

Granskning av finanshanteringen

Nacka kommun

Mikael Sjölander

Åsa Andersson

2015-11-17



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	1
1. Sammanfattning	2
2. Inledning.....	4
2.1 Bakgrund och uppdrag	4
2.2 Syfte, avgränsning och revisionsfrågor	4
2.3 Revisionskriterier	5
2.4 Metod	5
3. Kort om Nacka kommuns räntebärande tillgångar och skulder	7
4. Svar på revisionsfrågorna	9
4.1 Är reglementet för medelsförvaltning ändamålsenligt och förenlig med kommunallagens krav?	9
4.2 Är de placeringar, lån och finansiella instrument som finns förenliga med reglementet och har beslut om dessa fattats i behörig ordning?	13
4.3 Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?	15
4.4 Föreligger det en följsamhet och återrapportering avseende reglementet?	16
4.5 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?	16
4.6 Finns tillräckliga upplysningar i årsredovisningen i förhållande till kraven enligt god redovisningssed (RKR 21).	18
4.7 Är rutinerna tillräckliga även för framtiden då låneskulden prognostiseras växa.	19

1. Sammanfattning

Ernst & Young AB (nedan "EY") har på uppdrag av revisorerna i Nacka kommun granskat kommunens finansverksamhet. Granskningen syftar till att bedöma om styrdokument i form av bland annat reglemente för medelsförvaltning, säkringsstrategier och säkringsdokumentation är förenliga med kommunallagens krav och om kommunstyrelsen styr och följer upp den finansiella hanteringen på ett tillräckligt sätt. Vidare om följsamheten till styrdokumenten är tillfyllest och att kraven för säkringsredovisning är uppfyllda enligt god redovisningssed.

De frågor som besvaras inom ramen för vårt uppdrag enligt ovan är:

- 1) Är reglementet för medelsförvaltning ändamålsenligt och förenligt med kommunallagens krav?
- 2) Är de placeringar, lån och finansiella instrument som finns förenliga med reglementet och har beslut om dessa fattats i behörig ordning?
- 3) Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?
- 4) Föreligger det en följsamhet och återrapportering avseende reglementet?
- 5) 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?
- 6) Finns tillräckliga upplysningar i årsredovisningen i förhållande till kraven enligt god redovisningssed (RKR 21).
- 7) Är rutinerna tillräckliga även för framtiden då låneskulden prognostiseras växa.

Granskningen har baserats på intervjuer med politiker och tjänstemän, genomgång av styrdokument, protokoll och handlingar, samt stickprovsvis granskning av underlag i syfte att verifiera att beskrivna rutiner och processer fungerar.

Rapporten är i vissa avseenden detaljerad till sin karaktär och innehåller ett antal rekommendationer. Syftet med det är att revisionen vill vara proaktiva och bidra till förbättringar inom ett relativt komplicerat och riskutsatt område.

De mest väsentliga slutsatserna och rekommendationerna av granskningen framgår nedan.

- Nacka kommuns lån och derivat för den granskade perioden är upptagna i enlighet med det regelverk som beslutats av fullmäktige. Mot bakgrund av att Rikshemaffären under slutet av 2014 medförde ett stort inflöde av pengar till kommunen så har tre avvikelser uppkommit i förhållande till vad som regleras i reglementet. Av delårsrapporten per augusti 2015 framgår att avvikelser föreligger och det går också att utläsa ur tabell att så är fallet. Eftersom fullmäktige beslutat om reglementet bör avvikelser lyftas fram tydligare och också med förslag till hantering från fullmäktiges sida. Som vi ser det kan fullmäktige antingen besluta om permanenta ändringar av reglementet eller tidsbestämda avvikelser som accepteras med angivande av mandat under avvikelseperioden.
- De lån och finansiella instrument som finns i Nacka kommun är vanligt förekommande på marknaden och i den kommunala sektorn.

- Tjänstemännen arbetar aktivt med finansieringsfrågor och har rutiner för att kontinuerligt följa upp behov av förändringar avseende placeringar, lån och derivat. Vi noterar särskilt att processen för att bedöma prognostiserade likviditetsflöden har förbättrats väsentligt under senare tid.
- Uppföljningen av att reglementet efterlevs behöver formaliseras och utvecklas på politisk nivå. Detta gäller såväl rapporteringen till kommunfullmäktige som kommunstyrelsen.
- Kommunstyrelsen är enligt kommunallagen ansvarig för medelsförvaltningen och bör därför kontinuerligt följa upp att reglementet avseende medelförvaltningen efterlevs. Förslagsvis sker detta genom att en uppföljningsmall tas fram som bilaga till reglementet. Utifrån protokoll och handlingar i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen så kan vi inte se att det sker en uppföljning som fullt ut täcker upp vad som regleras i reglementet. En stor del av uppföljningen sker i årsredovisningen och formella delårsrapporter. Vidare informeras politiker om finanshanteringen på olika sätt och i olika konstellationer av tjänstemännen. Dock inte i enlighet med tydliga formkrav för uppföljning som beslutats på politisk nivå.
- Räntederivatet om 700 mkr har ett negativt marknadsvärde om ca 50 mkr. Effekten av detta redovisas löpande som kostnad över derivatens löptid till och med 2022. Att inte redovisa det negativa värdet direkt i resultaträkningen får dock endast ske om ett så kallat säkringsförhållande föreligger enligt redovisningsmässiga grunder. För att ett sådant ska kunna anses föreligga ställs stora krav på dokumentation av bland annat säkringsstrategier och säkringsdokumentation som visar att det föreligger ett tydligt samband mellan lånen och derivaten. Vår bedömning är att denna dokumentation måste utvecklas för att fullt ut uppfylla de redovisningsmässiga kraven.
- Av reglementet framgår att kommunstyrelsen i allt väsentligt ansvarar för medelsförvaltningen. Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår inte på ett tydligt sätt eventuella delegationer inom finansområdet till tjänstemän, vilket är en brist. I ett antal beslut i olika protokoll i fullmäktige framgår dock att vissa utpekade tjänstemannaroller har fått delegationer inom vissa givna ramar. Alla delegationer från kommunstyrelsen bör givetvis framgå av ordinarie delegationsordning, så även ett så väsentligt område som finanshanteringen. De beslut som fattats på delegation avseende upptagna lån, swappar, etc har inte anmälts till kommunstyrelsen enligt gängse regelverk för delegationsbeslut.
- Reglementet för medelsförvaltningen behöver utvecklas och tydliggöras i olika avseenden. Av rapporten framgår ett antal noteringar och rekommendationer som behöver beaktas av kommunstyrelsen.
- I praktiken sker en mängd väsentliga processer och beslut som delvis eller inte alls regleras i reglementet. Bl a finns krav enligt god redovisningssed på att ta fram säkringsstrategier och säkringsdokumentation. Vidare sker kontinuerligt upphandlingar av lån, derivat och placeringar. Vår bedömning är att någon form av samlat regelverk/riktlinjer bör tas fram som beskriver tjänstemännens arbetssätt, organisation och inriktning inom ramen för de områden som regleras i reglementet.

