

LANDSTINGS- REVISORERNA

Projektrapport
Nr 17/2009

Riskhanteringen i landstingets finansiella verksamhet

- Regelverket för hanteringen av finansiella risker utgör sammantaget en tillräcklig grund för att identifiera, begränsa och följa upp risker. Vissa förtydliganden enligt nedan kan dock göras.
- I finanspolicyn bör hänvisning göras till övriga styrande dokument.
- Formuleringar som ger ett tolkningsutrymme liksom hanteringen av valutarisk och administrativa risker kan förtydligas. Vidare saknas etiska riktlinjer och riktlinjer för rapportering.
- Vilka delar i fullmäktiges finanspolicy som är styrande för samtliga verksamheter inom landstinget behöver tydliggöras.
- Det bör göras en översyn för att säkerställa att intentionerna om riskbegränsning i finanspolicyn återspeglas i övriga styrdokument som berör hanteringen av finansiella risker.

Revisorsgrupp I
2009 års revisorer

2010-02-23

Diarienummer:
RK 200908-0071

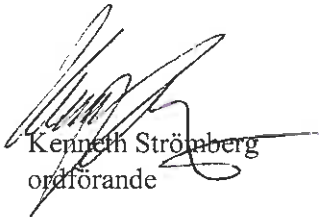
Landstingsstyrelsen

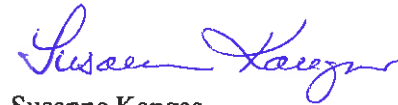
Rapport 17/2009 Riskhantering i landstingets finansiella verksamhet

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade på möte 2010-02-23 överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2010-05-25.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.


Kenneth Strömberg
ordförande


Susanne Kangas
sekreterare

INNEHÅLL

1. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER.....	1
2. UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN	2
2.1 Motiv till granskningen	2
2.2 Revisionsfråga	2
2.3 Avgränsning	2
2.4 Revisionskriterier.....	3
2.5 Metod	3
3. RESULTAT AV GRANSKNINGEN	3

Bilaga:

PWCs rapport Granskning av den finansiella verksamheten

1. Slutsatser och rekommendationer

Revisionen har genomfört en granskning av riskhanteringen i den finansiella verksamheten i landstinget. Syftet med projektet har varit att bedöma om finanspolicyn utgör en tillräcklig grund för att identifiera, begränsa och följa upp risker i den finansiella verksamheten. Granskning har framförallt berört verksamheten inom AB Stockholms läns landsting Internfinans (AB SLL Internfinans). Men även AB SL och Locum AB, som har betydande finansiell verksamhet har ingått i granskningen. Granskning har utgått från den finanspolicy som gäller från den 1 januari 2010 och som beslutades av landstingsfullmäktige 20091208¹.

Den av landstingsfullmäktige beslutade finanspolicyn ger inte som självständigt dokument en helhetsbild av hur finansiella risker ska hanteras och rapporteras inom SLL. För att kunna bedöma hur riskhanteringen regleras måste andra dokument som instruktioner och rutiner för AB SLL Internfinans läsas. Utifrån gjorda iakttagelser bedömer revisionen att regelverket för hanteringen av finansiella risker sammantaget utgör en tillräcklig grund för att identifiera, begränsa och följa upp risker. Vissa förtydligande i finanspolicyn kan dock göras.

Granskningen har inte omfattat efterlevnaden av finanspolicyn men har visat att AB SLL Internfinans har en väl fungerande processhantering där man säkerställer god intern kontroll. Den finansiella riskhanteringen präglas genomgående av en konservativ syn med en långsiktig strategi i den löpande hanteringen av finansiella risker.

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som redovisas i avsnitt 3 Resultat av granskningen, lämnas följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- I finanspolicyn bör hänvisning göras till övriga styrande dokument som sammantaget tillgodoser kraven på en tydlig organisation och ansvarsfördelning samt funktionell hantering av de finansiella riskerna.
- Vissa delar i den finansiella riskhanteringen behöver tydliggöras i den nuvarande finanspolicyn. Det gäller formuleringar som ger ett tolkningsutrymme. Även hanteringen av valutarisk liksom administrativa risker kan förtydligas. Vidare saknas etiska riktlinjer och riktlinjer för rapportering.
- Det bör tydliggöras i vilka delar fullmäktiges finanspolicy är styrande för samtliga verksamheter inom landstinget.
- Det bör göras en översyn för att säkerställa att intentionerna om riskbegränsning i finanspolicyn återspeglas i övriga styrdokument som berör hanteringen av finansiella risker.

¹ LS0909-0796

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Stockholms läns landsting har en av fullmäktige beslutad finanspolicy. Den reglerar på ett övergripande plan vad som gäller för den finansiella verksamheten i koncernen. Uppdatering av finanspolicyn ska ske minst en gång per år. AB Stockholms läns Internfinans har uppdraget att lämna förslag till revideringar inför beslut.

Finansfrågorna och riskhanteringen i landstingets finansiella verksamhet är alltid av stor vikt. Riskhanteringen inkluderar flera moment. Det handlar om att risker ska *identifieras*, att exponering för risker ska *hanteras och begränsas* och att riskerna ska *följas upp och rapporteras*.

