



Landstinget Dalarna

**Granskning av finansförvaltningen
Rapport**

KPMG AB
2011-03-17
Antal sidor: 12

Innehåll

1.	Slutsatser och sammanfattning	1
2.	Uppdrag	3
3.	Bakgrund	3
4.	Syfte och särskilda frågeställningar	3
5.	Metod	4
6.	En kort beskrivning av finansverksamheten	4
7.	Resultat av granskningen	5
7.1	Är antagna placeringsregler och placeringsdirektiv ändamålsenliga med avseende på aktualitet, innehåll etc?	5
7.2	Följer befintliga placeringar antagna regler och direktiv?	7
7.3	Regleras i regler och direktiv avkastning och risker i olika tillgångsslag på ett ändamålsenligt sätt?	8
7.4	Är organisation och praktiskt tillämpade rutiner för kapitalförvaltningen ändamålsenliga och är den interna kontrollen tillräcklig?	9
7.5	Används jämförelseindex och riskjusterade nyckeltal etc och är dessa i förekommande fall ändamålsenliga?	10
7.6	Finns en tillräcklig uppföljning och rapportering såväl till landstingets tjänstemannaledning som till den politiska ledningen?	10
7.7	Finns på motsvarande sätt som för kapitalplaceringar regler, organisation, rutiner etc för kapitalanskaffning (t ex lån)	10

1. Slutsatser och sammanfattning

Finansförvaltningen inom Landstinget Dalarna är under utveckling. Arbetet med att utveckla finansförvaltningen har pågått sedan den nuvarande finanshandläggaren rekryterades 2008. Det kan förväntas att finansförvaltningen når en nivå under 2011 som kan bedömas som fullt färdig att utvärderas ur alla aspekter.

Finansförvaltningens målsättningar är ändamålsenliga och ambitionerna rimligt höga. KPMG har dock funnit ett antal brister i genomförandet under 2010. De väsentligaste iakttagelserna är följande:

Iakttagelser rörande avvikelser från gällande regelverk	
Vissa placeringar är inte tillåtna enligt antagna placeringsriktlinjer (avsnitt 7.2)	Rekommendation: Analysera portföljerna och tillse att alla innehav följer antagna regler
Det finns en risk för avvikelser mot limiter, eftersom det saknas en fullständig uppföljning (avsnitt 7.2 och 7.6)	Rekommendation: Etablera en heltäckande uppföljning gentemot limiter som tar hänsyn till både egna innehav och innehav som ingår i de fonder landstinget äger
Iakttagelser rörande brister gentemot god praxis i jämförbar verksamhet	
Gällande finanspolicy uppfyller ej god standard (avsnitt 7.1)	Rekommendation: Uppdatera finanspolicy
Ansvarsfördelningen mellan olika tjänstemän är otydlig (avsnitt 7.4)	Rekommendation: Tillse att ansvar och befogenheter i policyer, placeringsdirektiv och fullmakter är samstämmiga och tydliga
Rapportering av finansverksamheten sker oregelbundet och är av låg kvalitet (avsnitt 7.5 och 7.6)	Rekommendation: Etablera en periodisk rapportering som inkluderar väsentliga avkastningstal, nyckeltal och jämförelser med index
Iakttagelser rörande brister gentemot best practice inom finansverksamhet	
Det finns ett stort nyckelpersonsberoende rörande kunskap och kompetens inom det finansiella området (avsnitt 7.4)	Rekommendation: Tillse att fler personer inom Landstinget Dalarna besitter grundläggande kunskap inom finansiell ekonomi

Det saknas en självständig uppföljning av risktagandet inom finansförvaltningen (avsnitt 7.4)	Rekommendation: Etablera en gentemot finansförvaltningen självständig riskkontrollfunktion som rapporterar till ekonomidirektören.
---	--

En placering har diskuterats särskilt i granskningen. Det är en strukturerad produkt arrangerad av Svenska Garantiprodukter och emitterad av Xelo plc. KPMGs bedömning, baserad på finansförvaltningens pm, är att placeringen bryter mot gällande finanspolicy, då det är en strukturerad produkt som inte enbart är baserad på aktier och att dess kapitalgaranti inte är utformad enligt gängse praxis¹. Placeringsprodukten är komplex och risknivån i produkten har kraftigt ökat under senare tid. (Se vidare avsnitt 7.2 och bilaga 1.)