2. Inledning

2.1 Bakgrund och uppdrag

Finanshanteringen i kommunkoncernen (Nacka kommun och dess koncernbolag) innebär risker som behöver hanteras inom ramen för kommunallagens krav vad gäller bland annat medelsförvaltningen och kommunstyrelsens interna kontroll.

Ur revisionssynpunkt är det viktigt att säkerställa att kommunallagens krav beträffande medelsförvaltningen är uppfyllda samt att kommunstyrelsens interna kontroll kopplat till styrning, uppföljning och kontroll är tillräcklig. Vidare att kraven för säkringsredovisning enligt god redovisningssed är uppfyllda.

Ernst & Young AB (nedan "EY") har på uppdrag av Nacka kommuns förtroendevalda revisorer granskat huruvida Nacka kommuns finansverksamhet bedrivs i enlighet med gällande regler och beslut samt omfattas av en tillräcklig intern kontroll.

Efter försäljningen av 25 procent av fastighetsbeståndet till Rikshem i slutet av år 2014 har kommunen förhållandevis låg skuldsättning. Låneskulden beräknas dock öka de kommande åren på grund av den planerade höga investeringstakten. Enligt en nyligen framtagen långtidsprognos som baseras på olika tänkbara scenarier, och som redovisats för KSAU i september 2015, beräknas låneskulden kunna komma att uppgå till så mycket som 13 miljarder kr år 2030. Detta scenario anges dock inte vara hållbart utan andra scenarier med lägre upplåning bedöms vara mer realistiska. I budgeten för 2016-2017 beräknas låneskulden öka med 1,7 miljarder kr för dessa två år.

Från år 2014 har den goda redovisningsseden kopplat till redovisning av derivat och finansiella instrument reglerats på ett tydligare sätt genom RKR 21 "Redovisning av derivat och säkringsredovisning". Kraven för att få tillämpa säkringsredovisning har förtydligats och ställer stora krav på kommunerna vad gäller kontinuerligt uppdaterad dokumentation och bedömningar.

2.2 Syfte, avgränsning och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om styrdokument i form av bland annat reglemente för medelsförvaltning, säkringsstrategier och säkringsdokumentation är förenliga med kommunallagens krav och om kommunstyrelsen styr och följer upp den finansiella hanteringen på ett tillräckligt sätt. Vidare om följsamheten till styrdokumentet är tillfyllest och att kraven för säkringsredovisning är uppfyllda enligt god redovisningssed.

De frågor som besvaras inom ramen för vårt uppdrag enligt ovan är:

- 1) Är reglementet för medelsförvaltning ändamålsenligt och förenligt med kommunallagens krav?
- 2) Är de placeringar, lån och finansiella instrument som finns förenliga med reglementet och har beslut om dessa fattats i behörig ordning?
- 3) Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?
- 4) Föreligger det en följsamhet och återrapportering avseende reglementet?
- 5) 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?

- 6) Finns tillräckliga upplysningar i årsredovisningen i förhållande till kraven enligt god redovisningssed (RKR 21).
- 7) Är rutinerna tillräckliga även för framtiden då låneskulden prognostiseras växa.

Rapporten är i vissa avseenden detaljerad till sin karaktär. Syftet med det är att revisionen vill vara proaktiva och bidra till förbättringar inom ett relativt komplicerat och riskutsatt område.

2.3 Revisionskriterier

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

Kommunens ansvar för medelsförvaltning regleras i följande lag, vilka utgör den norm/kriterier som granskningens resultat värderas mot:

- ▶ Kommunallagen, främst kapitel 3, 6 och 8.

Nacka kommun har följande styrdokument och mål, vilka även dessa är underlag och utgångspunkt för bedömningen:

- ▶ Reglemente för medelsförvaltningen (beslutad av kommunfullmäktige senast uppdaterad i december 2014). I sidfoten på reglementet framgår att uppdatering skett 2013 men denna uppgift är inte uppdaterad.
- ▶ Av fullmäktige beslutad budget för 2015 med flerårsplan. I denna beslutas bland annat om låneramar.
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning (fastställd senast 2015-06-15)
- ▶ Dokument för riskhantering och säkringsstrategi (framtagna på tjänstemannanivå)
- ▶ Säkringsdokumentation som upprättas i samband med årsbokslutet 2014 och delårsrapporten 2015-08-31 (upprättas på tjänstemannanivå)
- ▶ Rapportering om finansiella instrument i årsredovisning 2014 och delårsrapporten 2015-08-31

2.4 Metod

Granskningen har baserats på intervjuer med politiker och tjänstemän, genomgång av styrdokument, protokoll och handlingar, samt stickprovsvis granskning av underlag i syfte att verifiera att beskrivna rutiner och processer fungerar.

