

Pär Månsson  
Kjell-Olof Hofsberger  
April 2014

# *Granskning av kommunens finanshantering*

Hudiksvalls kommun

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och förslag till förbättringsåtgärder.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
2.1.	Bakgrund och uppdrag .....	5
2.2.	Revisionsfråga .....	5
2.3.	Metod och källor.....	5
2.4.	Disposition av vår rapport.....	6
<b>3.</b>	<b>Nulägesbeskrivning kommunens finans- och placeringspolicy ...</b>	<b>7</b>
3.1.	Anvisningar för medelsförvaltning i Hudiksvalls kommun.....	7
3.2.	Regler för penninghantering i Hudiksvalls kommun .....	8
3.3.	Analys och rekommendation.....	9
<b>4.</b>	<b>Likviditetshanteringen i Hudiksvalls kommun.....</b>	<b>11</b>
4.1.	Inledning .....	11
4.2.	Beskrivning.....	11
4.3.	Slutsatser och Rekommendation .....	14
<b>5.</b>	<b>Finansiella risker och finansiell riskhantering inom Hudiksvalls kommun .....</b>	<b>16</b>
5.1.	Övergripande ansvar för risker och finansiell riskhantering .....	16
5.2.	Risker.....	17
5.3.	Ränta och risker .....	18
5.3.1.	Externa ränterisker .....	19
5.3.2.	Interna ränterisker .....	20
5.4.	Extern finansiering och refinansieringsrisken .....	21
5.4.1.	Hudiksvalls kommuns (Kommunkoncernen) exponering mot Finansmarkanden	22
5.4.2.	Kommunkoncernen nettoskuld.....	23
5.4.3.	Refinansieringsrisk .....	24
5.4.4.	Cash Management.....	25
5.4.5.	Inkasso och kravverksamhet. ....	26
5.5.	Slutsatser och Rekommendationer – risker.....	26
<b>6.</b>	<b>Dokumentationsrisker och administrativa risker .....</b>	<b>28</b>
6.1.	Praktikfallsstudien ”Camp Igge” .....	28
6.1.1.	Dokumentation av Kommunledningskontorets förarbeten, Kommunstyrelsens förslag och Kommunfullmäktiges beslut,.....	28
6.1.2.	Dokumentation av kommunens fordran .....	30
6.1.3.	Rekommendationer .....	33
<b>7.</b>	<b>Övergripande frågeställningar.....</b>	<b>34</b>
7.1.	Samordnas finanshanteringen .....	34

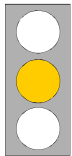
---

7.2.	Hur planeras kommunens likviditet och upplåning?.....	34
7.3.	Hur ser upplåning ut på kort och lång sikt?.....	34
7.4.	Hur ser internbankens balansräkning ut? .....	34
7.5.	Vilka leasingåtaganden finns? .....	34
7.6.	Vilka borgensåtaganden finns och vilka uppföljningsrutiner finns beträffande lämnade borgensåtaganden? .....	35
7.7.	Vilken uppföljning, finansrapportering och vilka riskbedömningar görs? ..	35
<b>8.</b>	<b>Hur fungerar den interna kontrollen inom finanshanteringen .</b>	<b>36</b>

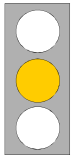
# 1. **Sammanfattning och förslag till förbättringsåtgärder**

På uppdrag av revisorerna i Hudiksvalls kommun har PwC genomfört en granskning avseende Hudiksvalls kommuns finanshantering.

Vår sammanfattande bedömning utifrån genomförd granskning och antagna revisionsfrågor framgår nedan:



- Vi bedömer kommunstyrelsens interna kontroll över finansförvaltningen som otillräcklig.



- Vi finner att kommunstyrelsens finanshantering inte är helt ändamålsenlig.

Utifrån våra iakttagelser lämnar vi följande förslag till förbättringsåtgärder.

- Det är positivt att ett övergripande policydokument finns för finanshanteringen som fastställts av Kommunfullmäktige. Dokumentet behöver ses över och kompletteras på vissa områden.
- En väsentlig del i Kommunens likviditetshantering utgörs av hantering av Central Kontosystemet (CeKo). Vår bedömning är att CeKo-systemets möjligheter kan utnyttjas mer. En översyn av hanteringen behöver ske.
- Utifrån vår genomgång av risker och Internbankens verksamhet rekommenderar vi att kommunen överväger vissa centrala frågor kring lånehantering mm. En viktig del i detta är att införa en särskild central lånereskontra och ett riktvärde på hur stor kommunens betalningsberedskap ska vara.
- Kompetensen inom finansfrågor bör förstärkas, i detta ingår kompetens och rutiner för att säkerställa korrekt dokumentation av finansiella handlingar som skuldebrev.
- Redovisningen av ränte- och amorteringsfria lån behöver ses över.
- Samordningen inom Kommunkoncernen är begränsad. Vi rekommenderar kommunen att överväga en starkare samordning och styrning av den finansiella hanteringen.
- Vi bedömer att ett behov finns av en tydligare uppföljning och planering av finansieringsbehovet med hänsyn till investeringstidpunkter,

likviditetsöverskott inkl utnyttjande av checkkrediter samt lånestockens förfallotider. Detta bör även omfatta de kommunala företagen.

- Översyn behöver ske av regler och rutiner för internleasing.
- En fördjupad analys av kommunens finanshantering bör ske enligt COSO-ramverket. COSO är en etablerad modell för att utvärdera och utveckla den interna kontrollen. Modellen förklaras närmare i vår rapport. I granskningen har en övergripande analys skett och förstärkningsområden har noterats bl. a. vad gäller behovet av skriftliga rutinbeskrivningar, dokumenterade riskanalyser och fastställd internkontrollplan för verksamheten.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund och uppdrag**

Hudiksvalls kommun har en omfattande verksamhet som antingen bedrivs i förvaltningsform i kommunen eller i bolagsform i de hel- och delägda bolagen.

Verksamheten medför en betydande omfattning och hantering av finansiella frågor. Detta gäller likviditetshantering, utlåning, placering av medel på kort och lång sikt samt upplåning. En betydande del av framförallt upplåningen sker i bolagssektorn.

Kommunstyrelsen har ett centralt ansvar för den finansiella hanteringen dels via sitt förvaltningsansvar för verksamheten som bedrivs inom kommunledningskontoret dels via sitt ansvar för uppsikten av den samlade kommunala verksamheten enligt Kommunallagen 6 kap 1 §.

### **2.2. Revisionsfråga**

Det övergripande syftet med granskningen är att ge svar på följande revisionsfrågor:

- *Är kommunstyrelsens interna kontroll över finansverksamheten tillräcklig?*
- *Är kommunstyrelsens finanshantering ändamålsenlig?*

För att svara på ovanstående revisionsfrågor har ett antal frågeställningar berörts i vår granskning vilka framgår nedan.

- Har kommunen en antagen finans- och placeringspolicy?
- Samordnas finanshanteringen med de kommunala bolagen?
- Hur fungerar den övergripande interna kontrollen inom finanshanteringen?
- Hur planeras kommunens likviditet och upplåning?
- Hur sker upplåning på kort och lång sikt?
- Hur ser Internbankens balansräkning ut (fordringar, skulder, bindningstider mm)?
- Vilka leasingåtaganden finns och vilka rutiner finns beträffande finansiering genom leasing?
- Vilka borgensåtaganden finns och vilka uppföljningsrutiner finns beträffande lämnade borgensåtaganden?
- Vilken uppföljning, finansrapportering och vilka riskbedömningar görs?

### **2.3. Metod och källor**

Granskningen bygger på genomgång av styrdokument i form av fastlagda rutiner och policies samt Hudiksvalls kommuns årsredovisning för 2012.

Utöver genomgång av dokumenten har intervjuer gjorts med kommunens ekonomichef, Hudiksvallbostädens VD och ekonomichef samt ekonom inom den Tekniska förvaltningen.

## 2.4. *Disposition av vår rapport*

Vi har valt att disponera vår rapport enligt följande:

Avsnitt 3	Beskriver kommunens finans- och placeringspolicy.
Avsnitt 4	Beskriver övergripande kommunens lividitetshantering med inriktning på kommunkoncernens centralkontosystem.
Avsnitt 5	Beskriver finansiella risker och finansiell riskhantering.
Avsnitt 6	Beskriver dokumentationsrisker och administrativa risker utifrån en praktikfallsstudie.
Avsnitt 7	Avsnittet fångar upp de frågeställningar som presenterats för att ge svar på den övergripande revisionsfrågan.
Avsnitt 8	En kompletterande analys enligt COSO ramverket för att beskriva den övergripande interna kontrollen inom finanshanteringen.

Vår rapport är skriven i ett syfte att ge vår bedömning av existerande rutiner men även för att ge förslag till förbättring av hantering av viktiga processer och förbättring av den interna kontrollen inom dessa.

Vår rapport har faktagranskats av ekonomichef Staffan Lindvall samt ekonomerna Siv Persson, Jennie Lindberg och Susanne Eriksson.

### 3. *Nulägesbeskrivning kommunens finans- och placeringspolicy*

Hudiksvalls kommun har följande kommunövergripande dokument:

- Anvisningar för medelsförvaltning i Hudiksvalls kommun antagna av Kommunfullmäktige 2010-06-21.
- Regler för penninghantering i Hudiksvalls kommun antagna av Kommunstyrelsen 2013-04-25.

#### 3.1. *Anvisningar för medelsförvaltning i Hudiksvalls kommun*

Av kommunfullmäktige 2010-06-21 antagna anvisningar omfattar följande områden.

Område	Innehåll
Organisation och ansvarsfördelning	Lägger fast roller för Kommunfullmäktige, Kommunstyrelsen, Ekonomiavdelningen, Internbanken samt Bolag och stiftelser.
Placeringspolicy för likvida medel	Övergripande riktlinjer kring placering vad gäller risk, behov av likviditet samt hänvisning till att kommunstyrelsen fastställer tillåtna instrument för placering, tillåtna emittenter (utställare) och tillåtna försäkringsinstrument.
Placeringspolicy för försäljningsmedel och pensionsmedel.	Anvisningar för hur försäljningsmedel (försäljningslikviden från försäljningen av aktierna i Hudiksvalls Energiverk AB) och pensionsmedel ska förvaltas och att extern förvaltning ska ske. Hänvisning att Kommunstyrelsen fastställer tillåtna instrument för placering av pensionsmedel, tillåtna emittenter (utställare), tillåtna försäkringsinstrument samt detaljerade placeringsregler och fördelningsregler för varje förvaltningsuppdrag.
Utlåning	Utlåning ska tillämpas restriktivt, enligt lag eller enligt beslut av Kommunfullmäktige till marknadsmässiga villkor och mot godtagbar säkerhet. Hänvisning till att Kommunstyrelsen fastställer principer för utlåning.
Finansieringspolicy (lång och kort upplåning)	Övergripande skrivning beträffande att beaktande ska se av både kommunens egna ekonomiska situation samt att läget på kapitalmarknaden ska beaktas och att en avvägning ska ske mellan rörliga och fast räntor samt bindningstid för den totala lånestocken. Nyupplåning får endast ske avseende investeringsändamål. Vidare tillåts derivatinstrument och försäkringsinstrument under vissa förutsättningar. Hänvisning till att Kommunstyrelsen fastställer tillåtna



Område	Innehåll
	former för kortfristig upplåning, tillåtna former för långfristig upplåning samt tillåtna försäkringsinstrument.
Rapportering	Avsnittet lägger fast att den finansiella utvecklingen för kommunen rapporteras till Kommunfullmäktige vid fyra tillfällen under året. Hänvisning till att Kommunstyrelsen fastsätter rapporteringsregler till Kommunstyrelsen.
Riskhantering	Allmän skrivning kring risker på det finansiella området. Hänvisning till att Kommunstyrelsen fastställer regler och metoder för att begränsa risker avseende ränterisk, kreditrisk, likviditetsrisk, valutarisk samt hanteringsrisk/administrativ risk.

### 3.2. Regler för penninghantering i Hudiksvalls kommun

Av kommunstyrelsen, 2013-04-25, fastlagda regler omfattar följande områden.