Under granskningen har det framkommit att det pågår ett flertal aktiviteter, varav vissa har som målsättning att åtgärda ovan beskrivna brister. I detta sammanhang kan följande vara värt att nämna.

Landstinget Dalarna har påbörjat ett arbete med en i princip helt ny finanspolicy, som ska ersätta den för närvarande gällande finanspolicyn som har stora brister och inte är ändamålsenlig. Förvaltningen av pensionsmedel och donationsmedel har överlag betydligt mindre brister i de direktiv som gäller för var och av dessa förvaltningar. Vi ser dock ändå förbättringsbehov i vissa avsnitt i direktiven.

Slutsatsen av ett flertal iakttagelser är att den interna kontrollen inom finansförvaltningen bör förbättras. En tydligare ansvarsfördelning mellan landstingsråd, ekonomidirektör och finanshandläggare är önskvärd, vilket är en uppfattning som verksamheten delar. Det finns ett stort nyckelpersonsberoende, och den finansiella kompetensen bör breddas till fler personer. Ett sätt att motverka risken med nyckelpersonsberoende är att ha god dokumentation på verksamhetens processer och rutiner, vilket idag överlag saknas även om vissa initiativ har tagits. Det nyligen anskaffade IT-stödet för finansförvaltningen har funktioner för intern kontroll som ännu inte utnyttjas fullt. Slutligen finns ingen självständig riskkontroll som skulle kunna ge en oberoende rapportering på Landstinget Dalarnas risktagande.

Vi har konstaterat att uppföljning och rapportering behöver utvecklas, då den under 2010 varken har följt de egna riktlinjerna eller god standard. Finansförvaltningen uppger att det pågår aktiviteter för att etablera en rapportering.

¹ Finanspolicyn ställer dessa krav på strukturerade produkter.

2. Uppdrag

KPMG har av Landstinget Dalarnas (LD) revisorer fått i uppdrag att granska landstingets finansförvaltning. Granskningen har utförts i enlighet med den projektplan som utgick ifrån revisionskollegiets projektbeskrivning.

3. Bakgrund

Landstinget Dalarna hanterar årligen stora summor likvida medel. Landstinget har också haft en jämförelsevis god likviditet vilket möjliggjort mer långsiktig kapitalplacering.

LD står inför investeringar i nytt vårdblock och behöver finansiera detta externt. Sedan tidigare finns långtidsleasing av ett antal lokaler, tidigare ägda av LD.

Finansförvaltningen omfattar således både tillgångs- och skuldsidan.

Landstingets kapitalförvaltning är viktig ur flera olika perspektiv och det är av stor betydelse att den centrala politiska ledningen tagit tydlig ställning till hur och på vilka villkor placeringar får ske och i förekommande fall också kapitalanskaffning. Det kan gälla acceptabla risker, vilka typer av instrument som får användas, vid placering i aktier om undantag ska göras från t ex vissa branscher eller vissa t ex mindre listor. Samtidigt sker utvecklingen på de finansiella marknaderna snabbt vilket ställer stora krav både på uppdateringar av policydokument och på de personer som faktiskt hanterar placeringsverksamheten vare sig detta sker internt i organisationen eller görs av externa upphandlade förvaltare.

4. Syfte och särskilda frågeställningar

Syftet med granskningen är att bedöma ändamålsenligheten i Landstinget Dalarnas finansförvaltning.