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens andre vice ordförande
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Finanseknom

Granskningen har omfattat följande dokument:

- ▶ Reglemente för medelsförvaltning (beslutad av kommunfullmäktige)
- ▶ KS delegationsordning
- ▶ Finansrapport juni 2014
- ▶ Masterdokumentation Kassafördessäkringar
- ▶ Säkringsdokumentation som upprättas i samband med årsbokslutet 2014 och delårsrapporten 2015-08-31 (upprättas på tjänstemannanivå)

- ▶ Rapportering om finansiella instrument i årsredovisning 2014 och delårsrapporten 2015-08-31
- ▶ Stickprov ur pärm på dokumentation avseende upptagna lån och swappar
- ▶ Protokoll från Kommunstyrelsen (KS) och Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU)

Vi har prövat EYs oberoende för granskningsansvariga enligt SKYREVs rekommendation. Vår bedömning är att det inte föreligger några problem med oberoendet avseende denna granskning.

3. Kort om Nacka kommuns räntebärande tillgångar och skulder

Efter att Nacka kommun i slutet av år 2014 avyttrade ca 25 procent av fastighetsbeståndet till Rikshem har kommunen förhållandevis låga nettoskulder. Finansiella placeringar och skulder ser sammanfattningsvis ut enligt nedan per september 2015.

Tabell 1: Räntebärande tillgångar och skulder per 2015-09

Räntebärande tillgångar och skulder per 2015-09	Belopp	Ränta	Förfallodatum	Kommentar
Obligationslån	-300 000 000	3 mån STIBOR	2017-09-29	
Danske Bank cert	-100 000 000	-0,096%	2015-11-12	negativ låneränta
Handelsbanken cert	-100 000 000	-0,080%	2015-11-27	negativ låneränta
Danske Bank cert	-100 000 000	-0,050%	2015-11-27	negativ låneränta
Danske Bank cert	-100 000 000	-0,082%	2015-12-14	negativ låneränta
Koncernkonto	181 848 245	-	-	
Placering Swedbank	100 000 000	0,0008%	2015-10-21	
Placering Swedbank	100 000 000	0,0012%	2015-12-21	
Placering Swedbank	100 000 000	0,0011%	2016-03-21	
Nettoskuld	-218 151 755			

Nacka kommun har låneskulder upptagna till 700 mkr varav 300 mkr avser obligationslån och 400 mkr certifikatslån. Obligationslånen är upptagna inom ramen för av fullmäktige beslutade villkor i april 2014. Certifikatslånen är upptagna inom ramen för av fullmäktige beslutade villkor i mars 2013. Programmen har en låneram om 1 miljard kr vardera.

Som framgår ovan har Nacka kommun, utifrån ränteläget, förhållandevis förmånliga villkor på lån och placeringar. Lån via certifikatprogram om 400 mkr löper till negativ låneränta och placeringar har en svag positiv ränta.

I syfte att hantera risker med rörliga lån har fullmäktige i reglemente för medelsförvaltning beslutat att rörliga räntor ska kunna "swappas" till fast ränta. Fastränteswappar får enligt reglementet endast upptas för att reducera risk i räntor på underliggande lån. Av tabell nedan framgår en sammanfattning av de ränteswappar som kommunen har per september 2015:

Tabell 2: Ränteswappar per september 2015

Ränteswap	Belopp	Ränta	Startdatum	Förfallodatum
Swedbank	100 000 000	1,605%	2012-12-21	2018-12-21
Nordea	100 000 000	1,729%	2012-12-21	2019-12-23
Nordea	100 000 000	2,013%	2012-09-19	2020-09-21
Handelsbanken	100 000 000	2,250%	2013-11-29	2020-11-29
Nordea	100 000 000	2,083%	2012-09-19	2021-09-20
SEB	100 000 000	2,325%	2012-06-29	2022-06-29
Nordea	100 000 000	2,153%	2012-09-19	2022-09-19
Summa och snittränta	700 000 000	2,022%		

Som framgår av tabell 1 skulle kommunen, efter Rikshemaffären i slutet av år 2014, kunna amortera väsentligt på skulderna. Reglementet för medelsförvaltning tillåter dock inte att swapparna beloppsmässigt överstiger låneskulderna. Redovisningsreglerna säger också att derivat i form av exempelvis swappar som inte kan kopplas ihop med den post som den avser att säkra på ett effektivt sätt måste redovisas till marknadsvärde. Detta skulle innebära att om swapparna inte kan kopplas ihop med lånen enligt de krav som ställs enligt redovisningsreglerna så skulle swapparna behöva redovisas löpande till sitt marknadsvärde. För närvarande uppgår värdet på swapparna till drygt minus 50 mkr.

Då låneskulderna löper med en ränta som är 3 månader Stibor (kommunen betalar) och swapparna innebär att kommunen istället erhåller 3 månader Stibor men betalar en fast ränta enligt villkor i tabell 2 ovan, så tar i allt väsentligt swapparna bort de förmånliga lånevillkoren. Den snittränta om ca 2 procent som belöper på ränteswapparna är därmed i allt väsentligt den räntekostnad som kommunens resultaträkning faktiskt belastas med.

EYs bedömningar:

Vi bedömer att kommunens placeringar och lån är vanligt förekommande instrument på de finansiella marknaderna och att de har upptagits inom ramen för av fullmäktige beslutat reglemente, till låg risk och utan indikationer på spekulativa inslag.

Mot bakgrund av att Rikshemaffären genomfördes efter att swapparna upptogs och att den affären väsentligt förändrade kommunens finansiella ställning så har det fått effekter på bl a räntebindningstider och förfallostruktur på lånen. Våra noteringar och bedömningar kopplade till avvikelser i förhållande till reglementet framgår senare i rapporten.

4. Svar på revisionsfrågorna

4.1 Är reglementet för medelsförvaltning ändamålsenligt och förenligt med kommunallagens krav?

