

# Granskning av finansförvaltningen Region Jämtland Härjedalen



## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>7</b>
2.1. Bakgrund.....	7
2.2. Syfte och avgränsning.....	7
2.3. Revisionsfrågor .....	8
2.4. Revisionskriterier.....	8
2.5. Ansvarig nämnd .....	9
2.6. Genomförande och avgränsningar .....	9
<b>3. Regelverket för medelsförvaltning.....</b>	<b>10</b>
3.1. Granskningens omfattning.....	10
3.2. Läsanvisning .....	10
3.3. Kommunallagen om medelsförvaltning.....	10
3.4. Organisation och syfte med medelsförvaltning i Region Jämtland Härjedalen .....	10
3.5. Våra iakttagelser, bedömningar och rekommendationer – regelverket för medelsförvaltning.....	12
<b>4. Hur bedrivs regionens finansiella verksamhet? .....</b>	<b>25</b>
4.1. Organisation för medelsförvaltning .....	25
4.2. Ansvarsfördelning för medelsförvaltning.....	25
4.3. Iakttagelser, bedömningar och rekommendationer - ansvarsfördelning .....	29
<b>5. Är den interna kontrollen tillräcklig avseende medelsförvaltningen .....</b>	<b>31</b>
5.1. Kommunallagen om intern kontroll .....	31
5.2. Policyns föreskrifter om uppföljning och rapportering till styrelse och fullmäktige.....	31
5.3. Rapportering till regionstyrelsen under 2015 .....	33
5.4. Rapportering enligt intervju.....	34
5.5. Övrig intern kontroll .....	35
5.6. Iakttagelser, bedömningar och rekommendationer– intern kontroll, uppföljning och rapportering .....	38
<b>6. Svar på revisionsfrågor .....</b>	<b>44</b>
6.1. Finns en fungerande och rimlig processbeskrivning gällande fördelning av arbetsuppgifter och ansvar inom regionens finansförvaltning? .....	44
6.2. Har regionens finansförvaltning en ändamålsenlig organisation? .....	44
6.3. Omgärdas organisationen av lämpliga och ändamålsenliga rutiner och kontroller? ....	44

6.4. Är regionens finansförvaltning organiserad så att den ger möjlighet att i tid reagera på utvecklingen på marknaden? .....	44
6.5. Har regionens finansförvaltning en redovisning av placeringsverksamheten som ger insyn och underlättar kontroller? .....	45
6.6. Har regionens finansförvaltning rutiner som gör att beslutsfattare/ansvariga får en rättvisande och begriplig information i rätt tid? .....	45
6.7. Säkerställer regionens finansförvaltning att berörd personal får tillräckliga instruktioner och utbildning för sina arbetsuppgifter?.....	45
6.8. Har regionens finansförvaltning kontroller som säkerställer att rutiner och kontroller utförs enligt gällande regelverk? .....	45
<b>7. Sammanfattande bedömning och förbättringsområden .....</b>	<b>46</b>
7.1. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer: .....	46

*Bilagor:*

Bilaga 1 Källförteckning

Bilaga 2 Begreppsförklaring

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Jämtland Härjedalen genomfört en granskning av finansförvaltningen inom regionen. Det övergripande syftet med granskningen har varit att svara på om den interna kontrollen i regionens finansiella förvaltning är god.

Vi vill framföra att denna rapport främst är av avvikelsekaraktär, vilket innebär att väl fungerande förhållanden inte kommenteras i samma omfattning som noterade brister eller förbättringsområden.

Vår sammanfattande bedömning är att vissa förbättringsåtgärder bör genomföras för att säkerställa fullgod intern kontroll i regionens finansiella förvaltning:

- Vi har identifierat förbättringsbehov avseende rapportering, utvärdering och uppföljning.
- Vi vill särskilt framhålla att avvikelser från policy bör återrapporteras till fullmäktige. Regionen har ett innehav i ett värdepapper som väsentligt avviker från gällande policy. Enligt vår bedömning är det dessutom tveksamt om detta innehav uppfyller kommunallagens krav på betryggande säkerhet och riskspridning. Fullmäktige bör löpande få information om styrelsens bedömning och beslut om hantering av detta innehav.
- Det finns en nyckelpersonsproblematik kopplat till finansfunktionen och det bör ytterligare säkerställas att verksamheten kan bedrivas via ersättare vid varje tillfälle.
- Regionens regelverk bör i vissa delar vidareutvecklas för att säkerställa kommunallagens krav på riskspridning och riskbegränsningar.

Vi uppmanar regionstyrelsen att inför fullmäktige bereda frågan om uppdatering av regionens policy vad avser ovan identifierade avvikelser.

Vi rekommenderar att regionstyrelsen beaktar våra övriga noteringar och rekommendationer för att säkerställa förvaltningens organisation, rutiner och kontroller.

Nedan lämnar vi våra övergripande svar på uppställda revisionsfrågor:

1) *Finns en fungerande och rimlig processbeskrivning gällande fördelning av arbetsuppgifter och ansvar inom regionens finansförvaltning?*

Vår bedömning är att det finns en fungerande och rimlig processbeskrivning i policy och delegationsordningar.

Vår bedömning är även att processerna fungerar, men innehåller vissa brister, som måste åtgärdas för att uppnå en god intern kontroll. Efter utförd granskning konstaterar vi att det primärt är fördelning av arbetsuppgifter vad gäller internkontrollfunktionens organisation, som bör förbättras. Detta gäller såväl noterade brister i tvåhandsprincipen för internkontrollfunktionen samt att det saknas ersättare för internkontrollfunktionen.

Dessutom bör en kontrollrutin införas, för att säkerställa att alla transaktionsbehörigheter i banksystemet är aktuella vid varje tillfälle.

*2) Har regionens finansförvaltning en ändamålsenlig organisation?*

Vår bedömning är att finansförvaltningen i stort har en ändamålsenlig organisation, men att kontroll och rapporteringsrutiner bör utvecklas. Vi har i vår granskning noterat avvikelser mot policy som inte har identifierats och vidare rapporterats. Dessutom har vi funnit brister i internkontrollfunktionen, vilka måste åtgärdas för att den interna kontrollen i finansförvaltningen ska vara ändamålsenlig fullt ut (se 6.1 ovan).

Vår bedömning innefattar även att det finns en nyckelpersonsproblematik kopplat till finansekonomen, vilket också är en brist ur ett internkontrollperspektiv. Detta innebär en risk i och med att det inte finns en ersättare som kan finansekonomens uppgifter fullt ut.

*3) Omgärdas organisationen av lämpliga och ändamålsenliga rutiner och kontroller?*

Vår bedömning är att det finns vissa organisatoriska brister i internkontrollfunktionen såsom beskrivits ovan, vilket också påverkar rutiner och kontroller.

Vid vår granskning har vi även noterat att vi inte kan finna stöd för att en årlig utvärdering av placeringsverksamheten genomförs, vilket bör genomföras som en del i den interna kontrollen enligt kommunallagens intentioner. Vi bedömer att regionens policy bör uppdateras med avseende på detta.

*4) Är regionens finansförvaltning organiserad så att den ger möjlighet att i tid reagera på utvecklingen på marknaden?*

Vår bedömning är att regionens organisation möjliggör att i rimlig tid reagera på utvecklingen på marknaden. Vi noterar att det utöver den egna organisationen även finns en extern part som bevakar marknadsutvecklingen och åiterrapporterar till regionen. Vi bedömer även att det i en verksamhet som regionens, inte alltid är lämpligt att kortsiktigt agera på marknadsförändringar.

*5) Har regionens finansförvaltning en redovisning av placeringsverksamheten som ger insyn och underlättar kontroller?*

Vår bedömning är att redovisningen (rapporteringen) i vissa delar ger en god insyn i förvaltningen. Redovisningen (rapporteringen) bör dock i andra avseenden utvecklas, exempelvis för att lättare underlätta kontroller av överensstämmelse med gällande policys och limiter. Våra synpunkter vad gäller detta framgår av avsnitt 5.6

*6) Har regionens finansförvaltning rutiner som gör att beslutsfattare/ansvariga får en rättvisande och begriplig information i rätt tid?*

Vår bedömning av denna revisionsfråga är att rutinerna bör förbättras, då de innehåller brister.

Såväl i policy som i praktiken saknas rutiner för hur rapportering till fullmäktige ska gå till. Ett problematiskt innehav, som väsentligen bryter mot såväl gällande policy som principen om riskspridning inom pensionsmedelsförvaltningen, har inte behandlats i fullmäktige enligt vad som framgår av rapportering och protokoll.

Rapportering till styrelsen sker enbart tre gånger om året, vilket vi bedömer vara alltför sällan. Redovisningen som lämnas, har inte i alla fall särskilt noterat och rapporterat avvikelser mot policy.

Vi bedömer att det är svårt att utläsa om regionstyrelsen särskilt diskuterat och bedömt vissa frågor i finansrapporteringen, mot bakgrund av den knapphändiga informationen i protokollen. Spårbarheten och dokumentation i protokoll för den muntliga rapportering som enligt uppgift görs månatligen till styrelsen är obefintlig.

*7) Säkerställer regionens finansförvaltning att berörd personal får tillräckliga instruktioner och utbildning för sina arbetsuppgifter?*

Vi har vid vår granskning vad gäller utbildning för berörd personal, identifierat att utbildning och praktik för ersättare till de olika funktionerna bör utvecklas, så att policyns krav på kompetens och hög säkerhet kan uppfyllas till fullo.

De instruktioner som ges, lämnas i två policydokument beslutade av fullmäktige. Vid vår granskning har vi noterat ett antal förbättringsmöjligheter i dessa dokument. Vi bedömer att i vissa delar uppfylls inte kommunallagens krav på riskspridning och styrning av verksamhetens risktagande.

*8) Har regionens finansförvaltning kontroller som säkerställer att rutiner och kontroller utförs enligt gällande regelverk?*

Det finns kontroller som säkerställer att rutiner och kontroller utförs enligt gällande regelverk.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Finansiella verksamheter hanterar ofta stora och komplexa transaktioner vilket ställer höga krav på en väl fungerande intern kontroll. Detta inkluderar bl.a. en väl genomtänkt organisation och ansvarsfördelning samt tydliga styrdokument, dokumentation av beslut och uppföljning.

Kommuner, landsting och regioner ska enligt kommunallagen förvalta sina medel så att lagens krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Fullmäktige ansvarar för att meddela föreskrifter om medelsförvaltning och pensionsmedelsförvaltning. Styrelsens uppgift är enligt kommunallagen att leda och samordna förvaltningen av kommuners, landstings och regioners angelägenheter.

I kommunallagen och dess förarbeten föreskrivs särskilt för pensionsmedel att fullmäktige ska meddela föreskrifter för dessa och att styrelsen ingående ska utvärdera placeringsverksamheten och överväga en omprövning av föreskrifterna inför fullmäktige, minst en gång per år.

I Region Jämtland Härjedalen förvaltas pensionsmedel uppgående till ca 380 mkr. Regionens totala pensionsåtagande uppgår till ca 3,6 mdkr, varav pensionsskulden i balansräkningen (inklusive särskild löneskatt) utgör ca 1,1 mdkr. I regionen finns även en likviditetsförvaltning som per 2014-12-31 uppgick till ca 300 mkr. Ansvaret för regionens medelsförvaltning åvilar regionstyrelsen.

Regionens revisorer har beslutat att göra en särskild granskning av Region Jämtland Härjedalens finansförvaltning avseende den interna kontrollen, för att finansförvaltningen hanterar stora delar av regionens medel.

### 2.2. Syfte och avgränsning

Det övergripande kontrollmålet är att svara på om den interna kontrollen i regionens finansiella förvaltning är god. I granskningen ingår att bedöma om regionens finansförvaltning:

1. har en ändamålsenlig organisation med lämpliga regler, rutiner och kontroller,
2. har en redovisning av placeringsverksamheten som ger insyn och underlättar kontroller,
3. har rutiner som gör att beslutsfattare och ansvariga får en rättvisande och begriplig information i rätt tid,
4. är organiserad så att den ger möjlighet att i tid reagera på utvecklingen på marknaden,
5. har säkerställt att berörd personal har fått tillräckliga instruktioner och har/har fått tillräcklig utbildning för sina arbetsuppgifter,
6. omfattas av kontroller som säkerställer att rutiner och kontroller utförs enligt gällande regelverk

Granskningen avgränsas till regionens centrala ekonomifunktion samt, i förekommande fall, besluts- och rapporteringsvägar från denna till berörda organ samt externa aktörer.

### 2.3. Revisionsfrågor

Utifrån syftet med granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

Område	Revisionsfrågor
Organisation	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Finns en fungerande och rimlig processbeskrivning gällande fördelning av arbetsuppgifter och ansvar inom regionens finansförvaltning?</li> <li>2. Har regionens finansförvaltning en ändamålsenlig organisation?</li> <li>3. Omgärdas organisationen av lämpliga och ändamålsenliga rutiner och kontroller?</li> <li>4. Är regionens finansförvaltning organiserad så att den ger möjlighet att i tid reagera på utvecklingen på marknaden?</li> </ol>
Redovisning	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Har regionens finansförvaltning en redovisning av placeringsverksamheten som ger insyn och underlättar kontroller?</li> </ol>
Rutiner	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Har regionens finansförvaltning rutiner som gör att beslutsfattare/ansvariga får en rättvisande och begriplig information i rätt tid?</li> </ol>
Instruktioner	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Säkerställer regionens finansförvaltning att berörd personal får tillräckliga instruktioner och utbildning för sina arbetsuppgifter?</li> </ol>
Kontroller	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Har regionens finansförvaltning kontroller som säkerställer att rutiner och kontroller utförs enligt regelverket?</li> </ol>

### 2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policyer och beslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen, främst 3, 6 och 8 kapitlet
- ▶ Av fullmäktige beslutade riktlinjer för medelsförvaltning s.k. Finansiell policy
  - Dnr LS/1358/2013: Reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning
  - Dnr LS/1386/2013: Placeringsreglemente för förvaltning av pensionsmedel
- ▶ Fullmäktiges mål med medelsförvaltningen såsom de beskrivs i Finansiell policy
  - ▶ Dnr LS/1477/2014: Internkontrollreglemente
  - ▶ Dnr LS/185/2014: Reglemente för regionstyrelsen
  - ▶ Dnr LS/242/2015: Delegationsbestämmelser för regionstyrelsen
  - ▶ Dnr LS/1685/2014: Reglemente för ekonomi, fastighets och upphandlingsutskottet
  - ▶ Dnr LS/341/2010: Landstingsdirektörens befogenhetsplan
  - ▶ Regionens ledningssystem, Dok nr 14002-1: Processer inom finansförvaltning



## **2.5. Ansvarig nämnd**

Granskningen avser regionstyrelsen.

## **2.6. Genomförande och avgränsningar**

Vår granskning har genomförts genom främst dokumentstudier av bland annat gällande Finansiell policy och uppföljningsrapportering (per 2014-12-31 och 2015-08-31).