Finanspolicyn är övergripande till sin karaktär. I policyn anges att den i tillämpliga delar gäller såväl samtliga förvaltningar som samtliga helägda bolag. Motivet till granskningen har varit att bedöma om den fyller sin funktion som ändamålsenligt styrdokument och ger den tydlighet som behövs för att identifiera och därmed kunna hantera och begränsa risker i hela koncernens finansiella verksamhet.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Utgör finanspolicyn en tillräcklig grund för att identifiera, begränsa och följa upp risker i den finansiella verksamheten?

Den kan i sin tur delas upp i ett antal delfrågor:

- Hur styrs processerna med finansiell riskhantering och omvärldsbevakning på olika nivåer i organisationen?
- Är ansvar och befogenheter tydligt beskrivna genom hela kedjan, från fullmäktige till Internfinans och respektive verksamhet?
- Är de risker som kan behöva hanteras identifierade? Finns områden som inte täcks av finanspolicyn?
- Är det tydligt hur riskerna ska begränsas? Är risknivåer, riskexponering tillräckligt beskrivna?
- Hur och till vem sker uppföljning och återrapportering? Är det en rimlig nivå för att kunna styra och kontrollera verksamheten?

2.3 Avgränsning

Granskningen omfattar inte efterlevnaden av finanspolicyn utan syftar till att bedöma om policyn som styrande dokument uppfyller de krav som kan ställas för att tillgodose betryggande säkerhet i medelsförvaltningen i kommunallagens mening. Granskningen omfattar inte finansiell verksamhet inom områdena likviditetsförvaltning, cash management eller kommunal borgen.

Företrädare för verksamheter som har betydande finansiell hantering som AB SL, landstingsfastigheter och Locum AB har vid sidan av AB SLL Internfinans varit föremål för granskningen.

2.4 Revisionskriterier

Kommunallagen 8 kap 2§ om medelsförvaltningen:

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

Finansinspektionen: risker i finansiell verksamhet i de fall dessa är relevanta för landstingets verksamhet (exempelvis ränterisk, valutarisk och operativa risk).

2.5 Metod

Styrdokument, som finanspolicyn, delegationsordningar, samverkansavtal, har granskats. Intervjuer har genomförts med företrädare på AB SLL Internfinans, AB SL och Locum AB.

I detta projekt har PricewaterhouseCoopers, PwC genomfört en granskning på uppdrag av revisionskontoret. Projektledare för granskningen har varit Anneli Lagebro.

3. Resultat av granskningen

I PricewaterhouseCoopers bifogade rapport - Granskning av riskhanteringen i den finansiella verksamheten - lämnas utförlig redogörelse för konsultens iakttagelser i samband med granskningen. Konsulten bedömer att regelverket för hantering av finansiella risker sammantaget utgör en tillräcklig grund för att identifiera, begränsa och följa upp risker. Vissa delar inom den finansiella riskhanteringen kan dock förtydligas i den nuvarande finanspolicyn, vilka sammanfattas nedan.

Inom Stockholms läns landsting finns många instruktioner och rutinbeskrivningar som omfattar hantering av finansiella risker. Den struktur som finns avseende övriga styrande dokument framgår dock inte i finanspolicyn. Det bör tydligt framgå på vilket sätt regelverket i finanspolicyn kompletteras.

Finanspolicyns beskrivning av organisation och ansvarsfördelning ger inte en helhetsbild av olika funktioners ansvar. Policyn utgör endast en övergripande beskrivning av delar av ansvaret. För att få en total bild måste samtliga dokument som avser styrning och kontroll av den finansiella riskhanteringen analyseras. För att tydliggöra detta bör finanspolicyn kompletteras med olika funktioners totala ansvar inom hanteringen av finansiella risker.

En finanspolicy ska ange hur finansiella risker skall identifieras, mätas, hanteras, och rapporteras vilket ställer krav på att definitioner, formuleringar och liknande är tydliga och enhetliga. I det fall man har lydelse som är öppna för tolkning kan detta i förlängningen medföra att man inte får en enhetlig syn på identifiering och hantering av finansiella risker inom koncernen. Finanspolicyns lydelse kan i vissa delar förtydligas. Detta gäll-

er t.ex. hur en risk skall identifieras, mätas och hanteras. Exempel på formuleringar som ger ett tolkningsutrymme är; ”bör”, ”ringa”, ”nära förestående”, ”så låg som möjligt”, ”rimlig kostnad”.

I finanspolicyn anges att den gäller såväl samtliga förvaltningar som samtliga helägda bolag i ”tillämpliga delar”. Det bör tydliggöras i vilka delar fullmäktiges finanspolicy är styrande för övriga verksamheter. Om riktlinjer på nämnd/styrelsenivå kan avvika när det gäller exempelvis risknivåer med hänvisning till att nämnder/styrelser endast gör interna affärer bör det tydliggöras. Vidare innebär landstingsstyrelsens uppsiktsplikt ett ansvar att följa upp att gällande regelverk efterlevs i landstingets verksamheter.

De finansiella risker som finns beskrivna i finanspolicyn täcker enligt konsultens bedömning de behov som Stockholms läns landsting har. Förtydliganden kan dock ske av hanteringen av valutarisk liksom administrativa risker och regler, etiska riktlinjer och vad som händer om man avviker mot finanspolicyn. Vidare bör finanspolicyn omfatta ett avsnitt som avser rapportering. I detta avsnitt bör framgå dels vilken typ av rapportering som nämnder/styrelser skall lämna till AB SLL Internfinans, dels vilken återrapportering som AB SLL Internfinans i sin tur skall ge till landstingsstyrelsen respektive landstingsfullmäktige.