Av 8 kap. 3§ kommunallagen (KL) framgår att fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen. Ett sådant dokument är sålunda obligatoriskt för varje kommun och ska utgöra ett övergripande dokument för styrning, uppföljning och kontroll av hanteringen av kommunens medel. Av KL framgår vidare att kommuner ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

I Nacka kommun har fullmäktige beslutat om ett "Reglemente för medelsförvaltning". Dokumentet är senast uppdaterat i december 2014 (enligt sidfot i reglementet är senaste uppdatering i mars 2013, vilket dock inte är uppdaterat) och finns tillgängligt bland annat på kommunens hemsida. Detta styrdokument utgör det mest centrala och viktiga styrdokumentet i finanshanteringen i Nacka kommunkoncern.

Reglementet reglerar all form av medelsförvaltning som finns i kommunen. Reglementet reglerar bland annat risker vad gäller derivatinstrument, placeringar och lån. Även andra områden såsom leasing, borgen, donationsmedel, m m regleras i reglementet.

EYs bedömningar:

Nedan framgår våra bedömningar och synpunkter vid genomgång av reglementet. Dessa är delvis detaljerade till sin karaktär. Detta dels för att tydliggöra vilka förbättringsområden som vi bedömer finns, dels underlätta framtida uppföljning av vidtagna åtgärder från kommunstyrelsen.

Delvis vagt utformade krav/kriterier

Reglementet innehåller ett antal riktlinjer/regler som är vagt utformade. Begrepp såsom "bör", "ska eftersträvas" och så vidare bör inte användas annat än i sådana fall där detta bedöms vara nödvändigt. Exempel på sådana meningar i reglementet är:

- ▶ Koncernens externa skuldportfölj "ska eftersträvas" en förfallostruktur där maximalt 50 % av kapitalet förfaller inom 1 år.
- ▶ Kommunkoncernens fördelning av krediter och derivat "bör" spridas mellan olika motparter.

Rekommendation:

- ▶ En översyn av formuleringar i reglementet bör göras i syfte att tydliggöra vilka riktlinjer/regler som gäller.

Anvisning om periodisk översyn saknas

Väsentliga styrdokument bör innehålla en uppgift om när dokumentet ska vara föremål för översyn, vilket saknas. Mot bakgrund av att den finansiella situationen såväl internt som i omvärlden kontinuerligt förändras anser vi att reglementet bör vara föremål för fastställd

periodisk översyn. Denna bör ske åtminstone årligen. Vid väsentliga förändringar i finansieringsstrukturen, vilket skedde när Rikshemaffären genomfördes, finns särskilda skäl att se över reglementet. Reglementet har setts över vid olika tillfällen bl a efter Rikshemaffären. Detta sker dock utifrån initiativ från olika involverade personer och inte utifrån något specifikt krav i reglementet.

Rekommendation:

- ▶ Reglementet bör kompletteras med anvisningar om periodisk översyn.

Central kassa – cash pool/koncernkonto

I reglementet anges att kommunfullmäktige beslutar om räntor för lån och placeringar inom koncernen. Närmare anvisningar för koncernintern räntesättning saknas, exempelvis principer beaktande "transfer pricing" (säkerställandet av att transaktioner som sker mellan kommunen som icke skattepliktig verksamhet och bolag som skattepliktig verksamhet). Det saknas också i reglementet restriktioner kring limiter på konton som ingår i koncernkontostrukturen.

Det finns limiter på i koncernkontostrukturen ingående konton, vilka regleras i samband med kommunens beslut om budget. Fullmakter och behörigheter avseende bankkontona i koncernkontostrukturen hanteras via kommunens redovisningsenhet.

Rekommendationer:

- ▶ Reglementet bör kompletteras med tydligare riktlinjer kring koncerninterna räntor.
- ▶ Komplettering bör också ske med riktlinjer kring limiter på enskilda konton i koncernstrukturen.

Reglering av finansiering genom upplåning

Av reglementet framgår att max 50 procent av lånevolymen ska eftersträvas förfalla inom 1 år. Mot bakgrund av den finansiella situationen i Nacka, med relativt låga upplåningsnivåer netto i kombination med hur lånemarknaden för närvarande fungerar kan nuvarande riktlinjer möjligen vara relevanta. Eftersom lånevolymerna väsentligt beräknas öka anser vi att behov finns av ytterligare detaljreglering för att säkerställa hantering av refinansieringsrisken.

Reglementet saknar begränsningar för hur långa enskilda lån kan vara, vilket bör kompletteras.

Räntebindningen kan behöva regleras ytterligare. Det är vanligt förekommande med en reglering av räntebindning i olika intervall för olika löptider (så kallad räntetrappa). Det bör även förtydligas vad ränterisken ska baseras på – "skuldportföljen" enligt nuvarande reglemente, som vi tolkar som aktuell lånevolym, eller en prognostiserad lånevolym avseende viss tidsperiod.

Rekommendationer:

- ▶ Reglementet bör kompletteras med tydligare riktlinjer kring förfallostrukturer på lån och räntebindningstider.
- ▶ Reglementet bör reglera hur långa enskilda lån kan vara i tiden.

Finansiell leasing

I reglementet anges att finansiell leasing jämföras med upplåning och omfattas av reglerna för upplåning i reglementet. Av den återrapportering som sker är det oklart hur detta

hanteras i praktiken. Ingår leasing i låneramen, tillämpas kraven på tillåtna kreditinstitut för upplåning etc? Enligt uppgift ingår leasing inte i låneramen och kraven på tillåtna kreditinstitut har inte tillämpats för leasing. Detta bör tydliggöras i policyn.

Rekommendationer:

- ▶ Reglementet behöver kompletteras med tydligare riktlinjer för finansiell leasing.

Derivatinstrument

Av reglementet finns inte angivet att motpartsrisk från derivat beaktas sammantaget med kreditrisker från kapitalförvaltningen, vilket bör utvecklas i reglementet.

Floor (räntegolv på lån) tillåts enligt reglementet fristående från Caps (räntetak). Sådant instrument finns idag inte i praktiken men bör heller inte *enskilt* tillåtas enligt reglementet.

