

Vurdering av utkast til nytt finansreglement og rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen for Lindås kommune

12.04.2018



Innledning

FINANSinnkjøp AS er av Lindås kommune benyttet som uavhengig kompetanse til å vurdere om utkast til finansreglement og administrative rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen er i samsvar med forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 5.

Det er etter FINANSinnkjøp AS oppfatning at Lindås kommunes utkast til finansreglement av april 2018 legger rammer for en finans- og gjeldsforvaltning som er i tråd med kommuneloven og forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning.

Det er etter FINANSinnkjøp AS oppfatning at Lindås kommunes utkast til administrative rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen, sett i sammenheng med utkast til finansreglement, totalt sett tilfredsstillende de minimumskrav og retningslinjer som følger av forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 8.

Drøbak/Bergen, 12. april 2018



Tor Kristian Hansen
Daglig leder



Steinar Mørch-Olsen
Partner

Innhold

Innledning.....	1
1. Bakgrunn	3
2. Mandat	3
3. Vurderingsgrunnlag.....	4
3.1 Finansreglement.....	4
3.2 Rutiner	8
4. Konklusjon	9
Vedlegg 1	10
Vedlegg 2	25
Vedlegg 3	26
Vedlegg 4	38

1. Bakgrunn

LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 52 punkt 1 pålegger at "kommunestyret og fylkestinget skal selv gi regler for kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning".

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning av 1.1.2017 legger rammer for finans- og gjeldsforvaltningen og minimumsbestemmelser for innholdet i finansreglementet.

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 2 andre ledd pålegger at reglementet skal vedtas minst én gang i hver kommunestyre- og fylkestingsperiode.

Lindås kommune har april 2018 utarbeidet revidert utkast til nytt finansreglement og administrative rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen (vedlegg 3 og 4). Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 5 pålegger kommunestyret og fylkestinget at uavhengig instans med kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning vurderer om finansreglementet legger rammen for en finans- og gjeldsforvaltning som er i tråd med kommunelovens og forskriftens regler. Vurderingen skal skje før reglementet vedtas i kommunestyret og fylkestinget.

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 8 pålegger at det skal etableres administrative rutiner som sørger for at finans- og gjeldsforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, og at finans- og gjeldsforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Det skal etableres rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet. Uavhengig instans skal vurdere rutinene.

FINANSinnkjøp AS er ett frittstående rådgivningsselskap med bred erfaring innenfor kommunal finans- og gjeldsforvaltning. FINANSinnkjøp AS står fritt fra den kommunale administrasjonen og forvalter ikke Lindås kommunes porteføljer, og er å regne som uavhengig instans etter merknader til forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 5.

2. Mandat

FINANSinnkjøp AS sin leveranse vil bestå av:

- **Vurdering / kvalitetssikring av Lindås kommunes utkast til nytt finansreglement.** FINANSinnkjøp vil vurdere hvorvidt Lindås kommunes utkast til finansreglement legger rammer for en finans- og gjeldsforvaltning som er i tråd med kommuneloven og forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltnings bestemmelser.
- **Vurdering / kvalitetssikring av Lindås kommunes rutiner for finansforvaltningen.** FINANSinnkjøp vil vurdere hvorvidt Lindås kommunes utkast til rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen er i tråd med kommunelovens og forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 8 bestemmelser.

FINANSinnkjøp AS utarbeider skriftlig vurdering som vil vedlegges utkast til nytt finansreglement og rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen i Lindås kommune, når disse skal vedtas av Lindås kommunestyre.

3. Vurderingsgrunnlag

Mottatt utkast til finansreglement og administrative rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen av april 2018. Dokumentene blir vurdert opp mot forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning og Kommuneleien.

3.1 Finansreglement

Vurdering av utkast til nytt finansreglement for Lindås kommune, gjengitt i kronologisk rekkefølge etter forskriftens krav:

§ 2 Har kommunestyret selv gitt regler for kommunens finans- og gjeldsforvaltning?

Forutsettes, vurderes ikke av uavhengig instans.

§2 Er reglementet vedtatt minst en gang per kommunestyreperiode?

Forutsettes, vurderes ikke av uavhengig instans.

§ 3 Er hensynet til forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke løpende betalingsforpliktelser vektlagt ved fastsettelsen av reglementet?

Utkastets inneholder målsettinger og begrensninger for plassering og forvaltning av «ledig likviditet og andre midlar berekna for driftsformål», «kommunens gjeldsportefølje og øvrige finansieringsavtaler» og «Forvaltning av kommunens langsiktige finansielle Aktiva».

Kommunen har av punkt 4 en presisering som sier «Kommunen skal til en kvar tid ha likviditet (inkludert trekkrettar) til å dekke løpande forpliktingar.»

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 3 Inneholder reglementet bestemmelser som hindrer kommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko, herunder bestemmelser for å begrense kommunens refinansieringsrisiko ved opptak av lån?

Kommuneleiens § 52 punkt 3 pålegger at «Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall».

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 3 første ledd, andre setning pålegger at «Reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finans- og gjeldsforvaltning». Videre legger merknadene til § 3 opp til at kommunestyret eller fylkestinget selv gjennom fastsettelsen av finansreglementet tar stilling til hva som er tilfredsstillende avkastning og vesentlig finansiell risiko.

Merknadene til forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 5, femte ledd, andre setning tilsier at uavhengig instans vurderer hvorvidt reglementet legger rammer for en finans- og gjeldsforvaltning som ikke tar vesentlig finansiell risiko. Merknadene

til § 3 femte ledd, tilsier at det er naturlig å vurdere risikoen i kommunens totale forvaltningsportefølje og risikoen i de enkelte finansielle instrumenter ved vurdering av begrepet “vesentlig finansiell risiko”.

Utkastets inneholder målsetting om at kommunen skal ha en forsvarlig risikoprofil og at kommunen alltid skal kunne betale sine løpende forpliktelser.

For gjeldsforvaltningen inneholder punkt 8 begrensinger hva angår tillatt renterisiko og tillatt refinansieringsrisiko.

For plassering og forvaltning av «ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål» inneholder punkt 6 klare rammer for tillatte plasseringer. Kommunen kan plassere ledig likviditet (utover det som trengs for å dekke kommunens løpende forpliktelser de kommende 30 dager) i bankinnskudd og rentefond. Tillatt risiko og volumbegrensninger følger for de ulike plasseringsalternativene.

Utkastets punkt 7 inneholder bestemmelser for langsiktige finansielle aktiva, som kan plasseres i aksjemarked og rentemarked (inkludert bankinnskudd). I reglementet er det lagt inn begrensninger hva angår bindingstider, konkurssannsynlighet med mer.

Maksimalt kan 35 % av langsiktige finansielle aktive plasseres i aksjefond og egenkapitalbevis i norske sparebanker. Aksjeandelen anses som normal sammenliknet mot andre kommuner. Reglementet sier at aksjeforvaltningen skal være forsiktig, noe som igjen peker i retning av en aksjeforvaltning med begrenset risiko. Det er også lagt opp til at maksimalt 25 % av langsiktige finansielle aktiva kan plasseres i Norske eller utlandske aksjer, dette betyr at dersom kommunen plasserer maksimal andel i aksjemarkedet vil dette være spredt mellom Norge og Utland. Av risikohensyn anses dette som fornuftig.

Forskriftens detaljgrad når det gjelder begrensninger og rammer for å hindre vesentlig finansiell risiko er etter kvalitetssikrers syn overhold hva angår utkastet. Det presiseres her at det er kommunestyret selv som tar stilling til hva som er vesentlig finansiell risiko.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 3 Er lav finansiell risiko og høy likviditet vektlagt ved forvaltning av ledig likviditet og andre midlet beregnet for driftsformål?

Behandlet tidligere.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 3 Er det tilstrekkelig kunnskap i kommunen til å kunne utføre finans- og gjeldsforvaltningen i tråd med kommuneloven?

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 3 tredje ledd stiller krav om at kommunen skal ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre finans- og gjeldsforvaltningen i tråd med finansreglementet. Dette gjelder også når kommunen kjøper forvaltningstjenester av andre.

Ordlyden i merknadene til forskriftens § 3 siste ledd; “Bestemmelsen anses som utdyping av Kommunelovens § 23 nr. 2, som pålegger administrasjonssjefen å påse at de saker som legges

fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll”, tilsier at administrasjonssjefen er ansvarlig for å tilse at det er tilstrekkelig kunnskap i kommunen til å utføre finans- og gjeldsforvaltningen i tråd med kommuneloven.

Kompetansekravet i forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning gjelder også når kommunen kjøper forvaltningstjenester av andre. Forvaltningen som tillates i reglement og rutiner anses som middels komplisert, og etter FINANSinnkjøps kjennskap har kommunen sentrale medarbeidere som har god nok kunnskap til å kunne forvalte aktiva og passiva i samsvar med reglementet og rutinene.

Både rutinebeskrivelser og kontrollbestemmelser hensynstar operasjonell risiko og det er etter vår oppfatning lagt opp til at flere er involvert i forvaltningen (økonomisjef og rådmann). Etter vår oppfatning er både reglementet og rutinene utformet av ansatte i Lindås kommune med innspill fra andre (samt kvalitetssikrer). Etter vår oppfatning innehar Lindås kommune den nødvendige kompetanse til å utføre finans- og gjeldsforvaltningen i tråd med finansreglementet.

Konklusjon: Etter vår vurdering er forskriftens krav oppfylt. Vi vil understreke at administrasjonssjefen er ansvarlig for å påse at finans- og gjeldsforvaltningen drives i samsvar med lov og forskrift, noe som innebærer at administrasjonssjefen er ansvarlig for at det er nok kunnskap i kommunen til å utføre finans- og gjeldsforvaltningen i tråd med finansreglementet.

§ 4 Inneholder reglementet regler for forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål?

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 4 Inneholder reglementet regler for forvaltningen av langsiktige finansielle aktiva?

Reglementet inneholder krav for forvaltning av langsiktige finansielle aktiva.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 4 Inneholder reglementet regler for forvaltning av gjeldsporteføljen og øvrige finansieringsavtaler?

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 4 Angir reglementet formålet med forvaltningen?

Utkast til nytt finansreglement angir etter vår oppfatning formål med Lindås kommunes finans- og gjeldsforvaltning. Formålet med forvaltningen er gjengitt i reglementets punkt 4.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 4 Angir reglementet hva som regnes som langsiktige finansielle aktiva?

I punkt 7.1 heter det at det styres etter en investeringshorisont på mer enn 5 år. Kvalitetssikrer anser dette for å være en tilfredsstillende beskrivelse av hva som anses som langsiktige finansielle aktiva i Lindås kommune.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 4 Angir reglementet rammer og begrensninger for forvaltningen, herunder tillatt risikonivå, krav til risikospredning og tillatte finansielle instrumenter?

Utkast til finansreglement gir rammer og begrensninger, herunder tillatt risikonivå, risikospredning og tillatte finansielle instrumenter for finans- og gjeldsforvaltningen.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 4 Angir reglementet tidspunkt for og innhold i statusrapporter for finansforvaltningen i tråd med § 6 og § 7?

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 6 første ledd legger bestemmelser om 2 statusrapporteringer i året. Forskriftens § 6 andre ledd legger bestemmelser om at det etter årets utgang legges fram en rapport til kommunestyret som viser utvikling gjennom året og status ved året slutt.

Lindås kommunes finansreglement har de samme rapporteringskravene som er gjengitt i forskriften. I tillegg har kommunen ytterligere rapporteringskrav gjennom risikovurderinger som skal gjøres ved hver rapportering.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 4 Angir reglementet regler for håndtering av avvik fra finansreglementet?

Utkast til reglement inneholder regler for avvikshåndtering (punkt 10).

Forskriften legger ingen klare føringer for innholdet bortsett fra at det skal være regler.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§5 Er uavhengig instans benyttet for å vurdere om reglementet legger rammer for en forvaltning som er i tråd med kommunelovens regler og reglene i forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning?

FINANSinnkjøp AS benyttes som uavhengig instans.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 5 Er vurderingen gjort i forkant av vedtak i kommunestyret?

Forutsettes. Det er opplyst at kommunestyret vil behandle saken i mai 2018.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

Oppsummering

Etter FINANSinnkjøp AS oppfatning tilfredsstiller Lindås kommunes utkast til finansreglement (vedlegg 3) kravene i forskrift om kommuner og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning og kommuneloven § 52.

3.2 Rutiner

Vurdering av utkast til rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen i Lindås kommune, gjengitt i kronologisk rekkefølge etter forskriftens krav:

§ 8 Er det etablert administrative rutiner som sørger for at finansforvaltningen utøves i tråd med finansreglement, gjeldende lover og forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning, og at finans- og gjeldsforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll?

Etter vår vurdering er rutinene ment til å være en arbeidsbeskrivelse av ulike oppgaver, som gjør at andre personer enn den som regelmessig utfører arbeidet vil kunne overta arbeidet i situasjoner der dette er nødvendig. Vi anser det som et skjønnsmessig spørsmål når det gjelder hvor detaljerte rutinebeskrivelsene skal være. For Lindås kommunes vedkommende er det nærliggende å tro at flere personer har kompetanse på finansområdet (Rådmann og økonomisjef), noe som taler i retning av at Lindås kommunes rutinebeskrivelser ikke behøver å være fullstendig detaljerte for å tilfredsstille forskriftens krav.

