

Grästorps kommun

Finansiell granskning av befintliga lån med avseende på riktlinjer i enlighet med kommunens finanspolicy

1. Inledning

1.1. Bakgrund

De förtroendevalda revisorernas uppdrag är att pröva om den verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig (kommunallagen 9 kap. 9 §).

De förtroendevalda revisorerna har utifrån underlaget i årets risk- och väsentlighetsanalys beslutat att under år 2014 göra en finansiell granskning av hur kommunstyrelsen säkerställer att befintliga lån och placeringar stämmer överens med den finanspolicy och de styrprinciper som är beslutade av kommunfullmäktige.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att undersöka hur kommunstyrelsen säkerställer en tillräcklig intern kontroll. Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Följer kommunen den finanspolicy som finns beslutad?
- Uppdateras finanspolicyen med jämna intervall alternativt när det kan anses påkallat?
- Hur och när sker rapportering av eventuella avvikelser mot beslutade policies?
- Använder sig kommunen av någon form av säkringsinstrument?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen
- Finanspolicy och styrprinciper för finansförvaltningen i Grästorps kommun¹

1.4. Ansvarig nämnd/styrelse och avgränsning

Granskningen avgränsas till att granska den interna kontrollen inom kommunstyrelsens verksamhetsområden.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med företrädare för ekonomichef och kommunchef. Insamling har genomförts av relevant dokumentation¹.

¹ Finanspolicy och styrprinciper för finansförvaltningen i Grästorps kommun, Årsredovisning 2013, Delårsbokslut januari-juni 2014.

2. Iakttagelser

2.1 Finanspolicy och styrprinciper för finansförvaltningen i Grästorps kommun

Kommunen har dokumentet "Finanspolicy och styrprinciper för finansförvaltningen i Grästorps kommun", antagen av kommunfullmäktige 2010-06-10 § 46 och gäller från 2010-07-01. Syftet med policyn är att "lägga fast mål och riktlinjer för den finansiella hanteringen i Grästorps kommun". Policyn omfattar inte förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser, utan dessa finns reglerade i särskilda föreskrifter, "Regler för kommunens stiftelsefonder", fastställda av kommunfullmäktige 2013-02-21, § 4.

I policyn anges också att den skall omprövas vid behov av kommunfullmäktige. Det anges vidare att "om förutsättningarna i kommunen eller omvärlden förändras på ett sätt som motiverar ändringar i policyns riktlinjer ska kommunens ekonomienhet föreslå uppdatering av policyn".

I policyn anges att "målet för den finansiella hanteringen inom Grästorps kommun är att uppnå lägsta möjliga kostnader med beaktande av de risker och regler för riskbegränsning som anges i dessa riktlinjer. Om överlikviditet uppstår bör medlen placeras så att god avkastning uppnås. Kommunens finansiella hantering ska bedrivas så att den medverkar till att säkerställa betalningsförmågan på kort och lång sikt. Den finansiella hanteringen ska genomföras på ett säkert och effektivt sätt utan spekulativa inslag och så att betryggande säkerhet alltid upprätthålls".

Policyn tar upp övergripande områden som:

- Ansvarsfördelning
- Risker i den finansiella hanteringen (ränterisk, valutarisk, kreditrisk m.m.)
- Kommunkonto
- Likviditet
- Upplåning (räntebindningstid och kreditförfall)
- Utlåning
- Medelsplaceringar
- Upphandling
- Styrning och rapportering
- Borgensåtagande
- Donationsmedel.

Nedan redovisar vi i korthet av vad några av ovanstående avsnitt tar upp.

2.2 Ansvarsfördelning

Beträffande ansvarsfördelningen så beslutar fullmäktige om

- riktlinjer för finansiell hantering och riktlinjer för kommunal borgen (finanspolicy)
- checkkreditens totala maximala storlek
- kommunens låneram (exklusive checkkredit) i samband med budgeten
- borgensåtagande
- kommunens övergripande finansiella mål i samband med budgeten.

Kommunstyrelsen

- verkställer kommunfullmäktiges beslut
- ansvarar för kommunens medelsförvaltning

- ansvarar för att dessa riktlinjer innehåller instruktioner för den finansiella hanteringen avseende placering, finansiering och marknadsrisker samt förvaltning av andra organisationers medel (t.ex. stiftelse- och donationsmedel)
- att samordning sker inom och mellan kommunens verksamhetsområden.