Enskilda derivat begränsas inte i löptid, vilket bör ske.

Rekommendationer:

- ▶ Motpartsrisker från derivat bör beaktas sammantaget med kreditrisker från kapitalförvaltningen.
- ▶ Reglementet bör tydliggöra att räntegolv inte är tillåtet enskilt utan räntetak.
- ▶ Enskilda derivats löptid bör begränsas i reglementet.

Kapitalförvaltning

Reglementet reglerar bl a vilka emittenter, emittentkategorier och andel per emittent inom olika kategorier som placeringar får ske inom. Utöver det framgår att även insättningar på konto samt deposit i bank får finnas. Även insättningar på konto och depositioner utgör en kreditrisk. Det saknas reglering hur mycket kreditrisk som accepteras från sådana tillgodohavanden (insättningar på konto och depositioner).

Rekommendation:

- ▶ Tydliggör regelverk för hantering av kreditrisk för insättningar på konto samt deposit i bank.

Rapportering till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen

Av reglementet framgår att rapportering av koncernens skuld- eller placeringsportfölj skall ske varje år i samband med tertiäl 2 och årsbokslut. Rapporterna ska innehålla en sammanställning av koncernens placeringar eller skulder och ränta. Rapporten skall beskriva portföljens risker och innehålla förslag till en riskattityd.

I praktiken sker återrapporteringen av följsamheten till reglementet till kommunfullmäktige inte separat utan inom ramen för årsredovisningen och delårsrapporten (tertiäl 2). Information om finansieringen återfinns i olika delar av dessa dokument.

Rapporteringen täcker många av de områden vi anser är relevanta att återrapportera. Vi anser dock att det är otydligt vad som ska följas upp i reglementet och anser att en separat rapport bör tas fram som omfattar samtliga områden som regleras i reglementet. Av uppföljningen behöver tydligt framgå om det finns avvikelser från gällande reglemente och fullmäktige behöver i så fall besluta om hur avvikelserna ska hanteras. Meningen ”portföljens risker och förslag till riskattityd” i reglementet kopplat till uppföljningen bör

utvecklas eller tas bort. Rapportering angående operationell- och finansiell leasing ska enligt reglementet ske en gång per år i samband med årsbokslutet liksom rapportering avseende borgensåtaganden. Rapporteringskrav avseende donationsmedel finns inte alls angivet.

Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen ett särskilt utpekat ansvar att ha hand om den ekonomiska förvaltningen. Hanteringen av finansieringen utgör enligt vår uppfattning ett mycket väsentligt inslag i detta ansvar. I Nacka kommun saknas det ett samlat och tydligt regelverk samt beslutade former för hur kommunstyrelsen följer upp finansieringen. Det är vanligt att sådana regelverk finns i andra kommuner. Ett sådant regelverk bör utarbetas och uppföljning bör ske med regelbunden kontinuitet. Att fatta beslut om upptagande av enskilda lån, swappar, etc är viktiga beslut som kan få stor påverkan på kommunens ekonomi på lång sikt. Det finns också flera exempel på "skandaler" från andra kommuner i Sverige kring finanshanteringen där det i efterhand framkommit att kommunstyrelsens uppföljning varit undermålig. Några indikationer på brister i nuvarande finansiell portfölj finns inte i Nacka men kommunstyrelsen har ett ansvar att löpande göra en tillräcklig uppföljning och kontroll kring finanshanteringen för att säkerställa en god intern kontroll och ändamålsenlig finanshantering.

Hur upptagande av lån och swappar ska ske regleras inte i kommunstyrelsens delegationsordning vilket är en stor brist. För närvarande rapporteras inte nyupptagna lån och swappar som delegationsbeslut till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har i protokoll den 4 mars 2013 respektive 7 april 2014 bemyndigat vardera av ekonomidirektören och budgetcontrollern att inom vissa beloppsramar hantera certifikatupplåning och obligationslån genom MTN-program. Vi anser att sådana bemyndiganden och andra delegationer avseende den finansiella hanteringen ska samlas i kommunstyrelsens delegationsordning och inte enbart framgå av enskilda protokoll.

Rekommendationer:

- ▶ Form för uppföljning av reglementet bör tydliggöras och bör omfatta samtliga områden som regleras i reglementet. Förslagsvis tas en standardrapport fram som också utgör bilaga till reglementet.
- ▶ Kommunstyrelsens uppföljning av medelsförvaltningen behöver tydliggöras. Detta gäller bland annat formerna för rapporteringen, periodiciteten och beslut som fattas på delegation av styrelsen.
- ▶ Delegation av beslutsrätt inom det finansiella området måste samlas i delegationsordningen för kommunstyrelsen och beslut fattade på delegation måste anmälas enligt gängse rutiner för anmälan av delegationsbeslut.

Regler för borgen

Av reglementet framgår att borgensåtagande överstigande 1 mkr beslutas av kommunfullmäktige. Borgensåtaganden ska enligt reglementet tidsbegränsas, men det finns ingen angiven tidsbegränsning, eller gräns för att långa borgensåtaganden ska beslutas av kommunfullmäktige (jmf borgen 800 tkr på 1 år och 800 tkr på 20 år).

Rekommendationer:

- ▶ Det bör övervägas att komplettera reglementet med tidsgräns för när borgensåtaganden behöver beslutas av fullmäktige.

4.2 Är de placeringar, lån och finansiella instrument som finns förenliga med reglementet och har beslut om dessa fattats i behörig ordning?

Vår granskning har omfattat de lån, swappar och placeringar som funnits under perioden 31 december 2014 till och med 31 augusti 2015.

Reglementet har inte uppdaterats efter Rikshemaffären. Rikshemaffären har väsentligt påverkat kommunens finanser genom att lån har kunnat amorteras och det har uppkommit ett behov av att placera medel.

