

Regionstyrelsen

För kännedom

Jan Grönlund, regiondirektör
Nicholas Prigorowsky,
ekonomidirektör
Mats Widén, finanschef

Granskning av regionens finansförvaltning

Revisorerna i Region Sörmland har gett KPMG i uppdrag att granska om regionstyrelsen säkerställer att finansförvaltningen bedrivs ändamålsenligt och med god intern kontroll. Med ändamålsenligt menas så att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

Den övergripande bedömningen är att finansförvaltningen bedrivs ändamålsenligt och med god intern kontroll men att regionstyrelsens roll kan förstärkas både vad gäller uppföljning och i att utveckla en mer långsiktig finansiell strategi.

Vid granskningen har framkommit att det råder viss oklarhet kring tolkningen av finansstrategin och att det finns ett behov av en fördjupad analys och diskussion om hur framtida investeringar ska finansieras. Bedömningen är att den strategiska diskussionen kring finansieringsfrågor kan utvecklas inom regionstyrelsen och därmed skapa förutsättningar för tydligare beslut och inriktningar i regionfullmäktige. Bland annat behöver syftet med kapitalförvaltningen tydliggöras och när, samt i vilken takt som medlen ska nyttjas. De senaste årens förändringar med ökade investeringar och stora behov av kostnadsbesparingar gör denna diskussion ännu mer angelägen.

Revisorerna ställer sig bakom de rekommendationer som framförs i rapporten.

Ett yttrande från regionstyrelsen över rapporten samt uppgifter om verkställda och planerade åtgärder emottogs av revisorerna senast den 15 september 2020.



Gustaf Wachtmeister
Ordförande



Torgerd Jansson
Vice ordförande



Granskning av finansförvaltning

Revisionsrapport
Region Sörmland

KPMG AB

2020-05-05

Antal sidor 29

Antal bilagor 1

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 3 |
| 2 | Bakgrund | 5 |
| 2.1 | Syfte och revisionsfrågor | 5 |
| 2.2 | Avgränsning | 6 |
| 2.3 | Revisionskriterier | 6 |
| 2.4 | Ansvarig nämnd/styrelse | 6 |
| 2.5 | Projektorganisation | 6 |
| 2.6 | Metod och utgångspunkter | 6 |
| 3 | Introduktion av finansförvaltningen | 7 |
| 3.1 | Omfattning | 7 |
| 3.2 | Samarbete | 7 |
| 3.3 | Ekonomisk situation och utveckling | 8 |
| 3.4 | Mål och budget 2020 - 2022 | 10 |
| 4 | Resultat av granskningen | 11 |
| 4.1 | Finanspolicyns ändamålsenlighet | 11 |
| 4.2 | Följsamhet mot finanspolicyn | 15 |
| 4.3 | Riskhantering och intern kontroll | 16 |
| 4.4 | Korrekt redovisning enligt Lagen om Kommunal bokföring och redovisning | 19 |
| 4.5 | Uppföljning och rapportering | 20 |
| 4.6 | Hållbarhetskrav och följsamhet | 25 |
| 4.7 | Andra icke identifierade risker | 25 |
| 5 | Slutsatser | 27 |
| | Bilaga 1 Metod och utgångspunkter | 30 |

1 Sammanfattning

KPMG har av Region Sörmlands förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska om regionstyrelsen säkerställer att finansförvaltningen bedrivs ändamålsenligt och med god intern kontroll. Med ändamålsenligt menas så att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

Finansförvaltningen i Region Sörmland styrs av regionens finanspolicy och riktlinjer och består i huvudsak av tre områden; likviditetsförvaltning, kapitalförvaltning och skuldförvaltning.

Mot bakgrund av genomförd granskning sammanfattas de centrala iakttagelserna och våra rekommendationer till regionstyrelsen nedan. I rapportens andra avsnitt ges mer detaljerade iakttagelser och ytterligare mindre centrala bedömningar.

Vår övergripande bedömning är att finansförvaltningen bedrivs ändamålsenligt och med god intern kontroll. Regionstyrelsens roll kan förstärkas både vad gäller uppföljning och att utveckla en mer långsiktig finansiell strategi. Med start 2018 lånefinansierar Region Sörmland till strategiska investeringar. Samtidigt har kapitalförvaltningen utvecklats positivt och täcker idag 80 % av totala pensionsförpliktelsen.

Med utgångspunkt i granskningen gör vi följande centrala bedömningar:

- Finansförvaltningen är sedan 2010 organiserad genom samarbete med Region Västmanland och Region Örebro. Finansfunktionen bedöms vara välutvecklad och med en god intern kontroll i finansprocesserna. Samarbetet är informellt utan avtal vilket innebär risker vad gäller kontinuitet i bemanningen och bristande transparens kring hur samarbetet är organiserat.
- Finanspolicyn inklusive riktlinjer bedöms i huvudsak vara ändamålsenligt utformad för regionens finansförvaltning. Det framgår av finanspolicyn att finansförvaltningen ska bedrivas med lågt risktagande. Samtidigt tillåter finanspolicyn att upp till 65 % av kapitalförvaltningen får placeras i aktier, vilket föreslås öka till 70 %. Det finns anledning att närmare diskutera och ta ställning till vilken risknivå som regionen är beredd att acceptera (riskaptit) och därmed om nuvarande limiter i finanspolicyn svarar mot vald risknivå.
- Diskussionen kring den finansiella strategin förs framförallt i samband med den årliga budgetberedningen. Då tas prognoser fram för kommande treårsperiod och för investeringar för kommande femårsperiod. Det är en relativt kort period för att utgöra stöd för den mer långsiktiga finansiella strategin. Strategin behöver bli tydligare vad gäller finansiering av investeringar samt när och i vilken takt medel i kapitalförvaltningen ska användas.
- Rapporteringen till regionstyrelsen bör utvecklas. Regionstyrelsen är ansvarig för att säkerställa att finanspolicyn följs och är även ansvarig för den interna kontrollen. Rapporteringen bör inkludera en uppföljning av finanspolicyn åtminstone kvartalsvis. Minst årligen bör denna uppföljning även redovisas för regionfullmäktige.

Mot bakgrund av våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi regionstyrelsen följande:

- Den tillåtna risknivån för kapitalförvaltningen i finanspolicyn bör utvärderas gentemot regionstyrelsens och regionfullmäktiges riskaptit – som kan beskrivas som den maximala risk man är beredd att ta. Till underlag för en sådan diskussion kan med fördel de känslighetsanalyser som idag upprättas av finansförvaltningen användas.
- Tidsintervallet för den långsiktiga likviditetsförvaltningen bör övervägas då tre år är en relativt kort period för att kunna vara stöd för långsiktig styrning och underlag för strategiska diskussioner kring finansiering.
- Rapporteringen av följsamhet mot finanspolicyn bör utvecklas. Därvid bör säkerställas att regionstyrelsen och regionfullmäktige regelbundet får rapporterat finansförvaltningens följsamhet mot finanspolicyn. Regionstyrelsen bör få ta del av uppföljningen minst kvartalsvis och regionfullmäktige minst årligen. Rapporteringen kan med fördel integreras i ordinarie uppföljning och rapportering.
- Samarbetet med Region Västmanland och Region Örebro bör formaliseras i ett samarbetsavtal för att skapa ökad säkerhet kring kontinuitet i bemanningen och en ökad transparens kring hur samarbetet är organiserat.
- En diskussion bör initieras och en tydligare strategi för finansiering av kommande års investeringar bör tas fram. Syftet med kapitalförvaltningen samt när och i vilken takt som medlen ska nyttas bör tydliggöras. Även styrdokumentet Mål för ekonomisk hushållning och riktlinjer för Resultatutjämningsreserv bör ses över.

För sammanställning av samtliga rekommendationer se avsnitt 5 Slutsatser.

2 Bakgrund

Vi har av Region Sörmlands revisorer fått i uppdrag att granska regionstyrelsens tillämpning av finanspolicy som beslutats av regionfullmäktige. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att granska om regionstyrelsen säkerställer att finansförvaltningen bedrivs ändamålsenligt och med god intern kontroll. Vidare har granskningen, utifrån aktuell lagstiftning, regionens interna regelverk och fullmäktiges mål, att bedöma om regionens finansförvaltning bedrivs så att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

För att svara på granskningens övergripande revisionsfråga kommer följande delfrågor att ställas:

1. Är regionens finanspolicy ändamålsenlig?
2. Hur säkerställer regionstyrelsen följsamhet mot beslutad finanspolicy inom samtliga delar?
3. Hur hanteras risker inom området? Hur fungerar den interna kontrollen?
4. Hur säkerställer regionstyrelsen korrekt värdering och redovisning av finansiella poster?
5. Finns det en tillräcklig uppföljning och rapportering till den regionstyrelsen respektive tjänstemannaledningen?