Område	Innehåll
Likviditetshandling (kartläggning av betalningsberedskap)	Handlingen omfattar en finansieringsbudget och likviditetsplan. Rullande kortsiktiga planer ska ske för 4-veckors perioder. Likviditetsutvecklingen ska sammanställas grafiskt månadsvis. Ansvaret för likviditetsplaneringen ligger på ekonomiavdelningen.
Betalningsströmmar (in och utbetalningar)	Huvudprincip läggs fast att rutiner ska utformas så att kommunen får betalt för sålda varor och tjänster så snabbt som möjligt och att utbetalningar sker på "rätt" dag. Ansvaret för att kommunens intäkter debiteras åvilar respektive förvaltning. Ansvaret att utbetalningar sker enligt de antagna principerna är kontroll- och slutattestanter samt ekonomiavdelningen.
Kravrutin- inkasso	Lägger fast att bevakning av kommunens fordringar ska ske effektivt och enligt god inkassosed. Dröjsmålsränta och kostnader för kravåtgärder ska tas ut av gäldenärerna. Eventuella respittider fastställs av ekonomichef eller biträdande ekonomichef och ska gälla för alla kunder. Amorteringsplaner upprättas och bevakas av ekonomiavdelningen. Beslut om rättsliga åtgärder tas av ekonomiavdelningen efter samråd med berörd förvaltning.
Saldohantering	Målsättningar och krav beträffande kontantkassor, inköpsrutin, centraliserad hantering av kommunala medel, villkor för avgifter och ränteberäkning, tillämpning och omfattning av koncernkonton. Ansvaret för saldohanteringen åvilar ekonomiavdelningen.
Placeringspolicy för likvida medel	Övergripande läggs det fast att "kommunens likvida medel ska placeras så att högsta möjliga avkastning uppnås utan att säkerheten och tillgängligheten åsidosätts". En

Område	Innehåll
	likviditetsreserv ska säkerställa kommunens betalningsförpliktelser. I avsnittet läggs det fast vilka tillåtna placeringar som får ske av likvida medel och tillåtna emittenter (utställare). Vidare berörs att etiska hänsyn ska tas vid placeringar.
Försäljnings- och pensionsmedel	Allmän skrivning kring uppkomst och innebörd av försäljnings- respektive pensionsmedel. Vidare berörs att etiska hänsyn ska tas vid placeringar.
Placeringsinriktning för förvaltning av försäljnings- och pensionsmedel	Beskriver tillåtna instrument och tillgångssammansättning och hur uppföljningen av förvaltningen ska ske.
Utlåning	Utlåning ska tillämpas restriktivt, enligt lag eller enligt beslut av Kommunfullmäktige till marknadsmässiga villkor och mot godtagbar säkerhet. Räntan bör baseras på marknadsräntan. Ansvar för utlåning samt värden av säkerheter för utlåning åvilar ekonomiavdelning.
Finansieringspolicy (lång och kort upplåning)	Avvägningar ska se mellan rörliga och fasta räntor samt bindningstid för den totala lånestocken. Delegation beträffande kortfristig och långfristig upplåning. Beskrivning av tillåtna försäkringsinstrument. Försäkringsinstrumenten får endast användas i samband med en underliggande finansiell transaktion. Ansvar för upplåning åvilar ekonomiavdelning.
Bankrelationer	Ansvar för upphandling av banktjänster åvilar ekonomiavdelning.
Rapportering	Rapportering av den finansiella utvecklingen sker till Kommunfullmäktige fyra gånger per år, rapportering till Kommunstyrelsen sker månadsvis. Rapportering om kommunens kapitalförvaltning skall lämnas till Kommunstyrelsen en gång i kvartalet. Om konsult används för uppföljning ska konsulten redovisa muntligt till Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen en gång per år.
Riskhantering	Allmän beskrivning kring risker samt beskrivning av preciserade åtgärder för begränsa riskerna.

### **3.3. *Analys och rekommendation***

Vi har i vår granskning av finanshanteringen noterat ett antal förbättringsområden som i de fall förändringar i rutiner genomförs även förutsätter att existerande policydokument behöver ses över. Vi har därför inte i detalj granskat policydokumenten.

Utifrån en översiktlig genomgång vill vi lyfta fram följande:

- Det är positivt att ett övergripande policydokument finns som fastställts av Kommunfullmäktige och som lägger fast roller och ansvar samt inom vilka ramar finansförvaltningen ska ske.
- Anvisningarna och reglerna är till övervägande del inriktade och styrande vad gäller finansiella placeringar. Riktlinjer beträffande Kommunkoncernens samlade upplåning bör utökas.
- Enligt dokumenten bör bolag och stiftelser vid upplåning och placering konsultera kommunens ekonomiavdelning (Internbanken). Styrningen från kommunen blir därmed svag. I det fall kommunen väljer att vara med aktiv i styrningen finns behov av att förtydliga detta i regelverket.
- Dokumenten innehåller speciellt vad gäller tillåtna placeringsalternativ många typer av finansiella instrument bl. a. strukturerade produkter. Vidare anges under, *avsnitt 6.1 Placeringsinriktning för förvaltning av försäljningsmedel och pensionsmedel*, tillgången absolutavkastade investeringar vilket ej definierats. En tydligare förklaring/definition bör ske av godkända placeringsalternativ.
- Regelverket bör omfatta ett avsnitt kring hur en god intern kontroll i den finansiella hanteringen säkerställs. Detta bör även omfatta tydligt krav på återrapportering av den interna kontrollens funktionalitet.

## 4. Likviditetshanteringen i Hudikvalls kommun

### 4.1. Inledning

I styrdokumentet för finansförvaltningen för Hudikvalls kommun, användes begreppet "Internbank" för att beteckna den centrala funktion inom kommunledningskontorets ekonomiavdelning, som torde kunna förväntas ha ansvaret för handhavandet av kommunens finansiella tillgångar och skulder, hantering av finansiella och andra ekonomirelaterade risker samt kommunkoncernens likviditetsflöden. Internbankens ansvar torde även inbegripa samordningsansvar för finanshanteringen inom hela kommunkoncernen (kommunen och kommunens bolag). I det här dokumentet används därför begreppet "**Internbank**" för att beteckna finansfunktionen inom den juridiska personen Hudikvalls kommun.

### 4.2. Beskrivning

För att optimera utnyttjandet av Internbankens krediter med externa finansiella motparter, förutsätts att kommunkoncernens alla likviditetsflöden skall styras till **ett** koncernkontosystem [nedan kallat CeKo-system/-et]. CeKo-systemet tillhandahålles av den bank, som Internbanken nyttjar för kommunkoncernens betalningstransaktioner. Enheter som är anslutna till kommunens CeKo-system (Hudikvalls kommuns förvaltningar, bolag och stiftelser) benämnes "Underkontohavare" eller "Kommunbolag".

För närvarande innehar Internbanken ett CeKo-system med Hälsinglands Sparbank (Cash Pool Solution), där kommunen (den juridiska personen) är huvudkontohavare, dvs innehavare av "Toppkontot" enligt Sparbankens terminologi. CeKo-systemet administreras av Internbanken. Vi förutsätter att detta innebär att Internbanken ansvarar för att öppna nya underkonton och att avsluta gamla, att utföra debiteringar och krediteringar avseende koncerninterna mellanhavanden, att svara för debitering/ kreditering av ränta på koncerninterna fordringar och skulder.

CeKo-systemet består av ett Toppkonto samt ett antal Underkonton för kommunens fem dotterbolag samt ett transaktionskonto för Hudikvalls kommun. Dessutom ingår dotterdotter-bolaget Forssågruppen AB med ett eget underkonto direkt under koncernmodern. Till varje Underkonto är kopplat ett eller flera Bankgirokonton. När termen "Underkonto" används, avses både Bankkonton och Bankgirokonton.

De fem anslutna dotterbolagen är (Hudikvalls kommuns ägarandel inom parentes):

Fastighets AB Glysis	100%	Hudiksvallsbost. AB	100%
HNA <sup>1</sup>	100%	Fiberstaden AB <sup>2</sup>	80%
Glysisvallen AB <sup>3</sup>	50%		

<sup>1</sup> Hudiksvalls Näringslivs AB

<sup>2</sup> Äges tillsammans med Nordanstigs Kommun (20 %)

Dessutom är Forssågruppen AB, som är dotterbolag till Hudiksvalls Näringslivs AB (HNA), anslutet direkt under Koncernmodern. Sålunda avspeglas inte den legala koncernstrukturen korrekt och därmed ges en felaktig bild av koncernkoncernens interna mellanhavanden och koncernredovisningen i Hudiksvalls Näringslivs AB försvåras. Ingen av förvaltningarna har något eget Underkonto och Stiftelsen Hälsinglands Museum<sup>4</sup> är inte anslutet.

Samtliga koncernkoncernens betalningsflöden går över detta CeKo-system med undantag av Stiftelsen Hälsinglands Museum och Donationsförvaltningen. Det innebär även att kommunens samtliga operativa flöden, som debiteringar inom bland annat Tekniska nämndens huvudsakliga konto, (Bg konto 5513-3896 för bland annat vatten och avlopp samt sophämtning) och det bankgiro som Lärande- och kulturnämnden, Omsorgsnämnden, m fl använder (Bg konto 5317-5311 för bland annat barnomsorg- och äldreomsorgsavgifter) kopplas i koncernkontosystemet.

På Toppkontot skall inte utföras några transaktioner, andra än de som avspeglar de transaktioner som göres på CeKo-systemets underkonton i syfte att utnyttja kvittningsmöjligheter för in- och utbetalningar inom CeKo-systemet samt för att beräkna koncernkoncernens nettosaldo (tillgångs- eller skuldsaldo) gentemot den externa banken.

Saldot på Toppkontot utgör nettot av samtliga saldon på CeKo-systemets Underkonton. Toppkontot skall endast visa de transaktioner, som automatiskt utföres i CeKo-systemet för att föra upp saldot på respektive underkonto och åstadkomma ett nettosaldo mellan innehavaren av Toppkontot och den externa banken. Till den del transaktionerna har samma **Valutadag**, tillvaratas samtliga kvittningsmöjligheter inom koncernkoncernen och CeKo-systemet beräknar det dagliga nettosaldo, som är underlag för debitering eller kreditering av ränta (automatisk kvittning av över- och underskott) mellan Internbanken och den externa banken.

Endast innehavaren av Toppkontot (Internbanken) har i legal bemärkelse ett mellanhavande med den externa banken. Övriga mellanhavanden i CeKo-systemet, är mellanhavanden mellan Internbanken och respektive Underkontohavare, alltså ett mellanhavande mellan koncernmodern (kommunen), representerad av Internbanken och respektive Kommunbolag eller Underkontohavare. Till Toppkontot är kopplat en kredit i räkning, där Internbanken (kommunen) är gäldenär i de fall krediten är utnyttjad (eller fordringsägare på den externa banken, vid creditsaldo) och Internbanken (kommunen) har i sin tur en fordran på, eller skuld till vart och ett av de Kommunbolag/ Underkontohavare, som ingår i CeKo-systemet.

Det är våra bedömningar, att Internbanken för bokning av transaktioner av typen inlåning och återbetalning av lån i eget namn, debitering av koncerninterna räntor och borgensavgifter, utlåning till koncernens bolag, stiftelser och externa låntagare

---

<sup>3</sup> Äges tillsammans med NCC AB (50 %)

<sup>4</sup> Hälsinglands Museum är en stiftelse där Hudiksvalls kommun finansierar 60 % och Landstinget Gävleborg 40 %

samt mottagande av ränte- och andra betalningar av finansiell karaktär från externa motparter m.m. bör ha ett eget Underkonto;  
 samt att **underkonto tillhöriga dotterdotter-bolaget Forssågruppen AB bör läggas under dess moderbolag Hudiksvalls Näringslivs AB i stället för som nu under koncernmodern.**

Det har noterats, att redovisningen i Kommunbolagen av mellanhavanden med koncernmodern varierar. I sina Balansräkningar redovisar exempelvis **Fiberstaden AB** sina mellanhavanden med Internbanken under rubriken "Koncernkonto Hudiksvalls Kommun" medan **Hudiksvallsbostäder AB** redovisar under rubriken "Kassa, bank" vilket ger ett intryck av att bolagets tillgodohavanden/skulder skulle vara mellanhavanden med externa motparter, vilket inte torde vara fallet. Det skall dock noteras, att bolaget i not anger att en del av mellanhavandet utgöres av "bolagets del av Hudiksvalls kommuns koncernkonto". **Vi kan därmed konstatera att redovisningspraxis ej är enhetlig inom kommunkoncernens och dess bolag och inte korrekt avspeglar legala förhållanden inom koncernen.**

I det CeKo-system som f. n. används, saknar Internbanken själv samt Förvaltningarna Underkonton, varför samtliga Förvaltningarnas transaktioner och Internbankens egna transaktioner torde ske över kommunen Underkonto (kontonummer 8129-9-43 530 579-2). **Vår bedömning är att detta är olämpligt ur kontroll- och ansvarssynpunkt.** Avstämningar av konton torde försvåras betydligt av rådande förhållande och uppföljning av in- och utbetalningar försenas genom att de görs beroende av den betydligt mer långsamma redovisningsprocessen. **Vi bedömer även att incitament till en mer effektiv likviditetshantering inom andra verksamheter än inom de kommunbolag som disponerar egna underkonton ej tas tillvara.**

Huruvida likviditetshandlingen inom Internbanken skall anses vara ändamålsenlig eller inte, är till stor del beroende av de målsättningar som sätts för handlingen och i övrigt vilken ambitionsnivå som uppställs. Kommunens vision är att Hudiksvall år 2020 skall vara "Sveriges bästa kommun att leva och verka i". Detta skall enligt kommunchefen översättas till att högsta möjliga kvalitativa krav skall ställas på verksamhetsstyrningen. Mot bakgrund härav, måste **vår bedömning bli att kommunens likviditetsstyrning inte kan anses vara helt ändamålsenlig.**

**Vår bedömning är att Internbankens funktion och ansvar inom Kommunkoncernen bör tydliggöras. Detta omfattar såväl det administrativa ansvaret för likviditetshandlingen som styrning och ledning inom Kommunkoncernens finansförvaltning.**

Det är svårt att mäta effektiviteten i likviditetshandlingen då brister i handteringen inte resulterar i några identifierbara särkostnader - alternativkostnader påvisas aldrig i resultaträkningen - utan kostnader redovisas i resultaträkningens finansnetto med det belopp som realiserats. Omvänt, resulterar god likviditetshantering i låg (och relativt sett lägre) saldoållning.

