

Granskning av finansverksamheten

Linköpings kommun

2023-12-11







Daniel Brandt

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköpings kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig finansverksamhet med en tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt en ändamålsenlig finansverksamhet med en tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns det en aktuell finanspolicy som är anpassad för kommunens verksamhet	Delvis	
2. Omfattar finanspolicyn direktiv kring vilken typ av finansiella instrument som ska/får nyttjas och hur?	Delvis	
3. Är löptider och räntebindingstider för lån beaktade i finanspolicyn?	Nej	
4. Är finansieringsbehoven på kort, medellång och lång sikt identifierade	Delvis	
5. Finns direktiv kring borgensåtaganden?	Ja	
6. Sker rapportering till kommunstyrelse enligt gällande styrande dokument?	Delvis	

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att regler och riktlinjer avseende kommunens skulder som räntebindingstider samt kapitalbindingstider ingår i styrdokumenterna.
- Säkerställ att eventuella avvikelser från gällande policies och riktlinjer underställs kommunstyrelse eller kommunfullmäktige för beslut.
- Säkerställ att styrdokument specificerar vilka nyckeltal och jämförelser avseende kommunens placeringar som ska följas upp och rapporteras till kommunstyrelsen.
- Utveckla rutiner och processer föra att säkerställa personoberoende, inklusive en beskrivning av hur det ska kontrolleras och rapporteras
- Utveckla de befintliga likviditetsprognoserna så att de tar större hänsyn till till kommunens finansieringsbehov på medel- och lång sikt.

- Lyft frågor som avser riskmandat och godkännandet av nya finansiella instrument till fullmäktige.
- Överväg att samla styrdokument inom finansområdet i ett gemensamt dokument för att förenkla hanteringen avseende uppdatering och revidering.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	5
Granskningsresultat	6
Finanspolicy	6
lakttagelser	6
Bedömning	9
Finansiella instrument	10
lakttagelser	10
Bedömning	10
Räntebindningstider	11
lakttagelser	11
Bedömning	12
Finansieringsbehov	13
lakttagelser	13
Bedömning	13
Borgensåtaganden	14
lakttagelser	14
Bedömning	15
Rapportering	16
lakttagelser	16
Bedömning	17
Samlad bedömning	18
Rekommendationer	18
Bilagor	19

Inledning

Bakgrund

Linköpings kommun har stora belopp i placeringar av värdepapper, per augusti 2022 uppgår kortfristiga placeringar till 9 742 mnkr. Kommunens lån uppgår i samma period till 900 mnkr. I kommunallagen anges att kommunerna skall ha en god ekonomisk hushållning. Enligt kommunallagen kap 11 §2 - 4 ska kommunen förvalta sina medel så att krav på god avkastning och betryggande säkerhet tillgodoses. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för medelsförvaltningen och särskilda föreskrifter för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser. Brister i följsamhet till kommunens styrande dokument kan innebära att avkastningsmål inte uppnås eller ekonomiska förluster uppstår med förtroendeskada som följd. Linköpings kommun har fastställt en koncerngemensam Finanspolicy samt Kommunens Finansregler. Kommunstyrelsen bär det övergripande ansvaret för att kommunens tillgångar och skulder förvaltas i enlighet med Finanspolicy och finansregler. Revisorerna har utifrån väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning av kommunens finansverksamhet. Granskningen avser intern styrning, uppföljning och kontroll för att leva upp till lagstiftning och kommunens styrande dokument

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig finansverksamhet med en tillräcklig intern kontroll. För att uppnå syftet med granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

1. Finns det en aktuell finanspolicy som är anpassad för kommunens verksamhet?
2. Omfattar finanspolicy direktiv kring vilken typ av finansiella instrument som ska/får nyttjas och hur?
3. Är löptider och räntebindningstider för lån beaktade i finanspolicy?
4. Är finansieringsbehoven på kort, medellång och lång sikt identifierade?
5. Finns direktiv kring borgensåtaganden?
6. Sker rapportering till kommunstyrelse enligt gällande styrande dokument?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning omfattar det följande områden, Kommunallagen, Lag om kommunal bokföring och redovisning, Redovisningsrådet rekommendation RKR R7 Finansiella tillgångar och finansiella skulder, RKR R8 Derivat och säkringsredovisning samt interna styrande dokument och riktlinjer.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till revisionsfrågorna som beskrivits ovan. Granskningsobjekt är kommunstyrelsen.

Metod

Granskningen genomförs med hjälp av studier av relevanta styrdokument samt intervjuer med berörd personal.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Finanspolicy

Revisionsfråga 1: Finns det en aktuell finanspolicy som är anpassad för kommunens verksamhet?

lakttagelser

Styrdokument

Det finns en rad olika dokument som reglerar finansverksamheten i Linköpings kommun. Nedan beskrivs respektive dokument och vilken instans som beslutar om dem.

Styrande dokument som beslutas av kommunfullmäktige:

- Finanspolicy¹
- Koncernens Riskinstruktion
- Borgenspolicy
- Policy för elhandel

Styrande dokument som beslutas av kommunstyrelsen:

- Kommunens Finansregler
- Kommunens Riskinstruktion
 - Kommunens Placeringsriktlinjer
- Delegationer

Finanspolicyen beskriver att kommundirektören kan utfärda tillämpningsanvisningar avseende tillfälliga avvikelser från Finanspolicy, Finansregler och Riskinstruktion. Kommundirektören har också delegation på att fastställa dokumentet *Beskrivning av finansverksamheten inom Linköpings kommun*.