I intervjuer med ledande befattningshavare framgår att hanteringen av finansiella risker präglas av att finansiella risker ska begränsas för att säkerställa den långsiktiga verksamheten. Denna inställning ligger i linje med Kommunallagens skrivning om en medelsförvaltning som tillgodoser ”krav på god avkastning och betryggande säkerhet”. Detta återspeglas dock inte i exempelvis instruktion för hantering av lån och ränterisk. Där anges t.ex. att avkastning på placeringar ska maximeras. Det bör därför göras en översyn för att säkerställa att intentionerna om riskbegränsningar återges i alla instruktioner och styrande dokument som berör hanteringen av finansiella risker.

Stockholms Läns Landsting

Granskning av riskhanteringen i den finansiella verksamheten

20100216

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. BAKGRUND OCH UPPDRAG	3
1.1 UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN	3
1.2 METOD FÖR GRANSKNINGEN	4
2. ANALYS OCH IAKTTAGELSER VID GRANSKNINGEN	4
2.1 PwC:S SAMLADE BEDÖMNING	4
2.2 ÖVERGRIPANDE UPPDRAG ENLIGT FINANSPOLICY	4
2.2.1 PwC:s iakttagelser och bedömning.....	5
2.3 INTERNA PROCESSER OCH OMVÄRLDSBEVAKNING	6
2.3.1 PwC:s iakttagelser och bedömning.....	7
2.4 ANSVAR OCH BEFOGENHETER	7
2.4.1 PwC:s iakttagelser och bedömning.....	7
2.5 IDENTIFIERING AV FINANSIELLA RISKER	8
2.5.1 PwC:s iakttagelser och bedömning.....	8
2.6 BEGRÄNSNING AV FINANSIELLA RISKER	9
2.6.1 PwC:s iakttagelser och bedömning.....	9
2.7 UPPFÖLJNING OCH ÅTERRAPPORTERING	11
2.7.1 PwC:s iakttagelser och bedömning.....	11

1. Bakgrund och uppdrag

Stockholms läns landsting (SLL) har genom den omfattande verksamheten man bedriver inom sjukvården och kollektivtrafiken i länet ett antal olika finansiella frågor att ta ställning till och hantera. Som utgångspunkt för den finansiella styrningen har SLL en finanspolicy som fullmäktige har beslutat om. Den reglerar hur olika förvaltningar och helägda bolag skall arbeta med att identifiera, hantera och begränsa finansiella risker i hela koncernens verksamhet. Inom SLL har man ett dotterbolag, AB SLL Internfinans, som skall agera internbank inom SLL koncernen. De bolag inom koncernen som har störst finansiell exponering utgörs av AB SL och Locum AB.

PricewaterhouseCoopers (PwC) har fått i uppdrag att stödja revisionskontoret med att genomföra en granskning av frågeställningarna som återges under punkt 1.1. Uppdraget omfattar inte att kontrollera finanspolicyns efterlevnad och vidare skall inte områdena likviditetsförvaltning, cash management eller kommunal borgen innefattas i analysen.

PwC:s uppdrag omfattar den verksamhet som bedrivs inom AB SLL Internfinans, AB SL och Locum AB, dvs den finansiella hantering som anses vara av störst betydelse för SLL. I denna rapport kommer PwC att återge dels regelverket för hur verksamheten skall bedrivas, dels våra egna iakttagelser.

1.1 Utgångspunkter för granskningen

Den övergripande revisionsfrågan för projektet har av Revisionskontoret formulerats till:

Utgör finanspolicyn en tillräcklig grund för att identifiera, begränsa och följa upp risker i den finansiella verksamheten?

Revisionsfrågan har i sin tur brutits ned i ett antal frågeställningar avseende finanspolicyn:

- Hur styrs processer med finansiell riskhantering och omvärldsbevakning på olika nivåer i organisationen?
- Är ansvar och befogenheter tydligt beskrivna genom hela kedjan, från fullmäktige till SLL Internfinans och resp verksamhet?
- Är de risker som kan behöva hanteras identifierade och finns det områden som i dagsläget inte täcks av finanspolicyn?
- Är det tydligt hur risker skall begränsas och är risknivåer samt riskexponering tillräckligt beskrivna?
- Hur och till vem sker uppföljning och återrapportering samt är detta rimligt för att kunna styra och kontrollera verksamheten?

Utgångspunkten för PwC:s arbete är att besvara ovanstående frågeställningar på ett objektivt sätt. Av utrymmesskäl kommer inte alla delområden inom den finansiella hanteringen att lyftas fram i rapporten d.v.s. områden som i dagsläget hanteras på ett bra och tillfreds-

ställande sätt, utan fokus ligger på det som PwC anser utgör förbättringsområden för SLL framöver.

De revisionskriterier som legat till grund för granskningen har varit:

- Kommunallagen 8 kap 2§.
- Finansinspektionen: risker i finansiell verksamhet i de fall dessa är relevanta för landstingets verksamhet (exempelvis ränterisk, valutarisk och operativa risk)
- Jämförelser med best practice.

1.2 Metod för granskningen

Uppdraget har genomförts genom granskning av aktuella styrdokument (finanspolicy, delegationsordningar, samverkansavtal, mm), befintlig rapportering men också genom intervjuer med ett antal ledande befattningshavare inom LSF, Internfinans, SL och Locum.

Granskningen har genomförts av Thomas Wieland, Karl Johan Peres och Anders Hägg från PricewaterhouseCoopers.