Kommunens ekonomichef ansvarar under kommunstyrelsen för genomförandet av den finansiella verksamheten på det sätt, och inom de ramar, som kommunstyrelsen beslutar. Enligt gällande delegationsordning är visst ansvar och vissa befogenheter delegerade till angivna tjänstemän.

2.3 Upplåning

I policyn anges att *"upplåning får genomföras för långfristiga finansieringar och för att trygga kommunens kortfristiga betalningsberedskap. Lånens löptider ska fördelas över tid så ränte- och kapitalförfall får en spridning mellan år och inom året"*.

I policyn anges att på delegation från kommunstyrelsen fattar ekonomichefen beslut, väljer finansieringsinstrument, långgivare samt när i tiden transaktionen ska genomföras och löptid. Senast i december året innan ska kommunfullmäktige fatta beslut om storleken av kommunens långfristiga nyupplåning, låneram, att gälla för nästkommande år.

2.3.1. Räntebindningstid

Beträffande räntebindningstid så framgår av kommunens policy att ränteförfallet bör i normalfallet variera inom nedan angivna intervall beroende på ränteläget:

<u>Ränteförfall</u>	<u>Min</u>	<u>Max</u>
1 år	25%	50%
1-2 år	10%	20%
2-3 år	10%	20%
3-4 år	10%	20%
4-5 år	10%	20%
5-6 år	0%	10%
6-7 år	0%	10%
7-8 år	0%	10%
8-9 år	0%	10%
9-10 år	0%	10%

Räntebindningstid, d.v.s. den period under vilken räntan på ett lån är bunden. I policyn anges att räntebindningstiderna får ändras inom angivna gränser genom att använda försäkringsinstrument, så kallade derivat. Derivatet får endast användas under förutsättning att det finns ett underliggande lån. De derivat som är tillåtna enligt policyn är ränteoption, räntetermin samt ränteswap. Om kommunen skulle använda sig av ränteswappar så är SEB, Åse Viste Härads Sparbank/Swedbank, Nordea, Svenska Handelsbanken eller Kommuninvest godkända som motparter. I korthet är en ränteswap ett avtal mellan två parter om en utväxling av räntebetalningar under en given löptid. Det är en metod att byta rörliga och fasta räntor mot varandra för att anpassa räntebetalningarna.

2.3.2. Kreditförfall

Beträffande kreditförfall så framgår av kommunens policy att detta i normalfallet inte skall överskrida nedanstående maxnivå:

<u>Kreditförfall</u>	<u>Max</u>
1 år	40%
1-2 år	20%
2-3 år	20%
3-4 år	20%
4-5 år	20%
5-6 år	20%
6-7 år	20%
7-8 år	20%
8-9 år	20%
9-10 år	20%

Avvikelser från ovanstående intervall skall rapporteras till kommunstyrelsen i samband med delårsrapport och årsredovisning. Enligt företrädare för kommunen har några avvikelser inte rapporterats då dessa intervall betraktas som "riktvärden" och inte några definitiva gränser.

2.4 Uppföljning mot finanspolicy

Som framgår ovan så tar finanspolicyn upp både "Räntebindningstid" och "Kreditförfall" medan kommunen i sina uppställningar anger "löptid", se nedan. Vid förfrågan till kommunen så anges att med "räntebindningstid så avses i princip lån med bunden ränta. Vanligtvis så sammanfaller räntebindning med kreditförfall när det gäller lån med bunden ränta. Med "kreditförfall" avses kapitalbindningstid med lån med rörlig ränta, ex Stibor 90 dagar och där kapitalbindningen på lånet är t.ex. 3 år (d v s så länge kapitalet är säkrat hos kreditgivaren)".

Nedan framgår kommunens lånesituation per 140101 respektive 141231. Som framgår av tabellen har kommunen ökat sina lån med ca 36 mnkr, d.v.s. skillnaden mellan ingående skuld per 140101 på 59,0 mnkr och utgående skuld per 141231 på 94,9 mnkr. Den största förklaringen till detta är om- och nybyggnationen av Centralskolan. Totalt har kommunen tagit upp nya lån på ca 58 mnkr samtidigt som kommunen amorterat ca 22 mnkr.