Att minimera "floaten" ( dvs den del av finansiella inflöden i CeKo-systemet som banken bokfört, men som ännu icke gjorts räntebärande enligt bankens valuteringsregler [del av ett tillgodohavande (kreditsaldo)] respektive räntebärande del av skuldsaldo) är en huvuduppgift för god likviditetshantering, vilket kräver kunskap om respektive banks valuteringsregler. Minimering av "floaten" uppnås bl. a. genom att Internbanken arbetar för att maximera utnyttjandet av de

**kvittningsregler** kontoförande bank tillåter (exempelvis krediteringar av nyupplåning innan ”riksbanksclearingen”) och aktivt omplacerar tillgodohavanden till alternativa placeringsformer (utan räntedagsförlust) exempelvis på ett Specialkonto, knutet till CeKo-systemet.

***För att uppfylla kraven på ändamålsenlighet, torde det vara nödvändigt, att alla kommunens enheter som genererar likviditetsflöden, skall vara anslutna med eget Underkonto till det av Internbanken administrerade koncernkontot.***

För att uppnå större noggrannhet i omkostnadsuppföljningen, borde det övervägas, att göra investeringsutbetalningar över ett särskilt Underkonto.

Vår bedömning är att CeKo-systemets möjligheter kan utnyttjas mer. En möjlighet som bör utvärderas är att ge samtliga förvaltningar egna underkonton. De stora förvaltningarna kan dessutom delas upp i ytterligare Underkonton, exempelvis för byggnadslovsärenden och vatten- och avlopp, snöröjning etc.

Utöver de fördelar detta skulle ge ur kontroll- och avstämningssynpunkt, skulle CeKo-systemet - rätt använt - ge en momentan överblick över respektive verksamhets ställning gentemot budget. Om man varje kalenderårsskifte nollställer<sup>5</sup> respektive förvaltnings eller delförvaltnings Underkonto i CeKo-systemet, får man under året en uppföljning i realtid av hur förvaltningen ”går”. Förvaltningarna kan i princip i all oändlighet delas upp i mindre enheter som förses med eget Underkonto knutet till förvaltningens huvudkonto, så kan underavdelningarna följas upp med samma exakthet, eftersom alla transaktioner automatiskt förs vidare till överliggande konto.

### **4.3. Slutsatser och Rekommendation**

***CeKo-systemet borde avspegla kommunkoncernens legala struktur och det skulle kunna övervägas att betalningsflödena inom kommunens operativa verksamhet delas upp på de olika nämnderna och förvaltningarna.***

***Vi konstaterar att redovisningspraxis vad gäller koncerninterna mellanhavanden i CeKo-systemet ej är enhetlig inom kommunkoncernen och inte avspeglar legala förhållanden inom koncernen på ett helt korrekt sätt.***

***Det måste antas, att samtliga transaktioner inom nämnder och förvaltningar, samt Internbankens egna transaktioner sker över kommunens Underkonto. Vår bedömning är att detta är mindre lämpligt ur kontroll- och ansvarssynpunkt.***

<sup>5</sup> Alternativt kan man vid varje kalenderårsskifte kreditera respektive enhets konto med enhetens budgetram, så ser man löpande under året hur mycket enheten har kvar att spendera.

***Eftersom nämnder och förvaltningar saknar egna underkonton, bedömer vi att incitament till en mer effektiv likviditetshandling ej tas tillvara.***

***Mot bakgrund av de krav, som kan härledas ur kommunens vision, är det vår bedömning att kommunens likviditetsstyrning inte kan anses vara ändamålsenlig.***

Utifrån vår genomgång av funktionen lämnar vi följande rekommendationer.

- Internbankens funktion och ansvar bör tydliggöras.
- Övervägande bör ske beträffande behovet av ytterligare underkonton i CeKo-systemet. CeKo-systemet bör spegla den legala strukturen och eventuellt följa uppdelningen av ansvarsområden inom nämnder och förvaltningar.
- Målsättningar för likviditetshandlingen bör läggas fast. (Liksom frågan om hur stor kommunens betalningsberedskap behöver vara).
- Internbanken bör ha ett eget Underkonto för motbokning av koncerninterna transaktioner och Internbankens egna transaktioner.
- Ett Specialinlåningskonto bör knytas till CeKo-systemet för placering av tillfälliga överskott till specialvillkor.
- Underkontot tillhörigt dotterdotter-bolaget Forssågruppen AB bör läggas under moderbolaget Hudiksvalls Näringslivs AB i stället för som nu under koncernmodern.
- För att uppnå större noggrannhet i omkostnadsuppföljningen, borde det övervägas, att göra investeringsutbetalningar över ett särskilt Underkonto.
- Vår bedömning är att CeKo-systemets möjligheter kan utnyttjas mer. En möjlighet som bör utvärderas är att ge samtliga förvaltningar egna underkonton.



## 5. **Finansiella risker och finansiell riskhantering inom Hudiksvalls kommun**

### 5.1. **Övergripande ansvar för risker och finansiell riskhantering**

Inom kommunledningskontoret ansvarar ekonomiavdelningen för frågor rörande ekonomisk planering på kort och lång sikt (budgetering), uppföljning av det ekonomiska utfallet av verksamheten, bokslut och redovisning, upprättande av resultat- och balansräkningar, koncernredovisning samt hantering av finansiella frågor.

Det övergripande ansvaret för de finansiella frågorna, bland annat likviditetshantering, Cash Management och upptagande och återbetalning/amortering av finansiella lån - långfristiga såväl som kortfristiga – åvilar Kommunens finansavdelning, även kallad "**Internbanken**".

Ansvaret omfattar styrning och kontroll av kommunens finansförvaltning, optimering av kommunens finansiella och andra likviditetsflöden samt att Hudiksvalls kommun kan infria sina åtaganden, finansiella och andra, vartefter dessa förfaller till betalning, vilket bland annat inkluderar utbetalning av löner och betalningar till leverantörer.

I föregående kapitel har behandlats administrationen av operativa finansiella frågor, såsom hantering av de penningflöden som kommunens olika verksamheter ger upphov till (likviditetshanteringen), administration av de flöden som härrör ur aktiviteter förbundna med finansiering av kommunens verksamhet och förvaltning av kommunens finansiella tillgångar samt Cash Management. Här ingår ansvaret för likvida medel och behållning på konton med externa banker.

Nettot av betalningsströmmarna i kommunkoncernen redovisas under posten "**Kassa och Bank**" i koncernbalansräkningen, vartill räknas också de likvida medel som förekommer i form av handkassar m.m. Betalningsströmmarna härrör ur skatteinbetalningar och in- och utflöden av betalningar till följd av de olika verksamheter som kommunen och bolagen bedriver (flöden från den operativa verksamheten) samt finansiella transaktioner.

Kommunens operativa flöden resulterar i balansposterna kundfordringar och leverantörsskulder som är av kortfristig natur. Varje balanspost är resultatet av ett mycket stort antal transaktioner, som bokförs över olika reskontra som **kundreskontra** och **leverantörsreskontra**. De finansiella transaktionerna består i huvudsak av nyupplåning, återbetalning av förfallande lån, amorteringar och betalning av ränta. Kommunen har ett excelbaserat låneregister för lånehantering. En särskild "**Lånereskontra**", med möjlighet till förfallodagsbevakning, ränteberäkning och möjlighet att analysera Låneportföljen men hjälp av *matematiska modeller* och *Benchmarking* och för beräkning av relevanta nyckeltal som duration (restlöptid) bör övervägas. Dotterbolaget Hudiksvallsbostäder har en sådan, men vi har inte gått in på hur sofistikerad denna är.

Den finansiella verksamheten är förenad med risker i olika former, interna och externa, vars eventuella utfall påverkar kommunkoncernens resultat- och balansräkningar i olika hög grad. Det är inte känt att Internbanken skulle syssla med handel med derivatprodukter eller valutaaffärer, varför vi i detta sammanhang bortser från risker förenade med denna typ av verksamhet.

## 5.2. Risker

Risker förekommer dels i form av **kvalitativa risker**, dvs sådana som inte låter sig omsättas i termer av kvantifierbara måttenheter som kronor och ören och dels i form av **kvantitativa risker**, dvs sådana som är direkt mätbar i en måttenehet som kronor och ören.

Interna risker består dels av risker till följd av **uppsåtliga handlingar** som stöld och förskingring, dels risker för misstag som begås pga **oaktsamhet och bristande kunskap**. Interna risker kan i stor utsträckning kontrolleras - om än inte helt elimineras - genom goda administrativa system och kontrollsystem, goda medarbetare, som erhållits genom rekrytering av personal med adekvat utbildning och kapacitet att ständigt anpassa sig till en föränderlig omvärld, förankrad i en vilja till vidareutbildning och arbetsrotation.

Externa risker är en **funktion av händelser i omvärlden** oftast av **makroekonomisk karaktär**, som kommunen har inga eller mycket små möjligheter att påverka. Kommunen kan endast skydda sig häremot genom identifiering och analys av de relevanta riskerna (**Fundamental Analys**) och antagande av policies syftande till att begränsa de ekonomiska effekterna för det fall en risk skulle materialiseras. För bevakning av makroekonomiska risker borde Internbanken överväga att regelbundet följa sådana risker. Bortsett från själva kompetensutvecklingen, torde detta leda till en mängd fördelar, bland annat vad gäller beslut om Internbankens egen Låneportfölj och utveckla Internbanken till en mer kompetent motpart till den externa förvaltaren, att förvalta kommunens pensionsmedel och investeringsmedel.

En **extern kvalitativ risk** är t ex risken för att beteendet hos en finansiell motpart, över tid förändras från acceptabelt till oacceptabelt – exempelvis en diskretionär förvaltare som överskrider givna instruktioner. En sådan risk är i princip omöjlig att kvantifiera och det är kanske inte ens möjligt att skatta ett sannolikt kvantitativt utfall.

Ett exempel på en **extern kvantitativ risk** är risken att den svenska kronan devalveras eller deprecieras. För ett företag med tillgångar och skulder i utländsk valuta, är effekten av en **devalvering** omedelbart mätbar i kronor. Effekterna av en **depreciering** kommer dock successivt och liksom att successiva förändringar i ränteläget över tiden och sådana förändringar kan endast följas och spåras genom **Teknisk Analys**. Kommunen saknar i nuläget instrument för att analysera dylika makroekonomiska förändringar.

Efter en devalvering, är den momentana värdförändringen av exempelvis en låneportfölj i utländsk valuta beroende av valutakursförändringens absoluta storlek. Det ligger i sakens natur att ingen på förhand känner till denna storhet. Risken kan möjligen skattas på basis av tidigare erfarenheter, exempelvis till X % av nettoskulden. En större momentan förändring av växelkursen får vanligtvis också effekter på den **domestiska räntan**, vilken likaledes är utomordentligt svår att på förhand uppskatta. **Känslighetsanalys** utvisande hur kommunkoncernen påverkas av upp- eller nedgångar i det allmänna ränteläget kan göras på samma sätt

som för valutaförändringar. Detta förutsätter dock en central Lånereskontra, där dylika simuleringar kan göras.