Följande kontrollmål kommer att beaktas:

6. Uppfylls regionstyrelsens uppsiktsplikt?
7. Jämförelse med hur liknande förvaltningar är organiserade (benchmarking).
8. Jämförelse med hur liknande förvaltningar rapporterar risker i förvaltningen och kommentera eventuella skillnader.
9. I revisionsfrågan som adresserar huruvida "ändamålsenlig" avkastning så kommer vi kommentera hur vald risknivå i regionen ser ut jämfört med liknande förvaltningar.
10. Linjerar hållbarhetskraven i förvaltningen med regionens övergripande hållbarhetspolicy
11. Är säkringsdokumentation och säkringsstrategier utformade och dokumenterade på ett sådant sätt att de uppfyller kraven enligt god redovisningssed och dokumenteras säkringsförhållandena på ett tillräckligt sätt i samband med delårsbokslut och årsbokslut?
12. Finns det andra icke identifierade risker i finansförvaltningen?

KPMG redovisar beskrivning, iakttagelser och bedömning för respektive revisionsfråga i avsnitt 4. Kontrollmålen 6, 7, 8, 9 och 11 ovan belyses under motsvarande frågeställningar i avsnitten 4.1, 4.3 och 4.5.

2.2 Avgränsning

Granskningen har avsett förhållandena vid granskningstidpunkten mars 2020. Granskningen har inte omfattat förvaltning av donationsmedel.

2.3 Revisionskriterier

Granskningen har utgått ifrån av fullmäktige fattade beslut rörande mål och uppdrag som berör området, Kommunallagen samt god praxis inom kommunal och regional verksamhet. Mer i detalj innebär det att vi utgått från följande lagar och styrande dokument:

- Kommunallagen, krav på god avkastning och betryggande säkerhet
- Finanspolicy fastställd av regionfullmäktige samt riktlinjer fastställda av regionstyrelsen
- Mål och budget 2020 – 2022
- Lagen om Kommunal bokföring och redovisning (2018:597)
- Rådet för Kommunal redovisning, rekommendation 7 Finansiella tillgångar och skulder samt rekommendation 8 Derivat och säkringsredovisning

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har i första hand berört regionstyrelsen som är övergripande ansvarig för finansförvaltningen samt att verksamheten i region Sörmland bedrivs effektivt och i enlighet med policy, mål, program, reglementen och inom de ekonomiska ramar som regionfullmäktige beslutat.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Ingela Thörnqvist samt Sven Höglund, båda seniorkonsulter.

Granskningen har kvalitetssäkrats av Veronica Hedlund Lundgren, certifierad kommunal revisor.

2.6 Metod och utgångspunkter

För granskningens metod och utgångspunkter, se bilaga 1.

Rapporten har faktagranskats av ekonomidirektör, finanschef samt regionstyrelsens representanter.

3 Introduktion av finansförvaltningen

3.1 Omfattning

Finansförvaltningen i region Sörmland som styrs av regionens finanspolicy och riktlinjer består av tre områden:

- Kortsiktig/medellång likviditetsförvaltning
- Långsiktig kapitalförvaltning, inklusive förvaltning av donationsmedel
- Skuldförvaltning, inklusive leasing och valutahantering

Likviditetsförvaltning

Enligt finanspolicyn ska de likvida medlen förvaltas på sådant sätt att en god betalningsberedskap upprätthålls vid alla tillfällen. Medlen ska placeras för att uppnå god avkastning (som överstiger affärsbankernas ränta) samtidigt som säkerheten inte åsidosätts.

Regionen har en checkräkningskredit om totalt 1 000 mkr varav 515 mkr nyttjades per 2019-12-31¹.

Kapitalförvaltning

Enligt finanspolicyn är det övergripande syftet med kapitalförvaltningen att möta framtida pensionsbetalningar. Normalt avsätts medel motsvarande pensionsskuldens förändring till kapitalförvaltningen årsvis. Målet är att kapitalförvaltningen långsiktigt ska avkasta 3 % i reala termer, dvs justerat för inflation.

Kapitalförvaltningen uppgick till cirka 5 300 mkr i marknadsvärde per 2019-12-31, varav 354 mkr utgjorde likvida medel. Totala pensionsförpliktelser uppgick till 6 961 mkr varav 3 231 mkr redovisas i balansräkningen som skuld².

Skuldförvaltning inklusive leasing och valutahantering

Region Sörmland har inte tagit upp lån före 2018.

Leasing förekommer bland annat genom finansiering av tåg genom långa avtal med Transitio.

Under 2018 och 2019 genomfördes upplåning via Kommuninvest för att finansiera strategiska investeringar och per 2019-12-31 uppgick lånen till 1,6 miljarder. Under den kommande treårsperioden beräknas upplåningen öka till 3,5 miljarder³. Enligt finanspolicyn ska upplåning ske till lägsta möjliga kostnad med beaktande av likviditetssituation, ränteläge samt planerad investeringstakt.

3.2 Samarbete

Region Sörmland etablerade 2010 ett samarbete med Region Örebro och Region Västmanland kring finansförvaltningen. Syftet med samarbetet är att minska sårbarheten och öka kompetensen genom en gemensam organisation samt att ta tillvara skalfördelar vid upphandling av placeringar för att förbättra avkastningen

¹ Enligt kommentarer Externt finansnetto årsredovisning 2019 (utkast)

² Enligt sammanställning från Finanschefen

³ Enligt Mål och budget 2020 - 2022

alternativt kostnadsbesparingar. Den gemensamma organisationen ger möjligheter till arbetssätt med god intern kontroll genom dualitet och kontrollfunktion.

I samarbetet kring finansförvaltningen har en gemensam organisation (finansfunktionen) etablerats för att skapa förutsättningar för tydliga roller, fördelning av arbetsuppgifter och back-up möjligheter. Finansfunktionen består av följande roller:

Front office funktionen utgörs av finanschefen i Sörmland med finanschefen i Västmanland som back-up. Front office ansvarar för att genomföra affärer och ta fram förslag på strategi/policy samt är övergripande ansvarig för likviditeten på kort och lång sikt. Upprättar verksamhetsplan, affärsplan och verksamhetsberättelse som godkänns av finansrådet.

Middle office funktionen utgörs av en controller i region Örebro med en ekonom i region Västmanland som back-up. Middle office ansvarar för att kontrollera att nya affärer är inom ramen för placeringsriktlinjerna samt uppföljning, analys och rapportering av finansförvaltningen. Vidare ansvarar funktionen för finansrådet som inkluderar upprättande av verksamhetsplan, verksamhetsberättelse, dagordning och minnesanteckningar. Middle office kan även vara back-up för front office och back office.

Back office utgörs av en del av en tjänst i varje region. Funktionen kontrollerar affären mot affärsavtalet/notan. Back office utför vidare betalningar och avstämningar samt daglig likviditetsplanering.

Respektive **ekonomidirektör** i de tre regionerna bildar finansrådet tillsammans med finansorganisationen. Finansrådet har möten fyra gånger per år. De tre regionerna har en gemensam finanspolicy inklusive riktlinjer som respektive region fattar beslut om. Det finns en gemensam organisation med gemensamt arbetssätt och ett finansråd där respektive ekonomidirektör ingår tillsammans med medarbetarna inom Finansfunktionen. Det innebär att Finansfunktionen både består av egen personal och personal från andra regioner. Framförallt är det den så kallade middle officefunktionen som bemannas med personer från de andra två regionerna.

Samarbetet är informellt och det finns inget samarbetsavtal mellan regionerna. Samarbetet beskrivs i finanshandboken som beslutas av finansrådet.

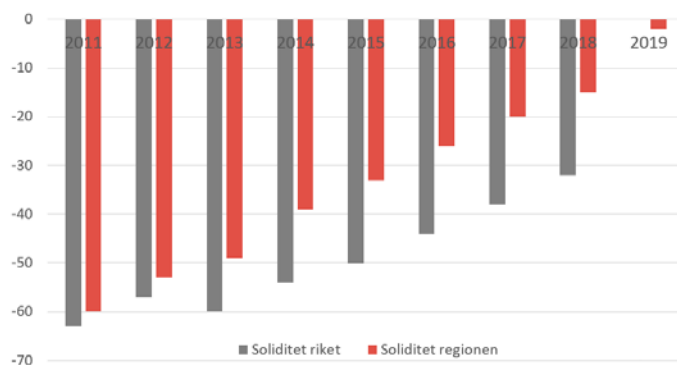
3.3 Ekonomisk situation och utveckling

Ett relevant nyckeltal vid bedömning av den långsiktiga ekonomiska ställningen är soliditeten⁴. Då pensionsskulden redovisas enligt den så kallade blandmodellen i regioner och kommuner så innebär det att del av pensionsskulden redovisas som ansvarsförbindelse. Det mest intressanta soliditetsmåttet är när det beräknas inklusive ansvarsförbindelser.

Region Sörmland har haft en positiv utveckling av soliditeten de senaste 10 åren. Nedan bild visar utvecklingen i relation till alla regioner i Sverige.

⁴ Soliditeten beräknas som eget kapital i relation till totala tillgångar i balansräkningen.