Kreditgivare	Skuld 140101	Nytt lån	Amort. -14	Skuld 141231	Räntenivå	Löptid	Anm
Kommuninvest	13 125 000		13 125 000		0		inlöst
Kommuninvest	0	12 937 500	375 000	12 562 500	1,80%	2018-05-12	
Kommuninvest	15 262 500		825 000	14 437 500	2,81%	2017-05-12	
Kommuninvest	9 375 000		500 000	8 875 000	1,90%	2016-05-12	
Kommuninvest	2 625 000		420 000	2 205 000	2,16%	2015-08-12	
Kommuninvest	0	45 000 000	450 000	44 550 000	2,08%	2019-06-30	
Nordea	5 474 000		5 474 000		0		inlöst
Åse Viste Sparb.	13 100 000		800 000	12 300 000	1,90%		rörligt
Summa	58 961 500	57 937 500	21 969 000	94 930 000			
bundet	40 387 500	68,5%		82 630 000	87,0%		
rörligt	18 574 000	31,5%		12 300 000	13,0%		

2,3 % av lånen förfaller inom ett år, under 2015, d.v.s. det lån som uppgår till 2 205 tkr. Enligt anvisningarna ovan för ränteförfall så framgår att lån med ränteförfall inom ett år skall uppgå till 25-50 %. Då lånet om 44 550 tkr förfaller i intervallet 4-5 år (per 2019-06-30) och då detta utgör ca 47 % av totala lån kan inte heller detta anses uppfylla kommunens anvisningar då anvisningarna anger ett intervall om lån motsvarande 10-20% som får förfalla inom 4-5 år. Enligt företrädare för kommunen så håller man med om att ovanstående avviker från anvisningarna men att det har med de senaste årens ökning av låneskulden att göra. Vidare anser man att avvägningar skett löpande avseende för- och nackdelar med att låna i en post eller dela upp lånen i mindre delposter och kommunen har ansett det vara viktigare att sprida bindningstid (ränteförfall) för att minska riskerna.

Avseende ränteswappar så hade kommunen en ränteswap om 5,0 mnkr hos Nordea men den gick ut i oktober 2014 och har ej förnyats.

Beträffande det som anges i policyn avseende att KF senast i december året innan ska fatta beslut om storleken av kommunens långfristiga nyupplåning, låneram, att gälla för nästkommande år, har vi tagit del av beslut i KF 2013-11-28, § 76, där det framgår "att kommunstyrelsen under 2014 har rätt att låna upp och omsätta lån med maximalt 72 665 tkr vilket sammantaget motsvarar beräknad nyupplåning, 40 000 tkr samt de belopp som förfaller till betalning under 2014 inkl. de lån som för närvarande löper med rörlig ränta".

2.5 Medelsplaceringar

Under avsnittet "Medelsplaceringar" i finanspolicyn anges att "Vid penningplacering av kommunens medel ska sådana placeringsformer väljas att bästa möjliga förräntning uppnås utan att kraven på lågt risktagande åsidosätts. Bundna placeringar över ett år tillåts inte". Policyn anger också att för att begränsa likviditetsriskerna får placeringar endast ske i räntebärande konto med rätt till omedelbart uttag samt i statsskuldsväxlar, statsobligationer samt andra certifikat och obligationer med god avkastning och dessutom får placering endast ske i svensk valuta. I policyn finns också regler gällande överlikviditet under kortare och längre tid. I bokslutet per 2014-12-31 fanns 20 mnkr placerade på 3 månader på ett fasträntekonto i Åse Viste Sparbank, vilket var överlikviditet efter upplåning för finansiering av Centralskolan. I nuläget (mars 2015) är fortfarande 10 mnkr placerade för att erhålla en bättre avkastning.

2.6 Upphandling

I finanspolicyn anges att vid upptagande av lån eller användning av derivatinstrument ska anbud infordras på affärsmässiga grunder och vid upphandling bör förfrågan ske hos minst två banker/kreditinstitut. Undantag får göras om upphandling behöver utföras skyndsamt vid befarade stora ränterörelser i närtid. Senaste upphandling skedde i samband med finansieringen av Centralskolan i juni 2014 där offert gick till Åse Viste Sparbank, Nordea och Kommuninvest. Förfrågan innehöll, förutom nyupplåning, även omsättning av lån.

