



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2014 -03- 13	
Dnr	Rnr

KS2040403

2014-03-06

Tjänsteskrivelse

Dnr
KS14/57

Kontor
Kommunstyrelsens
kontor

Handläggare
Camilla Broo
08-523 069 63
camilla.broo@sodertalje.se

Kommunstyrelsen

Yttrande över revisionsrapport nr 5/2013 - Granskning av Södertälje kommuns finanshantering och finanspolicy

Dnr KS14/57

Sammanfattning av ärendet

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Södertälje kommun har Ernst & Young genomfört en granskning av finanshanteringen i Södertälje kommun. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunen kan anses ha en ändamålsenlig hantering av upplåning, utlåning, likviditetshantering och placering. Bedömningen är att organisation, styrning och ansvarsfördelning i stort är ändamålsenlig. Samarbetet, vad gäller finanshanteringen, mellan Södertälje, Botkyrka och Huddinge kommuner har möjliggjort en starkare bemanning och minskad sårbarhet. Ett antal förbättringsåtgärder har föreslagits.

Kommunstyrelsens kontor har utarbetat ett yttrande över förslagen i revisorernas skrivelse. Kontoret delar merparten av revisorernas förslag till förbättringsområden, men har avvikande uppfattning i några. En del förbättringsförslag är redan implementerade och övriga kommer att ske under året. I yttrandet kommenteras och redovisas åtgärder som avses kunna leda tillförbättringar. Kommunstyrelsen föreslås godkänna förslaget till yttrande och överlämna detta till kommunrevisionen.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse den 6 mars 2014

Revisionskrivelse nr 5 2013 finanshanteringen

Revisionsrapport 5 2013

Yttrande till kommunrevision den 6 mars 2014 på revisionsrapport 5 2013

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Förslaget bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser.

Kommunstyrelsens kontors förslag till kommunstyrelsen:

Förslaget till yttrande godkänns och överlämnas till kommunrevisionen.



Martin Andrae
Stadsdirektör



Mats Christiansson
Ekonomidirektör

Beslutet expedieras till:

Kommunrevision

Akten

Internbanken

Till Kommunstyrelsen

Kopia för kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport nr 5/2013 Granskning av Södertälje kommuns finanshantering och finanspolicy

På uppdrag av oss revisorer i Södertälje kommun har EY genomfört en granskning av finanshanteringen i Södertälje kommun. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunen kan anses ha en ändamålsenlig hantering av upplåning, utlåning, likviditetshantering och placering.

Bedömningen är att organisation, styrning och ansvarsfördelning i stort är ändamålsenlig. Samarbetet vad gäller finanshanteringen mellan Södertälje, Botkyrka och Huddinge kommuner har möjliggjort en starkare bemanning och minskad sårbarhet.

Av rapporten framgår ett antal förbättringsområden och rekommendationer, bland annat är inte de av kommunstyrelsen beslutade finansiella riktlinjerna fullt ut konsistenta med fullmäktiges finanspolicy.

Vi önskar kommunstyrelsens svar på de förbättringsområden och rekommendationer som framgår av revisionsrapporten senast den 31 mars 2014.

För revisorerna i Södertälje kommun


Elisabet Komheden


Erik Ternert

Bilaga: Revisionsrapport nr 5/2013 – Granskning av Södertälje kommuns finanshantering och finanspolicy

Granskning av Södertälje kommuns finanshantering och finanspolicy



Innehåll

1. Sammanfattning	3
1.1. Revisionsfrågor	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och avgränsning	4
2.3. Revisionsfrågor	5
2.4. Revisionskriterier.....	5
2.5. Metod	5
3. Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?	6
3.1. Granskningens omfattning.....	6
3.2. Metodik	6
3.3. Kommunallagen	6
3.4. Vår bedömning.....	10
3.5. Övrigt	12
3.6. Rekommendationer/förbättringsförslag	12
4. Är finanspolicyn ändamålsenlig?.....	13
4.1. Granskningens omfattning.....	13
4.2. Metodik	13
4.3. Kommunallagen	13
4.4. Finanspolicy	15
4.5. Vår bedömning.....	19
4.6. Rekommendationer/förbättringsförslag	19
5. Föreligger det en följsamhet och återrapportering avseende finanspolicyn?	20
5.1. Granskningens omfattning.....	20
5.2. Metodik	20
5.3. Iakttagelser.....	21
5.4. Vår bedömning.....	22
5.5. Rekommendationer/förbättringsförslag	22
6. Hur löser och säkerställer kommunen att kompetens finns inom området?	23
6.1. Granskningens omfattning.....	23
6.2. Metodik	23
6.3. Iakttagelser.....	23
6.4. Övrigt	23
6.5. Vår bedömning.....	24
7. Förbättringsområden	24

Bilagor:

Bilaga 1 Källförteckning

1. Sammanfattning

1.1. Revisionsfrågor

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Södertälje kommun granskat finanspolicy samt finansiella föreskrifter som är beslutade av Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen.

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunen kan anses ha en ändamålsenlig hantering av upplåning, utlåning, likviditetshantering och placering, genom att besvara följande revisionsfrågor:

1) Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?

Fullmäktige har i finanspolicyn beslutat att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för finansverksamheten, och beslutar om finansiella föreskrifter för finansverksamheten, samt lämnar riktlinjer avseende riskhantering och övriga delar inom interbanksverksamheten.

Vår bedömning är att avsaknaden av beloppsgräns (och löptidsgräns¹) i kommunstyrelsens vidaredelegering till finanschefen, samt i av finanschefen utfärdad fullmakt, är en brist och att begränsningar bör ske. Vi anser att ju högre belopp som är delegerat desto mer begränsade bör finanspolicyn vara.

Det är också tveksamt om finanspolicyn är tillräcklig avseende delegeringsförbudet enligt 6 kap 34 § kommunallagen. Av sistnämnda paragraf framgår att beslutanderätten inte får avse ärenden som kan beröra verksamhetens omfattning. En finansiell affär (med ett högt nominellt värde och/eller lång löptid) kan förmodligen i flera fall påverka verksamhetens omfattning om inte finanspolicyn är mycket begränsande.

Vår bedömning är att förfarande vad gäller dokumentation av beslutsunderlag i kombination med undertecknande av affärsbekräftelser hänförliga till finansiella affärer säkerställer en efterlevnad av "tvåhandsprincipen". Organisationen bedöms dock i viss mån vara sårbar, då en förutsättning för att affärsbekräftelser skall kunna undertecknas (enligt fullmakt) av två personer i förening kräver att minst en av de två personer som jobbar på Back Office respektive Middle Office finns på plats tillgänglig för att kunna granska och underteckna affärsbekräftelser, inom rimlig tid. Samarbetet mellan kommunerna (Södertälje, Botkyrka och Huddinge kommun) har möjliggjort en starkare bemanning, och det är vår bedömning att kommunen har goda förutsättningar för att kunna efterleva kravet på "tvåhandsprincipen".

2) Är finanspolicyn ändamålsenlig?

Vår bedömning är att beskrivningen avseende finanspolicyns omfattning inte är helt konsistent vid en jämförelse av finanspolicyn (1.1 Bakgrund samt 1.3 Omfattning) och de finansiella riktlinjerna (1.1 Bakgrund).

Av 8 kap. 3§ kommunallagen framgår att fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltning. Det är inte tillåtet enligt doktrinen att fullmäktige i avgörande delar överlåter till kommunstyrelsen att bestämma innehållet i föreskrifterna, eftersom detta inte anses

¹ En löptidsbegränsning (20 år) finns i de finansiella föreskrifterna

förenligt med 8 kap 3 och 3a §§ kommunallagen samt 3 kap 9 § kommunallagen. Vår bedömning är att finanspolicyn inte i tillräcklig utsträckning anger riktlinjer och limiter för skuldförvaltningen.

Vi noterar att de mandat och limiter som anges i de finansiella föreskrifterna, företrädesvis avseende motpartsrisk men i viss mån även ränterisk, skulle kunna formuleras tydligare. Detta samtidigt som vår bedömning är att de mandat och limiter som finns angivna idag ger en rimligt bra, och relevant, styrning.

3) Föreligger det en följsamhet och återrapportering avseende finanspolicyn?

Vår bedömning är att det föreligger en följsamhet avseende finanspolicyn och de finansiella föreskrifterna. Detta dock med undantag för hanteringen av valutarisk hänförlig till den löpande verksamheten, vilken vi har noterat hanteras helt utanför interbanken. Vår bedömning är att även om denna valutarisk inte är betydande så bör den hanteras av interbanken, i enlighet med finanspolicyn och de finansiella föreskrifterna.

Vår bedömning är att den rapportering som upprättas till stor del uppfyller de krav som ställs i finanspolicyn och de finansiella föreskrifterna. Dock anser vi att rapportering av likviditetshantering samt presentation av motpartsrisk kan utvecklas.

Vidare är det vår bedömning att det föreligger en återrapportering avseende finanspolicy och finansiella föreskrifter som i stort ger kommunstyrelsen den information som efterfrågas.

4) Hur löser och säkerställer kommunen att kompetens finns inom området?

Vår bedömning är att Södertälje kommun genom samarbetet med Botkyrka kommun och Huddinge kommun (i form av den gemensamma interbanken) har skapat adekvata förutsättningar för att kunna vara en attraktiv arbetsplats för kompetent personal inom området. Tillgång till relevant kompetens, som kan erbjudas en möjlighet att utvecklas (och följa med i den utveckling och de förändringar som sker inom området), kan därmed säkerställas.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Bakgrunden till granskningen är att Södertälje kommun har en ny organisation för finanshanteringen, en nyinsatt intern riskkontrollfunktion, ny finanspolicy för finanshanteringen och nya rutiner för hantering av lån mellan kommunen och kommunens bolag. Mot bakgrund av detta har kommunens revisorer beslutat genomföra en granskning.

2.2. Syfte och avgränsning

Granskningens övergripande syfte är att bedöma ändamålsenligheten i befintliga policys och föreskrifter, samt arbetssätt, inte minst ur ett riskperspektiv.

2.3. Revisionsfrågor

Utifrån syftet med granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

1. Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?
2. Är finanspolicyn ändamålsenlig?
3. Föreligger det en följsamhet och åiterrapportering avseende finanspolicyn?
4. Hur löser och säkerställer kommunen att kompetens finns inom området?