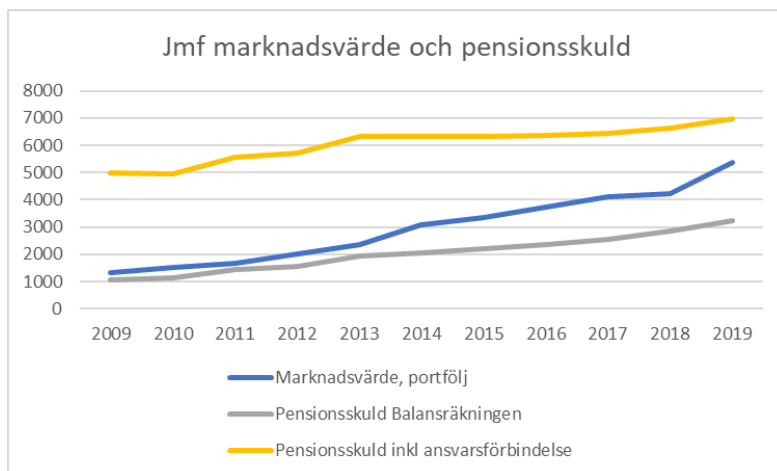
Soliditet inklusive ansvarsförbindelse %



Källa: Ekonomidirektörens presentation i årsbokslutet 2019

Ett ytterligare intressant mått är konsolideringsgraden för totala⁵ pensionsförpliktelsen. Konsolideringsgraden beräknas som marknadsvärdet på kapitalförvaltningen i relation till totala pensionsförpliktelser. Per 2019-12-31 uppgick konsolideringsgraden till cirka 80%.

Nedan bild visar utvecklingen sedan 2009 av kapitalet respektive pensionsförpliktelser.



Källa: Finanschefens sammanställning

⁵ Alternativt benämnt skuldtäkningsgrad

3.4 Mål och budget 2020 - 2022

I Mål och budget 2020 – 2022 finns ett avsnitt om **finansstrategi** som kompletterar finanspolicyn. Följande framgår av finansstrategin:

"I finanspolicyn anges för kapitalförvaltningen att "inriktningen är att normalt avsätta medel motsvarande pensionsskuldens förändring oavsett eventuellt investerings/finansieringsbehov och med strategin att särskilja kapitalförvaltning från skuldförvaltning". Det som inte regleras i finanspolicyn är hur stor kapitalförvaltningen behöver vara i förhållande till pensionsskulden. Med den så kallade blandmodellen som gäller för kommuner och regioner kostnadsförs pensioner intjänade före år 1998 där regionen har ett åtagande, kostnadsförs vid intjänandet och redovisas som en skuld i balansräkningen. Det är för den senare, skuldförda, åtagandet som regionen bör bygga upp en likvid kapitalförvaltning med inriktning att säkra kommande utbetalningar. Då storleken på kapitalförvaltningen tydligare matchas mot pensionsskulden skulle en strategi som i första hand säkrar pensionsåtagandet och i andra hand minimerar lånebehovet för investeringar uttryckas enligt följande:
***Om marknadsvärdet av kapitalförvaltningen överstiger 110 % av värdet av pensionsskulden, kan den överstigande delen förfogas av regionstyrelsen att användas för egenfinansiering av investeringar, för det fall finansieringen inte kan täckas från likviditetsförvaltningen.*"**⁶

Vidare anges en låneram uppgående till 1 750 mkr i Mål och budget 2020 – 2022 med utgångspunkt från planerade investeringar för perioden. Samtidigt noteras att enligt finansstrategin (som beskrivs ovan) ges även möjlighet till egenfinansiering av investeringar med medel från kapitalförvaltningen. Med nuvarande marknadsvärde uppgår möjlig egenfinansiering till cirka 1 345 mkr⁷.

Sammantaget ger Mål och budget 2020 – 2022 utrymme för regionstyrelsen att avgöra om investeringar ska finansieras med lån alternativt med egenfinansiering genom överskott i kapitalförvaltningen. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 4.7.

⁶ Citat från Mål och budget 2020 – 2022, avsnittet om finansstrategi

⁷ Enligt Mål och Budget 2020 - 2022

4 Resultat av granskningen

4.1 Finanspolicyns ändamålsenlighet

Beskrivning

Region Sörmlands finanspolicy inklusive av regionstyrelsen fastställda riktlinjer (finanspolicyn) har tagits fram inom samarbetet med Region Örebro och Region Västmanland. Finanspolicyn inkluderar ramar för likviditetsförvaltning, kapitalförvaltning samt skuldförvaltning inklusive leasing och valutahantering.

Den övergripande målsättningen med finansförvaltningen är att vid varje tillfälle säkerställa betalningskapaciteten för regionen. Regionen har härutöver ett långsiktigt åtagande att möta framtida pensionsförpliktelser. Inriktningen är att normalt avsätta medel motsvarande pensionsskuldens förändring oavsett eventuellt investerings/finansieringsbehov, och med strategin att särskilja kapitalförvaltning från skuldförvaltning.

Finanspolicyn inkluderar bland annat följande områden:

Syftet med finansverksamheten
Avkastningskrav
Roller och ansvar
Godkända motparter
Tillåtna tillgångsslag, värdepapper och instrument
Syn på risk
Etik
Likviditetsplanering
Limiter
Utvärdering och rapportering
Kredit och ränteförfall
Leasing
Valutahantering

Finanspolicyn inklusive riktlinjer fastställs årsvis av regionfullmäktige respektive regionstyrelsen. Under 2019 har en uppdaterad finanspolicy tagits fram som under våren 2020 ska beslutas av regionstyrelsen och regionfullmäktige.

Iakttagelser

Avkastningskrav

Kraven enligt kommunallagen på **god avkastning** har konkretiserats genom mål i finanspolicyn både för likviditetsförvaltningen och kapitalförvaltningen. Avkastningen för likviditetsförvaltningen ska överstiga affärsbankernas inlåningsräntor medan kapitalförvaltningen ska avkasta 3 procent per år i reala termer, dvs justerat för inflation.

Synen på risk

Det framgår av finanspolicyn att regionens finansförvaltning ska präglas av **lågt risktagande**.

Det framgår vidare att *"Risker ska i möjligaste mån begränsas genom att landstinget använder sig av principerna om matchning respektive diversifiering. Matchning innebär att placeringsinriktningen ska anpassas i tid efter de åtaganden som gjorts om utbetalningar. Diversifiering innebär att riskerna sprids genom att värdepappersportföljen innehåller ett flertal tillgångsslag, låntagare och löptider."*

Vi noterar att kopplingen mellan värdepappersportföljen och pensionsåtaganden är otydlig vad gäller förfallostruktur (matchning). I det förslag till uppdaterad finanspolicy som tagits fram har skrivningen om matchning tagits bort. Vår erfarenhet är att, i en portfölj med så hög aktieandel som är fallet, det i praktiken är svårt att tillämpa matchning inom kapitalförvaltning då aktier i sin konstruktion inte har någon förfallostruktur/duration.

Kopplingen mellan lågt risktagande och de limiter som tillåts i finanspolicyn är inte tydlig. Finanspolicyn möjliggör upp till 65 % aktier vilket kan innebära en betydande risk vad gäller allmän värdenedgång. I förslag till ny finanspolicy föreslås maximal andel aktier öka till 70 %. Risknivån mellan olika aktiefonder varierar mellan låg till hög risk och med olika nivå på förväntad avkastning. Det framgår inte av finanspolicyn vilken avvägning som ska göras vad gäller risknivå inom aktieportföljen.

I de månadsrapporter som finansförvaltningen tar fram inkluderas känslighetsanalys som visar effekten på portföljen om aktiekurserna varierar +/- 20 % i kombination med att räntan varierar +/- 1 %. Denna information delges ekonomidirektören som är mottagare av månadsrapporten men är inte en del i rapporteringen till regionstyrelsen eller regionfullmäktige. Inför beslut om finanspolicyn är denna typ av information värdefull för att politiken ska kunna ta ställning till mer konkret vilka avvikelser som är acceptabla och vad som inryms i begreppet "lågt risktagande".

Etik och hållbarhet

Se avsnitt 4.6.

Likviditetsplanering

Finanspolicyn ställer krav på att den långsiktiga likviditetsplaneringen ska uppdateras varje år och omfatta samma tidsperiod som flerårsplaner. Vad gäller den kortsiktiga likviditetsplaneringen ska den vara så detaljerad som krävs för att en god betalningsberedskap och likviditetshantering säkerställs.

Regionens betalningsberedskap har kvantifierats på följande sätt i finanspolicyn:

"Landstingets betalningsberedskap (inklusive befintliga kreditramar och kreditlöften) ska vid varje tillfälle uppgå till minst två veckor. I klartext innebär detta att landstinget ska ha likvida medel eller tillgång till outnyttjad avtalad checkräkningskredit och lånelöften som gör att man klarar av att göra sina utbetalningar två veckor framåt i tiden om inga nya medel tillförs."

I förslag till uppdaterad finanspolicy har kravet på betalningsberedskap utökats till en månad.

KPMG AB

Granskning av finansförvaltning
2020-05-05

Det framgår inga krav i finanspolicyn på att löpande följa upp hur den faktiska betalningsberedskapen är i relation till finanspolicyns krav på minst två veckor. Vad gäller den långsiktiga likviditetsplaneringen framgår att den ska omfatta samma tidsperiod som flerårsplaner vilket i nuläget är tre år. Mot bakgrund av ökande investeringsbehov och det långsiktiga pensionsåtagandet är en treårsperiod relativt kort. Vi har noterat i Mål och budget dokumentet att investeringar prognosticeras för 5 år framåt.