Granskningen innehåller en kontroll av utestående placeringar per 2014-12-31 och 2015-08-31, mot gällande policy.

Vi har även genomfört intervjuer med nyckelpersoner såsom ekonomidirektör, finansekonom, redovisningsansvarig, ekonomistrateg, regionstyrelsens ordförande och förste vice ordförande.

Granskningen omfattar inte den del av regionens finansiella policy som avser leasing.

### **3. Regelverket för medelsförvaltning**

#### **3.1. Granskningens omfattning**

I detta avsnitt behandlas regionens regelverk för medelsförvaltning (policy) har utformats på ett tillfredsställande sätt. Granskningen omfattar Reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning (LS/1358/2013, version 2) och Placeringsreglemente för förvaltning av pensionsmedel (LS/1386/2013 version 2), framöver benämnd policyn. I vår granskning har vi utgått från kommunallagens regler om medelsförvaltning.

För begreppsförklaring hänvisas till Bilaga 2.

#### **3.2. Läsanvisning**

I primärt detta avsnitt finns delar som är mer detaljerade och som direkt riktar sig till de inom regionen som direkt arbetar med dessa frågor. Detta för att rapporten ska tydliggöra vilka områden som bör förbättras. Med fördel kan man läsa våra iakttagelser, bedömningar och förbättringsförslag direkt som en sammanfattning om man så önskar.

Regionen har informerat oss om att ny policy snart är färdig inför beslut av styrelsen och fullmäktige. Vår granskning baseras dock på gällande policy, på vilken vi lämnar våra iakttagelser, bedömningar och rekommendationer.

#### **3.3. Kommunallagen om medelsförvaltning**

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen. Dessa ska enligt förarbetena avse placering och upplåning av medel samt organisation.<sup>1</sup> Dessutom finns ett särskilt krav att fullmäktige meddelar särskilda föreskrifter för medel avsatta för pensionsförpliktelser. I föreskrifterna skall det anges hur medlen skall förvaltas. Därvid skall tillåten risk vid placering av medlen fastställas. Vidare skall det anges hur uppföljning och kontroll av förvaltningen skall ske. Föreskrifterna skall omprövas så snart det finns skäl för det. Ett sådant dokument är sålunda obligatoriskt för varje landsting och ska utgöra ett övergripande dokument för styrningen av hanteringen av regionens medel.

Kommunallagen föreskriver att gränsdragning mellan särskild beslutanderätt och ren verkställighet inom området för medelsförvaltning, beror bland annat på hur detaljerade anvisningar för den ekonomiska styrningen fullmäktiges föreskrifter och styrelsens kompletterande beslut innehåller.

#### **3.4. Organisation och syfte med medelsförvaltning i Region Jämtland Härjedalen**

Finansiell policy för Region Jämtland Härjedalen är senast reviderad av landstingsfullmäktige 2013-11-27. Senast en ny policy beslutades av landstingsfullmäktige var 2012-06-20.

Den finansiella policyn består av två dokument; vilka beslutas av fullmäktige.

---

<sup>1</sup> Kommunallagen, Kommentarer och Praxis (SKL; SKLs jurister kommenterar lagen)

- Reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning (LS/1358/2013, version 2).
- Placeringsreglemente för förvaltning av pensionsmedel (LS/1386/2013 version 2).

### **3.4.1. Organisation och syfte med likviditets- och skuldförvaltning**

Av den del av policyn som kallas ”Reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning” framgår syftet med likviditetsförvaltningen, vilket är:

- att maximera den del av räntenettet som skapas av den kortsiktiga likviditetsförvaltningen inom ramen för de riskbegränsningar som anges i detta reglemente. Målet är att avkastningen över den uppmätta perioden ska uppgå till minst den genomsnittliga räntan på STIBOR en vecka plus 0,10 procentenheter.
- att tillhandahålla likvida medel för löpande driftsutbetalningar och investeringar. För detta syfte ska alltid en likviditetsreserv finnas som innebär att
  - ett belopp motsvarande en månads löneutbetalning (ca 65 mkr) ska kunna utbetalas inom två bankdagar
  - ett belopp motsvarande en normal månads utbetalningar (ca 300 mkr) ska kunna utbetalas inom tre bankdagar.

Som likviditetsreserv räknas kortfristiga placeringar, behållning på landstingets bankkonton, samt checkräkningskrediten och eventuella kreditlöften.

Policyn föreskriver att för tillfälliga och kortfristiga likviditetsbehov ska checkräkningskredit nyttjas och att fullmäktige för långsiktig upplåning årligen beslutar ”i landstingsplanen för de kommande tre åren om eventuell upplåning”.

### **3.4.2. Organisation och syfte med pensionsmedelsförvaltning**

Av den del av policyn som kallas ”Placeringsreglemente för förvaltning av pensionsmedel” framgår att regionen placerar en del av de likvida medlen i en långsiktigt förvaltd värdepappersportfölj för att klara framtida pensionsutbetalningar. Av dokumentet framgår målet med pensionsmedelsförvaltningen, vilket är:

”att uppnå en konsolideringsgrad på minst 95 %. Konsolideringsgraden mäter i vilken utsträckning pensionsportföljens värde utvecklas i takt med pensionsåtagandet.” Regionens definition av konsolideringsgrad, utifrån placeringsreglementet visas nedan:

<p>Konsolideringsgrad = <math>\frac{\text{Pensionsportföljens marknadsvärde}}{\text{Marknadsvärdet på den del av pensionsåtagandet som investerats}}</math></p>
---

### **3.4.3. Gemensamma regler för organisation avseende likviditets-, skuld och pensionsmedelsförvaltning**

Enligt gällande policy sker likviditets-, skuld- och pensionsmedelsförvaltningen i Region Jämtland Härjedalen organisatoriskt på politisk nivå främst genom fullmäktige och regionstyrelsen. Regionstyrelsen utgör enligt policyn rapporteringsmottagare. Policyn och eventuell lånefinansiering fastställs av fullmäktige.

På tjänstemannanivå hanteras beslutanderätten av den befattningshavare som utses i landstingsdirektörens delegationsbestämmelser, se avsnitt 4.2. Vad gäller organisation samt intern kontroll se avsnitt 4.1 och avsnitt 5.

Av policyn framgår att ”i syfte att upprätta kompetens samt hög säkerhet bör flera personer kunna utföra och granska arbetet. Vid varje tidpunkt bör det därför finnas ersättare utsedd för varje funktion.” Bland tjänstemännen finns ordinarie och ersättare för respektive funktion enligt uppställning nedan:

<b>Arbetsuppgift</b>	<b>Ordinarie tjänsteman</b>	<b>Ersättare</b>
Genomför transaktioner	Finansekonom	Ekonomistrateg
Rapportering styrelse	Finansekonom	Ekonomidirektör
Tilldela fullmakt bankkonto	Ekonomistrateg	Finansekonom
Internkontrollfunktion	Redovisningsansvarig	Vakant

Av ovanstående tabell framgår att någon ersättare inte finns för internkontrollfunktionen.

### **3.5. Våra iakttagelser, bedömningar och rekommendationer – regelverket för medelsförvaltning**

Nedan under respektive avsnitt redovisar vi våra iakttagelser, bedömningar och rekommendationer vad gäller policyn.

#### **3.5.1. Organisation, ansvarsfördelning och syfte**

##### *3.5.1.1 Iakttagelser - bedömningar kring roller och ansvar i policyn*

Av **Kommunallagen** framgår att

- ▶ Kommuner och landsting ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses (8 kap 2§)
- ▶ Fullmäktige ska meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen (8 kap 3 och 3a§§) och särskilda föreskrifter för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser. I föreskrifterna ska det anges
  - hur medlen ska förvaltas och
  - vilken risk som ska vara tillåten
  - hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska genomföras
- ▶ Föreskrifterna ska ompröva så snart det finns skäl för det

Av kommunallagens 3 kap 9§ framgår att "Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst:

1. Mål och riktlinjer för verksamheten
2. Budget skatt och andra viktiga ekonomiska frågor ..."

Kommunallagen reglerar styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter (6 kapitlet 1§) (med kommun avses i lagens mening även landsting och region). Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning (6 kapitlet 2§). Av 6 kapitlet 4§ Kommunallagen framgår att det särskilt åligger styrelsen att ta hand om kommunens ekonomiska förvaltning.

SKLs jurister<sup>2</sup> kommenterar lagens föreskrifter med att "en ingående utvärdering av placeringsverksamheten bör enligt lagmotiven göras minst en gång per år. I samband med denna bör styrelsen överväga om en omprövning av föreskrifterna för pensionsmedelsförvaltningen ska föreslås fullmäktige".

Av **Region Jämtland Härjedalens Finansiella policy** framgår att

1. policyn fastställs av fullmäktige
2. regionstyrelsen ansvarar för att erforderliga ändringar i policyn bereds inför fullmäktige

*Bedömning:*

Vi vill härmed uppmärksamma att ansvaret för förvaltningen av regionens medel ligger enligt kommunallagen på regionstyrelsen och kommunallagen är tydlig på att det är fullmäktiges ansvar att meddela närmare respektive särskilda föreskrifter.

Enligt SKLs jurister<sup>3</sup> ska föreskrifterna omprövas av fullmäktige och detta så snart det finns skäl för det. En ingående utvärdering av placeringsverksamheten bör enligt lagmotiven göras minst en gång per år. I samband med denna bör styrelsen överväga om en omprövning av föreskrifterna för pensionsmedelsförvaltningen ska föreslås fullmäktige.

Vi bedömer det lämpligt att det i policyn regleras att en ingående utvärdering av placeringsverksamheten ska göras årligen och att en översyn av policy ska genomföras med viss angiven periodisitet, utöver nuvarande bestämmelse att styrelsen ansvarar för att bedöma behovet av att uppdatera policyn.

Region Jämtland Härjedalen bildades vid årsskiftet 2014/2015 genom att Jämtlands läns landsting och Regionförbundet Jämtlands län slogs ihop. Någon uppdatering av policyn har emellertid inte genomförts under 2015. Av denna anledning föreskriver policyn regler för "landstinget", "landstingsstyrelsen" etc. och inte för regionförbundet, regionstyrelsen etc.

Efter genomgång av styrelsens och fullmäktiges protokoll under 2015, kan vi inte finna stöd för att det genomförts en utvärdering av placeringsverksamheten under året, vilket bör genomföras minst en gång per år enligt lagens intentioner om intern kontroll. Någon utvärdering av placeringsverksamheten framgår inte av de protokoll vi tagit del av, och vi kan heller inte se att fullmäktige erhåller rapportering avseende placeringsverksamheten.

---

<sup>2</sup> Kommunallagen, kommentarer och praxis, (SKLs jurister kommenterar lagen)

<sup>3</sup> Kommunallagen, Kommentarer och praxis (SKLs jurister kommenterar lagen)

Vi bedömer att regionens policy avseende medelsförvaltningen i vissa avseenden närmare bör preciseras för att uppfylla kommunallagens krav.

*Rekommendation:*

Våra rekommendationer till förbättringar är att:

- ▶ Styrelsen i sitt beredningsansvar inför fullmäktige bereder frågan om att policyn uppdateras med föreskrifter kring årlig utvärdering av medelsförvaltningen och omprövning av föreskrifter för medelsförvaltningen. Härvid bör omfattning, ansvar, etc. regleras.
- ▶ Termer och organ uppdateras så att de överensstämmer med den nu gällande organisationen och verksamheten.
- ▶ En årlig utvärdering av medelsförvaltningen mot uppsatta mål genomförs.
- ▶ Policys uppdateras, se vidare i efterföljande avsnitt.

#### *3.5.1.2 Iakttagelse – organisation internkontrollfunktionen*

Vid vår granskning har vi noterat att det för internkontrollfunktionen saknas en ersättare. Detta är en risk ur ett internkontrollperspektiv.

Bedömning

Enligt regionens policy ska en ersättare finnas för respektive funktion i tjänstemannaorganisationen för finansförvaltningen. Avsaknad av en ersättare för internkontrollfunktionen är en brist ur ett internkontrollperspektiv.

*Rekommendation*

Vår rekommendation är att styrelsen tillser att ersättare till internkontrollfunktionen tillsätts.

### **3.5.2. Likviditets- och skuldförvaltning**

Nedan kommenteras våra iakttagelser, bedömningar och rekommendationer vad gäller Reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning LS/13582013, version 2 (policy). Vi lämnar i vissa avseenden detaljerade synpunkter på olika avsnitt i reglementet, även om reglementet till vissa delar kommer att omarbetas med hänsyn till Regionens förändrade finansiella ställning. Syftet med att vi är så pass detaljerade är att vi i vår granskning vill vara proaktiva och bidra till förbättringar inom ett relativt komplicerat och riskutsatt område.

Regionen har informerat oss om att ny policy snart är färdig inför beslut av styrelsen och fullmäktige. Vår granskning baseras dock på gällande policy, på vilken vi lämnar våra iakttagelser, bedömningar och rekommendationer.

#### *3.5.2.1 Iakttagelse: Förändrad finansiell ställning i Regionen*

Regionens likviditetsförvaltning kommer att förändras, då Regionen kommer att gå från att ha viss överlikviditet till lånefinansiering. Regionen har inte tidigare erfarenhet av skuldförvaltning.

Regionens likviditetsportfölj kommer att behöva avvecklas, och likviditetsförvaltningen behöver anpassas till att hantera Regionens löpande betalningsflöden.

#### *Bedömning*

Regionens reglemente avseende såväl kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning behöver anpassas med hänsyn till förändring från likviditetsförvaltning till skuldförvaltning.

Verksamheten behöver förberedas inför omställning till skuldförvaltning. Kompetens bör säkerställas genom exempelvis utbildning och erfarenhetsutbyte.

En plan för ordnad avveckling av likviditetsportföljen bör utarbetas.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att verksamheten och policys förbereds inför framtida skuldförvaltning och likviditetshantering.

#### *3.5.2.2 Iakttagelse: Tillåtna respektive inte tillåtna tillgångsslag*

Tillåtna och ej tillåtna tillgångsslag specificeras i policy i avsnitt 3.1 och 3.2. Vi noterar att det av rapporter, framgår att cirka 10 mkr av likviditetsportföljen har placerats i alternativa tillgångar. Alternativa tillgångar utgör inte ett tillåtet tillgångsslag, men omnämns heller inte som ej tillåtet tillgångsslag.

#### *Bedömning*

Policyn bör tydliggöras avseende tillåtna och ej tillåtna tillgångsslag. Vanligen framgår enbart tillåtna tillgångsslag, instrument etc. i policy. Ej angivna tillåtna tillgångsslag etc. är därmed inte tillåtna.

#### *Rekommendation*

För tydlighetens skull rekommenderas att det under ej tillåtna tillgångsslag tydligt framgår att tillgångsslag som inte anges som tillåtna inte heller är tillåtna.

