

Till regionstyrelsen
Kopia för kännedom till fullmäktiges presidium

Granskning av finansförvaltningen i Region Kalmar län.

Revisorerna har låtit granska hur regionstyrelsen tillämpar fullmäktiges riktlinjer inom det finansiella området och bedöma om regionens finansförvaltning bedrivs så att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

Den sammanfattande bedömningen är att Region Kalmar län bedriver en finansförvaltning som inte är helt ändamålsenlig. Regionstyrelsen har inte fullt ut säkerställt tillämpningen av fullmäktiges riktlinjer inom det finansiella området. Vidare visar granskningen att styrelsen delvis säkerställt att regionens finansförvaltning bedrivs så att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

Revisorerna konstaterar att utvecklingen av regionens kapital inom likviditetsförvaltningen är acceptabel och regionens kapital inom kapitalförvaltningen har haft en god utveckling.

Granskningen har visat att finansriktlinjerna för likviditets- och skuldförvaltningen ger större handlingsutrymme än som utnyttjas i förvaltningen. Med dagens inriktning är vår bedömning att det skulle vara möjligt för regionen att anpassa och begränsa riktlinjerna. Om förvaltningen däremot hade använt en större del av handlingsutrymmet hade det funnits behov av att utveckla riktlinjerna för att bättre överensstämna med praxis inom området. Riktlinje för hantering av Resultatutjämningsreserv (RUR) har inte reviderats med hänsyn till aktuella förhållanden och förändrade redovisningsregler.

Region Kalmar län saknar riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensioner enligt 11 kap. 4 § kommunallagen. Riktlinjerna ska redogöra för hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske. Härvidlag bedömer vi att regionen inte fullt ut efterlever kommunallagens krav.

Vi har även iakttagit att rapportering, uppföljning och analyser samt uppsikt avseende finansförvaltningen är inte fullt ut ändamålsenlig och behöver utvecklas.


Revisorerna rekommenderar:

- att genomföra en översyn av de styrande dokumenten inom området, framför allt riktlinjer för finansförvaltningen respektive riktlinje för hantering av resultatutjämningsreserv, så att de är uppdaterade, anpassade till aktuell strategi och gällande lagstiftning och har ett inbördes samband. Inom ramen för översynen bör synpunkterna i denna rapport beaktas. Härvidlag bör det även framgå när och i vilken takt, medel inom kapitalförvaltningen ska tas i anspråk och för vilket syfte.
- att bereda förslag till riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser i enlighet med 11 kap. 4 § kommunallagen och föreslå att dessa antas av regionfullmäktige. Riktlinjerna ska enligt lagstiftningen omfatta hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske.
- att med utgångspunkt i regionfullmäktiges riktlinjer ovan ta fram förslag på ägardirektiv till KLP i samråd med övriga delägare och verka för att dessa antas av delägarna och KLP:s bolagsstämma.
- att utveckla rapportering, uppföljning och analyser samt uppsikt i enlighet med de synpunkter som framförts i granskningsrapporten samt anpassa dem till behov som blir aktuella med anledning av den rekommenderade översynen av riktlinjer. Här ingår att utveckla nyckeltal och riskmått avseende såväl den finansförvaltning som utförs i egen regi som den som genomförs av KLP samt att utveckla rapporteringen avseende likviditetsförvaltningen.

Mot bakgrund av vad som framkommit önskar revisorerna svar från regionstyrelsen med uppgift om vilka åtgärder som planeras respektive vidtagits för att tillvarata rekommendationerna i granskningen. Detta svar önskar revisorerna ha tillhanda senast den 18:e september 2020.

Granskningen presenteras i bilagd rapport som härmed överlämnas till regionstyrelsen.

På revisorernas vägnar


Klaus Leidecker
Ordförande


Joakim Klåsa
Revisionschef

Bilaga:
Granskningsrapport från KPMG.



Granskning av finansförvaltningen

Revisionsrapport
Region Kalmar Län

KPMG AB

2020-05-13

Antal sidor 29

Antal bilagor 1



KPMG AB
Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	5
2.5	Projektorganisation	6
2.6	Metod och utgångspunkter	6
3	Kort översikt över finansförvaltningen	7
4	Resultat av granskningen	7
4.1	Organisation, styrning och ansvarsfördelning	7
4.2	Utveckling av regionens kapital	10
4.3	Kortsiktiga betalningsförmågan	13
4.4	Åtaganden och förpliktelser på lång sikt	15
4.5	Följsamhet till styrande dokument	16
4.6	Åtterrapporering	17
4.7	Analyser, uppföljningar och uppsiktsplikt	18
4.8	Säkringsförhållanden	20
4.9	Hållbarhetskraven i förvaltningen	20
4.10	Andra icke identifierade risker	20
5	Bedömningar, slutsatser och rekommendationer	22
5.1	Svar på revisionsfrågor	22
5.2	Slutsatser och rekommendationer	25
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	27

1 Sammanfattning

Vi har av Region Kalmar Läns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag granska regionstyrelsens tillämpning av regionfullmäktiges riktlinjer inom det finansiella området. Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionens finansförvaltning bedrivs så att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

Utifrån regionfullmäktiges riktlinjer för finansförvaltningen bedriver regionen finansförvaltning inom *likviditetsförvaltning* och *kapitalförvaltning*, den senare sker i Kalmar Läns Pensionsförvaltning AB (KLP) regi. Därutöver omfattar riktlinjerna regionens *skuldförvaltning*, vilken är vilande då regionen inte har några skulder.

Mot bakgrund av genomförd granskning sammanfattas de centrala iakttagelserna och våra rekommendationer till regionstyrelsen nedan. I rapporten ges mer detaljerade iakttagelser och bedömningar.

Med utgångspunkt i granskningen gör vi följande centrala bedömningar:

- Utveckling av regionens kapital inom likviditetsförvaltningen är acceptabel och förväntas utvecklas positivt, regionens kapital inom kapitalförvaltningen har haft en god utveckling.
- Granskningen har visat att finansriktlinjerna för likviditets- och skuldförvaltningen ger större handlingsutrymme än som utnyttjas i förvaltningen. Med dagens inriktning är vår bedömning att det skulle vara möjligt för regionen att anpassa och begränsa riktlinjerna. Om förvaltningen däremot hade använt en större del av handlingsutrymmet hade det funnits behov av att utveckla riktlinjerna för att bättre överensstämja med praxis inom området. Riktlinje för hantering av Resultatutjämningsreserv (RUR) har inte reviderats med hänsyn till aktuella förhållanden och förändrade redovisningsregler.
- Regionen saknar riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensioner enligt 11 kap. 4 § kommunallagen. Riktlinjerna ska redogöra för hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske. Härvidlag bedömer vi att regionen inte fullt ut efterlever kommunallagens krav.
- Rapportering, uppföljning och analyser samt uppsikt avseende finansförvaltningen är inte fullt ut ändamålsenlig och behöver utvecklas.

Baserat på genomförd granskning är vår övergripande bedömning att Region Kalmar Läns finansförvaltning inte är helt ändamålsenlig. Regionstyrelsen har inte fullt ut säkerställt tillämpningen av fullmäktiges riktlinjer inom det finansiella området. Vidare visar granskningen att styrelsen delvis säkerställt att regionens finansförvaltning bedrivs så att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen följande:

- Att genomföra en översyn av de styrande dokumenten inom området, framför allt riktlinjer för finansförvaltningen respektive riktlinje för hantering av resultatutjämningsreserv, så att de är uppdaterade, anpassade till aktuell strategi och gällande lagstiftning och har ett inbördes samband. Inom ramen för



KPMG AB

Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

översynen bör synpunkterna i denna rapport beaktas. Härvidlag bör det även framgå när och i vilken takt, medel inom kapitalförvaltningen ska tas i anspråk och för vilket syfte.

- Att bereda förslag till riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser i enlighet med 11 kap. 4 § kommunallagen och föreslå att dessa antas av regionfullmäktige. Riktlinjerna ska enligt lagstiftningen omfatta hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske.
- Att med utgångspunkt i regionfullmäktiges riktlinjer ta fram förslag på ägardirektiv till KLP i samråd med övriga delägare och verka för att dessa antas av delägarna och KLPs bolagsstämma.
- Att utveckla rapportering, uppföljning och analyser samt uppsikt i enlighet med de synpunkter som framförts i revisionsrapporten samt anpassa dem till behov som blir aktuella med anledning av den rekommenderade översynen av riktlinjer. Här ingår att utveckla nyckeltal och riskmått avseende såväl den finansförvaltning som utförs i egen regi som den som genomförs av KLP samt att utveckla rapporteringen avseende likviditetsförvaltningen.

2 Bakgrund

Vi har av Region Kalmar Läns revisorer fått i uppdrag att granska regionstyrelsens tillämpning av fullmäktiges riktlinjer inom det finansiella området. Revisorerna har i sin riskanalys identifierat finansförvaltning som särskilt angelägen att granska då väsentligheten är hög då det är stora belopp som förvaltas.

