

Granskning av finansförvaltning

Gävle kommun

April 2025

*Cecilia Axelsson, projektledare och certifierad kommunal
revisor*

Daniel Carlsson, specialist

Matthew Matti, projektmedarbetare och revisionskonsult

*Hanna Franck, kvalitetssäkrare och certifierad kommunal
revisor*

Sammanfattning

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

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

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns det upprättade riktlinjer för medelsförvaltning och en aktuell finanspolicy?	Ja	
2. Finns direktiv avseende riskmått och fördelning av vilken typ av finansiella instrument som får användas vid förvaltning av kommunens medel?	Delvis	
3. Finns tydliga direktiv och riktlinjer avseende kreditrisker och lånevolymer?	Delvis	
4. Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegering gällande kommunens finanshantering?	Ja	
5. Finns det en ändamålsenlig, tydlig och effektiv organisering för finansförvaltningen?	Ja	
6. Är den interna kontrollen och systemet för riskhantering väl utformat och tillräcklig med hänsyn till kommunens förutsättningar och underliggande risker?	Nej	
7. Finns det en ändamålsenlig planering av kommunens betalningsförmåga/likviditet på både kort (upp till 1 år) och lång sikt (upp till 5 år)?	Delvis	
8. Sker en systematisk uppföljning av efterlevnaden av riktlinjer för medelsförvaltning?	Ja	
9. Sker rapportering till kommunstyrelsen i enlighet med styrande dokument?	Ja	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Kopplat till direktiv för förvaltning av kommunens medel (revisionsfråga 2) har vi noterat att finanspolicyn saknar bestämmelser gällande nivåer för kommunens likviditetsreserv. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa konkreta bestämmelser/kvantitativa mått som stöd i arbetet med framtagande av nivåer för likviditetsreserv. Detta i syfte att säkerställa att kommunen har en tydlig hantering av betalningsberedskap för kommunkoncernen över tid.
- Gällande direktiv och riktlinjer avseende kreditrisker och lånevolym (revisionsfråga 3) har vi noterat att det finns förbättringspotential kopplat till dokumentation av det samråd som sker. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att en mer utförlig dokumentation sker rörande det samråd som sker i Finansrådet i samband med upptagande av lån för att skapa spårbarhet att det sker på ett transparent och korrekt sätt enligt finanspolicyn.
- Kopplat till ansvarsfördelning och delegering (revisionsfråga 4) har vi noterat att det föreligger skillnader mellan kommunstyrelsens delegationsordning och styrelsens beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över och revidera kommunstyrelsens delegationsordning för att säkerställa att det inte råder diskrepans mellan delegationsordningen och kommunstyrelsens beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning 2025. I samband härmed bör även revidering av delegationsordningen ske för att tydliggöra rollerna rörande vem som har delegat att besluta om att uppta lån, om medelsförvaltning och om utlåning. Vi rekommenderar även kommunstyrelsen att säkerställa att beslut om upplåning och medelsförvaltning som fattas med stöd av delegationsordningen upprättas skriftligt och anmäls till styrelsen.
- Gällande intern kontroll och system för riskhantering (revisionsfråga 6) har vi noterat att det saknas ett övergripande ramverk för internkontroll. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att förstärka risk- och internkontrollarbetet kopplat till kommunens finansförvaltning genom att dokumentera övergripande ramverk för internkontroll omfattande risk- och väsentlighetsbedömning med tillhörande tydligt kopplade kontrollmoment för samtliga identifierade risker.
- Kopplat intern kontroll och system för riskhantering (revisionsfråga 6) har vi även noterat att det saknas dokumenterade nyckelprocesser inom finansförvaltningen. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att dokumentera finansverksamhetens nyckelprocesser och upprätta tillhörande rutindokument i syfte att minska den operationella risken och personberoendet i finansverksamheten. Dokumenterade processer och rutiner ger andra god förståelse och stöd för att kunna utföra arbetsuppgifter och kontroller inom finansförvaltningen, vilket i sin tur bidrar till att minska personberoendet. Som en del i detta bör även säkerställas att det finns tillräckliga personalresurser med fler personer som har kunskap på området.

- Gällande ändamålsenlig planering av betalningsförmåga på kort och lång sikt (revisionsfråga 7) har vi noterat att analysarbetet kan vidareutvecklas. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att prognosarbetet vidareutvecklas exempelvis genom att upprätta scenarier med olika utveckling av finansieringsbehovet för att kunna ge en bättre bild av potentiella effekter på kommunens verksamhet och kostnader. Denna analys kan även med fördel användas i större utsträckning i kommunens kommande budgetarbete.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Inledning.....	5
Bakgrund.....	5
Syfte och revisionsfrågor.....	5
Revisionskriterier.....	5
Avgränsning.....	6
Metod.....	6
Granskningsresultat.....	7
Medelsförvaltning och finanspolicy.....	7
Förvaltning av kommunens medel.....	8
Kreditrisker och lånevolym.....	11
Ansvarsfördelning och delegering.....	14
Finansförvaltningens organisering.....	18
Intern kontroll och system för riskhantering.....	20
Planering av betalningsförmåga/likviditet.....	21
Uppföljning medelsförvaltning.....	22
Rapportering till kommunstyrelsen.....	23
Samlad bedömning.....	25
Rekommendationer.....	25
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor.....	26
Bilaga - begreppslista.....	29

Inledning

Bakgrund

Enligt kommunallagen kap 11 § 2 - 4 ska kommunen förvalta sina medel så att krav på god avkastning och betryggande säkerhet tillgodoses. Vidare framgår att kommunen skall ha en god ekonomisk hushållning.

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.

Revisorerna har utifrån väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning av kommunens finansförvaltning.

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 upprättade riktlinjer för medelsförvaltning och en aktuell finanspolicy?
2. Finns direktiv avseende riskmått och fördelning av vilken typ av finansiella instrument som får användas vid förvaltning av kommunens medel?
3. Finns tydliga direktiv och riktlinjer avseende kreditrisker och lånevolymer?
4. Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegering gällande kommunens finanshantering?
5. Finns det en ändamålsenlig, tydlig och effektiv organisering för finansförvaltningen?
6. Är den interna kontrollen och systemet för riskhantering väl utformat och tillräcklig med hänsyn till kommunens förutsättningar och underliggande risker?
7. Finns det en ändamålsenlig planering av kommunens betalningsförmåga/likviditet på både kort (upp till ett år) och lång sikt (upp till 5 år)?
8. Sker en systematisk uppföljning av efterlevnaden av riktlinjer för medelsförvaltning?
9. Sker rapportering till kommunstyrelsen i enlighet med styrande dokument?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys och bedömningar.

De revisionskriterier som används i granskningen utgörs av:

- Kommunallagen 5 kap 1 §, 6 kap 37-38 §§ samt 11 kap 2-4 §§,
- Lag om kommunal bokföring och redovisning,

- Redovisningsrådets (RKR) rekommendation R7 Finansiella tillgångar och finansiella skulder och R8 Derivat och säkringsredovisning
- Finanspolicy och övriga interna styrande dokument och riktlinjer

Avgränsning

Granskningen avgränsas till revisionsfrågorna som beskrivits ovan.

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen. Granskningen avgränsas främst till år 2024.

Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av:

- studier av relevanta styrdokument,
- genomgång av kommunstyrelsens protokoll för perioden januari 2024 - februari 2025
- stickprov av kommunens placeringar för att verifiera att fördelningen på olika finansiella instrument överensstämmer med finanspolicyn (vid ett specifikt datum för månadsbryt),
- stickprov att kommunens totala låneskuld överensstämmer med finanspolicyn (vid ett specifikt datum för månadsbryt),
- stickprov vid upptagande av ny skuld från beslut till transaktioner, samt
- intervjuer med berörd personal.