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

Södertälje kommuns finansverksamhet regleras i följande lagar, vilka utgör den norm/ kriterier som granskningens resultat värderas mot:

- Kommunallagen, främst 3 kap, 6 kap och 8 kap.

Södertälje kommun har även egna styrdokument och mål, vilka även dessa är underlag och utgångspunkt för bedömningen:

- ▶ Finanspolicy Södertälje kommun, beslutad av Kommunfullmäktige
- ▶ Finansiella föreskrifter Södertälje kommun, beslutad av Kommunstyrelsen
- ▶ Delegationsordning för Kommunstyrelsen inkl. stadsdirektörens vidaredelegationslista

2.5. Metod

Vår granskning har genomförts genom intervjuer med nyckelpersoner samt genom granskning av relevanta dokument.

Intervjuer (totalt 4 intervjuer) har genomförts med:

- ▶ Berörda tjänstemän
- ▶ Finanschef internbanken

Granskningen har innefattat bl. a följande dokument:

- ▶ Finanspolicy och Finansiella föreskrifter för Södertälje kommun
- ▶ Protokoll
- ▶ Delegationsordning
- ▶ Avtal träffat mellan Söderenergi AB, Botkyrka kommun, Huddinge kommun och Södertälje kommun gällande samarbete kring finansiering och finansiell riskhantering.
- ▶ Uppföljningsrapporter

3. Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?

3.1. Granskningens omfattning

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

3.2. Metodik

Vår granskning har utförts i form av en dokumentstudie där bl.a protokoll, finanspolicy, finansiella föreskrifter, delegationsordnings beslut, minnesanteckningar från möte i styrgruppen för den gemensamma internbanksfunktionen har granskats. Vidare har granskningen utförts genom intervjuer med ansvariga tjänstemän.

3.3. Kommunallagen

Av 3 kap. 9 § kommunallagen framgår de uppgifter som är förbehållet fullmäktige:

"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,*
3. *nämndemas organisation och verksamhetsformer,*
4. *val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,*
5. *val av revisorer,*
6. *grundema för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,*
7. *årsredovisning och ansvarsfrihet, samt*
8. *folkomröstning i kommunen eller landstinget."*

Av 3 kap 10 § kommunallagen framgår att beslutanderätt avseende 3 kap. 9 § kommunallagen inte får delegeras till nämnd.

Av 6 kap kommunallagen framgår vilken beslutanderätt en nämnd kan delegera och till vem:

Enligt 6 kap 33 § kommunallagen:

"En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §..."

Av 6 kap 34 § kommunallagen framgår vad nämnden inte får delegera:

"I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:

1. *ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,*

2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som överlåtit till nämnden, och
5. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. ”

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

”...2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen, ...”

3.3.1. Kommunala beslut

Av delegationsordningen² framgår att följande vidaredelegeras till Finanschefen:

1. vid behov besluta om, genomföra och underteckna alla finansiella affärstransaktioner, inom den beloppsram och i överensstämmelse med de riktlinjer som kommunfullmäktige fastställt i kommunens finanspolicy eller i annat särskilt beslut
2. undertecknande av borgens- och lånehandlingar
3. utfärdande av fullmakt för tjänsteman inom kommunens internbank samt personal inställd av samarbetskommunerna att för kommunens räkning besluta om och genomföra finansiella affärstransaktioner inom den beloppsram och i överensstämmelse med de riktlinjer som kommunfullmäktige fastställt i kommunens Finanspolicy samt underteckna handlingar i samband härmed.

Vidaredelegeringen anger inga beloppsgränser, utan den begränsning som görs är referensen till den beloppsram och de riktlinjer som kommunfullmäktige fastställt i kommunens finanspolicy eller i annat särskilt beslut. I finanspolicyn anges inga beloppsramar utan hänvisning sker till Finansiella föreskrifter. I de finansiella föreskrifterna refereras till av kommunfullmäktige beslutade låne- och borgensramar, vad gäller exempelvis upplåning externt samt utlåning och borgen till majoritets ägda och delägda bolag. Låne- och borgensram för kommunkoncernen och dess operativa bolag uppgår enligt ”Mål och Budget” till totalt 15.800 MSEK. Av finanspolicyn framgår att utlåning och borgensteckning till i enskilda fall extern part (så som övriga bolag, föreningar eller organisationer) tas beslut av kommunfullmäktige (för belopp upp till 1 MSEK beslutar kommunstyrelsen).

Finanschefen har utfärdat fullmakt för tjänsteman inom kommunens internbank samt personal inställd av samarbetskommunerna att för kommunens räkning besluta om och genomföra finansiella affärstransaktioner (godkända i kommunens finanspolicy). Vidare inkluderar samma fullmakt ett befullmäktigande för tjänstemän inom kommunens internbank att underteckna handlingar som avser finansiella affärstransaktioner (två i förening).

Den fullmakt som har utfärdats av Finanschefen, och lämnats till relevanta motparter (banker), inkluderar ingen beloppsgräns för de finansiella affärerna. Vidare inkluderar den ingen restriktion vad gäller affärstyp (upplåning, placering, derivat) eller löptid. Enligt uppgift accepterar motparterna (bankerna) inte någon ytterligare detaljnivå (utan fullmakten kan

² Delegationsordning för Kommunstyrelsen inklusive stadsdirektörens vidaredelegationslista (maj 2013 2:2)

endast inkludera vilka som har behörighet att genomföra en affär och vilka som har behörighet att bekräfta en affär). Följaktligen kan en restriktion vad gäller begränsningar i handlarmandat endast dokumenteras internt (i rutinbeskrivningar och instruktioner).

Av finansiella föreskrifter för Södertälje kommun framgår att av kommunfullmäktige beslutade lån- och borgensram utgör en begränsning av beslutsområdet.

3.3.2. Kommunalrättslig bedömning

3.3.2.1 Ansvar för finansiella affärer (extern upplåning, placeringar, in- och utlåning internt samt derivat)

Fullmäktige har i finanspolicyn beslutat att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för finansverksamheten och beslutar om finansiella föreskrifter för finansverksamheten, samt lämnar riktlinjer avseende riskhantering och övriga delar inom internbanksverksamheten.

3.3.2.2 Beslut avseende finansiella affärer

Kommunstyrelsen ansvarar för finansverksamheten, och kan delegera beslutanderätten. Av delegationsordning framgår det att kommunstyrelsen har delegerat till finanschef att besluta om finansiella affärer (utan belopps- och löptidsbegränsning)³ samt utfärdande av fullmakt för tjänsteman inom kommunens internbank samt personal inställd av samarbetskommunerna att för kommunens räkning besluta om och genomföra finansiella affärstransaktioner (även det utan belopps- och löptidsbegränsning). Denna delegering får enligt 3 kap 9 § kommunallagen inte vara av principiell betydelse eller av större ekonomiskt vikt. Delegeringen får inte heller strida mot delegeringsförbudet i 6 kap 34 § kommunallagen, dvs. beslutet får inte avse ärenden som berör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

För att kunna bedriva en effektiv skuldförvaltning, och säkerställa att limiter efterlevs behöver interbanken ha mandat att kunna genomföra beloppsmässigt stora transaktioner med potentiellt långa löptider. Det är därför viktigt att finanspolicyn och delegationsordningen är tillräckligt (men inte för) begränsande.

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

³ Löptids- och beloppsbegränsning styrs därmed av finanspolicy och finansiella föreskrifter.

3.3.2.3 *Undertecknande av handlingar avseende finansiella affärer*

Av de fullmakter som utfärdats avseende undertecknande av handlingar, som avser finansiella affärstransaktioner, framgår att undertecknande skall ske av två personer i förening (varav en person kan vara samma person som har fattat beslut om genomförandet av affären). Inom internbanken säkerställs (vid varje affärstransaktion) att undertecknande av affärsbekräftelsen inte sker av den person som har fattat beslut om genomförandet av affären). Detta är dock en rutin som inte har dokumenterats i rutinbeskrivningar/instruktioner.

Ovanstående förfarande vad gäller undertecknande av handlingar säkerställer att då en person (enligt fullmakt) har genomfört en affär, så granskas affären och godkänns den av ytterligare (minst) en person innan det finns ett fullständigt undertecknat affärsavtal.

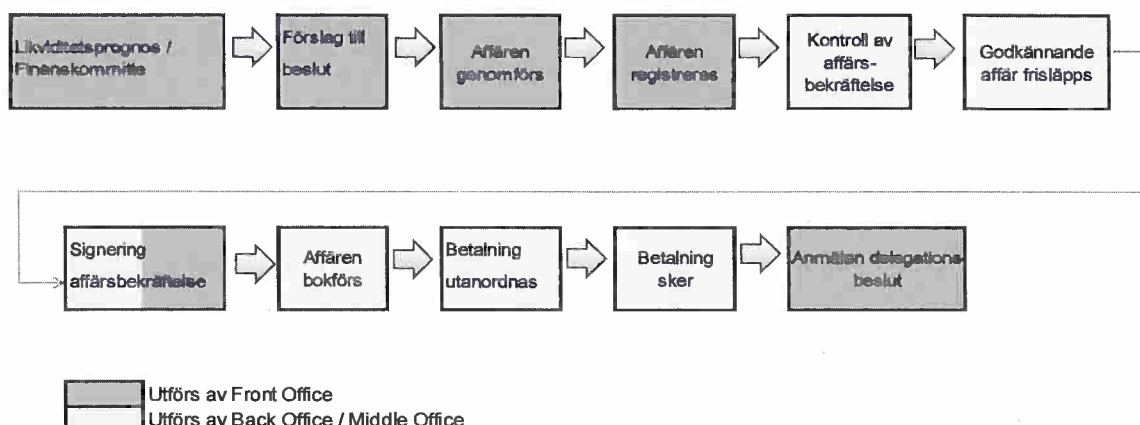
Beslut som har fattats med stöd av delegation skall inom två månader anmälas till kommunstyrelsen genom att delegatens protokoll omnämns på föredragningslistan och finns tillgängligt på stadskansliet.