#### *3.5.2.3 Iakttagelse: Strukturerade instrument*

Strukturerade instrument utgör tillåten placeringsform, och enligt placeringslimiter ska de vara kapitalgaranterade, se avsnitt 3.3 i policyn. Förutom krav på kapitalgaranti och rating hos emitent finns inte reglerat vilken typ av exponering som tillåts inom strukturerade instrument, exempelvis aktieexponering eller andra ej tillåtna tillgångsslag.

#### *Bedömning*

Kapitalgarantin i strukturerade instrument gäller enbart vid förfallotidpunkten och instrumentet kan vara relativt svårt att sälja under löptiden, eller en försäljning kan enbart ske till lågt pris. Vi

ifrågasätter därför om instrumentet är lämpligt i en kortsiktig likviditetsförvaltning, då investering i strukturerade produkter bör ske med syfte och förväntan att instrumentet kan behållas till förfall. I policyns avsnitt 8 Definitioner, bör det förtydligas att det nominella värdet är garanterat på förfalldagen, givet att instrument har kapitalgaranti. Instrumentet är utsatt för kreditrisk, det vill säga det nominella värdet är enbart garanterat om emittenten kan återbetala.

Strukturerade instrument är ett brett begrepp, och dessa skulle kunna medföra spekulativa inslag. De är även i grunden komplicerade instrument som kan vara svåra att förstå avseende risk, avkastning och prissättning.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar det övervägs om strukturerade instrument ska utgöra tillåten placeringsform i likviditetsförvaltningen. Om strukturerade instrument ska tillåtas, bör det nogtänkt regleras vilka former av strukturerade instrument som tillåts.

Vi noterar att det finns ett innehav i ett strukturerat instrument som inte följer policy, se vidare avsnitt 5.6.6.

#### *3.5.2.4 Iakttagelse: Tillåtna emittenter och placeringslimiter*

I avsnitt 3.4 i policyn anges tillåtna emittenter och placeringslimiter. Angivna limiter avser räntebärande värdepapper i svenska kronor. Olika ratingskalor används vid limitsättning. Till viss del, men inte full ut förklaras ratingskalorna i avsnitt 8 Definitioner. Exempelvis kan 100 % investeras i enskild kommun och landsting, 25 % kan investeras i enskild bank eller företag med lägst rating A- eller A3 och 25 % kan investeras i enskilda strukturerade placeringsprodukter med lägst rating A eller A2.

Maximal löptid begränsas inte. Enligt Regionen är ändå tanken att inget värdepapper ska ha en löptid som överstiger angiven limit för duration och det är så förvaltningen i praktiken bedrivs enligt intervju.

Investeringar i svenska statsägda företag eller liknande utan rating regleras närmare i policyns avsnitt 3.4.1.

#### *Bedömning*

Vi saknar limiter avseende placeringsformen bankinlåning, specialinlåning samt dagslån. Även sådana placeringar utgör kreditrisk, och bör limitsättas.

Limiter per motpart och kategori får jämföras med vad som bedöms vara acceptabel exponering för Regionen. Limiternas procentuella andel får vägas mot storleken på likviditetsportföljen.

Vi finner det tveksamt om en investering till 100 % av likviditetsportföljen i enskild kommun eller landsting en följer den diversifieringsprincip som ska vara vägledande enligt policy och enligt kommunallagen. Det kan även övervägas om 25 % i enskild bank eller företag med rating A- är lämplig, eller 25 % i enskild strukturerad produkt med A eller A2 rating.



Regionen anger att ett syfte med att tillåta så höga procentlimiter är att kunna hantera den situation som uppkommer vid avveckling av likviditetsportföljen. Regionen har under flera års tid minskat portföljens storlek, vilket medför att kvarvarande innehav och emittenter får en stor andel av portföljen. Ett alternativ till att ange så höga procentlimiter per emittent är att ange limiter i mkr under denna avvecklingsperiod, som en del av plan för ordnad avveckling av nuvarande likviditetsportfölj.

Det bör framgå vad de olika ratingskalorna betyder. De olika ratingskalor som används i tabellen över tillåtna emittenter och placeringslimiter förklaras inte fullt ut i avsnitt 8 definitioner.

Det kan vara lämpligt att reglera löptid på placeringarna, inte minst med hänsyn till att det är en likviditetsportfölj. Löptid begränsas inte av durationen.

Vi finner det lämpligt att det i beslut om limiter för vissa namngivna bolag utan rating beaktas om det finns ägarklausul eller ej, då det av kommentarer framgår att stor vikt läggs vid ägare i riskbedömningen.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar en översyn av tillåtna emittenter och limiter, baserad på principen diversifiering, likviditet i placeringarna samt vad som bedöms vara lämplig kreditexponering per olika emittenter för Regionen. Vi rekommenderar att limiter även inkluderar bankinlåning, specialinlåning samt dagslån, samt att löptiden regleras. Tillämpade ratingskalor bör förklaras fullt ut.

#### *3.5.2.5 Iakttagelse: Agerande vid överträdelse av limiter*

Avsnitten 3.5 samt 3.10 anger åtgärder vid ett portföljinnehavs nedgradering i rating till ett ratingbetyg som understiger tillåten lägsta nivå enligt policy, respektive beräkning av och åtgärder vid överskridande av limit. Rapportering ska ske till regionstyrelsen.

#### *Bedömning*

Vi finner det oklart vem som har rätt att fatta beslut om att behålla ett värdepapper vid nedgradering i rating och överskridande av limit.

Vi rekommenderar att avvikelser från policy bör framgå i rapportering till regionfullmäktige, inte enbart till regionstyrelsen, då det är regionfullmäktige som beslutat om policyn.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att regleringen avseende beslutsinstans vid överträdelse av limiter förtydligas och att denna beslutsrätt gäller fram till rapportering och beslut i regionstyrelsen.

#### *3.5.2.6 Iakttagelse: Fondinvesteringar*

Enligt avsnitt 3.8 i policyn får placeringar ske i värdepappersfonder vars placeringsinriktning i allt väsentligt överensstämmer med policyns bestämmelser, och som uppfyller kraven i lag om in-

vesteringsfonder. Lag om investeringsfonder är numera uppdelad i lag om värdepappersfonder respektive lag om alternativa investeringsfonder.

#### *Bedömning*

Vi bedömer att fondinvesteringar kan vara lämpliga för att uppnå diversifiering i en mindre tillgångsportfölj. Vid stora fondinvesteringar bör viss diversifiering ske i olika fonder hos olika förvaltare. Det bör förtydligas vilken/vilka lagar som gäller avseende fondinvesteringar.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att bestämmelserna vid fondinvesteringar utvecklas med hänsyn till diversifieringsprincipen. Vi rekommenderar att laghänvisning uppdateras avseende fondinvesteringar. Beaktat den framtida avvecklingen av likviditetsportföljen blir dock denna rekommendation mindre relevant.

#### *3.5.2.7 Iakttagelse: Skuldförvaltning*

Regleringen avseende skuldförvaltning kommer att bli än viktigare med hänsyn till framtida förväntade upplåning. Planer finns på att i första hand låna via Kommuninvest. Vi tolkar policyn som att finansiering kan ske såväl till rörlig ränta som till bunden/fast ränta, enligt avsnitt 4.3.

#### *Bedömning*

Skuldförvaltningen bör regleras avseende

- refinansieringsrisk och matchning mot prognostiserat lånebehov:  
regleras enligt policy i form av genomsnittlig löptid får uppgå till högst 3 år, och att max 35 % av låneskulden får förfalla inom 12 månader. Maximal löptid på enskild finansiering regleras inte. Vid stora låneportföljer, kan refinansieringsrisk även begränsas genom att diversifiera genom olika långgivare och upplåningsformer. Vi bedömer dock att en upplåning i första hand via Kommuninvest kan vara lämplig för Regionen.
- Ränterisk i form finansiering i form av bundna räntor respektive rörliga räntor, samt valutarisk:  
Ränterisk regleras i policyn genom begränsningen att räntebindingstiden för enskilda lån får ej överstiga 5 år och att lånens löptid ska spridas på olika räntebindingstider. Vid finansiering utgör dock rörlig ränta en risk i form av ökade räntekostnader vid stigande räntor. Vi finner det lämpligt att denna ränterisk närmare regleras avseende räntebinding/duration för skuldförvaltningen, inte minst mot bakgrund av framtida utökade lånebehov. Vid större låneportföljer kan vanligen ränterisken hanteras via swappar, vilket ger möjlighet att binda räntan enligt viss strategi som därmed inte behöver överensstämja med förfallostrukturen på lånen, eller lånens fasta eller rörliga ränta. Möjlighet att ingå ränteswappar ställer särskilda krav avseende hantering och reglering, samt även avseende redovisning i sådant fall säkringsredovisning önskas tillämpas. Lämpligen regleras att lån ska ske i svenska kronor, alternativt bör valutarisk i finansiering strikt begränsas.

### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att skuldförvaltningen närmare regleras med hänsyn till den förväntade ökade upplåningen i Regionen. Regionen arbetar också för närvarande med uppdatering av policy, där avsnittet om skuldförvaltningen utvecklas.

### **3.5.3. Pensionsmedelsförvaltning**

Nedan kommenteras våra iakttagelser, bedömningar och rekommendationer vad gäller Placeringsreglemente för förvaltning av pensionsmedel, LS/1386/2013, version 2 (policy).

Regionen har informerat oss om att ny policy snart är färdig inför beslut av styrelsen och fullmäktige. Vår granskning baseras dock på gällande policy, på vilken vi lämnar våra iakttagelser, bedömningar och rekommendationer.

#### *3.5.3.1 Iakttagelse: Pensionsåtagande i Regionen*

Regionens samlade pensionsåtagande, inklusive särskild löneskatt, uppgick till ca 3 600 mkr per 2014. Av dessa 3 567 mkr redovisades 1 048 mkr som avsättning i balansräkning, och resterande 2 519 mkr redovisades som ansvarsförbindelse, i enlighet med Rekommendation 7.1 från Rådet för kommunal redovisning.

Regionen har tagit fram en pensionsutbetalningsprognos för pensionsåtagandet, som visar att utbetalningar av pensioner uppgår till ca 200 mkr år 2015. Utbetalningarna stiger därefter till som högst ca 250 mkr per år till år 2030, och stabiliseras därefter.

För att täcka pensionsutbetalningarna dessa år då betalningarna är relativt höga jämfört med för några år sedan, har Regionen satt av medel till en pensionsförvaltning. I praktiken har inte medel hämtats från pensionsförvaltningen för att täcka en del av dessa pensionsutbetalningar. Per 2015-08-31 uppgick pensionsmedlen till ett marknadsvärde om ca 400 mkr. Pensionsmedlen utgör härmed endast en mindre del av Regionens totala pensionsåtagande.

### *Bedömning*

Regionen bör utreda om de fortsatt ska ha en pensionsförvaltning eller inte, och i sådant fall hur stor den ska vara, samt målsättningen med pensionsförvaltningen. Med hänsyn till förväntan om att Regionen kommer behöva låna framöver, kommer en pensionsförvaltning att medföra att Regionen lånar för att placera pensionsmedel. Detta kan ge ett positivt nettoresultat till Regionen i sådant fall avkastningen i pensionsförvaltningen överstiger lånekostnaden. Det medför dock även ökad risk för Regionen, som måste ta ställning till om och i vilken utsträckning lånefinansierad pensionsförvaltning ska bedrivas.

### *Rekommendation*

Mot bakgrund av förändrad finansiell ställning bör Regionen utreda om de ska ha en fortsatt pensionsförvaltning, och i sådant fall fastställa strategi och ramar för denna. Regionen har informerat oss om att de för närvarande genomför en strategianalys.

### 3.5.3.2 *lakttagelse: Mål, avkastning och risk för Pensionsförvaltningen*

Det finns inte ett tydligt fastställt avkastningskrav för pensionsförvaltningen, eller ett tydligt fastställt riskmått.

Avkastningskravet är indirekt fastställt genom kravet på och beräkningen av konsolideringsgraden enligt policyn. Avkastningskravet blir indirekt detsamma som avkastningen på en obligation med samma duration som pensionsskulden. Detta avkastningskrav varierar till följd av ränteförändringar. Konsolideringsgraden har definierats som pensionsmedlens marknadsvärde jämfört med pensionsutbetalningarna som nuvärdesberäknas "enligt rådande marknadsränta". Denna värdering av pensionsåtagandet skiljer sig från den diskonteringsränta som fastställs av Sveriges Kommuner och Landting och används i redovisningen av pensionsskulden. Den strategi som ligger bakom detta synsätt kallas skulddriven förvaltning.

#### *Bedömning*

Tillämpad målsättning och därmed riskstyrning för pensionsförvaltningen följer en av flera möjliga metoder avseende pensionsförvaltning. Det är väsentligt att beslutsfattande är medveten om vad denna målsättning och riskstyrning betyder och att det säkerställs att det är på detta sätt som Regionen vill bedriva sin pensionsförvaltning. Ett annat möjligt alternativ är att pensionsmedelsförvaltningens avkastningskrav härleds från den diskonteringsränta som SKL fastställer.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att strategin och målsättningen avseende pensionsförvaltningen ses över, som en del av det förändringsarbete som föräns av Regionens förändrade finansiella ställning.

### 3.5.3.3 *lakttagelse: Tillgångsfördelning och limiter*

Enligt kommunallagen ska Fullmäktige meddela särskilda föreskrifter för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser, och tillåten risk vid placering av medlen ska fastställas. Enligt SKLs jurister beslutar fullmäktige själv om hur olika risker ska begränsas. Principerna för matchning och diversifiering bör enligt lagmotiven vara vägledande vid fastställandet av riskbegränsningarna och utgöra utgångspunkten för placeringsstrategin. Detta innebär att tillgångarnas framtida värde och avkastning ska anpassas till de framtida pensionsåtagandena samt att tillgångarna placeras så att lämplig riskspridning uppnås.

Pensionsmedlen får placeras i följande tillgångsslag inom angiven max-begränsning:

<b>Tillgångsslag</b>	<b>Max</b>
Likvida medel	10
Räntebärande värdepapper	100
Vindkraft	100
Aktier	50

Intervallen för tillgångsslagen ovan är i vissa fall mycket breda, mellan 0 % och 100 %.

De breda intervallen ovan motiveras enligt Regionen med att de behövs för att kunna omallokera för att kunna uppnå konsolideringsmålet om minst 95 %.

Reglering avseende valutarisk framgår inte.

#### *Bedömning*

Då ingen lägsta tillåtna gräns anges för respektive tillgångsslag, lämnas ett stort utrymme för förvaltningsorganisationen att bestämma tillgångsfördelning och därmed risknivå i förvaltningen. Intervallen för tillgångsslagen är i vissa fall mycket breda, mellan 0 % och 100 %. Breda intervall medför också stort utrymme för stora förändringar i tillgångsfördelning, vilket medför en ytterligare risk, och möjlighet till avkastning. Möjligheten att bestämma tillgångsförvaltningen regleras indirekt av målsättningen att konsolideringsgraden inte ska understiga 95 %. Extern part tillhandahåller beslutsunderlag för tillgångsfördelning som baseras på att pensionsmedlen inte ska kunna tappa mer än 10 % av värdet jämfört med värdet vid ingången av året (dynamisk tillgångsallokering). Denna målformulering är inte fastställd i av fullmäktige beslutad policy.