Kvalitetssäkring har skett i enlighet med PwCs interna rutiner för kvalitetssäkring av Hanna Franck, certifierad kommunal revisor.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Medelsförvaltning och finanspolicy

Revisionsfråga 1: Finns det upprättade riktlinjer för medelsförvaltning och en aktuell finanspolicy?

lakttagelser

Enligt kommunallagens bestämmelser ska kommuner förvalta sina medel så att krav på god avkastning och betryggande säkerhet tillgodoses. Av dokumentet *Reglemente för Kommunstyrelsen*¹ går att utläsa att kommunstyrelsen har ansvar för kommunens ekonomi och ska säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande riktlinjer och mål. Kommunfullmäktiges fastställda *Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag*² fokuserar på säkerställande av god ekonomisk hushållning genom att fördela tillgängliga medel i budgetprocessen med beaktande av risk och osäkerhet. Riktlinjerna lyfter fram att kommunens styrning ska vara baserad på fastställda principer och processer.

Gävle kommuns *Finanspolicy*³ utgör ett övergripande ramverk för den finansiella hanteringen inom kommunen och dess hel- och majoritetsägda bolag. Den säkerställer att kommunkoncernen uppfyller kommunallagens krav avseende medelsförvaltning genom att efterleva angivna riktlinjer och riskmandat. Finanspolicyn omfattar områden som likviditetshantering, skuldhantering, placeringsföreskrifter och valutarisker. Policyn ska hållas uppdaterad med hänsyn till aktuella förhållanden inom kommunen och på de finansiella marknaderna.

I tjänsteskrivelse till kommunstyrelsens beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning 2025⁴ framgår det att regler för placering av kommunens och donationsstiftelsernas medel regleras av finanspolicy för Gävle kommunkoncern och placeringspolicy stiftelser. Det framgår av tjänsteskrivelsen att kommunstyrelsen har en roll i att ansvara för den ekonomiska styrningen.

Vidare framkommer det av dokumentet *Kommunstyrelsens delegationsordning*⁵, i avsnittet om ekonomisk förvaltning och upphandling, vem som har delegat att besluta om att uppta lån, om medelsplacering och om utlåning. I delegationsordningen återfinns en delegatförteckning över de olika förkortningarnas betydelse. Vi noterar däremot att den som har tilldelats detta delegat är angiven med förkortningen ED men att någon förklaring till förkortningens betydelse inte lämnas i delegatförteckningen. För denna typ av delegationsbeslut lämnas kommentar i delegationsordningen om att beslut måste följa gällande finanspolicy och ske inom de

¹ Antaget av kommunfullmäktige 2024-06-17 § 12.

² Antagen av kommunfullmäktige 2022-12-12 § 12.

³ Antaget av kommunfullmäktige 2021-03-29 § 29.

⁴ Beslut av kommunstyrelsen 2024-12-03 § 239.

⁵ Antagen av kommunstyrelsen 2022-02-08 § 8, uppdaterad 2024-02-06 § 28.

ramar som anges i budgetbesluten. För beslut om medelsförvaltning ska även policy för den ekonomiska förvaltningen av kommunens donationsstiftelser följas.

Vid intervjuer framhålls att fastställd finanspolicy och kommunstyrelsens beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning utgör de styrande underlagen av kommunens medelsförvaltning.

Bedömning

Finns det upprättade riktlinjer för medelsförvaltning och en aktuell finanspolicy?

Ja.

Vi bedömer att det finns upprättade riktlinjer för medelsförvaltning i enlighet med kommunallagens bestämmelser. Riktlinjerna omfattas av en fastställd finanspolicy och kommunstyrelsens beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning.

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagens bestämmelser ha hand om den ekonomiska förvaltningen och av fastställt reglemente för kommunstyrelsen framgår att styrelsen ansvarar för kommunens ekonomi. I granskningen har noterats att det föreligger en viss otydlighet i kommunstyrelsens delegationsordning kopplat till vem som delegerats rätten att besluta om att uppta lån, om medelsförvaltning och om utlåning. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över och revidera styrelsens delegationsordning för att tydliggöra rollerna.

Förvaltning av kommunens medel

Revisionsfråga 2: Finns direktiv avseende riskmått och fördelning av vilken typ av finansiella instrument som får användas vid förvaltning av kommunens medel?

Iakttagelser

*Finanspolicy*n för Gävle kommun fastställer att kommunen, i enlighet med kommunallagen, ska förvalta sina medel på ett sätt som uppfyller krav på god avkastning och betryggande säkerhet. Detta innebär att kommunen och dess bolag ska säkerställa att de har likvida medel för att bedriva den löpande verksamheten samt att kapitalanskaffning och kapitalanvändning ska ske effektivt till en så låg kostnad som möjligt inom ramen för fastställda riskbegränsningar. Dessutom ska kapitalförvaltningen hanteras i linje med kommunallagen, där det anges att kredit-, ränte- och likviditetsrisker ska undvikas eller minimeras.

Finanspolicy - likviditetshantering

Av fastställd finanspolicy går att utläsa att målsättningen med kommunkoncernens likviditetshantering är att kontinuerligt upprätthålla en likviditetsreserv för att vid varje tillfälle kunna sköta kommunkoncernens betalningsförpliktelser. Nivån på likviditetsreserven beskrivs i *policy*n vara baserad på verksamhetens löpande intäkter och kostnader, låneförfall, räntebetalningar samt investeringar och avyttringar.

Vi noterar att det av *finanspolicy*n inte framgår några konkreta bestämmelser och faktorer att beakta vid fastställande av nivån på likviditetsreserven för att upprätthålla

en tillfredsställande betalningsberedskap. Exempelvis saknas kvantitativa gränser som förtydligar vad tillfredsställande betalningsberedskap innebär i praktiken. Däremot framgår att det är internbanken som ansvarar för att säkerställa kommunkoncernens tillgång till likvida medel och att likviditetsplaneringen ska samordnas i Finansrådet. Finansrådet ansvarar vidare för att ta fram underlag till internbanken gällande kort- och långsiktiga likviditetsbehov. Vid intervjuer med verksamhetsföreträdare anges att det föreligger god uppfattning om hur mycket varje månad kostar och vilken likviditet som behövs för att hantera kommunens betalningar. För att säkra betalningsberedskapen anges att kommunen har en checkkredit i Swedbank på 500 mnkr. Vid byte av bank till Swedbank under 2024 höjdes checkkrediten för att säkra betalningsberedskapen.

Likviditetsöverskott definieras av finanspolicyn som likvida medel på bankkonto som inte behövs som likviditetsreserv och beräknas för kommunkoncernen som helhet. Bolagens eventuella likviditetsöverskott ska hållas på bolagets koncernkonto.

Finanspolicy - placeringsföreskrifter

I finanspolicyn finns detaljerade direktiv avseende riskmått och fördelning av finansiella instrument vid förvaltning av kommunens medel. Risker i form av ränterisk, likviditetsrisk, kreditrisk och marknadsrisk avseende överskottslikviditeten definieras och hanteras med riktlinjer för riskminimering. Det specificeras att placeringar endast får ske i värdepapper utgivna i svenska kronor och att strukturerade produkter inte är tillåtna. För placeringar på konto krävs att motparten har en rating om minst A-. Löptiderna för placeringarna ska anpassas efter förväntat utnyttjande eller amortering, med en maximal löptid på 6 månader för enskilda placeringar. Dokumentet förbjuder spekulativa positioner och betonar att placeringar ska ske i kreditvärda räntebärande värdepapper med hög likviditet alternativt placering på konto för att minimera risken för kapitalförluster.

Övrig information

I *Internkontroll Finans*⁶ och i dokumentet *Internkontroll, beskrivning och plan Kommunstyrelsen*⁷ beskrivs aspekter av riskhantering och intern kontroll men ger inte specifika direktiv om finansiella instrument. Som redogjorts för i revisionsfråga 1 har kommunstyrelsen för 2025 beslut om att upplåning och medelsplacering ska ske inom ramen för den av kommunfullmäktige fastställda finanspolicyn för Gävle kommunkoncern och placeringspolicyn för donationsstiftelserna.