Internbanken har gjort bedömningen att finansiella affärer i form av upplåning och placeringar skall omfattas av anmälan av delegationsbeslut. Vidare har internbanken gjort bedömningen att kravet på anmälan avseende beslut som fattats med stöd av delegation inte omfattar derivat. Bakgrunden till detta är att derivat betraktas som ett säkringsinstrument (och som en följd av den upplåning som skett), varför rapportering ej krävs. Vidare inkluderas derivaten i den rapportering som rapportering tas upp på kommunstyrelsens möte som en informationspunkt, på månadsbasis.

Vår uppfattning är att samtliga finansiella affärer som sker med stöd av delegation skall rapporteras, d v s även derivat som ingår i ett säkringssyfte. Vidare är det vår uppfattning att den rapportering som sker till kommunstyrelsen i form av månadsrapporten sker i en aggregerad form (summa marknadsvärde för derivaten per portfölj) och som inte kan anses ge kommunstyrelsen en relevant insyn i de individuella finansiella affärer som har ingåtts.

3.3.3. *Administrativ process avseende finansiella affärer*

Nedanstående tabell visar processen vid ingång och genomförande av ny affär.



Som nämnts ovan har tjänstemän (inom Front Office) befullmäktigats att fatta beslut om genomförande av finansiella affärer. Vidare har tjänstemän inom Front Office, Back Office och Middle Office befullmäktigats att underteckna affärsavtal. Detta leder till att det krävs minst två oberoende personer i förening för att innan det finns en undertecknad affärsbekräftelse på plats. Av dessa personer måste minst en person vara från Front Office (genomför affären och registrerar i Twin) och minst en av personerna vara från Middle Office alternativt Back Office (en person från Middle Office alternativt Back Office undertecknar affärsbekräftelsen tillsammans med ytterligare en person från Middle Office/Back Office alternativt en person från Front Office).

Vi noterar i detta sammanhang att Middle Office, som upprättar riskrapporterna (veckovis och månadsvis) har behörighet att underteckna affärsbekräftelser och genomföra betalningar.

Vidare noterar vi att den riskrapport som tas fram månadsvis innefattar ett omfattande manuellt arbete, som bygger på en excelmodell.

Vi har noterat att Finanschefen kan besluta om, genomföra och underteckna avtal avseende en finansiell affär självständigt. Härigenom kan "tvåhandsprincipen" komma att sättas ur spel. Enligt uppgift genomför dock inte finanschefen finansiella affärer. Vidare kommer, enligt uppgift, finanschefen inte att underteckna affärsbekräftelser fr o m januari 2014, då internbanken stärker sin bemanning.

3.3.4. Analys av genomförd affär

Vi har granskat processen för en genomförd affär, 202471, vilken avser ett lån i ett MTN program. Vi har erhållit beslutsunderlag, signerad affärsbekräftelse, betalning samt delegationsbeslut. Affärsbekräftelsen är signerad av finanschef och delegationsbeslutet har signerats av finanschef och stadsdirektör. Beslutsunderlaget är inte signerat, och det framgår inte av beslutsunderlaget vem som har upprättat det. Enligt kommunens arbetssätt, vilket dock inte finns dokumenterat i rutinbeskrivningar, så skall affärerna registreras i Twin av den som tagit fram beslutsunderlaget. Vi har granskat registreringen i Twin, vilken är gjord av Erik Ohlson på Front Office.

Vi har även erhållit affärsbekräftelse för två ränteswap-affärer. Affärsbekräftelsen för nr 201366-367 är signerad av två personer och affärsbekräftelsen för nr 202507-508 är signerad av finanschef och motpart. Affärer rörande swapavtal behöver enligt kommunen ej anmälas enligt delegationsbeslut då en ränteswap är ett säkringsinstrument på ett underliggande lån. Det underliggande lånet återrapporteras i vidaredelegationsbeslut.

3.4. Vår bedömning

Fullmäktige har i finanspolicyn beslutat att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för finansverksamheten, och beslutar om finansiella föreskrifter för finansverksamheten, samt lämnar riktlinjer avseende riskhantering och övriga delar inom internbanksverksamheten.



Building a better
working world

Vår bedömning är att avsaknaden av beloppsgräns (och löptidsgräns) i finanspolicyn⁴ så väl som i kommunstyrelsens vidaredelegering till finanschefen, samt i av finanschefen utfärdad fullmakt, för tjänsteman inom kommunens internbank samt personal inställd av samarbetskommunerna (att för kommunens räkning besluta om och genomföra finansiella affärstransaktioner), kan innebära avsevärda belopp och långa löptider. Detta då rätten att besluta om finansiella affärstransaktioner kan tillämpas med resultat att affärsavtal avseende större belopp och/eller långa löptider tecknas. Fullmäktige måste således genom finanspolicyn fatta beslut som har "tagit bort" den principiella innebörden av beslutet. Med andra ord: ju högre belopp som är delegerat desto mer begränsade bör finanspolicyn vara. Det är också tveksamt om finanspolicyn är tillräcklig avseende delegeringsförbudet enligt 6 kap 34 § kommunallagen. Av sistnämnda paragraf framgår att beslutanderätten inte får avse ärenden som kan beröra verksamhetens omfattning. En finansiell affär (med ett högt nominellt värde och/eller lång löptid) kan förmodligen i flera fall påverka verksamhetens omfattning om inte finanspolicyn är mycket begränsande.

Vår bedömning är att kommunen genom utfärdade fullmakter (vad gäller undertecknande av affärsbekräftelser hänförliga till finansiella affärer) säkerställer att då en person (enligt fullmakt) har genomfört en affär, så granskas och godkänns affären av ytterligare (minst en person) innan det finns ett fullständigt undertecknat affärsavtal. Kommunens arbetssätt (affärsbekräftelsen granskas två personer från Back Office/ Middle Office /Finanschefen) säkerställer i praktiken att en finansiell affär granskas av två personer. Detta arbetssätt finns inte dokumenterat i rutinbeskrivningar/instruktioner.

Det finns inte någon formell rutin (rutinbeskrivning) som anger att beslutsunderlaget skall signeras, utan den signering som sker utförs i form av att den person från FrontOffice som upprättat beslutsunderlaget och genomfört affären registrerar den i Twin. Av beslutsunderlaget, framgår det inte vem som har upprättat det. Vår bedömning att kommunen bör säkerställa att det finns tydliga rutinbeskrivningar på plats som säkerställer att det av beslutsunderlaget framgår vem som har upprättat det, samt att beslutsunderlaget och registreringen i Twin granskas innan affärsbekräftelsen undertecknas. Av rutinbeskrivningen bör tydligt framgå att Finanschefen inte kan underteckna affärsbekräftelsen, i de fall där beslutsunderlaget har framtagits och affären genomförts av finanschefen.

I organisationer som finansieras med offentliga medel, exempelvis kommuner, bedömer vi att det är av stor vikt att transaktioner hanteras enligt tvåhandsprincipen. Organisationen bedöms i viss mån vara sårbar, då en förutsättning för att ovan beskrivna hantering av affärsbekräftelser kräver att minst en av de två personer som jobbar på Back Office respektive Middle Office finns på plats tillgänglig för att kunna granska och underteckna affärsbekräftelser inom rimlig tid. Samarbetet mellan kommunerna (Botkyrka kommun, Huddinge kommun och Södertälje kommun) har tydligt möjliggjort en starkare bemanning, och det är vår bedömning att kommunen har goda förutsättningar för att kunna efterleva kravet på "tvåhandsprincipen". I detta sammanhang bör dock noteras att Finanschefen kan besluta om, genomföra och underteckna avtal avseende en finansiell affär självständigt. Härigenom kan "tvåhandsprincipen" komma att sättas ur spel. Vi rekommenderar att kommunens arbetssätt

⁴ De finansiella riktlinjerna inkluderar dock en begränsning avseende löptid för lån och derivat uppgående till 20 år.

(finanschefen beslutar – och genomför - inte finansiella affärer) dokumenteras i instruktioner/rutinbeskrivningar.

Vår bedömning är att det manuella arbete som krävs för att ta fram månadsrapporten, innebär att det föreligger en viss risk för att fel (som inte upptäcks av MiddleOffice i samband med att rapporten upprättas) inkluderas i rapporten.

3.5. Övrigt

Södertälje kommun inrättade vid årsskiftet 2010/2011 i samarbete med Huddinge Kommun och Botkyrka kommun en gemensam internbank för kommunerna och dessas dotterbolag. Utgångspunkten för den gemensamma internbanken är följande:

- Kommunerna önskade stärka och formalisera det samarbete som redan bedrivits kring finansieringen av det gemensamt ägda bolaget Söderenergi AB
- Kommunerna ville förstärka respektive kommuns övriga finanshantering på ett kostnadseffektivt sätt genom att utvecklas inom kommunal finansiering och riskhantering

Samverkan mellan kommunerna bedrivs så att alla finansiella affärer sker i respektive kommuns namn och balansräkning. Samarbetet mellan kommunerna finns reglerat i ett avtal (daterat 2011-01-31), undertecknat av samtliga tre kommuner. Granskningen innefattar inte nämnda avtal.

Under början av 2013 tecknades ett avtal mellan SYVAB Himmelfjärdsverket⁵ och Södertälje kommun, Huddinge Kommun och Botkyrka kommun avseende rådgivning av finansiering och finansiell rådgivning. SYVAB står inför en omfattande investering och har behov av rådgivning avseende den kommande finansieringen. Den gemensamma internbanken (Huddinge, Botkyrka och Södertälje kommun) ska bistå SYVAB med kompetens och rådgivning i finansieringsärenden och hantering av ränterisk. Internbanken genomför uppdraget baserat på ett månatligt arvode om 12.000 kr (exklusive moms). Vår granskning innefattar inte nämnda avtal, och den konsulttjänst som Södertälje kommun utför mot ersättning (genom den gemensamma internbanken).

3.6. Rekommendationer/förbättringsförslag

I samband med vår granskning avseende organisation, styrning och ansvarsfördelning har vi noterat följande förbättringsförslag:

- ▶ Månadsrapporten, som är en viktig uppföljning av att verksamheten bedrivs inom de ramar och limiter som anges i finanspolicyn och de finansiella riktlinjerna, upprättas av Middle Office (som har behörighet att såväl underteckna affärsavtal som godkänna betalningar) och kvalitetsgranskas av Business Control. Vi rekommenderar vi att kommunen säkerställer att det finns en formell rutin (dokumenterad i en rutinbeskrivning) avseende granskningen av månadsrapporten. Den som utför granskningen bör bekräfta att granskningen är utförd genom att signera rapporten.
- ▶ Vidare rekommenderar vi kommunen att se över möjligheten att automatisera så mycket som möjligt av arbetet med att ta fram månadsrapporten.