Kommuner och regioner ska enligt kommunallagen förvalta sina medel så att lagens krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Fullmäktige ansvarar för att meddela föreskrifter om medelsförvaltning och pensionsmedelsförvaltning. Styrelsens uppgift är att leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter. I kommunallagen och dess förarbeten föreskrivs särskilt för pensionsmedel att fullmäktige ska meddela föreskrifter för dessa och att regionstyrelsen ingående ska utvärdera placeringsverksamheten och överväga en omprövning av föreskrifterna inför fullmäktige, minst en gång per år.

I av fullmäktige beslutad *Riktlinje för Finansförvaltning* (beslutad september 2013, reviderad februari 2019) fastställer fullmäktige hur likviditetsförvaltning, skuldförvaltning och långsiktig kapitalförvaltning ska handhas.

Det politiska ansvaret för Region Kalmar läns finansförvaltning ligger hos regionstyrelsen.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte har varit att granska hur regionstyrelsen säkerställt tillämpningen av fullmäktiges riktlinjer inom det finansiella området. Syftet med granskningen har varit att, utifrån aktuell lagstiftning, regionens interna regelverk och fullmäktiges mål, bedöma om regionens finansförvaltning bedrivs så att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

Den övergripande revisionsfrågan är: Har Region Kalmar Län en ändamålsenlig finansförvaltning som lever upp till kommunallagens krav och fullmäktiges riktlinjer för god avkastning och säkerhet?

För att besvara granskningens övergripande revisionsfråga har följande delfrågor ställts:

1. Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?
2. Har regionens kapital utvecklats ändamålsenligt över tid?
3. Är finansförvaltningen uppbyggd så att den kortsiktiga betalningsförmågan säkras?
4. Har regionen en ändamålsenlig hantering för att säkra sin betalningsförmåga för åtaganden och förpliktelser på lång sikt för exempelvis pensionskulden?
5. Är de placeringar, lån och finansiella instrument som finns förenliga med styrande dokument och har beslut inom området tagits i behörig ordning?

2020-05-13

6. Föreligger det en följsamhet och återrapportering i enlighet med styrande dokument?
7. Sker adekvata analyser och uppföljningar av placeringar, kostnader, risk och avkastning?
8. 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?

Följande kontrollmål har beaktats:

9. Uppfylls regionstyrelsens uppsiktsplikt?
10. Jämförelse med hur liknande förvaltningar är organiserade (benchmarking).
11. Jämförelse med hur liknande förvaltningar rapporterar risker i förvaltningen och kommentar eventuella skillnader.
12. I revisionsfrågan som adresserar huruvida "ändamålsenlig" avkastning så kommer vi kommentera hur vald risknivå i Regionen ser ut jämfört med liknande förvaltningar.
13. Linjerar hållbarhetskraven i förvaltningen med regionens övergripande hållbarhetspolicy
14. Finns det andra icke identifierade risker i finansförvaltningen?

Beskrivning, iakttagelser och bedömning för respektive revisionsfråga återfinns i avsnitt 4. Kontrollmålen 9, 10, 11 och 12 ovan belyses under motsvarande frågeställningar i avsnitten 4.1, 4.2 och 4.6.

2.2 Avgränsning

Granskningen har avsett förhållandena vid granskningstidpunkten 2020 och de revisionskriterier som anges nedan. Upphandlingslagstiftningen har inte berörts. Granskningen har vidare begränsats till regionens styrning, uppföljning och interna kontroll och har inte haft till syfte att bedöma styrning, uppföljning och internkontroll inom Kalmar Läns Pensionsförvaltning AB.

2.3 Revisionskriterier

Granskningen har utgått ifrån av fullmäktige fattade beslut rörande mål och uppdrag som berör området, i allt väsentligt Riktlinjerna finansförvaltningen och Regionplan 2020-2022. Vidare har vi bedömt om rutinerna uppfyller kommunallagen och genomfört jämförelser med god praxis inom kommunal och regional verksamhet.

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett regionstyrelsen som är politiskt ansvarig för finansförvaltningen. Styrelsen ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.



KPMG AB
Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Sven Höglund, senior konsult och Ingela Thörnqvist, senior konsult.

Veronica Hedlund Lundgren har kvalitetssäkrat uppdraget och rapporten.

2.6 Metod och utgångspunkter

För granskningens metod och utgångspunkter, se bilaga 1.

Samtliga företrädare för regionen som intervjuats har fått möjlighet att lämna synpunkter på iakttagelserna i rapporten.

3 Kort översikt över finansförvaltningen

Region Kalmar Läns finansförvaltning kan beskrivas som tre olika förvaltningsområden enligt de av regionfullmäktige antagna Riktlinjerna finansförvaltningen ("finansriktlinjerna").

Likviditetsförvaltning

Regionen bedriver i egen regi likviditetsförvaltningen, som avser att säkerställa att regionen vid varje tillfälle har betalningskapacitet. Regionens likvida medel uppgick per 31 december 2019 till ca 729 mkr, med en fluktuation på +/- drygt 200 mkr inom varje månad.

Långsiktig kapitalförvaltning

Regionens långsiktiga kapitalförvaltning sker genom att regionen äger en andel av Kalmar Läns Pensionsförvaltning AB (KLP). Historiskt har medel avsatts för att kunna möta framtida pensionskostnader. Regionens andel i KLP var per 31 december 2019 värt ca 2 118 mkr.

Skuldförvaltning

Regionen har inga skulder varför detta område är begränsat. Enligt regionens riktlinje för hantering av resultatutjämningsreserv (RUR) ska investeringar finansieras med egna medel.

Övrigt utanför finansförvaltningen

Regionen har tecknat avtal om operationell leasing på några områden, ett av de intressant i sammanhanget är leasing av tåg av Transitio, som löper på långa avtal.

4 Resultat av granskningen

4.1 Organisation, styrning och ansvarsfördelning

lakttagelser

Likviditetsförvaltningen i egen regi förvaltas av regionstab Ekonomi. Inom staben ingår främst följande funktioner i finansförvaltningen:

- Regiondirektören, har tidigare haft rollen som ekonomidirektör och skulle vid behov kunna inträda i den rollen. Regiondirektören är ordförande i KLP.
- Ekonomidirektören, som inte deltar operativt på daglig bas, deltar i beslut som krävs enligt delegationsordningen. Ekonomidirektören är föredragande i regionstyrelsen i finansiella frågor. Ekonomidirektören är suppleant i KLPs styrelse.
- Finansstrategen utför likviditetsförvaltningen på daglig bas. Finansstrategen har en tjänst om 50 procent på regionen.
- Redovisningschefen upprättar finansiell rapportering för likviditetsförvaltningen och kapitalförvaltningen. Vidare hanterar redovisningschefen behörigheter och andra uppgifter som kräver dualitet tillsammans med finansstrategen.

KPMG AB

Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

Kapitalförvaltningen sker i KLP. Finansstrategen har en tjänst på KLP, i vilken ingår att hantera bokföring och redovisning, att som en av två personer utföra uppgifter som kräver dualitet samt att upprätta portfölj- och värderingsrapporter.

För regionen har regionfullmäktige antagit två finansiella mål:

- Ett överskottsmål på två procent av regionens resultat
- Egenfinansierade investeringar, eller från 2020, att investeringar ska finansieras utan extern upplåning

Regionfullmäktige har därtill antagit finansriktlinjerna. Dessa ger ramar för likviditetsförvaltningen och skuldförvaltningen. I finansriktlinjerna tillåts placeringss-
möjligheter inom likviditetsförvaltningen i bankinlåning och räntebärande värdepapper. Skulder får upptas vid behov, dock högst till den budgeterade upplåningen, med undantag för tillfälliga likviditetsbrister. Finansriktlinjerna har en giltighetstid på 20190101-20191231. Riktlinjerna är relativt kortfattade, vilket är en följd av att kapitalförvaltningen är exkluderad och att det inte finns något behov för närvarande att noggrannare reglera skuldförvaltningen.

Finansriktlinjerna för likviditets- och skuldförvaltningen ger finansförvaltningen betydligt större handlingsutrymme än som utnyttjas i förvaltningen. Sedan 2018 sker inga placeringar i räntebärande värdepapper, utan alla medel har placerats på bankinlåning på koncernkontot och i tidsbunden fastränteinlåning. I linje med regionens finansiella mål har inga lån tagits upp av finansförvaltningen, som inte heller sett något behov av kortfristig upplåning till följd av likviditetsbrist.

År 2013 antog regionfullmäktige Riktlinje för hantering av Resultatutjämningsreserv (RUR). Dessa inkluderar finansiella mål. Vid våra intervjuer har framförts att förutsättningarna sedan riktlinjerna antogs har förändrats och nya redovisningsregler har införts, vilket kan påverka utformningen av de finansiella målen.