Valutahantering

Finanspolicyn reglerar att ingen valutarisk ska förekomma inom den räntebärande delen av kapitalförvaltningsportföljen, ej heller inom likviditets- och skuldförvaltningen. I den utländska aktiedelen och inom alternativa placeringar kan valutarisk förekomma. Den totala valutarisken får dock inte överstiga 25 % av totalportföljens marknadsvärde.

I förslag till uppdaterad finanspolicy har begränsningen i valutarisken i den utländska aktiedelen tagits bort samtidigt som beloppsgränsen för när övriga transaktioner i utländsk valuta ska valutasäkras har tagits bort. I nuvarande finanspolicy är gränsen 1 mkr för att valutasäkra.

Det framgår inte av finanspolicyn hur valutarisken ska följas upp. Valutarisken rapporteras inte heller i månadsrapporteringen från finansförvaltningen.

Uppföljning och utvärdering

Finanspolicyn redovisar på ett konkret och tydligt sätt vad som ska rapporteras för likviditetsförvaltning, kapitalförvaltning samt skuldförvaltning. Rapporteringskraven beaktas i den månadsrapport som tas fram för finansförvaltningen. Månadsrapporten går dock inte till regionstyrelsen eller regionfullmäktige utan endast till ekonomidirektören. Det är inte tydligt i finanspolicyn vem som är mottagare av rapporteringen.

Vad gäller uppföljning av att finanspolicyn efterlevs så framgår i finanspolicyn att regionstyrelsen ansvarar för att säkerställa, utvärdera och kontrollera att finansförvaltningen sker enligt finanspolicyn. Regionstyrelsen ska också rapportera finansförvaltningens status och utveckling i delårs- och årsrapportering till regionfullmäktige. Vidare ska uppföljning mot finanspolicyn redovisas för regionfullmäktige i samband med årsbokslutet. Vi återkommer i avsnitt 4.5 om våra iakttagelser vad gäller rapportering.

Vad gäller utvärdering och rapportering av kapitalförvaltningen så framgår att utvärdering av avkastningen ska göras dels gentemot avkastningskravet (på lång sikt) och gentemot jämförelseindex på kortare sikt. I finanspolicyn framgår inte vilket index som ska användas, dock ställs vissa krav. Jämförelseindex beslutas istället av finansrådet som består av ekonomidirektörerna i de tre regionerna.

Intern kontroll

Det saknas krav på intern kontroll i finanspolicyn inklusive riktlinjer. Då regionstyrelsen är ansvarig för den interna kontrollen vore det lämpligt att inkludera ett avsnitt om krav på intern kontroll. I finanshandboken som fastställs av ekonomidirektörerna i de tre

regionerna finns beskrivningar på hur den interna kontrollen inarbetats i processerna genom exempelvis rollfördelning, krav på dualitet och uppföljning.

Jämförelse med liknande förvaltningar

Region Sörmland har valt att särskilja finansieringen av pensionsåtagandet genom kapitalförvaltningen och finansiering av investeringar genom lånefinansiering. Då investeringsbehoven generellt ökar samtidigt som den ekonomiska situationen blir allt tuffare inom både regioner och kommuner så blir finansieringsfrågorna alltmer centrala att diskutera. Vilken modell man valt varierar beroende på olika omständigheter men vi kan generellt se att den strategiska diskussionen med politiken kring de långsiktiga finansieringsfrågorna kan öka.

Vad gäller den långsiktiga finansiella planeringen är vår erfarenhet att allt fler regioner och kommuner har infört tioårsplaner där fokus är att prognosticera investeringsbehov och utvecklingen av resultat och balansräkning för att bedöma finansieringsbehov och den ekonomiska utvecklingen. Region Sörmlands planeringshorisont är därmed relativt kort i jämförelse då fokus är på de kommande tre åren.

Vi kan konstatera att de allra flesta regioner har kapitalförvaltning med syfte att finansiera pensionsförpliktelser. Vald risknivå, definierad som maximal tillåten andel aktier enligt finanspolicyn, varierar mellan 30 till 75 %. I förslag till uppdaterad finanspolicy som tagits fram inom Region Skåne föreslås den maximala andelen aktier öka från dagens 65 % till 70 %. Det innebär att Region Sörmland ligger högt jämfört med övriga regioner. Vad gäller faktisk andel aktier (per 2018-12-31) i landets regioner så varierar den mellan drygt 20 % till drygt 60 % där Region Sörmland ligger högst med drygt 60 %. Per 2019-12-31 är andelen aktier drygt 50 % för Region Sörmland.

Bedömning

Övergripande bedöms finanspolicyn med riktlinjer vara välutvecklad och möta de behov som Region Sörmland har inom sin finansförvaltning. Vi har identifierat några områden där vi rekommenderar regionstyrelsen att utvärdera ändamålsenligheten:

- Den tillåtna risknivån för kapitalförvaltningen i finanspolicyn bör utvärderas gentemot regionstyrelsens och regionfullmäktiges riskaptit – som kan beskrivas som den maximala risk man är beredd att ta. Till underlag för en sådan diskussion kan med fördel de känslighetsanalyser som idag upprättas av finansförvaltningen användas.
- Krav på löpande utvärdering och rapportering av betalningsberedskapen bör kompletteras i finanspolicyn.
- Tidsintervallet för den långsiktiga likviditetsplaneringen bör övervägas då tre år är en relativt kort period för att kunna vara stöd för långsiktig styrning och underlag för strategiska diskussioner kring finansiering.
- Val av jämförelseindex för utvärdering av kapitalförvaltningen bör beslutas av regionfullmäktige genom att det inkluderas i finanspolicyn.
- Finanspolicyn bör kompletteras med riktlinjer avseende rapportering av valutahantering.
- Riktlinjerna till finanspolicyn bör kompletteras med ett avsnitt som tydliggör krav på intern kontroll.

4.2 Följsamhet mot finanspolicyn

Beskrivning

I finanshandboken finns processen för månadsrapportering beskriven. Syftet med processen är att upprätthålla god kontroll i kapitalförvaltningen genom en uppdelning av ansvarsområden mellan roller. Processen ska via styrdokument säkerställa att regionens kapitalförvaltning sker i enlighet med finanspolicy och riktlinjer.

Middle office inhämtar rapporter och saldobesked från förvaltare månadsvis och stämmer av emot uppgifter i finanssystemet.

Back office stämmer av bokfört värde mellan finanssystem och ekonomisystem.

Middle office sammanställer månadsrapporten utifrån informationen i finanssystemet. Rapporten ska upprättas senast fem arbetsdagar efter månadsskiftet. En uppföljning och analys genomförs av totala portföljen med jämförelse emot finanspolicyn.

Månadsrapporten sänds till ekonomidirektören samt övriga inom finansfunktionen.

Regionstyrelsen och regionfullmäktige får information i delårsrapporteringen och årsrapporteringen. Därutöver får regionstyrelsen dragningar av finanschefen några gånger per år där analysen fördjupas och uppföljning emot finanspolicyn redovisas i en PPT presentation.

Iakttagelser

Det finns en välutvecklad process för att följa upp finansförvaltningens avkastning inklusive följsamhet mot finanspolicyn i månadsrapporten från finansförvaltningen. Ekonomidirektören är mottagare av månadsrapporten. I delårsrapport och årsredovisning redovisas ett sammandrag från månadsrapporten som inkluderar avkastning i relation till avkastningskrav och jämförelseindex, avkastning på aktier respektive räntedelen samt totala marknadsvärdet på portföljen jämfört med anskaffningsvärde.

I rapporteringen till regionstyrelse och regionfullmäktige i delårsrapporten och årsredovisningen ingår inte uppföljning mot finanspolicyn. Det framgår samtidigt i finanspolicyn att det är regionstyrelsens ansvar att säkerställa följsamhet emot finanspolicyn. Vidare framgår det av finanspolicyn att efterlevnaden av finanspolicyn ska redovisas till regionfullmäktige i samband med årsredovisningen.

I finanschefens dragning för regionstyrelsen ingår en uppföljning emot finanspolicyn genom en PPT presentation.

Bedömning

I huvudsak bedöms följsamheten mot finanspolicyn som god.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att säkerställa att regionstyrelsen och regionfullmäktige regelbundet får rapporterat finansförvaltningens följsamhet mot finanspolicyn. Regionstyrelsen bör enligt vår uppfattning få ta del av uppföljningen minst kvartalsvis och regionfullmäktige minst årligen. Rapporteringen kan med fördel integreras i ordinarie uppföljning och rapportering.

4.3 Riskhantering och intern kontroll

Beskrivning

Riskhanteringen inom finansförvaltningen kan delas upp i strategiska risker och operativa risker.

De strategiska riskerna utgår från Region Sörmlands mål och uppdrag och de inneboende risker som en finansförvaltning genererar och där finanspolicyn syftar till att hantera dessa risker. I avsnitt 4.1 har vi lyft upp vikten av att regionstyrelsen har en diskussion om vilken risknivå som är acceptabel inom finansförvaltningen vad gäller risk för negativa värdeförändringar på portföljen. Andra exempel på risker att ta ställning till är ränterisk, motpartsrisk, refinansieringsrisk och valutarisk.