Lämpligen borde placering i samtliga tillgångsslag förutom utländska aktier ske i svenska kronor. Lämpligen regleras om/hur valutarisk från utländska aktier ska hanteras. Utländska aktier kan maximalt uppgå till 40 % av pensionsportföljen, vilket därmed också utgör maximal valutaexponering under förutsättning att övriga tillgångar investeras utan valutarisk.

Vi bedömer det tveksamt om 100 % andel av pensionsportföljen i enskilt tillgångsslag utgör en lämplig riskspridning enligt kommunallagen. Vi kan till viss del förstå en fördelning till 100 % i räntebärande värdepapper som en tillfällig tillgångsallokering inom dynamisk förvaltning utifrån motiveringen låg risk och betryggande säkerhet. Det är enligt Regionen också för detta ändamål som denna maxgräns fastställts, samt för en situation då pensionsportföljen måste avvecklas.

Målsättningen enligt kommunallagen är att medelsförvaltningen ska ske på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. För en långsiktig pensionsförvaltning torde 100 % i räntebärande värdepapper inte kunna motsvara kravet på god avkastning. En möjlig tillgångsfördelning med 100 % i vindkraft bedömer vi vara ytterst tveksam utifrån Kommunallagens krav på att tillgångarna ska placeras så att lämplig riskspridning uppnås. Om investeringen i vindkraft avses behållas vid en avveckling i övrigt av pensionsportföljen, bör det övervägas om denna investering istället ska hanföras till annan placering än pensionsmedel. Ett syfte med vindkraftsinvesteringen anges vara att säkra förändringar i elpriset.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att reglering av tillgångsfördelning ses över baserat på kraven på att tillåten risk vid placering av pensionsmedel ska fastställas och därmed inte lämna ett alltför brett utrymme för tjänstemannabeslut, alternativt att metoden för riskstyrning baserad på konsolideringsgrad utvecklas i policy och uppföljning. Vi rekommenderar att krav på riskspridning av tillgångarna beaktas.

#### *3.5.3.4 Iakttagelse: Tillåtna emittenter och placeringslimiter*

I avsnitt 4.3.2 regleras tillåtna emittenter och placeringslimiter för räntebärande värdepapper.

Exempelvis anges att maxandel för enskild emittent som är bank uppgår till 50 % av pensionsmedlen. Det framgår vidare att innehav av svenska kommuner och landsting garanterade värdepapper kan utgöra hela 100 % av pensionsmedlen. Vi noterar att innehav tillåts i svenska banker med rating ner till BBB/Baa.

Likvida medel får max uppgå till 10 % av pensionsmedel. Krav på kreditvärdighet avseende likvida medel saknas, då tillåtna emittenter och placeringslimiter enbart avser räntebärande värdepapper.

Maximal löptid på räntebärande värdepapper begränsas inte. Duration regleras avseende emittentkategori fördelad på olika löptider och avseende enskild emittent.

Vi noterar att placering i räntebärande värdepapper inte tillåts i värdepapper emitterade av företag, till skillnad från vad som gäller i likviditetsförvaltningen.

Vi noterar att innehav i enbart svenska banker och kommuner och landsting tillåts i pensionsportföljen, till skillnad från vad som gäller i likviditetsförvaltningen.

#### *Bedömning*

Generellt bör maxbelopp per motpart enligt limiter för kredit- och motpartsrisk, jämföras med vad som bedöms vara acceptabel exponering för Regionen. Principen om diversifiering bör tillämpas. Vi finner det därför inte lämpligt att enskilt innehav i bank kan uppgå till 50 % av portföljen, eller att innehav i enskilda kommuner, landsting eller av dessa garanterade värdepapper kan uppgå till 100 % av pensionsmedlen. Vi bedömer även att rating BBB är en låg rating för en bank. Generellt bedömer vi att investeringar i räntebärande värdepapper bör diversifieras. Detta kan för ett mindre förvaltad kapital möjligen uppnås genom investering i lämplig ränte/kreditfond.

Likvida medel i form av exempelvis kontotillgodohavande är exponerad för kreditrisk och bör regleras i policyn.

Vi bedömer att vissa regleringar kan ifrågasättas om de behövs, exempelvis reglering av duration per emittentkategori, medan vissa regleringar bör införas, exempelvis reglering av maximal löptid per emittent. Vi bedömer att placering i räntebärande värdepapper emitterade av utländska emittenter skulle kunna tillåtas i pensionsförvaltningen, med fördel i fond.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att regleringen avseende tillåtna emittenter och limiter behöver ses över. Den grundläggande principen om riskspridning bör beaktas i än större omfattning.

### 3.5.3.5 *lakttagelse: Strukturerade obligationer*

Innehav i strukturerade obligationer regleras till viss del i avsnitt 4.5. Strukturerade obligationer är ett brett begrepp, och dessa skulle kunna medföra spekulativa inslag. De är även i grunden komplicerade instrument som kan vara svåra att förstå avseende risk, avkastning och prissättning.

#### *Bedömning*

Även om det i policy konstateras att strukturerade obligationer består av räntebärande värdepapper och derivat, bör det tydligt framgå att investeringar i strukturerade obligationer lyder under limiterna avseende tillåtna emittenter och placeringslimiter. Enligt intervju har framkommit att i praktiken har Regionen beaktat dessa limiter vid investeringar i strukturerade obligationer. Det bör vidare framgå att kapitalgaranti är ett krav. Det kan även finnas anledning att begränsa hur mycket av pensionsportföljen som får investeras i strukturerade obligationer, samt även hur mycket som får investeras i en enskild strukturerad obligation.

#### *Rekommendation*

Möjligheten att placera i strukturerade instrument bör ställas mot krav på specialkompetens som kanske inte finns inom kommuner och landsting. Regleringen av strukturerade obligationer bör utvecklas.

### 3.5.3.6 *lakttagelse: Agerande vid limitöverträdelser*

Avsnitten 4.9 samt 4.13 anger åtgärder vid ett portföljnehavs nedgradering i rating till ett ratingbetyg som understiger tillåtna lägsta nivå enligt policy, respektive beräkning av och åtgärder vid överskridande av limit. Rapportering ska ske till styrelsen.

#### *Bedömning*

Vi finner det oklart vem som har rätt att fatta beslut om att behålla ett värdepapper vid nedgradering i rating och överskridande av limit.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att regleringen avseende beslutsinstans vid nedgradering i rating och överskridande av limit förtydligas och att denna beslutsrätt gäller fram till rapportering och beslut i regionstyrelsen.

Vi rekommenderar att avvikelser från policy bör framgå i rapportering till regionfullmäktige, inte enbart till regionstyrelsen, då det är regionfullmäktige som beslutat om policyn.

### 3.5.3.7 *lakttagelse: Fondinvesteringar*

Enligt avsnitt 4.10 i policyn får placeringar ske i värdepappersfonder vars placeringsinriktning i allt väsentligt överensstämmer med policyns bestämmelser, och som uppfyller kraven i lag om

investeringsfonder. Lag om investeringsfonder är numera uppdelad i lag om värdepappersfonder respektive lag om alternativa investeringsfonder.

#### *Bedömning*

Vi bedömer att fondinvesteringar kan vara lämpliga för att uppnå diversifiering i en mindre tillgångsportfölj. Vid stora fondinvesteringar bör viss diversifiering ske i olika fonder hos olika förvaltare. Det bör förtydligas vilken/vilka lagar som gäller avseende fondinvesteringar.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att bestämmelserna vid fondinvesteringar utvecklas med hänsyn till diversifieringsprincipen. Vi rekommenderar att laghänvisning uppdateras avseende fondinvesteringar.



## **4. Hur bedrivs regionens finansiella verksamhet?**

I detta avsnitt beskrivs hur regionens finansiella verksamhet bedrivs med utgångspunkt i organisation och ansvarsfördelning. Uppföljning och kontroller beskrivs i avsnitt 5.

### **4.1. Organisation för medelsförvaltning**

Enligt gällande policy sker Finanshantering i Region Jämtland Härjedalen organisatoriskt på politisk nivå främst genom fullmäktige och styrelsen. Policyn fastställs av fullmäktige.

På tjänstemannanivå hanteras frågorna av finansekonom på finansfunktionen och ekonomidirektör. Beslutanderätten avseende köp och försäljning av värdepapper innehas av den befattningshavare som utses i regiondirektörens delegationsbestämmelser. I praktiken innebär detta att finansekonomen är den som fattar beslut om placeringar inom ramen för finanspolicy.

Finansekonomen fattar det formella beslutet och har den verkställande delegationen för medelsförvaltning inom ramen för gällande delegationsordning och regionens finansiella policy. Denne träffar förvaltare och presumtiva leverantörer och när det gäller medelsförvaltning tas pris in från externa placerare.

Vad gäller användande av externt stöd i finansfrågor, använder regionen en extern part. De tar månadsvis fram underlag med avstämning av aktuell portfölj mot finanspolicyns föreskrifter. Denna externa part kommer även att vara behjälpliga vid den omarbetning av finanspolicy som planeras under 2016.

### **4.2. Ansvarsfördelning för medelsförvaltning**

Nedan beskrivs ansvarsfördelningen enligt regionens finansiella policy samt hur ansvarsfördelningen i regionen ser ut enligt genomförd intervju.

#### **4.2.1. Ansvarsfördelning enligt policy**

##### *4.2.1.1 Likviditets- och skuldförvaltning*

Enligt policyn är det fullmäktige som ansvarar för att fatta beslut om reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning samt årligen besluta om lånefinansiering (i landstingsplanen för kommande år).

Policyn föreskriver att "landstingsstyrelsen ansvarar för att landstingets placerings- och finansieringsverksamhet verkställs i enlighet med detta reglemente". Landstingsstyrelsen beslutar även om upprättande av certifikatsprogram, finansiell leasing och upptagande av obligationslån.

##### *4.2.1.2 Pensionsmedelsförvaltning*

Enligt policy är det "landstingsfullmäktiges ansvar att finansförvaltning sker i enlighet med överenskommelse med Kommunallagen 8 kap 2-3a§§". Fullmäktige ansvarar även för att fastställa placeringspolicy och placeringsreglemente samt beslutar om direktinvesteringar i andra tillgångsslag än aktier och ränteplaceringar.

Policyen föreskriver att "landstingsstyrelsen ansvarar för att tillse att förvaltningen verkställs enligt de regler som fastställs i placeringsreglemente". Landstingsstyrelsen fastställer även regler för intern kontroll och bedömer behovet av att uppdatera placeringsreglemente och policy.

#### 4.2.1.3 Gemensamma regler för likviditets-, skuld- och pensionsmedelsförvaltning

Beslutanderätt, delegation och verkställighet

Enligt policy för Region Jämtland Härjedalen har den befattningshavare som utses i landstingsdirektörens delegationsbestämmelser, rätt att besluta om köp och försäljning av värdepapper samt besluta om upplåning, när landstingsfullmäktige beslutat om en upplåningsram. I Region Jämtland Härjedalen har delegation lämnats enligt nedan och delegationen inkluderar enligt policyen att följa finanspolicyens regler.

**Regionstyrelsen** har från regionfullmäktige fått uppdraget att besluta i följande ärenden (utdrag ur Reglemente för regionstyrelsen). Reglementet för regionstyrelsen föreskriver även att om ett enskilt ärende som omfattas av dessa bestämmelser är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för regionen ska det avgöras av fullmäktige.

- Finansiering och placering mm
  - Upplåning och placering inom gällande beloppsramar och i enlighet med regionens Reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning.
  - Förvaltning av likvida medel avsatta för landstingets pensionsförpliktelser enligt reglerna i Placeringsreglemente för förvaltning av pensionsmedel samt i övrigt besluta i de frågor som framgår av reglemente
- Göra framställningar och avge yttranden som inte är av principiell art eller av större ekonomisk betydelse.

Regionstyrelsen har i sin tur delegerat till **regiondirektören** att besluta i nedanstående ärenden (utdrag). Enligt beslutet får beslutanderätten få vidaredelegeras, utom i de fall där hinder mot det särskilt angetts.

- Finansiering och placering m m
  - Upplåning och placering inom gällande beloppsramar och i enlighet med regionens Reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning.
  - Förvaltning av likvida medel avsatta för landstingets pensionsförpliktelser enligt reglerna i Placeringsreglementet för förvaltning av pensionsmedel.

Regiondirektören har vidaredelegerat sin beslutsrätt till nedan angivna befattningshavare att besluta i nedanstående ärenden:

Ärende	Delegat
Upplåning och placering inom gällande beloppsramar och i enlighet med reglementet för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning i Region Jämtland Härjedalen	Finansekonom, Ekonomistaben
Förvaltning av likvida medel avsatta för regionens pensionsförpliktelser enligt reglerna i placeringsreglemente för förvaltning av pensionsmedel	Finansekonom, Ekonomistaben

Det är således finansekonomen vid ekonomistaben som har det operativa uppdraget att genomföra placeringar och åiterrapportera i enlighet med gällande delegationsordning.

Vad gäller delegation att föra över likvida medel mellan regionens konton i banker, betala ut medel från bankkonton och giron samt öppna sådana, är följande de tjänstemän som har fått denna delegation (var för sig) med krav på kontrasignering av ytterligare en person:

Föra över likvida medel mellan regionens konton i banker	Med kontrasignation av
Ekonomiassistent inom redovisningsenheten	Ekonomidirektör
Ekonomiassistent inom redovisningsenheten	Ekonomihandläggare i ekonomidirektörens stab
Ekonomiassistent inom redovisningsenheten	Ekonomihandläggare
Ekonomiassistent inom redovisningsenheten	Chef redovisningsenheten

Ansvar för verkställighet definieras i policyn, där det föreskrivs att "för att uppnå säkerhet och intern kontroll i förvaltningen fördelas ansvaret på minst två funktioner, med en klar uppdelning mellan de som verkställer och de som kontrollerar värdepappersaffärer.

- **Finansfunktion.** Utsedd befattningshavare samt ersättare enligt delegationsbestämmelserna fattar beslut om köp respektive försäljning av värdepapper, samt upplåning i enlighet med bestämmelserna i detta reglemente.
- **Internkontrollfunktion.** De personer som omfattas av denna funktion utför intern kontroll av enskilda affärer och avstämmer affärer mot placeringsreglemente, bokföring och besked från banker, samt avstämmer att portföljen håller sig inom fastställda limiter.

I internkontrollfunktionen ingår idag den person som är redovisningsekonom vid regionen. Denna person bokför de transaktioner som finansfunktionen genomför samt genomför också kontroller. Detta är en brist ur ett internkontrollperspektiv, som bör åtgärdas. Vad gäller vår granskning av intern kontroll i medelsförvaltningen hänvisas till avsnitt 5.