Placeringspolicyn för KLP beslutas av KLPs bolagsstämma, på vilken regionens representanter deltar.

Finansförvaltningen är tydligt uppdelad i två verksamheter med vitt skilda styrmodeller och ansvarsstrukturer, å ena sidan likviditetsförvaltningen och skuldförvaltningen som utförs i egen regi, och å andra sidan kapitalförvaltningen som bedrivs genom delägandet i KLP. Dock finns en personell koppling mellan dessa två verksamheter till följd av att finansstrategen medverkar i båda verksamheterna. Vidare finns styrelserepresentation från regionen i KLPs styrelse.

Styrningen av den egna finansverksamheten sker på ett traditionellt sätt genom finansriktlinjer och delegationsordning. Finansverksamheten består av ett fåtal personer med specialiserade tjänster. Det noteras att den egna finansverksamheten är av låg intensitet, d.v.s. antalet finansiella transaktioner¹ är lågt och inte resurskrävande. Verksamheten är trots detta beroende av ett fåtal personer, även om ekonomidirektören kan ersätta finansstrategen vid behov. Ekonomistaben har upprättat mål och aktivitetslistor baserade på regionens budget och planer, vilka utgör

¹ Härvidlag bortses från betalning av fakturor, löner mm. Dessa sker dock i de olika förvaltningarna och inte hos finansverksamheten.

KPMG AB

Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

verksamhetens planeringsdokument. Det finns inte nedtecknade befattningsbeskrivningar i ekonomistaben.

Regionens styrning av KLP sker genom att högre tjänstemän ingår i roller i KLPs bolagsstyrning. Regionen röstar på bolagsstämmor och utser en person till styrelsen i KLP. Regiondirektören är ordförande i KLP. All operativ styrning i KLP sker genom bolagets egna interna styrdokument.

Finansstrategen är inte involverad i regionens verksamhet att hantera frågor inom kapitalförvaltningen, till följd av sin roll på KLP. Finansstrategens roll i KLP är att hantera bokföring, redovisning, rapportering till ägarna (inklusive regionen) samt att utföra betalningar i dualitet med verkställande direktören för KLP. Ekonomidirektören och redovisningschefen genomför regionens löpande uppföljning av det finansiella utfallet i KLP, se även avsnitt 4.7.

Förvaltningen i KLP styrs av bolagets placeringspolicy. Regionen saknar riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensioner och direktiv till KLP avseende hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske. Regionen råder inte på egen hand över placeringspolicyn i KLP. För att förändra placeringspolicyn krävs att regionens förslag antas på KLPs bolagsstämma. Regionen är minoritetsägare i KLP, i likhet med övriga delägare. Regionen har alltså enbart indirekta möjligheter att påverka KLPs placeringspolicy genom bolagsstyrning.

Bedömning

Bedömningen är att organisation, styrning och ansvarsfördelning inom regionens finansförvaltning inte är helt ändamålsenlig.

Även med hänsyn till en låg grad av komplexitet i finansförvaltningen i regionen, är det en liten organisation med specialiserade roller som är utsatt för nyckelpersonsrisiker. Såväl roll- och rutinbeskrivningar som handböcker saknas, något som är viktigt för att upprätthålla en god intern kontroll.

Granskningen har visat att finansriktlinjerna för likviditets- och skuldförvaltningen ger större handlingsutrymme än som utnyttjas i förvaltningen. Med dagens inriktning är vår bedömning att det skulle vara möjligt för regionen att anpassa och begränsa riktlinjerna. Om förvaltningen däremot hade använt en större del av handlingsutrymmet hade det funnits behov av att utveckla riktlinjerna för att bättre överensstämma med praxis inom området.

Riktlinje för hantering av Resultatutjämningsreserv (RUR) har inte reviderats med hänsyn till aktuella förhållanden och förändrade redovisningsregler och riktlinjen är därmed inte fullt ut aktuell.

Regionens val att organisera kapitalförvaltningen i KLP är en unik lösning. Regionen saknar riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensioner och direktiv till KLP avseende hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske. Härvidlag bedömer vi att regionen inte fullt ut efterlever kommunallagens krav.

2020-05-13

Vår bedömning är att styrningen av kapitalförvaltningen, eftersom regionen enbart indirekt kan påverka KLP, är förenad med förhöjda risker. Regionen har inte periodiskt² prövat om KLPs placeringspolicy och investeringsstrategi är förenlig med regionens förmåga att bära risk, d.v.s. om KLPs förvaltning motsvarar regionens riskaptit. Vidare utvärderas eller regleras inte om KLP ska omfattas av motsvarande krav som enligt god praxis ställs på en extern förvaltare, till exempel krav på att utvärdera kvalitet i leveranser mm.

Jämförelse med liknande förvaltningar

Vår erfarenhet är att finansverksamheten i andra kommuner och regioner har ett större uppdrag i egen regi. Normalt har finansverksamheten ansvar för likviditets-, skuld- och kapitalförvaltning, inte sällan med rådgivningsstöd från externa aktörer. Förvisso anlitas inte sällan externa kapitalförvaltare, men det är vanligt förekommande inom specifika områden och baserat på avtal.

Upplägget med KLP är unikt, särskilt med avseende på den ägarroll regionen har. En springande punkt med upplägget med KLP är om bolaget ses som en extern förvaltare och omfattas av krav som normalt ställs på sådana aktörer. I dagsläget bedömer vi att regionen, medvetet eller ej, ser KLP som en hybrid mellan intern och extern förvaltare. Styrning av KLP kan endast ske indirekt och regionen råder inte ensam över placeringspolicy och investeringsstrategi i KLP. Högre tjänstepersoner har dock i princip lika god insyn i KLP som i en intern förvaltning, men informationen nyttjas inte för egna analyser och uppföljningar som externa förvaltningar normalt utsätts för och rapporteras heller inte löpande till regionens styrelse och fullmäktige. KLPs riskmandat ses som relativt stora och generöst utformade, vilket ger KLP en hög frihetsgrad att besluta om risknivå.

Likviditetsförvaltningen i regionen har låg grad av komplexitet, vilket rimligen ställer annorlunda och lägre krav på organisationen än hos andra aktörer.

4.2 Utveckling av regionens kapital

lakttagelser

Regionen och regionens revisorer har i årsredovisningen 2019 respektive revisionsrapporten 2019 konstaterat att regionen inte har nått balanskravet enligt kommunallagen. Detta bidrar till att regionens kapital på koncernkonto och fastränteinlåning utvecklats negativt under de senare åren. Under 2018 pendlade behållningen inom likviditetsförvaltningen mellan ca 800 och 1300 mkr för att under senare del av 2019 och inledningen av 2020 ligga mellan ca 400 och 800 mkr.

Regionen har enligt sin regionplan beslutat om en skattehöjning från 2020 och årliga besparingar genom effektiviseringar motsvarande en procent. När det gäller likviditetsförvaltningen har vi noterat följande i granskningen. Om utfallet från åren 2018 och 2019 med fallande likviditet inom likviditetsförvaltningen fortsätter, skulle det finnas en risk för likviditetsbrist inom ett par år. Regionen har dock vidtagit åtgärder i form av

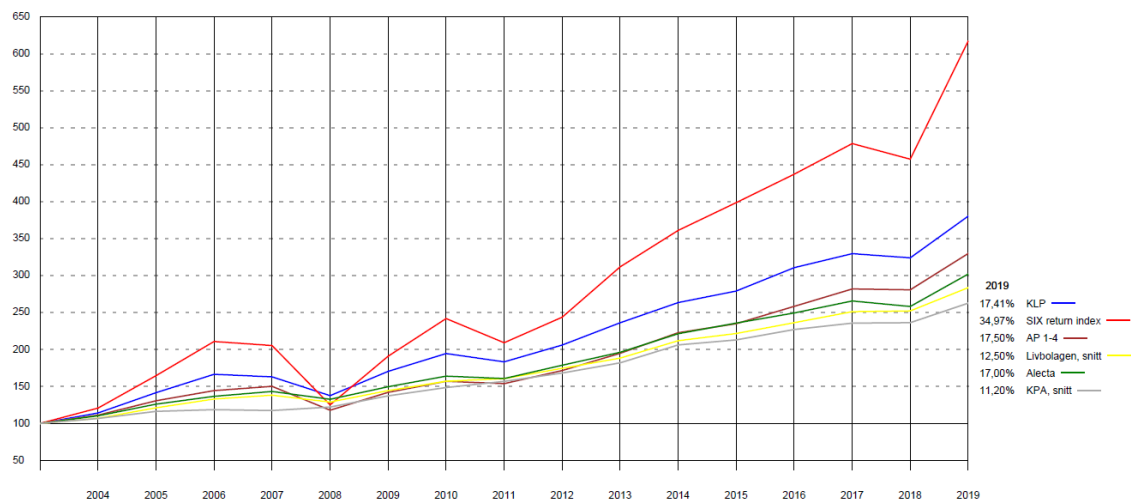
² Med periodiskt avses i rapporten återkommande, t.ex en gång per mandatperiod, dock inte årligen eller med högre frekvens än årligen.