Finanspolicyens direktiv beskrivs vara övergripande och ska reglera den normala finansverksamheten inom kommunen och de helägda kommunala bolagen. Områden som beskrivs och regleras listas nedan.

- Kontohantering
- Upplåning
- Placeringar
- Valutahantering
- Ränterisker
- Operativa risker
- Uppföljning och återrapportering till kommunen
- Förmedling av lån och lånelöften från Kommunen till bolagen

¹ Kommunens finanspolicy, tillsammans med andra styrande dokument som *borgenspolicy*, *riskinstruktion*, *placeringsriktlinjer* antogs den 2017-04-18. Policyen ska revideras minst en gång per mandatperiod, senaste revideringen skedde av kommunfullmäktige den 2021-01-26, §7. Vid samma datum skedde även revidering av kommunens *Riskinstruktion*

- Kommunal borgen, komplement till Kommunkoncernens Borgenspolicy

I finanspolicyen beskrivs att kommunen och de kommunala bolagen är självständiga och beslutar självständigt och enskilt avseende sin finansiering, dock ska det ske inom ramen för de finansregler som finns i kommunens finanspolicy. Kommunen och de kommunala bolagen ska dock samverka i finansfrågor inom ramen för det inrättade Finansforumet. Kommundirektören ansvarar för att utse ordförande i Finansforumet.

I finanspolicyen beskrivs en rad olika delar inom området. Dessa återges i korthet i nedanstående stycken.

Upplåning och skuldförvaltning

Vid upplåning tydliggörs att priser, offerter, låneerbjudanden med mera ska konkurrensutsättas genom att en bred prisförfrågan genomförs. Kommuninvest ska alltid tillfrågas. Sedan är det dock upp till varje enskilt bolag och kommun att självständigt besluta om vilken finansiering som antas.

Kommunfullmäktige ska årligen besluta om en övre gräns för kommunkoncernens låneomslutning. Genom ett tak för låneomslutning kommer ramen att omfatta såväl befintliga lån som ökad upplåning genom nya lån. Kommunfullmäktige fastställer samtidigt den övre gränsen för omslutningen för kommunens borgen avseende de helägda bolagens förpliktelser. Kommunfullmäktige har den 2022-12-06 § 474 beslutat om lån- och borgensram för kommunen och bolagen avseende 2023. Beslutet innebär att låneram för 2023 uppgår till 23 300 Mnr för hela kommunkoncernen.

Vidare beskrivs att kommunen och kommunens helägda bolag ska ha en, av respektive styrelse beslutad, lånelimit. Limiten ska avse samtliga långfristiga och kortfristiga lån och eventuella derivatinstrument som är kopplade till dessa lån. Lånelimiten får inte överstiga den av kommunfullmäktige beslutade låne- och borgensram.

Kommunstyrelsen har den 2022-11-29 §328 i samband med budget 2023 beslutat om att kommunstyrelsen medges ta upp lån inom en sammanlagd låneram som till och med år 2023 uppgår till maximalt 1 100 mnr.

Valutahantering

Hantering av valutarisk regleras i kommunens riskinstruktion där det fastställts olika valutariskmått. Kommunen tillåter att ta upp lån i utländsk valuta. I samband med att beslutet fattas ska lån och räntebetalningar valutakurssäkras. Valutarisklimiten som anges i riskinstruktionen för kommunens räkning är högst 1 mnr. Vid inköp eller försäljningar som överstiger 500 tkr ska också valutasäkring ske.

Ränterisker

Målet enligt riskinstruktionen är att begränsa ränterisken. Detta ska uppnås genom att en portföljmodell tas fram som innehåller anvisningar om hur skuldernas kapitalförfall

och ränteförfallen ska fördelas över tid. Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens portföljmodell.

För varje skuld- och tillgångsportfölj ska det även finnas en jämförelseportfölj. Syftet med att ta fram en jämförelseportfölj anges till att ge förutsättningar för att mäta och jämföra det faktiska utfallet mot något, som anges vara en viktig del för att utveckla kommunens arbete. samma rutin gäller även för kommunens långsiktiga placeringar och pensionsmedelsförvaltning. Kommunstyrelsen ska besluta om en jämförelseportfölj. Frågan om räntehantering behandlas vidare under revisionsfråga 3 i denna rapport.

Operativa risker

Operativa risker är sådana som kan orsakas av exempelvis brister i interna processer eller rutiner, mänskliga fel, felaktiga system eller externa händelser. Även risken för oegentligheter, internt eller externt, räknas till den operativa risken. För att begränsa riskerna finns i finanspolicyn olika åtgärder beskrivna, kommunen ska:

- har uppdaterade och väl dokumenterade rutin/processbeskrivningar
- ha en dokumenterad och detaljerad administrativ arbetsgång för finanshanteringen
- säkerställa personoberoende och funktionsåtskillnad
- säkerställa att finanshanteringen sker i linje med de gemensamma finansreglerna avseende ansvar, rapportering och hantering av finansiella risker.