Vid intervjuer med verksamhetsföreträdare framhålls att kommunens strategi inte är att hålla en hög överskottslikviditet på lång sikt. Istället har delar av kommunens pensionsåtaganden betalats av och resten av kommunens likvida medel lånas ut till de kommunala bolagen. Kommunkoncernens likviditet anges vara samlat i ett toppkonto där respektive juridisk enhet, koncernbolag, har ett underkonto. Enligt de intervjuade är det mer fördelaktigt att få lägre räntekostnader genom en lägre

⁶ Datum och vem som har upprättat/fastställt dokumentet framgår ej.

⁷ Datum och vem som har upprättat/fastställt dokumentet framgår ej.

låneskuld än vad som erhålls i form av ränteintäkter på eventuell överskottslikviditet som är placerad på bankkonto.

Stickprov placering av kommunens medel

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av kommunens balansräkning per 2023-12-31, 2024-08-31 och 2024-12-31 för att verifiera kommunens tillgångar och hur kommunens likvida medel finns placerade. I tabell 1 nedan återfinns en aggregerad sammanställning över delar av kommunens balansräkning vid dessa bokslutsdatum.

Tabell 1: Sammanställning av delar av kommunens balansräkning per 2023-12-31, 2024-08-31 och 2024-12-31

Balansräkning (mnkr)	2024-12-31	2024-08-31	2023-12-31
Tillgångar			
Finansiella anläggningstillgångar			
Varav långfristig fordran på kommunala bolag	10 387	10 264	9 875
Omsättningstillgångar			
Varav kortfristig fordran på kommunala bolag	91,2	91,2	91,2
Kortfristiga placeringar	0	0	0
Kassa och bank	-203	638	49
Eget kapital, avsättningar och skulder			
Långfristiga skulder			
Varav långfristig upplåning	7 846	8 134	7 072
Kortfristiga skulder			
Varav kortfristig del av banklån	825	450	650

Som framgår av tabellen ovan har kommunen endast placeringar på bankkonton. Vi har genomfört stickprov mot bankkontoutdrag per 2024-08-31 respektive 2024-12-31 och kan konstatera att placering av hela kommunkoncernens likvida medel sker på toppkonto hos Swedbank⁸. Genomförda stickprov visar att placering av kommunkoncernens medel sker i enlighet med fastställd finanspolicy.

⁸ Swedbank har rating A+.

Bedömning

Finns direktiv avseende riskmått och fördelning av vilken typ av finansiella instrument som får användas vid förvaltning av kommunens medel?

Delvis.

Vår bedömning baseras på att det i kommunens finanspolicy finns fastställa direktiv avseende riskmått och fördelning av finansiella instrument vid förvaltning av kommunens medel. I finanspolicyn har risker klarlagts och åtgärder identifierats för att mitigera riskerna. Genomförda stickprov av placering av kommunens medel visar att det föreligger efterlevnad av fastställd finanspolicy.

Vi bedömer att finanspolicyn saknar konkreta bestämmelser och faktorer att beakta som stöd vid det praktiska arbetet att fastställa nivåer på den likviditetsreserv som behövs för att upprätthålla en tillfredsställande betalningsberedskap för kommunkoncernen. Granskningen visar endast att det i policyn är fastställt att ansvaret för samordning av likviditetsplaneringen är ålagt Finansrådet.

Kreditrisker och lånevolym

Revisionsfråga 3: Finns tydliga direktiv och riktlinjer avseende kreditrisker och lånevolym?

Iakttagelser

Det anges i *Reglemente för KS* att kommunstyrelsen ansvarar för kommunens ekonomi och har mandat att fatta beslut om ekonomiska frågor. *Kommunstyrelsens delegationsordning* beskriver också beslutanderättens fördelning inom finanshantering, vilket inkluderar ansvar för lån och investeringar.

Av fastställd finanspolicy går att utläsa att målsättningen med kommunkoncernens skuldhantering är att minimera upplåningskostnaderna och trygga finansieringen för kommunen och dess bolag på såväl lång som kort sikt. Kommunkoncernens upplåning sköts centralt av internbanken och beslut om upplåning samt riskhantering sker i samråd med bolagen i Finansrådet. Vidare går att utläsa att kommunkoncernen har en gemensam extern skuldportfölj och att bolagens upplåning sker via nyttjande av beslutad checkkredit kopplad till bolagets koncernkonto.

Risker i form av finansieringsrisk, ränterisk och motpartsrisk avseende skuldhantering definieras och hanteras med riktlinjer för att minimera dessa risker. Det specificeras att kommunfullmäktige ansvarar för att årligen besluta om kommunens totala lånevolym samt låneramar för de hel- och majoritetsägda bolagen. All upplåning ska ske i svenska kronor och på affärsmässiga grunder genom anbudsförfarande från flera långivare, för att säkerställa konkurrenskraftiga villkor. Upplåning för placering med ränteförtjänst, så kallade arbitrageaffärer, är inte tillåtet. Dessutom får andelen kapitalförfall inom ett år inte överstiga 45% portföljen, och den genomsnittliga kapitalbindningstiden ska vara minst 2 år och ligga inom intervallet 2-4 år.

Av *Kommunplan med årsbudget 2025 och utblick 2026-2028* framgår att fullmäktige har beviljat en total beloppsram på 13 850 mnkr för 2024 och 14 070 mnkr för 2025 avseende utlänning av lån eller tecknade borgen för kommunens bolag. I tabell 2 nedan återfinns utdrag ur kommunplan 2024 rörande fördelning av kreditramen för förmedlade lån eller borgen till de kommunala bolagen.

Tabell 2: Fördelning kreditramen för förmedlade lån eller borgen åren 2024 och 2025, hämtad från kommunplanen 2025

Företag, belopp i mnkr	2025	2024
Gävle Stadshus AB	850	900
AB Gavlegårdarna	4 200	4 200
Gävle Energi AB1)	1 500	1 600
Bionär Närvärme AB (59 %)	0	0
Gävle Hamn AB	1 500	1 500
Gavlefastigheter Gävle kommun AB *1)	3 200	3 200
Gävle Drift och Service AB*2)	-	20
Gävle Parkeringsservice AB	270	270
Gävle Vatten AB	2 000	1 500
Gästrike Vatten AB (60 %)	150	150
Gästrike Räddningstjänstförbund	0	0
Gästrike Återvinnare (61 %)	250	160
Gästrike Ekogas AB *3)	150	150
Ej fördelat	0	200
Summa	14 070	13 850

Av kommunplanen 2025 framgår vidare att de förmedlade lånen och certifikaten till de kommunala bolagen uppgick vid årsskiftet 2023/2024 till 8 925 mnkr. De förmedlade lånen och certifikaten kan förväntas stiga till 10 800 mnkr under 2025 och till ca 15 600 mnkr vid utgången av år 2028 baserat på bolagens finansieringsbehov.

I finanspolicyn finns bestämmelser kopplat till borgen innebärande att kommunen har en restriktiv inställning till borgen som ska beslutas av kommunfullmäktige.

Vid intervjuer beskrivs att kommunen inte har några egna lån utan finansieringsbehovet finns i de kommunala bolagen. Det påtalas att räntekostnaderna för upptagna lån har en relativt liten påverkan på kommunens skattemedel.

Stickprov förmedlade lån

Som framgår av tabell 2 ovan uppgår fullmäktiges fastställda kreditram för förmedling av lån eller borgen 2024 till 13 850 mnkr. Vi har inom ramen för granskningen genomfört kontroll av förmedlade lån till kommunala bolag för att verifiera att förmedlade lån inryms inom kreditramen.

Av tabell 1 som presenterats tidigare i rapporten framgår att den totala fordran (kortsiktig och långsiktig) per 2024-12-31 uppgår till 10 478 mnkr, vilket är inom fastställd kreditram för 2024. Genomfört stickprov mot fastställd kommunplan har gjorts utan anmärkning.

Stickprov låneskuldens förfallostruktur

Som redogjorts för tidigare i rapporten framgår av finanspolicyn att max 45% av låneskulden får förfalla inom 12 månader. Inom ramen för granskningen har vi genomfört tre stickprov av kommunens totala låneskuld som förfaller inom 12 månader för att verifiera efterlevnad av finanspolicyns bestämmelser. I tabell 3 nedan återfinns en sammanställning över genomförda stickprov.