Externa risker har olika karaktär beroende på om exponeringen riktar sig mot konsumentmarknaden eller den finansiella marknaden. En extern risk i konsumentmarknaden är till exempel risken för att en hyresgäst inte betalar hyran eller att någon inte betalar avgiften för ett byggnadslovsärende. Sådana kommersiella risker sammanfattas under begreppet ”**Kreditrisk**”. En finansiell risk av detta slag är också exempelvis den risk man tar, när placering av överskottslikviditet sker i något instrument och där gäldenären på förfallodagen inte vill eller kan infria sitt åtagande. Hanteringen av kommunens **nödlidande krediter** handhas av en särskild enhet inom ekonomikontoret och behandlas inte vidare i denna rapport.

Det är varken möjligt eller kanske inte ens önskvärt att försöka definiera alla tänkbara risker inom den finansiella verksamheten. Givet att beredskap finns i form av en väl genomarbetad riskpolicy, så är det betydelsefullt att personer som verkar inom organisationen är vaksamma för sådant som kan komma att innebära en risk i verksamheten.

### 5.3. Ränta och risker

**Ränta**, kan enkelt uttryckt, sägas vara det pris man får betala för **Lånat kapital**. Ränta är kostnaden för att låna kapital en viss överenskommen tid (löptid) och kapitalet förutsätts alltid bli återbetalat på en bestämd dag (förfallodagen). Priset för Lånekapital är uttryckt i **procent per annum (för år räknat), angivet som % p.a.** Röntan på ett lån förutsätts i varje fall betalas i samband med återbetalning av lånet, dock minst varje år. Lånet självt, samt villkoren för detta är oftast dokumenterat med ett **Skuldebrev** som är underkastat de regler, som stipuleras av **Skuldebrevslagen**. I bland är villkoren angivna i mer eller mindre omfattande **Låneavtal**, varvid avtalets överenskommelser, under avtalsfriheten, regleras av Avtalslagen.

**Lånekapital** skall inte blandas ihop med **Riskkapital**. Riskkapital är vanligtvis placerat i någon slags affärsverksamhet och tillgången är ofta dokumenterad med exempelvis ett **Aktiebrev**, som följer bland annat Aktiebolagslagens regler med evig löptid och det förutsätts att aktiekapital aldrig bli återbetalat (annat än genom utskiftning). Det ingår i förutsättningarna att aktiekapitalet till och med kan förloras under vissa omständigheter. Under gynnsamma förhållanden, kan Riskkapitalet (aktien) ge avkastning som vanligtvis uttrycks kronor och ören men understundom också i procent (%). För att man skall kunna jämföra avkastningen på olika tillgångsslag som Reverser och Aktier är avkastningen på aktier ofta också uttryckt i procent per annum (% p.a.), vilket enkelt kan ske eftersom att utdelning på aktier vanligtvis betalas för ett räkenskapsår åt gången och detta räkenskapsår ofta sammanfaller med ett kalenderår, åtminstone i längd.

Skuldebrev, liksom aktier kan ofta köpas och säljas på någon form av marknad, vilket gör att kapital, som är borta för evigt, som aktiekapital - för gemene man - förlorat sin karaktär av evigt riskkapital, som dessutom löper risk att gå förlorat och bli en **Kapitalförlust**.

Ett Skuldebrev kan också gå förlorat genom förlust, men man talar då om **Kreditförlust**.

Andra typer av fordringar som exempelvis fordringar dokumenterade av en **Faktura** är också förenade med risk att bli en kreditförlust, om gäldenären inte vill, eller kan betala. Se ovan beträffande ”**nödlidande krediter**”.

### 5.3.1. Externa ränterisker

Ränterisk är inte bara risk för att räntan går upp eller ner, på grund av att riksbankens styrränta ändras, utan det är också risken för att ”**det allmänna ränteläget**” förändras av faktorer, som inte har med den av riksbanken förda penningpolitiken att göra. Ränterisken är alltså en mångfacetterad risk. Här skall behandlas de för en aktör i den svenska räntemarknaden, som Hudiksvalls kommun, mest relevanta, nämligen Yieldkurvens risker - shiftrisk och lutningsrisk.

Ränterisken prissätts löpande i marknaden av dess aktörer.

Räntan är en funktion av tiden och är beroende dels av löptidens längd dels av hur ofta den betalas. Den nominella räntan (enkel ränta eller periodränta) för ett lån som löper på kortare tid än ett år har en **effektiv årsränta** som är högre än den nominella räntan, på grund av ränta-på-ränta-effekten (d v s att räntan periodvis läggs till kapitalet och därigenom, i sin tur, blir föremål för ränteberäkning/avkastning/). Detsamma gäller lån med löptid överstigande ett år, men med flera räntebetalningar under ett år. I de kalkyler som görs, förutsätts erlagd ränta bli omplacerad till den nominella räntan (Kalkylräntan).

**Yieldkurvan** är den kurva, ofta approximerad till en linje (ibland en rät linje), som visar periodräntan omräknad till effektiv årsränta för instrument med löptid från en dag till flera år. Risker för förändringar av denna Yieldkurv sammanfattas under namnet **Yieldkurverisker** och utgörs av främst av ”**Shiftrisk**” och ”**Lutningsrisk**”.

”**Shiftrisk**” är risken för att kurvan momentant parallellförflyttas uppåt eller nedåt. En renodlad låntagare uppskattar ett nedåtshift, eftersom det innebär en sänkning av ränteläget, medan en placerare av samma karaktär naturligt nog upplever en sådan förändring som negativ. Hudiksvalls kommun är aktör på båda marknaderna; vad gäller skuldsidan med hjälp av egen personal och vad gäller tillgångssidan med hjälp av en extern förvaltare. Någon samordning och sammanvägning av dessa risker till ett **definierat nettoriskmått** har inte kunnat konstateras.

”**Lutningsrisk**” är risken för att Yieldkurvens **riktningskoefficient** ändras. I normalfallet är yieldkurvens lutning positiv d v s marknaden kräver en kompensation för löptidsrisken, i form av ett påslag i jämförelse med räntesatsen på en relativt sett kortare löptid (högre ränta) för att låna ut pengar med längre maturitet (löptid) och **Löptidsrisken** uttrycker då risken för att långivaren gör en förlust genom att ha accepterat en fast ränta under lång tid. Tidigare brukade denna risk överantvaras på låntagaren, genom att det överenskoms att låneräntan skulle variera med diskontot och uttrycktes då som ”det vid var tid gällande diskontot, med tillägg av X procentenheter”. Numera, när diskontot har förlorat sin roll, sätts låneräntan i regel om en bestämd ränta för en bestämd period (**Fasträntelån**). I sällsynta fall, har diskontot numera ersatts med den s k ”Statslåneräntan” som referensränta. Utan kompensation för Löptidsrisk, skulle Yieldkurvan vara en horisontell, rät linje.

När Kommunfullmäktige beslutar om långfristig finansiering anges ej löptiden för upplåningen. Något övervägande av vilken marginal ovanför lån av kortare löptid som man får betala göres ej. Kommunfullmäktige tar alltså inte ställning till det pris

man skall betala för att reducera refinansieringsrisken, genom att "köpa" en relativt sett längre löptid.

En annan typ av marknadsrisk är "**Spreadrisken**", dvs att den marginal - ovanför **lägsta referensräntan** (vanligtvis den ränta som svenska staten betalar för upplåning på motsvarande löptid) - som en viss låntagare betalar, förändras. En låntagare upplever det som negativt om spreaden ökar. Spreadrisken är en funktion av marknads uppfattning av risken för att låntagaren inte skall återbetala sin skuld på förfallodagen - med andra ord låntagarens **kreditvärdighet**. Denna risk kontrolleras normalt genom "**Benchmarking**". Spreadrisken skall ej förväxlas med risken för att en mellanhand (bank eller annat kreditinstitut) höjer sina anspråk på ersättning. Detta är att betrakta som en **Motpartsrisk**.

Hudiksvalls kommun borde överväga att dra nytta av sin höga kreditvärdighet för att uppnå lägre spreadar genom att skaffa en rating av Svensk Kommunrating – alltså skaffa sig ett officiellt kreditbetyg.

### 5.3.2. *Interna ränterisker*

Interna ränterisker kan identifieras såväl i kommunens Balansräkning som i kommunens Resultaträkning.

**Balansräkningens ränterisk** består bland annat i missmatchen mellan tillgångs- och skuldsidornas olika räntebindningstider. Detta framgår tydligast vad gäller finansieringen av anläggningstillgångar med mycket lång livslängd, som exempelvis fastigheter. Vid fastighetsfinansiering allmänt sett, tycks marknads aktörer- åtminstone tidigare- ha sökt matcha **avskrivningstid och löptid** på de lån som upptagits. Finansmarknaden har anpassat sig till denna typ av efterfrågan genom tillskapandet av särskilda låneinstitut, s k "Hypoteksinstitut", som mot tagande av **hypotekarisk pant**, ställt lånfristiga lån till förfogande. Genom att mixa dessa hypotekskrediter med det "eviga" aktiekapitalet, har fastighetsbolag strävat att åstadkomma den maximala approximation, mellan finansieringens löptid och anläggningstillgångens livslängd, som det varit möjligt att åstadkomma.

Hypotekslån har normalt varit förenade med en över tiden **rak amortering** av kapitalskulden.

**Resultaträkningens ränterisk** härrör ur hur känslig tillgångarnas avkastning är för förändringar i ränteläget.

I den alltmer sofistikerade finansmarknaden torde fastighetsbolag numera ha insett, att det i själva verket är karaktären (förändringsbarheten) på tillgångens (fastighetens) avkastning, som skall vara styrande för hur finansieringens räntebindningstid skall bestämmas. Med **avkastningens räntebindningstid**, menas den tid som förflyter innan en ränteändring i marknaden kan, bör eller skall övervältras på den avnämare, som genererar avkastningen.

För fastighetsbolag är det hyresgästen som genererar avkastningen och tidsåtgången för en ränteändring att slå igenom, är den tid det tar att omförhandla hyreskontrakten. Ett vanligt begrepp för denna tidsrymd är "**Ledtid**" lånat från diciplininen "Produktionsekonomi" vilket motsvaras av "**Duration**" eller "restlöptid" i finansiell teori.

I Kommunens Årsredovisning 2012 lämnas uppgift om "**Låneskuldens struktur**" (not 22, sidan 66). Man har valt att redovisa skuldstrukturen som

andelen lån med förfallodag inom fem år och senare än fem år efter balansdagen. Denna redovisning torde inte kunna betraktas såsom varande till fyllest, varför det borde övervägas en redovisning av andra nyckeltal, exempelvis duration (**geometriskt vägd restlöptid**).

I större fastighetsbolag, förekommer mer än ett hyreskontrakt och fler än ett lån. Det blir därför nödvändigt att introducera begreppet ”**Portfölj**” – **Kontraktportfölj och Låneportfölj**. Vad gäller hyreskontrakten torde det vara vanligt med kalenderårsvisa omförhandlingar av hyrorna, vilket förenklar hanteringen av **Kontraktportföljen**. På skuldsidan däremot är det en mycket större blandning av lån med olika löptider och räntesatser, vilket gör att **Låneportföljens** relevanta parametervärden blir väldigt mycket mer komplicerade att fastställa.

Om ett fastighetsbolag har en Duration som avviker från Ledtiden, tas en risk att räntan, när lånet skall omförhandlas, avviker från den tidigare räntesatsen. Skulle räntan ha gått ner, betyder det en vinst för bolaget om omvänt, om räntan gått upp, en förlust för bolaget, eftersom hyresavtal inte kan omförhandlas förrän så kan ske enligt avtal.