2020-05-13

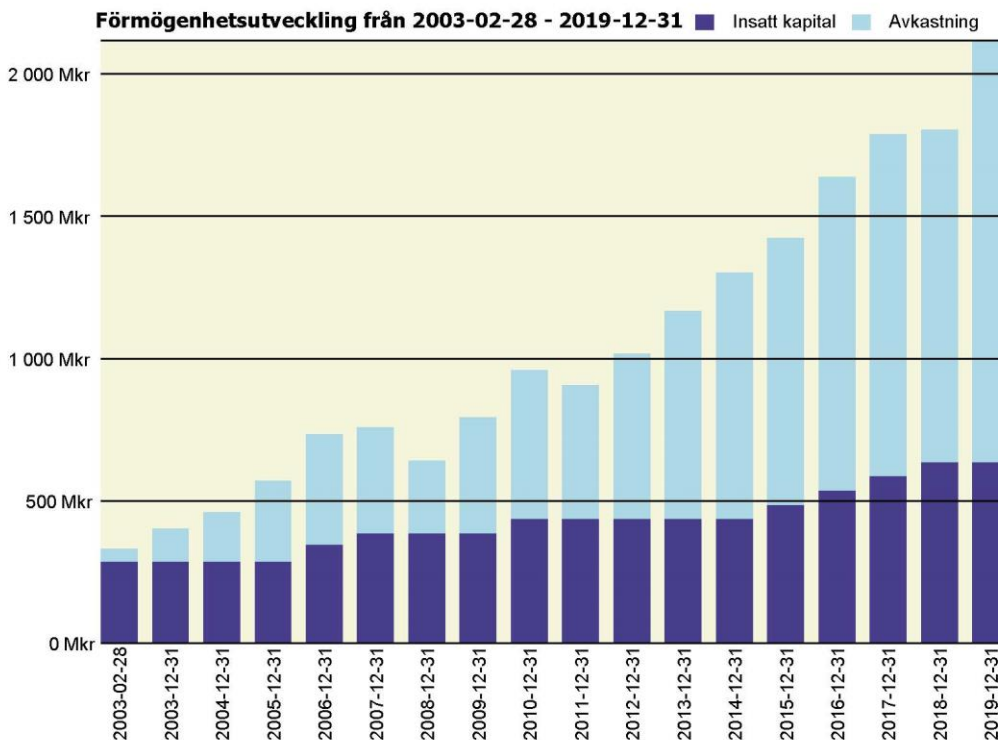
skattehöjning och krav på kostnadseffektiviseringar, se vidare avsnitt 4.3 för redogörelse av aktuell prognos.

När det gäller kapitalförvaltningen har vi i granskningen noterat att KLP enligt sina rapporter har gett 9,5 procents avkastning per år sedan 2003. KLPs egen jämförelse med externa aktörer framgår av bilden nedan.

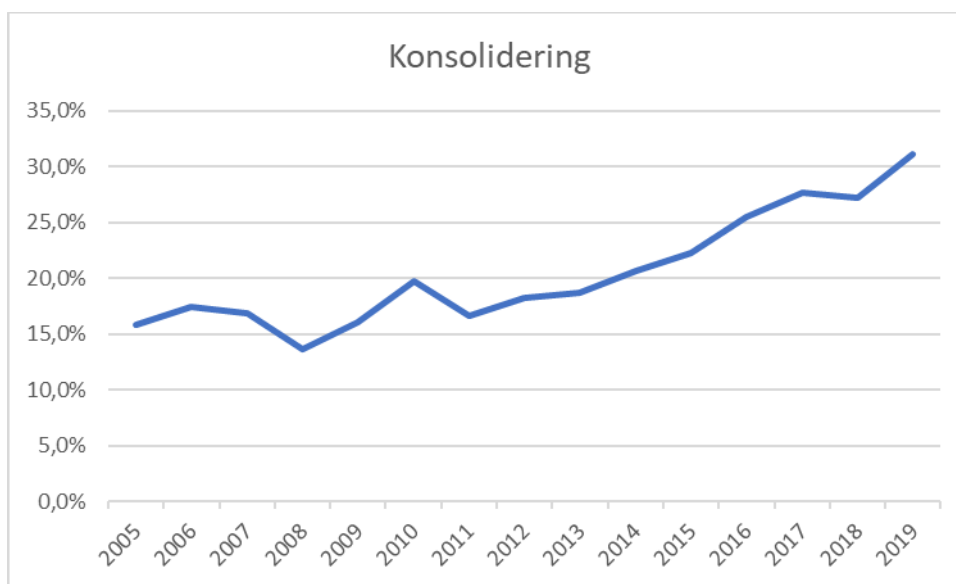
KLP jämfört med externa förvaltningsresultat.
(från 1996 fram till 2003 drevs förvaltningen inte i egen regi.)



Utvecklingen av regionens andel av KLPs förmögenhet framgår av grafen nedan. Sedan starten har regionen överfört ca 637 mkr och värdet var per 31 december 2019 ca 2 118 mkr.



Inom kapitalförvaltningen konstateras att utvecklingen av kapitalet har varit god sett över tid sedan 2003. Det är dock inte enbart en fråga om den nominella utvecklingen av kapitalet, regionen bör även se till kapitalets storlek i förhållande till pensionsåtagandet, ett mått som ofta benämns konsolideringsgrad. Nedan finns en graf som visar regionens kapital som andel av totalt pensionsåtagande. Konsolideringsgraden har, enligt regionens beräkning, sedan 2005 stigit från ca 15 procent till ca 31 procent.



Bedömning

Bedömningen är att regionens mål med finansförvaltningen med avseende på hur regionens kapital utvecklats är uppnådda.

Likviditetsförvaltningen sker till mycket låg ränterisk, om än med relativt hög motpartsrisk på kontoförande bank. Utvecklingen av regionens kapital på koncernkonto och fastränteinlåning förväntas vända till en positiv utveckling, förutsatt att beslutade åtgärder får förväntad effekt.

Den av KLP redovisade avkastningen över ett stort antal år bedöms som god och bidragande till att konsolideringsgraden förbättras.

Jämförelse med liknande förvaltningar

Det är vanskligt att göra olika former av jämförelser på avkastningen, särskilt med tanke på den unika lösningen som regionen har för kapitalförvaltningen.

I likviditetsförvaltningen är risken mycket låg, av det följer att avkastningen är nära noll. Detta torde vara typiskt för den kommunala sektorn, sett till den renodlade likviditetsförvaltningen. Dock är många kommuner nettolåntagare, vilket försvårar jämförelsen.

I KLP ger mandaten enligt placeringspolicyn en relativt hög risk, vilket bör ha bidragit till den goda avkastning som KLP rapporterar. Representativa index³ för Stockholmsbörsen har för åren 2003 – 2019 stigit i genomsnitt 12-13 procent årligen. Med hänsyn till att KLP som högst får ha en aktieandel på 60 procent får en årlig avkastning på 9,5 procent bedömas som god.

4.3 Kortsiktiga betalningsförmågan

lakttagelser

De bestämmelser som finns dokumenterade när det gäller den kortsiktiga betalningsförmågan är riktlinjerna för finansförvaltningen samt treårsplanen i budget. Av riktlinjerna för resultatutjämningsreserv samt budget 2020 framgår tydligt att investeringar inte ska finansieras med lån.

Vid årsskiftet 2019/2020 hade regionen en behållning på ca 729 mkr i likviditetsförvaltningen, med en variation på ca +/- 200 mkr per månad. Den lägsta behållningen har varit ca 376 mkr⁴.

I avsnitt 4.2 konstaterades att regionen har haft ett negativt kassaflöde i likviditetsförvaltningen under två-tre år fram till idag. För att bland annat undvika att hamna i likviditetsbrist har regionen inför 2020 höjt skatten och beslutat om årliga besparingar genom effektiviseringar motsvarande 1 procent.

³ Det finns ett stort antal index som speglar hela eller delar av Stockholmsbörsen utveckling.

⁴ Behållningen vid ett månadsskifte utgör inte mittpunkten i variationen.

KPMG AB

Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

Regionen har inte någon kredit⁵ kopplad till koncernkontot, inte heller har regionen tecknat några lånelöften med bank med hänsyn till kostnader för att hålla sådana lånefaciliteter. Innehavet i KLP genererar inga kassaflöden i form av utdelning, ränta eller liknande till regionen.

Regionen har ingått medlemskap i Kommuninvest med anledning av delägarskapet i flygplatsen. Enligt uppgift finns ingen intention från regionens sida att låna i Kommuninvest. Flygplatsen finansierar sig dock i Kommuninvest.

Finansförvaltningen använder framför allt fyra verktyg för att följa och kontrollera betalningsförmågan.

- En uppföljning av den faktiska behållningen över tid
- Investeringsplaner på tio år
- En kassaflödesanalys på tio år
- Aktuell budget och regionplan som sträcker sig tre år fram i tiden.

På kort sikt kontrollerar finansverksamheten betalningsförmågan genom att förlita sig på historiska betalningsmönster kompletterat med information om kommande större betalningar i närtid.

I finansriktlinjerna finns ingen nivå på lägsta behållning på koncernkontot eller annat mått på betalningsförmågan. Finansförvaltningen har satt en intern gräns på ca 250 – 300 mkr som lägsta behållning för att klara betalningsförmågan och klara självfinansiering av investeringar.

Regionplanen och kassaflödesanalysen ger vid handen att vidtagna åtgärder förväntas ge önskat resultat. Enligt prognoserna kommer regionens behållning på koncernkontot att öka från och med 2021, med undantag för enstaka år under vilka investeringarna planeras att bli ovanligt höga.

Regionen saknar rutiner och system för kortsiktig kassaflödesplanering som inkluderar likviditetsplaner från verksamheterna. Det finns således en risk för att faktiska betalningar avviker från de förväntade om information om större betalningar inte kommer till finansverksamhetens kännedom.

Utöver tillgänglig behållning på koncernkontot har regionen en låg beredskap för att snabbt⁶ öka likviditeten, eftersom lånefaciliteter är tecknade.

Bedömning

Bedömningen är att regionens mål med finansförvaltningen med avseende på kortsiktig betalningsförmåga till stor del är uppnådda. Dock finns viss förbättringspotential. Regionens låga beredskap att snabbt kunna höja likviditeten, utöver tillgänglig behållning på koncernkontot, är en risk. Regionen har inte fastställt nyckeltal för lägsta tillåtna betalningsberedskap, vilket är god praxis för finansförvaltning i offentlig verksamhet.

⁵ D.v.s. en form av lånefacilitet.

⁶ Inom loppet av dagar upp till ett fåtal veckor.

4.4 Åtaganden och förpliktelser på lång sikt

lakttagelser

Inom regionen har varken fullmäktige eller regionstyrelsen satt upp något ramverk för hur åtaganden och förpliktelser på lång sikt ska analyseras eller säkerställas.

När regionen deltog i skapandet av KLP var syftet, enligt vad som framförts vid intervjuerna, att reservera medel för framtida växande pensionsåtaganden och -kostnader. Av konsortieavtalet framgår att syftet med verksamheten i bolaget är att tillhandahålla möjlighet för parterna att överlämna likvida medel för långsiktig förvaltning. Avsikten är i första hand att de medel som överlämnas för förvaltning ska vara avsedda att täcka uppkommande förpliktelser att utbetala tjänstepension till anställda.

Regionfullmäktige har sedan dess inte tagit något beslut om förändrat syfte för hur regionens andel i KLP ska nyttjas av regionen, eller för vilket ändamål. Representanter för regionstyrelsen uppger att avkastningen i KLP numera, utifrån hanteringen i regionplan med budget, ses som en intäktskälla och finansiering av pensionskostnader⁷ samt en buffert för betalningsberedskapen. I regionplanen återfinns följande beskrivning, som berör pensionsåtaganden: *Finansiella intäkter avser avkastning på pensionsmedel som placeras via Kalmar Läns Pensionskapitalförvaltning AB (KLP). Avkastningen beräknas årligen till fyra procent.* Sedan bolaget bildades har också förändringar i lagstiftningen införts, bland annat har en ny redovisningslag trätt i kraft.

Inom regionen tas en tioårig investeringsplan fram av investeringsrådet⁸. Finansförvaltningen använder investeringsplanen i kassaflödesanalys som görs varje kvartal, även denna sträcker sig över tio år.

Regionen erhåller underlag från pensionsadministratören som ger femåriga prognoser på pensionskostnader och -betalningar. Dessa prognoser används i regionplanen och delvis i kassaflödesanalysen men inte för åren 2023-2030 i den senare.

Kassaflödesanalysen visar som tidigare nämnt att regionen förväntas uppnå sina finansiella mål de närmaste tio åren.

Som framgår ovan har regionen ingått medlemskap i Kommuninvest. Det finns enligt uppgift inga planer på att förändra den långsiktiga finansiella planeringen med anledning av detta, eftersom avsikten inte är att utnyttja Kommuninvests lånefaciliteter.

När det gäller kassaflödesanalysen har vi noterat följande. Verksamhetens kostnadsutveckling antas följa det finansiella överskottsmålet på två procent, då kostnaderna antas bli 98 procent av prognosticerade intäkter. Regionen antar att effektiviseringar, strukturförändringar, intäktsförstärkningar kan utnyttjas för att nå

⁷ Nya redovisningsregler från 2019 innebär att realiserade vinster/förluster resultatförs i regionen, d.v.s. bidrar till regionens resultat enligt resultaträkningen. Dock får inte realiserade vinster/förluster ingå i resultatet enligt balanskravet.

⁸ Investeringsrådet består av ekonomidirektör och förvaltningschefer, det bereder investeringsplaner som går till regionstyrelsen.

2020-05-13

tvåprocents målet. Vidare antas pensionskostnaderna vara konstanta från 2023, vilket är en approximation av pensionsadministratörens underlag.

Som framgår ovan har vi noterat en viss förskjutning av syftet med placeringarna i KLP, jämfört med det ursprungliga syftet samtidigt som regelverket för redovisning inom det finansiella området förändrats. Vi vill också peka på att den finansiella intäkten från KLP inte ger upphov till motsvarande likviditetstillskott, varför pensionsbetalningar måste mötas med likvida medel från skatteintäkter och motsvarande. Regionen har inte uttryckt något om under vilka villkor medel i KLP kan utnyttjas för pensionsbetalningar.

Bedömning

Bedömningen är att regionens mål med finansförvaltningen avseende betalningsförmåga och åtagande på lång sikt är delvis uppnådda men med förbättringspotential.

Regionen utvärderar och beslutar inte periodiskt när och i vilken takt, medel inom kapitalförvaltningen ska tas i anspråk och för vilket syfte.

Regionens kassaflödesanalys bedöms ha vissa svagheter. Analysen baseras på schablonantaganden istället för prognoser på förväntade framtida kostnader, något som skulle kunna ge ett förbättrat prognosverktyg.

4.5 Följsamhet till styrande dokument

lakttagelser

Enligt finansriktlinjerna ska en sammanställning av placeringsbara medel för likviditetsförvaltningen upprättas månadsvis i efterskott och godkännas av ekonomidirektören. Finansriktlinjerna ger vidare ett väsentligt utrymme att placera tillgänglig överlikviditet i räntebärande värdepapper.

Sedan ett par år sker placeringarna inom likviditetsförvaltningen enbart i bankinlåning (delvis tidsbunden). Detta är en följd av att finansverksamheten bestämde sig för att inte utnyttja det utrymme som ges i finansriktlinjerna, att placera medel i räntebärande värdepapper.

Den senaste sammanställningen av placeringsbara medel som vi har erhållit är från december 2017, som underlag för den senaste placering som utfördes av regionen utöver bankinlåning. Sedan dess utförs uppföljningen av placeringsbara medel i uppföljningen av faktiska behållningar över tid (se avsnitt 4.3).

Inom kapitalförvaltningen utförs uppföljningen av följsamhet till bestämmelser i styrande dokument inom KLP. Inom regionen är redovisningschefen och ekonomidirektören mottagare av den månatliga rapporteringen från KLP. I den ingår en tabell på en uppföljning av ett urval av limiterna i KLP placeringspolicy. Eftersom redovisningschefen främst använder KLPs rapporter som underlag för den finansiella rapporteringen är det oklart om eventuella avvikelser skulle rapporteras vidare.

2020-05-13

Som tidigare nämnts är regiondirektören ordförande i KLP. Det är rimligt att anta att väsentliga avvikelser i KLPs förvaltning rapporteras av dess VD till styrelsen, och på så sätt kan de komma till regiondirektörens kännedom.

Ekonomistaben har på informella grunder tagit ett beslut om att begränsa likviditetsförvaltningen till en delmängd inom finansriktlinjernas frihetsgrader⁹. Som en konsekvens av detta har finansverksamheten inte heller upprättat någon sammanställning av placeringsbara medel enligt det formulär som gäller enligt rutinerna.

Vi har inte noterat att regionen utför någon systematisk kontroll, uppföljning eller rapportering inom regionen av huruvida KLP följer sin placeringspolicy.

Bedömning

Bedömningen är att likviditetsförvaltningen till stor del följer de styrande dokumenten och att det finns viss förbättringspotential. Rutiner för uppföljning, kontroll och rapportering av placeringsbara medel efterlever inte fullt ut finansriktlinjerna, eftersom dokumentation på ekonomidirektörens godkännande saknas.

Eftersom det saknas av regionen antagna riktlinjer för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser och tillåten risk i förvaltningen av dessa saknas underlag för att bedöma efterlevnaden av styrande dokument.

4.6 Återrapportering

lakttagelser

Enligt finansriktlinjerna ska rapporteringen från finansverksamheten omfatta följande:

- Rapportering till regionfullmäktige sker i delårsrapporter och årsredovisning
- Rapportering till regionstyrelsen sker löpande under året
- Omgående rapportering vid avvikelser från riktlinjerna eller om extraordinära händelser inträffar.

Ekonomidirektören upprättar löpande interna rapporter till regionstyrelsen, dels med den skriftliga rapporten "Månadsrapport" och dels med en dragning som stöds av en presentation "God ekonomisk hushållning". Utöver detta rapporteras del- och helårsrapporter till regionstyrelsen. Rapporterna innehåller uppgifter om det finansiella resultatet av kapitalförvaltningen.

Ekonomidirektören och redovisningschefen är mottagare av rapporter från KLP. Dessa används för den finansiella rapporteringen. I samband med detta beräknas konsolideringsgraden som sedan ingår i del- och helårsredovisningen.

Regiondirektören är som nämnts ovan ordförande i KLP. Regiondirektören och andra tjänstepersoner som deltar på årsstämma, styrelsemöten eller andra möten med KLP får ta del av rapportering från KLP, inom ramen för bolagets aktiviteter.

⁹ Notera att detta är ingen överträdelse av finansriktlinjerna.

2020-05-13

Vi har i granskningen fått tillgång till exempel på portföljrapporter från KLP, och noterar att KLP redovisar portföljens sammansättning, sin avkastning i procent och avkastning i jämförelse med olika index till delägarna. I regionen är det ekonomidirektören och redovisningschefen som är mottagare av dessa rapporter. KLP tar även fram andra rapporter och presentationer, t.ex. avkastningen i jämförelse med andra aktörer som livbolag och AP-fonder. Sådana rapporter och presentationer går till KLPs styrelse och nyttjas i muntliga presentationer i olika sammanhang.

Granskningen har visat att viss rapportering av finansförvaltningen lämnas i delårsrapporter och årsredovisning. Utfallet av likviditetsförvaltningen rapporteras endast indirekt i rapporter, t.ex. framgår inte aktuell behållning i koncernen (exklusive medel KLP) eller status på betalningsberedskapen.

Vi har inte heller funnit att det sker någon löpande rapportering (utöver det som framgår av delårsrapport och årsredovisning) av utfallet av KLPs förvaltning till exempel i form av portföljens sammansättning, faktiska avkastning eller avkastning i relation till jämförelsetal¹⁰ till regionstyrelsen. KLPs VD gör dock en presentation per år av förvaltningen i regionstyrelsen.

Bedömning

Bedömningen är att kraven på återrapportering delvis följts men att det finns förbättringspotential.

Förvaltningsrapporteringen till regionstyrelsen omfattar bland annat inte den senaste periodens behållning på koncernkonto samt utfallet av KLPs förvaltning i termer av avkastning och risk, vilket är god praxis inom finansverksamhet.

4.7 Analyser, uppföljningar och uppsiktsplikt

lakttagelser

Finansriktlinjerna reglerar inte vilka analyser och uppföljningar¹¹ av finansverksamheten som ska genomföras.

I regionens budget antas att innehavet i KLP ska ge en avkastning på fyra procent, i de interna rapporterna (se avsnitt 4.6) redovisas avkastningsmålet omräknat till absoluta tal (mkr), både utfall och budget.

Redovisningschefen dokumenterar ingen särskild analys av rapporterna från KLP, utöver det som behövs för att genomföra den finansiella rapporteringen.

Inom KLP görs uppföljning av utfallet av förvaltningen som beskrivits i avsnitt 4.6. Representanter från regionstyrelsen, regiondirektören och andra tjänstepersoner deltar på årsstämma, styrelsemöten eller andra möten med KLP, i samband med sådana aktiviteter får dessa personer ta del av den rapportering från KLP som presenteras i respektive forum.

¹⁰ Index, peers

¹¹ Med analyser och uppföljningar avses här utvärderingar och bedömningar av utfallet av finansverksamheten över viss tid, oftast med betydligt lägre frekvens än periodisk rapportering.



KPMG AB

Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

Det sker ingen till regionstyrelsen rapporterad analys och uppföljning av likviditetsförvaltningen. Även om det är en låg grad av komplexitet i finansförvaltningen kan en löpande uppföljning av utfall kontra prognoser på behållningen upprättas, för att få en uppfattning om prognosernas träffsäkerhet.

Regionen har inte satt några mål för konsolideringsgraden eller annat nyckeltal för förvaltningen av medel i KLPs regi. Se även avsnitt 4.1. Vi har inte heller funnit att regionen utför någon systematisk eller dokumenterad analys eller uppföljning av utfallet av KLPs förvaltning, till exempel i form av avkastningsmätt eller andra nyckeltal¹². Det budgeterade målet på fyra procent avkastning följs upp i de finansiella rapporterna (i absoluta tal), dock inte sett som ett avkastningsmål över tid.

Vi noterar i sammanhanget att ekonomidirektören uppger att en utveckling av arbetet med intern kontroll – ekonomi pågår och att arbetet tar sin utgångspunkt i bland annat en nyligen genomförd revision.

Bedömning

Bedömningen är att regionens analyser och uppföljningar delvis är adekvata.

Som tidigare nämnts ska fullmäktige enligt kommunallagens bestämmelser besluta om riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser. Av dessa ska framgå hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske. Då förvaltningen av pensionsmedel inom Region Kalmar genomförs av ett delägt bolag krävs att regionen styr genom direktiv till bolaget. Idag saknas riktlinjer rörande kapitalförvaltningen och ägardirektiv kopplat till sådana riktlinjer.

Riskrapporteringen inom likviditetsförvaltningen omfattar inte analyser av utfall och trender.

Vi konstaterar att utfallet av KLPs förvaltning inte utvärderas som normalt sker av en extern förvaltare. Vi bedömer att periodiska utvärderingar utifrån vald riskaptit för regionen är en viktig åtgärd för att åstadkomma en ändamålsenlig kapitalförvaltning.

Jämförelse med liknande förvaltningar

Vår erfarenhet är att kvaliteten i kommuners och regioners riskrapportering varierar, och inte sällan är 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 riskmätt¹³.

I avsnitt 4.6 redovisas vilken åiterrapportering som sker. Det sker ingen löpande rapportering av nyckeltal eller riskmätt avseende kapitalförvaltningen till regionstyrelsen. En god riskrapportering bör bygga på ett aktivt ställningstagande av vilken risknivå som passar aktören.

¹² I sammanhanget önskar vi säga att inga signaler har uppfattats om att en sådan skulle utfalla negativt för KLP, dock bedöms KLPs riskmandat som generösa/stora.

¹³ 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.

2020-05-13

Inte heller inom likviditetsförvaltningen lämnas någon riskrapportering utifrån till regionstyrelsen, till exempel utfall och trender inom likviditetsförvaltningen.

4.8 Säkringsförhållanden

lakttagelser

Regionen har inte ingått i några finansiella transaktioner som ger upphov till säkringar.

4.9 Hållbarhetskraven i förvaltningen

lakttagelser

Ett effektivt och ändamålsenligt arbete med hållbarhetsrisker bygger på en process som inkluderar att sätta mål och krav, efterleva dessa, följa upp mål och krav samt rapportera utfall. För kommuner och regioner utgår arbetet med hållbarhetsrisker från organisationens egen ambition, det saknas reglering på området för dessa aktörer.

I regionens finansriktlinjer ingår ett avsnitt rörande hållbarhetskrav i finansförvaltningen. Hållbarhetskraven är relativt rudimentära, de avviker dock inte negativt jämfört med kommuner och regioner generellt.

I regionens likviditetsportfölj för närvarande är potentiella risker att bryta mot finansriktlinjernas hållbarhetskrav låga, med tanke på att regionens medel enbart placeras i bankinlåning. Det pågår en upphandling av banktjänster, och regionen ställer i denna upphandling krav på penningtvättshantering mm.

Även KLPs placeringspolicy innehåller hållbarhetskrav i förvaltningen, med i stort motsvarande krav som i regionens finansriktlinjer. Baserat på dessa avstår KLP (genom att välja bort) investeringar i vissa branscher som kol och olja. KLP gör också en uppföljning av koldioxidpåverkan i portföljens innehav, dock inte andra hållbarhetsaspekter som arbetsrätt, barnarbete, miljöhänsyn utöver koldioxid som nämns i policyn och ovan nämnda branscher.

Regionen utför ingen analys eller egen uppföljning av KLPs arbete med hållbarhetsrisker, utöver den insyn i KLP som beskrivits i avsnitt 4.6 och 4.7.

Bedömning

Regionens arbete med att följa upp och rapportera hållbarhetskriterier kan utvecklas genom regelbunden utvärdering av att hållbarhetskraven i finansriktlinjerna följs och regelbunden uppföljning av KLPs uppföljning av hållbarhetsrisker.

4.10 Andra icke identifierade risker

lakttagelser

Vår utgångspunkt är att styrdokument, process- och rutinbeskrivningar bör beskriva operativa risker som är förenade med den aktuella verksamheten och hur dessa hanteras så att de når en önskvärd nivå.



KPMG AB

Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

Regionen har via delegationsordning, attestregler mm i praktiken hanterat en delmängd av de operativa riskerna i finansförvaltningen, men det saknas en samlad beskrivning samt process- och arbetsbeskrivningar.

Vi finner inte att konsortial- och samarbetsavtalet med KLP reglerar operativa risker inom KLP, varken hur sådana ska rapporteras eller regleras om skada uppstår. Denna fråga bör ses i ljuset av övervägandena om KLP ses som en extern förvaltare, se avsnitt 4.1.

Regionens analys av risken att pensionskostnader eller pensionsbetalningar utvecklas negativt, dvs. tar en allt större andel av budgeten i anspråk och riskerar att tränga ut verksamhet, hanteras inom ramen för det ordinarie budgetarbetet. Vi har inte i granskningen iakttagit att det genomförs någon uppföljning eller känslighetsanalys baserat på de rapporter rörande pensionsskulden på fem års sikt som erhålls från pensionsadministratören. I sammanhanget kan nämnas att det finns kommuner och regioner som tar in betydligt längre prognoser på pensionsskulden och analyserar den långsiktiga effekten av framtida pensionskostnader. Sådana prognoser och analyser bör dessutom ligga till grund för riktlinjer för placering av medel avsatta för pensioner och styra ställningstaganden om hur medlen ska förvaltas och tillåten risk vid placering av medlen.

Idag finns möjlighet att handla el med i princip samma typer av instrument som till exempel ränterisk. Regionen har inte valt att använda denna möjlighet, elinköp sker i vanliga inköpsprocesser som en insatsvara. Mot bakgrund av det låga risktagandet i likviditetsförvaltningen kan det ses som ett logiskt beslut, dock saknas det inom finansförvaltningen kunskap om i vilken utsträckning kostnaden för elinköp kan sänkas genom att delta på elmarknaden.

Bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att regionens hantering av operativa risker inte är helt tillfredsställande. Det finns förbättringspotential avseende dokumentationen av process- och arbetsbeskrivningar. Även rörande risker förenade med pensionsåtaganden och elinköp finns möjligheter att bättre analysera och vid behov förbättra hanteringen av dessa risker.

5 Bedömningar, slutsatser och rekommendationer

5.1 Svar på revisionsfrågor

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

Den övergripande bedömningen är att Region Kalmar Läns finansförvaltning inte är helt ändamålsenlig. Regionstyrelsen har inte fullt ut säkerställt tillämpningen av fullmäktiges riktlinjer inom det finansiella området. Vidare visar granskningen att regionens finansförvaltning delvis bedrivs så att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

Nedan följer en genomgång av de delfrågor som ställts och de kontrollmål som har beaktats i samband med granskningen och den bedömning som görs av dessa.

Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?

Bedömningen är att organisation, styrning och ansvarsfördelning inom regionens finansförvaltning inte är helt ändamålsenlig.

Även med hänsyn till en låg grad av komplexitet i finansförvaltningen i regionen, är det en liten organisation med specialiserade roller som är utsatt för nyckelpersonsrisker. Såväl roll- och rutinbeskrivningar som handböcker saknas, något som är viktigt för att upprätthålla en god intern kontroll.

Granskningen har visat att finansriktlinjerna för likviditets- och skuldförvaltningen ger större handlingsutrymme än som utnyttjas i förvaltningen. Med dagens inriktning är vår bedömning att det skulle vara möjligt för regionen att anpassa och begränsa riktlinjerna. Om förvaltningen däremot hade använt en större del av handlingsutrymmet hade det funnits behov av att utveckla riktlinjerna för att bättre överensstämja med praxis inom området. Riktlinje för hantering av Resultatutjämningsreserv (RUR) har inte reviderats med hänsyn till aktuella förhållanden och förändrade redovisningsregler och riktlinjen är därmed inte fullt ut aktuell.

Regionens val att organisera kapitalförvaltningen i KLP är en unik lösning. Regionen saknar riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensioner och direktiv till KLP avseende hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske. Härvidlag bedömer vi att regionen inte fullt ut efterlever kommunallagen 11 kap. 4 §.

Vår bedömning är att styrningen av kapitalförvaltningen, eftersom regionen enbart indirekt kan påverka KLP, är förenad med förhöjda risker. Regionen har inte periodiskt¹⁴ prövat om KLPs placeringspolicy och investeringsstrategi är förenlig med regionens förmåga att bära risk, d.v.s. om KLPs förvaltning motsvarar regionens riskaptit. Vidare utvärderas eller regleras inte om KLP ska omfattas av motsvarande krav som enligt god praxis ställs på en extern förvaltare, till exempel krav på att utvärdera kvalitet i leveranser mm.

¹⁴ Med periodiskt avses i rapporten återkommande, t.ex en gång per mandatperiod, dock inte årligen eller med högre frekvens än årligen.

2020-05-13

Har regionens kapital utvecklats ändamålsenligt över tid?

Bedömningen är att regionens mål med finansförvaltningen med avseende på hur regionens kapital utvecklats är uppnådda.

Likviditetsförvaltningen sker till mycket låg ränterisk, om än med relativt hög motpartsrisk på kontoförande bank. Utvecklingen av regionens kapital på koncernkonto och fastränteinlåning förväntas vända till en positiv utveckling, förutsatt att beslutade åtgärder får förväntad effekt.

Den av KLP redovisade avkastningen över ett stort antal år bedöms som god och bidragande till att konsolideringsgraden förbättras.

Är finansförvaltningen uppbyggd så att den kortsiktiga betalningsförmågan säkras?

Bedömningen är att regionens mål med finansförvaltningen med avseende på kortsiktig betalningsförmåga till stor del är uppnådda. Dock finns viss förbättringspotential. Regionens låga beredskap att snabbt kunna höja likviditeten, utöver tillgänglig behållning på koncernkontot, är en risk. Regionen har inte fastställt nyckeltal för lägsta tillåtna betalningsberedskap, vilket är god praxis för finansförvaltning i offentlig verksamhet.

Har regionen en ändamålsenlig hantering för att säkra sin betalningsförmåga för åtaganden och förpliktelser på lång sikt för exempelvis pensionsskulden?

Bedömningen är att regionens mål med finansförvaltningen avseende betalningsförmåga och åtagande på lång sikt är delvis uppnådda men med förbättringspotential.

Regionen utvärderar och beslutar inte periodiskt när och i vilken takt, medel inom kapitalförvaltningen ska tas i anspråk och för vilket syfte.

Regionens kassaflödesanalys bedöms ha vissa svagheter. Analysen baseras på schablonantaganden istället för prognoser på förväntade framtida kostnader, något som skulle kunna ge ett förbättrat prognosverktyg.

Är de placeringar, lån och finansiella instrument som finns förenliga med styrande dokument och har beslut inom området tagits i behörig ordning?

Bedömningen är att likviditetsförvaltningen till stor del följer de styrande dokumenten och att det finns viss förbättringspotential. Rutiner för uppföljning, kontroll och rapportering av placeringsbara medel efterlever inte fullt ut finansriktlinjerna, eftersom dokumentation på ekonomidirektörens godkännande saknas.

Eftersom det saknas av regionen antagna riktlinjer för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser och tillåten risk i förvaltningen av dessa saknas underlag för att bedöma efterlevnaden av styrande dokument.

Föreligger det en följsamhet och återrapportering i enlighet med styrande dokument?

Bedömningen är att kraven på återrapportering delvis följts men att det finns förbättringspotential.

2020-05-13

Förvaltningsrapporteringen till regionstyrelsen omfattar bland annat inte den senaste periodens behållning på koncernkonto samt utfallet av KLPs förvaltning i termer av avkastning och risk, vilket är god praxis inom finansverksamhet.

Sker adekvata analyser och uppföljningar av placeringar, kostnader, risk och avkastning?

Bedömningen är att regionens analyser och uppföljningar delvis är adekvata.

Som tidigare nämnts ska fullmäktige enligt kommunallagens bestämmelser besluta om riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser. Av dessa ska framgå hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske. Då förvaltningen av pensionsmedel inom Region Kalmar genomförs av ett delägt bolag krävs att regionen styr genom direktiv till bolaget. Idag saknas riktlinjer rörande kapitalförvaltningen och ägardirektiv kopplat till sådana riktlinjer.

Riskrapporteringen inom likviditetsförvaltningen omfattar inte analyser av utfall och trender.

Vi konstaterar att utfallet av KLPs förvaltning inte utvärderas som normalt sker av en extern förvaltare. Vi bedömer att periodiska utvärderingar utifrån vald riskaptit för regionen är en viktig åtgärd för att åstadkomma en ändamålsenlig kapitalförvaltning.

Är sÄkringsdokumentation och sÄkringsstrategier utformade och dokumenterade pÅ ett sÅdant sÄtt att de uppfyller kraven enligt god redovisningssed och dokumenteras sÄkringsfÅrhÅllandena pÅ ett tillrÄckligt sÄtt i samband med delÅrsbokslut och Årsbokslut?

Inga sÄkringsstrategier fÅrekommer.

Linjerar hÅllbarhetskraven i fÅrvaltningen med regionens Åvergripande hÅllbarhetspolicy

Regionens arbete med att fÅlja upp och rapportera hÅllbarhetskriterier kan fÅrbÅttas genom regelbunden utvÄrdering av att hÅllbarhetskraven i finansriktlinjerna fÅljs och regelbunden uppfÅljning av KLPs uppfÅljning av hÅllbarhetsrisker.

Finns det andra icke identifierade risker i finansfÅrvaltningen?

Utifrån genomfÅrd granskning År vÅr bedÅmning att regionens hantering av operativa risker inte År helt tillfredsstÅllande. Det finns fÅrbÅttringspotential avseende dokumentationen av process- och arbetsbeskrivningar. Åven rÅrande risker fÅrenade med pensionsÅtaganden och elinkÅp finns mÅjligheter att bÅttre analysera och vid behov fÅrbÅttra hanteringen av dessa risker.

5.2 Slutsatser och rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning sammanfattas här de centrala iakttagelserna och våra rekommendationer till regionstyrelsen. I avsnitt 4 finns mer detaljerade iakttagelser och bedömningar.

Med utgångspunkt i granskningen gör vi följande centrala bedömningar:

- Utveckling av regionens kapital inom likviditetsförvaltningen är acceptabel och förväntas utvecklas positivt, regionens kapital inom kapitalförvaltningen har haft en god utveckling.
- Granskningen har visat att finansriktlinjerna för likviditets- och skuldförvaltningen ger större handlingsutrymme än som utnyttjas i förvaltningen. Med dagens inriktning är vår bedömning att det skulle vara möjligt för regionen att anpassa och begränsa riktlinjerna. Om förvaltningen däremot hade använt en större del av handlingsutrymmet hade det funnits behov av att utveckla riktlinjerna för att bättre överensstamma med praxis inom området. Riktlinje för hantering av Resultatutjämningsreserv (RUR) har inte reviderats med hänsyn till aktuella förhållanden och förändrade redovisningsregler och riktlinjen är därmed inte fullt ut aktuell.
- Regionen saknar riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensioner enligt 11 kap. 4 § kommunallagen avseende hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske. Härvidlag bedömer vi att regionen inte fullt ut efterlever kommunallagens krav.
- Rapportering, uppföljning och analyser samt uppsikt avseende finansförvaltningen är inte fullt ut ändamålsenlig och behöver utvecklas.

Baserat på genomförd granskning är vår övergripande bedömning att Region Kalmar Läns finansförvaltning inte är helt ändamålsenlig. Regionstyrelsen har inte fullt ut säkerställt tillämpningen av fullmäktiges riktlinjer inom det finansiella området. Vidare visar granskningen att styrelsen delvis säkerställt att regionens finansförvaltning bedrivs så att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen följande:

- Att genomföra en översyn av de styrande dokumenten inom området, framför allt riktlinjer för finansförvaltningen respektive riktlinje för hantering av resultatutjämningsreserv, så att de är uppdaterade, anpassade till aktuell strategi och gällande lagstiftning och har ett inbördes samband. Inom ramen för översynen bör synpunkterna i denna rapport beaktas. Härvidlag bör det även framgå när och i vilken takt, medel inom kapitalförvaltningen ska tas i anspråk och för vilket syfte.
- Att bereda förslag till riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser i enlighet med 11 kap. 4 § kommunallagen och föreslå att dessa antas av regionfullmäktige. Riktlinjerna ska enligt lagstiftningen omfatta hur medlen ska förvaltas, tillåten risk vid placering av medlen samt hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske.



KPMG AB

Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

- Att med utgångspunkt i regionfullmäktiges riktlinjer ta fram förslag på ägardirektiv till KLP i samråd med övriga delägare och verka för att dessa antas av delägarna och KLPs bolagsstämma.
- Att utveckla rapportering, uppföljning och analyser samt uppsikt i enlighet med de synpunkter som framförts i revisionsrapporten samt anpassas till behov som blir aktuella med anledning av den rekommenderade översynen av riktlinjer. Här ingår att utveckla nyckeltal och riskmått avseende såväl den finansförvaltning som utförs i egen regi som den som genomförs av KLP samt att utveckla rapporteringen avseende likviditetsförvaltningen.

Datum som ovan

KPMG AB

Veronica Hedlund Lundgren
Certifierad kommunal revisor

Sven Höglund
Specialist

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.



KPMG AB
Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

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 för regionstyrelsens presidium, Christer Jonsson och Malin Sjölander
- Ekonomidirektör Lars Mattsson
- Finansstrateg Göran Andersson
- Redovisningschef Eva Härd
- VD för KLP Henrik Andersson

Följande dokument har granskats:

- EYs Rapport över revision av räkenskaper och förvaltning 2018
- PWCs Granskning av delårsrapport 2019
- Kalmar Läns Pensionskapitalförvaltnings bolagsordning
- Kalmar Läns Pensionskapitalförvaltning AB Placeringspolicy
- Riktlinje för Finansförvaltning, Region Kalmar län
- Riktlinje för hantering av Resultatutjämningsreserv (RUR), Region Kalmar län
- Regionplan 2020-2022
- Bokslutsrapport 2019 för Region Kalmar län
- Delårsrapport 2019-08 för Region Kalmar län
- EYs rapport över revision av räkenskaper och förvaltning (PM)
- Årsredovisning för KLP AB 2018
- Delegationsordning och rätt att underteckna handlingar för Region Kalmar Län
- Bokslutsrapport 2019 för Region Kalmar län
- Portföljrapport för KLP – Totalt 31 december 2019



KPMG AB

Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

- Portföljfakta för KLP – Totalt 31 mars 2020
- KLP AB Redovisning 2019-12-31
- Bank, koncern 2020
- Diagram över Region Kalmar läns likviditet 2018-2020
- Region Kalmar likviditet 2016-2019
- Saldohistorik KLB
- Saldohistorik KLT
- Saldohistorik koncernkonto
- Engagemangsbrev och -besked
- Kassaflödesbudget 2019-2030
- Årsstämma konsortiemöte 2019-04-18, protokoll
- Specificerade tjänster inom Regionstab ekonomiavdelningen 2019
- Specificerade tjänster inom Regionstab ekonomiavdelningen 2020
- Upplysning om pensionsförpliktelse och pensionsmedel 2019
- Pensionskostnader 2017-2019
- Region Kalmar läns Pensionsskuldsanalys per 2019-08-31, Skandia
- Region Kalmar läns Pensionsskuldsanalys per 2019-12-31, Skandia
- Kalmar läns Trafik ABs Pensionsskuldsanalys per 2019-08-31, Skandia
- Kalmar läns Trafik ABs Pensionsskuldsanalys per 2019-12-31, Skandia
- Regionförbundet i Kalmar läns, Pensionsskuldsanalys per 2019-08-31, Skandia
- Regionförbundet i Kalmar läns, Pensionsskuldsanalys per 2019-12-31, Skandia
- Siffor till Lis-plan 2020-2022
- Pensionsekonomi inför helårsberäkning 2019-12-31, Skandikon
- Region Kalmar läns månadsrapport efter mars med prognos för bokslut 2019
- Region Kalmar läns månadsrapport efter juli med prognos för bokslut 2019
- Region Kalmar läns månadsrapport efter oktober med prognos för bokslut 2019
- God ekonomisk hushållning, presentationsmaterial för regionstyrelsen den 8 maj 2019
- God ekonomisk hushållning, presentationsmaterial för regionstyrelsen den 4 september 2019
- God ekonomisk hushållning, presentationsmaterial för regionstyrelsen den 10 december 2019
- Förmögenhetsutveckling från 2003-02-28 – 2019-12-31



KPMG AB

Granskning av finansförvaltningen

2020-05-13

- Diagram och tabeller (underlag) till Region Kalmar läns årsredovisning 2019
- Diagram: KLP jämförd med externa förvaltningsresultat, 2003-2019
- Plan- och budgetberedningen, presentationsmaterial 2019-05-25
- Årets resultat, exklusive jämförelsestörande poster 2005-2018, Region Kalmar län