Tabell 3: Sammanställning av stickprov avseende totala låneskuldens andel som förfaller inom 12 månader.

Mätpunkt	Andel som förfaller inom 12 månader
2023-12-31	11,07%
2024-08-31	6,97%
2024-12-31	11,19%

Som framgår av tabell 3 ovan ligger samtliga tre mätpunkter under gränsen om 45%. Genomförda stickprov mot fastställd finanspolicy har gjorts utan anmärkning.

Stickprov upptagande ny låneskuld

Inom ramen för granskningen har vi genomfört stickprov av två nyupptagna lån under 2024. Stickproven har omfattat hela processen från beslut och utbetalning av lån från Kommuninvest till kommunens betalning av ränta och amortering. Stickproven har omfattat en avstämning av upptagna lån mot anteckningar från Finansrådet, undertecknade låneavtal, låneaviser, bankens insättningsuppgifter samt huvudboksutdrag för att säkerställa att lånen hanterats enligt gällande regelverk och finanspolicy.

I stickprovsgranskningen noteras att anteckningarna från Finansrådet är kortfattade och saknar detaljer om lånevillkor. Låneavtalen för de två upptagna lånen är digitalt undertecknade av två personer i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning. De granskade låneavtalen och låneavierna överensstämmer med utbetalningarna från Kommuninvest. Vidare visar bankens insättningsuppgifter att lånebeloppen har utbetalats till kommunen, där en del av lånet har använts för att täcka förfallna skulder. Huvudboksutdrag bekräftar att lånen och efterföljande räntebetalningar är bokförda.

Sammanfattningsvis visar stickproven att upptagandet av låneskuld sker i enlighet med finanspolicyn och att alla steg i processen har kunnat verifieras. Granskningen

visar att det föreligger förbättringspotential gällande tydligare dokumentation av det samråd som sker i Finansrådet i samband med upptagande av lån.

Bedömning

Finns tydliga direktiv och riktlinjer avseende kreditrisker och lånevolym?

Delvis.

Vår bedömning baseras på att det finns fastställda direktiv och riktlinjer gällande risker och lånevolym kopplat till kommunkoncernens skulder. I finanspolicy lyfts skuldhantering där risker kopplat till finansieringsrisker, ränterisker och motpartsrisker har klarlagts och åtgärder identifierats för att mitigera riskerna. Kommunfullmäktige fastställer genom kommunplaner med årsbudget en total beviljad kreditram för förmedlade lån eller borgen till de kommunala bolagen.

Genomförda stickprov av den totala låneskulden och upptagande av nya lån visar att det föreligger efterlevnad av fastställd finanspolicy, beslutad delegationsrätt och fastställd kreditram. Vi rekommenderar en mer utförlig dokumentation av det samråd som sker i Finansrådet i samband med upptagande av lån för att tillse att det sker på ett transparent och korrekt sätt enligt finanspolicy.

Ansvarsfördelning och delegering

Revisionsfråga 4: Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegering gällande kommunens finanshantering?

Iakttagelser

Ansvarsfördelning av kommunens finanshantering

I dokumentet *Finanspolicy* framgår att ansvaret för finansverksamheten inom kommunen fördelas mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, ekonomidirektör, internbanken och de kommunala bolagen. Nedan återfinns en sammanfattning av respektive organs ansvar:

Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige har enligt finanspolicy ett övergripande ansvar för kommunens finanshantering och dess huvudsakliga uppgifter inkluderar bland annat:

- Fastställa kommunens finanspolicy baserat på förslag från kommunstyrelsen.
- Besluta årligen om den totala lånevolymen för kommunen och låneramar för hel- och majoritetsägda bolag.
- Godkänna nya finansieringskällor och fastställa ambitionsnivåer för finansiell hållbarhet.
- Fastställa ramar för borgensåtaganden för lån som inte tas av kommunen.
- Årligen fastställa principer och metodik för att beräkna avgifter och marknadsmässiga räntor för finanshanteringen.

Det operativa ansvaret för finanshanteringen delegeras av kommunfullmäktige till kommunstyrelsen inom de ramar som anges i finanspolicy.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens ansvar gällande finanshantering omfattar enligt finanspolicyn bland annat följande:

- Godkänna användning av nya finansiella instrument.
- Säkerställa att den fastställda finanspolicyn efterlevs och sprids inom organisationen.
- Följa kommunens finansiella situation genom rapportering från internbanken.
- Besluta om valutasäkring av kommunens identifierade valutaflöden.
- Fastställa instruktioner för internbanken och finansrådet.

Det löpande ansvaret för finansverksamheten delegeras vidare till ekonomidirektören.

Ekonomidirektör

Ekonomidirektören har enligt finanspolicyn det övergripande ansvaret att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande ramar och riktlinjer i finanspolicyn. Detta omfattar att leda och effektivisera den finansiella verksamheten inom internbanken samt att leda Finansrådets arbete. Ekonomidirektören ansvarar för att alla finansiella aktiviteter utförs med god intern kontroll. Vid behov initierar ekonomidirektören förslag till uppdateringar av finanspolicyn och fastställer under året uppdaterade nivåer för administrativa avgifter och marknadspåslag till bolagen. Dessutom säkerställer ekonomidirektören att de av kommunfullmäktige beslutade låneramar för bolagen görs tillgängliga genom checkkredit kopplad till bolagets koncernkonto.

Internbanken

Internbanken, som är en del av ekonomiavdelningen (sektor Styrning och stöd) och leds av kommunens ekonomidirektör, ansvarar enligt finanspolicyn för att samordna koncernens likviditetshantering, upplåning och finansiella riskhantering. Dess verksamhet styrs av en internbanksinstruktion och samverkar med kommunkoncernens verksamheter genom Finansrådet. Gävle Stadshus AB har möjlighet att ta externa lån, men internbanken utför upplåningen under kommunal borgen.

Internbankens ansvar innefattar bland annat:

- Uppföljning och rapportering av kommunens finansiella situation
- Efterlevnad av policy för finanshantering
- Säkerställande av tillräcklig likviditet för kommunens verksamheter
- Hantering av koncernkontosystemet och finansiella transaktioner
- Uppföljning av låne- och ränteförfall samt rådgivning i finansiella frågor
- Bevakning av finansiella marknader och valutasäkringar
- Rapportering till kommunala bolag
- Placering av överskottslikviditet enligt riktlinjer i policyn.

Finansrådet

Finansrådet fungerar enligt finanspolicyn som ett rådgivande organ till internbanken och kommunens ekonomidirektör. Dess huvudsakliga uppgift är att bidra med en helhetssyn på kommunkoncernens finansverksamhet. Finansrådet består av representanter från internbanken och kommunala bolag, och kan vid behov inkludera interna och externa experter för att tillföra erfarenhet och finansiell expertis. Rådet ska sammanträda regelbundet, och dessa möten ska dokumenteras i form av minnesanteckningar. Detaljer om finansrådets och internbankens ansvar finns i en separat instruktion.

Delegering av kommunens finanshantering

Kommunstyrelsens delegationsordning fastställer ansvarsområden för olika roller, exempelvis hur beslut om ekonomiska frågor ska delegeras från kommunstyrelsen till tjänstemän eller andra enheter. Exempel på detta är att vissa beslut om lån, budget och investeringar delegeras till specifika tjänstemän medan kommunstyrelsen behåller det övergripande ansvaret. Dokumentet *Reglemente för KS* förstärker detta genom att beskriva kommunstyrelsens roll som styrande och ansvarig för att följa upp ekonomiska processer.