2.7 Styrning och rapportering

Finanspolicyn anger att i samband med delårsrapport och årsredovisning ska redovisning ske av placeringar och skuldportföljens sammansättning samt dess räntebindningstider och tidpunkter för kreditförfall. I senaste delårsrapport per 2014-06-31 anges:

"De långfristiga skulderna har under perioden minskat med genomförda amorteringar och ökat med verkställd upplåning. I delårsbokslutet uppgår den långfristiga låneskulden till 94,9 mkr i balansräkningen medan den faktiska låneskulden är 97,0 mkr, fördelad med 84,3 mkr på lån med bunden ränta (86,9 procent) och med 12,7 mkr på lån med rörlig ränta (13,1 procent). Skillnaden mellan redovisad låneskuld i balansräkningen och faktisk låneskuld orsakas av att amorteringarna i kommande period redovisas som kortfristig skuld i balansräkningen medan dessa räknas in i den långfristiga skulden vid redovisningen av den faktiska låneskulden.

Totalt är krediterna den 30 juni fördelade på Kommuninvest AB med 84,3 mkr och Åse Viste sparbank med 12,7 mkr. Krediter med bunden ränta förfaller 2015 (augusti), 2016 (maj), 2017 (maj), 2018 (maj) och 2019 (juni). Kommunen har inga lån i utländsk valuta".

I årsredovisningen för 2013 år anges att *"Enligt balansräkningen hade kommunen långfristiga skulder på 55,3 mkr vid årsskiftet. Den faktiska låneskulden till kommunens långgivare var 58,9 mkr. Skillnaden utgör 2014 års planerade amorteringar, som betraktas som kortfristig skuld. Grästorps kommun har inga utlånslån. 68,5 procent av den totala låneskulden har bunden ränta, medan resterande 31,5 procent löper med rörlig ränta. Att ha delar av den totala låneskulden med rörlig ränta innebär att kommunen är känslig för ränteförändringar och därmed utsatt för en viss ränterisk. Då låneskulden ökade från 26,7 mkr 2010 till nuvarande 55,3 mkr har en allt större del av den totala låneskulden bunden ränta. År 2007 räntesäkrade kommunen delar av låneskulden med rörlig ränta genom ett räntederivat. Vid årsskiftet 2013 var 5 mkr fortfarande räntesäkrade till oktober 2014. Totalt är krediterna fördelade på:*

- ▶ Kommuninvest AB med 40,4 mkr
- ▶ Nordea Hypotek med 5,4 mkr
- ▶ Åse Viste Sparbank med 13,1 mkr.

Krediter med bunden ränta finns hos Kommuninvest AB: 40,4 mkr, varav 13,1 mkr förfaller i maj 2014, 2,6 mkr förfaller i augusti 2015, 9,4 mkr förfaller i maj 2016 och 15,3 mkr i maj 2017".

Vad beträffar redovisning av placeringar så anges i både delårsrapport samt årsredovisning kortfattat avseende utveckling av likvida medel. Någon placering i övrigt finns inte.

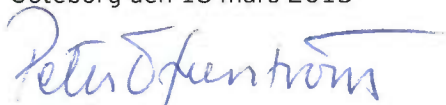
3. Slutsats och rekommendation

Det är vår bedömning att kommunen i senaste delårsrapport (2014-06-30) samt i årsredovisning för 2013 och 2014 lever upp till finanspolicyn vad beträffar de krav som ställs gällande rapportering.

Det vi har uppmärksammat i samband med vår granskning avser det faktum att kommunen avviker från de intervall som anges i policyn avseende ränteförfall (bindningstider). Någon separat rapportering avseende avvikelserna har inte skett. Kommunens motiv för detta är att situationen är så unik, med stora investeringar med tillhörande upplåning, så att kommunen har ansett att det krävts för att minimera riskerna.

Det är vår bedömning att kommunen bör fastställa och uppdatera finanspolicyn med jämna mellanrum i syfte att denna stämmer överens med gällande lånesituation. Likaså bör kommunen regelbundet och formellt rapportera eventuella avvikelser från policyn.

Göteborg den 13 mars 2015



Peter Öfverström
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB