Landstingsstyrelsens arbetsutskott och rapporterna för april, augusti och december rapporteras till Landstingsstyrelsen"



Building a better
working world

3.4. Hur löser och säkerställer landstinget att kompetens finns inom området?

Vid en bedömning av behovet av kompetensutveckling är det viktigt att ha i åtanke att marknaden konstant förändras, och att det ständigt utvecklas nya finansiella produkter. Detta leder till att riskerna förändras, och det blir allt viktigt att hålla sig uppdaterad om dessa förändringar. En aktivt förvaltningsportfölj kräver ständig övervakning, vilket kan vara svårt för en liten organisation.

Vi rekommenderar att landstinget ser över hur kompetensutveckling kan säkerställas och i detta sammanhang inkluderar exempelvis möjligheten till samarbete med andra landsting.

4. Uppföljning av synpunkter i tidigare rapport

I september 2008 genomfördes en granskning av ändamålsenligheten i landstingets kapitalförvaltning. Nedanstående förslag till förbättringar noterades vid den granskningen:

- Befintliga styrdokument bör utvärderas och uppdateras
- Lämpliga risk- och avkastningsmått bör fastställas i syfte att utvärdera effektivitet och framgång
- Kommande pensionsutbetalningar bör vara styrande för hur mycket av de finansiella tillgångarna som ska öronmärkas för pensionsåtagande
- Landstinget bör teckna skriftliga avtal om kapitalförvaltning

I avrapporteringen framgår vidare att uppföljning av samtliga limiter inte sker, samt att risk och avkastningsmått inte följs upp.

Vi bedömer att landstinget har adresserat ovanstående rekommendationer och kommentarer, men att dessa, till viss del, kvarstår. Styrdokumenten har utvärderats och uppdaterats genom att "reglemente för den finansiella verksamheten och anvisningar och riktlinjer för den finansiella verksamheten" har implementerats. Detta samtidigt som ett av de dokument som det refereras till i dessa riktlinjer, ARF, inte är färdigställt.

Vad gäller risk- och avkastningsmått har sådana fastställts, och detta delvis med kommande pensionsutbetalningar i beaktande. Dessa mått bör dock löpande ses över och uppdateras, och de faktorer som tas med i bedömningen bör dokumenteras.

Vid vår granskning konstateras att landstinget inte presenterar en uppföljningsrapport, vilket innebär att kommentaren från den tidigare granskningen (avseende uppföljning av limiter, risk och avkastning) kvarstår.

Karlskrona den 27 augusti 2014

Thomas Almqvist
Auktoriserad revisor, partner

Kristina Möller
Specialist FAAS, Financial Accounting Advisory Services



Building a better
working world

Bilaga 1

Deltagare vid hearing den 18 augusti 2014

- ✦ Christer Rosenquist, Finansstrateg
- ✦ Agneta Kalnins, Ekonomidirektör
- ✦ Peter Lilja, Landstingsdirektör,
- ✦ Kalle Sandström, Landstingsråd
- ✦ Alexander Wendt, Landstingsråd
- ✦ Jeppe Johnsson
- ✦ Ingeborg Braun
- ✦ Tyrone Svärth
- ✦ Lars Brissmalm,
- ✦ Karl-Erik Ivarsson
- ✦ Asta Olsson
- ✦ Thomas Almqvist
- ✦ Magnus Helmfrid
- ✦ Kristina Möller

Källförteckning

- ✦ Kommunallag (1991:900), kapitel 3, 6 och 8
- ✦ Reglemente för den finansiella verksamheten
- ✦ Anvisningar och riktlinjer för den finansiella verksamheten (ARF)