Kommunstyrelsen har i beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning 2025⁹ uppdragit åt ekonomidirektören att tillsammans med en av fyra andra utsedda tjänstepersoner i nämnd ordning, att på kommunstyrelsens vägnar besluta om att:

- uppta lån inom ramen för upplåningsbeslut i kommunfullmäktige på kommunstyrelsens vägnar,
- ingå ränteswapavtal inom ramen för finanspolicyn,
- underteckna låne-, borgens- och ansvarsförbindelser på kommunstyrelsens vägnar,
- uppta kortfristiga krediter inom ramen för certifikatprogram och andra kortfristiga kreditavtal,
- beslut om kreditutrymme till respektive bolag samt tecknande av borgen för Gävle Stadshus AB inom av kommunfullmäktige angivna ramar för 2025, och
- med stöd av finanspolicy för Gävle kommunkoncern och placeringspolicy stiftelser, placera kommunens och donationsstiftelsernas likvida medel.

Vid genomgång av kommunstyrelsens delegationsordning konstaterar vi att beslut om att uppta lån, om medelsplacering och om utlåning har delegerats till ekonomidirektör och vid förfall, dvs som ersättare, enhetschef för ekonomiservice. Vi noterar att det därmed föreligger en skillnad mellan fastställd delegationsordning och kommunstyrelsens beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning som beskrivits ovan.

Av delegationsordningen framgår att beslut som har fattats med stöd av denna ska upprättas skriftligt och genast anmälas till kommunstyrelsen.

⁹ 2024-12-03 § 239.

Övrig information

Kommunstyrelsen har inrättat ett finansutskott. Av *Instruktion till Kommunstyrelsens Finansutskott*¹⁰ går att utläsa att finansutskottet är ett beredande organ under kommunstyrelsen. Utskottet får under beredningen fatta beslut av verkställighetskaraktär och av instruktionen framgår att utskottets beslutanderätt återfinns i kommunstyrelsens delegationsordning. Vid genomgång av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att utskottet inte har delegerats någon beslutsrätt. Vid intervju med verksamhetsföreträdare bekräftas att finansutskottet inte ansvarar för några frågor som berör kommunens finansverksamhet.

Bedömning

Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegering gällande kommunens finanshantering?

Ja.

Vår bedömning baseras på att det finns ett uttalat ansvar för kommunens finansverksamhet från beslut om totala låneramar och ramar för borgensåtaganden till hantering av finansiella transaktioner samt uppföljning och rapportering.

Det är kommunfullmäktige som har det övergripande ansvaret för kommunens finanshantering och som beslutar om låneramar och principer för finansverksamheten. Detta bedömer vi vara i enlighet med kommunallagens bestämmelser i 5 kap 1 § om ärenden av principiell beskaffenhet.

Vidare åligger det ett ansvar på kommunstyrelsen att säkerställa att finanspolicyn efterlevs och att fastställa instruktioner för internbank och finansråd. Det löpande ansvaret för finansverksamheten är ålagt på förvaltningen med ledning av ekonomidirektören. Det inkluderar ansvaret att leda verksamheten inom internbanken och finansrådet och att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt ramar och riktlinjer i finanspolicyn.

Vidare baseras bedömningen på att kommunstyrelsen har beslutat om delegation för upplåning och utlåning inom de av fullmäktige beslutade låneramarna samt för medelsförvaltning, vilket vi bedömer vara i enlighet med kommunallagens bestämmelser i 6 kap 37 §. Delegering av beslutanderätt medför möjlighet till en mer effektiv verksamhet genom att förkorta beslutsvägar samt handläggningstiden för ärenden. Vi vill dock poängtera att beslut som fattas med stöd av fastställd delegationsordning för kommunstyrelsen upprättas skriftligt och anmäls till kommunstyrelsen, vilket även innefattar beslut om upplåning och utlåning.

I granskningen har framkommit att kommunstyrelsens beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning för år 2025 skiljer sig mot bestämmelser kring beslut om att uppta lån, om medelsplacering och om utlåning i fastställd delegationsordning. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det inte råder diskrepans mellan styrelsens delegationsordning och fattat beslut för år 2025.

¹⁰ Beslutad av kommunstyrelsen 2023-02-07 § 55.

Finansförvaltningens organisering

Revisionsfråga 5: Finns det en ändamålsenlig, tydlig och effektiv organisering för finansförvaltningen?

lakttagelser

Av dokumentet *Internbanksinstruktion för finansverksamheten i Gävle kommun*¹¹ framgår att syftet med instruktionen är att på en övergripande nivå beskriva processerna för skuldförvaltningen utifrån de riktlinjer som anges i finanspolicyn. Internbanken ska säkerställa att kommunkoncernens likviditetshantering, upplåning, eventuella placeringar samt hantering av finansiella risker i övrigt samordnas och sköts på ett effektivt sätt. Internbanken är också en förutsättning för nyttjande av skalfördelar och uppbyggnad av önskvärd kompetens inom koncernen.

Vidare går att utläsa att skuldförvaltningen ska bedrivas och verkställas av internbanken medan beslut avseende skuldportföljen tas i samråd med finansrådet.

Av instruktionen framgår att internbankens arbete med skuldsanering i huvudsak består av fem huvudprocesser och omfattar likviditetsplanering, upplåning och riskhantering, affärsadministration, finansiell redovisning och rapportering. Det är internbanken som ansvarar för all extern upplåning och eventuell placering, utifrån likviditetsprognoser och inom ramen för finanspolicyn.

Av instruktionen återfinns en agenda som utgångspunkt vid samråd med finansrådet i samband med finansieringsbehov. De punkter som finns i agendan utgörs av:

- möjlighet till hållbar upplåning
- analys av likviditet
- analys av kommande lånebehov hos bolagen
- analys av befintlig skuldportfölj i relation till finanspolicyn
- analys av fördelning fast/rörlig ränta
- analys av befintlig skuldportföljs förfalloprofil
- analys av räntemarknaden avseende bland annat, kreditkostnad, räntekurvans lutning, förväntad ränteutveckling genom s.k. forwardkurvor, m. m.

Vid intervju med verksamhetsföreträdare beskrivs att Gävle kommuns internbanksfunktion skapades för att effektivisera hela kommunkoncernens skuldportfölj genom att samla kompetens och administration på en centraliserad nivå. Syftet med internbanken var även att få ner räntekostnaderna för såväl kommunen som de kommunala bolagen. Genom att kommunen upphandlar mer s.k. gröna¹² lån erhåller kommunen enligt uppgift rabatter som medför sänkta räntekostnader.

De intervjuade påtalar vikten av att få alla parter att samarbeta kring en sådan lösning som bygger på förtroende. Om kommunen och de kommunala bolagen är oense

¹¹ Fastställd av kommunstyrelsen 2023-03-14 § 47.

¹² Lån med ett hållbarhetssyfte. Av Kommuninvest hemsida framgår att om gröna lån väljs för att finansiera hållbara investeringar kommer pengarna från placerare som vill att deras förvaltade medel ska göra skillnad för miljö och klimat.

skulle inte samarbetet fungera. Genom införande av ett finansråd skapades ett forum där dialog och beslut om skuldportföljen sker gemensamt.

Enligt uppgift från de intervjuade diskuteras förfalloprofiler, rörliga och fasta lån mm i finansrådet i syfte att få en jämn förfallostruktur på lånen. Det anges finnas en dagordning för finansrådets sammanträden och vi har vid intervju tagit del av exempel på dagordning som bestod av följande punkter:

1. Analys externa skuldportföljen
2. Analys fördelning fast/rörlig ränta (bör behålla samma fördelning?)
3. Analys förfalloprofil
4. Analys möjlighet till hållbar upplåning
5. Analys likviditeten
6. Analys kommande lånebehov hos de bolag som var med på mötet
7. Kommande förfall och lånebehov

Vi konstaterar att punkterna i den dagordning vi tagit del av motsvarar agendan som anges i internbanksinstruktionen. Enligt uppgift från de intervjuade utgör finanspolicyn det styrande dokumentet för finansrådet och anges bygga på en standardiserad formulering för hela kommun Sverige.