Den övergripande granskningen syftar till att ge svar på följande särskilda frågeställningar:

- Är antagna placeringsregler och placeringsdirektiv ändamålsenliga med avseende på aktualitet, innehåll etc?
- Följer befintliga placeringar antagna regler och direktiv?
- Regleras i regler och direktiv avkastning och risker (ränterisker, likviditetsrisker, kreditrisker och eventuella valutarisker och administrativa risker) i olika tillgångsslag på ett ändamålsenligt sätt?
- Är organisation och praktiskt tillämpade rutiner för kapitalförvaltningen ändamålsenliga och är den interna kontrollen tillräcklig?

- Används jämförelseindex och riskjusterade nyckeltal etc och är dessa i förekommande fall ändamålsenliga?
- Finns en tillräcklig uppföljning och rapportering såväl till landstingets tjänstemannaledning som till den politiska ledningen?
- Finns på motsvarande sätt som för kapitalplaceringar regler, organisation, rutiner etc för kapitalanskaffning (t ex lån)?

Denna rapport är disponerad utifrån dessa frågeställningar.

5. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och analyser. Intervjuer har genomförts med ekonomidirektören, finanschefen, redovisningsekonom för finansförvaltningen och placeringsrådets ordförande.

Projektet inleddes med en kartläggning av LDs egen dokumentation i form av placeringsriktlinjer, presentation av finansförvaltningen m m.

På en övergripande nivå har centrala processer kartlagts för att ge underlag till en bedömning av den interna kontrollen.

LDs olika tillgångsportföljer har studerats i syfte att kontrollera att de olika innehaven och fördelningen följer relevanta placeringsriktlinjer.

Slutligen har en analys gjorts av landstingets beredskap för att klara sina pensionsåtaganden, resultat- och likviditetsmässigt.

6. En kort beskrivning av finansverksamheten

Finansförvaltningen lyder under ekonomidirektören. Det finns en ansvarig handläggare inom finansförvaltningen. Finansförvaltningen lånar en person från Redovisningen för finansiella frågor, som arbetar cirka 75 – 80 procent av sin arbetstid för finansförvaltningen. Ekonomidirektören har upprättat ett placeringsråd med tre externa ledmöter, som utgör en rådgivande funktion. Även finanshandläggaren ingår i placeringsrådet.

Finansförvaltningen omfattar följande områden:

- Landstingets internbank. Denna omfattar all upplåning i landstinget som ska ske via finansförvaltningen. Vidare ingår att internbanken upphandlar banktjänster och tillhandahåller en koncernkontostruktur som förvaltningen och bolag ska utnyttja. Till koncernkontot på banken finns en lånelimit (“checkräkning”) på 200 mkr kopplad. Vid tidpunkten för intervjuer med finansförvaltningen uppgick saldot till cirka mi-

nus 100 mkr. Variationen på koncernkontot är relativt hög beroende på när skatt inbetalas och främst löner utbetalas.

- Förvaltning av landstingets skulder, för närvarande leasing och fastighetsrenting (som en följd av den ”sale-lease-back” transaktion avseende verksamhetslokaler som landstinget genomförde) på totalt ca 525 mkr.
- Förvaltning av landstingets överskottslikviditet, för närvarande cirka 430 mkr. Med överskottslikviditet avses landstingets egna medel som inte är fonderade för något särskilt syfte (jämför pensionsfonden) och som inte behövs i närtid enligt de likviditetsprognoser som upprättas.
- Förvaltning av landstingets pensionsmedel, baserat på ett politiskt beslut att särskilja i ett första steg 100 mkr och i ett andra steg 100 mkr från landstingets övriga medel för att i framtiden kunna möta ökande pensionsutbetalningar. För närvarande är cirka 145 mkr placerade i finansiella instrument.
- Förvaltning av landstingets donationsmedel, för närvarande cirka 296 mkr. Notera att donationsstiftelserna inte är en del av landstingets verksamhet, men att landstinget förvaltar dessa medel och hanterar administration inklusive stipendier utifrån stiftelseurkunder.

7. Resultat av granskningen

7.1 Är antagna placeringsregler och placeringsdirektiv ändamålsenliga med avseende på aktualitet, innehåll etc?

Den för närvarande gällande finanspolicyn (“Regler för kapitalanvändning och finansiering”) avseende landstingets överskottslikviditet är beslutad av fullmäktige i augusti 2001. Policyn är relativt allmänt hållen och ger inte den styrning som vi bedömer lämplig för ett landsting. På en övergripande nivå bedömer vi att den har stora brister och inte är ändamålsenlig. LD har dock påbörjat ett arbete med en i princip helt ny finanspolicy. Av detta skäl väljer vi att kommentera det aktuella utkastet på finanspolicy, istället för att i detalj diskutera motiven till varför den gällande policyn inte är ändamålsenlig.

Finansförvaltningen har tagit fram ett förslag på ny finanspolicy som ska ersätta den äldre. Avsikten är att fullmäktige ska kunna besluta om denna i april 2011. Några kommentarer rörande utkastet på ny finanspolicy (på en relativt hög nivå, ytterligare detaljer skulle kunna kommenteras, men begränsas till denna nivå med anledning av rapportens syfte och omfattning):

- Policyn bör kopplas till den aktuella finansplanen för LD.

- Policyn kommenterar olika former av finansiella risker, dessa är dock ej definierade i utkastets utformning. I brist på definition kan riskerna tolkas på olika sätt inom landstinget.
- Identifieringen av beslutsinstanser och ansvarsfördelning stämmer ej med de gällande placeringsdirektiven för pensionsfond och donationsmedel. Även inom förslaget till policy är ansvaret för beslut om avtal med extern förvaltare oklart visavi ansvaret för att besluta om val av kapitalförvaltare och upphörande av förvaltningsmandat.
- Enligt punkterna 4.6 respektive 4.7 ska förvaltning/bolag placera eller låna medel av Internbanken till s k marknadsmässiga villkor. LD bör precisera vad som avses med marknadsmässiga villkor.
- Avsnitt 5 om upplåning och skuldförvaltning bör referera till beslutade låneramar av fullmäktige.
- I avsnitt 6.2.6 rörande alternativa tillgångar är limiter på risknivån i detta tillgångslag svagt definierade. Visserligen ställs krav på låg korrelation till respektive lägre risk än aktiemarknader, men olika aktiemarknader har olika risknivåer. Risker i alternativa placeringar bör definieras närmare och godtagna risknivåer preciseras kvantitativt.
- Det ställs inga krav på rating eller motsvarande kvalitetsbedömning på ”husbank”, d v s den bank som tillhandahåller koncernkonto, vilket särskilt bör beaktas eftersom obegränsat med medel får stå på koncernkontot.
- Policyn saknar information om hur rapportering och uppföljning ska ske.
- Policyn medger placering i s k strukturerade produkter, men ställer inga krav på kapitalgaranti.

Avseende de gällande ”Placeringsdirektiv för förvaltning av pensionsfond” (beslutade i november 2009 av fullmäktige) samt ”Placeringspolicy för förvaltning av Donationsmedel” (beslutade i november 2009 av fullmäktige) lämnas följande kommentarer².

- Definitioner av olika former av finansiella risker vävs samman med hur dessa ska hanteras. I vissa fall saknas definition. I vissa fall hänvisas till ”vedertagna principer” eller dylikt, vilket kan försvåra tolkningen av vad som är beskrivande text och vad som är LDs regler.

² Notera att de olika riktlinjerna innehållsmässigt liknar varandra, och att ett antal formuleringar förekommer i båda. Dock är det olika risknivåer m m.

- Den strategiska allokeringen tillåter alternativa tillgångar inom samma limit som räntebärande tillgångar. Visserligen ställs krav på låg korrelation till respektive lägre risk än aktiemarknader, men olika aktiemarknader har olika risknivåer. Risken i alternativa placeringar bör definieras närmare och godtagna risknivåer preciseras kvantitativt.
- Den strategiska allokeringen tillåter aktier generellt, utan specificering av land, region eller annan inriktning. Visserligen är det i allmänhet hög korrelation mellan aktiemarknader i stort, men risken mätt som volatilitet varierar ändå stort, en allmän bedömning är att den kan variera mellan 12 och 40 procent mellan olika regioner och inriktningar. LD bör ange den önskade risknivån inom aktier på ett lämpligt sätt.
- Det framgår inte hur sammanvägningen av olika index ska ske för att kunna utvärdera förvaltningen.

7.2 Följer befintliga placeringar antagna regler och direktiv?

KPMG har gått igenom portföljernas innehav och jämfört dessa med *gällande* regler och direktiv. Nedan redovisas de avvikelser som vi har funnit.

- Det finns två strukturer i portföljen för överskottslikviditet som vi bedömer inte följer gällande policy. Antingen är avkastningen inte relaterad till aktier, alternativt saknas kapitalgaranti.
 - AIOBL 424 151222
 - CMS 523 Twister
- Det finns en räntebärande placering i portföljen för överskottslikviditet som vi bedömer inte följer gällande policy. Bolaget är ej börsnoterat på Stockholmbörsen.
 - Fortum FRN
- Inom portföljen för donationsmedel bedömer vi att förvaltningen sker mycket nära eller strax över limiterna. Vi bedömer att det troligen saknas en genomlysning av hela portföljen avseende limiterna, dvs en sammanräkning av direktägda innehav och indirekt ägda innehav som ingår i de fonder LD äger.
 - Räntefond SEB Short Bond Fund; svårbedömd rating i fonden. Det finns en risk att ratinglimiter överträds.

- Ratos, en andel inom aktier på 9,8 procent jämfört med en limit på 10 procent. Donationsmedelsportföljen innehåller även aktiefonder, om de har innehav i Ratos finns risk att limiten överträds.

AIOBL 424 151222 har diskuterats särskilt i granskningen. Det är en strukturerad produkt arrangerad av Svenska Garantiproducter och emitterad av Xelo plc. Ursprungligt investeringsbelopp var 20 mkr. KPMGs bedömning är att placeringen bryter mot gällande finanspolicy, då det är en strukturerad produkt som inte enbart är baserad på aktier och att dess kapitalgaranti inte är utformad enligt gängse praxis³. Placeringsprodukten är komplex, och den information som gavs av SGP vid köptillfället är svårtolkad. Xelo plc är ett SPV⁴ organiserat av Barclay Capital plc. Syftet är, om det följer normal praxis, att överta en portfölj av engagemang av en viss karaktär av Barclay Capital. Xelo plc finansierade sedan köpet av dessa genom att emittera obligationer. Svenska Garantiproducter förmedlade dessa obligationer i Sverige. I samband med att Xelo plc arrangerades gavs obligationerna en rating på AAA, dvs i princip bästa möjliga rating. I spåren av finanskrisen under 2008 och 2009 har emellertid ratingen kraftigt sänkts under senare tid, och enligt nämnda pm till nivån CCC minus i juli 2009. I samband med LD's köp av AIOBL 424 151222 var således inte den implicita risknivån oroväckande hög, men placeringen bröt ändå mot finanspolicyen vid den tidpunkten⁵. Ytterligare information om AIOBL 424 151222 återfinns i bilaga 1.

Utöver detta noterar vi följande, som i sig inte innebär att befintliga placeringar inte följer antagna regler, men som vi ändå bedömer vara en brist.

- Det finns ett beslut på att 200 mkr ska avsättas till pensionsfonden. I den interna uppföljningen betraktas dock endast medel som investerats i finansiella instrument som en del av pensionsfonden. Cirka 55 mkr som inte har investerats är en del av saldot på koncernkontot. Om dessa medel inte avskiljs och registreras i pensionsfonden finns det en risk att beslutet inte fullföljs, och att fördelningen av intäkts- respektive kostnadsräntor (mellan pensionsfonden och överskottslikviditet) inte följer beslutet.

7.3 Regleras i regler och direktiv avkastning och risker i olika tillgångslag på ett ändamålsenligt sätt?

Finansförvaltningen saknar överlag dokumenterade processer och rutiner, vilket ökar de administrativa riskerna. Dock är en handbok för finanssystemet under framtagande.

I övrigt, se ovan under 7.1.

³ Finanspolicyen ställer dessa krav på strukturerade produkter.

⁴ Special purpose vehicle

⁵ Samma policy som fortfarande gäller, och som antogs av fullmäktige i augusti 2001.

7.4 Är organisation och praktiskt tillämpade rutiner för kapitalförvaltningen ändamålsenliga och är den interna kontrollen tillräcklig?

Kvaliteten på den interna kontrollen i en organisation utgår i hög grad från befintliga styrdokument och ansvarsfördelning. Därtill bör olika funktioner upprätthållas och i viss mån kunna agera självständigt. Inom LD regleras ansvaret med stöd av policies, direktiv samt fullmakter till ansvarig finanshandläggare. Vi har följande kommentarer.

- Finansförvaltningen är en liten organisation med högt nyckelpersonsberoende. Kompetensbehovet hanteras med stöd av placeringsrådet (vilket dock endast i begränsad mån kompenserar för nyckelpersonsberoendet). Det bör gå att i vissa avseenden förbättra den administrativa personalens kunskap om finansiella risker och hur dessa hanteras.
- Givna fullmakter är generella och ger, åtminstone formellt, finanschefen ett stort mandat (med undantag för donationsmedel, vars förvaltning inte omfattas av fullmakterna). Ansvarsfördelningarna i olika policies är delvis motsägelsefulla (se ovan). De kan också tolkas som att de inte ger ekonomidirektör eller finanshandläggare lika stort mandat som givna fullmakter. Slutsatsen är att ansvar och befogenheter bör ses över.
- Finansförvaltningen har nyligen implementerat ett finanssystem Twin
 - Implementeringen är inte slutförd och personalen är ännu inte fullärd i systemfunktioner.
 - Slutlig behörighetsstruktur är inte upplagd, vilket innebär att systemet för närvarande ger begränsat stöd för dualitet i transaktionsprocesser.
 - Twin har en koppling till en värderingstjänst, men alla innehav kan inte värderas på detta sätt. Finansförvaltningen saknar rutiner för uppföljning av värderingen av olika innehav.
 - Bankmedel och leasing är inte registrerade i Twin, vilket ökar den administrativa risken.
- Det saknas en funktion för självständig riskkontroll som skulle kunna ge en oberoende rapportering på landstingets risktagande till ekonomidirektör och/eller landstingsråd.

7.5 Används jämförelseindex och riskjusterade nyckeltal etc och är dessa i förekommande fall ändamålsenliga?

Inom rapporteringen under 2010 förekommer nyckeltal endast i begränsad mån. I en rapport till AU för 2010 redovisas avkastning på några index i rapporten som en jämförelse. Dock är inte något av dessa index i sig representativa för portföljerna, utan möjligen en mix av dem. Vidare angående index, se ovan under 7.1.

7.6 Finns en tillräcklig uppföljning och rapportering såväl till landstingets tjänstemannaledning som till den politiska ledningen?

Uppföljning och rapportering har under 2010 varken följt de egna riktlinjerna eller god standard.

- Rapporteringen har inte varit periodisk (annat än på ett högt plan, dvs någon form av rapport i samband med del- eller helårsbokslut).
- Rapporteringen har bestått av muntliga presentationer på en övergripande nivå med stöd av power point-bilder.
- Ingen utvärdering av finansförvaltningen har skett.
- Ansvarig finanshandläggare uppger att det pågår ett projekt för att möjliggöra periodisk rapportering av väsentliga nyckeltal som baseras på information från systemet Twin.
- Vidare uppger finansförvaltningen att man välkomnar utvärderingar av verksamheten 2011.

7.7 Finns på motsvarande sätt som för kapitalplaceringar regler, organisation, rutiner etc för kapitalanskaffning (t ex lån)

Ovan givna kommentarer avser både kapitalplaceringar och kapitalanskaffning, i tillämpliga delar.

Bo Ädel
Auktoriserad revisor

Sven Höglund
Senior Manager, Finansiell risk