Vidare beskrivs att skriftlig fullmakt ska ges till de personer som i kommunens namn har rätt att utföra finansiella transaktioner. Fullmakterna ska vara tidsbegränsade och maximalt uppgå till en mandatperiod. De finansiella transaktionerna ska alltid registreras i ett finanssystem. Kommunen använder systemen *TWIN* för placeringar och *KI finans* för skuldhanteringen. Själva utförandet av finansiella transaktioner skiljs från verkställande/betalningar, registrering, avstämning och redovisning genom att dessa ska ske av två olika personer eller så kallad dualitet. Finansförvaltningen inom kommunen är organiserad i fyra olika enheter i syfte att säkerställa att en enskild person hanterar flera delar i en affär. Enligt våra intervjuer är det en relativt liten organisation som arbetar med finansfrågor i kommunen, vilket kan vara en utmaning när det gäller att uppfylla kraven på dualitet. Enligt våra intervjuer sker inte så frekvent handel eller upplåning under exempelvis semesterperioder så att det har varit ett problem.

Enligt delegationsordning för kommunstyrelsen, antagen den 2023-03-07 §54, har finanschefen delegation avseende att teckna avtal gällande låne-och borgenshandlingar samt beslut om köp och försäljning av finansiella instrument, inom ramen för beslutad finanspolicy och riskinstruktion. Anmälan av beslut ska ske till kommunstyrelsen. Hur de operativa riskerna ska hanteras beskrivs även i dokumentet *Beskrivning av finansverksamheten i Linköpings kommun* från 2017.

Uppföljning och återrapportering till kommunen

Enligt antagen *Finanspolicy* ska rapportering om den finansiella verksamheten i kommunen och kommunkoncernen ske i finansrapporten tre gånger per år inklusive

årsredovisning. Där ska exponering, finansiella risker, värdeförändring och resultat redovisas. Ytterligare beskrivning finns under revisionsfråga 6 i denna rapport.

Förändring av kommunkoncernens finansstruktur

Under 2022 har kommunen arbetat med en översyn av hela kommunkoncernens finansverksamhet och finansförvaltning. Översynen har aktualiserats och genomförts utifrån nya förutsättningar inom finansområdet. Enligt våra intervjuer är det främst det förändrade ränteläget och börsklimatet som gjort att kommunen gjort bedömningen att placeringsportföljen får svårt att nå avkastningsmålet. Resultatet av översynen har presenterats för kommunfullmäktige som den 2022-11-22 §370 beslutade om att genomföra förändringen.

Beslutet innebär i korthet att kommunen ska avyttra 5 450 mnkr i den långsiktiga placeringsportföljen och att Linköpings Stadshus AB samtidigt minskar skulderna med 5 450 mnkr. (Beloppet 5 450 Mnkr hänförs till 2008 då Stadshus köpte aktierna i dotterbolagen från Linköpings kommun för samma belopp). Resterande del av den långsiktiga placeringen, ca 2 500 mnkr, behålls av kommunen och placeras för att ge avkastning i form av finansiella intäkter.

Kommunens egen bedömning är att det ska ge nedanstående positiva effekter:

- Minskad risk
- Ökad förutsägbarhet för budget och planering
- En ökad utdelning från Linköping Stadshus till kommunen då räntekostnaderna minskar och utdelningen kan öka.
- Högsta kreditvärderingen, rating AAA
- Mindre administration och lägre administrativa kostnader (Linköpings Stadshus har i alternativet ca 3 mdkr att hantera och kommunen har 3 mdr att placera vilket medför färre antal affärer och mindre administrativt arbete)

Enligt våra intervjuer framkommer att förändringen i kommunens finansieringsstruktur innebär att de styrdokument och policys som finns inom området inte fullt ut överensstämmer med den nya förutsättningarna. Ett arbete med att uppdatera styrdokument har pågått parallellt med arbetet att genomföra de förändringar som beslutats men är vid tidpunkten för denna granskning inte färdigställt. Vi har som ett led i granskningen tagit del av utkast till nya styrdokument. Enligt våra intervjuer är tidsplanen att beslut avseende nya styrdokument ska fattas av kommunstyrelse och kommunfullmäktige i början av 2024.

Bedömning

Finns det en aktuell finanspolicy som är anpassad för kommunens verksamhet?

Delvis.

Under året har större förändringar skett avseende både kommunens lånestruktur samt placeringar. Detta ställer i sin tur krav på uppdaterad dokumentation, arbete med nya styrdokument pågår men är ännu inte helt färdigställt och formellt beslutade.

Ett område som kan kompletteras är hanteringen av operativa risker och intern kontroll. I finanspolicyn beskrivs olika åtgärder som ska minska den operativa risken, exempelvis att säkerställa personoberoende, men det saknas en beskrivning hur det ska kontrolleras och rapporteras.

Kommundirektören kan enligt dokumentet *Finanspolicy* utfärda tillämpningsanvisningar med tillfälliga avvikelser från Finanspolicy, Finansregler och Riskinstruktion. Vi rekommenderar att denna skrivning tas bort ur finanspolicyn. Enligt vår bedömning bör eventuella avvikelser från gällande riktlinjer underställas ett politiskt beslut.

Finansiella instrument

Revisionsfråga 2: Omfattar finanspolicyn direktiv kring vilken typ av finansiella instrument som ska/får nyttjas och hur?

lakttagelser

Placeringar Finansiella instrument

Placeringsverksamheten ska enligt Finanspolicyn hanteras så att medlen placeras på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Avkastningsmål och mål för risk definieras i kommunens placeringsriktlinjer som beslutas av kommunstyrelsen.

