

# **Pensionsfondens förvaltning – intern kontroll**

## Pensionsfondens förvaltning – intern kontroll

### Bakgrund

Landstingets revisorer genomför årlig granskning av landstingets samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har landstingets revisorer i en risk- och väsentlighetsbedömning beskrivit de områden som revisorerna främst anser att revisionsinsatserna skall fokusera på. Detta för att revisorerna med rimlig säkerhet skall kunna uttala sig i ansvarsprövningsprocessen.

Baserad på risk – och väsentlighetsbedömningen gör revisorerna en årlig revisionsplan. Som en del av revisionsplanen för verksamhetsåret 2010 har revisorerna beslutat att en granskning av pensionsfondens förvaltning ska ingå.

De medel som förvaltas i pensionsfonden utgör en betydande del av landstingets samlade ekonomiska förvaltning och pensionsfondens utveckling är betydelsefull för landstingets framtida ekonomi.

Landstingsfullmäktige beslutade under 2008 om en ny finanspolicy för Landstinget i Värmland. I denna ingår bland annat en placeringspolicy. Placeringspolicyn innehåller riktlinjer för fördelning mellan tillgångslag och beskrivning av organisation och ansvarsfördelning. Policyn anger också rapporteringsföreskrifter samt berör etiska aspekter. Den nya policyn innebär förändringar för landstinget, både vad gäller samarbetspartners och formerna för placering.

### Syfte

Den övergripande revisionsfrågan är att bedöma om landstingsstyrelsen har en tillräckligt god intern kontroll avseende pensionsfondens förvaltning.

Granskningens syfte är att

- kartlägga vilka rutiner landstinget tillämpar för placering.
- vilken riskvärdering som landstingsstyrelsen gjort/gör avseende pensionsfonden.

- kartlägga processen för att upphandla fondförvaltare och rådgivning samt bedöma om nuvarande rådgivning är oberoende på det sätt som regleras i fullmäktiges placeringspolicy.
- mot bakgrund av ovanstående, bedöma om landstingsstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillse att den interna kontrollen med rimlig säkerhet säkerställer att landstingsfullmäktiges beslut och gällande bestämmelser i övrigt efterlevs.

### **Avgränsning**

Granskningen omfattar förvaltning av landstingets pensionsfond under 2010.

### **Revisionskriterier**

Granskningen har genomförts utifrån den av fullmäktige fastställda placeringspolicyn samt god redovisningssed och gällande bestämmelser för upphandling.

### **Ansvarig nämnd**

I sin roll som ansvarig nämnd för landstingets ekonomiska förvaltning har landstingsstyrelsen ett ansvar för att pensionsfonden förvaltas på ett ur ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt. Landstingsstyrelsen ska tillse att en återkoppling av pensionsfondens förvaltning och resultat sker till landstingsfullmäktige. Styrelsen ansvarar också för att den interna kontrollen är tillräcklig.

### **Metoder**

Granskningen har genomförts i form av dokumentanalys och intervjuer. Intervjuerna har genomförts med ekonomi- och finanschef vid landstinget och företrädare för den externa leverantören inom området, Agentia.

### **Granskningsansvariga**

Projektet har genomförts av revisionskontoret.

### **Resultat**

#### *Allmänt om landstingets finans- och placeringspolicy*

Landstingets finans- och placeringspolicy fastställdes av landstingsfullmäktige under hösten 2008. Policyn togs fram av landstingets finanschef (dåvarande finanscontroller) och landstingets redovisningschef med stöd av en

extern kapitalförvaltare, Agenta. Policyn tillämpades från och med 2009 på helårsbasis. Delar av policyns innehåll berörs i denna rapport i de kommande avsnitten.

Enligt finanspolicyn ska en genomgång av denna göras årligen. Den ska också uppdateras med hänsyn till aktuella förhållanden inom landstinget samt till utvecklingen på de finansiella marknaderna. Någon genomgång och uppdatering har ännu inte genomförts. Mot bakgrund av kravet på årlig genomgång av policyn anser vi att en sådan nu bör genomföras.

### *Huvudsaklig samarbetspartner för fondförvaltning och extern rådgivning*

I samband med införandet av den nya placeringspolicyn förändrades formen för att förvalta pensionsmedlen. Den närmast föregående modellen innebar att landstinget placerade medel hos endast en förvaltare. Den nya modellen innebär att medlen placeras i fondplattformar som i sin tur innehåller många olika fonder och förvaltare. Enligt uppgift hade finanschefen när policyn utarbetades, kontakt med flera olika förvaltare och konsulter i finansbranschen. En jämförelse mellan olika alternativa former för att förvalta medel och värdering av dessa genomfördes. Arbetet dokumenterades dock inte. Alla landstingets medel som har placerats i fonder är idag placerade i fondplattformar som kapitalförvaltaren Agenta administrerar. Samarbetet med Agenta har inte på ett samlat sätt formaliserats genom avtal mellan parterna eller på annat sätt. Villkoren för placering i fondplattformarna regleras dock genom fondbestämmelser.

Enligt undantag i 1 kap 6 § lag (2007:1091) om offentlig upphandling ska lagens bestämmelser inte tillämpas på ”finansiella tjänster i samband med utfärdande, försäljning, förvärv eller överlåtelse av värdepapper eller andra finansiella instrument”. Enligt uppgift är detta undantag motivet till att valet av samarbetspartner inte föregicks av något formaliserat upphandlingsförfarande.

Enligt placeringspolicyn kan landstinget insatsvis eller löpande anlita externa rådgivare. Rådgivningen kan avse upphandling av extern kapitalförvaltare, utvärdering, rådgivning kring risk- och tillgångsallokering m.m. Fullmäktige har i policyn slagit fast att extern rådgivare ska vara oberoende. Det innebär enligt policyn att rådgivaren inte ska bedriva sådan verksamhet som kan innebära en intressekonflikt, eller via formella samarbeten, ägande eller liknande stå i beroendeställning till sådan verksamhet.

En viktig extern rådgivare för landstinget är Agenta som också deltar med en person i det s.k. placeringsrådet. Det är en grupp som utöver representanten för Agenta består av ekonomichefen och finanschefen. Rådets arbete har inte reglerats i någon arbetsordning eller liknande och det finns heller inga minnesanteckningar från rådets möten. Utöver dessa råd inhämtar finanschefen löpande råd från olika aktörer på finansmarknaden. Granskningen har visat att landstinget inte särskilt har upphandlat rådgivningsstjänster.

Landstinget erlägger inte någon separat ersättning för de rådgivningstjänster som Agentia levererar. Agentia erhåller ersättning i form av en andel av den avkastning på landstingets medel som överträffar uppsatta jämförelseindex. Det innebär att Agentia endast får betalt för sina tjänster om landstinget placerar medel i de fondplattformar som Agentia erbjuder. En förutsättning är att avkastningen överträffar marknaden. Enligt företrädare för Agentia utgör inte detta något beroendeförhållande. Agentia är istället, enligt företagets egen uppfattning, mer oberoende än andra samarbetspartners eftersom Agentia på ett transparent sätt tar betalt av kunderna och inte av fondförvaltarna genom s.k. kick-backs på de medel som kunderna väljer att placera hos förvaltarna. Både landstingets finanschef och ekonomichef anser att oberoendet är större med den nya formen för medelsförvaltning än den som landstinget tidigare tillämpade.

Vi anser att det finns vissa frågor rörande samarbetet med Agentia som skulle vinna på att tydligare motiveras och dokumenteras. En fråga rör formerna för val av samarbetspartner för kapitalförvaltning och rådgivning. Vi har inte gjort någon bedömning av huruvida rådgivningstjänsterna ingår i det undantag från LOU som redovisas ovan. Enligt intern och extern upphandlingsexpertis är rättsläget oklart vad gäller omfattningen av detta undantag. Oaktat detta anser vi att det finns skäl för att tydligare dokumentera motiven för valet av form för fondförvaltning samt val av samarbetspartner. Motiven för att avstå från upphandling enligt LOU bör också dokumenteras.

En annan fråga är om rådgivningen är oberoende enligt vad som framgår av den av fullmäktige beslutade policyn. Vi anser att det är svårt att göra en sådan bedömning eftersom det saknas en samlad dokumentation av affärsförhållandet mellan landstinget och Agentia. Vi anser att landstingsstyrelsen bör tillse att affärsförhållandet dokumenteras på ett samlat sätt för att öka transparensen i hanteringen och ge förutsättningar för en bedömning av graden av oberoende. Styrelsen bör också säkerställa att en sådan bedömning görs och dokumenteras.

#### *Organisation och fördelning av arbetsuppgifter och beslutanderätt*

I finanspolicyns avsnitt "Organisation och ansvarsfördelning" beskrivs fördelning av arbetsuppgifter och beslutanderätt avseende finansförvaltningen. Enligt policyn är landstingsstyrelsen medelsförvaltare och delegerar det operativa förvaltningsuppdraget till ekonomistaben/ekonomichefen. Styrelsen är ansvarig för strategiska frågeställningar. Här ingår beredning av policy för beslut i fullmäktige, säkerställande av att förvaltningen sker i överensstämmelse med policy och gällande lagar samt en löpande utvärdering av förvaltningen i förhållande till fastställda förvaltningsmål.

Ekonomichefen ansvarar enligt policyn för att denna efterlevs, för att utforma förvaltningsinriktning, för att finansiella transaktioner genomförs inom ramen för policy och gällande delegation, för att rapportera till styrelsen och för att genomföra förändringar inom ramen för policyn. Vidare ska ekono-

michefen initiera, bereda och genomföra förändringar av policyn, följa upp efterlevnad av placeringsdirektiv och avtal samt företräda landstinget gentemot externa motparter.

Det framgår också av policyn att ekonomichefens delegationsbeslut ska ske efter samråd med landstingsdirektören. Det anges även att landstingets ordinarie attestreglemente gäller förutom ovanstående ansvarsfördelning.