2. Analys och iakttagelser vid granskningen

2.1 PwC:s samlade bedömning

Den av landstingsfullmäktige beslutade finanspolicyn ger inte som självständigt dokument en helhetsbild av hur finansiella risker skall hanteras och rapporteras inom SLL. Inom SLL Internfinans finns ett antal instruktioner och rutiner som i detalj beskriver hur det löpande arbetet skall utföras och hur risker ska hanteras. För att kunna bedöma hur riskhanteringen regleras måste bilden kompletteras med dessa dokument. Tillsammans utgör de en tillräcklig grund för att identifiera, begränsa och följa upp risker i den finansiella verksamheten

Granskningen har inte omfattat efterlevnaden av finanspolicyn men har visat att SLL Internfinans har en väl fungerande processhantering där man säkerställer god intern kontroll. Den finansiella riskhanteringen präglas genomgående av en konservativ syn med en långsiktig strategi i den löpande hanteringen av finansiella risker.

Strukturen inom de avsnitt som följer nedan är ämnad att först återge en beskrivning av nuvarande verksamhet och förfaringssätt därefter följer PwC:s iakttagelser och analys under en separat underrubrik till respektive avsnitt.

2.2 Övergripande uppdrag enligt finanspolicy

SLLs finanspolicy, som PwC har analyserat, gäller från och med 1 januari 2010. Den nya finanspolicyn har en tydlig struktur med kapitelindelning, definitioner, m.m. När det gäller den interna hanteringen avseende finansiella risker framgår följande:

- *Identifiera finansiella risker*, det åligger varje förvaltning och bolag att identifiera och i samråd med Internfinans hantera externa finansiella risker. De olika riskerna definieras i bilaga 2, till finanspolicyn.

- *Begränsa finansiella risker*, det åligger Internfinans att säkerställa att SLL på övergripande nivå hanterat och begränsat de externa finansiella riskerna i enlighet med finanspolicyn. Vidare ligger det på varje bolag att begränsa sina finansiella risker i enlighet med gällande finanspolicy för SLL.
- *Följa upp finansiella risker*, det åligger Landstingsstyrelsens förvaltning att följa upp att den finansiella verksamheten bedrivs i enlighet med fastställd finanspolicy. Övriga styrelser, nämnder och övriga helägda bolag har ansvar att hantera sin finansiella verksamhet i enlighet med SLL:s finanspolicy.

2.2.1 PwC:s iakttagelser och bedömning

Finanspolicyn utgör inte ett dokument som ger en total överblick över hur koncernen Stockholms Läns Landsting arbetar med att identifiera och hantera finansiella risker. De övergripande riktlinjerna för hur finansiella risker skall hanteras återges i finanspolicyn medan många detaljer, definitioner och tolkningar framgår av olika instruktioner, rutinbeskrivningar, m.m. Detta medför att det som läsare av finanspolicyn är svårt att få en heltäckande bild över hur olika finansiella risker skall identifieras, rapporteras, hanteras, m.m.

Finanspolicyns beskrivning av organisation och ansvarsfördelning kan inte ses som en total uppställning över olika funktioners ansvar. Policyn utgör endast en beskrivning av delar av ansvaret. För att få en total bild måste även underliggande dokument som avser styrning och kontroll analyseras.

PwC anser generellt att finanspolicyns disposition är bra men det finns skrivningar som skapar utrymme för tolkning och även några delar inom riskavsnitten som kan utvecklas, se punkter nedan. Efter diskussion med ett antal ledande befattningshavare har PwC tolkat att den praktiska hanteringen utgår från en konservativ inställning till finansiella risker, d.v.s. hanteringen skall primärt syfta till att begränsa finansiella risker för att säkerställa den långsiktiga verksamheten. Denna inställning ligger också i linje med Kommunallagens skrivning om en medelsförvaltning som tillgodoser ”krav på god avkastning och betryggande säkerhet”. PwC anser att finanspolicyn inte fullt ut återspeglar den praktiska hantering som finns inom Internfinans där den senare medför större begränsningar än faktisk lydelse i finanspolicy avseende t ex hantering av ränterisk, derivat, mm.

PwC har utöver ovan nämnda punkter identifierat ett antal iakttagelser, se nedan:

- I syftet framgår att Finanspolicyn i *tillämpliga delar* gäller såväl samtliga förvaltningar som samtliga helägda bolag. I praktiken kan dock förvaltningar/bolag ha finanspolicyer som inte är i enlighet med SLL:s finanspolicy. Alla externa finansiella transaktioner skall inom SLL koncernen genomföras av Internfinans och förvaltningar/bolag kan inte använda någon annan motpart t ex en bank eller finansiellt institut eller liknande.
- Finanspolicyns lydelse är i vissa delar otydlig d.v.s. öppen för tolkning av läsaren. Det finns ett antal formuleringar såsom ”bör”, ”ringa”, ”nära förestående”, ”så låg som möjligt”, ”rimlig kostnad”. Syftet med en finanspolicy är att ange hur olika finansiella risker skall identifieras, hanteras, rapporteras, m.m. I det fall man har lydelse som är öppna för tolkning kan detta i förlängningen medföra att man inte får en enhetlig syn på och hantering av finansiella risker.

- I nuvarande bilaga 2 till finanspolicy anges ett antal olika definitioner av finansiella begrepp. I finanspolicy finns dock ett antal ytterligare begrepp som kan behöva definieras för att inte skapa en osäkerhet om vad som gäller. Bland annat framgår i målsättningen att onödigt kapitalbindning skall elimineras. Det framgår dock inte vad som menas med kapitalbindning och vidare är ingen ansvarig för att säkerställa att kapitalbindningen minimeras i den löpande verksamheten. Vidare framgår inte hur t ex eventuella externa kundkrediter skall hanteras och kontrolleras.

PwC:s erfarenhet är att det inom en finanspolicy är bra att ha en tydlig struktur för olika finansiella risker där man anger definition av risken, hur risken skall mätas, hur risken skall hanteras d.v.s. normen för t.ex. räntebindning eller liknande samt om det finns ett mandat för avvikelser från den generella regeln för hantering. Genom denna struktur tydliggörs, för alla inblandade parter, hur styrelsen ser på olika risker samt vad som förväntas i deras dagliga löpande arbete. PwC anser att de olika finansiella riskerna som finns beskrivna i finanspolicyn täcker det behov som SLL har men att förtydliganden kan ske avseende definition, riskmätning, hantering och möjlighet till avvikelse.

2.3 Interna processer och omvärldsbevakning

För den finansiella riskhanteringen inom SLL utgör Internfinans en central och viktig funktion. Internfinans agerar externt för hela koncernens räkning och samarbetet mellan Internfinans och övriga förvaltningar/bolag inom koncernen är således mycket viktigt. Arbetet hos Internfinans är inte transaktionsintensivt utan mer av administrativ och kontrollerande karaktär då SLL har en relativt begränsad omfattning på sin finansiella riskhantering med förhållandevis få men stora transaktioner.

I många fall förankras nya externa transaktioner som Internbanken avser att göra i styrelsen innan de genomförs. Dessutom träffas styrelsen 6-8 gånger per år där de går igenom bl.a. budget mot utfall, lånebehov, etc. Styrelsen är därmed väl insatt i den dagliga riskhanteringen hos Internfinans. För att öka det interna samarbetet har SLL etablerat ett informellt nätverk som löpande träffas för att diskutera lånebehov, räntebindning, etc. enligt en stående agenda.

Inom Internfinans finns detaljerade processbeskrivningar och rutinbeskrivningar för hur koncernens finansiella risker skall hanteras, attestordning, mm. Det genomförs årligen en extern granskning av Internfinans interna processer och kontrollfunktioner där den senaste granskningen utfördes i november 2009. Där fastställdes att Internfinans ansågs ha god intern kontroll. För att tydliggöra det finansiella beslutsfattandet inom koncernen och dess bolag finns även fastställda delegationsordningar som reglerar hur beslutsfattandet skall tillämpas.

Samtliga förvaltningar/bolag inom koncernen ansvarar för sitt eget finansnetto och sin egen finanspolicy, men de är beroende av Internfinans kunskap och bevakning av rådande marknadsläge och utveckling på de finansiella marknaderna. För att informera och hålla förvaltningar/bolag uppdaterade skickar därför Internfinans varannan vecka ut ett koncerninternt marknadsbrev med analyser och information om de finansiella marknaderna.

För bevakning av externa finansiella motparter används Reuters som vid händelse av en förändring (rating) hos någon finansiell motpart till SLL skickar ett mail till berörda personer hos Internfinans och SL.

2.3.1 PwC:s iakttagelser och bedömning

PwC är av uppfattningen att det interna samarbetet inom SLL fungerar väl med täta kontakter mellan förvaltningar/bolag och Internfinans. Nuvarande omvärldsbevakning och interna informationsspridning, i form av marknadsbrev, är ett bra sätt att öka förståelsen kring finansiella risker inom koncernen. SLL har genom Internfinans säkerställt en väl fungerande processhantering med god intern kontroll och inom SLL finns ett stort antal instruktioner och rutinbeskrivningar som reglerar hur olika arbetsmoment skall utföras, m.m. PwC har inte inom detta uppdrag säkerställt om fullständiga processbeskrivningar finns hos respektive förvaltning/bolag inom SLL.

I policyn finns tydliga angivelser över SLLs tillåtna risker mot dess finansiella motparter. PwC anser att SLL, via Reuters, har etablerat en väl fungerande process för bevakning och kontroll av koncernens motpartsrisker.

Det förekommer en begränsad styrning och kontroll från Internfinans av förvaltnings- och bolags processer och rutiner kring finansiell riskhantering och ingen extern granskning av dessa har utförts. Under intervjuerna framkom t.ex. att SL endast i en begränsad omfattning har utvecklat interna processbeskrivningar, däremot finns vissa lathundar tillgängliga.

2.4 Ansvar och befogenheter

Ansvar och befogenheter inom SLL styrs av beslutad delegationsordning. I SLLs finanspolicy finns ansvar och befogenheter fördelat. Det framgår tydligt vad de olika organisatoriska nivåerna ansvarar för men denna uppställning utgör dock inte en uttömmande beskrivning av respektive nivå's totala ansvar. För att erhålla denna beskrivning måste underliggande dokument avseende riktlinjer, instruktioner m.m. läsas.

I nuvarande finanspolicy framgår t ex. inte tydligt vilket ansvar som landstingsstyrelsen skall hantera uppsiktsplikten avseende den finansiella verksamheten som bedrivs inom SLL. Vidare framgår inte tydligt vem som har det övergripande ansvaret gällande säkerställande av god intern kontroll.