⁵ Botkyrka kommun, Huddinge kommun och Södertälje kommun äger tillsammans med Nykvarns kommun och Salems kommun reningsverket SYVAB Himmelfjärdsverket.

- ▶ Vi rekommenderar att rutinen för upprättande av beslutsunderlag dokumenteras i rutinbeskrivning, och att kommunen säkerställer att beslutsunderlaget signeras (vilket kan ske genom en affärsregistrering i Twin som refererar till beslutsunderlaget) av den som har upprättat det. Detta för att säkerställa en efterlevnad av kravet på "tvåhandsprincipen" (Front Office fattar beslut om och genomför affären som granskas och godkänns av minst ytterligare en person innan det finns ett signerat affärsavtal på plats).
- ▶ Rutinen avseende anmälan av delegationsbeslut bör ses över. Detta med avseende på huruvida samtliga finansiella affärer (inklusive derivat) skall anses vara föremål för kravet på rapportering av beslut fattat med stöd av delegation.
- ▶ Vi rekommenderar att kommunen säkerställer att samtliga beslut om finansiella affärer rapporteras till Kommunstyrelsen, men bedömer att rapporteringen avseende derivat skulle kunna ske genom en månadsvis rapport (som visar samtliga ränteswappar och inkluderar uppgifter om motpart, löptid, nominellt belopp samt villkor).
- ▶ Vi rekommenderar kommunen att med viss periodicitet se över avtalen med Huddinge Kommun och Botkyrka kommun avseende den gemensamma internbanken, samt avtalet avseende tillhandahållande av finansiella tjänster till SYVAB. Det med avseende på såväl ansvarsfrågan, fördelning av kostnader och intäkter som verksamheten som sådan i förhållande till SYVAB.

4. Är finanspolicyn ändamålsenlig?

I detta kapitel besvaras revisionsfrågan om finanspolicyn kan anses vara ändamålsenlig.

4.1. Granskningens omfattning

Vi har som ett led i vår granskning av Södertälje kommuns finanspolicy granskat finanspolicyn bl. a med avseende på uppsatta krav och tillåten risk. Vidare har vi granskat de finansiella föreskrifterna, samt genomfört intervjuer med tjänstemän samt finanschef, i syfte att bedöma huruvida de krav på rapportering som ställs enligt riktlinjerna tillgodoser det informationsbehov som föreligger från Kommunfullmäktiges sida.

4.2. Metodik

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

Vi har som en del i vår granskning av finanspolicyn för Södertälje kommun granskat fastställda föreskrifter och policy. Vid vår granskning har finanspolicys för andra kommuner och landsting använts som referensmaterial.

Följande riktlinjer/policies har bl. a använts som referensmaterial:

- ▶ Finanspolicy Stockholms läns landsting 2012-01-01
- ▶ Finanspolicy för kommunkoncernen Stockholm stad

4.3. Kommunallagen

Av 6 kap 7 § kommunallagen framgår att:

"Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt."

Av 8 kap. kommunallagen framgår följande.

"Mål för den ekonomiska förvaltningen:

1 § Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Lag (2000:889).

Medelsförvaltningen:

2 § Kommunerna och landstingen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

3 § Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

3 a § Fullmäktige skall meddela särskilda föreskrifter för förvaltningen av 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. Lag (1998:70)."

Av lagtexten framgår enligt vår mening att kommuner och landsting bör förvalta sina medel så att de ger god avkastning, men medlen bör inte riskeras genom placeringar som är tveksamma eller svårbedömda från rättslig synpunkt eller som fordrar specialkunskaper, som kommunen eller landstinget inte besitter. Huvudsyftet med ekonomihanteringen, liksom med övrig kommunal verksamhet, är att genom en ansvarsfull ekonomihantering fullgöra uppgifterna som ankommer på kommunerna och landstingen.

Enligt doktrinen "Kommunallagen, Kommentarer och praxis", (SKL 2006) har frågan om den kommunalrättsliga tillåtligheten när det gäller de nya finansieringsinstrumenten inte prövats i svensk rättspraxis ännu. Det avgörande för tillåtligheten bör enligt doktrinen vara om ett spekulationssyfte föreligger och om risknivån är acceptabel. Kommunen bör bl.a. vid användande av swapar och utländska valutor gardera sig mot risker.

Fullmäktige kan genom sina föreskrifter bestämma vilka placeringsformer och upplåningsformer som får användas och förutsättningar för detta samt vilka risknivåer som får accepteras.

Det är inte tillåtet enligt doktrinen att fullmäktige i avgörande delar överlåter till kommunstyrelsen att bestämma innehållet i föreskrifterna, eftersom detta inte anses förenligt med 8 kap 3 och 3a §§ kommunallagen samt 3 kap 9 § kommunallagen.

4.3.1. Fullmäktiges beslut avseende Finanspolicy för Södertälje kommun

Kommunfullmäktige fastställde Finanspolicyn för Södertälje Kommun den 29 april 2013.

4.4. Finanspolicy

4.4.1. Omfattning

Finanspolicyen och de finansiella föreskrifterna skiljer sig åt vad gäller beskrivningen av finanspolicyens omfattning.

I finanspolicyen anges följande; *"Finanspolicyen för Södertälje kommun omfattar finansverksamheten inom kommunens samlade verksamhet; Södertälje kommun och de bolag kommunen har ett ägaransvar för. I vissa avseenden gäller finanspolicyen för Södertälje kommun och de majoritets ägda bolagen..."*. Medan i de finansiella föreskrifterna anges följande; *"Samtliga helägda kommunala bolag omfattas av finanspolicyen, liksom bolag som till mer än 50% ägs av kommunen. Södertälje kommun med majoritetsägda bolag kallas fortsättningsvis kommunkoncernen. I vissa fall gäller finanspolicyen även för de övriga bolag kommunen har ett ägaransvar för. När de bolagen är inkluderade används benämningen den samlade verksamheten"*.

Enligt vår mening innebär de olika formuleringarna att det skapas en otydlighet kring finanspolicyens omfattning.

4.4.2. Målet med finansverksamheten

I finanspolicyen anges följande mål med finansverksamheten.

Det övergripande målet för finansverksamheten i den samlade verksamheten är att medverka till en god ekonomisk hushållning genom att:

- Tillgodose verksamhetens nödvändiga behov av finansiering i enlighet med fastställd budget
- Säkerställa betalningsförmågan och trygga tillgången på kapital
- Inom ramen för ovanstående, eftersträva bästa möjliga finansnetto inom ramen för beslutad risk
- Effektivisera och utnyttja stordriftsfördelar inom upplåning, kapitalflöden, likviditetshantering, betalningsrutiner och övriga finansiella tjänster
- Upprätthålla kommunens kreditbetyg

Vid en jämförelse med andra finanspolicyer hänförligt till skuldförvaltning noterar vi att målformuleringen är relativt konsistent.

I finanspolicyen anges dock inte något krav på uppföljning med avseende på de presenterade målen. I *"Finanspolicy Stockholms läns landsting 2012-01-01"* anges exempelvis att *"Eftersom 3 år ligger i mitten av intervallet⁶, ska skuldförvaltningen månadsvis utvärderas mot en treårig jämförelseränta"*

⁶ Avser skuldens räntebindningstid (den totala låneportföljens räntebindningstid ska uppgå till mellan 2 och 4 år)

4.4.3. Riskprofil

Finanspolicyn beskriver följande finansiella risker; finansieringsrisk, ränterisk, motpartsrisk, valutarisk, elprisrisk samt operativa risker.

Avseende finansieringsrisk, ränterisk och motpartsrisk anges i finanspolicyn att kommunstyrelsen ska i finansiella föreskrifter ange riktlinjer för dessa risker. Finanspolicyn anger inga riktlinjer eller limiter avseende dessa risker.

Avseende elprisrisk refereras i finanspolicyn till riskpolicys för Telge och dess dotterbolag. Dessa riskpolicyer har inte varit föremål för vår granskning.

4.4.3.1 Finansieringsrisk

Finansieringsrisken uttrycks i den finansiella föreskrifterna i form av kapitalbindningstid och betalningsberedskap (LCR).

4.4.3.2 Ränterisk

I de finansiella föreskrifterna beskrivs företrädesvis hur ränterisken hänförlig till Telgekoncernens upplåning skall hanteras. Ränterisken hänförlig till Söderenergis upplåning hanteras i finanspolicyn för Söderenergi, medan ränterisken hänförlig till övrig upplåning inte regleras i finanspolicy och finansiella föreskrifter.

Riskmandaten avseende ränterisk är utformade som en normportfölj, med avvikelsemandat. För normportföljen anges hur stor andel av Telgekoncernens ränteförfall som skall ligga inom vissa tidsintervall.

Vår synpunkt är att formuleringen ränteförfall kan vara något missledande, och vår tolkning är att det som avses är nominella värden av utestående lån och derivat som är föremål för räntejustering inom vissa givna intervall.

Vi noterar vidare att i exempelvis "Finanspolicy för kommunkoncernen Stockholm stad" uttrycks ränterisken i form av en "målduration" med avvikelseintervall. Vår uppfattning är att duration är ett vedertaget begrepp som med fördel skulle kunna användas för att beskriva limiter avseende ränterisken även för Södertälje kommun.