Inom internbanken arbetar förutom ekonomidirektören två personer i rollen som finanscontroller. Därutöver anger de intervjuade att det inte finns några andra personer som har en god insyn och förståelse för internbankens funktion och de arbetsmoment som ska utföras. Vid intervju påtalas att arbete inom Gävle Stadshuskoncernen pågår kring kontinuitetsplanering. Fokus för detta arbete är först och främst kommunens beroende av IT-system. De intervjuade påtalar att det kan finnas behov av att lyfta den personella risken rörande den samlade finansverksamheten för kommunkoncernen i detta arbete. I sakgranskningen har framkommit att internbanken tillsammans med hela ekonomiavdelningen för närvarande arbetar med kontinuitetsplanering.

Bedömning

Finns det en ändamålsenlig, tydlig och effektiv organisering för finansförvaltningen?

Ja

Vår bedömning baseras på att Gävle kommuns finansförvaltning är organiserad i en centraliserad internbanksfunktion som ska säkerställa en effektiv hantering av likviditet, upplåning och placeringar samt finansiella risk. Ansvar för att bedriva finansverksamheten åligger internbanken och finansrådet spelar en viktig roll i att samordna och besluta om skuldportföljen.

I granskningen har det dock framkommit att det finns utmaningar kring beroende till ett fåtal nyckelpersoner samt kontinuitet som behöver synliggöras och hanteras. Se vidare revisionsfråga 6 för ytterligare beskrivning samt vår bedömning av utformning av intern kontroll och system för riskhantering inom finansförvaltningen.

Intern kontroll och system för riskhantering

Revisionsfråga 6: Är den interna kontrollen och systemet för riskhantering väl utformat och tillräcklig med hänsyn till kommunens förutsättningar och underliggande risker?

lakttagelser

I finanspolicyn lyfts den operationella risken som risken för förluster till följd av bristfälliga interna processer, mänskliga fel och felaktiga system. Det specificeras att operativa risker ska begränsas genom dokumenterade rutiner och processer, säkerställande av personoberoende och funktionsåtskillnad, säkerställande att finanshantering sker enligt fastställd finanspolicy samt löpande utbildning av personalen i finansiella frågor.

I dokumentet *Internkontroll Finans*, beskrivs aspekter av riskhantering kopplat till ränterisk och finansieringsrisk och internkontrollaktiviteter för att minska riskerna. I dokumentet *Internkontrollplan KS* beskrivs också aspekter av riskhantering och intern kontroll men inget med bäring på kommunens finansverksamhet. I tillägg till ovan finns en *Interbanksinstruktion* som på en övergripande nivå identifierar och beskriver de huvudsakliga processerna inom interbanksverksamheten. Utöver dessa dokument finns det inget övergripande ramverk för riskhantering och internkontroll upprättat specifikt för finansverksamheten som omfattar samtliga identifierade risker inklusive riskbedömning och kontrollmoment för att minska riskerna.

Vid intervjuer har det även framkommit att det utöver finanspolicyn samt interbanksinstruktionen inte finns några dokumenterade rutiner och processer som berör kommunens finansförvaltning. De intervjuade påtalar att det finns ett inarbetat informellt arbetssätt utifrån fastställd finanspolicy och kommunstyrelsens beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning.

Bedömning

Är den interna kontrollen och systemet för riskhantering väl utformat och tillräcklig med hänsyn till kommunens förutsättningar och underliggande risker?

Nej.

Vår bedömning baseras på att det saknas ett formellt och systematiskt risk- och internkontrollarbete kopplat till kommunens finansförvaltning. Det finns inget dokumenterat övergripande ramverk för internkontroll omfattande risk- och väsentlighetsbedömning med tillhörande tydligt kopplade kontrollmoment för samtliga identifierade risker. Vi bedömer detta vara en brist utifrån den inneboende risken i finansverksamheten som generellt kännetecknas av hög komplexitet, höga belopp och många transaktioner. Konsekvenserna av eventuella fel i hantering av finansförvaltningen kan vara väsentliga och få stora negativa effekter vilket behöver ställas i relation till effektiviseringar och besparingar. Vi vill därför påtala vikten av att riskhantering inom finansverksamheten även inkluderar en plan för hantering av både

finansiella samt operationella risker samt formaliserad rapportering av efterlevnad av styrande dokument.

I tillägg till ovan finns det även en avsaknad av dokumentation avseende nyckelprocesser inom finansförvaltningen som beskriver hur interbanksprocesserna skall utföras. Det finns även ett högt beroende till ett fåtal personer med nyckelkompetens vilket gör att konsekvenser vid frånvaro av dessa personer potentiellt kan få hög påverkan på verksamheten. Kombinationen av ett högt nyckelkompetensberoende samt avsaknad dokumenterade nyckelprocesser medför att den operationella risken inom finansförvaltningen bedöms som hög. Att säkerställa att nyckelprocesser, rutiner samt kontinuitetsplaner vid frånvaro av nyckelpersoner finns dokumenterade och är implementerade leder i sin tur till att minska personberoendet inom finansverksamheten.

Planering av betalningsförmåga/likviditet

Revisionsfråga 7: Finns det en ändamålsenlig planering av kommunens betalningsförmåga/likviditet på både kort (upp till 1 år) och lång sikt (upp till 5 år)?

lakttagelser

Enligt *Finanspolicyn* framgår att målet med kommunens hantering av betalningsförmåga och likviditetshantering är att kunna säkerställa att kommunen och dess bolag på kort och lång sikt har tillräckliga medel för att löpande kunna hantera in- och utbetalningar. Vidare framgår att kommunen kontinuerligt ska upprätthålla en likviditetsreserv för att vid varje tillfälle kunna sköta kommunkoncernens betalningsförpliktelser. Nivån på likviditetsreserven ska baseras på verksamhetens löpande intäkter och kostnader, låneförfall, räntebetalningar samt investeringar och avyttringar. Internbanken ansvarar för att säkerställa kommunkoncernens tillgång till likvida medel och likviditetsplaneringen ska samordnas i finansrådet. Finansrådet ansvarar även för att ta fram underlag till internbanken gällande kort- och långsiktiga likviditetsbehov genom att framtida kortsiktiga samt långsiktiga investerings- och finansieringsbehov diskuteras på finansrådets sammanträden. Vid intervjuer framgår vidare att internbanken stämmer av likviditeten i kommunkoncernen på daglig basis. Med tanke på att internbanken har effektiviserat hantering av den externa skuldportföljen ageras inte på mindre likviditetsförändringar. Identifieras likviditetsbehov på kortare sikt så finns både en kreditfacilitet på Swedbank samt ett certifikatsprogram att nyttja.

Förutom den analys som utförs av finansieringsbehovet (utifrån finansrådets sammanträden) genomförs även analyser avseende räntekurvans förväntade utveckling och dess påverkan på räntekostnaderna med hjälp av verktyget "KI-finans" (Kommuninvests webbaserade finansförvaltningstjänst för transaktionshantering, analys och rapportering av finansiella skulder samt likviditetsprognoser och planering av finansieringsbehov).

Bedömning

Finns det en ändamålsenlig planering av kommunens betalningsförmåga/likviditet på både kort (upp till 1 år) och lång sikt (upp till 5 år)?

Delvis.

Vi bedömer att kommunen har goda förutsättningar, genom hög kompetens hos nyckelpersoner, god uppfattning av den historiska utvecklingen av investeringar i verksamheterna och finansiering av dessa, samt goda analysmöjligheter utifrån möjligheter i KI-finans, att förstärka det framtåtriktade analysarbetet.

Analysarbetet kan förstärkas genom att vidareutveckla prognosarbetet, exempelvis genom att utveckla scenarier med olika utveckling av finansieringsbehovet. Scenarierna kan sedan användas i analysverktyget KI-finans vilket skulle möjliggöra en förbättrad bild av potentiella effekter på kommunens verksamhet och kostnader givet de olika scenariernas ränteutveckling samt utveckling av skuldportföljen. Denna analys kan även med fördel användas i större utsträckning i kommunens budgetarbete (och arbete med kommunplanen) där vi gör bedömning att interbankens insikter, uppfattning kring historisk utveckling, analyser och kompetens kan användas i högre utsträckning.

Uppföljning medelsförvaltning

Revisionsfråga 8: Sker en systematisk uppföljning av efterlevnaden av riktlinjer för medelsförvaltning?

Iakttagelser

Enligt *Riktlinje för intern styrning och kontroll för nämnder och bolag* ska det finnas en systematisk uppföljning av kommunens interna styrning och kontroll, vilket inkluderar ekonomisk hantering. Kommunstyrelsen ska se till att regelbundna rapporter och kontroller genomförs för att säkerställa att styrande dokument och beslut efterlevs. Riskbedömning och kontrollmoment lyfts fram som viktiga komponenter i detta arbete.

Av kommunfullmäktiges fastställda finanspolicy framgår att rapportering till kommunstyrelsen sker vid behandling av kommunplan och årsbudget, delårsrapporter och årsredovisning. Rapporteringen ska bland annat omfatta likviditetsutveckling, räntebildning och låneskuld. Syftet med rapporteringen anges vara att säkerställa att finanspolicyn följs samt för att följa upp utfall mot fastställda limiter. Syftet är även att hålla både beslutande och verkställande organ informerade om kommunens finansiella situation.

Enligt uppgift från de intervjuade sker återrapportering till kommunstyrelsen i form av finansrapporter, och utgör en redogörelse av förvaltningens efterlevnad av finanspolicyn. Av *Finansrapport tertial 2, 2024*¹³ går att utläsa att det sker en systematisk uppföljning av efterlevnaden av riktlinjer för medelsförvaltning inom

¹³ Daterad 2024-09-05.

Gävle kommunkoncern. Slutligen framgår att finansrapporten för tertiäl 2, 2024, fungerar som en återsrapportering till kommunstyrelsen av tillgångs- och skuldförvaltningen per den 31 augusti 2024.

Den skriftliga rapporteringen innehåller en analys av finansieringsrisk och ränterisk, där nyckeltal som kapitalbindningstid och räntebindningstid jämförs mot finanspolicyns riktlinjer. För kapitalbindningstiden är det fastställt att den inte ska vara under 2 år och att alla lån ska kunna återbetalas inom 15 år. Vid rapporteringstillfället per augusti 2024 var den genomsnittliga kapitalbindningstiden 3,4 år, vilket ligger inom de föreskrivna ramarna. För räntebindningstiden är målet 3 år med en tillåten avvikelse på +/- 12 månader, och den genomsnittliga räntebindningstiden per augusti 2024 var 3,3 år, vilket också ligger inom de tillåtna gränserna.

Dessutom rapporteras att högst 45% av lånestocken får förfalla inom 12 månader, och vid rapporteringstillfället per augusti 2024 var denna siffra 21%, vilket indikerar att riktlinjerna följs. På samma sätt ska minst 10% och högst 45% av räntejusteringarna ske varje 12-månadersperiod, och vid rapporteringstillfället per augusti 2024 var denna siffra 24%.

Bedömning

Sker en systematisk uppföljning av efterlevnaden av riktlinjer för medelsförvaltning?

Ja.

Vår bedömning baseras på att det sker en löpande uppföljning av efterlevnaden av riktlinjer för medelsförvaltning inom Gävle kommunkoncern, i enlighet med kommunens riktlinjer för internkontroll och finanspolicy. Kommunstyrelsen får regelbundna finansrapporter som fungerar som en återsrapportering av förvaltningens efterlevnad av finanspolicyn, vilket inkluderar analyser av finansieringsrisk och ränterisk.

Finansrapporten för tertiäl 2, 2024, visade att den genomsnittliga kapitalbindningstiden var 3,4 år och räntebindningstiden 3,3 år, vilket ligger inom de fastställda riktlinjerna. Dessutom var andelen av lånestocken som förfaller inom 12 månader 21%, och andelen räntejusteringar som sker varje 12-månadersperiod var 24%, vilket indikerar att de uppsatta gränserna följs. Detta bekräftar att det finns en effektiv uppföljning och efterlevnad av riktlinjerna för medelsförvaltning.

Rapportering till kommunstyrelsen

Revisionsfråga 9: Sker rapportering till kommunstyrelsen i enlighet med styrande dokument?

Iakttagelser

Enligt kommunstyrelsens reglemente så ansvarar kommunstyrelsen för kommunens medelsförvaltning, vilket inkluderar placeringar och upplåning av medel. De ska också bevaka att kommunens inkomster inflyter och att betalningar görs i tid samt vidta åtgärder för indrivning av förfallna fordringar. Rapportering till styrelsen ska ske tre gånger per år. Kommunstyrelsen ska rapportera till fullmäktige om hur samtliga

kommunens verksamheter utvecklats i förhållande till de fastlagda målen och den ekonomiska ställningen under budgetåret.

Rapportering är en del av kommunens styrningsprocess enligt *riktlinjer för internkontroll*. Kommunstyrelsen ska informeras genom regelbundna rapporter som sammanfattar efterlevnad, riskbedömningar och ekonomisk ställning. Riskbedömning för 2024 betonar också vikten av att kommunstyrelsen hålls uppdaterad om risker och interna kontroller.

Som beskrivits under revisionsfråga 8 sker återrapportering av kommunens finansverksamhet i form av finansrapporter som bland annat omfattar likviditetsutveckling, räntebindning och låneskuld. Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll januari 2024 - februari 2025 kan konstateras att kommunstyrelsen har behandlat/tagit del av finansrapporter vid tre tillfällen, varvid den senaste avsåg finansrapporten tertial 2, 2024, som behandlades 2024-10-08 § 180.

Vid intervjuer beskrivs att utöver finansrapporterna sker ingen ytterligare rapportering till kommunstyrelsen. Innehållet i finansrapporterna är framtagna av förvaltningen och styrelsen ställer inga ytterligare krav på rapportering. Återrapportering via finansrapporten anges vara en bekräftelse på efterlevnad av finanspolicyn.

Bedömning

Sker rapportering till kommunstyrelsen i enlighet med styrande dokument?

Ja.

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen erhåller regelbundna finansrapporter som en del av styrningsprocessen enligt kommunens riktlinjer för internkontroll och finanspolicy. Rapporteringen av finansförvaltningen omfattar aspekter såsom likviditetsutveckling, räntebindning och låneskuld. Under perioden januari 2024 - februari 2025 har kommunstyrelsen behandlat finansrapporter vid tre tillfällen, vilket visar att rapporteringen sker i enlighet med de styrande dokumenten.

Samlad bedömning

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

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

Rekommendationer



Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Kopplat till direktiv för förvaltning av kommunens medel (revisionsfråga 2) har vi noterat att finanspolicyn saknar bestämmelser gällande nivåer för kommunens likviditetsreserv. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa konkreta bestämmelser/kvantitativa mått som stöd i arbetet med framtagande av nivåer för likviditetsreserv. Detta i syfte att säkerställa att kommunen har en tydlig hantering av betalningsberedskap för kommunkoncernen över tid.
- Gällande direktiv och riktlinjer avseende kreditrisker och lånevolym (revisionsfråga 3) har vi noterat att det finns förbättringspotential kopplat till dokumentation av det samråd som sker. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att en mer utförlig dokumentation sker rörande det samråd som sker i Finansrådet i samband med upptagande av lån för att skapa spårbarhet att det sker på ett transparent och korrekt sätt enligt finanspolicyn.
- Kopplat till ansvarsfördelning och delegering (revisionsfråga 4) har vi noterat att det föreligger skillnader mellan kommunstyrelsens delegationsordning och styrelsens beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över och revidera kommunstyrelsens delegationsordning för att säkerställa att det inte råder diskrepans mellan delegationsordningen och kommunstyrelsens beslut om delegation för upplåning och medelsförvaltning 2025. I samband härmed bör även revidering av delegationsordningen ske för att tydliggöra rollerna rörande vem som har delegat att besluta om att uppta lån, om medelsförvaltning och om utlåning. Vi rekommenderar även kommunstyrelsen att säkerställa att beslut om upplåning och medelsförvaltning som fattas med stöd av delegationsordningen upprättas skriftligt och anmäls till styrelsen.
- Gällande intern kontroll och system för riskhantering (revisionsfråga 6) har vi noterat att det saknas ett övergripande ramverk för internkontroll. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att förstärka risk- och internkontrollarbetet kopplat till kommunens finansförvaltning genom att dokumentera övergripande




ramverk för internkontroll omfattande risk- och väsentlighetsbedömning med tillhörande tydligt kopplade kontrollmoment för samtliga identifierade risker.