Regler och restriktioner avseende vilka lånetyper, finansiella instrument, motparter med mera specificeras i kommunens *Riskinstruktion*. Till varje placeringsportfölj ska det kopplas placeringsriktlinjer som ska innehålla mer detaljerade anvisningar om fördelning inom olika tillgångsklasser, avkastningsmål och mål för risktagande. Kommunens nu gällande placeringsriktlinjer antogs av kommunstyrelsen 2017-04-05. Enligt våra intervjuer är även *placeringsriktlinjerna*, i likhet med övriga styrdokument, för närvarande under omarbetning. Till samtliga placeringsportföljer finns enskilda avkastningsmål, mål för portföljens risktagande samt anvisningar om bindningstider och fördelning mellan olika tillgångsslag. En detaljerad redovisning av samtliga portföljers riktlinjer finns i bilaga 1 till denna rapport

Till grund för indelningen av de olika tillgångsportföljerna finns en analys som SEB samt SPP/Storebrand genomfört. I de nu gällande placeringsriktlinjerna anges att kapitalet ska fördelas inom fyra olika placeringsportföljer, dessa beskrivs ytterligare i bilaga 2 i denna rapport. Det finns inte något specificerat i riktlinjerna avseende hur fördelningen mellan de olika portföljerna ska ske.

Bedömning

Omfattar finanspolicyn direktiv kring vilken typ av finansiella instrument som ska/får nyttjas och hur?

Delvis.

I kommunens riskinstruktion anges tillåtna instrument vid placeringar, skuldförvaltning samt valutasäkring. Riskinstruktionen definerar även vilka motparter som är tillåtna inom respektive kategori.

Riskinstruktionen fastställs av kommunstyrelsen. Enligt vår bedömning bör frågor som avser användning av finansiella instrument hanteras av fullmäktige, i enlighet med kommunallagen. Vi bedömer därmed revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Räntebindingstider

Revisionsfråga 3: Är löptider och räntebindingstider för lån beaktade i finanspolicyn?

lakttagelser

I kommunens delårsrapport per 31 augusti 2023 uppgår kommunens externa lån till 1 100 miljoner kr. Kommuninvest redovisar varje kvartal en översikt över Kommunsektorns skuldförvaltning. Uppgifterna i rapporten bygger på Kommuninvests utlåning och affärer som kommuner, kommunala företag och regioner registrerar i skuldförvaltningssystemet KI Finans. I tabellen nedan redovisas uppgifter för tredje kvartalet 2023 jämfört med Linköpings kommuns uppgifter.

Tabell 1².

	Linköping per 2023-08-31	Genomsnitt enligt kommuninvest
Genomsnittlig ränta	0,29%	2,31%
Genomsnittlig kapitalbinding	1,57 år	2,43 år
Genomsnittlig räntebinding	2,21 år	2,57 år

Linköpings kommun har en lägre genomsnittlig ränta, medans ränte- och kapitalbindingstider är i linje med genomsnittet som kommuninvest redovisar.

I finanspolicyn hänvisas till kommunens riskinstruktion avseende ränterisk samt riskmodell. I Riskinstruktionen beskrivs hur förfalloprofil avseende lån ska struktureras.

Kommunfullmäktige fastställer årligen en övre gräns för kommunkoncernens gemensamma låneomslutning. Låneram för 2023 uppgår till 23 300 Mnkr för kommunkoncernen.

Följande instrument anges som tillåtna att användas i skuldförvaltningen:

- Depositlån
- Reverslån

² Källa delårsbokslut 2023-08-31 samt Kommuninvests skuldförvaltning kvartal 3 2023

- Obligationer och certifikat
- Repotransaktioner
- Ränteswappar och derivat
- Valutaswappar, valutaränteswappar

Tillåtna motparter i kommunens utlåningsverksamhet beskrivs också i riskinstruktionen.

Kommunens lån ska struktureras i en eller flera låneportföljer baserat på mål och syfte med finansieringen. Vidare beskrivs i riskinstruktionen att kommunstyrelsen för varje skuldportfölj ska välja en fiktiv normportfölj med en fastställd kapitalbindningsprofil och räntebindningsprofil.

Tillåtna avvikelser i upplåningsportföljen i förhållande till normportföljen ska specificeras. Vid konstruktion av förfalloprofil ska hänsyn tas till ändamål och syfte (kortsiktig eller långsiktig tidshorisont) med upplåningen, och storleken på aktuell lånevolym. Avvikelsen från den fiktiva normportföljens förfalloprofil ska rapporteras till kommunstyrelsen som kan besluta om tillfälligt undantag. Vi har i vår granskning inte noterat att kommunstyrelsen beslutat om någon normportfölj.

Enligt våra intervjuer framkommer att eftersom kommunen historiskt inte haft någon större lånefinansiering, så har det inte tagits fram någon normportfölj avseende kommunens lån. Kommunstyrelsen har den 2023-11-28 beslutat om att införa en interbanksmodell med start från 2024 med successivt införande. När internbank införs kommer kommunen att hantera hela kommunkoncernens låneportfölj vilket innebär att nu gällande styrdokument behöver uppdateras.

Enligt uppgift kommer även ett förslag till normportfölj att vara med i de nya styrdokumenterna avseende finansverksamheten som är under utarbetning.

Bedömning

Är löptider och räntebindingstider för lån beaktade i finanspolicyen?

Nej.

Enligt kommunens *finansregler* och *riskinstruktion* ska förfallostrukturen avseende kommunens lån anpassas till ändamålet med upplåningen. Vi kan i vår granskning konstatera att övergripande reglering och styrning avseende räntebindingstid och lånens löptider saknas.

Ränterisken ska hanteras genom att kommunstyrelsen ska besluta om en normportfölj med där kapitalbindningsprofil och räntebindningsprofil ska framgå. Vi konstaterar utifrån vår granskning att kommunstyrelsen inte beslutat om en normportfölj. I syfte att stärka den interna kontrollen inom området rekommenderar vi att löptider och räntebindingstider regleras i kommunens finanspolicy, inklusive hur eventuella avvikelser ska hanteras och rapporteras.

Nya styrdokument är under utarbetning där ränte- samt kapitalbindningstider ingår, vilket vi bedömer som positivt.

Finansieringsbehov

Revisionsfråga 4: Är finansieringsbehoven på kort, medellång och lång sikt identifierade?

lakttagelser

I kommunen *Finansregler* beskrivs att syftet med skuldförvaltningen är att minimera upplåningskostnaden samt att trygga finansieringen av verksamhet och investeringar på kort och lång sikt. Vidare beskrivs att skuldförvaltningen ska baseras på en kort- och långsiktig likviditetsprognos. I Finanspolicy anges att kommunen och kommunens bolag ska utnyttja koncernvalutakontot för att finansiera tillfälliga likviditetsunderskott, förutsatt att finansieringen ryms inom respektive enhets checkkredit.

Enligt våra intervjuer har kommunen inte haft så stor investeringsverksamhet, de största investeringarna har istället funnits i de kommunala bolagen. Återkommande reinvesteringar ska finansieras genom löpande verksamhet, större investeringar som exempelvis den nya simhallen lånefinansieras. Kommunen planerar även för en större investeringsvolym den närmaste tiden, till exempel ska en trafikled finansieras. Bedömningen som kommunen gör är att likviditeten är förhållandevis stark. Kommunen har en stående checkkredit om 2 miljarder kr.

Kommunen använder ett planeringsverktyg avseende likviditet för att bedöma likvidbehovet. Simulering av kommande betalflöden genomförs två gånger per månad. Information som används är exempelvis planerade lönebetalningar, betalningar till leverantörer och skatteverket som moms och arbetsgivaravgifter.

Finansieringsbehovet på längre sikt baseras främst på kommunens investeringsplan. I samtliga investeringsprojekt ska det ingå en likviditetsprognos. Enligt våra intervjuer så kommer samordning att ske genom kvartalsvisa möten med berörda förvaltningar och kommunledningskontoret. Kommunen gör även en del egna analyser av exempelvis vilket resultat kommunen behöver ha för att klara vissa investeringsnivåer och vad som kommer att kräva extern lånefinansiering. det framkommer också att även i denna fråga som kommer den nya finansieringsstrukturen att påverka arbetet med likviditetsprognoser. När kommunen inför arbetssättet med internbank så kommer kraven att öka på att planera för kommande finansieringsbehov.

Bedömning

Är finansieringsbehoven på kort, medellång och lång sikt identifierade?

Delvis.

Vi bedömer att kommunens finansieringsbehov i det korta perspektivet är tillgodosett genom de arbetssätt och systemstöd som kommunen använder. Vår bedömning är att kommunens finansieringsbehov på medellång och lång sikt inte är helt identifierat.

I nuläget arbetar kommunen med en prognos kring det framtida likviditetsbehovet som i detalj omfattar det närmaste året. Vår bedömning är att behovet för en kommun sträcker sig över ett längre perspektiv där åtaganden behöver ses över löpande för att ha en enhetlig bild över kommande finansierings- och likviditetsbehov. Idag arbetar kommunen i den långsiktiga planeringen med hjälp av investeringsplaner och bedömningar av större likvidflöden. Kommunen är på väg att införa internbank vilket kommer att ställa nya krav på långsiktig planering då även de kommunala bolagen kommer att ingå i kommunens planering.

Borgensåtaganden

Revisionsfråga 5: Finns direktiv kring borgensåtaganden?

lakttagelser

Kommunfullmäktige har antagit en Borgenspolicy, policyn är senast reviderad av kommunfullmäktige den 2021-04-27 § 173. Dokumentet ska uppdateras minst en gång per mandatperiod.

Policyn anger de riktlinjer som gäller för borgensåtaganden som Linköpings kommun kan komma att ingå. Policyns syfte beskrivs som att ge stöd till både beslutsfattare och handläggare i borgensärenden. ett annat syfte är att ge kommuninvånare, kreditgivare och andra intressenter information om under vilka förutsättningar som kommunen kan ingå borgensåtaganden.

Kommunens generella inställning till att ingå borgensåtaganden som säkerhet för förpliktelser som avser andra än kommunens helägda bolag beskrivs i policyn som mycket restriktiv. Generellt medges inte borgensåtaganden för förpliktelser utanför kommunkoncernen. Kommunfullmäktige kan dock, vid särskilda tillfällen, besluta om borgen för delägda bolag, föreningar och övriga organisationer. Kommunfullmäktige ska besluta om en kommunal borgen ska ingås.

I borgenspolicyn definieras följande typer av borgensåtaganden:

- Kommunal Borgen som utgör säkerhet för förpliktelser hänförliga till hel- och delägda kommunala bolag
- Kommunal Borgen som utgör säkerhet för förpliktelser hänförliga till föreningar och organisationer.

Ett villkor för att kommunen ska teckna borgen är att huvudgäldenären tecknar ett skuldebrev. Det innebär i praktiken att borgen enbart kan utgöra säkerhet för låneförpliktelser. Kommunen tecknar eller förlänger inte kommunal borgen som utgör en generell borgen, dvs ett borgensåtagande som avser alla förpliktelser som åvilar en viss kredittagare när åtagandet utfärdas liksom tillkommande framtida förpliktelser till en viss kreditgivare. Enda undantaget som beskrivs är borgen för Kommuninvest i Sveriges förpliktelser där medlemskapet kräver en generell borgen för samtliga förpliktelser.

Policyn anger också att en avgift som motsvarar ränteskillnaden mellan lån med, respektive utan, kommunal borgen ska tas ut.

Uppföljning av omfattningen av kommunal borgen ska ske genom rapport till kommunstyrelsen i samband med den ordinarie ekonomiska uppföljningen.

Kommunens borgensåtagande redovisas i den nedanstående tabellen.

Tabell 2³.

Kommunala bolag	2023-08-31	2022-12-31	2021-12-31
Linköpings Stadshus AB	4 592	8 402	7 408
AB Stångåstaden	4 020	3 771	3 441
Lejonfastigheter	4 214	3 813	3 900
Tekniska verken	2 009	2 100	2 050
Summa	14 835	18 086	16 799
Borgen pensionsåtagande			
Tekniska verken	6	6	6

Per den 2022-12-31 uppgick kommunens borgensram till 23 730 mnkr.

Kommunfullmäktige beslutade i samband med budget 2023 den 2022-12-06 § 474, om att som för egen skuld, ingå borgen för Linköpings Stadshus ABs låneförpliktelser inklusive derivatinstrument upp till ett totalt högsta lånebelopp om 9 000 mnkr, samt för dotterbolagen inom Linköpings Stadshus AB upp till ett totalt högsta lånebelopp om 13 200 mnkr inklusive derivatinstrument. Samtliga tidigare, ännu ej utnyttjade, beslut om kommunal borgen till de kommunala bolagen återkallas i samma beslut.

Bedömning

Finns direktiv kring borgensåtaganden?

Ja.

Av finanspolicyn framgår hur borgen ska hanteras. Kommunen har i princip endast beviljat borgen för de kommunala bolagen.

Vi har i vår granskning inte noterat några avvikelser eller avsteg från det som anges i finanspolicyn.

³ Källa delårsrapport 2023-08-31

Rapportering

Revisionsfråga 6: Sker rapportering till kommunstyrelse enligt gällande styrande dokument?

lakttagelser

I kommunens *Finanspolicy* anges rutiner för när och hur rapportering av den finansiella verksamheten i kommunen, inklusive de kommunala bolagens rapportering till kommunen ska ske. Rapportering ska ske vid tre tillfällen per år inklusive årsredovisning.

I kommunens *Finansregler* finns också anvisningar som avser när och hur rapportering ska ske. Följande rapporter ska tas fram.

Tabell 3⁴.

Rapport	Mottagare	Innehåll	Periodicitet
Förenklad Finansrapport	KS	Uppföljning av kommunens finansiella placeringar och lån	Månadsvis, förutom juli och januari
Finansrapport	KS	Uppföljning av kommunens finansiella placeringar och lån, bolagens lån, koncernens borgensåtaganden, koncernens finansiella risker	Tre gånger per år
Delegationsbeslut	KS	Transaktioner under delegation	Månadsvis, förutom juli och januari
Transaktionsrapportering	Ekonomidirektör/ Chef Ekonomi/Finans	Samtliga transaktioner	Månadsvis, förutom juli och januari

Vi har som en del i vår granskning kontrollerat ett urval av den rapportering som skett till kommunstyrelsen under 2023, i syfte att granska om informationen som lämnas följer riktlinjerna.

I *Finansrapport* per den 31 mars 2023 redogörs för väsentliga händelser inom kommunens placeringar och information om de förändringar i kommunens finansstruktur som beskrivits under revisionsfråga 1 ovan.

I *Finansrapport* per den 30 september 2023 redovisas finansiella nyckeltal, kommunens lån, långsiktiga placeringar, pensionsmedelplaceringar, valutaexponering samt en kortfattat beskrivning av aktuell ställning. Information om marknadsvärden för placeringar redovisas, tillsammans med en avstämning av placeringsriktlinjerna. Årets avkastning för kommunens totala tillgångar redovisas tillsammans med ett jämförelseindex. I kommunens Placeringsriktlinjer återfinns avkastningsmålet för respektive placeringsportfölj. Vi har i tabellen nedan jämfört den information som

⁴ Källa kommunens Finansregler

redovisas i Finansrapport per 31 augusti 2023 med de avkastningsmål som finns för respektive placeringsportfölj.

Tabell 4⁵.

Placeringsportfölj	Avkastningsmål	Rapportering i finansrapport 31 mars 2023	Rapportering i finansrapport 31 aug 2023
Koncernkontolikviditet	Portföljen ska årligen leverera avkastning som överstiger OMRX T-bill	Aktuellt saldo	Årets värdeförändring redovisas i kr.
Övriga obligationsinvesteringar	Avkastning motsvarande OMRX Total Bond	Redovisas inte separat	Redovisas inte separat från andra tillgångar
Pensionsmedel	2 % på förvaltad kapital i årsgenomsnitt under en 5 årsperiod	Årets avkastning i % Marknadsvärde i kr. Avstämning mot placeringsriktlinjerna	Årets värdeförändring redovisas i kr.
Långsiktiga placeringar	150 mnkr i årsgenomsnitt under en 5-årsperiod	Årets avkastning i %	Marknadsvärde, reavinster samt värdeökning i redovisas i kr

Återrapporteringen till kommunstyrelsen skiljer sig lite beroende på om det är en *finansrapport* som redovisas 3 ggr per år eller en *förenklad finansrapport*, där *Finansrapporten* innehåller mer information. Det upprättas inte någon samlad skrivelse som behandlar följsamhet mot policydokument i samband med årsbokslut eller liknande.