Att spekulera i ränterisker torde inte vara en uppgift för ett allmännyttigt bostadsbolag, som AB Hudiksvallsbostäder. Kommunen borde därför överväga att överlåta till Internbanken att finansiera AB Hudiksvallsbostäder med krediter med en löptid, som motsvarar företagets räntebindningstid på tillgångssidan. Detta skulle minska ränterisken i bolaget och sänka durationen i bolagets låneportfölj från, för närvarande, 3-5 år till cirka 1 år. Detta skulle vid en, i normalfallet, positiv yieldkurv sänka bolagets räntekostnader betydligt. För Hudiksvalls kommun, skulle det riskmässigt inte innebära någon skillnad, eftersom kommunen ändå regelmässigt tecknar **Proprieborgen** för företaget. Kontrollmässigt däremot, skulle det dock få stor betydelse för kommunen, då Internbanken inom något eller några år skulle vinna förstärkt kontroll över kommunkoncernens Låneportfölj och dess relevanta parametervärden. En förändring måste dock stämmas av mot gällande regler för allmännyttiga bostadsbolag beträffande kravet på affärsmässighet samt gällande skatteregler för ränteavdrag. Det är dock inga problem att för Internbanken att skapa marknadsmässighet genom att ta ut en räntemarginal motsvarande bolagens borgensavgift.

#### **5.4. Extern finansiering och refinansieringsrisken**

I en akut krissituation, finns ett behov att Internbanken skall kunna leva upp till att vara garant för finansiering av all den verksamhet som bedrivs av Hudiksvalls kommun (**Lender of Last Resort**). Hudiksvalls kommun har betydande borgensåtaganden för de kommunala bolagens externa upplåning. Förutom AB Hudiksvallsbostäder gäller detta Fastighets AB Gylis och HNAs dotterbolag Forssågruppen AB.

Internbanken svarar idag endast för en mindre del av kommunkoncernens totala upplåningsverksamhet genom upplåning i eget namn. Om man betraktar verksamhetsåret 2012 som exempel, så uppgår koncernmoderns andel av den långfristiga låneskulden på balansdagen till cirka en fjärdedel, medan återstående tre fjärdedelar avser Koncernbolag (dotterbolag) företrädesvis AB Hudiksvallsbostäder.

#### 5.4.1. Hudiksvalls kommuns (Kommunkoncernen) exponering mot Finansmarkanden

Kommunens räkenskaper är inte tillräckligt tydliga för att man direkt skall kunna utläsa den finansiella låneskuldens storlek, eftersom finansiella låneskulder i specifikationen av "Långfristiga skulder" (not 22 till Balansräkningen), blandas med skuldposter av icke-finansiell karaktär. Detta gör det svårt att bilda sig en uppfattning om storleken av den **absoluta refinansieringsrisken**, dvs med vilket belopp Kommunen är exponerad mot den finansiella marknaden (lånemarknaden). Avsaknaden av ett nyckeltal som "Duration" försvårar detta ytterligare.

Två av rubrikerna i den tidigare nämnda not 22 ("Under året omlagda/nya lån" och "Amortering exklusive omläggning") är svårtolkade, varför den här nedan skattade exponeringen mot lånemarknaderna vidlåder osäkerhet. Det har det inte varit möjligt att göra några korrigeringar med hänsyn härtill.

I Räkenskaperna redovisas balansposterna för koncernmodern respektive de konsoliderade uppgifterna för Kommunkoncernen. Nedan återges dessa poster i kolumnen "Totalt", mellanskillnaden mellan denna post och koncernmodern antas utgöra saldot för Kommunkoncernens Dotterbolag m.m.

##### Beräkning av den långfristiga finansiella låneskulden. Ingående balans (IB) 2012

Låneskuld 2011	Kommunen	Koncernbolag m.m.	TOTALT
Ingående låneskuld enligt Räkenskaperna	111,5	577,8	689,3
Under året omlagda/nya lån	+ 67,0	+ 20,0	+ 87,0
Amortering exklusive omläggning	./ 28,0	./ 21,1	./ 49,1
<b>Beräknad långfristig låneskuld UB, 2011</b>	150,5	576,7	727,2

Finansiella låneskulder 2012	Kommunen	Koncernbolag m.m.	TOTALT
Beräknad långfristig låneskuld 2012 (IB)	150,5	576,7	727,2
Under året omlagda/nya lån	+ 49,5	+ 25,0	+ 74,5
Amortering exklusive omläggning	./ 18,4	./ 24,9	./ 43,3
<b>Beräknad långfristig låneskuld UB 2012</b>	181,6	576,8	758,4

Ovanstående poster avser endast långfristiga räntebärande krediter, varför kortfristiga lån tillkommer. Kortfristiga skulder specificeras i not 23 till

koncernbalansräkningen. De icke-räntebärande skulderna kan med lätthet identifieras [leverantörsskulder, skatteskulder, övriga skulder (huvudsakligen källskatter) samt upplupna kostnader och förutbetalda intäkter], varför endast skulder till kreditinstitut återstår. Dessa uppgår på balansdagen 31 december 2012 till 3,2 mkr för moderbolaget (Kommunen) och 24,0 mkr för koncernen, vilket innebär att dotterbolag svarar för 20,8 mkr (c:a 87%) av kommunkoncernens kortfristiga räntebärande skulder. Av Årsredovisningen framgår det inte, om detta är traditionella banklån eller utnyttjande av checkräkningskrediten i CeKo-systemet, eller om det är externa krediter. Det senare förefaller sannolikt då det uppges, att den kredit i räkning, som är kopplad till CeKo-systemet, på bokslutsdagen ej var utnyttjad. För att öka tydligheten i årsredovisningen, borde kommunen överväga att strama upp redovisningen av kortfristiga räntebärande skulder. Det borde heller inte tillåtas att sådana krediter tas upp utanför CeKo-systemet av andra än Interbanken.

Vi har inte i denna granskning fördjupat oss i den externa redovisningen av CeKo-systemet. Vi rekommenderar att kommunen ser över redovisningen av CeKo-systemet. En behållning på konto i CeKo-systemet hos ett dotterbolag, skall redovisas som en fordran på kommunen och en skuld på konto i CeKo-systemet ska redovisas som skuld till kommunen. För dotterdotter-bolag gäller att sådana mellanhavanden skall redovisas som mellanhavande med moderbolaget.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang torde man kunna sammanfatta att Hudiksvalls kommun totalt sett har en exponering mot lånemarknaden av cirka 800 miljoner kronor. Räkenskaperna ger ingen bild av omfattningen av Internbankens omsättning i Lånemarknaden (penningmarknaden), eftersom ingen information lämnas om de kortfristiga lånens löptid.

I Kommunens årsredovisning för räkenskapsåret 2012 (förvaltningsberättelsen, sidan 10) står att läsa: ***"Förändringar i räntenivån slår inte igenom direkt på kommunens ekonomi eftersom en del av upplåningen och placeringarna görs i längre tidsintervaller med bundna villkor."*** Vidare sägs att: ***"Kommunen har ett positivt finansnetto eftersom de finansiella tillgångarna är större än låneskulden. En höjning av räntan påverkar därför kommunens ekonomi i positiv riktning."***

Vi vill här lyfta fram att analysen av finansiella tillgångar och samlad låneskuld bör omfatta hela kommunkoncernen. En centraliserad finansförvaltning skulle underlätta detta. Kommande årsredovisningar bör i denna del bli mer heltäckande i sin beskrivning. Kommunkoncernens beräknade totala långfristiga låneskuld uppgår till ca 758,4 Mkr. I det fall man räknar bort marknadsvärdet av pensionsmedel och försäljningsmedel enligt not 17 i Årsredovisningen 2012, totalt 541,4 Mkr, har kommunen en nettoskuld på 217 Mkr.

#### **5.4.2. Kommunkoncernen nettoskuld**

Kommunkoncernen i Hudiksvall har en finansiell låneskuld per 2012-12-31 på knappa 800 Mkr. Skulden är fördelad på koncernmodern (kommunen) och de helägda bolagen samt HNAs dotterbolag Forssågruppen AB.

Samtidigt har Hudiksvalls kommun (koncernmodern) betydande finansiella tillgångar på cirka 500 Mkr till följd av att kommunens värmeverk för ett antal år sedan såldes till privata intressenter och det beslutades att försäljningslikviden skulle sparas (fonderas) för att säkerställa framtida pensionsutbetalningar och för att användas vid kommande investeringsbehov. Förvaltningen av dessa tillgångar - **tillgångsförvaltningen** - har lagts ut på en extern förvaltare (diskretionär



förvaltning) och förvaltningen sker enligt av kommunfullmäktige fastställd policy. Internbanken har ingen styrande roll vad gäller förvaltningen av tillgångarna utan har i denna del endast en kontrollfunktion - att genomförda placeringar följer den antagna policyn.

***Hanteringen är därmed fragmenterad så att helheten gått förlorad.***

Internbanken har därmed endast ett mer utökat ansvar för **skuldförvaltningen**, varav ca tre fjärdedelar återfinns inom bolagssektorn. Internbankens roll vad gäller skuldförvaltningen synes ändå vara relativt begränsad.

Vår bedömning är att Internbankens möjlighet att hantera och kontrollera de finansiella risker som kommunen exponeras för är begränsad. Vår bedömning är att ändamålsenlighet i hanteringen skulle stärkas med en mer aktiv Internbank och att kommunen bör överväga att ge internbanken en tydligare och starkare roll beträffande tillgångsförvaltning och skuldförvaltning. Som ovan belysts så är den samlade kontrollen skuldsidans ränterisker svag och tillgångssidans risker till stor del är aktiemarknadsrisker som handhas av en extern förvaltare.

### 5.4.3. Refinansieringsrisk

**Refinansieringsrisk**, är risken för att man som låntagare inte skall kunna refinansiera sina låneskulder vartefter de förfaller till betalning.

Ett känt fall där refinansieringsrisken blivit verklighet, är finansbolaget Nyckeln som i början av 1990-talet inte kunde refinansiera sina penningmarknadslån vartefter de förföll till betalning. Detta blev inledningen till 90-talet finans- och fastighetskris. Det är svårt att hitta andra exempel än de finansbolag som följde i Nyckelns spår, där en ”**default**” lett till en nationell kris av detta slag.

Efter Leeman Brothers-krisen 2008, har världens finansinspektioner övervakat de inhemska finansinstituten mer noggrant och nyare, mer omfattande kapitaltäckningsregler med större fokus på kreditrisker [Baselkonventionens kapitaltäckningsregler (Basel 2)] har implementerats. Efter den inhemska finanskrisen på 1990-talet synes dock de svenska finansiella institutionerna vara mycket starka, särskilt i ett internationellt perspektiv. Att en svensk kommun skulle tvingas till betalningsinställelse i likhet med vad som inträffat i USA förefaller osannolikt, särskilt som svenska kommuner finansierar sig nästan uteslutande på den domestika marknaden och där torde kunna påräkna betydande stöd från landets banksystem och Kommuninvest.

Om en svensk kommun eller ett kommunägt dotterbolag skulle ställa in betalningarna, skulle konsekvenserna bli i det närmaste oöverblickbara. Det är med andra ord svårt att betrakta refinansieringsrisken som annat än teoretisk och mera ägnad att uppfostra låntagare till att vara noga med att vårda sitt **förtroendekapital**, vilket bland annat kräver korrekt och öppen redovisning.

Betydelsen av professionell finansadministration och ekonomistyrning kan inte överskattas, liksom inte heller betydelsen av högsta klass på innehåll och transparens i kommunens årsredovisningshandlingar. Kommunvisionens översättning till att Hudiksvalls kommun skall leva upp till de högsta krav som kan ställas i detta avseende, rimmar väl med de krav som kommer att ställas på en kommun, som vill behålla högsta rating som låntagare och därmed ha förutsättningar att skatta sin refinansieringsrisk som relativt liten.

Ett traditionellt sätt för låntagare att hantera **Refinansieringsrisken** har varit att skaffa sig ”långfristig” finansiering. Eftersom Yieldkurvan (avkastningskurvan) normalt är positiv, innebär detta att låntagaren betalar ett tillägg (ett premium) för detta. Ett annat argument för långfristig finansiering har ofta varit, att finansieringen på något sätt skulle matcha livslängden på den tillgång som finansieras. Fastigheter har nuförtiden ofta en avskrivningstid på 50-100 år och så långa maturiteter finns över huvud taget inte. Denna refinansieringstradition, har utformats i tider av en långt mindre sofistikerad finansmarknad än dagens och naturligtvis är traditionen kraftig påverkad av tider med kreditrestriktioner och därav följande kapitalknapphet - senast fram till och med 1985 - där bankerna på grund av små möjligheter att expandera den egna balansräkningen, förklarade situationen med att det finns inga ”svenska kronor” att låna ut.

I Kommunfullmäktigebeslut i Hudiksvall om ett kapitalutlägg (investeringar) ingår vanligtvis också ett beslut om hur finansieringen skall ske. I typfallet är detta formulerat så att investeringen skall **”finansieras långfristig”**. Begreppet ”långfristig” är inte entydigt definierat och kan - teoretiskt sett - omfatta löptider från allt mellan ett år och en dag till evigheten. Ett sådant beslut blir därför omöjligt att efterkomma. I andra fall beslutas att investeringen inte skall finansieras utan betalningen skall **”tas ur likviditeten”** som det heter. Detta innebär att kommunfullmäktige samtidigt tar beslut om att sänka kommunens betalningsberedskap, utan att samtidigt gör några synbara överväganden om behovet av förändringar härav.

Internbankens skuldförvaltning omfattar således endast en fraktion av kommunkoncernens räntebärande skuld och majoriteten härav är fragmenterad på flera dotter- och dotterdotterbolag utan någon organiserad samordning.

Vi rekommenderar kommunen att fastställa en policy för refinansieringsrisken och omsätter detta i ett mått på vilken duration som kommunkoncernen skall ha på sin Låneportfölj – förslagsvis uttryckt som ett intervall på +/-0,5 år. Av Internbanken bör krävas månatliga rapporteringar till Kommunstyrelsen hur man lyckas leva upp till detta krav.

Utifrån detta durationsmål, kan Internbanken sedan arbeta med finansiering för hela kommunkoncernen.

Samtidigt bör fastställas ett riktvärde för den betalningsberedskap mätt i kronor, som Internbanken skall tillhandahålla. Definitionen av begreppet betalningsberedskap bör vara; likvida medel med tillägg av likvida kortfristiga placeringar och kontrakterade kreditlimitar med externa banker (exempelvis checkräkningskredit).

#### 5.4.4. *Cash Management*

Att ha en likviditetsreserv, är vanligtvis förenat med en kostnad<sup>6</sup> och därför förutsätter ett effektivt **Cash Management** att övergripande beslut tas om kravet på betalningsberedskap, baserat på insikten om att ”Betalningsberedskap” konstitueras av både en reserv av likvida medel (kassa, bank osv); likvida tillgångar i form av värdepapper samt avtalade krediter med extern bank. Enligt Räkenskaperna för år 2012 (”Kassafloedesanalysen”), uppgår likvida medel vid årets slut till 100.700.000 kronor (över 100 miljoner kronor), vilket är i stort sett lika mycket som balansposten ”Leverantörsskulder” (107,1 mkr). Enligt Räkenskaperna

<sup>6</sup> Kostnaden definieras som differensen mellan den effektiva portföljräntan på upptagna lån och den effektiva avkastning som uppnås på placerade medel.

(not 17 "Kortfristiga placeringar") finns därutöver 11,9 mkr placerade i "Värdepapper Garantum" och "Värdepapper Carnegie". Not 18 till sagda Räkenskaper upplyser om att: "En checkräkningskredit på 100 Mkr finns att tillgå för hela koncernen. Krediten har inte utnyttjats under 2012". Den sammanlagda Betalningsberedskapen uppgår därmed till 212,6 Mkr förutsatt att Värdepapper Garantum och Carnegie är likvida. Det torde kunna ifrågasättas om Betalningsberedskapens storlek är att betrakta som ändamålsenlig; liksom att så stor andel är placerad på bankkonto; liksom att upplysning om kostnaden för Betalningsberedskapen saknas. Det är viktigt och bör vara en uppgift för Internbanken att under de restriktioner som beslutas av Kommunfullmäktige minimera kostnaden för kommunens Betalningsberedskap.

#### 5.4.5. Inkasso och kravverksamhet.

Enligt antagna anvisningar ska bevakning av kommunens fordringar ske effektivt och enligt god inkassosed.

Ansvar för att fakturafordringar är korrekta åvilar debiterande förvaltning och ansvar för inkasso- och kravverksamheten åvilar kommunens ekonomiavdelning.

Vi har inte i denna granskning specifikt bedömt inkasso- och kravverksamheten men vi finner att ansvarsfördelningen synes vara korrekt avvägd och inget har framkommit som tyder på att rutinerna inte fungerar väl.

### 5.5. Slutsatser och Rekommendationer – risker

När Kommunfullmäktige beslutar om långfristig finansiering anges ej löptiden för upplåningen. Något övervägande av vilken marginal ovanför lån av kortare löptid som man får betala göres ej. Kommunfullmäktige tar alltså inte ställning till det pris man skall betala för att reducera refinansieringsrisken, genom att "köpa" en relativt sett längre löptid.

Någon sammanvägning av tillgångssidans och skuldsidans ränterisker till ett avvägt och definierat riskmått äger inte rum.

Redovisningen av Låneskuldens struktur i ÅR 2012 (sid 66, not 22) torde ej kunna anses vara tillfyllest. Det är ej möjligt att ur kommunens räkenskaper direkt avgöra den finansiella låneskuldens storlek och därmed få en överblick över den absoluta refinansieringsrisken. Utifrån genomgång av risker och internbankens verksamhet lämnar vi följande rekommendationer:

- Överväg att avskaffa amorteringslån i koncernen, eftersom det onödigtvis försvårar administrationen. "Bullt-lån" (ett lån som i sin helhet återbetalas vi löptidens slut, utan löpande amorteringar under löptiden) av avpassad storlek förenklar administrationen och underlättar analys av Låneportföljen.
- Ta in borgen från Nordanstigs kommun pro rata deras andel i Fiberstaden ABs skulder.
- Överväg att anta en policy om hur stor kommunens betalningsberedskap skall vara och ge ett tydligt uppdrag till Internbanken att ansvara för att Hudiksvalls kommun lever upp till kravet.
- Överväg en mer omfattande bevakning inom Internbanken av makroekonomiska risker.
- Överväg att genomföra Rating av Hudiksvalls kommun för att dra nytta av kommunens mycket goda kreditvärdighet (högsta ratingklass enligt Svensk

Kommunrating) i syfte att pressa ner Spreaden vid upplåning och inför system för Benchmarking för att följa upp denna utveckling.

- Överväg att finansiera AB Hudiksvallsbostäder från Internbanken - i stället för från externa låneinstitut – med en löptid som motsvarar räntebindningstiden på tillgångssidan.
- Överväg att redovisa Duration och andra relevantaparametrar i stället för andel lån med viss återstående löptid.
- Överväg att strama upp och precisera redovisningen av kommunkoncernens kortfristiga räntebärande skulder.
- Överväg att se över redovisningen av CeKo-systemet.
- Vi rekommenderar kommunen att fastställa en policy för refinansieringsrisken och omsätter detta i ett mått på vilken duration som kommunkoncernen skall ha på sin Låneportfölj – förslagsvis uttryckt som ett intervall på +/-0,5 år. Av Interbanken bör krävas månatliga rapporteringar till Kommunstyrelsen hur man lyckats leva upp till detta krav.

## 6. Dokumentationsrisker och administrativa risker

Kommunen hanterar löpande administrativa uppgifter som berör det finansiella området. Det avser exempelvis upplåning, utlåning och olika uppföljningar inom området. Olika sorters risker måste hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Två riskområden utgörs av dokumentationsrisker och administrativa risker.

**Dokumentationsrisk** är risken för att kommunen, om det skulle bli nödvändigt, exempelvis saknar processbara dokument. **Administrativ risk** är risken för att formella fel begås i beslutsprocessen, vilka får till följd att beslut i något avseende blir felaktigt eller till skada för kommunen.

Vi har vid vår granskning genomfört en praktikfallsstudie ”Camp Igge” – som belyser dessa risker och som visar på ett behov av att stärka rutiner och intern kontroll inom området.

### 6.1. Praktikfallsstudien ”Camp Igge”

#### 6.1.1. Dokumentation av Kommunledningskontorets förarbeten, Kommunstyrelsens förslag och Kommunfullmäktiges beslut,

Enligt Protokoll från Kommunfullmäktiges sammanträde 2011-06-20 avhandlades en ”Ansökan från Iggesunds IK om investeringsbidrag till uppförande av Camp Igge Arena i Iggesund”<sup>7</sup> (§ 122) Dnr 2010-191-821. [I det efterföljande refereras detta dokument till som ”Protokollet”]

Av ärendebeskrivningen framgår att **Kommunstyrelsen föreslagit Kommunfullmäktige att besluta**, att ”Iggesunds IK beviljas dels ett ränte- och amorteringsfritt lån på 5 miljoner kronor som investeringsbidrag i Camp Igge Arena” och dels ”ett räntefritt lån på 10 miljoner kronor som amorteras med 500 000 kronor per år fr. o. m. 2015 och tills lånet är slutamorterat”. Vidare föreslogs, att ”som säkerhet för lånen uttages pantbrev i fastigheten”. Kommunledningskontoret föreslog dessutom att ”kommunen upptar ett långfristigt lån på 10 miljoner kronor för finansiering av kommunens insats i Camp Igge Arena”.<sup>7</sup> Kommunledningskontoret var ansvarig för att utarbeta Kommunstyrelsens förslag till Kommunfullmäktige.

Vid vår genomgång av Kommunstyrelsens förslag och de handlingar som utarbetats av Kommunledningskontoret har vi noterat flera förbättringsområden. Det är väsentligt att inför framtiden säkra upp rutinerna så att noterade brister hanteras korrekt.

- Inget organisationsnummer finns angivet för låntagaren, varför identifieringen av denne blir osäker.
- Inget datum för när amorteringarna skall påbörjas är angivet, endast året.
- Amorteringstiden är inte angiven annat än implicit. Genom att det årliga amorteringsbeloppet är angivet är det möjligt att räkna ut, att amorteringstiden skall uppgå till tjugo år. Normalt brukar amorteringstiden räknas från utbetalningsdagen för lånet, men i Kommunledningskontorets

<sup>7</sup> Ordagranna citat från de två protokoll, som anges i den löpande texten, har i detta kapitel genomgående återgivits i kursiv stil.

förarbeten till Kommunstyrelsens förslag till beslut har det uttryckligen angivits att första amortering skall erläggas år 2015, vilket gör att lånets löptid uppgår till 23-24 år. Amorteringsfriheten under de första åren och den totala löptiden borde ha varit angivet i beslutsförslaget.

- Fastighetsbeteckningen för den fastighet, som skall pantsättas har icke angivits och beloppsstorleken för de pantbrev, som skall säkerställa lånen är inte angiven, inte heller inomläget.
- Enligt Protokollet är lånet villkorat endast av **att pantbrev skall tas ut – inte att de skall pantförskrivas**. En risk finns därmed att pantens giltighet kan komma att ifrågasättas av en eventuell framtida konkursförvaltare. Konsekvensen av avsaknad av pantförskrivning eller ogiltigförklarad pantsättning, är att ianspråktagande av panten inte är möjlig om processbar handling saknas.
- Kommunledningskontoret föreslår också att ett långfristigt lån på 10 miljoner kronor skall upptas för finansiering av vad som kallas ”kommunens insats i Camp Igge Arena”. Såvitt framgår av Protokollet uppgår kommunens insats till 15 miljoner kronor. Hur resterande 5 miljoner kronor ska finansieras framgår inte.
- Med tanke på det stora lånebeloppet och den långa löptiden, borde kommunen - i syfte att vidmakthålla sin finansiella flexibilitet - ha förbehållit sig rätten att kunna **rebelåna panten** om så skulle bedömas nödvändigt, eller önskvärt någon gång i framtiden, liksom rätten att **överlåta fordran** till tredje part. Eftersom kommunen såvitt bekant inte fastställt några ”Allmänna villkor” för sin utlåning genom reverslån, borde sådana detaljer ha intagits i beslutsförslaget.

Definitionen av ”långfristigt lån” är att lånet har en löptid, som överstiger ett år. Med en finansiering med en löptid på exempelvis 1 år och 1 dag skulle beslutets krav på långfristighet vara uppfyllt, men med en utlåning med en löptid överstigande 23 år (som i handläggningen förlängdes med ytterligare cirka ½ år) har skapats en väldig mismatch i kommunens balansräkning.

Vi vill även lyfta fram en otydlighet i beslutet och beslutsunderlaget som avser skillnaden mellan bidrag/förlusttäckning och lån. Man frågar sig vad avsikten är, bakom att säkerställa det amorteringsfria lånet på 5 miljoner kronor, när det föreslås lämnas som investeringsbidrag. Det skall dock noteras, att beslutet föreskriver, att pantbrev skall uttags som säkerhet för lånen.

Det skall konstateras, att det är skillnad på lån och bidrag och försträckningen<sup>8</sup> måste vara antingen det ena eller det andra. Lån skall återbetalas, medan bidrag lämnas utan krav på återbetalning. Inget förslag har lämnats om lånets/bidragets avskrivningstid och en viktig följdfråga som uppstår, är om det finns instruktioner för hur sådana frågor skall lösas redovisningsmässigt, eller om dylika ärenden får hanteras från fall till fall. Om avsikten varit att försträckningen skulle vara ett bidrag, borde ha angivits i vilken takt försträckningen skulle skrivas av och - om avsikten endast var att tillhandahålla kapital under en viss tid - borde en förfallodag ha angivits. I sammanhanget måste noteras, att Iggesunds IK måste anses vidlåda en betydande refinansieringsrisk för ett så stort kapitalbelopp som 5 miljoner kronor.

<sup>8</sup> För att finna en term, som täcker de båda trancherna i den utbetalning som gjorden 7/6 2012 och som omfattas av ”Skuldförbindelsen” har – kanske något inkorrekt – termen försträckning valts. I det här sammanhanget menas med ”försträckning”; utbetalning av ett belopp, som vad gäller återbetalning inte är (entydigt) bestämt till sin karaktär.

Om avsikten med investeringsbidraget var att det skulle vara ett lån, har Kommunledningskontoret i sitt förslag försummat att föreslå en förfallodag. Detta skulle möjligen kunna ge intrycket att lånet är att betrakta som evigt. Kommunfullmäktige har enligt Protokoll beslutat att bevilja *”ett ränte- och amorteringsfritt lån som investeringsbidrag”*. Denna formulering gör det omöjligt att avgöra vilket som avses.

Beslutsformuleringen är enligt vår bedömning otydlig då den innehåller både ordet lån och ordet investeringsbidrag som benämning på en och samma del av försträckningen, trots att de båda orden har fundamentalt motsatt betydelse.

I ”Skuldförbindelsen” har försträckningen emellertid dokumenterats som ett lån utan att något är angivet beträffande bidrag. Någon förfallodag för lånet är inte angiven och enligt Lag (1936:81) om skuldebrev (SkbrL), 1 kap 5§, är gäldenären i sådana fall skyldig att infria skuldebrevet när borgenären det fordrar. När lånet saknar förfallodag, blir konsekvensen för låntagaren, att lånet är omedelbart förfallet till betalning, om långgivaren så påfordrar. Om lånet är ett investeringsbidrag är det svårt att se varför det skulle säkerställas.

Ytterligare villkor är förknippade med – som det måste förstås – **utbetalningen av lånen**; dels att *”övriga medfinansierare i projektet deltagar i finansieringen enligt upprättad kalkyl”* dels att *”kommunen fr. o. m. 2015 överlåter Movallens kommunala idrottsanläggningar i Iggesund inkl. personal och drift till Iggesunds IK efter separata överenskommelser mellan parterna beträffande villkor och ekonomiska ersättningar”*.

Vi bedömer, att den ”kalkyl” som det refereras till i det **första villkoret**, borde ha fogats som bilaga till Protokoll, för att möjliggöra uppföljning av att villkoret uppfyllts. Kan det möjligtvis vara så, att det är de *”övriga finansierare”*, som enligt Protokollens 2 st., 122 § *”beräknas delta”* som avses. Detta borde ha klargjort i beslutsförslaget. Referensen *”upprättad kalkyl”* är för oprecis för att kunna eftersökas.

Beträffande det **andra villkoret**, framgår det av Protokoll att ifrågavarande avtal skall vara ingånget senast 2011-12-31, men det framgår inte om detta skulle vara ett villkor för lånens utbetalning. Om utbetalning skett före tidpunkten för avtalets ikraftträdande, skulle det innebära en betydande försvagning av kommunens förhandlingsposition när det gäller överenskommelse om de *”villkor och ekonomiska ersättningar”*, som avtalet enligt Protokoll skall innehålla. Vid dokumentationen av försträckningen borde det ha framkommit av *”Skuldförbindelsen”*, att sagda avtal hade trätt i kraft.

### 6.1.2. Dokumentation av kommunens fordran

Ansvaret för dokumentation och utbetalning av lånen (försträckningen) till Iggesunds IK avseende ”Camp Igge” åvilar Internbanken.

Inledningsvis skall fastslås, att ett skuldebrev är en skriftlig utfästelse att betala en penningssumma eller ett skriftligt erkännande av en penningsskuld. Även mycket enkla skriftliga utfästelser om erkännande av penningsskuld är skuldebrev under förutsättning av att de är undertecknade av den person som lånat ifrågavarande belopp. Några särskilda formkrav föreligger alltså inte.

I Interbankens ansvar ingår att försäkra sig om att skuldebrevet undertecknats av därtill behörig företrädare för låntagaren. I avsaknad av registreringsbevis torde behörighet kunna säkerställas genom vidimerat **protokollsutdrag** som utvisar att

Iggesunds IK beslutat uppta ifrågavarande lån och en **fullmakt**, som utvisar att klubben befullmäktigat undertecknaren av skuldebrevet att teckna klubbens namn. Skuldebrevet skall undertecknas "enligt fullmakt".

Kommunens fordran har dokumenterats genom en handling betitlad "Skuldförbindelse", vilken dock saknar uppgift om till vem betalning skall erläggas, vilket innebär att dess status får fastställas med hjälp av Skuldebrevslagen. I SkbrL 2 kap. 11§, 2 st. läses "Lika med skuldebrev som är ställt till innehavaren anses skuldebrev varav ej framgår till vem betalningen skall ske.". Rättsligt sett är "Skuldförbindelsen" alltså ett Löpande Skuldebrev (Innehavarskuldebrev). Härav följer ett antal juridiska konsekvenser, bland annat hur betalning kan erläggas med befriande verkan.

"Skuldförbindelsen" avses dokumentera dels lånet/investeringsbidraget på 5 miljoner kronor och dels lånet på 10 miljoner kronor. Vidare finns ett åtaganden att överlämna pantbrev på 15 miljoner kronor som säkerhet för skuldförbindelsen och eventuella "indrivningskostnader". Det hade sannolikt varit ett mer adekvat att välja uttrycket "Exekutionskostnader", eftersom det är fråga om ett möjligt ianspråktagande av hypotekarisk pant, vilket förutsätter att borgenären först erhåller en exekutionstitel i domstol och därefter ansöker om handräckning hos Kronofogdemyndighet för indrivning av fordran.

Flera synpunkter kan riktas mot "Skuldförbindelsen". Den första synpunkten är rubriceringen av dokumentationshandlingen. "Skuldförbindelse" torde vara synonymt med begreppet "Skuldebrev", men varför inte använda den term som lagstiftaren använder, så behöver man inte ifrågasätta att det är Skuldebrevslagen som utgör tillämplig rätt vad gäller handlingen.

Som det uppfattas av oss, innebär åtagandet att överlämna pantbrev inte nödvändigtvis samma sak som en pantförskrivning av dessa. Risk finns att pantsättningens giltighet skulle kunna komma att ifrågasättas vid en eventuell framtida rättslig prövning. Vidare torde det sannolikt ha varit mer ändamålsenligt att skriva två separata skuldebrev eftersom villkoren för försträckningens två trancher är så olika. En gemensam pantförskrivningshandling kunde dock mycket väl ha upprättats för hela försträckningen.

Utöver vad som krävs enligt Kommunfullmäktiges beslut, har Internbanken på eget initiativ intagit uppgifter om låntagarens organisationsnummer, fastighetsbeteckningen för den fastighet som skall pantsättas, samt inteckningarnas totala värde och inområde. I avsaknad av beslut om amorteringstidens längd och första amorteringsdag, har Internbanken gjort en vidlyftig tolkning av Kommunstyrelsens beslut och föreskrivit att första amortering skall äga rum 30/12, 2015, i stället för som brukligt på årsdagen av utbetalningen.

"Skuldförbindelsen" borde ha varit undertecknad "enligt fullmakt", för att gäldenären skall kunna bindas vid sitt betalningsansvar (protokollsutdrag till styrkande av teckningsrätten, har nämnts tidigare). En viktig del i den interna kontrollen och handläggningen är att tillse att "Skuldförbindelsen" är undertecknad med bindande verkan. Eventuellt skulle en framtida konkursförvaltare kunna komma att bestrida "Skuldförbindelsens" giltighet om det inte kan visas, att undertecknaren hade full behörighet att skuldsätta Iggesunds IK.

Handläggningen av ärendet visar enligt vår bedömning oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Kommunledningskontor, Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige. Besluten i Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige borde



ha varit mer heltäckande. Internbanken har kompletterat dokumenteringen av kommunens fordran med några viktiga uppgifter. Hanteringen av formalia har sammantaget inte skett på ett tillfredsställande sätt.

I vår granskning har det framkommit att försträckningen betalats ut den 7 juni 2012 utan att den säkerhet, som var ett villkor för lånen hade erhållits. Vi har noterat att Internbanken i ett brev till Galdenären den 14 september 2012 påtalat att säkerheten ännu inte hade överlämnats och att det enligt påteckning på Pantbrevet skulle komma att dröja ända till den 16 april 2013 innan ansökan om uttag av Pantbrev inkom till Inskrivningsmyndigheten.

Genom att föreskriven säkerhet ej hade erhållits vid utbetalningen av försträckningen, hade kommunen försatts i ett svårt läge, vad gäller inkrävandet av överenskommen pant. I Kommunledningskontorets förarbeten hade inget nämnts om att kommunen skulle svara för kostnaderna i samband med uttagande av Pantbrevet. Det måste därför förutsättas, att låntagaren skulle svara för denna kostnad, vilket också är den princip som undantagslöst gäller för utlåningsverksamhet.

Den tidsutdräkt, som uppstod mellan utbetalningen av försträckningen och överlämnandet av pantbrevet, tyder eventuellt på att det förelåg vissa problem, som möjligen hade att göra med pantbrevs kostnaden på 300.000 kronor (2 % av pantbrevets belopp). Att så möjligen är fallet tyder det tidigare omtalade brevet från Internbanken till Iggesunds IK den 7 juni 2012, samt den omständigheten att ansökan om uttagande av pantbrev inkommit till Inskrivningsmyndigheten först den 16 april 2013. Kommunstyrelsens protokoll den 4 juni 2013 [Dnr 2010-191-821, § 133] pekar i samma riktning genom att Kommunstyrelsen nödgats besluta om att avsätta 300.000 kronor för att finansiera stämpelskatt (pantbrevs kostnaden). Ordalydelsen i protokollet är: *"För 2013 utgår ..... en särskild ersättning för den stämpelskatt som måste erläggas för att ta ut det pantbrev som föreningen måste ta ut för det lån kommunen beviljat."* Skrivningen visar på att det saknades kännedom om nödvändigheten inte bara att ta ut, utan även pantförskriva pantbrevet.

Kommunstyrelsens protokoll visar att den kalkyl, som Kommunledningskontoret baserat sitt förarbete på och som låg till grund för Kommunstyrelsens och sedermera Kommunfullmäktiges beslut den 20 juni 2011, visade sig bristfällig och Kommunstyrelsen måste enligt tidigare nämnda protokoll nu besluta om ett riktat driftbidrag om 500.000 kronor per år under tre år (med uppräkningsbidrag enligt SKLs tjänsteprisindex varje år under dessa tre år). Detta måste betraktas som en materialiserad administrativ risk.

Med tanke på att bidrag överstigande 1.800.000 kronor (pga uppräkningsåtagandet) kommer i tillägg till de tidigare beviljade subsidierna till Iggesunds IK, kan det ifrågasättas om inte denna anslagsbeviljning borde ha behandlats av Kommunfullmäktige liksom det tidigare beslutet om finansiellt stöd till Iggesunds IK.

Det skall också noteras, att Kommunstyrelsen den 4 juni 2013, *ensidigt* beslutade om att *"social- och fritidsnämnden gör årliga avstämningar med Iggesunds IK ..... för att bedöma utvecklingen av hyresintäkter i syfte att på sikt inte behöva kvarstå med det riktade föreningsbidraget"*. Att dylika avstämningar skulle ske från tid till annan, kan man tyckas skulle ha varit en del av ett avtal mellan kommunen och Iggesunds IK om finansiering av "Camp Igge", uppgjort innan några utbetalningar gjordes. Som det nu är, kan kommunen komma att finna sig utlämnad till

låntagarens/bidragstagarens godtycke vad gäller informationsgivning. Iggesunds IK tar inga risker eftersom kommunen åtagit sig att lämna driftbidrag under tre år framåt och kanske ännu längre. Formuleringen ”på sikt” skulle eventuellt kunna tyda på detta.

Vidare torde kommunens skattebetalare kunna förvänta sig att den ursprungliga kalkylen varit så grundligt genomarbetad av Iggesunds IK och så analyserad av Kommunledningskontoret, att Iggesunds IK (låntagaren) inte redan samma år som anläggningen Camp Igge togs i drift skulle kunna tvingas till betalningsinställelse om inte kommunen omedelbart och tre år framåt, åtagit sig att tillskjuta stora summor i driftbidrag.

### 6.1.3. *Rekommendationer*

Utifrån vår granskning av kommunens hantering av risker kopplade till administration och dokumentation samt studium av praktikfallet ”Camp Igge” lämnar vi följande rekommendationer:

- Kompetensen inom kommunen bör förstärkas vad gäller finansiell hantering, alternativt måste extern kompetens tillföras. En viktig del i detta är att säkerställa korrekta beslutsunderlag till Kommunstyrelse och Kommunfullmäktige.
- Vi noterar att Kommunstyrelsen är ansvarig för sin egen förvaltning.
- Rutiner för att säkerställa en korrekt dokumentation av finansiella handlingar som utlämnande av lån bör utarbetas.
- Redovisning av ränte- och amorteringsfria lån bör ses över. I detta bör gränsdragningen mot investeringsbidrag och liknande uppmärksammas.
- Vid utlämnande av lån med lång löptid och som binder kommunens resurser, bör enligt vår mening ett antal villkor fogas till lånet som exempelvis skyldighet för låntagaren att hålla kommunen underrättad om sin ekonomiska ställning och skyldighet att informera kommunen om betalningsinställelse skulle vara förestående. Detta för att kommunen skall kunna skydda sin fordran vid en eventuell obeståndssituation hos gäldenären, i det här fallet Iggesunds IK.

## 7. Övergripande frågeställningar

Avsnittet fångar upp övergripande frågeställningar beträffande kommunens finanshantering.

### 7.1. *Samordnas finanshanteringen*

Enligt anvisningar och regelverk ansvarar varje bolag i kommunkoncernen för egna strategier med beaktande av innehållet i de övergripande dokumenten. De ansvarar fullt ut för sin egen upplåning och placering men ska konsultera Kommunens ekonomiavdelning.

Utifrån vår granskning gör vi bedömningen att samordning inom Kommunkoncernen sker i begränsad omfattning. Vi har inte tagit del av någon central uppföljning över hur bolagens agerande utifrån övergripande regelverk uppfylls. Under 2013 har inga regelbundna träffar för samordning inom Kommunkoncernen genomförts.

### 7.2. *Hur planeras kommunens likviditet och upplåning?*

Kommunens ekonomiavdelning följer löpande likviditeten däremot saknas en systematisk och löpande uppföljning av finansieringsbehovet. Årligen upprättas en investeringsbudget som utgör underlag till beslut om finansieringsbehov. Vi bedömer att kommunen behöver en mer tydlig uppföljning av finansieringsbehovet med hänsyn till investeringstidpunkter, likviditetsöverskott inkl utnyttjade av checkkrediter samt lånestockens förfallotider. I detta arbete anser vi att det är mycket väsentligt att analys, planering och rapportering även omfattar de kommunala företagen. Det är även väsentligt att användning av placerade försäljnings och pensionsmedel omfattas av planeringen.

### 7.3. *Hur ser upplåning ut på kort och lång sikt?*

Upplåning på kort och lång sikt har berörts i tidigare avsnitt av vår rapport. Vi vill speciellt lyfta fram behovet av strategier och målsättningar för upplåningen.

### 7.4. *Hur ser internbankens balansräkning ut?*

Internbankens balansräkning har redovisats i avsnittet 5.4.1 Hudiksvalls kommuns exponering mot Finansmarknaden. Kommunen inkl bolagens beräknade långfristiga låneskuld uppgick per 2012-12-31 till ca 769 mkr.

### 7.5. *Vilka leasingåtaganden finns?*

Externa leasingåtaganden finns i begränsad omfattning.

Inom kommunen finns en hantering beträffande internleasing. Internleasing innebär att kommunen förvärvar en anläggningstillgång som sedan leasas ut till interna användare inom kommunen. Omfattningen av den interna leasingen är för 2012 anskaffningar om 4 mkr och för 2013 anskaffningar om 7 mkr. Den externa

redovisningen påverkas inte av hanteringen. Men internt möjliggör hanteringen att kostnaden för förvärv av anläggningstillgångar kan ske inom en verksamhets driftsbudget. Vi rekommenderar att en översyn sker av hanteringen.

### **7.6. Vilka borgensåtaganden finns och vilka uppföljningsrutiner finns beträffande lämnade borgensåtaganden?**

Per 2012-12-31 uppgick kommunens samlade ansvarsförbindelser till 1.666 mkr fördelade enligt nedan.

	<b>Belopp mkr</b>
AB Hudiksvallsbostäder	506,5
Övriga koncernföretag	42,5
Externa bolag/bostadsrättsföreningar	140,8
Övriga externa bolag/föreningar	9,1
Kommunalt förlustansvar för egna hem	2,0
Kommunala ansvarsförbindelser för statligt kreditgaranterad lån avseende egna hem	0,2
Pensionsåtaganden	965,2
<b>Summa</b>	<b>1.666,3</b>

Utöver ovanstående har kommunen ingått en solidarisk borgen för Kommuninvests förpliktelser. Kommunens andel av de totala förpliktelserna beräknades per 2012-12-31 till 774 mkr. Borgensåtaganden beslutas av Kommunfullmäktige, delegation har lämnats till ekonomichefen med kontrasignering av finanschefen att verkställa och underteckna beslutade borgensåtaganden.

### **7.7. Vilken uppföljning, finansrapportering och vilka riskbedömningar görs?**

Krav på övergripande uppföljning och rapportering har lagts fast i de övergripande dokument som presenterats i avsnitt 3 Nulägesbeskrivning – kommunens finans- och placeringspolicy. Uppföljning och rapportering är främst inriktat mot likviditet och utveckling av genomförda placeringar. Ett område att utveckla utgörs av en mer systematisk uppföljning av finansieringsbehovet och av kommunkoncernens samlade utveckling.

## 8. *Hur fungerar den interna kontrollen inom finanshanteringen*

I vår granskning har vi som ett komplement till våra genomförda bedömningar gjort en övergripande bedömning av den interna kontrollen inom finanshanteringen utifrån COSO ramverket.

Enligt COSO är intern kontroll en process som påverkas av organisationen, ledning och annan personal, och som utformats för att ge en rimlig försäkran om att organisationens mål uppnås inom följande områden:

- Ändamålsenlig och effektiv verksamhet
- Tillförlitlig redovisning/rapportering
- Efterlevnad av externa och interna regelverk

Tydliga mål inom ovanstående områden är en förutsättning för god intern kontroll.

COSO-ramverket omfattar fem komponenter:

1. Kontrollmiljön är grunden för god intern kontroll. Viktiga delar är integritet och etiska värderingar, kompetenskrav, ledningen agerande, organisationsstruktur, ansvar och befogenheter samt personalpolicys och rutiner. En väsentlig del i en god kontrollmiljö är en tydlig delaktighet från styrelsen/nämnden.
2. Riskvärdering utgör en central del i den interna kontrollen genom en identifiering och analys av relevanta risker som kan påverka möjligheterna att nå mål. En förutsättning för en riskbedömning är etablering av mål, sammanlänkade mellan nivåer och att målen är konsistenta. Risk kan utifrån detta definieras som ”En framtida händelse som kan påverka organisationens möjligheter att nå dess mål eller uppfylla dess uppdrag”.
3. Kontrollaktiviteter omfattar policys/processer/rutiner för att försäkra att ledningens beslut genomförs. Kontrollaktiviteter förekommer i hela organisationen på alla nivåer och funktioner. Exempel på kontrollaktiviteter är attestrutiner, delegationsordningar, krav på avstämning av redovisningen, backup-rutiner mm.
4. Information och kommunikation innebär ett krav på att relevant information identifieras, sammanställs och kommuniceras på sådant sätt att medarbetarna kan utföra sina arbetsuppgifter. Komponenten inkluderar både intern- och extern information och omfattar händelser eller

förhållanden som är nödvändiga att känna till i en beslutssituation eller i samband med extern rapportering.

5. **Övervakning och uppföljning** omfattar bedömning av kontrollsystemet över tiden samt löpande övervakning och särskilda utvärderingar. Det är mycket viktigt att brister i den interna kontrollen rapporteras vidare upp i organisationen. Väsentliga avvikelser bör rapporteras till högsta ledning och nämnd/styrelse.

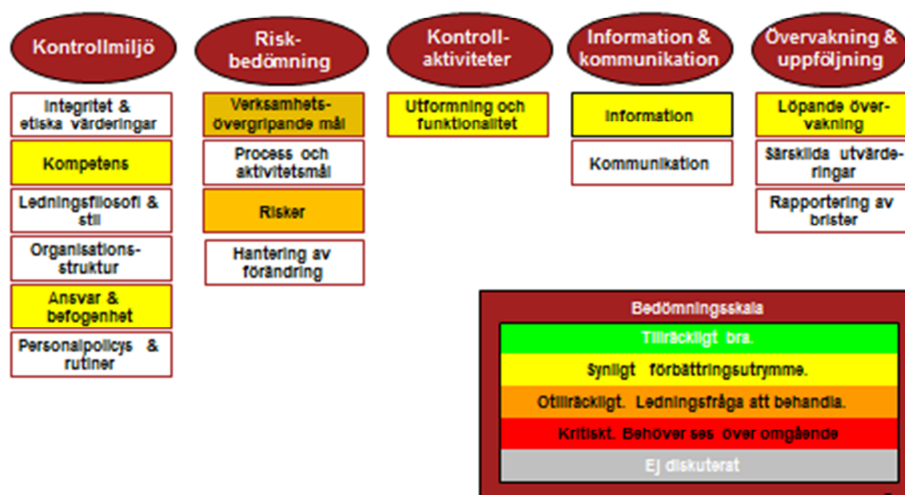
Tillsammans skapar komponenterna förutsättningar för en god intern styrning och kontroll.

Som ovan nämnts har vi som komplement till övrig granskning analyserat den interna kontrollen med hjälp COSO-modellen. Det är väsentligt att notera att genomgången inte är en komplett genomgång enligt COSO, och att andra brister/svagheter kan förekomma än de som vi lyfter fram nedan.

Vi har inte bedömt samtliga kontrollkomponenter i COSO-ramverket utan valt ut vissa för finansförvaltningen centrala delar.

Vår bedömning åskådliggörs nedan:

### Övergripande nulägesanalys av intern kontroll med utgångspunkt i COSO-modellens komponenter



Sammantaget gör vi bedömningen att den övergripande interna kontrollen för finanshanteringen bör förstärkas inom följande områden:

- Kompetensen inom finansfrågor bör stärkas bl. a. vad avser utformning av finansiella handlingar. I det fall kommunen väljer att öka styrning och samordning inom Kommunkoncernen behöver en kompetensinventering ske.

- Ansvar och befogenheter är fördelade men skriftlig formell rutinbeskrivning över den praktiska hanteringen är inte kompletta vilket bör upprättas.
- Målsättningar finns fastlagda för kommunen som helhet i och med att Kommunfullmäktige fastställer finansiella mål i enlighet med kommunallagens krav. Målsättningar specifikt för den finansiella hanteringen är inte tydligt uttryckta och dokumenterade. Målsättningarna bör omfatta effektivitet i rutiner, mål för avkastning och målsättningar för upplåning.
- Dokumenterad riskanalys för finanshanteringen saknas. Riskanalys bör upprättas med utgångspunkt från fastställda målsättningar.
- Kontrollaktiviteter finns etablerade i form av delegationer och attesträtter. Som nämnts ovan saknas skriftliga formella rutinbeskrivningar inom området vilket innebär att en överblick över existerande kontrollaktiviteter försvåras.
- Övergripande rapporteringsrutiner är fastlagda. Vi ser dock ett utrymme för förbättring avseende rapportering inom främst skuldhanteringen och beträffande kommunkoncernens utveckling.
- Den finansiella hanteringen innebär en betydande riskexponering inom flera områden. Specifik interkontrollplan för området saknas. Vi anser att en sådan bör upprättas. Löpande uppföljning bör ske under året och rapporteras till kommunstyrelsen.
- Som ett led i en eventuell översyn rekommenderar vi att en komplett genomgång enligt COSO sker.