Enligt policyn bör flera personer kunna utföra och granska arbetet, för att upprätta kompetens och uppnå hög säkerhet. Därför ska det även finnas en utsedd ersättare för respektive funktion. Dessa beskrivs under avsnitt 3.4.3.

Rutin för handläggning, kontroll och rapportering enligt policyn

Rutinen för handläggning av köp eller försäljning av värdepapper samt upplåning skall enligt policy genomföras enligt en rad regler gällande intern avräkningsnota, att delegationsbeslut ska lämnas till internkontrollfunktionen och "landstingsdirektören", vilka kontroller internkontrollfunktionen ska genomföra, hur betalningsuppdrag till banker rörande värdepappersaffärer ska hantearas och en reglering att finansfunktionen aldrig får befullmäktigas att utkvittera medel inestående på landstingets konton.

Vad gäller rapportering av värdepappersaffärer föreskriver policyn att delegationsbeslut ska lämnas till direktören, att styrelsen informeras om beslutade affärer genom de delegationsbeslut som direktören återrapporterar till styrelsen och att den tjänsteman som innehar den interna kontrollfunktionen rapporterar direkt till landstingsstyrelsens ordförande och till landstingets revisorer om misstanke skulle uppkomma om oegentligheter i finansfunktionen.

Rapporter ska lämnas till landstingsstyrelsen i samband med delårs- och årsbokslut. De ska visa om förvaltningen av värdepapper och/eller lån följer regler och limiter.

#### **4.2.2. Ansvar och arbetssätt enligt intervju**

Finansekonomen fattar på delegation beslut om placeringar inom ramen för regionens finansiella policy. Finansekonom träffar förvaltare och presumtiva leverantörer. Finansekonomen har beslutanderätt, men har inga beloppsgränser angivna i delegationsordningen för beslut gällande medelsförvaltningen, utan fattar beslut inom ramen för gällande policy.

Allmänt om finanspolicyn gäller att den är under omarbetning och målet är att en ny omarbetad policy ska tas fram för beslut under våren 2016.

Varje månad erhåller Region Jämtland Härjedalen en riskanalys från extern part där de analyserar och stämmer av aktuell portfölj mot finanspolicyns krav. Denna använder finansekonom som stöd för sin analys av portföljen och eventuella justeringar som bör göras. Denna analys sker i samråd med ekonomidirektör.

Eventuella avsteg från policyns begränsningar innebär att omedelbar anpassning ska ske. Det har dock endast inträffat vid ett tillfälle och det aktuella instrumentet kan ej avyttras.

För varje förändring som ska göras i portföljen fattar finansekonom ett beslut inom ramen för finanspolicyn. Hon upprättar ett dokument som förklarar vad man placerar i och vad som kan förväntas av denna placering samt vilka belopp transaktionen avser. Detta dokument lämnas tillsammans med intern avräkningsnota till redovisningsansvarig.

Redovisningsansvarig bokför transaktionen när extern avräkningsnota erhållits och arkiverar originalnota. Hon lämnar även vidare det dokument som finansekonom upprättat gällande transaktionen till regiondirektör.

Finansekonomen har inte tillgång till andra medel än de som finns i depå. Om pengar saknas i depå vänder sig finansekonomen till regionens ekonomistrateg, som i sin tur kan göra överföringar mellan konton. Dessa överföringar görs av två i förening. Banksystemet kräver att en person initierar betalning och en annan person godkänner betalning. Behörigheter i systemet hanteras av ekonomistrateg.

Ekonomistrateg har kontakt med banken och lägger i kontakt med dem upp samtliga behörigheter i banksystemet. Även ekonomen på Region Jämtland Härjedalen kan ändra behörigheter. Hon fungerar som back-up till Ekonomistrateg gällande detta. Den största delen av de behörigheter som finns till bankkonto är tittbehörigheter, det vill säga utan möjlighet att genomföra några transaktioner. Dessa läggs upp efter muntlig eller skriftlig instruktion från ansvarig chef. Uppdatering/rensning bland behörighetspersonerna görs enligt uppgift efter muntlig eller skriftlig begäran av berörd persons överordnade chef.

Samtliga behörigheter som handhar betalningar och överföringar, följer delegationsbesluten och samtliga betalningar eller överföringar görs av två i förening. Enligt ekonomistrateg loggas samtliga transaktioner hos banken med ett id, vilket gör att det framgår vem som genomfört varje transaktion. Vi har erfarenhet att det därför inte görs någon uppföljning av förändringar i behörigheter, då man menar att det alltid går att kontrollera i efterhand vem som utfört en transaktion.

En lista (användaröversikt) med alla som har behörighet går att ta fram i systemet där man kan se vilka behörigheter som registrerats och senaste datumändring men inte vad som ändrats.

För uppföljning av bankloggen måste banken kontaktas. Regionen kontaktar då sin bankkontakt för beställning av antingen en specifik transaktion/registrering eller samtliga transaktioner/registreringar under en viss period. När det gäller förändringar av behörigheter så framgår det via internetbanken vilket datum sista förändringen var gjord och av vem. Vill man se längre tillbaka i tiden får man beställa detta via bankkontakt.

Idag har Region Jämtland Härjedalen negativa kassaflöden till följd av kostnadsutvecklingen i kombination med ett investeringsbehov. Det gör att någon överlikviditet att placera ej förekommer och att många placeringar hålls till förfall för att sedan gå till likviditeten. I dagsläget uppstår problem i och med att regionen ej kan återinvestera något och därmed kommer att hamna utanför policyns limiter på sikt. Detta ser man som ett dilemma.

Ytterligare en risk som framkommit vid intervju är en nyckelpersonsproblematik, då det endast är en person som regelbundet arbetar med placeringar. Ersättare är enligt uppgift ekonomidirektören, som vid behov får lära upp sig på arbetsuppgifterna. Det framhålls att extern part vet hur regionens finansförvaltning går till och kan stödja i ett sådant fall.

#### **4.3. Iakttagelser, bedömningar och rekommendationer - ansvarsfördelning**

##### **4.3.1. Iakttagelse: Arbetsfördelning**

I policyn anges att ersättare ska finnas för alla funktioner i tjänstemannaorganisationen. Vad gäller ersättare till internkontrollfunktionen är denna vakant.

En risk som framkommit vid vår granskning är en nyckelpersonsproblematik, då det endast är en person som regelbundet arbetar med placeringar (finansekonom). Ersättare finns, men är inte utbildad.

Internkontrollfunktionen utgörs idag av den person som är redovisningsekonom vid regionen. Denna person bokför de transaktioner som finansfunktionen genomför samt genomför också kontroller. Enligt uppgift från Regionen fanns tidigare en tvåhandsprincip enligt policy, men denna togs bort eftersom det saknades personal att kunna åstadkomma det.

#### *Bedömning*

För att följa gällande policy, bör det finnas ersättare till alla funktioner samt tillräcklig kompetens hos samtliga ersättare. En risk som framkommit vid vår granskning är en nyckelpersonsproblem, då det endast är en person som regelbundet arbetar med placeringar (finansekonom). Brist på introduktion och utbildning gör att en risk uppkommer. Dock finns ett stöd i en extern part.

Internkontrollfunktionen utgörs idag av den person som är redovisningsekonom vid regionen. Denna person bokför de transaktioner som finansfunktionen genomför samt genomför också kontroller. Att samma person kan bokföra och kontrollera det som bokförts är en brist ur ett internkontrollperspektiv, som bör åtgärdas.

#### *Rekommendation*

För att följa gällande policy, bör styrelsen tillsätta en ersättare till ordinarie tjänsteman i internkontrollfunktionen samt utbilda samtliga ersättare så att de kan ta vid om någon ordinarie tjänsteman är frånvarande.

Dessutom bör styrelsen tillse att organisationen förändras så att internkontrollfunktionen och den som bokför är skilda från varandra, så att en tvåhandsprincip kan upprätthållas i alla lägen.

#### **4.3.2. Iakttagelse: Behörigheter i banksystemet**

Enligt intervjuer har ekonomistrateg kontakt med banken och lägger upp behörigheter i banksystemet. Dock görs inte regelbunden uppföljning över vilka som finns upplagda i systemet.

#### *Bedömning*

Regionen bör ha en regelbunden kontroll och uppföljning av aktuella behörigheter i systemen, för att säkerställa att behörigheter för transaktioner avslutas vid exempelvis avslutad anställning.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att styrelsen tillser att en kontrollrutin införs för att säkerställa att behörigheter i banksystemet hålls aktuella.

## 5. Är den interna kontrollen tillräcklig avseende medelsförvaltningen

### 5.1. Kommunallagen om intern kontroll

Enligt SKL:s jurister<sup>4</sup> är en kontinuerlig återrapportering av viktiga ekonomiska transaktioner till ansvarigt politiskt organ ett nödvändigt inslag i den interna kontrollen när det gäller medelsförvaltning. Kommunallagen reglerar att det i föreskrifterna från fullmäktige ska anges hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske.

### 5.2. Policyns föreskrifter om uppföljning och rapportering till styrelse och fullmäktige

#### 5.2.1. Föreskrifter kring avrapportering i policy - pensionsmedelsförvaltning

För pensionsmedelsförvaltningen framgår av gällande policy att:

Det är landstingsfullmäktiges ansvar att förvaltningen sker i överensstämmelse med Kommunallagen 8 kap 2 - 3a §.

Av samma policy framgår att det är landstingsstyrelsens ansvar att tillse att förvaltningen verkställs enligt föreskrifterna i policyn.

Policyn föreskriver att de rapporter som lämnas till landstingsstyrelsen i samband med delårs- och årsbokslut ska visa om förvaltningen av värdepapper och/eller lån följer regler och limiter i placeringsreglementet.

**Vid tertialbokslut** rapporteras följande:

- Aktuell konsolideringsgrad i förhållande till den del av pensionsåtagandet som ska täckas.
- Pensionsportföljens totala avkastning sedan årsskiftet.
- Procentuell fördelning på tillgångsslag.
- Procentuell fördelning på emittenter med olika rating i förhållande till policyns limiter.
- Efterlevnad mot policyns etik- och miljökrav.
- Uppgift om pensionsåtagandets duration.
- Kostnader för förvaltningen.

**I samband med årsredovisningen** lämnas en **årsrapport** över pensionsportföljens förvaltning. Den ska innehålla:

- En redogörelse över det gångna årets placeringsverksamhet
- En bedömning av det kommande årets utveckling.
- Samma punkter som vid tertialbokslut, se ovan.

<sup>4</sup> Kommunallagen, kommentarer och praxis (SKLs jurister kommenterar lagen).

### **Föreskrifter kring avrapportering i policy – likviditets- och skuldförvaltning**

Vad gäller likviditets- och skuldförvaltningen föreskriver policyn att:

Redovisning av placerings- och finansieringsverksamheten ska ske genom att rapporter lämnas till landstingsstyrelsen efter delårsbokslut i april och augusti samt efter årsbokslut. Rapporter kan lämnas oftare om behov bedöms föreligga.

De rapporter som lämnas till landstingsstyrelsen i samband med delårs- och årsbokslut visar om förvaltningen av värdepapper och/eller lån följer regler och limiter i reglemente för finansförvaltning.

I rapporten redovisas:

- Likviditetsutveckling de senaste fem åren.
- Utestående volymer med fördelning på penningmarknadsinstrument och löptid och en jämförelse med tillåtna limiter enligt detta reglemente.
- Placeringsportföljens duration i relation till tillåten duration.
- Avkastningsberäkning i procent och kronor i relation till uppsatta mål.
- Om regionen har hållit en likviditetsbuffert som motsvarar uppsatta mål.
- Kommentarer till ränteutveckling.
- Utestående upplåning på certifikatsprogram/checkräkning.
- Eventuella avvikelser från limiter, samt vidtagna åtgärder.
- Kostnader för förvaltningen.

En gång per år ska en likviditetsplan ingå i likviditetsrapporten. Denna ska baseras på nästa års budget.

Några föreskrifter för hur uppföljning av skuldförvaltningen ska genomföras återfinns inte i policyn.

Hur **återrapporering till fullmäktige** ska genomföras återfinns inte i den finansiella policyn för regionen.

#### **5.2.2. Föreskrifter kring avrapportering i policy – gemensamt**

Rapporter för medelsförvaltningen ska enligt policyn lämnas till styrelsen i samband med delårs- och årsbokslut. De ska visa om förvaltningen av värdepapper och/eller lån följer regler och limiter.

Rapportering av värdepappersaffärer ska göras enligt följande:

- Direkt rapportering om beslutade affärer sker genom att ett delegationsbeslut skrivs och överlämnas till landstingsdirektören.
- Landstingsstyrelsen informeras om beslutade affärer genom de delegationsbeslut som landstingsdirektören meddelar styrelsen.
- Den tjänsteman som innehar den interna kontrollfunktionen ska rapportera direkt till landstingsstyrelsens ordförande och till landstingets revisorer om misstanke skulle uppkomma om oegentligheter i finansfunktionen.



Av regionstyrelsens protokoll framgår att följande genomförda affärer utifrån lämnade delegationsbeslut kopplat till medelsförvaltning informerats om vid styrelsens möten under 2015:

Datum för regionstyrelsens sammanträden 2015	Information om beslutade affärer kring placeringar, likviditet och skulder
8 januari	Nej
20-21 januari	Nej
24-25 februari	Nej
25-26 mars	Nej
8 april	Nej
28-29 april	Nej
26-27 maj	§ 145 Beslut fattade av finansekonom: Försäljning av värdepapper i pensionsportföljen, LS/536/2010, 2015-04-13, 2015-04-24
3 juni	Nej
25 augusti	Nej
29-30 september	Nej
21 oktober	Nej
3-4 november	Nej
23 november	Nej
8 december	Nej

### 5.3. Rapportering till regionstyrelsen under 2015

Kommunallagen föreskriver att det vid ett sammanträde skall föras protokoll (ordförandens ansvar) och att detta skall redovisa vilka ärenden som styrelsen handlagt. För varje ärende skall protokollet bland annat redovisa vilka beslut som har fattats, vilka ledamöter som har deltagit och vilka reservationer som har anmälts (KL 5 Kap 57-62§§ och KL 6 Kap 30§).