Av landstingsstyrelsens delegeringsordning framgår att styrelsen har delegerat till finanschefen att besluta i ärenden gällande placering av pensionsmedel, depåöppning och kontoöppning. Även beslut om förändring avseende förvaltare och finansiella investeringar har delegerats till finanschefen. Ekonomichefen är ersättare.

Delegation av frågor som rör fondförvaltningen är således reglerade i två olika dokument. Dokumenten har delvis olika struktur när det gäller beskrivning av vad det är som har delegerats. Detta medför enligt vår bedömning att det är oklart vilket ansvar som framför allt ekonomichefen har. I samband med en genomgång och uppdatering av policyn bör delegationerna ses över så att arbetsuppgifter och beslutanderätt regleras på ett tydligt sätt.

### *Uppföljning och rapportering*

I placeringspolicyn har fullmäktige beslutat om att landstinget löpande under året ska sammanställa en rapport över förvaltningsutfallet. Det framgår av policyn vilka punkter som minst ska finnas i rapporten. Det framgår inte av policyn vem som ska sammanställa rapporten eller vem som är mottagare av den. Placeringspolicyn reglerar också att en årsrapport över fondförvaltningen ska lämnas till landstingsstyrelsen.

Granskningen har visat att uppföljning och rapportering av resultatet av finansförvaltningen genomförs inom ramen för övrig uppföljning och rapportering. Det innebär att rapportering lämnas i månadsrapporter, delårsrapporter och årsredovisning. Enligt uppgift lämnas därutöver vid behov muntlig rapportering till landstingsstyrelsen och i viss utsträckning till landstingsfullmäktige. Den rapportering som hittills lämnats innehåller inte all den information som återges i placeringspolicyn.

Uppföljning från ekonomichefens sida genomförs genom löpande kontakt med finanschefen. Uppföljningen dokumenteras i viss utsträckning.

Vi anser att uppföljning och rapportering bör utvecklas så att den följer bestämmelserna i placeringspolicyn. Vid en genomgång och uppdatering av policyn bör det förtydligas vilken rapportering som ska lämnas till olika organisatoriska nivåer baserat på respektive nivåns ansvar.

### *Placeringsarbetet och den löpande bokföringen*

Granskningen har omfattat en genomgång av de rutiner som tillämpas vid köp och försäljning av värdepapper samt löpande bokföring. Köp- och för-

säljningstransaktionerna föregås av diskussioner i placeringsrådet. Transaktionerna genomförs därefter och beslutas enbart av finanschefen. I viss utsträckning har både ekonomichef och finanschef skrivit under köp- och säljorder men rutinen har under 2010 inte varit formaliserad. Utbetalning av medel genomförs i enlighet med landstingets ordinarie utbetalningsfunktion, där flera personer från ekonomistaben är involverade i handläggningen. Enligt uppgift samråder finanschefen därutöver löpande muntligt med ekonomichefen inför olika typer av transaktioner.

En grundläggande förutsättning för en tillfredsställande intern kontroll är att ingen enskild person ska kunna handlägga en transaktion helt på egen hand. Det är önskvärt att det finns s.k. tvåpersonershantering som syftar till att säkerställa att fel upptäcks och förhindras. Vi anser att den interna kontrollen inom fondförvaltningen bör förstärkas genom att införa tvåpersonershantering.

### *Etiska riktlinjer*

I placeringspolicyn anges att landstinget ska tillämpa de riktlinjer som AP-fonderna tillämpar. Det innebär att medel inte ska placeras i företag som bryter mot vissa internationella konventioner. Enligt uppgift genomför inte landstinget någon särskild uppföljning av om riktlinjerna tillämpas. De ingår dock enligt uppgift som direktiv till de placerare som anlitas.

Landstingsstyrelsen bör säkerställa att det genomförs en uppföljning av i vilken utsträckning de etiska riktlinjer som anges i policyn efterlevs.

### *Sammanfattande bedömning*

Under granskningen har framkommit att det finns behov av att stärka internkontrollen och tydligare dokumentera olika förhållanden rörande förvaltningen av pensionsfonden. De förbättringsbehov som vi har identifierat är följande:

- Finanspolicyn bör uppdateras årligen, i enlighet med vad som framgår av policyn.
- Affärsförhållandet med Agentia bör dokumenteras på ett samlat sätt för att öka transparensen i hanteringen och ge förutsättningar för en bedömning av graden av oberoende. En bedömning av oberoendet bör också genomföras och dokumenteras.
- Reglering av hur arbetsuppgifter och beslutanderätt har delegerats bör ses över för att öka tydligheten.
- Uppföljning och rapportering bör utvecklas så att den följer bestämmelserna i placeringspolicyn. Det bör även förtydligas vilken rapportering som ska lämnas till olika organisatoriska nivåer baserat på respektive nivåns ansvar.

- Den interna kontrollen inom fondförvaltningen bör förstärkas genom att införa tvåpersonershantering.
- Det bör genomföras en uppföljning av i vilken utsträckning de etiska riktlinjer som anges i policyn efterlevs.

Anders Marmon  
CKR

Veronica Hedlund Lundgren  
Revisionschef