Övriga styrelser/nämnder och övriga helägda bolag ”ansvarar för att förvaltningens/ bolagets finansiella verksamhet hanteras i enlighet med finanspolicyn”. Dock framgår i inledningen till finanspolicyn att den i tillämpliga delar gäller såväl förvaltningar/bolag. Det har dock framkommit att t ex. Locum har riktlinjer för sin hantering av finansiering och räntebindning som avviker från reglerna i SLL:s finanspolicy. Detta utgör dock endast interna affärer gentemot Internfinans. I samband med månadsbokslut rapporterar förvaltnings- och bolag sin efterlevnad av finanspolicyn på en mycket övergripande nivå, men ingen kontroll från Internfinans sida görs hos de olika motparterna.

2.4.1 PwC:s iakttagelser och bedömning

När det gäller ansvars- och befogenhetsfördelning anser PwC att inom finanspolicyn bör samtliga delar av ansvaret rörande den finansiella hanteringen återges för att skapa tydlighet i hur olika nivåer är relaterade till varandra och hur den totala ansvarskedjan ser ut. Detta är inte möjligt i policyns nuvarande utformning.

PwC rekommenderar därför SLL att revidera avsnittet för ansvar och befogenheter för att säkerställa att allt ansvar rörande den finansiella verksamheten ingår. Vidare anser PwC att vissa regler t ex. rörande huruvida förvaltningar och helägda bolag ansvarar för att hantera sin finansiella verksamhet i enlighet med SLL finanspolicy kan förtydligas.

2.5 Identifiering av finansiella risker

För en effektiv finansiell riskhantering krävs att SLL identifierar samtliga risker som koncernen utsätts för. SLL har för detta syfte en finanspolicy samt en separat instruktion för hantering av lån och ränterisk. Till detta kommer respektive förvaltnings/bolags egen finanspolicy. SLL:s finanspolicy har en övergripande roll som regelverk och det kan finnas avvikelser inom respektive förvaltning/bolagspolicy (t ex. Locum rörande regler för ränte- och kreditbindning).

Då Internfinans sköter all extern riskhantering är de beroende av att dels förvaltningar/bolag identifierar och kontinuerligt rapporterar sina riskexponeringar, dels att de rapporterar riskerna på ett korrekt sätt. Enligt uppgift genomför Internfinans ett fåtal proaktiva kontroller för att säkerställa att samtliga interna enheter identifierar och rapporterar finansiella risker på ett korrekt sätt.

Samtliga intervjuade ansåg att den övergripande finanspolicyen utgör en tillräcklig grund för att hantera de finansiella risker som koncernen utsätts för.

2.5.1 PwC:s iakttagelser och bedömning

Internfinans har genom en centraliserad riskhantering (dvs. hanterar alla externa finansiella transaktioner) goda möjligheter att på ett kostnadseffektivt sätt hantera de aggregerade finansiella risker som SLL-koncernen är exponerad mot. Däremot anser PwC att det förekommer ett flertal otydliga definitioner i finanspolicyen (t.ex. definitionen av likvida räntebärande värdepapper) vilket lämnar policyen öppen för tolkningar.

Policyen behandlar samtliga risker som SLL Internfinans (internt) anser sig vara exponerade mot. PwC anser dock att det skall finnas med regler för den administrativa hanteringen, etiska riktlinjer, vad som händer i det fall man avviker mot finanspolicyen, mm. Vidare omfattar finanspolicyen inte råvarurisk, som dock i dagsläget hanteras av de förvaltningar/bolag som har exponeringar. PwC har inte kontrollerat vilken omfattning som SLL har gentemot råvarurisk.

Under intervjuerna har det framgått att Internfinans inte har någon väldefinierad process över hur valutarisker skall identifieras och rapporteras. Internfinans har vidare inget system för att kunna kontrollera att förvaltningar/bolag efterlever t.ex. reglerna för valutariskhantering. I praktiken utgör detta dock ett mindre problem då verksamheten inom SLL har ett mycket begränsat inslag av valutarisk i den löpande verksamheten. Vidare har respektive styrelse ett ansvar att tillse att man löpande efterlever finanspolicyen PwC anser att ett system bör utvecklas för att möjliggöra löpande uppföljning av valutarisker gentemot förvaltningar/bolag. PwC har inte gjort en närmare analys av råvarurisker men anser det vara motiverat att kontinuerligt utvärdera koncernens exponering mot råvaror för att beakta om dessa bör inkluderas i policyen.

2.6 Begränsning av finansiella risker

Ledande tjänstemän för finansverksamheten har en konservativ inställning till finansiell riskhantering. För att begränsa och kontrollera koncernens finansiella risker utförs all extern riskhantering av Internfinans vilket ger goda förutsättningar till koordinering av koncernens sammantagna risker. Ett nära samarbete och engagemang inom koncernens samtliga förvaltningar/bolag är därför av största vikt för att på ett effektivt sätt säkerställa att riskerna identifieras och hanteras korrekt.

I praktiken förankras många förslag till ändring av den finansiella riskexponeringen genom diskussion (t.ex. nya lån, derivat, m.m.) med styrelsen för Internfinans innan transaktioner genomförs. Man har även säkerställt det interna nätverket genom att etablera representanter i styrelsen från t.ex. Locum och SL i Interfinans styrelse och vice versa. Vidare har de anställda inom Internfinans inget incitamentsprogram kopplat till Internfinans resultat.

Respektive förvaltning/bolag inom SLL skall informera och rådfråga Internfinans innan ett formellt beslut fattas. Vidare är SL och Locums egna finansavdelningar och Internfinans ofta med redan under förhandlingsprocessen av nya affärer för att fånga upp de finansiella riskerna i affären. Samtliga förvaltningar/bolag inom SLL styrs på sitt resultat efter finansnetto vilket gör att de själva bestämmer över en stor del av sin egen riskhantering.

Förvaltningars/bolags egna finanspolicier behöver inte heller överensstämja med SLLs övergripande finanspolicy, t.ex. kan räntebindningen hos SL och Locum skilja sig från SLL koncernens totala räntebindning som återges i den övergripande finanspolicyn.

SLL har begränsat de operativa riskerna genom utvecklande rutinbeskrivningar samt en väletablerad dualitetsprincip (tvåhandsprincipen) inom Internfinans. Därigenom säkerställs att en person inte kan både registrera och bekräfta en affär i finanssystemet. Detta finns inte reglerat i finanspolicyn men sker ändå på ett tillfredsställande sätt i den löpande praktiska hanteringen.

Förutom löpande rapportering till styrelsen (6-8 ggr per år) skapar Internfinans (risk controller) en daglig riskrapport som VD för Internfinans signerar. Om Internfinans VD är frånvarande under en vecka tar risk controller ändå fram dagliga riskrapporter som vidarebefordras till VD. VD signerar därefter någon av veckans riskrapporter.

2.6.1 PwC:s iakttagelser och bedömning

PwC anser att Internfinans har en välutvecklad och klar struktur för hur koncernens finansiella risker skall begränsas. Däremot anser PwC att ledande tjänstemäns konservativa förhållningssätt inte fullt ut speglas i finanspolicyn. PwC:s erfarenhet är att risknivåer och regler skiljer sig mellan olika koncerner, kommuner och landsting. Det viktigaste är att säkerställa att de nivåer som anges är relevanta för den omfattning och exponering man är utsatt för.

Följande områden i finanspolicyn anser PwC kan förtydligas:

- Betalningsberedskap; Definieras som ett bedömt behov av verksamhetens kostnader, avskrivningar och finansiella kostnader delat med 365 dagar gånger 21 dagar (som bedömts utgöra löptiden för det kortsiktiga behovet). PwC ställer sig frågande till varför avskrivningar medräknas eftersom de inte utgör en likviditetspåverkande post.

Därtill finns inga restriktioner över hur lång kvarvarande löptid som bindande kreditlöften måste ha för att inräknas i storleken på betalningsberedskap. SLL riskerar därför att i förlängning utsättas för oönskad refinansieringsrisk.

- Refinansieringsrisk; I nuvarande formulering innebär regeln att det i skuldportföljen får finnas låneförfall på max 5 000 MSEK eller 40 % av skuldportföljen som har en kvarvarande löptid kortare än 1 år. Regeln skall tolkas som att SLL kan ha minst 5 000 MSEK som förfaller eller 40 % av skuldportföljen, i det fall det senare blir större än 5 000 MSEK. PwC anser att denna regel snarare ökar SLLs refinansieringsrisk istället för att begränsa densamma. Detta innebär t.ex. att i situationer med hög skuldsättning möjliggörs en stor del av låneportföljens förfall inom 12 månader. (Även i situationer då SLL har en mindre skuldportfölj, t.ex. 8 000 MSEK medför regeln en hög refinansieringsrisk då 5 000 MSEK, d.v.s. ca 60 % får förfalla inom 12 månader.) Vidare inkluderas inte utnyttjade checkräkningskrediter i skuldportföljen vilket kan ge en ökad refinansieringsrisk.
- Valutaexponering; I policyn står att "landstingets valutaexponering ska vid varje tidpunkt hållas så låg som möjligt till en rimlig kostnad". Vidare stipulerar policyn att huvudregeln för valutasäkring är att valutaflöden upp till och med 12 månader framåt skall säkras, dock med möjlighet att göra avsteg ner till 9 månader. Därtill skall Internfinans kontaktas då avtal överstigande 5 MSEK tecknas och regeln säger att belopp överstigande 5 MSEK skall säkras. Då det inte finns någon fastställd tidsram eller rapporteringsstruktur för valutaexponering riskerar Internfinans att avvika mot nuvarande policy. För att möjliggöra efterlevnad av huvudregeln anser PwC att Internfinans bör etablera en gemensam valutariskrapportering för koncernens kommande 12 månaders flöden. Skrivelsen i finanspolicyn är även otydlig kring om det endast är kontrakterade flöden som omfattas av reglerna samt kring definitionen av vad som är en "rimlig kostnad".
- Derivatinstrument; Får användas i skuldförvaltningen för att påverka portföljens ränteomsättningsrisk. Enligt uppgift från AB SLL Internfinans skall alla ingångna derivattransaktioner hållas till förfall, d.v.s. ingen spekulativ handel är tillåten. Denna regel/tolkning framgår inte av nuvarande lydelse i finanspolicyn.
- Motpartsrisk för derivatinstrument; Anger att för motparter med en rating av A+ eller bättre från Standard & Poors får SLL Internfinans ha derivatinstrument med ett positivt marknadsvärde på maximalt 300 Mkr. I det fall marknadsvärdet överstiger 300 Mkr får inga nya transaktioner ingås med motparten om inte motparten ställt fullgoda säkerheter för överstigande belopp. PwC anser inte att det framgår tydligt vad som skall ske i det fall en motpart nedgraderas. Enligt uppgift har dock detta skett och den praktiska hanteringen sköts genom att i det fall marknadsvärdet för derivattransaktioner är positivt så skall dessa stängas så snart som möjligt medan i det fall man har ett negativt marknadsvärde så kan SLL Internfinans ha kvar transaktionerna hos motparten tills vidare trots att en nedgradering skett. PwC tycker att detta är en bra praktisk hantering men att det kan tydliggöras i finanspolicyn.