I finanshandboken finns beskrivet mer i detalj hur risker förknippade med kapitalförvaltningen hanteras och följs upp. Vi har dock inte tagit del av någon riskanalys som fokuserar på de strategiska riskerna relaterat till finansförvaltningen.

Vi har tagit del av finansfunktionens riskanalys och internkontrollplan. Riskanalysen innehåller framförallt operativa risker kopplat till funktionens uppdrag och den verksamhetsplan som tas fram för finansfunktionen.

Organisation

I samarbetet med Region Örebro och Region Västmanland samutnyttjas resurser för att skapa förutsättningar för tydliga roller, fördelning av arbetsuppgifter och back-up möjligheter. Organisationen är närmare beskriven i avsnitt 3.2.

Ekonomidirektören ansvarar för att det finns en fungerande finansfunktion och en kontrollfunktion på plats.

Regionstyrelsens delegationsordning ger mandat inom finansförvaltningen som förtydligas i finanshandboken. Exempelvis har regiondirektören och finanschefen mandat att fatta beslut inom finanspolicyns ram och i samråd med ekonomidirektören.

Vad gäller undertecknande av avtal så framgår att det är regionstyrelsens ordförande som ska underteckna avtal om de inte är att betrakta som löpande förvaltningsåtgärder.

Styrning

Styrningen av finansverksamheten regleras genom finanspolicy med riktlinjer, verksamhetsplan samt affärsplan.

Verksamhetsplanen upprättas årsvis med mål, strategier och aktiviteter och är gemensam för samtliga tre regioner.

Inför varje verksamhetsår upprättas en affärsplan av finansorganisationen som beskriver nästkommande års prioriterade åtgärder inom kapitalförvaltningen. Planen beslutas av finansrådet.

Finansfunktionen planerar också att var tredje år genomföra en strukturerad översyn av avkastningsmål och risknivå genom en ALM-analys (Asset Liability Management). ALM-analysen ska ge svar på vilken avkastning som krävs för att portföljen ska klara sin uppgift, samt vilken risknivå som är lämplig. Den första ALM-analysen har dock ännu inte genomförts.

KPMG AB

Granskning av finansförvaltning
2020-05-05

Finansverksamheten tar också fram en årlig riskanalys och intern kontrollplan. I den senaste riskanalysen lyfts framförallt följande risker:

| Risk | Åtgärd |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">– Risken att finansorganisationen är sårbar vid bortfall av funktioner. | <ul style="list-style-type: none">– Ta fram en dokumenterad rutin för månadsrapportering, bokföring och registrering i finanssystem. |
| <ul style="list-style-type: none">– Risken att efterlevnad av Finanspolicy är bristande. | <ul style="list-style-type: none">– Uppdatera förvaltarna med ny Finanspolicy vid revideringar av denna.– Uppföljning med förvaltare av hållbarhet och ansvarsfulla investeringar. |
| <ul style="list-style-type: none">– Risken att bokföringen i pensionsmedelsportföljen är felaktig. | <ul style="list-style-type: none">– Förbereda för integration av bokföring från finanssystem till ekonomisystem. |
| <ul style="list-style-type: none">– Risken att aktuell samt framtida betalningskapacitet inte är tillräcklig. | <ul style="list-style-type: none">– Implementera systemstöd för likviditets- och investeringsplanering. |

Arbetssätt och processer

Finansorganisationen genomförde under 2017 ett arbete med att ta fram en finanshandbok som reviderats under 2019. Finanshandboken redogör för samarbetet, struktur på styrning och uppföljning genom ett årshjul⁸ samt beskrivning av finansprocesserna.

Finanschefen ingår också i ett nätverk för finanschefer inom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som bidrar till kontinuerlig utveckling och benchmarking med hur andra regioner arbetar.

En viktig nyckelkontroll för att säkerställa att finanspolicyn efterlevs och säkerställa god kontroll är mall affärsavslut. Varje internt affärsavslut⁹ dokumenteras i ett affärsbeslut som upprättas av den som genomför affären. Grunden för god kontroll uppnås genom en uppdelning mellan den som gör affärsavslut och den som är mottagare av och kontrollerar avräkningsnotor från affärsmotparter

⁸ Ett årshjul beskriver när på året återkommande aktiviteter ska genomföras.

⁹ Affärsavslut är exempelvis köp eller försäljning inom kapitalförvaltningen, ny- eller refinansiering av externa lån samt ränteswapar.

Systemstöd

De tre regionerna är medlemmar i Kommuninvest och nyttjar det systemstöd som Kommuninvest utvecklat. Systemstödet består av modul för skuldförvaltning och modul för kapitalförvaltningen. En modul för likviditetsplanering kommer implementeras inom kort. I dagsläget finns ingen koppling mellan finanssystemet och Region Sörmlands ekonomisystem.

Kompetens

Region Sörmland har säkerställt tillgång till spetskompetens för rådgivning och stöd inom finansförvaltningen för att stärka kompetensen och omvärldsbevakningen.

Inom kapitalförvaltningen anlitas företaget COIN för löpande rådgivning kring portföljförvaltningen och marknadsutvecklingen. Vidare kan COIN bistå vid gemensamma upphandlingar.

För skuldförvaltningen anlitas företaget NORM för stöd kring strategiutveckling och rådgivning genom kvartalsvisa möten. 4 gånger per år erhålls en makrorapport som beskriver marknadsläget och situationen på låne- och derivatmarknaden.

Iakttagelser

Samarbetet med Region Örebro och Region Västmanland har inneburit att de tre regionerna tillsammans har byggt upp en gedigen finansorganisation som ger förutsättningar för god intern kontroll och ett kontinuerligt förbättringsarbete genom verksamhetsplanen. Dokumentation av roller och arbetssätt håller hög nivå och det genomförs årliga riskanalyser. Vidare förstärks organisationen med externt konsultstöd.

Vi noterar att det saknas samarbetsavtal mellan parterna. Det innebär en risk vad gäller kontinuitet i bemanningen, framförallt avseende middle office funktionen, men även front office då regionens backup arbetar i annan region. Vidare saknas dokumenterad överenskommelse kring ansvaret för att hantera uppkomna situationer som att en person slutar som utför uppgifter för en annan region eller hur eventuella gemensamma kostnader ska hanteras.

Det upprättas en årlig riskanalys där framförallt operativa risker lyfts fram. Riskanalysen kan med fördel utvecklas för att även beakta mer långsiktiga och strategiska risker. Vidare bör risk för oegentligheter belysas separat som en del i ett förebyggande arbete att motverka risk för oegentligheter.

Inom finansorganisationer finns en etablerad modell kring rollfördelningen för att säkerställa en god intern kontroll som delas in i front office, middle office och back office. Vid analys av Region Sörmlands upplägg har vi identifierat några avvikelser jämfört med den ursprungliga modellen. Middle office funktionen inom Region Sörmland har en mer operativ roll än brukligt då funktionen ansvarar för att registrera transaktionen i finanssystemet och kontrollera varje affär emot finanspolicyn. Middle office funktionen har i normalfallet endast en övervakande roll genom uppföljning och rapportering medan back office står för kontrollen av affärstransaktionerna.

Jämförelse med liknande förvaltningar

Som vi noterat ovan så håller organisation och arbetssätt inom finansförvaltningen för Region Sörmland hög nivå. Samarbete över region och kommungränserna är något

som uppmuntras och ökar. Det finns sedan några år tillbaka en Lag för kommunal samverkan.

Bedömning

Grunden för en god operativ riskhantering och intern kontroll är finansverksamhetens organisation och arbetssätt. Väsentliga delar i den interna kontrollen är en välavvägd rollfördelning, dualitet i alla steg i processen samt att uppföljning och utvärdering genomförs av en oberoende funktion/roll som inte har koppling till att genomföra transaktionerna.

Med denna utgångspunkt bedömer vi att finansförvaltningen inom Region Sörmland i huvudsak bedrivs med en god intern kontroll, men vi har noterat några områden som skulle stärka den interna kontrollen ytterligare. Vi rekommenderar regionstyrelsen att utvärdera följande:

- Formalisera samarbetet med Region Västmanland och Region Örebro i ett samarbetsavtal för att skapa ökad säkerhet kring kontinuitet i bemanningen och en ökad transparens kring hur samarbetet är organiserat.
- Inkludera strategiska risker avseende finansiering i den riskanalys som genomförs av strategiska risker kopplat till regionens mål och uppdrag.
- Beakta särskilt risk för oegentligheter i riskanalysen.
- Överväg att anpassa rollfördelningen mellan front office, middle office och back office för att tydliggöra riskkontrollfunktionen.

4.4 Korrekt redovisning enligt Lagen om Kommunal bokföring och redovisning

Beskrivning

Från och med räkenskapsåret 2019 trädde förändrade redovisningsprinciper i kraft i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) som framförallt påverkar redovisningen av placeringar i kapitalförvaltningen. Rådet för kommunal redovisning (RKR) har kommit ut med rekommendation R7 Finansiella tillgångar och finansiella skulder respektive R8 Derivat och säkringsredovisning för att vägleda och förtydliga tillämpningen av de förändrade redovisningsprinciperna som påverkar finansförvaltningen.