Vid vår granskning har vi tagit del av protokoll för regionstyrelsen och följande gäller sammanfattningsvis för rapportering till regionstyrelsen under 2015. Likviditetsrapporten är en rapport som finansekonomen tar fram utifrån Månadsrapport avseende överlikviditet och Riskkontrollrapport avseende pensionsmedelsförvaltning, som erhålls från extern part:

Datum för regionstyrelsens sammanträde (2015)	Behandling av rapport för pensionsförvaltning	Behandling av rapport för likviditetsförvaltning	Behandling av skuldförvaltning
8 januari	Nej	Nej	Nej
20-21 januari	Nej	Nej	Nej
24-25 februari	Nej	Nej	Nej
25-26 mars	Likviditetsrapport 2014 behandlas	Likviditetsrapport 2014 behandlas	Nej
8 april	Nej	Nej	Nej
28-29 april	Nej	Nej	Nej
26-27 maj	Likviditetsrapport 2015-04-30 behandlas	Likviditetsrapport 2015-04-30 behandlas	Nej

Datum för regionstyrelsens sammanträde (2015)	Behandling av rapport för pensionsförvaltning	Behandling av rapport för likviditetsförvaltning	Behandling av skuldförvaltning
3 juni	Nej	Nej	Nej
25 augusti	Nej	Nej	Nej
29-30 september	Likviditetsrapport 2015-08-31 behandlas	Likviditetsrapport 2015-08-31 behandlas	Nej
21 oktober	Nej	Nej	Nej
3-4 november	Nej	Nej	Nej
23 november	Nej	Nej	Nej
8 december	Nej	Nej	Nej

Rapportering görs tre gånger per år till regionstyrelsen, vilket också har skett under kalenderåret 2015. Enligt protokoll från regionstyrelsens möte i mars, maj och september 2015 innehåller Likviditetsrapporten en ”redogörelse för utvecklingen under 2014 av landstingets likviditet, kortsiktiga likviditetsförvaltning samt pensionsåtagande och pensionsportfölj.”

I vår granskning har vi ställt frågan till två av styrelsens ledamöter kring rapporteringen. Information erhålls muntligen vid varje styrelsemöte, ibland även skriftlig information. Oftast är finansekonomen föredragande och ekonomidirektören närvarar också. Tertiälvis fås information skriftligen. Finansekonom föredrar likviditetsrapport tertiälvis. Övrig rapportering har givits av ekonomidirektör. Det finns möjlighet att ställa frågor när finansekonom eller ekonomidirektören närvarar. Frågor ställs och diskussioner förs inom styrelsen kring lämnad information om finansförvaltningen och de rekommendationer som lämnas. Styrelsens ledamöter har inte fått och inte heller efterfrågat någon specifik utbildning kopplat till finansförvaltning. De menar att den information som erhålls på möten är av utbildande karaktär.

Vid vår granskning har vi konstaterat att det av protokollen framgår att rapportering görs tre gånger per år under kalenderåret 2015. Av intervju ovan framgår att någon form av avrapportering till styrelsen även görs månatligen, men att denna inte dokumenteras i styrelsens protokoll.

Av protokollen från regionstyrelsens sammanträden under året framgår endast att ”likviditetsrapporten<sup>5</sup> noteras till protokollet”.

#### 5.4. Rapportering enligt intervju

Uppföljningsrapporter lämnas tre gånger per år i samband med årsbokslut och delårsbokslut i ett separat ärende till styrelsen.

Sammanställning för kortfristiga placeringar och pensionsmedelsportföljen tas fram månatligen till tjänstemännen hos extern part.

Om förvaltningen innebär att placeringarna överskrider gränser och limiter i policyn, rapporteras det enligt uppgift löpande till styrelsen tertiälvis i likviditetsrapporterna.

<sup>5</sup> Enligt protokoll från regionstyrelsens protokoll under 2015 innehåller Likviditetsrapporten en ”redogörelse för utvecklingen under 2014 av landstingets likviditet, kortsiktiga likviditetsförvaltning samt pensionsåtagande och pensionsportfölj.”

Inom regionen pågår en omorganisation inom den administrativa organisationen, där även finansförvaltningens organisation ses över. I och med att skuldförvaltning tillkommer till finansförvaltningens arbetsuppgifter under 2016, ses möjligheter till förstärkning av bemanningen över.

Externt anlita part har rollen att de vid placeringar hjälper till att se på helheten kopplat till strategin och efterlevnad av policyn. Enligt uppgift är de inte med och fattar beslut om specifika placeringar. Finansekonomen fattar placeringsbeslutet i samråd med ekonomidirektören och regiondirektören skriver under själva beslutet.

Vad gäller skuldförvaltning har Region Jämtland Härjedalen idag inga skulder i form av lån. Då den negativa ekonomiska utvecklingen innebär ett negativt kassaflöde, kommer den kortsiktigt förvaltade likviditeten under 2016 att ersättas med en skuld. Fullmäktige har dels fattat beslut om att gå med i Kommuninvest, för att kunna ta upp lån samt dels fattat beslut att låna 100 mkr/år under åren 2016-2018.

Tertialvis, i samband med att tertialbokslut upprättas, lämnas en skriftlig rapport till regionsstyrelsen, innehållande information om förvaltning av värdepapper samt om portföljens sammansättning är i enlighet med gällande policy och de regler och limiter som anges i policyn.

Vid årsbokslut upprättas och lämnas en skriftlig rapport, årsrapport, till styrelsen. Den ska innehålla samma information som vid tertialbokslut samt även en redogörelse över det gångna årets placeringsverksamhet och en bedömning avseende året som kommer.

Månatligen erhålls en rapport från extern part, vilken enligt uppgift är mer detaljerad och bygger på policyn (riskkontrollrapport). Denna presenteras dock inte för styrelsen, då tertialrapporterna är mer anpassade för det ändamålet. Finansekonomen kontrollerar rapporterna med avseende på om de stämmer med aktuella innehav i värdepapper. Ekonomidirektören rapporterar månadsvis muntligen till styrelsen utifrån riskkontrollrapporten.

## **5.5. Övrig intern kontroll**

### **5.5.1. Policyns föreskrifter**

Regionens Finansiella policy föreskriver en ansvarsfördelning på minst två funktioner för att uppnå säkerhet och intern kontroll i förvaltningen. En klar uppdelning ska göras "mellan de som verkställer och de som kontrollerar värdepappersaffärer." I den kontrollerande rollen definierar policyn en internkontrollfunktion, där de som ingår i denna internkontrollfunktion:

- utför kontroller av enskilda affärer,
- stämmer av affärer mot placeringsreglemente, bokföring och besked från banker samt
- stämmer av att portföljen håller sig inom fastställda limiter

Vad gäller kontroller ska internkontrollfunktionen även utföra följande enligt policyn:

- kontrollera avräkningsnota från motpart mot den internt upprättade avräkningsnotan
- kontrollera bokföringsorder, vilka ska attesteras av ekonomichef.
- Inventering av innehav ska genomföras genom att minst en avstämning ska göras av huvudbok mot depåbesked från bank eller fondkommissionär vid delårs- och årsbokslut. Dessutom ska varje år minst tre avstämnings göras av alla värdepappersaffärer (köp, försäljningar och förfall) mot transaktionslistor från bankerna.

- På samma sätt ska även regionens lån enligt huvudbok stämmas av mot utestående lån enligt engagemangsbesked och transaktionslistor från bank
- Kontrollera att innehav respektive låneportfölj följer placeringsreglerna
- Samtliga delegationsbeslut ska överlämnas till internkontrollfunktionen innan de skickas vidare till landstingsdirektören. De kontroller som internkontrollfunktionen ska genomföra är att kontrollera följande:
  - att delegationsbeslutet innehåller de viktigaste uppgifterna för att man ska kunna fastställa att placeringen ryms inom ramarna för reglementena, huvudsakligen
    - emittent, samt placeringskategori/kreditrating
    - tillgångsslag
    - belopp
    - återstående löptid/duration
    - avkastning
    - motpart (bank/fondkommissionär)
  - Informationen i delegationsbeslutet ska kontrolleras mot avtalade villkor enligt avräkningsnota och i förekommande fall prospekt. Om delegationsbeslutet rör lån, ska informationen kontrolleras mot avtalade villkor enligt avräkningsnota eller andra lånehandlingar.

Policyn föreskriver även att betalningsuppdrag ska skrivas på av två personer i förening och finansfunktionen får enligt policyn aldrig befullmäktigas att kvittera ut medel från landstingets konto.

### 5.5.2. Kontroller som genomförs

De kontroller som genomförs inom medelsförvaltningen är enligt uppgift dels avrapportering till styrelse i enlighet med vad som beskrivits ovan och dels nedan beskrivna kontroller. I dokumentet "Processer inom finansförvaltningen" återfinns interna regler fastställda av tidigare ekonomidirektör, vilka tillämpas inom finans- och internkontrollfunktionen. Dessa omfattar såväl rutiner som kontroller. Internkontrollfunktionen innehas av redovisningsekonomen vid regionen.

Vid vår granskning har vi med utgångspunkt i de regler som finns för intern kontroll granskat de centrala delarna i intern kontrollfunktionens arbete. Detta genom att stickprovsvis kontrollera att de avstämningar som anges i policyn faktiskt har utförts under 2015.

Kontroll som ska genomföras	Utförs kontroll enligt vad policy föreskriver	Iakttagelser
Minst vid varje delårs- och årsbokslut skall en avstämning göras av depåbesked mot huvudbok.	Ja	Vi har inhämtat upprättad dokumentation av avstämning per 2014-12-31 samt 2015-08-31, där redovisningsansvarig har stämt av uppgifter enligt depåbesked mot huvudbok. Avstämningen är dokumenterad och har signerats av redovisningsekonomen.

Kontroll som ska genomföras	Utförs kontroll enligt vad policy föreskriver	Iakttagelser
<p>Minst tre gånger per år ska kontroll ske av samtliga värdepappersaffärer. Köp, försäljningar och förfall skall under en slumpvis vald månad kontrolleras mot underlag från bank.</p>	<p>Nej</p>	<p>Sedan mitten av 2014 bokför redovisningsekonom samtliga transaktioner gällande värdepapper. Detta innebär att någon kontroll av dessa transaktioner ej skett under senare tid, då intern kontrollfunktionen och redovisningsekonomen är samma person och ej kan kontrollera arbetsuppgifter utförda av sig själv. Förfall har förekommit under 2015, men inga köp och försäljningar.</p>
<p>Regionens lån enligt huvudbok skall stämmas av mot engagemangsbesked och transaktionslistor från bank.</p>	<p>Ej tillämplig</p>	<p>I dagsläget förekommer ingen belåning, varför denna kontroll ej är aktuell.</p>
<p>Regionens lån enligt huvudbok skall stämmas av mot engagemangsbesked och transaktionslistor från bank.</p> <p>Kontroll ska ske av att innehav respektive låneportfölj överensstämmer med de begränsningar som anges i placeringsreglementet.</p>	<p>Regionen har inga lån: ej tillämplig</p> <p>Ja, avseende innehav.</p>	<p>Vi har erfarit att denna kontroll görs av extern part vid upprättande av månadsrapport.</p> <p>Intern kontrollfunktionen tar del av denna rapport och kontrollerar i sin tur att extern part har rätt information gällande portföljens sammansättning.</p> <p>Vid vår granskning har vi identifierat att det finns innehav som inte är i enlighet med policy och som inte särskilt har kommenterats i rapport till regionstyrelsen, eller alltid i rapport från extern part.</p> <p>Kontroll av innehav i förhållande till begränsningar i policy har inte identifierat samtliga avvikelser</p>

## 5.6. Iakttagelser, bedömningar och rekommendationer– intern kontroll, uppföljning och rapportering

### 5.6.1. Iakttagelse: Rapportering - protokoll regionstyrelsen

Vid vår granskning har vi konstaterat att det av protokollen framgår att rapportering till regionstyrelsen genomförts tre gånger per år under kalenderåret 2015. Av intervju framgår att någon form av avrapportering till styrelsen även görs månatligen, men att denna och styrelsens ställningstaganden kring densamma inte dokumenteras i styrelsens protokoll.

Av protokollen från regionstyrelsens sammanträden under året framgår endast att "likviditetsrapporten<sup>6</sup> noteras till protokollet".

#### *Bedömning*

Vi bedömer att det är svårt att utläsa om regionstyrelsen särskilt diskuterat och bedömt vissa frågor i finansrapporteringen mot bakgrund av den knapphändiga informationen i protokollen.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att regionstyrelsens protokoll förtydligas så att det framgår om det finns några särskilda frågor kring finanshanteringen som diskuterats och den bedömning som gjorts.

### 5.6.2. Iakttagelse: Rapportering och uppföljning

För pensionsmedelsförvaltning regleras i Kommunallagen att det i de särskilda föreskrifterna ska anges hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske. SKLs jurister<sup>7</sup> kommenterar kommunallagens föreskrifter för medelsförvaltning med att:

Principerna för att utvärdera resultatet styr indirekt inriktningen på kapitalförvaltningen och bör därför ingå som en del i ett placeringsreglemente. Fullmäktiges föreskrifter ska innehålla en beskrivning för hur uppföljning ska ske och vilka rutiner och kontroller som bör finnas. Av uppföljningen bör enligt förarbetena bland annat framgå om pensionsmedelsförvaltningen har skett enligt principerna om god avkastning och betryggande säkerhet.

Av placeringsreglementet för pensionsmedelsförvaltningen framgår vad gäller uppföljning att

"Aktuella uppgifter om landstingets pensionsåtagande ska med jämna mellanrum hämtas från landstingets pensionsadministratör. Konsolideringsgraden framräknas sedan genom att det uppdaterade pensionsåtagandet marknadsvärderas och jämförs med den marknadsvärderade pensionsportföljen inklusive avkastning."

<sup>6</sup> Enligt protokoll från regionstyrelsens protokoll under 2015 innehåller Likviditetsrapporten en "redogörelse för utvecklingen under 2014 av landstingets likviditet, kortsiktiga likviditetsförvaltning samt pensionsåtagande och pensionsportfölj."

<sup>7</sup> Kommunallagen, kommentarer och praxis (SKLs jurister kommenterar lagen).

### *Bedömning*

Vår bedömning, mot bakgrund av ovanstående och styrelsens beredningsansvar enligt kommunallagen, är att regionstyrelsen bör bereda en ändring i föreskrifterna vad gäller hur uppföljning ska ske. Av uppföljningen bör enligt kommunallagens förarbeten bland annat framgå om pensionsmedelsförvaltningen har skett enligt principerna om god avkastning och betryggande säkerhet.

### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att regionstyrelsen bereder frågan om rapportering och uppföljning inför fullmäktige.

### **5.6.3. Iakttagelse - styrelsens beslut 2015 om beredning av årlig omprövning av policy**

Vid vår granskning har vi identifierat följande fråga kring hur styrelsens beslut 2015 om årlig omprövning av föreskrifter för medelsförvaltning inför fullmäktige ser ut, hur ofta gör styrelsen gör en utvärdering av placeringsverksamheten och vad denna omfattar

#### *Kommunallagen om styrelsens beredningsansvar*

Av Kommunallagens 6 kap 4 § framgår att det åligger styrelsen särskilt att

1. bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29-32 §§,
2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,
3. verkställa fullmäktiges beslut, och
4. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

Av KL 8 kap 3a§ framgår specifikt om föreskrifter för pensionsmedelsförvaltning att de ska omprövas så snart det finns skäl för det.