- Kopplat intern kontroll och system för riskhantering (revisionsfråga 6) har vi även noterat att det saknas dokumenterade nyckelprocesser inom finansförvaltningen. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att dokumentera finansverksamhetens nyckelprocesser och upprätta tillhörande rutindokument i syfte att minska den operationella risken och personberoendet i finansverksamheten. Dokumenterade processer och rutiner ger andra god förståelse och stöd för att kunna utföra arbetsuppgifter och kontroller inom finansförvaltningen, vilket i sin tur bidrar till att minska personberoendet. Som en del i detta bör även säkerställas att det finns tillräckliga personalresurser med fler personer som har kunskap på området.
- Gällande ändamålsenlig planering av betalningsförmåga på kort och lång sikt (revisionsfråga 7) har vi noterat att analysarbetet kan vidareutvecklas. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att prognosarbetet vidareutvecklas exempelvis genom att upprätta scenarier med olika utveckling av finansieringsbehovet för att kunna ge en bättre bild av potentiella effekter på kommunens verksamhet och kostnader. Denna analys kan även med fördel användas i större utsträckning i kommunens kommande budgetarbete.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det upprättade riktlinjer för medelsförvaltning och en aktuell finanspolicy?	Ja Kommunen har upprättat en finanspolicy och tydliga riktlinjer för medelsförvaltning i enlighet med kommunallagens krav. Dessa riktlinjer omfattar centrala delar såsom likviditetshantering, skuldhantering och placeringsföreskrifter, vilket säkerställer att verksamheten bedrivs enligt gällande regelverk.	
2. Finns direktiv avseende riskmått och fördelning av vilken typ av finansiella instrument som får användas vid förvaltning av kommunens medel?	Delvis Finanspolicyn innehåller övergripande direktiv om riskmått och typer av finansiella instrument. Det saknas dock tillräckliga konkreta bestämmelser för att fastställa nivåer på likviditetsreserven, vilket är avgörande för att upprätthålla en tillfredsställande betalningsberedskap.	

3. Finns tydliga direktiv och riktlinjer avseende kreditrisker och lånevolym?	<p>Delvis</p> <p>Det finns riktlinjer för kreditrisker och lånevolym i finanspolicyn, med åtgärder för att hantera finansieringsrisk, ränterisk och motpartsrisk. Dock finns det behov av att förbättra dokumentationen av beslutsprocesser för att säkerställa transparens och tydlig hantering av vidareutlåning.</p>	
4. Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegering gällande kommunens finanshantering?	<p>Ja</p> <p>Kommunens finansförvaltning har en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och internbanken. Det finns dock vissa diskrepans mellan delegationsordningen och kommunstyrelsens beslut, vilket bör åtgärdas för att tydliggöra beslutsmandaten.</p>	
5. Finns det en ändamålsenlig, tydlig och effektiv organisering för finansförvaltningen?	<p>Ja</p> <p>Finansförvaltningen är organiserad genom en centraliserad internbanksfunktion som säkerställer en effektiv hantering av likviditet, upplåning och riskhantering. Dock finns ett beroende av ett fåtal nyckelpersoner, vilket innebär att kontinuitetsplaner bör utvecklas för att minska personberoendet.</p>	
6. Är den interna kontrollen och systemet för riskhantering väl utformat och tillräcklig med hänsyn till kommunens förutsättningar och underliggande risker	<p>Nej</p> <p>Det saknas ett systematiskt och dokumenterat ramverk för internkontroll och riskhantering. Frånvaron av tydliga kontrollmoment och riskbedömningar ökar den operationella risken, vilket kan leda till allvarliga konsekvenser vid felhantering.</p> <p>Vidare noteras avsaknad av dokumentation avseende nyckelprocesser som beskriver hur internbanksprocessernas skall utföras. Det finns även ett högt beroende till ett fåtal personer med nyckelkompetens. Kombinationen medför att den operationella risken bedöms som hög.</p>	

7. Finns det en ändamålsenlig planering av kommunens betalningsförmåga/likviditet på både kort (upp till 1 år) och lång sikt (upp till 5 år)	Delvis Det finns en god grund för likviditetsplanering, och dagliga avstämningar sker inom internbanken. Dock behöver planeringsarbetet utvecklas, särskilt genom att använda scenarie baserade analyser för att stärka den långsiktiga planeringen.	
8. Sker en systematisk uppföljning av efterlevnaden av riktlinjer för medelsförvaltning	Ja Kommunstyrelsen får regelbundna finansrapporter som innehåller analyser av finansieringsrisk, räntebindning och låneskuld. Rapporteringen sker systematiskt i enlighet med finanspolicyns krav.	
9. Sker rapportering till kommunstyrelsen i enlighet med styrande dokument?	Ja Kommunstyrelsen erhåller rapporter enligt de fastställda styrdokument. Under en granskad period har rapportering till kommunstyrelsen skett vid tre tillfällen och omfattat information om kommunens ekonomiska situation och efterlevnad av finanspolicyn.	

Bilaga - begreppslista

Nedan återfinns en begreppslista innehållande ett antal ord med tillhörande definition/förklaring, hämtad från Gävle kommuns *Finanspolicy*.

Begrepp	Definition/förklaring enligt finanspolicyn
Likviditetshantering	Säkerställa att kommunen och dess bolag på kort och lång sikt har tillräckliga medel för att löpande kunna hantera in- och utbetalningar. Kommunen ska kontinuerligt upprätthålla en likviditetsreserv för att vid varje tillfälle kunna sköta kommunkoncens betalningsförpliktelser. Nivån på likviditetsreserven ska baseras på verksamhetens löpande intäkter och kostnader, låneförfall, räntebetalningar samt investeringar och avyttringar.
Skuldhantering	Minimera upplåningskostnader och trygga finansiering för kommunen och dess bolag på såväl lång som kort sikt.
Placeringsföreskrifter	Överskottslikviditet i kommunen eller bolagen får placeras i avvaktan på att lån förfaller till betalning eller amortering kan göras. Kapitalförvaltningen i kommunkoncernen ska hanteras i linje med kommunallagen 11 kap. 2 § där det anges att kommunen ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Kravet på god säkerhet innebär bland annat att kredit-, ränte- och likviditetsrisker ska undvikas eller minimeras.
Riskmått	<p>Riskmått är ett sätt att kvantifiera (mäta) de identifierade riskerna. I finanspolicyn redogörs för ett antal identifierade finansiella risker. Nedan återfinns de riskmått som finns angivna i finanspolicyn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Andelen ränteförfall inom 12 månader får max uppgå till 45 % av portföljen. • Genomsnittlig räntebindningstid ska ligga i intervallet 2-4 år. • Räntebindning för enskilda lån får inte överstiga 10 år • Om ratingen för en finansiell motpart försämras under A- får inga fler transaktioner som ytterligare ökar motpartsrisken genomföras. • Placeringar främst i kreditvärdiga räntebärande värdepapper med hög likviditet alternativt placering på konto. • Beslut om valutasäkring fattas av kommunstyrelsen eller respektive bolagsstyrelse för alla betalningar inom kommunen/kommunkoncernen som överstiger ett värde om 500 000 SEK vid ingång kontrakt. • Tillse att rutiner och processer är dokumenterade. • Så långt det är möjligt säkerställa personoberoende och funktionsåtskillnad • Säkerställa att finanshanteringen sker i linje med denna policy avseende ansvar, rapportering och hantering av finansiella risker.

	<ul style="list-style-type: none"> • Löpande utbilda personalen i finansiella frågor.
Överskottslikviditet	Likvida medel på bankkonto som inte behövs som likviditetsreserv.

2025-04-24

Hanna Franck

Cecilia Axelsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 10 oktober 2024 och från den 29 januari 2025. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.