Bedömning

Sker rapportering till kommunstyrelse enligt gällande styrande dokument?

Delvis.

Bedömningen grundas på att vi kan konstatera att rapportering sker enligt vad som föreskrivs i både finanspolicy och finansregler. Vi kan i vår granskning se att kommunstyrelsen erhåller regelbunden information avseende kommunens finansverksamhet.

I gällande *Finanspolicy* och *Finansregler* ges dock ingen specifik information eller direktiv om vad som ska följas upp, det som regleras är mer av allmän karaktär som exempelvis att kommunens placeringar ska redovisas. För att öka transparensen och göra det lättare att följa verksamheten rekommenderar vi att styrdokumentet uppdateras så att det preciseras vilka områden, nyckeltal, jämförelseindex eller liknande som rapporteringen ska innehålla. Dessa bör också samordnas med avkastningsmål och liknande som anges i placerings riktlinjerna. Styrdokumentet kan även med fördel innehålla anvisningar hur eventuella avvikelser ska hanteras.

Vår bedömning är också att tydligheten i Finansrapporterna skulle öka om de utformades mer i linje med de placeringsriktlinjer som finns.

⁵ Källa Finansrapport per 2023-03-31, Finansrapport 2023-08-31

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköpings kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig finansverksamhet med en tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt en ändamålsenlig finansverksamhet med en tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att regler och riktlinjer avseende kommunens skulder som räntebindingstider samt kapitalbindingstider ingår i styrdokumentet.
- Säkerställ att eventuella avvikelser från gällande policys och riktlinjer underställs kommunstyrelse eller kommunfullmäktige för beslut.
- Säkerställ att styrdokument specificerar vilka nyckeltal och jämförelser avseende kommunens placeringar som ska följas upp och rapporteras till kommunstyrelsen.
- Utveckla rutiner och processer för att säkerställa personoberoende, inklusive en beskrivning av hur det ska kontrolleras och rapporteras.
- Utveckla de befintliga likviditetsprognoserna så att de tar större hänsyn till kommunens finansieringsbehov på medel- och lång sikt.
- Lyft frågor som avser riskmandat och godkännandet av nya finansiella instrument till fullmäktige.
- Överväg att samla styrdokument inom finansområdet i ett gemensamt dokument för att förenkla hanteringen avseende uppdatering och revidering.

Bilagor

Bilaga 1 placeringsriktlinjer

Placeringsriktlinjer Pensionsmedel		
Tillgångsslag	Jämförelseindex	Förklaring
Placeringsriktlinjer Pensionsmedel	OMRX Total Bond Index	Ett svenskt obligationsindex som består av obligationer från Stadshypotek och Svenska staten
Svenska aktier/aktiefonder	SIX PRX	Mäter genomsnittlig utveckling inklusive utdelningar på Stockholmsbörsen justerat för de placeringsbegränsningar som gäller för aktiefonder. Gäller för jämförelser av utvecklingen av fonder som placerar i svenska aktier.
Globala aktier/aktiefonder	MSCI World TR/MSCI All country	MSCI World Index innehåller stora och medelstora företag från 23 länder och 26 tillväxtmarknader. Indexet är utformat för att följa de globala aktiemarknaden. MSCI ACWI följer även en del aktier som tillhör tillväxtmarknader.
Hedgefonder	OMRX T-bill + 2 %	Index som mäter värdeutvecklingen för en portfölj av statskuldväxlar.

Placeringsriktlinjer koncernlikviditet		
Värdepapper	Kapital räntebindningstid	Jämförelseindex
Räntebärande enligt kommunens riskinstruktion	Min 1 vecka / Max 1.5 år	OMRX T-bill
Kommentar	Placering av koncernkontolikviditeten ska huvudsakligen utgöras av kortfristiga räntebärande värdepapper med hög kreditvärdighet. Placeringarna syftar till att jämna ut koncernkontots likviditetssaldo över tid.	
Avkastningsmål	Portföljen ska årligen leverera avkastning som överstiger OMRX T-bill	
Mål för portföljens risktagande	Ränterisk, duration 30-270 dagar	

Placeringsriktlinjer Övriga obligationsinvesteringar		
Värdepapper	Kapital räntebindningstid	Jämförelseindex
Räntebärande enligt kommunens riskinstruktion	Min 1 år / Max 6 år	OMRX Total Bond
Kommentar	Portföljen Övriga obligationsplaceringar syftar till att utgöra en överlikviditetsportfölj där risken ska vara lägre jämfört med långsiktiga placeringar samtidigt som avkastningskravet ska vara högre jämfört med koncernlikviditetsportföljen.	