4.4.3.3 Motpartsrisk (kreditrisk)⁷

I de finansiella föreskrifterna anges riktlinjer för extern placering av överskottslikviditet. Av föreskrifterna följer bl. a att ingen enskild motpart, svenska staten exkluderad, får svara för mer än 50 procent av samtliga placeringar. Dock får placeringarna hos samarbetskommunerna Huddinge och Botkyrka alltid uppgå till 300 miljoner kronor (enskilt). Vår syn är att ett mått uttryckt i procent kan leda till att även väldigt små placeringar skulle behöva delas upp, och att i händelse av att ett stort belopp behöver placeras, en beloppsmässigt stor

⁷ Kreditrisk definieras som risken för förlust på grund av att en motpart eller emittent inte kan fullgöra sina finansiella förpliktelser

placering (med en önskad risknivå) skulle kunna äga rum (givet att den fortfarande understiger 50 procent av totalbeloppet för samtliga placeringar). Mot bakgrund av att kommunen normalt sett i första hand placerar överskottslikviditet hos sammarbetskommunerna och i andra hand använder koncernkontostrukturen, så har begränsningen (ingen enskild motpart, svenska staten exkluderad, får svara för mer än 50 procent av samtliga placeringar) i praktiken utgjort någon betydande begränsning.

I de finansiella föreskrifterna anges att kommunen ska ha ISDA-avtal för derivathandel med minst 5 externa motparter. De finansiella föreskrifterna anger inte explicit att ISDA avtal är ett krav för att få genomföra en finansiell affär med en motpart. Vidare anger inte de finansiella föreskrifterna hur internbanken skall agera om det redan förekommer derivat med motparter där det inte finns ett ISDA-avtal på plats. Enligt uppgift finns nu ISDA-avtal på plats med samtliga motparter.

Av de finansiella föreskrifterna framgår att internbanken skall upprätta marknadsvärdebaserade riskmandat för externa motpartsrisker som bilägges i bilaga 1 till de finansiella föreskrifterna. Detta innebär i praktiken att internbanken utarbetar limiterna för sin egen verksamhet, vilket ställer krav på att kommunstyrelsen, i samband med att kommunstyrelsen fattar beslut om de finansiella föreskrifterna (inklusive bilagorna), gör en bedömning av att de riskmandat som föreslås av internbanken är adekvata och motsvarar en risknivå som kommunstyrelsen bedömer som rimlig.

I bilaga 1 till de finansiella föreskrifterna framgår att *"med beloppsgräns för marknadsvärde avses det positiva marknadsvärde som utestående derivat betingar"*. Av formuleringen framgår inte om samtliga marknadsvärden (positiva och negativa) kan nettas mot varandra oberoende av form av derivat, löptid samt huruvida det finns ett ISDA-avtal på plats med motparten eller ej. Vidare framgår det inte huruvida det marknadsvärde för derivat som används skall inkludera upplupen ränta.

Limiten för motpartsrisk är, i de finansiella föreskrifterna, formulerad som ett positivt marknadsvärde på utestående derivat. Detta innebär att varken motpartens rating eller återstående löptid beaktas i beräkningen. Södertälje kommun har istället valt att beakta motpartens rating genom att olika limiter (beräknat som positiva marknadsvärden) åsätts motparter beroende på motpartens rating.

Vi noterar att limiten avseende motpartsrisk, vid en jämförelse mellan kommuner och landsting, formuleras olika. I exempelvis "Finanspolicy för kommunkoncernen Stockholm Stad" är limiten för kreditrisk (motpartsrisk) formulerad som en funktion av placeringarnas nominella belopp (inklusive upplupna räntor) + derivatens marknadsvärde och motpartens rating samt instrumentets återstående löptid.

4.4.3.4 Operativa risker

Operativ risk beskrivs i de finansiella föreskrifterna som risken att drabbas av förluster till följd av bristfälliga interna processer, fel orsakade av den mänskliga faktorn eller bristfälliga system.

De finansiella föreskrifterna innehåller vidare en beskrivning av hantering av finansiella risker.

I föreskrifterna saknas dock en beskrivning av hur eventuella brister i den interna kontrollen (och förluster hänförliga till sådana brister) skall rapporteras. Vidare saknas det en beskrivning av funktionen riskkontroll.

4.4.4. Krav på rapportering

Finanspolicyen anger inget krav på rapportering till fullmäktige utöver årsredovisningen. De finansiella föreskrifterna anger inga detaljerade krav på rapportering till kommunstyrelsen och koncernstyrelsen. I de finansiella föreskrifterna anges att rapporter skall upprättas dels med syfte att utgöra underlag för planering och beslut, dels att vara ett styr- och kontrollmedel över hur väl finansverksamheten följer riktlinjerna för finansverksamheten. Av föreskrifterna framgår att månadsrapportering till kommunstyrelsen och koncernstyrelsen skall innehålla information om finansieringsrisken, ränterisken, likviditetshandling, betalningsberedskap, motpartsrisk samt uppföljning på låne- och borgensramar. Detta i syfte att visa att finansverksamheten bedrivs inom de ramar för de risktaganden som är specificerade i finansiella föreskrifter och enligt finanspolicyen. Vidare framgår det att månadsrapporteringen är ett informationsärende på kommunstyrelsens och koncernstyrelsens sammanträden.

Vår uppfattning är att finanspolicyen bör ange krav på rapporteringens utformning, som sedan med fördel kan ytterligare detaljeras i de finansiella föreskrifterna. Kravet på uppföljning och rapportering kan enligt vår mening ytterligare tydliggöras genom att en rapportmall inkluderas som bilaga till styrdokumentet (finanspolicy och finansiella föreskrifter).

4.4.5. Övriga iakttagelser avseende finanspolicy

Utöver ovan nämnda iakttagelser har vi noterat följande:

- ▶ I de finansiella föreskrifterna anges att stadsdirektören ansvarar för att:
 - ▶ Besluta om tillfälliga avsteg från riktlinjerna för finansverksamheten om särskilda skäl föreligger och rapportera detta vid nästa rapporteringstillfälle till kommunstyrelsen
 - ▶ Besluta om hur risker som inte omfattas av finansiella föreskrifter tillfälligtvis ska hanteras

Enligt vår mening är formuleringen "tilfälliga avsteg" inte tillräckligt precis, utan lämnar ett för stort utrymme för tolkning avseende vad som är tillfälligt. Vidare ger även formuleringen "särskilda skäl" ett stort utrymme för tolkning.

- ▶ I de finansiella riktlinjerna anges en definition av derivat; "*Med derivat avses ett finansiellt instrument för att hantera valuta- och ränterisker*". Vår uppfattning är att syftet med derivat inte uteslutande är att hantera risker, samt att formuleringen "hantera risker" kan leda till att en oinvidig läsare skulle kunna tolka formuleringen som att derivat inte medför någon risk (vilket inte är korrekt).
- ▶ I de finansiella föreskrifterna anges, avseende derivat, att en riskbedömning och konsekvensanalys av en derivattransaktion alltid ska göras före affärsavslut. Vår uppfattning är att kravet bör formuleras (inkluderas i en rutinbeskrivning) så att det är tydligt att riskanalysen skall utföras och dokumenteras. Vi anser att formuleringen med fördel skulle kunna ändras genom att ersätta "göras" med dokumenteras.

- ▶ I de finansiella föreskrifterna anges tillåtna derivat (med en löptidsbegränsning på 20 år). I samband beskrivningen avseende tillåtna derivat anges inte huruvida exempelvis "forward startade" derivat och utställda optioner är tillåtna.
- ▶ Vi noterar att den finanspolicy som finns tillgänglig på kommunens hemsida inte är den gällande finanspolicyn utan en äldre version.
- ▶ Finanspolicyn (och de finansiella riktlinjerna) inkluderar inga etiska regler (exempelvis begränsningar vad gäller placeringar). Detta trots att finanspolicy tillåter penningmarknadsinstrument (vilket inkluderar företagscertifikat).
- ▶ Avseende låne- och borgensram hänvisas, i såväl finanspolicyn som de finansiella föreskrifterna, till av kommunfullmäktige beslutade ramarna samt i "Mål och Budget beslutade låne- och borgensramar.

4.5. Vår bedömning

Vår bedömning är att beskrivningen avseende finanspolicyns omfattning inte är helt konsistent vid en jämförelse av finanspolicyn och de finansiella riktlinjerna.

Av 8 kap. 3§ kommunallagen framgår att fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltning. Det är inte tillåtet enligt doktrinen att fullmäktige i avgörande delar överlåter till kommunstyrelsen att bestämma innehållet i föreskrifterna, eftersom detta inte anses förenligt med 8 kap 3 och 3a §§ kommunallagen samt 3 kap 9 § kommunallagen. Vår bedömning är att finanspolicyn inte i tillräcklig utsträckning anger riktlinjer och limiter för skuldförvaltningen samt placering av överskottslikviditet.

Vi noterar att några av de mandat och limiter som anges i de finansiella föreskrifterna skulle kunna formuleras tydligare, samtidigt som vår bedömning är att de mandat och limiter som finns angivna idag ger en rimligt bra, och relevant, styrning.

Vidare är det vår bedömning att det skulle underlätta för läsaren av de finansiella föreskrifterna om begränsning avseende extern upplåning samt låne- och borgensram för kommunens bolag presenterades direkt i de finansiella riktlinjerna.

4.6. Rekommendationer/förbättringsförslag

- ▶ Vi rekommenderar att kommunen säkerställer att finanspolicyn anger ramar och limiter för finansförvaltningen i den utsträckning som krävs 8 kap 3 § kommunallagen samt 3 kap 9 § kommunallagen.
- ▶ Vi rekommenderar att kommunen ser över formuleringen avseende finanspolicyns omfattning, i syfte att säkerställa en enhetlig och konsistent beskrivning av denna. I den nu gällande finanspolicyn (1.1 Bakgrund samt 1.3 Omfattning) är texten inte helt konsistent med texten i de finansiella riktlinjerna (1.1 Bakgrund).
- ▶ Kommunen bör överväga hur uppföljningen av de mål som formuleras i finanspolicyn bäst kan ske. I detta sammanhang kan möjligheten att införa ett mått för att utvärdera skuldförvaltningen (exempelvis i form av en benchmark ränta) övervägas.
- ▶ Vi föreslår att kommunen ser över huruvida limiten avseende extern placering av överskottslikviditet bör kompletteras med en beloppsgräns.
- ▶ Vidare föreslår vi att kommunen överväger att införa etiska regler i de finansiella föreskrifterna.

- ▶ Vi rekommenderar att kommunen överväger att använda målduration (med avvikelsetervall), alternativt genomsnittlig räntebindningstid med avvikelsetemandat, som ett limit avseende ränterisk. Detta då duration är ett vedertaget begrepp, och enklare att beskriva (jämfört med det ränteriskmandat i form av normportfölj med min/max avvikelser som tillämpas nu).
- ▶ Vi rekommenderar kommunen att utvärdera huruvida limiten avseende ränterisk kan formuleras så att den omfattar hela den externa upplåningen (och inte endast Telgekoncernen och Söderenergi).
- ▶ Avseende motpartsrisk föreslår vi att limiten förtydligas med avseende på hur limiten skall beräknas. Som limiten är formulerad i bilaga 1 till de finansiella föreskrifterna är det inte tydligt om samtliga derivat kommunen har gentemot en motpart kan nettas mot varandra, obeaktat huruvida det finns ett ISDA-avtal och om det då ger rätt att kvitta alla flöden. Vidare rekommenderar vi att kravet på förekomst av ISDA-avtal vid derivattransaktioner förtydligas.
- ▶ Därutöver är det vår uppfattning att beskrivningen av tillåtna derivat med fördel skulle kunna utvecklas och förtydligas.
- ▶ Vi rekommenderar att kommunen, i de finansiella föreskrifterna, inför en beskrivning av ansvar samt rapporteringsvägar för riskkontrollfunktionen. Beskrivningen bör innehålla vem funktionen rapporterar till, vilka överträdelser (ramar, limiter och mandat exempelvis) som skall rapporteras till kommunstyrelsen och vad rapporten skall innehålla (förslag på åtgärd exempelvis). Vidare bör det framgå vilka rapporter riskfunktionen skall ta fram och med vilken frekvens, samt vem som är rapportavvärmare (rapportplan).
- ▶ Vi rekommenderar att formuleringen vad gäller stadsdirektörens ansvar; "Besluta om tillfälliga avsteg från riktlinjerna för finansverksamheten om särskilda skäl föreligger och rapportera detta vid nästa rapporteringstillfälle till kommunstyrelsen" ses över.
- ▶ Kommunen bör säkerställa att den gällande finanspolicyn är den som är tillgänglig via kommunens hemsida.

5. Föreligger det en följsamhet och åiterrapportering avseende finanspolicyn?

I detta kapitel besvaras frågan om det föreligger en följsamhet och åiterrapportering avseende finanspolicyn.

5.1. Granskningens omfattning

Som ett led i vår granskning av finanspolicyn för Södertälje kommun har vi granskat huruvida den uppföljningsrapport som upprättas är tillräckligt utvecklad, så att den fångar upp relevanta variabler i finanspolicyn och föreskrifterna (d v s uppfyller den styrdokumentens krav och är tillräckligt informativ). Slutligen har vi granskat efterlevnad av finanspolicyns och de finansiella föreskrifternas ramar.

5.2. Metodik

Som en del i vår granskning av finanspolicyn för Södertälje kommun har vi granskat Riskrapporten per 2013-08-31. Syftet med granskningen är att bedöma huruvida rapporten är

tillräckligt informativ och innehåller den information som anges i kommunens finanspolicy samt att bedöma huruvida placeringarna faller inom finanspolicyens ramar.

5.3. Iakttagelser

5.3.1. Rapportens utformning

För en sammanfattning av huruvida rapporten följer de krav som anges i riktlinjerna, se nedanstående tabeller.

5.3.1.1 Rapportering Finansiering och skuldförvaltning

Finansieringsrisk	✓
Ränterisk	✓
Likviditetshantering	✗
Betalningsberedskap	✓
Motpartsrisk	✓
Uppföljning på lån- och borgensramar	✓
Beräknad räntekostnad för året	✓

✓ : informationen har inkluderats i rapporten

✗ : informationen saknas (helt eller delvis) i rapporten

Som tabellen ovan visar upprättas rapporter som till stor del följer de krav som ställs på rapportering enligt finanspolicyen och de finansiella föreskrifterna.

Den månadsrapport som sammanställs innehåller den information som krävs enligt de finansiella föreskrifterna, och i de flesta fall inkluderas även en jämförelse mot i de finansiella föreskrifterna angivna limiterna. Jämförelse mot limiter saknas dock avseende motpartsrisk. Vidare presenteras motpartsrisken (uttryckt i marknadsvärden avseende derivat) som ett netto av samtliga marknadsvärden per portfölj (SÖEN och Telge), och inte per motpart.

Avseende likviditetsrisk presenteras tillgänglig likviditet dels under kommunens betalningsberedskap (i form av en uppgift avseende saldo på checkräkningskrediten), samt dels under rubriken Finansieringsrisk (där LCR måttet presenteras). Vi noterar att det i

rapporten inte förekommer någon specifik rapportering avseende placering av tillfällig likviditet (i form av bankdeposit, penningmarknadsinstrument etc).

Vi noterar att månadsrapporten är omfattande, och bedömer att den skulle kunna bli tydligare, och ännu bättre tjäna sitt syfte, om en första sammanfattande sida adderades där en uppföljning mot limiterna samt korta verbala kommentarer inkluderades.

I de finansiella föreskrifterna anges, avseende valutarisk, att det åligger kontoren att identifiera och omedelbart till internbanken rapportera valutarisker i verksamheten om motvärdet på exponeringen bedöms motsvara 1 MSEK eller mer. Vidare anges att valutarisker i kontorens verksamheter ska valutasäkras av internbanken om motvärdet på exponeringen bedöms motsvara 1 MSEK eller mer. Avseende exponeringar understigande 1 MSEK beslutar kontoret efter samråd med internbanken hur valutarisken ska hanteras. Avseende de kommunala bolagen finns ingen beskrivning av hur valutarisk skall hanteras, vare sig i finanspolicyn eller i de finansiella föreskrifterna. I samband med vår granskning har vi noterat att inga valutarisker rapporteras in till internbanken, och att valutarisker hänförliga till Telgebolagen hanteras av bolagen utan samråd med internbanken. I detta sammanhang noterar vi dock att valutarisk hänförlig till kontoren och de kommunala bolagen är av liten omfattning, och enligt uppgift företrädesvis hänförlig till EU bidrag.

5.3.2. Rapportering till Kommunstyrelse

Vi har inte noterat något som tyder på att det ej sker en kontinuerlig rapportering till styrelsen.

5.4. Vår bedömning

5.4.1. Föreligger det en följsamhet avseende styrdokumentet?

Vår bedömning är att det föreligger en följsamhet avseende finanspolicyn och de finansiella föreskrifterna. Detta dock med undantag för hanteringen av valutarisk hänförlig till kontoren och de kommunala bolagen, vilken vi har noterat hanteras utanför internbanken.

5.4.2. Föreligger det en återrapportering avseende riktlinjerna?

Vår bedömning är att den rapportering som upprättas till stor del uppfyller de krav som ställs i finanspolicyn och de finansiella föreskrifterna, i viss mån med undantag för likviditetshantering. I samband med de intervjuer vi har genomfört har vi fått uppfattningen att rapporten anpassas efter önskemål från mottagaren. Vår bedömning är att det föreligger en återrapportering avseende finanspolicy och finansiella föreskrifter som ger kommunstyrelsen den information som efterfrågas.

5.5. Rekommendationer/förbättringsförslag

I samband med vår granskning har vi noterat följande förbättringsområden:

- ▶ Månadsrapporten är omfattande, och vår bedömning är att den skulle kunna bli tydligare, och ännu bättre tjäna sitt syfte, om en första sammanfattande sida adderades där en uppföljning mot limiterna samt korta verbala kommentarer inkluderades.

- ▶ Vi föreslår att kommunen ser över månadsrapporten för att säkerställa att all relevant information avseende likviditetshantering (inklusive placering av överskottslikviditet) presenteras på ett tydligt sätt.
- ▶ Vidare bör kommunen utvärdera hur motpartsrisken kan presenteras tydligare. Vi föreslår att beskrivningen av motpartrisk utvecklas genom att exempelvis följande information adderas; antal motparter och att netto marknadsvärde per motpart är negativt. Vidare skulle en upplysning avseende totalt nominellt värde kunna vara av intresse för läsaren av rapporten.
- ▶ Hanteringen av valutarisker bör ses över i syfte att säkerställa att det finns processer och rutiner på plats för att följa upp och hantera valutarisken i kontorens och de kommunala bolagens verksamheter, samt att riskmandat för valutakursrisk inkluderas i finanspolicyn och de finansiella riktlinjerna. Avseende Telgebolagens valutakursrisk bör säkerställas att bolaget har en finanspolicy som ryms inom kommunens limiter.

6. Hur löser och säkerställer kommunen att kompetens finns inom området?

6.1. Granskningens omfattning

Vi har som en del i vår granskning av finanspolicyn för Södertälje kommun kartlagt behovet av kompetensutveckling inom området finansiella instrument, samt hur kommunen arbetar med att säkerställa att relevant kompetens finns inom området.

6.2. Metodik

Granskningen baseras på intervjuer med ansvariga tjänstemän samt finanschef.

6.3. Iakttagelser

Finanschefen har lång erfarenhet av finansverksamhet, och är väl införstådd med Kommunfullmäktiges krav och förväntningar. Samarbetet med Huddinge kommun och Botkyrka kommun ger Södertälje en bra möjlighet att säkerställa att relevant kompetens finns inom området. Genom samarbetet skapas en större grupp (och därmed en bredare kompetensbas) där det också ges ett utrymme för att bättre fokusera på mer specifika områden. Vidare innebär samarbetet att ett större antal transaktioner hanteras av gruppen, vilket i sig skapar en bas för kompetensutveckling.

Vid en bedömning av behovet av kompetensutveckling är det viktigt att ha i åtanke att marknaden konstant förändras, och att det ständigt utvecklas nya finansiella produkter. Detta leder till att riskerna förändras, och det blir allt viktigare att hålla sig uppdaterad om dessa förändringar. I en större grupp, så som den som har etablerats i genom samarbetet mellan kommunerna underlättas detta avsevärt.

6.4. Övrigt

Från och med januari 2014 kommer nya redovisningsregler att träda ikraft för bolagen (K2 respektive K3) samt för kommunen (RKR rekommendation 21). De nya redovisningsreglerna innebär bl. a dels förändrade krav på dokumentation i samband med säkringsredovisning,

samt dels en mer omfattande upplysningsskyldighet. I detta sammanhang noterar vi även att avseende derivat införs genom EMIR en omfattande rapporteringsskyldighet under 2014. Härav följer att det är av yttersta vikt att kommunen säkerställer relevant kompetens avseende de dessa nya regler, och hur de påverkar kommunens (och de kommunala bolagens) redovisning, administration och rapportering.

6.5. Vår bedömning

Vår bedömning är att Södertälje kommun genom samarbetet med Botkyrka kommun och Huddinge kommun (i form av internbanken) har skapat adekvata förutsättningar för att kunna vara en attraktiv arbetsplats för kompetent personal inom området, och därigenom kunna säkerställa tillgång till relevant kompetens som kan erbjudas en möjlighet att utvecklas (och följa med i den utveckling och de förändringar som sker inom området).

7. Förbättringsområden

Vi har i vår granskning identifierat ett antal förbättringsområden/rekommendationer. Dessa gäller framför allt organisation, styrning och ansvarsfördelning samt policyns ändamålsenlighet, och kan sammanfattas enligt följande:

- ▶ Kommunen har en bra rutin på plats för att säkerställa kvaliteten i den risk rapport som upprättas månadsvis. Rapport upprättas av MiddleOffice och kvalitetssäkras av Business Control. Vi rekommenderar att kommunen säkerställer att det finns en formel rutin dokumenterad för denna oberoende granskning, samt dokumentationen av granskningen.
- ▶ Rutinen för upprättande av beslutsunderlag innan affärer genomförs bör ses över med avseende på att säkerställa efterlevnad av "två-handsprincipen". Vi föreslår att beslutsunderlaget undertecknas av den person som har upprättat det, vilket möjliggör en senare uppföljning av att denne inte även har bekräftat affären (undertecknat affärsunderlaget).
- ▶ Rutinen avseende anmälan av delegationsbeslut bör ses över. Detta med avseende på huruvida ingångna derivatavtal kan undantas från kravet på rapportering av delegationsbeslut.
- ▶ Vi rekommenderar att kommunen säkerställer att finanspolicyn anger tydliga ramar och limiter för finansförvaltningen.
- ▶ Vi rekommenderar att kommunen ser över formuleringen avseende finanspolicyns omfattning, i syfte att säkerställa en enhetlig och konsistent beskrivning av denna.
- ▶ Kommunen bör överväga hur uppföljningen av de mål som formuleras i finanspolicyn bäst kan ske.
- ▶ Vidare föreslår vi att kommunen överväger att använda målduration (med avvikelsetintervall) som ett limit avseende ränterisk.
- ▶ Vi rekommenderar kommunen se över huruvida limiten avseende ränterisk kan utformas så att den omfattar hela den externa upplåningen (och inte endast Telgekoncemen).
- ▶ Avseende motpartsrisk föreslår vi att limiten förtydligas med avseende på hur limiten skall beräknas.

- ▶ Vidare rekommenderar vi att kravet på förekomst av ISDA-avtal vid derivattransaktioner förtydligas.
- ▶ Därutöver är det vår uppfattning att beskrivningen av tillåtna derivat med fördel skulle kunna utvecklas och förtydligas.
- ▶ Vi rekommenderar att kommunen, i de finansiella föreskrifterna, inför en beskrivning av ansvar samt rapporteringsvägar för riskkontrollfunktionen.
- ▶ Vi rekommenderar att formuleringen vad gäller statsdirektörens ansvar; "*Besluta om tillfälliga avsteg från riktlinjerna för finansverksamheten om särskilda skäl föreligger och rapportera detta vid nästa rapporteringstillfälle till kommunstyrelsen*" ses över.
- ▶ Kommunen bör säkerställa att den gällande finanspolicyn är den som är tillgänglig via kommunens hemsida.
- ▶ Vår bedömning är att månadsrapporten skulle kunna bli tydligare, och ännu bättre tjäna sitt syfte, om en första sammanfattande sida adderades där en uppföljning mot limiterna samt korta verbala kommentarer inkluderades.
- ▶ Kommunen bör säkerställa att månadsrapporten inkluderar samtliga relevanta uppgifter avseende likviditetshantering, samt en mer utförlig presentation av motpartsrisk.
- ▶ Hanteringen av valutarisker bör ses över i syfte att säkerställa att det finns processer och rutiner på plats för att följa upp och hantera valutarisken i kontorens och de kommunala bolagen, samt Telgebolagens (via dessa bolags egen finanspolicy), verksamheter i enlighet med finanspolicyn och de finansiella föreskrifterna.

Stockholm den 29 december 2013

Kristina Möller

Specialist Financial services

Sophia Heyne

Auditor Financial Services

Källförteckning

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

Finanspolicy för Södertälje kommun

Finansiella riktlinjer för Södertälje kommun

Delegationsordning Södertälje kommun

Mål och budget 2013-2015 Södertälje kommun

Fullmakt för medarbetarna i Internbanken för Södertälje kommun, Huddinge kommun och Botkyrka kommun

Fullmakt för Internbankens medarbetare i Södertälje kommun och för medarbetare i samarbetskommunerna Huddinge och Botkyrka

Protokoll från Finanskommittén Söderenergi AB möten under 2013

Minnesanteckningar från möte med styrgruppen för den gemensamma interbanksfunktionen i Botkyrka, Huddinge och Södertälje kommuner under 2013

Underlag till affärer: 201366-367, 202507-508 samt 202471

Finanspolicy Stockholms läns landsting 2012-01-01

Finanspolicy Stockholms stad

2014-03-06

Yttrande

Dnr

KS14/57

Kontor

Kommunstyrelsens
kontor

Handläggare

Camilla Broo
08-523 069 63
camilla.broo@sodertalje.se

Kommunrevisionen

**Yttrande över revisionsrapport nr 5/2013 - Granskning av
Södertälje kommuns finanshantering och finanspolicy**

Dnr KS14/57

Inledning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Södertälje kommun har Ernst & Young genomfört en granskning av finanshanteringen i Södertälje kommun. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunen kan anses ha en ändamålsenlig hantering av upplåning, utlåning, likviditetshantering och placering. Bedömningen är att organisation, styrning och ansvarsfördelning i stort är ändamålsenlig. Samarbetet, vad gäller finanshanteringen, mellan Södertälje, Botkyrka och Huddinge kommuner har möjliggjort en starkare bemanning och minskad sårbarhet. Ett antal förbättringsåtgärder har föreslagits och i detta yttrande följer kontorets svar på revisionens rekommendationer.

Sammanfattningsvis kan sägas att kontoret delar merparten av revisorernas förslag till förbättringsområden, men har avvikande uppfattning i några. En del förbättringsförslag är redan implementerade och övriga kommer att ske under året. Flera rekommendationer är avhängiga av en uppdatering av finanspolicyn. Arbetet med att uppdatera policyn påbörjas mitten av mars och beräknas kunna läggas fram som förslag till beslut för kommunfullmäktige under hösten.

Syfte med granskningen

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunen kan anses ha en ändamålsenlig hantering av upplåning, utlåning, likviditetshantering och placering, genom att besvara följande revisionsfrågor:

1. Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?
2. Är finanspolicyn ändamålsenlig?

3. Föreligger det en följsamhet och återrapportering avseende finanspolicyn?
4. Hur löser och säkerställer kommunen att kompetens finns inom området?

Revisorerna har i sin granskning identifierat ett antal förbättringsområden/rekommendationer. Dessa gäller framförallt organisation, styrning och ansvarsfördelning samt policyns ändamålsenlighet. Nedan följer revisorernas förslag till förbättringar och kontorets svar på revisorernas rekommendationer.

Revisorernas rekommendation med avseende på att säkerställa följsamhet och återrapportering i riskrapportering

Revisorerna anser att kommunen har en bra rutin på plats för att säkerställa kvaliteten i den riskrapport som upprättas månadsvis. Rapport upprättas av middleoffice och kvalitetssäkras av business control. Revisorernas rekommendation är att kommunen säkerställer att det finns en formell rutin dokumenterad för denna oberoende granskning, samt dokumentationen av granskningen.

Kontorets svar:

Riskrapporten upprättas av funktionen Risk control och kvalitetssäkras av funktionen Business control. Internbanken har i sin arbetsplan för året beslutat att upprätta tydligare instruktioner och rutiner. Där i ingår att dokumentera en formell rutin för den oberoende granskningen.

Revisorernas rekommendation för en tydligare riskrapport

För att månadsrapporten skulle kunna bli tydligare, och ännu bättre tjäna sitt syfte, rekommenderas att en första sammanfattande sida adderades där en uppföljning mot limiterna samt korta verbala kommentarer inkluderas. Kommunen bör säkerställa att månadsrapporten inkluderar samtliga relevanta uppgifter avseende likviditetshantering, samt en mer utförlig presentation av motpartsrisk.

Kontorets svar:

Kontoret delar revisorernas syn och en sammanfattande sida har redan inkluderats från och med årsskiftet. Likaså har kontoret förtydligat rapporteringen av hantering av tillfällig överskottslikviditet. Vad gäller presentation av motpartsrisk anser kontoret att hänsyn måste tas till verksamhetens karaktär. Det är väsentligt att inte visa exponering mot namngivna motparter då det kan försämra förhandlingsläget i olika affärstransaktioner. Kontoret har därför valt att visa exponering per motpart utan att ange vem motparten är.

Vid diskussion med revisorerna förstod de behovet av sekretess och godtog kontorets förslag till redovisning av motpartsrisk.

Revisorernas rekommendation med avseende på att säkerställa efterlevnad av "två-handsprincipen"

Rutinen för upprättande av beslutsunderlag innan affärer genomförs bör ses över med avseende på att säkerställa efterlevnad av "två-handsprincipen". Vi föreslår att beslutsunderlaget undertecknas av den person som har upprättat det, vilket möjliggör en senare uppföljning av att denne inte även har bekräftat affären (undertecknat affärsunderlaget)

Kontorets svar:

Kontoret efterlever alltid "två-handsprincipen". Endast personer på funktionen frontoffice får upprätta beslutsunderlag och genomföra affärer i syfte att garantera kommunkoncernens likviditet och för att efterleva riskmått i finanspolicyn beslutade av kommunfullmäktige. Samma person får inte underteckna affärsbekräftelsen från banken eller bekräfta affären i finanssystemet. Det kommer att tydliggöras i de interna instruktionerna att processen sker på det sätt som krävs för att efterleva "två-handsprincipen".

Revisorernas rekommendation med avseende på delegationsbeslut

Rutinen avseende anmälan av delegationsbeslut bör ses över. Detta med avseende på huruvida ingångna derivatavtal kan undantas från kravet på rapportering av delegationsbeslut.

Kontorets svar:

Kontoret delar inte revisorernas syn på att derivatavtal ska anmälas i delegationsbeslut. Kontoret anser att det är upptagande av lån som är grundelementet i all skuldförvaltning. Upptagande av lån ska ske i relation till den av fullmäktige i Mål och Budget fastställda låne- och borgensramen för att säkerställa behovet av likviditet. Lånen ska återrapporteras till kommunstyrelsen då dessa försätter kommunen i skuld. Derivatavtalen används endast för att byta ränteströmmar (räntebetalningar) från fast ränta till rörlig ränta, eller tvärtom, i syfte att anpassa skuldportföljen till fastställda regler för finansiella marknadsrisker. Att ingå derivat för hålla ränterisken på beslutad nivå är således en följd effekt av att lån tas upp. Kommunfullmäktige har i finanspolicyn fattat beslut om mått och limiter för skuldförvaltningen vilket återrapporteras till kommunstyrelsen månadsvis. Riskrapporten är den som tydligast visar effekten och risken av de olika affärer kontoret ingår för kommunens räkning. Redovisning av derivat i delegationsbeslut skulle behöva hållas på en

så övergripande nivå, för att inte avslöja affärssekretess och försämra framtida affärsuppgörelser, att kontorets bedömning är att den informationen inte skulle tillföra något värde för kommunstyrelsen. Riskrapporten ger en mycket tydligare bild över att skuldförvaltningen bedrivs inom satta ramar.

Revisorernas rekommendation med avseende ramar och limiter

Revisorerna rekommenderar att kommunen säkerställer att finanspolicyn anger tydliga ramar och limiter för finansförvaltningen.

Kontorets svar:

Kontoret kommer i årets uppdatering av finanspolicyn noga beakta revisorernas rekommendation. Där det är möjligt utan att påverka verksamhetens effektivitet kommer tydligare limiter föreslås.

Revisorerna rekommendation avseende finanspolicyn

Revisorerna rekommenderar att kommunen ser över formuleringen avseende finanspolicyns omfattning, i syfte att säkerställa en enhetlig och konsistent beskrivning av denna.

Kontorets svar:

Kontoret instämmer med revisorerna och kommer troligtvis att återgå till en finanspolicy istället för en finanspolicy med tillhörande finansiella föreskrifter. Därmed undviks risken för inkonsekventa beskrivningar.

Revisorernas rekommendation avseende uppföljning av satta mål i finanspolicyn

Revisorerna anser att kommunen bör överväga hur uppföljningen av de mål som formuleras i finanspolicyn bäst kan ske.

Kontorets svar:

Alla mått i finanspolicyn följs upp i den månatliga riskrapporten. Kontoret jobbar kontinuerligt med att utveckla pedagogiken. Från årsskiftet finns ett nytt finanssystem som kan möjliggöra ett mer pedagogiskt utseende. Utöver det eftersöker revisorerna att kontoret ser över möjligheten att införa ett mått för att utvärdera skuldförvaltningen. Kontoret har redan den ambitionen, vilket delgetts revisorerna, men dels är det svårt att hitta ett bra benchmark för skuldförvaltning och dels klarar kontorets nuvarande system inte detta. Kontoret kommer fortsätta söka efter ett bra alternativ.

Revisorernas rekommendation med avseende på mått för ränterisk

Revisorerna föreslår att kommunen överväger att använda målduration (med avvikelsetervall) som en limit avseende ränterisk.

Kontorets svar:

Kontoret instämmer i revisorernas rekommendation. En övergripande omarbetning av finanspolicy och riskmått gjordes för två år sedan. Organisationen var då inte mogen för måttet målduration, utan viss utveckling var nödvändig. Den långsiktiga planen har varit att övergå till målduration, vilket kommer att föreslås i årets uppdatering av finanspolicy. Duration är ett något mer matematiskt mått än varianten genomsnittlig räntebindningstid som är tämligen vanligt förekommande i kommuner. Duration tar hänsyn till den genomsnittliga återstående löptiden på alla framtida kassaflöden.

Revisorernas rekommendation med avseende på limit för ränterisk

Revisorerna rekommenderar att kommunen ser över huruvida limiten avseende ränterisk kan utformas så att den omfattar hela den externa upplåningen (och inte endast Telgekoncernen)

Kontorets svar:

Kontoret delar revisorernas rekommendation. Finansieringsrisken mäts på hela den externa upplåningen vilket är naturligt och korrekt. Vad gäller ränterisken finns idag tre olika portföljer; Telgekoncernens portfölj, Söderenergis portfölj samt en portfölj för lån till föreningar enligt särskilda beslut. För Telgekoncernen (100 % ägd av Södertälje kommun) har en adekvat ränterisk modellerats fram med beaktande av vilken ränterisk koncernen tål och ägaren är beredd att ta i den verksamheten. Söderenergi ägs tillsammans med Huddinge och Botkyrka. Det bolaget har till följd av historiska beslut vid byggandet av kraftvärmeverket mycket lång finansiering genom ett leaseavtal och därtill hörande derivat. Styrelsen för Söderenergi har beslutat om en lämplig ränterisk för deras verksamhet i separat finanspolicy, underordnad kommunernas finanspolicys. Vad gäller lån till föreningar enligt särskilda beslut sker den utlåningen ofta, men inte alltid, från kommunens egna likviditet. I beslut tagna av fullmäktige anges vilken räntebas dessa placeringar ska ske till. Lån till föreningar har historiskt inte grundat sig på en marknadsmässig bedömning varför dessa inte bör ingå i måttet för ränterisk. Att i riskrapporter och de olika portföljerna även fortsättningsvis analysera/rapportera de enskilda måtten är en nödvändighet. Men kontoret delar revisorernas uppfattning och kommer i uppdatering av finanspolicy utreda om det kan vara möjligt att med avseende på de marknadsmässiga lånen redovisa en ränterisk för helheten.

Revisorernas rekommendation med avseende på motpartsrisk

Revisorerna rekommenderar att limiten förtydligas med avseende på hur limiten ska beräknas.

Kontorets svar:

Kontoret tar till sig revisorernas rekommendation och kommer att se över hur vi kan förfinna hur limiten ska beräknas. Det är dock viktigt att måttet inte blir för komplicerat ur användarsynpunkt.

Revisorernas rekommendation med avseende på ramavtal för handel med derivat

Revisorerna rekommenderar att kravet på förekomst av ISDA-avtal vid derivattransaktioner förtydligas.

Kontorets svar:

Kontoret instämmer i revisorernas rekommendation och har med utgångspunkt i vikten av ett bra juridiskt ramverk för derivat under de senaste 18 månaderna förhandlat fram sju stycken ISDA avtal. Kravet från kontoret är nu att derivat inte får ingås med motparter där inget ISDA avtal finns. Det kommer att framgå i uppdateringen av finanspolicyn.

Revisorernas rekommendation med avseende på vilka derivat som är tillåtna

Revisorernas uppfattning är att beskrivningen av tillåtna derivat med fördel skulle kunna utvecklas och förtydligas.

Kontorets svar:

Kontoret instämmer med revisorerna och kommer att ta det i beaktan vid uppdateringen av finanspolicyn.

Revisorernas rekommendation med avseende på de finansiella föreskrifterna

Revisorerna rekommenderar att kommunen, i de finansiella föreskrifterna, inför en beskrivning av ansvar samt rapporteringsvägar för riskkontrollfunktionen.

Kontorets svar:

Mest troligt kommer finansiella föreskrifter att inkluderas i finanspolicyn så att det bara finns ett regeldokument. Kontoret instämmer i att ansvar och rapporteringsvägar för riskkontrollfunktionen bör framgå.

Revisorernas rekommendation med avseende på formulering för stadsdirektörens ansvar

Revisorerna rekommenderar att formuleringen vad gäller stadsdirektörens ansvar; "Besluta om tillfälliga avsteg från riktlinjer för finansverksamheten om särskilda skäl föreligger och rapportera detta vid nästa rapporteringstillfälle till kommunstyrelsen" ses över.

Kontorets svar:

Kontoret har noga överväga revisorernas rekommendation men delar den inte. Kontoret anser att formuleringen bör kvarstå i policyn. Av särskilda skäl kan internbanken vid enstaka tillfällen behöva göra tillfälliga avsteg från riskmandat. För att inte orsaka onödiga kostnader eller onödiga transaktioner bör stadsdirektören kunna godkänna sådana tillfälliga avsteg och rapportera det vid nästa kommunstyrelsetillfälle. Kontoret anser att formuleringen "tillfälliga avsteg" och "särskilda skäl" innebär att denna möjlighet endast kan användas restriktivt.

Revisorernas rekommendation med avseende på att hemsidan har en uppdaterad finanspolicy

Kommunen bör säkerställa att den gällande finanspolicyn är den som är tillgänglig via kommunen hemsida.

Kontorets svar:

Kontoret delar revisorernas syn.

Revisorernas rekommendation med avseende på valutarisk i övriga kontor och bolag

Revisorerna anser att hanteringen av valutarisker bör ses över i syfte att säkerställa att det finns processer och rutiner på plats för att följa upp och hantera valutarisken i kontorens och de kommunala bolagen, samt Telgebolagens (via dessa bolags egen finanspolicy), verksamheter i enlighet med finanspolicyn och de finansiella föreskrifterna.

Kontorets svar:

I internbankens verksamhet finns ingen valutarisk då den risken omvandlas till svenska kronor samtidigt som ett utländskt lån tas upp. Energibolagen har egna policys för hur de hanterar valutarisk och omfattas inte av frågeställningen. Däremot kan det på kommunens övriga kontor och bolag finnas viss valutaexponering i form av fakturor i utländsk valuta eller intäkter i form av EU-bidrag. Kontoret bedömer dock att den valutarisken är marginell och att valutasäkring av dessa troligen skulle kosta mer än nyttan, men kommer när tid finns göra en undersökning av övriga kontors och bolags valutaflöden.