SKLs jurister<sup>8</sup> kommenterar lagens föreskrifter med att "en ingående utvärdering av placeringsverksamheten bör enligt lagmotiven göras minst en gång per år. I samband med denna bör styrelsen överväga om en omprövning av föreskrifterna för pensionsmedelsförvaltningen ska föreslås fullmäktige".

#### *Policyn om förändringar i policyn och beredning av omprövning av föreskrifter för medelsförvaltning*

I Finansiell policy föreskrivs för förändringar i policyn att "Landstingsfullmäktige fattar beslut om reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning" samt att "Det är landstingsfullmäktiges ansvar att fastställa placeringspolicy och placeringsreglemente" "Det är landstingsstyrelsens ansvar att bedöma behovet av att uppdatera placeringsreglemente och policy"

### *Bedömning*

Vår granskning visar att av styrelsens protokoll under 2015 framgår inte att några styrelsebeslut om beredning av årlig omprövning av föreskrifter för medelsförvaltning har tagits.

SKLs jurister<sup>9</sup> kommenterar kommunallagens föreskrifter i det

<sup>8</sup> Kommunallagen, kommentarer och praxis, (SKLs jurister kommenterar lagen)

<sup>9</sup> Kommunallagen, kommentarer och praxis, (SKLs jurister kommenterar kommunallagen)

- ▶ att styrelsen har ansvaret för att resultatet utvärderas och att avstämning sker mot fastställda avkastningskrav och riskbegränsningar samt
- ▶ att "en ingående utvärdering av placeringsverksamheten enligt lagmotiven bör göras minst en gång per år och
- ▶ att i samband med denna bör styrelsen överväga om en omprövning av föreskrifterna för pensionsmedelsförvaltningen ska föreslås fullmäktige

Vid vår granskning har vi noterat att det av protokoll inte framgår vilket styrelsens beslut kring utvärdering av placeringsverksamheten och omprövning av föreskrifterna är.

Vi har även noterat att föreskrifterna i Finansiell policy bör uppdateras, då det i policyn står landstinget, men att en ändring skett och att det sedan 1 januari 2015 är en region.

Kommunallagens förarbeten beskriver att styrelsen minst en gång per år ska genomföra en ingående utvärdering av placeringsverksamheten. Någon sådan reglering, återfinns inte i regionens Finansiella policy, utöver nuvarande bestämmelse att det är styrelsens ansvar att bedöma behovet av att uppdatera placeringsreglemente och policy. Enligt kommunallagen ska styrelsen årligen bereda frågan om översyn av policy inför fullmäktige, som bör fatta det formella beslutet.

Av gällande policy samt protokoll från regionfullmäktiges sammanträden under året framgår inte vilken åiterrapportering som ska göras och som genomförts till fullmäktige.

#### *Rekommendation*

Våra rekommendationer till förbättringar är att:

- ▶ Styrelsen i sitt beredningsansvar årligen inför fullmäktige bereder frågan om att policyn uppdateras.
- ▶ Att policyn uppdateras med föreskrifter kring årlig utvärdering av medelsförvaltningen och omprövning av föreskrifter för medelsförvaltningen. Härvid bör omfattning, ansvar etc. regleras.
- ▶ En årlig utvärdering av medelsförvaltningen mot uppsatta mål genomförs
- ▶ Hur åiterrapportering till fullmäktige ska genomföras bereds av styrelsen utifrån sitt beredningsansvar

#### **5.6.4. Iakttagelse: Rapporter och rutiner vid framtagande av rapport till regionstyrelsen**

Rapporteringen till regionstyrelsen benämns Likviditetsrapport men den innehåller såväl likviditetsförvaltning och finansiering samt pensionsmedelsförvaltning.

Rapporteringens innehåll, periodisitet och mottagare regleras i avsnitt 5.1 och 7.4 avseende likviditetsförvaltningen och i avsnitt 5.1 och 5.2 avseende pensionsmedelsförvaltningen.

Den tjänsteman som genomför placeringarna får en månadsrapport från extern part som samlar portföljnehav och rapporterar dessa jämfört med vissa limiter. Den externa partens rapporter baseras enligt uppgift på direktrapportering av innehav från depå, och det är enbart för



något fåtal värdepapper som Regionens finansekonom vidarebefordrar externa engagemangsbeked.

I samband med delårs- och årsbokslut sammanställer Regionens finansekonom en egen rapport till regionstyrelsen, till viss del baserad på erhållen rapport från extern part. Rapporten granskas inte av annan part jämfört mot den externa rapporten eller externa underlag. Rapport godkänns av regiondirektören innan den sänds till regionstyrelsen.

#### *Bedömning*

Vi finner det lämpligt att det av namnet framgår att rapporten omfattar både likviditetsrapportering m.m. och rapportering av pensionsplaceringar.

Vi bedömer att en extern part som sammanställer rapport och kontrollerar innehav mot policy och limiter kan medföra en extra kontrollfunktion. Vi bedömer att denna rapport även bör tillsändas annan intern kontrollfunktion än finansekonomen för granskning av att verksamheten bedrivs inom limiter.

I policyn framgår inte vilken funktion som upprättar de olika rapporterna och kontrollerar/godkänner rapporterna. Lämpligen kan en sammanställning upprättas avseende rapporteringen, innehållande typ av rapport, innehåll, periodisitet, upprättare, avsändare och mottagare.

Det kan övervägas att externt erhållen rapport ingår i delårs- och årsbokslutsrapporteringen till regionstyrelsen, och att det vid behov kompletteras med den information som saknas eller som förvaltningen särskilt vill kommentera. Rapporten till regionstyrelsen bör ur ett internkontrollperspektiv granskas mot extern rapport och externa underlag av annan part än finansekonomen som genomför placeringar och upprättar rapporten.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att en förteckning över rapporterna kompletteras i policy, och att regionrapporteringen granskas mot externa underlag av annan part än den som upprättar rapporten.

#### **5.6.5. Iakttagelse: Rapporteringens innehåll och innehav i likviditets- och pensionsmedelsförvaltningen**

Rapporteringens innehåll framgår enligt policy. Rapporterna daterade 2014-12-31 samt 2015-08-31 uppfyller inte fullt ut angivet rapportinnehåll.

#### *Bedömning*

Vi bedömer att rapporteringen till styrelsen i vissa avseende behöver utvecklas. Reglementena anger exempelvis att en jämförelse med tillåtna limiter ska göras i rapporteringen. Vi bedömer att en sådan rapportering också underlättar för styrelsen att säkerställa att regleringar och limiter efterlevs.

Förvaltning av pensionsmedel är långsiktig, vi bedömer det lämpligt att en rapportering av långsiktig avkastning inkluderas i rapporteringen. Rapporteringen bör innehålla en avstämning mot

fastställda avkastningskrav och riskbegränsningar. I nuvarande policy är avkastningskravet indirekt fastställt genom mål för konsolideringsgrad, som rapporteras och följs upp. Vi bedömer dock att denna uppföljning inte är tillfyllest, då pensionsportföljen mäts mot en pensionsskuld som minskar till följd av pensionsutbetalningar, vilket per automatik medför en ökad konsolideringsgrad. På motvarande sätt minskar uttag från pensionsmedlen konsolideringsgraden. Det blir härmed mycket svårt att uttyda ett långsiktigt resultat från förvaltningen och att genomföra en utvärdering av förvaltningen.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att krav på rapporteringens innehåll ses över och att det därefter säkerställs att rapporteringen uppfyller rapportkraven.

Det bör säkerställas att avvikelser från policy tydligt framgår i rapport till regionstyrelsen (se vidare iakttagelsen avvikelser mot policy). Det bör i rapporteringen införas en stående rubrik avseende policyöverträdelser, varvid i det fall det inte finns något att rapportera, så anges.

#### **5.6.6. Iakttagelse: Avvikelser mot policy**

I likviditetsportföljen finns en investering i Handelsbankens kreditcertifikat iTrxx 170710 som är ett strukturerat instrument som inte är kapitalgaranterat, vilket är ett krav enligt policy. Investeringen ger en högre kupongränta utöver Stibor tack vare exponering mot s.k. high yield-obligationer, d.v.s. obligationer utgivna av emittenter med lägre kreditvärdighet. Avvikelsen har inte uppmärksamats i rapport till regionstyrelsen, eller i rapport från extern part.

Vi noterar att det i likviditetsportföljen finns innehav i alternativa tillgångar, trots att dessa inte anges som tillåtet tillgångsslag. Alternativa tillgångar omnämns dock inte heller som ej tillåtna tillgångsslag.

I pensionsportföljen finns följande innehav som avviker från gällande policy avseende tillåtna emittenter och placeringslimiter för räntebärande värdepapper:

- Barclays fondobligation / emittenten Eksportfinans, 200 mkr, rating BBB- , se vidare nedan
- DNB Bank ASA, 4 mkr, rating A+. Innehavet flyttades till pensionsportföljen från likviditetsportföljen pga. avvecklingen av likviditetsportföljen. Värdepapperet har nu gått till förfall.
- Sveaskog, 2 innehav, sammantaget 22 mkr. Innehavet flyttades till pensionsportföljen från likviditetsportföljen pga. avvecklingen av likviditetsportföljen. Värdepapperet har nu gått till förfall.

Innehavet i Den Norske Bank och innehaven i Sveaskog har inte noterats som avvikelse i rapport till regionstyrelsen.

Innehavet i Barclays fondobligation / emittenten Eksportfinans framgår av rapporteringen till styrelsen i separat avsnitt. Innehavet utgör ca hälften av pensionsmedlen och är en strukturerad obligation. Regionen har gjort en egen analys av innehavet och styrelsen har beslutat att behålla värdepapperet. Vi finner inte stöd för att fullmäktige informerats om innehavet och avvikelsen mot policy. Värdepapperet är sannolikt svårt att sälja. Regionen har enligt uppgift vid ett tidigare till-

fälle undersökt möjligheten till försäljning men fann inget intresse från köpare. Vi har inte i vår granskning säkerställt att köpet av detta värdepapper låg inom gällande limit då det köptes 2007. Regionen har informerat oss om att så är fallet då emittenten vid detta tillfälle hade rating Aaa från Moody's.

#### *Bedömning*

Vi finner innehavet i Barclays fondobligation / emittenten Eksportfinans, som är en strukturerad obligation, särskilt problematiskt. Innehavet bryter väsentligt mot tillåten limit då den uppgår till cirka hälften av pensionsmedlen och har idag rating BBB-. Vi finner det lämpligt att ett så pass stort innehav som så väsentligt bryter mot gällande policy återrapporteras till fullmäktige.

Regionen har gjort en egen riskanalys av innehavet. Vi bedömer det lämpligt att inte uteslutande förlita sig på externa ratingbetyg.

Det kan noteras att marknadsvärdet på detta värdepapper är ytterst osäkert, då ingen marknadsvärdering finns att tillgå.

Vi finner det tveksamt om innehavet i Barclays fondobligation / emittenten Eksportfinans uppfyller kommunallagens krav på betryggande säkerhet och riskspridning. Vi har tidigare i vår rapport kommenterat att vi inte bedömer det lämpligt att tillåta investering i enskild emittent till hälften av pensionsmedlen, baserat på principen om riskspridning.

#### *Rekommendation*

Vi rekommenderar att innehav som inte ligger inom gällande limtiter eller riktlinjer säljs, alternativt att beslut om hantering fattas av regionstyrelsen och att detta vidare rapporteras till fullmäktige. Vi rekommenderar särskilt avseende Barclays fondobligation/emittenten Eksportfinans att det löpande utreds möjlighet till försäljning av detta värdepapper som en del av underlag för beslut om fortsatt hantering. Vid beslut om fortsatt innehav bör innehavet noggrant bevakas och löpande återrapporteras till styrelse och också regionfullmäktige.

## 6. Svar på revisionsfrågor

I detta avsnitt besvaras i granskningen uppställda revisionsfrågor:

### 6.1. Finns en fungerande och rimlig processbeskrivning gällande fördelning av arbetsuppgifter och ansvar inom regionens finansförvaltning?

Vår bedömning är att det finns en fungerande och rimlig processbeskrivning i policy och delegationsordningar.

Vår bedömning är även att processerna fungerar, men innehåller vissa brister, som måste åtgärdas för att uppnå en god intern kontroll. Efter utförd granskning konstaterar vi att det primärt är fördelning av arbetsuppgifter vad gäller internkontrollfunktionens organisation som bör förbättras. Detta gäller noterade brister i tvåhandsprincipen för internkontrollfunktionen samt att det saknas ersättare för internkontrollfunktionen.

Dessutom bör en kontrollrutin införas, för att säkerställa att alla transaktionsbehörigheter i banksystemet är aktuella vid varje tillfälle.

### 6.2. Har regionens finansförvaltning en ändamålsenlig organisation?

Vår bedömning är att finansförvaltningen i stort har en ändamålsenlig organisation, men att kontroll och rapporteringsrutiner bör utvecklas. Vi har i vår granskning noterat avvikelser mot policy som inte har identifierats och vidare rapporterats. Dessutom har vi funnit brister i internkontrollfunktionen, vilka måste åtgärdas för att den interna kontrollen i finansförvaltningen ska vara ändamålsenlig fullt ut (se 6.1 ovan).

Vår bedömning innefattar även att det finns en nyckelpersonsproblematik kopplat till finansekonomen, vilket också är en brist ur ett internkontrollperspektiv. Detta innebär en risk i och med att det inte finns en ersättare som kan finansekonomens uppgifter fullt ut.

### 6.3. Omgärdas organisationen av lämpliga och ändamålsenliga rutiner och kontroller?

Vår bedömning är att det finns vissa organisatoriska brister i internkontrollfunktionen såsom beskrivits ovan, vilket också påverkar rutiner och kontroller.

Vid vår granskning har vi även noterat att vi inte kan finna stöd för att en årlig utvärdering av placeringsverksamheten genomförs, vilket bör genomföras som en del i den interna kontrollen enligt kommunallagens intentioner. Vi bedömer att regionens policy bör uppdateras med avseende på detta.

### 6.4. Är regionens finansförvaltning organiserad så att den ger möjlighet att i tid reagera på utvecklingen på marknaden?

Vår bedömning är att regionens organisation möjliggör att i rimlig tid reagera på utvecklingen på marknaden. Vi noterar att det utöver den egna organisationen även finns en extern part som bevakar marknadsutvecklingen och återrapporterar till regionen. Vi bedömer även att det i en verksamhet som regionens, inte alltid är lämpligt att kortsiktigt agera på marknadsförändringar.

#### **6.5. Har regionens finansförvaltning en redovisning av placeringsverksamheten som ger insyn och underlättar kontroller?**

Vår bedömning är att redovisningen (rapporteringen) i vissa delar ger en god insyn i förvaltningen. Redovisningen (rapporteringen) bör dock i andra avseenden utvecklas, exempelvis för att lättare underlätta kontroller av överensstämmelse med gällande policys och limiter. Våra synpunkter vad gäller detta framgår av avsnitt 5.6

#### **6.6. Har regionens finansförvaltning rutiner som gör att beslutsfattare/ansvariga får en rättvisande och begriplig information i rätt tid?**

Vår bedömning av denna revisionsfråga är att rutinerna bör förbättras, då de innehåller brister.