R7 Finansiella tillgångar och finansiella skulder

Finansiella instrument som innehas för att generera avkastning eller värdestegring värderas till verkligt värde (marknadsvärde). Det innebär att kapitalförvaltningen, som rubriceras som kortfristiga placeringar i balansräkningen, från och med 2019 redovisas till marknadsvärde och att orealiserade vinster och förluster redovisas som en del av resultatet. Det förtydligas också vilka upplysningar som ska redovisas i not i årsredovisningen.

Vid beräkning av balanskravet ska dock de orealiserade vinsterna/förlusterna inte beaktas.

R8 Derivat och säkringsredovisning

Det väsentligaste kravet i denna rekommendation är villkor för att tillämpa säkringsredovisning för de räntederivat som Region Sörmland har för att räntesäkra den rörliga räntan i de underliggande lånen. Kraven för att tillämpa säkringsredovisning är inte nya men Region Sörmland har tidigare år inte varit i en låneposition. Säkringsredovisning innebär att räntederivat inte marknadsvärderas utan redovisas till anskaffningsvärde och att den totala effekten av räntekostnader för underliggande lån och räntederivat redovisas som räntekostnad. Kraven som behöver vara uppfyllda är en dokumenterad beskrivning som motiverar säkringsförhållandet. Krav finns på vilka upplysningar som ska lämnas i not i årsredovisningen.

Samma principer gäller avseende valutasäkringar.

lakttagelser

Vi har tagit del av den dokumentation som Region Sörmland tagit fram med stöd av företaget NORM där kraven på säkringsredovisning enligt redovisningsprinciperna kommenteras och analyseras. Vår bedömning är att dokumentationen uppfyller kraven enligt LKBR och Redovisningsrådets rekommendation.

Vad gäller marknadsvärdering av kapitalportföljen sätter finansorganisationen själva aldrig priser på innehav utan utgångspunkten är att samtliga finansiella instrument alltid ska värderas till gällande marknadsvärde av extern oberoende part. Kurserna hämtas från allmän marknadsplats och läses in i Finanssystemet av Kommuninvest. Region Sörmland (middle office) gör en avstämning mellan uppgifterna i Finanssystemet och uppgifter från fondförvaltare. Ev avvikelser utreds.

Bedömning

Vi bedömer att Region Sörmland redovisat finansförvaltningen i enlighet med Lagen om Kommunal bokföring och redovisning samt Rådet för kommunal redovisning rekommendation 7 och 8.

4.5 Uppföljning och rapportering

Beskrivning

I finanspolicyn inklusive riktlinjer framgår hur finansförvaltningen ska följas upp.

Övergripande framgår följande avseende rapportering:

Rapportering och uppföljning av finansförvaltningen ska verifiera att placeringar och risker överensstämmer med finanspolicyn. Rapporteringen ska minst innehålla finansförvaltningens resultat, relevanta riskmått samt exponeringar.

Rapportering till landstingsfullmäktige sker i delårsrapporter och i årsredovisningen. Rapportering till landstingsstyrelsen sker regelbundet under året.

Samtliga inblandade har att snarast rapportera avvikelser från finanspolicyn, eller andra händelser som inte är att betrakta som normala, till överordnad/uppgivare.

KPMG AB

Granskning av finansförvaltning
2020-05-05

Likviditetsförvaltningen

Rapportering och uppföljning av likviditetsförvaltningen ska verifiera att placeringar och risker överensstämmer med finanspolicyn. Detta innebär att rapportering minst ska innefatta:

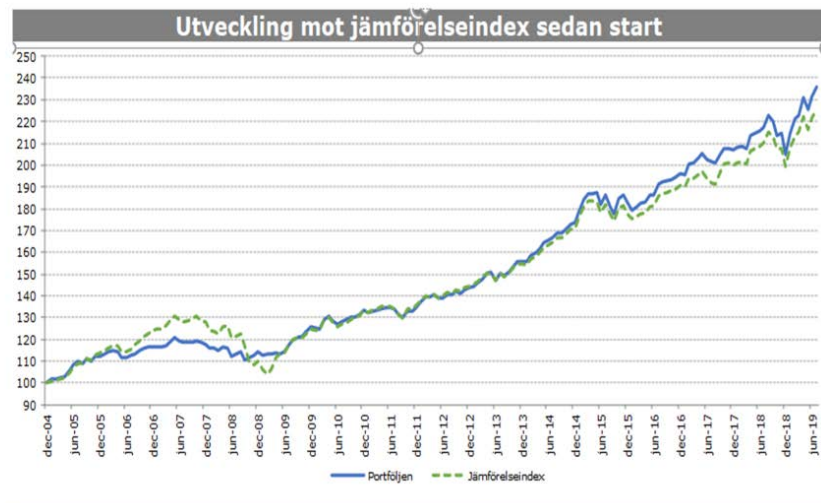
- redogörelse över landstingets finansiella ställning
- avkastning kontra fastställt mål
- information om fördelning av placeringar på olika placeringsalternativ
- vilka typer av värdepapper och emittenter som placerats i
- emittenternas rating
- portföljens genomsnittliga duration (löptid till förfallodatum).

Enligt information från finanschefen rapporteras inte likviditetsförvaltningen då man valt de senaste 6 åren att inte placera likvidöverskott. Istället är strategin att hålla likvida medel så låga som möjligt och istället säkra betalningsberedskapen med en checkräkningskredit uppgående till 1 miljard kronor.

Kapitalförvaltningen

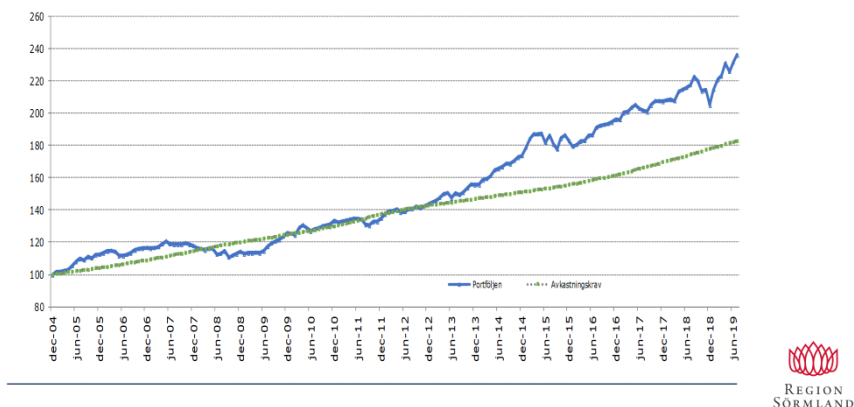
Enligt finanspolicyn ska nivån på avkastningen bedömas i det långa strategiska perspektivet mot avkastningsmålet. I det kortsiktiga operativa perspektivet är relevanta jämförelseindex som korrekt speglar respektive delmarknad viktigare. Uppnådd avkastning måste också ställas i relation till tagen risk, för att kunna bedöma hur effektiv förvaltningen har varit.

Förvaltningens effektivitet mäts genom att jämföra förvaltarnas prestation med tillgångsslagets genomsnittliga avkastning, ett så kallat jämförelseindex. Nedan bild beskriver utvecklingen sedan 2004.



Källa: Finanschefens presentation för regionstyrelsen augusti 2019. Blå linje visar portföljens utveckling och grön linje visar jämförelseindex.

Historisk utveckling hela portföljen

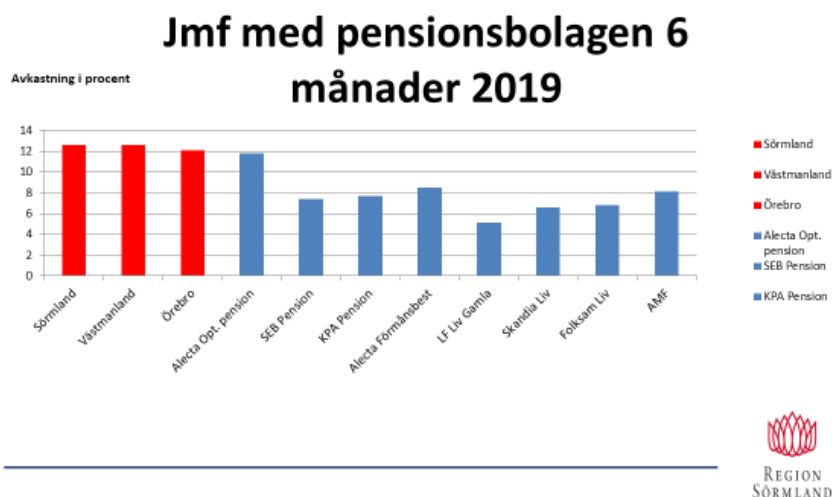


Källa: Finanschefens presentation för regionstyrelsen augusti 2019. Blå linje visar portföljens utveckling och grön linje visar avkastningskrav.

Rapporteringen ska minst innehålla en förteckning över innehav, tillgångsfördelning, marknadsvärde, anskaffningsvärde, avkastning och prestation relativt index och målsättning, relevanta riskmått, duration, eventuell omklassificering av strukturerade instrument och eventuella avvikelser från finanspolicyn.