Internfinans hanterar operativa risker väl med en etablerad dualitetsprincip för samtliga transaktioner. Vidare finns väl utvecklade rutiner för att hantera dualitetsprincipen med tydligt definierade roller i finanssystemet.

2.7 Uppföljning och återrapportering

Internfinans har generellt sett en väletablerad rapporterings- och uppföljningsstruktur. Samtliga personer som PwC har intervjuat har varit nöjda med nuvarande rapporteringsstruktur samt den kommunikation och feedback som finns mellan förvaltningar/bolag och Internfinans. Enligt uppgift finns ett stort antal samarbetsgrupper mellan Internfinans och förvaltningar/bolag. Därtill finns en väletablerad rapportering och informationsstruktur från Internfinans till dess styrelse samt till Landstingsstyrelsen och fullmäktige.

Inom Internfinans utförs dagligen kontroll och uppföljning av finansiella risker i form av en daglig riskrapport som tas fram av Internfinans risk controller och undertecknas av VD. Internfinans rapporterar i samband med alla styrelsemöten till styrelsen koncernens förhållande till de styrparametrar (ränterisk, likviditetsrisk, kreditrisk, etc.) som finns angivna i policyn. SLL Internfinans skickar information månadsvis till Landstingsstyrelsen och till fullmäktige rapporteras del- och helårsrapporter. Då förvaltningar/bolag inte själva utför externa transaktioner och således har svårare att hålla sig uppdaterade om marknadens utveckling, skickar Internfinans varannan vecka ut ett internt marknadsbrev för att informera förvaltningar/bolag om utvecklingen på de finansiella marknaderna

Internfinans samtliga transaktioner registreras i finanssystemet och därmed kan en stor del av den finansiella rapporteringen från förvaltningar/bolag undvikas. Förvaltningar/bolag måste dock rapportera identifierade kontrakterade valutaexponeringar samt likviditetsprognostisering till Internfinans, som dock går via Landstingsstyrelsens förvaltning. Ingen formell rapportering avseende valutaexponeringar finns, huvudregeln säger dock att valutaflöden upp till 12 månader skall säkras och kontrakterade valutaexponeringar överstigande 5 MSEK skall rapporteras till Internfinans.

Kontroll och uppföljning av huruvida förvaltningar/bolag har följt SLLs finanspolicy sker vid delårs- och årsbokslutet via ett frågeformulär bestående av ett antal ja och nej frågor.

2.7.1 PwC:s iakttagelser och bedömning

SLL har fördelen av att kunna samla samtliga interna och externa transaktioner som Internfinans utför i finanssystemet. Därmed är Internfinans inte lika beroende av rapportering från koncernens övriga förvaltningar/bolag för att skaffa sig en samlad överblick över koncernens riskbild. Vissa finansiella risker (t.ex. valutaexponeringar) kräver dock kontinuerlig rapportering från koncernens förvaltningar/bolag för att Internfinans skall kunna hantera dessa. För att inte avvika mot finanspolicyn rekommenderar PwC att SLL ändrar lydelsen avseende valutasäkring eller etablerar en gemensam löpande rapportering som möjliggör kontroll av valutaflöden 12 månader framåt.

PwC uppfattar att uppföljningen och kommunikationen mellan Internfinans och övriga förvaltningar/bolag fungerar väl. Vidare finns ett nära samarbete mellan Internfinans och dess styrelse. Ytterligare internt samarbete finns i form av att man har representanter i styrelsen i SL respektive Locum och vice versa.

Då förvaltningar/bolag inte själva utför externa transaktioner men bestämmer över sitt eget finansnetto och har egna mål, för t.ex. räntebindning, har Internfinans fastställt en bra metodik för hur de informerar om marknadsutveckling och omvärldsbevakningen i de interna marknadsbrev som skickas ut.

Finanspolicyn som eget dokument anger dock inte några riktlinjer för hur och när rapportering från såväl Internfinans som förvaltningar/bolag skall ske, utan detta framgår istället i separata interna instruktioner, rutinbeskrivningar, etc. Då SLLs finanspolicy skall ses som en mycket översiktlig policy anser PwC att det är av stor vikt att man har hänvisningar till de interna dokument som reglerar hur och när rapportering skall ske. PwC:s erfarenhet är att de allra flesta väljer att ha en del inom finanspolicyn som avser rapportering för att dels tydliggöra vilken rapportering som skall ske in till internbanken och dels för att visa vilken rapportering som internbanken skall lämna ifrån sig. Genom att göra detta skapas möjligheter för läsaren av finanspolicyn att förstå hur olika rapporter hänger ihop samt ger en översiktlig bild av hur man avser att sköta många kontroller.

PwC anser att den rapportering som, enligt uppgift görs på hel- och delårs basis, till Landstingsstyrelsen och Landstingsfullmäktige är tillräcklig och täcker den verksamhet som bedrivs inom Internfinans.