Avkastningsmål	Avkastning motsvarande OMRX Total Bond
Mål för portföljens risktagande	Ränterisk, duration 3-5 år

Placeringsriktlinjer Pensionsmedel				
Tillgångsslag	Min %	Normal %	Max %	Jämförelseindex Benchmark
Räntebärande inklusive kassa	50	60	100	OMRX Total Bond
Svenska aktier/aktiefonder	15	25	35	SIX PRX
Globala aktier/aktiefonder	0	10	35	MSCI World TR/MSCI All country
Hedgefonder	0	5	10	OMRX T-bill + 2 %
Avkastningsmål	2 % på förvaltad kapital i årsgenomsnitt under en 5 årsperiod			
Mål för portföljens risktagande maximalt	6- 8 % av portföljvärde			
Kommentar	Andelen svenska och globala aktier får sammantaget högst uppgå till 50 %			

Placeringsriktlinjer Långsiktiga placeringar				
Tillgångsslag	Min %	Normal %	Max %	Jämförelseindex Benchmark
Räntebärande	60	64	100	OMRX Total Bond
Svenska aktier/aktiefonder	0	18	35	SIX PRX
Globala aktier/aktiefonder	0	9	35	MSCI World TR/MSCI All country
Hedgefonder	0	9	15	OMRX T-bill + 2 %
Avkastningsmål	150 mnkr i årsgenomsnitt under en 5-årsperiod			
Mål för portföljens risktagande maximalt	5-7 % av portföljvärde			
Kommentar	Andelen svenska och globala aktier får sammantaget högst uppgå till 35 %			

Förklaring till de olika jämförelseindex som återfinns i placeringsriktlinjerna

Tillgångsslag	Jämförelseindex	Förklaring
Placeringsriktlinjer Pensionsmedel	OMRX Total Bond Index	Ett svenskt obligationsindex som består av obligationer från Stadshypotek och Svenska staten
Svenska aktier/aktiefonder	SIX PRX	Mäter genomsnittlig utveckling inklusive utdelningar på Stockholmsbörsen justerat för de placeringsbegränsningar som gäller för aktiefonder. Gäller för jämförelser av utvecklingen av fonder som placerar i svenska aktier.
Globala aktier/aktiefonder	MSCI World TR/MSCI All country	MSCI World Index innehåller stora och medelstora företag från 23 länder och 26 tillväxtmarknader. Indexet är utformat för att följa de globala aktiemarknaden. MSCI ACWI följer även en del aktier som tillhör tillväxtmarknader.
Hedgefonder	OMRX T-bill + 2 %	Index som mäter värdeutvecklingen för en portfölj av statsskuldväxlar.

Bilaga 2 portföljindelning kommunens förvaltade kapital

Portfölj 1 Koncernvalutakonto likviditet

Avser främst kortfristiga räntebärande placeringar. Portföljens syfte är att minska koncernvalutakontots saldo när likviditeten i koncernen är mycket hög. Placeringar ska ge en något bättre avkastning jämfört med bankkontoränta.

Portfölj 2 Överskottlikviditet/Övriga obligationsplaceringar

Avser främst medel- och långfristiga räntebärande placeringar. Portföljens syfte är att i normala räntelägen generera en avkastning motsvarande en blandning av 5-åriga statsbostadsobligationer och 5-åriga bostadsobligationer.

Portfölj 3 Pensionsmedelsplaceringar

Avser främst medel- och långfristiga räntebärande placeringar i kombination med svenska och utländska aktier. Portföljens syfte är att bidra till finansieringen av kommunens pensionskostnader under de kommande årens förväntade ökade pensionskostnader.

Portfölj 4 Långsiktiga placeringar

Avser främst medel- och långfristiga räntebärande placeringar i kombination med svenska och utländska aktier. Portföljens syfte är att löpande bidra till finansiering av kommunens budget.

Bilaga 3 Tillåtna instrumenttyper

Följande instrument får användas i *skuldförvaltningen* enligt kommunens Riskinstruktion

- Depositlån
- Reverslån
- Obligationer och certifikat
- Repotransaktioner
- Ränteswappar och derivat
- Valutaswappar, valutaränteswappar

Följande instrument får användas i *placeringsverksamheten*

- Deposit
- Reverser
- Obligationer och certifikat, börsnoterade och o-noterade
- Omvända repotransaktioner³
- Svenska och utländska aktier börsnoterade- och o-noterade
- Värdepapper med exponering mot infrastruktur
- Aktie-, ränte-, blandfonder och hedgefonder
- Derivat och swappar

Vid handel med *valuta* är det tillåtet att använda sig av såväl avista- som derivatinstrument enligt följande lista

- Avista/Spot
- Terminer/Forwards
- Valutaswappar
- Optioner
- Valutaränteswappar

Följande *derivatinstrument* är tillåtna

- Terminskontrakt
- FRA
- Ränteswappar
- Valutaränteswappar
- Optioner

Upplåning får i övrigt göras från motparter enligt nedan:

- Kommuninvest
- Svenska staten, statliga verk och av Svenska staten helägda bolag
- Banker med svensk bankkottroj
- Utländska banker med bankkottroj
- Svenska kommuner och landsting
- Svenska kreditmarknadsbolag under Finansinspektionens kontroll

- Supranationals

Bilaga 4 Styrdokument

Styrande dokument som beslutas av kommunfullmäktige:

- Finanspolicy
- Koncernens Riskinstruktion
- Borgenspolicy
- Policy för elhandel

Styrande dokument som beslutas av kommunstyrelsen:

- Kommunens Finansregler
- Kommunens Riskinstruktion
 - Kommunens Placeringsriktlinjer
- Delegationer

2023-12-11

Lena Salomon

Daniel Brandt

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Linköpings kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2023-03-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