Som beskrivits tidigare tar middle office funktionen fram en månadsrapport som inkluderar uppföljning av finansförvaltningen för att möta kraven på uppföljning enligt finanspolicyn. Månadsrapporten distribueras till ekonomidirektören och övriga inom finansorganisationen men inte till regionstyrelsen.

Det genomförs också en analys emot andra pensionsförvaltare (livbolag) minst 1 ggr per år.



Källa: Finansfunktionens sammanställning

Skuldförvaltning

Rapportering avseende skuldförvaltningens utfall sker i samma form och med samma intervall som för likviditetsförvaltningen. Rapporten ska innehålla uppgifter om skuldportföljens:

- sammansättning avseende volym och räntebas
- förändring av sammansättning enligt ovan sedan föregående rapport
- genomsnittlig räntesats
- genomsnittlig räntesats i relation till relevant jämförelseindex eller räntesats
- genomsnittliga kredit- och räntebindningstid
- omfattningen av derivat

Uppföljning av skuldförvaltningen sker månadsvis av middle office funktionen och inkluderas i månadsrapporten för finansförvaltningen.

Regionstyrelsens roll

Enligt finanspolicyn har regionstyrelsen bland annat till uppgift att säkerställa, utvärdera och kontrollera att finansförvaltningen sker enligt finanspolicyn. Regionstyrelsen tar emot rapportering om finansförvaltningen i delårsbokslut och årsredovisning. I denna rapportering inkluderas dock ingen uppföljning emot finanspolicyn. Därutöver får regionstyrelsen muntlig föredragning av finanschefen några gånger per år med ett presentationsmaterial där bland annat uppföljning emot finanspolicyn ingår. De mer detaljerade uppgifterna som ingår i månadsrapporten till ekonomidirektören sammanfattas i delårsrapporten och årsredovisningen.

Den strategiska finansiella styrningen diskuteras framförallt i budgetberedningen då det presenteras kassaflödesanalyser och ekonomiska prognoser för kommande

KPMG AB

Granskning av finansförvaltning
2020-05-05

treårsperioden. Därutöver prognostiseras investeringar för en femårsperiod. Pensionsförpliktelsens utveckling och utbetalningstakt rapporteras inte utöver kommande treårsperioden.

Tidigare hade regionstyrelsen utskott för att bereda frågor mer i detalj, däribland ett Finansutskott. I samband med valet och ny majoritet ersattes utskotten av tätare regionstyrelsemöten. Vid intervju med representanter från regionstyrelsen får vi olika synpunkter på huruvida de strategiska finansfrågorna diskuterades mer när det fanns ett specifikt utskott för dessa frågor. Det finns en gemensam bild av att det kan behövas ytterligare diskussioner om avvägningen mellan kapitalförvaltning och skuldfinansiering av investeringar.

lakttagelser

Månadsrapporteringen som tas fram för finansförvaltningen innehåller de flesta områden som finanspolicyn anger ska följas upp. Några detaljer som vi funnit inte inkluderas i denna rapport är:

- Redogörelse för regionens finansiella ställning
- Uppföljning av finanspolicyns krav på betalningsberedskap som kvantifieras i finanspolicyn
- Duration på kapitalförvaltningen
- Förteckning över innehav

Regionstyrelsens uppgift att följa upp finanspolicyn kan förtydligas och på vilken detaljeringsnivå som regionstyrelsen bör vara informerad. Vi kommenterar vikten av att regionstyrelsen och regionfullmäktige regelbundet får ta del av uppföljning av följsamhet mot finanspolicyn i avsnitt 4.2.

Jämförelse med liknande förvaltningar

KPMG:s erfarenhet är att kvaliteten i kommuners och regioners riskrapportering varierar, inte sällan ett område som bör förbättras. Det finns dock ett antal goda exempel på kommuner och regioner som tillser att regionstyrelsen och regionledningen får en samlad rapportering av finansverksamhetens utfall, riskexponeringar samt olika former av nyckeltal och riskmått¹⁰. En god riskrapportering bör bygga på ett aktivt ställningstagande av vilken risknivå som passar aktören.

Bedömning

Vi bedömer att finansfunktionen tillser att det finns en ändamålsenlig utvärdering och rapportering tillgänglig inom tjänstemannaorganisationen. Vad gäller frekvens och detaljeringsnivå till regionstyrelsen och regionfullmäktige kan rapporteringen utvecklas. Vi har identifierat några förbättringsområden och rekommenderar regionstyrelsen följande:

- Säkerställ att månadsrapporten täcker in alla rapporteringskrav i finanspolicyn.

¹⁰ Exempel på nyckeltal är jämförelser mellan avkastning och index på hela och delar av portföljen, standardavvikelse i den totala portföljen, riskjusterade avkastnings mått, ränterisk i termer av s.k. duration mm.

- Säkerställ rapportering av följsamhet mot finanspolicyn till regionstyrelsen och regionfullmäktige (se rekommendation avsnitt 4.2).

4.6 Hållbarhetskrav och följsamhet

Beskrivning

I finanspolicyn finns ett avsnitt om Etik där det framgår att regionen strävar efter att vara en ansvarsfull investerare, vilket bland annat innebär att hänsyn till långsiktigt hållbar utveckling ska tas vid investeringar. Hänvisning görs bland annat till konventioner om mänskliga rättigheter, barnkonventionen, ILO konventionen och Internationella miljökonventioner. Regionen ska vidare undvika placeringar i företag/företagsgrupper där en del av omsättningen kommer från produktion av tobak eller tobaksprodukter, alkoholvaror, pornografi eller vapen. Det framgår vidare att uppföljning ska ske årligen av hur etikreglerna efterföljs.

Iakttagelser

I det förslag till uppdaterad finanspolicy som tagits fram har avsnittet kring hållbarhet utvecklats för att också referera till Agenda 2030 och FN:s globala mål för hållbar utveckling. Det har också förtydligats att placeringarna ska bedömas efter en analys av såväl hållbarhet och etik som de finansiella aspekterna. Ambitionen bedöms vara i linje med region Sörmlands Hållbarhetspolicy och Hållbarhetsprogram för 2019 – 2023.

I finanshandboken finns mer detaljerade tillämpningsanvisningar med kriterier och förtydliganden. Bland annat slås fast att del av omsättningen definieras som 5 %. Beslut om kriterier för omsättning är enligt vår uppfattning ett policybeslut och inte som idag ett tjänstemannabeslut genom att det regleras i Finanshandboken.

Bedömning

Hållbarhetsstyrningen i finanspolicyn bedöms vara i linje med hållbarhetspolicyn. Vidare finns en tydlig process för styrning och uppföljning av hållbarhetsaspekterna.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att komplettera finanspolicyn med definition av del av omsättningen (5 %).

4.7 Andra icke identifierade risker

Iakttagelser

Som vi belyst i avsnitt 3 uppfattar vi att finansstrategin i Mål och budget 2020 – 2022 ger regionstyrelsen ett relativt stort utrymme att antingen nyttja delar av kapitalförvaltningen alternativt lånefinansiera periodens investeringar. Vid våra intervjuer har vi uppfattat att det råder viss oklarhet kring tolkningen av finansstrategin och i vad mån det är att ses som en beslutad strategi eller mer som ett resonemang. Det finns ett behov av en fördjupad analys och diskussion om hur framtida investeringar ska finansieras. En mer långsiktig finansiell plan, exempelvis på 10 år, skulle utgöra ett bra stöd för en sådan diskussion i regionstyrelsen.

Enligt finansstrategin i Mål och budget 2020 – 2022 är målet att finansiera 110 % av pensionsskulden i balansräkningen och därefter är det möjligt att nyttja medlen för

KPMG AB

Granskning av finansförvaltning
2020-05-05

andra ändamål. Per 2019-12-31 uppgick marknadsvärdet av kapitalförvaltningen till närmare 170 % av pensionsskulden i balansräkningen. Totala pensionsförpliktelsen täcktes till cirka 80 % av kapitalförvaltningen. Trots överkapitaliseringen av pensionsskulden utifrån satta mål så har regionen fortsatt att göra årliga avsättningar. Eftersom målet med marginal är uppfyllt finns skäl att utvärdera och tydliggöra finansstrategin.

Det kan också bli tydligare om, när och i vilken takt, medel inom kapitalförvaltningen ska tas i anspråk och för vilket syfte. Huvudsyftet med kapitalförvaltningen är att finansiera pensionsförpliktelser och möta pensionsutbetalningar. I takt med att redovisningsreglerna utvecklats har resultatet från kapitalförvaltningen kommit få en väsentlig påverkan på regionens resultat och förmåga att möta balanskravet.

Vi har sett exempel på beslut att realisera vinster i kapitalförvaltningen med syfte att klara balanskravet¹¹. Vi ser att det, utan tydligare bestämmelser om när och i vilken takt medel inom kapitalförvaltningen ska tas i anspråk och för vilket syfte, finns en risk att beslut fattas utan att det finns ett tydligt mandat och svarar mot den långsiktiga målsättningen.

Regionfullmäktige har fattat beslut om Mål för god ekonomisk hushållning (2012) och riktlinjer för Resultatutjämningsreserv (2013) vilket är ett krav enligt kommunallagen. Dessa styrdokument syftar till att tydliggöra långsiktiga finansiella mål och stödja regionen att upprätthålla en god ekonomisk hushållning. Det kan finnas skäl att revidera dessa riktlinjer med hänsyn till aktuella förhållanden och redovisningsregler, inklusive den finansiella strategin som uttryckts i dessa riktlinjer. I en sådan revidering bör bakgrunden, genomförda analyser och överväganden av andra möjliga strategier redovisas.

Bedömning

Den strategiska diskussionen kring finansieringsfrågor kan utvecklas inom regionstyrelsen och skapar förutsättningar för tydligare beslut och inriktningar i regionfullmäktige. De senaste årens förändringar med ökade investeringar och stora behov av kostnadsbesparingar gör denna diskussion ännu mer angelägen.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- Initiera och ta fram en tydligare strategi för finansiering av kommande års investeringar.
- Tydliggöra syftet med kapitalförvaltningen och när samt i vilken takt som medlen ska nyttas.
- Se över styrdokumentet Mål för ekonomisk hushållning och riktlinjer för Resultatutjämningsreserv.

¹¹ Regiöndirektörens verkställighetsbeslut RS-LED19-0015/11 daterat 2019-12-17

5 Slutsatser

Utifrån de olika granskningsfrågorna som KPMG har redogjort för ovan drar KPMG följande slutsatser huruvida Region Sörmland har en ändamålsenlig finansförvaltning som lever upp till kommunallagens krav och fullmäktiges riktlinjer för god avkastning och säkerhet.

Är regionens finanspolicy ändamålsenlig?

Övergripande bedöms finanspolicyen med riktlinjer vara välutvecklad och möta de behov som Region Sörmland har inom sin finansförvaltning. Vi har identifierat några områden där vi rekommenderar regionstyrelsen att utvärdera ändamålsenligheten:

- Den tillåtna risknivån för kapitalförvaltningen i finanspolicyen bör utvärderas gentemot regionstyrelsens och regionfullmäktiges riskaptit – som kan beskrivas som den maximala risk man är beredd att ta. Till underlag för en sådan diskussion kan med fördel de känslighetsanalyser som idag upprättas av finansförvaltningen användas.
- Tidsintervallet för den långsiktiga likviditetsplaneringen bör övervägas då tre år är en relativt kort period för att kunna vara stöd för långsiktig styrning och underlag för strategiska diskussioner kring finansiering.
- Krav på löpande utvärdering och rapportering av betalningsberedskapen bör kompletteras i finanspolicyen.
- Val av jämförelseindex för utvärdering av kapitalförvaltningen bör beslutas av regionfullmäktige genom att det inkluderas i finanspolicyen.
- Finanspolicyen bör kompletteras med riktlinjer avseende rapportering av valutahantering.
- Riktlinjerna till finanspolicyen bör kompletteras med ett avsnitt som tydliggör krav på intern kontroll

Hur säkerställer regionstyrelsen följsamhet mot beslutad finanspolicy inom samtliga delar?

I huvudsak bedöms följsamheten mot finanspolicyen som god. Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

Rapporteringen av följsamhet mot finanspolicyen bör utvecklas. Därvid bör säkerställas att regionstyrelsen och regionfullmäktige regelbundet får rapporterat finansförvaltningens följsamhet mot finanspolicyen. Regionstyrelsen bör få ta del av uppföljningen minst kvartalsvis och regionfullmäktige minst årligen. Rapporteringen kan med fördel integreras i ordinarie uppföljning och rapportering.

Hur hanteras risker inom området? Hur fungerar den interna kontrollen?

Vi bedömer att finansförvaltningen inom Region Sörmland i huvudsak bedrivs med en god intern kontroll, men vi har noterat några områden som skulle stärka den interna kontrollen ytterligare. Vi rekommenderar regionstyrelsen att utvärdera följande:

- Formalisera samarbetet med Region Västmanland och Region Örebro i ett samarbetsavtal för att skapa ökad säkerhet kring kontinuitet i bemanningen och en ökad transparens kring hur samarbetet är organiserat.

KPMG AB

Granskning av finansförvaltning
2020-05-05

- Inkludera strategiska risker avseende finansiering i den riskanalys som genomförs av strategiska risker kopplat till regionens mål och uppdrag.
- Beakta särskilt risk för oegentligheter i riskanalysen.
- Överväg att anpassa rollfördelningen mellan front office, middle office och back office för att tydliggöra riskkontrollfunktionen.

Hur säkerställer regionstyrelsen korrekt värdering och redovisning av finansiella poster?

Vi bedömer att Region Sörmland redovisat finansförvaltningen i enlighet med Lagen om Kommunal bokföring och redovisning samt Rådet för kommunal redovisning rekommendation 7 och 8.

Finns det en tillräcklig uppföljning och rapportering till den regionstyrelsen respektive tjänstemannaledningen?

Vi bedömer att finansfunktionen tillser att det finns en ändamålsenlig utvärdering och rapportering tillgänglig inom tjänstemannaorganisationen. Vad gäller frekvens och detaljeringsnivå till regionstyrelsen och regionfullmäktige kan rapporteringen utvecklas. Vi har identifierat några förbättringsområden och rekommenderar regionstyrelsen följande:

- Säkerställ att månadsrapporten täcker in alla rapporteringskrav i finanspolicyn.
- Säkerställ rapportering av följsamhet mot finanspolicyn till regionstyrelsen och regionfullmäktige (se rekommendation avsnitt 4.2).

Linjerar hållbarhetskraven i förvaltningen med regionens övergripande hållbarhetspolicy?

Hållbarhetsstyrningen i finanspolicyn bedöms vara i linje med hållbarhetspolicyn. Vidare finns en tydlig process för styrning och uppföljning av hållbarhetsaspekterna.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att komplettera finanspolicyn med definition av del av omsättningen (5 %).

Finns det andra icke identifierade risker i finansförvaltningen?

Den strategiska diskussionen kring finansieringsfrågor kan utvecklas inom regionstyrelsen och skapar förutsättningar för tydligare beslut och inriktningar i regionfullmäktige. De senaste årens förändringar med ökade investeringar och stora behov av kostnadsbesparingar gör denna diskussion ännu mer angelägen.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- Initiera en diskussion och ta fram en tydligare strategi för finansiering av kommande års investeringar.
- Tydliggöra syftet med kapitalförvaltningen och när samt i vilken takt som medlen ska nyttas.
- Se över styrdokumentet Mål för ekonomisk hushållning och riktlinjer för Resultatutjämningsreserv.



KPMG AB
Granskning av finansförvaltning
2020-05-05

Datum som ovan

Veronica Hedlund Lundgren

Ingela Thörnqvist

KPMG AB

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.
Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga 1 Metod och utgångspunkter

Metod

Vår metod har bestått av följande delar:

- Intervjuer med politiker och tjänstemän
- Insamling av relevanta dokument
- Insamling av ekonomisk information
- Analyser
- Skriftlig och muntlig avrapportering

Intervjuer har skett med:

- Representanter från regionstyrelsen
- Ekonomidirektör
- Finanschef, front office
- Middle office funktionen
- Back office funktionen

Följande dokument har granskats:

- Finanspolicy inklusive riktlinjer – gällande
- Finanspolicy inklusive riktlinjer – utkast
- Regionstyrelsens delegationsordning
- Mål och budget 2020 – 2022
- Finanshandbok, version 2.0
- Exempel månadsrapport Finansförvaltningen
- Delårsrapport 2019 för region Sörmland
- Årsredovisning 2018 för region Sörmland
- Verksamhetsplan 2019 – 2020 för finansförvaltningen
- Region Sörmland säkringsdokumentation
- Regionstyrelsens sammanträdesprotokoll 2019 och 2020
- Lathund bokföring finans 2020-02-21
- Mall för att identifiera och värdera risker, intern kontroll 2020
- Regionstyrelsens föreslagna åtgärder intern kontroll 2020
- Internkontrollplan Finans 2019

KPMG AB

Granskning av finansförvaltning

2020-05-05

- Finanssamarbete – verksamhetsberättelse 2019
- Ekonomidirektörens presentation Soliditet bokslut 2019
- Jämförelse med livbolagen juni 2019
- Jämförelse med livbolagen 2015 – 2019
- Exempel på presentation av Finanschefen till regionstyrelsen augusti 2019
- Dokumentation uppföljning förvaltarnas hållbarhetsarbete
- Aktivitets- och kommunikationsplan vid börsras
- Presentationsmaterial för budgetberedning 2019-05-22
- Strategisk investeringsplan, kommunicerat budgetunderlag 2020-2026: Finansiering av strategiska fastighetsinvesteringar
- Mål för en god ekonomisk hushållning
- Regionstyrelsen Grundbudget 2019 och plan 2020-2022
- RUR, Riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- Ansvarsfulla investeringar – kategorisering enligt landstingens modell 2018
- Bokslutskommuniké 2019
- Carbon Report – Sörmland 2019
- Enkätundersökning avseende ansvarsfulla investeringar, Landstinget Sörmland, Region Västmanland och Region Örebro län 2018
- Externt finansnetto årsredovisning 2019 (utkast)
- RRBR och Kassaflödesanalys 2019
- Regioners årsredovisningar 2018 och finanspolicyer
- Verkställighetsbeslut RS-LED19-0015/11 daterat 2019-12-17