Såväl i policy som i praktiken saknas rutiner för hur rapportering till fullmäktige ska gå till. Ett problematiskt innehav, som väsentligen bryter mot såväl gällande policy som principen om riskspridning inom pensionsmedelsförvaltningen har inte behandlats i fullmäktige, enligt vad som framgår av rapportering och protokoll.

Rapportering till styrelsen sker enbart tre gånger om året, vilket vi bedömer vara alltför sällan. Redovisningen som lämnas, har inte i alla fall särskilt noterat och rapporterat avvikelser mot policy.

Vi bedömer att det är svårt att utläsa om regionstyrelsen särskilt diskuterat och bedömt vissa frågor i finansrapporteringen, mot bakgrund av den knapphändiga informationen i protokollen. Spårbarheten och dokumentation i protokoll för den muntliga rapportering som enligt uppgift görs månatligen till styrelsen är obefintlig.

#### **6.7. Säkerställer regionens finansförvaltning att berörd personal får tillräckliga instruktioner och utbildning för sina arbetsuppgifter?**

Vi har vid vår granskning vad gäller utbildning för berörd personal, identifierat att utbildning och praktik för ersättare till de olika funktionerna bör utvecklas, så att policyns krav på kompetens och hög säkerhet kan uppfyllas till fullo.

De instruktioner som ges, lämnas i två policydokument beslutade av fullmäktige. Vid vår granskning har vi noterat ett antal förbättringsmöjligheter i dessa dokument. Vi bedömer att i vissa delar uppfylls inte kommunallagens krav på riskspridning och styrning av verksamhetens risktagande.

#### **6.8. Har regionens finansförvaltning kontroller som säkerställer att rutiner och kontroller utförs enligt gällande regelverk?**

Det finns kontroller som säkerställer att rutiner och kontroller utförs enligt gällande regelverk.

## 7. Sammanfattande bedömning och förbättringsområden

Vår sammanfattande bedömning är att vissa förbättringsåtgärder bör genomföras för att säkerställa fullgod intern kontroll i regionens finansiella förvaltning:

- Vi har identifierat förbättringsbehov avseende rapportering, utvärdering och uppföljning.
- Vi vill särskilt framhålla att avvikelser från policy bör återrapporteras till fullmäktige. Region- en har ett innehav i ett värdepapper som väsentligt avviker från gällande policy. Enligt vår bedömning är det dessutom tveksamt om detta innehav uppfyller kommunallagens krav på betryggande säkerhet och riskspridning. Fullmäktige bör löpande få information om styrel- sens bedömning och beslut om hantering av detta innehav.
- Det finns en nyckelpersonsproblematik kopplat till finansfunktionen och det bör ytterligare säkerställas att verksamheten kan bedrivas via ersättare vid varje tillfälle.
- Regionens regelverk bör i vissa delar vidareutvecklas för att säkerställa kommunallagens krav på riskspridning och riskbegränsningar.

Vi uppmanar regionstyrelsen att inför fullmäktige bereda frågan om uppdatering av regionens policy vad avser ovan identifierade avvikelser.

Vi rekommenderar att regionstyrelsen beaktar våra övriga noteringar och rekommendationer för att säkerställa förvaltningens organisation, rutiner och kontroller.

### 7.1. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer:

Vi har i vår granskning identifierat ett antal förbättringsområden/rekommendationer som be- skrivs nedan:

#### 7.1.1. *Rekommendationer/förbättringsförslag – regelverket för medelsförvaltning*

##### 7.1.1.1 *Vi har i vår granskning noterat följande övergripande förbättringsförslag kring ändringar i policyn*

- ▶ Termer och organ uppdateras så att de överensstämmer med den nu gällande organisat- ionen och verksamheten.

##### 7.1.1.2 *Vi har i vår granskning noterat följande förbättringsförslag både för Likviditetsförvaltning och skuldförvaltning:*

- ▶ Vi rekommenderar att verksamheten och policy förbereds inför framtida skuldförvaltning och likviditetshandling.
- ▶ Nedan lämnar vi i vissa avseenden detaljerade synpunkter på olika avsnitt i policy, även om policyn till vissa delar kommer att omarbetas med hänsyn till Regionens förändrade fi- nansiella ställning. Syftet med att vi är så pass detaljerade är att vi i revisionen vill vara proaktiva och bidra till förbättringar inom ett relativt komplicerat och riskutsatt område.

- ▶ Vi rekommenderar det övervägs om strukturerade instrument ska utgöra tillåten placeringsform i en likviditetsförvaltning. Om strukturerade instrument ska tillåtas, bör det noga regleras vilka former av strukturerade instrument som tillåts.
- ▶ Det bör noteras i rapporteringen att det finns ett innehav som inte följer policy.
- ▶ Vi rekommenderar en översyn av tillåtna emittenter och limiter, baserad på principen diversifiering, likviditet i placeringarna samt vad som bedöms vara lämplig kreditexponering på emittent för Regionen. Vi rekommenderar att limiter även inkluderar bankinlåning, specialinlåning samt dagslån, samt att löptiden regleras. Tillämpade ratingskalor bör förklaras fullt ut.
- ▶ Vi rekommenderar att regleringen avseende beslutsinstans vid överträdelse av limiter förtydligas och att denna beslutsrätt gäller fram till rapportering och beslut i landstingsstyrelsen.
- ▶ Vi rekommenderar att bestämmelserna vid fondinvesteringar utvecklas med hänsyn till diversifieringsprincipen. Beaktat den framtida avvecklingen av likviditetsportföljen blir dock denna rekommendation mindre relevant.
- ▶ Vi rekommenderar att skuldförvaltningen närmare regleras med hänsyn till den förväntade ökade upplåningen i Regionen.

#### *7.1.1.3 Vi har i vår granskning noterat följande förbättringsförslag för Pensionsförvaltning:*

- ▶ Mot bakgrund av förändrad finansiell ställning bör Regionen utreda om de ska ha en fortsatt pensionsförvaltning, och i sådant fall fastställa strategi och ramar för denna.
- ▶ Vi rekommenderar att strategin avseende pensionsförvaltningen ses över, som en del av det förändringsarbete som föranleds av Regionens förändrade finansiella ställning.
- ▶ Vi rekommenderar att reglering av tillgångsfördelning och limiter ses över baserat på kraven på att tillåten risk vid placering av pensionsmedel ska fastställas och därmed inte lämna ett alltför brett utrymme för tjänstemannabeslut, och att tillgångarna placeras så att lämplig riskspridning uppnås.
- ▶ Vi rekommenderar att regleringen avseende tillåtna emittenter och limiter behöver ses över. Den grundläggande principen om diversifiering bör beaktas i än större omfattning.
- ▶ Regleringen av strukturerade obligationer bör utvecklas.
- ▶ Vi rekommenderar att regleringen avseende beslutsinstans vid nedgradering i rating och överskridande av limit förtydligas och att denna beslutsrätt gäller fram till rapportering och beslut i regionstyrelsen.
- ▶ Vi rekommenderar att avvikelser från policy bör framgå i rapportering till regionfullmäktige, inte enbart till regionstyrelsen, då det är regionfullmäktige som beslutat om policy.

#### **7.1.2. Rekommendationer/förbättringsförslag – organisation och ansvarsfördelning**

- ▶ Vår rekommendation är att styrelsen tillser att ersättare till ordinarie tjänsteman i internkontrollfunktionen tillsätts samt utbilda samtliga ersättare så att de kan ta vid om någon ordinarie tjänsteman är frånvarande.
- ▶ Styrelsen bör tillse att organisationen förändras så att internkontrollfunktionen och den som bokför är skilda från varandra, så att en tvåhandsprincip kan upprätthållas i alla lägen.

- ▶ Vi rekommenderar att styrelsen tillser att en kontrollrutin införs för att säkerställa att behörigheter i banksystemet hålls aktuella.

### **7.1.3. Rekommendationer/förbättringsförslag - beslut om beredning av årlig omprövning av policy**

Våra rekommendationer till förbättringar är att:

- ▶ Styrelsen i sitt beredningsansvar inför fullmäktige bereder frågan om att policyn uppdateras med föreskrifter kring årlig utvärdering av medelsförvaltningen och omprövning av föreskrifter för medelsförvaltningen. Härvid bör omfattning, ansvar etc. regleras.
- ▶ En årlig utvärdering av medelsförvaltningen mot uppsatta mål genomförs

### **7.1.4. Rekommendationer/förbättringsförslag – uppföljning och rapportering**

I samband med vår granskning har vi noterat följande förbättringsområden:

- ▶ Regionstyrelsens protokoll bör förtydligas så att det framgår om det finns några särskilda frågor kring finanshanteringen som diskuterats och den bedömning som gjorts
- ▶ Regionstyrelsen bör bereda frågan om rapportering och uppföljning inför fullmäktige.
- ▶ Att policyn uppdateras med föreskrifter kring årlig utvärdering av medelsförvaltningen och omprövning av föreskrifter för medelsförvaltningen. Härvid bör omfattning, ansvar etc. regleras.
- ▶ Att en årlig utvärdering av medelsförvaltningen mot uppsatta mål genomförs
- ▶ Att frågan om hur återrapportering till fullmäktige ska genomföras bereds av styrelsen utifrån sitt beredningsansvar
- ▶ Vi rekommenderar att en förteckning över rapporterna kompletteras i policy, och att rapporteringen granskas mot externa underlag av annan part än den som upprättar rapporten.
- ▶ Vi rekommendera att krav på rapporteringens innehåll ses över och att det därefter säkerställs att rapporteringen uppfyller rapportkraven.
- ▶ Det bör säkerställas att avvikelser från gällande policy framgår i rapport till regionstyrelsen (se vidare iakttagelsen avvikelser mot policy). Det bör införas en stående rubrik avseende policyöverträdelser, varvid i det fall det inte finns något att rapportera, så anges.



### **7.1.5. Rekommendationer/förbättringsförslag – avvikelser mot policy**

Vi rekommenderar att innehav som inte ligger inom gällande limititer eller riktlinjer säljs, alternativt att beslut om hantering fattas av regionstyrelsen och att detta vidare rapporteras till fullmäktige. Vi rekommenderar särskilt avseende Barclays fondobligation /emittenten Eksportfinans att det löpande utreds möjlighet till försäljning av detta värdepapper som en del av underlag för beslut om fortsatt hantering. Vid beslut om fortsatt innehav bör innehavet noggrant bevakas och löpande återrapporteras till styrelse och också regionfullmäktige.

Umeå den 5 februari 2016



Malin Westerberg Blom

*Certifierad kommunal revisor och  
Auktoriserad revisor*



Ulrika Bagge

*Specialist inom finansiella tjänster*

## Källförteckning

Kommunallag (1991:900), kapitel 3, 6 och 8

Finanspolicy i form av följande två dokument:

- Reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning (LS/1358/2013, version 2).
- Placeringsreglemente för förvaltning av pensionsmedel (LS/1386/2013 version 2).

Regionstyrelsens protokoll 2015

Regionfullmäktiges protokoll 2015

Årsredovisning per 2014-12-31

Delårsrapport per 2015-08-31

Finansplan Region Jämtland Härjedalen 2016-2018

Risikkontrollrapport per 2015-10-31

Månadsrapport Jämtlands läns landstings överlikviditet 2015-10-31

Likviditetsrapport 2014-12-31, 2015-04-30 och 2015-08-31

Kreditcertifikat iTraxx villkor

Valutaobligation villkor

Reglemente för Regionstyrelsen i Region Jämtland Härjedalen 2015-2018, version 4

Reglemente för Regionstyrelsen i Region Jämtland Härjedalen 2015-2018, version 5; 2015-11-25

Delegationsbestämmelser för Regionstyrelsen i Region Jämtland Härjedalen 2015-02-25

Delegationsbestämmelser för regiondirektören i Region Jämtland Härjedalen 2015-08-15

Landstingsdirektörens befogenhetsplan

Internkontrollreglemente för Region Jämtland Härjedalen, version 2

Processer inom finansförvaltningen, Ekonomistaben; gällande från 2013-11-08

## Begreppsförklaring

(Källa Finansiell policy Region Jämtland Härjedalen bestående av följande två dokument; Reglemente för kortsiktig likviditetsförvaltning, finansiering och skuldförvaltning (LS/1358/2013, version 2) samt Placeringsreglemente för förvaltning av pensionsmedel (LS/1386/2013 version 2))

### Duration

Ett räntebärande värdepappers återstående löptid i genomsnitt. Måttet beskriver samtidigt värdepapperets räntekänslighet, d v s hur mycket priset på värdepapperet förändras när räntan förändras med en procentenhet. Till skillnad från begreppet "återstående löptid" tar durationsmåttet hänsyn till effekten på räntekänsligheten av återinvesteringen av obligationens räntekuponger. Värdet på en obligation går ned när räntan går upp. Samtidigt kan obligationens räntekupong återinvesteras till en högre ränta vilket motverkar värdenedgången. Durationen för en fastförräntad kupongobligation är därför alltid kortare än dess faktiska återstående löptid.

### Kreditrisk

Risken att låntagaren inte fullgör sina betalningsförpliktelser.

### Likviditetsrisk

Risken att ett värdepapper inte går att sälja när som helst på andrahandsmarknaden till ett känt pris.

### Ratingkategorier

Ratinginstituten Standard & Poor's (S & P's) och Moody's Investors Service Inc (Moody's) klassificering av långfristig upplåning kan illustreras enligt följande:

S&P's kreditvärdighetsbedömningar av svenska företagscertifikat och kommuncertifikat baserar sig på en inhemsk ratingskala som sträcker sig från K-1 till K-5. En emittent av penningmarknadsinstrument som hänförs till kategori K-1 bedöms ha en mycket god kapacitet att möta aktuella betalningsförpliktelser medan en emittent som placerats i kategori K-5 är, eller förväntas bli, ur stånd att i tid möta aktuella betalningsförpliktelser.

Ratinginstitut	Mycket hög kreditvärdighet	Hög kreditvärdighet	Spekulativ kreditvärdighet	Mycket låg kreditvärdighet
S & P's	AAA till AA-	A+ till BBB-	BB+ till B-	CCC till D
Moody's	Aaa till Aa3	A1 till Baa3	Ba till B	Caa till C

### Ränterisk

Risken för att variationer i det allmänna ränteläget leder till kapitalförluster eller ger effekter på räntenettot.

### Strukturerat instrument

Ett strukturerat instrument klassificeras som en obligation och det nominella värdet är garanterat på förfalldagen. Instrumentet är konstruerat av en obligation och en/flera optioner. Syftet är ofta att avkastningen ska följa ett index, t ex ett aktiemarknadsindex. Men, strukturerade instrument kan även ha en avkastning som är kopplad till ränteutvecklingen.

### Valutarisk

Risken att värdet i svenska kronor förändras för placeringar och lån i utländsk valuta.