EYs bedömningar:

Det föreligger enligt vår bedömning tre avvikelser från reglementet. Dessa har delvis uppkommit som en följd av det kapital som inkommit i samband med med Rikshemaffären.

- ▶ Räntebindningstiden ska max uppgå till 5 år. Per 31 augusti 2015 uppgick räntebindningstiden till 5,46 år.
- ▶ Maximalt 50 procent av lånen ska förfalla inom ett år. Per 31 augusti 2015 förfaller 57 procent av lånen inom ett år. Certifikaten om totalt 400 mkr löper på tre månader medan obligationslån om 300 mkr löper till och med 2017-09-29.
- ▶ Maximal andel per kreditgivare bör inte överstiga 50 procent. Per 31 augusti 2015 står Handelsbanken för 57 procent av upplåningen och Nordea för 57 procent av ränteswapparna.

Av delårsrapporten per augusti 2015 framgår att avvikelser föreligger och det går också att utläsa ur tabell att så är fallet. Eftersom fullmäktige beslutat om reglementet bör avvikelserna lyftas fram tydligare och också med förslag till hantering från fullmäktiges sida. Som vi ser det kan fullmäktige antingen besluta om permanenta ändringar av reglementet eller tidsbestämda avvikelser som accepteras med angivande av mandat under avvikelseperioden.

Kommunen har under senare tid haft som arbetssätt att vända sig till fyra banker för att få in offert på räntenivåer för såväl placeringar som lån och derivat. Det framgår också av reglementet att kommunen i samband med upptagande av lån ska vända sig till minst fyra långgivare för att erhålla anbud. I samtliga fall har man valt den räntenivå som ekonomiskt enskilt varit mest gynnsam för kommunen. Ett sådant förfaringssätt måste dock ställas mot riskhanteringen vad gäller bl a riskspridning på olika motparter.

Av reglementet framgår att koncernen inte ska ta upp lån för att finansiera placeringar eller andra spekulationsändamål. I dagsläget finns lån och placeringar. Ett särskilt beslut om att frångå dessa regler fattades efter Rikshemaffären och tillämpas till dess placerade medel använts för investeringsändamål.

Reglementet anger också att de belopp som ränteswapparna uppgår till totalt inte får överstiga låneskulderna. Kommunen skulle mot bakgrund av nuvarande finansiella situation kunna amortera på befintliga skulder. Placeringarna uppgår till 300 mkr och skulderna till 700 mkr. Dock föreligger fastränteswappar motsvarande 700 mkr (100 mkr per swapp) som förfaller åren 2018-2022. Om lånen löses måste swapparna antingen lösas in i förtid (till en kostnad gentemot banken) eller redovisas till marknadsvärde, vilket skulle innebära en väsentlig kostnad för Nacka kommun som omedelbart måste redovisas. Istället har

kommunen valt att har kvar lån motsvarande swapparnas omfattning (700 mkr). Detta innebär att kommunen istället betalar den fasta ränta som belöper på respektive swapp fram till dess förfall och också kostnadsför den fasta räntekostnaden över aktuell redovisningsperiod.

Kommunen skulle som ett alternativ kunna besluta sig för att amortera på lånen och lösa swapparna mot en engångskostnad. Ett sådant beslut skulle i dagsläget innebära att kommunens räntekostnader istället skulle minska framöver, givet att nuvarande ränteläge består, då swapparna till fast ränta har en förhållandevis hög räntenivå jämfört med dagens räntenivåer. Ränteswapparna hade per 2015-08-31 ett negativt marknadsvärde om drygt 50 mkr. En fråga som bör ställas är om nuvarande hantering innebär en merkostnad över swapparnas totala löptid då kommunen lånar långt (via swapparnas räntebindningstider) och placerar kort.

Vår granskning av verifikationer och genomförda affärer under 2015 samt genomgång av upptagna swappar tidigare år visar att attester av dessa affärer sker i enlighet med gällande regelverk. Anbud/upphandlingar dokumenteras i systemet ÄDIT.

Rekommendationer:

- ▶ *Avvikelser från reglementet behöver hanteras på ett tydligare sätt från fullmäktiges sida.*

4.3 Är organisation, styrning och ansvarsfördelning ändamålsenlig?

Av reglementet framgår att kommunfullmäktige skall besluta om:

- ▶ Borgensåtagande överstigande en miljon kr.
- ▶ Koncernens totala låneram.
- ▶ Räntor för lån och placeringar inom koncernen

Övriga finansiella frågor inom ramen för reglementet hanteras av kommunstyrelsen.

Tjänstemännen i kommunen har bildat en grupp med olika kompetenser som regelbundet träffas och diskuterar finanshanteringen, inkluderande exempelvis likviditetsplanering, lånebehov, derivat, etc.

I praktiken beslutar ekonomidirektör och budgetcontroller om upptagande av lån inom ramen för av fullmäktige beslutade ramar för obligationslån genom MTN-program och certifikatsupplåning via eget program. Även beslut om placeringar hanteras i praktiken av ekonomidirektör och budgetcontroller.

Av protokoll från Kommunstyrelsen framgår inte att någon specifik kontinuerlig och formaliserad uppföljning görs av finanshanteringen utöver behandlingen av delårsrapport och årsredovisning. Vissa specifika frågor såsom bankupphandling och beredning av obligations- och certifikatprogram har också varit uppe för behandling i kommunstyrelsen. Detta är i sig inte en avvikelse från reglementet som stadgar att uppföljning ska ske i tertial 2 och i samband med att årsredovisningen beslutas.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av rapporter i powerpointformat som har presenterats vid bl a alliansens möten.

EYs bedömningar:

Vi bedömer att tjänstemännen arbetar på ett ändamålsenligt sätt med finansfrågorna och att fokus på finansfrågorna har ökat. Inte minst gäller detta likviditetshanteringen, vilket har lett till att prognosförmågan väsentligt har förbättrats.

Som framgår tidigare i rapporten anser vi att delegationer som kommunstyrelsen gör till tjänstemän ska framgå av kommunstyrelsens delegationsordning och inte enbart i olika protokoll. Beslut fattade på delegation, exempelvis upptagande av certifikat, ska såsom styrdokument och beslutsordningar är utformade anmälas, vilket inte sker idag.

Alliansen får löpande information om finanserna i samband med några av de veckovisa mötena och vid intervju med kommunstyrelsens ordförande så anser denne att den information som erhålls är tillräcklig utifrån det finansiella läge som Nacka är inne i för tillfället (låg låneskuld, relativt goda lånevillkor och gynnsamt läge för upplåning på kapitalmarknaden). Oppositionen får inte information vid något motsvarande möte där finanserna löpande följs upp och andre vice ordförande i kommunstyrelsen bedömer att den uppföljning som sker behöver utvecklas framöver.

Utifrån ett revisionellt ansvarsperspektiv är det kommunstyrelsen som samlat organ som har det legala ansvaret för medelsförvaltningen. Kommunstyrelsen behöver sålunda klargöra vilken information som behövs och hur ofta den behövs för att styrelsen ska kunna

säkerställa att reglementet efterlevs och att finanshanteringen hanteras med god intern kontroll och på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Den kontinuerliga uppföljningen av finanshanteringen i kommunstyrelsen bör ske som ett separat ärende och inte enbart som en del av delårsrapport och årsredovisning.

Som framgår tidigare bör även återrapporteringen till fullmäktige formaliseras, gärna genom en rapportmall som bifogas reglementet. Samtliga riktlinjer som framgår av reglementet bör följas upp.

I praktiken sker en mängd väsentliga processer och beslut som delvis eller inte alls regleras i reglementet. Bl a finns krav enligt god redovisningssed på att ta fram säkringsstrategier och säkringsdokumentation. Detta för att säkerställa att det föreligger en effektivitet i säkringarna som möjliggör att swapparnas marknadsvärden inte behöver redovisas kontinuerligt. Vidare sker kontinuerligt upphandlingar av lån, derivat och placeringar. Vår bedömning är att någon form av samlat regelverk/riktlinjer bör tas fram som beskriver tjänstemännens arbetssätt, organisation och inriktning inom ramen för områden som regleras i reglementet.

Rekommendationer som inte framgår tidigare i rapporten:

- ▶ Kommunstyrelsen behöver tydliggöra vilken uppföljning som ska ske inom ramen för kommunstyrelsens ansvarsområde vad gäller finanshanteringen.
- ▶ Någon form av samlat regelverk/riktlinjer bör tas fram som beskriver tjänstemännens arbetssätt och inriktning inom ramen för reglementet.

4.4 Föreligger det en följsamhet och återrapportering avseende reglementet?

EYs bedömningar:

Återrapporteringen avseende koncernens skuld- eller placeringsportfölj sker i samband med tertial 2 och årsbokslut. Under avsnitt 4.1, 4.2 och 4.3 framgår våra bedömningar och rekommendationer avseende återrapporteringen.

4.5 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?

Säkringsdokumentation och säkringsstrategier måste finnas på plats för att kommunen ska få tillämpa säkringsredovisning. Uppfylls kraven på säkringsredovisning så behöver kommunen inte redovisa marknadsvärdena på fastränteswappar löpande. Kraven på säkringsdokumentation framgår av Rådet för kommunal redovisnings rekommendation nr 21 (RKR 21) "Redovisning av derivat och säkringsredovisning". Av RKR 21 framgår bl a följande:

"Säkringsredovisning får endast tillämpas om följande villkor är uppfyllda:

- a) *Det ska finnas dokumentation av säkringsförhållandet som omfattar:*
 - o en beskrivning av syfte med säkringen*
 - o en beskrivning av karaktären på den risk eller de risker som säkras,*
 - o en identifiering av säkringsinstrumentet och den säkrade posten,*

o en beskrivning av hur kommunen kommer att bedöma säkringsens effektivitet.

b) Säkringsförhållandet ska förväntas vara effektivt under den period för vilken säkringen har identifierats.

Kommunen ska per varje balansdag bedöma om villkoren i första stycket är uppfyllda och om säkringsförhållandet fortfarande är att anse som effektivt. Om säkringsförhållandet inte längre är att anse som effektivt ska säkringsredovisningen upphöra.

Ett säkringsförhållande anses vara effektivt om säkringsinstrumentet i hög utsträckning motverkar förändringar i den säkrade postens värde eller kassaflöden som är hänförliga till den säkrade risken.”

På tjänstemannanivå har ett dokument tagits fram som benämns ”Nacka Kommun – Kassaflödessäkring av ränterisk i upplåning till rörlig ränta”. Vidare finns en säkringsredovisningsrapport som tas fram i samband med bokslut. Där anges bland annat vilka finansiella instrument som finns där effektiviteten i säkringsredovisningen avses att testas.

EYs bedömningar:

Dokumenterna är utformade med utgångspunkt från de krav som finns i RKR 21. Utifrån hur säkringsdokumentation och effektivitetsmätning är utformade är vår bedömning att de i dagsläget inte uppfyller kraven för säkringsredovisning enligt RKR 21. De områden som behöver utvecklas framgår nedan:

Säkringsdokumentation

Säkringsdokumentationen saknar information om hur ränteswappar och upplåning som omfattas av en säkringsrelation ska redovisas.

Säkringsdokumentationen anger att säkringsredovisningsrapporten ska uppdateras två gånger per år, vilket inte är tillräckligt frekvent. Enligt RKR 21 bör säkringsförhållandet bedömas löpande och åtminstone per varje balansdag, vilket innebär att Nacka Kommun behöver uppdatera säkringsredovisningsrapporten åtminstone tertialvis.

Av säkringsdokumentationen framgår under säkrad post att ”Utöver befintliga lån kan även prognostiserade framtida kassaflöden komma att utgöra säkrad post”. Nacka kommuns planerade ökade upplåning kan enligt vår bedömning utgöra en säkrad post för befintliga ränteswappar, under förutsättning att den planerade upplåningen bedöms vara **mycket sannolik**. Den metod som anges för effektivitetstestning av säkringsförhållandet behöver dock utvecklas då det inte är tillräckligt att jämföra de huvudsakliga villkoren när dessa inte överensstämmer. Exempelvis är löptiden inte densamma och den prognostiserade upplåningen är inte begränsad till räntebasen Stibor 3 månader.

Effektivitetsmätning

Svårigheten att bedöma effektiviteten i säkringarna beror på komplexiteten i förhållandet mellan upplåning och ränteswappar. Om lån och ränteswapp löper med samma belopp och över samma tid och räntebasen är desamma föreligger effektivitet i säkringsförhållandet.

Som framgår ovan omfattar Nacka kommuns säkringsrelation prognostiserad upplåning.

Förfalldatum för den säkrade posten stämmer därmed inte överens med förfalldatum för säkringsinstrumenten, då säkringsinstrumenten löper flera år framåt medan befintlig upplåning i vissa fall endast löper i tre månader. Räntheomsättningstidpunkten för certifikatupplåningen och ränteswapparna är inte heller densamma, vilket ger en mindre avvikelse mellan den 3 månaders Stibor som betalas respektive erhålls. I de fall framtida upplåning skulle ske med en annan löptid än 3 månader skulle avvikelsen mellan de fastställda räntorna kunna bli än större. Skillnader i löptid och räntebas ställer krav på att effektiviteten i säkringsförhållandet påvisas och att rutinen för dokumentation av effektivitetsmätning utvecklas.

Av RKR 21 framgår att det krävs att prognostiserade transaktioner är **mycket sannolika** för att säkringsredovisning ska få tillämpas. Normalt brukar en viktig del i dokumentationen i dessa fall vara att bedöma historisk träffsäkerhet i prognoser som lämnats samt hänvisning till framtida prognoser av lånebehov som ska säkras med räntesäkring. I de filer som vi tagit del av beträffande test av om effektivitet föreligger per 2014-12-31 respektive 2015-08-31 så är dokumentationen av bedömningarna om framtida prognoser mycket knapphändig och svår att följa. Vidare är det oklart vilken av de olika prognoserna som utgör säkrad post. Vår bedömning är att den erhållna dokumentationen inte uppfyller kraven enligt RKR 21 för att få tillämpa säkringsredovisning.

Utöver vad som framgår ovan finns några mindre synpunkter som vi har på dokumentet som lämnats till berörda tjänstemän.

Rekommendationer:

- ▶ Säkringsdokumentationen behöver utvecklas ytterligare avseende principer för redovisning, periodisitet för säkringsredovisningsrapport samt grunderna för testningen i avsnittet om "Effektivitetstestning".
- ▶ Rutin för och dokumentationen av effektivitetstestningen behöver utvecklas och det behöver tydliggöras hur bedömningen av "mycket sannolika" prognostiserade kassaflöden ska göras.

4.6 Finns tillräckliga upplysningar i årsredovisningen i förhållande till kraven enligt god redovisningssed (RKR 21).

Krav enligt RKR 21	EYs bedömningar av årsredovisning 2014
a) En beskrivning av de säkringsrelationer som fanns utestående på balansdagen	Vi anser att kraven uppfylls (sid 67-68 samt 81 i årsredovisning 2014). Dock kan komplettering ske med upplysning om respektive swapps löptid.
b) En beskrivning av de finansiella instrument som identifierats som säkringsinstrument och instrumentens verkliga värden på balansdagen.	Vi anser att kraven uppfylls. Upplysning sker om marknadsvärde per swapp och totalt (sid 81 not 25).
c) En beskrivning av vilken påverkan säkringsinstrumenten har haft på kommunens resultaträkning under den gångna perioden. En	Vi anser att kraven uppfylls (sid 81 not 25).

kommun som använder ränteswappar för att säkra sin exponering för ränterisk ska exempelvis upplysa om hur kommunens räntekostnader har påverkats av förekomsten av ränteswapparna.	
d) RKR:s rekommendation "20 Redovisning av finansiella tillgångar och finansiella skulder" kräver upplysning om genomsnittlig upplåningsränta och genomsnittlig räntebindningstid. Om kommunen använt derivat för att säkra ränterisk ska upplysning lämnas om genomsnittlig upplåningsränta respektive räntebindningstid före och efter beaktande av räntesäkringar.	Vi anser att kraven delvis uppfylls. Upplysning lämnas inte om genomsnittlig upplåningsränta före beaktande av räntesäkringar.

4.7 Är rutinerna tillräckliga även för framtiden då låneskulden prognostiseras växa.

EYs bedömningar:

Vår bedömning är att kommunen inom olika områden behöver stärka styrningen, uppföljningen och kontrollen kring finanshanteringen. Efter Rikshemaffären är den finansiella nettoupplåningen relativt begränsad i förhållande till kommunens omfattning på verksamheterna.

Mot bakgrund av att Nacka kommun planerar att växa väsentligt och göra omfattande investeringar med kraftigt ökad lånefinansiering som följd bedömer vi att det är viktigt att de rekommendationer som lämnas i rapporten beaktas.

Stockholm den 17 november 2015

Mikael Sjölander
Auktoriserad revisor, Certifierad kommunal revisor

Åsa Andersson
Partner, FAAS

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

Om EY

EY är en ledande global aktör inom revision, skatt, transaktioner, rådgivning och redovisning. Våra 175 000 medarbetare världen över förenas av gemensamma värderingar och en stark vilja att leverera tjänster av högsta kvalitet. Vår drivkraft är att hjälpa medarbetare, kunder och den omvärld vi verkar i att uppnå sin fulla potential.

Ernst & Young AB ingår i det globala Ernst & Young-nätverket där varje medlem är en egen juridisk person.

© 2013 Ernst & Young AB
All Rights Reserved.

ey.com