Lindås kommunes rutinebeskrivelser, herunder ansvar, fullmakter og kontrolltiltak finnes både i selve finansreglementet og i mer detaljerte beskrivelser innenfor ulike områder.

Etter vår oppfatning er kontrollrutinene i Lindås kommune i tråd med gjeldende regelverk.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 8 Er det etablert rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet?

Rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet er etablert i utkast til rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen.

Konklusjon: Forskriftens krav er oppfylt.

§ 8 Er rutinene vurdert av uavhengig instans?

FINANSinnkjøp AS har vurdert rutinene i dette dokument.

Oppsummering

Det er etter vår oppfatning at utkast til administrative rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen i Lindås kommune, sett i sammenheng med utkast til finansreglement, totalt sett tilfredsstiller de krav og retningslinjer som følger av forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 8.

4. Konklusjon

Utkast til finansreglement for Lindås kommune av april 2018 er etter FINANSinnkjøps oppfatning i tråd med bestemmelsene i kommunelovens § 52 og forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning.

Mottatte administrative rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen er etter vår oppfatning i tråd med bestemmelsene i forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning.

Bergen/Drøbak, 12. april 2018



Tor Kristian Hansen
Daglig leder



Steinar Mørch-Olsen
Partner

Vedlegg

- Vedlegg 1: Forskrift om kommuners og kommuners finans- og gjeldforvaltning
- Vedlegg 2: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) - § 52
- Vedlegg 3: Utkast til finansreglement
- Vedlegg 4: Utkast til administrative rutiner

Det understrekes at FINANSinnkjøp AS kun gir råd og anbefalinger ut fra generell erfaring og kunnskap og den informasjon som til en hver tid er kjent for FINANSinnkjøp AS. Alle beslutninger og alt ansvar for den enkelte avtale/transaksjon/investering ligger hos Mandal kommune.

Vedlegg 1

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning

Dato	FOR-2009-06-09-635
Departement	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Publisert	I 2009 hefte 6 (Merknader)
Ikrafttredelse	01.07.2010
Sist endret	FOR-2016-11-01-1428 fra 01.01.2017
Endrer	FOR-2001-03-05-299
Gjelder for	Norge
Hjemmel	LOV-1992-09-25-107-§52
Kunngjort	16.06.2009 kl. 14.50
Korttittel	Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

Hjemmel: Fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet) 9. juni 2009 med hjemmel i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 52 nr. 2.

Endringer: Endret ved forskrift 1 nov 2016 nr. 1428.

§ 1. Virkeområde

Forskriften gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet.

§ 2. Reglement for finans- og gjeldsforvaltningen

Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi regler for kommunens eller fylkeskommunens finans- og gjeldsforvaltning.

Reglementet skal vedtas minst én gang i hver kommunestyre- og fylkestingsperiode.

§ 3. Rammer for reglementet

Kommunestyret og fylkestinget skal ved fastsettelsen av reglementet vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser. Reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finans- og gjeldsforvaltning, herunder bestemmelser for å begrense kommunens eller fylkeskommunens refinansieringsrisiko ved opptak av lån.

Ved forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål skal det legges vekt på lav finansiell risiko og høy likviditet.

Det skal i kommunen eller fylkeskommunen være kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning som til enhver tid er tilstrekkelig for at kommunen eller fylkeskommunen kan utøve sin finans- og gjeldsforvaltning i tråd med sitt finansreglement. Dette gjelder også når kommunen eller fylkeskommunen kjøper finans- og gjeldsforvaltningstjenester fra andre.

§ 4. Innholdet i reglementet

Reglementet skal omfatte forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens midler og gjeld, herunder:

- a) ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål
- b) langsiktige finansielle aktiva
- c) gjeldsporteføljen og øvrige finansieringsavtaler.

Reglementet skal minimum angi:

- a) formålet med forvaltningen
- b) hva som regnes som langsiktige finansielle aktiva
rammer og begrensninger for forvaltningen av de ulike forvaltningstyper som angitt i
- c) første ledd, herunder tillatt risikonivå, krav til risikospredning og tillatte finansielle instrumenter
- d) tidspunkt for og innhold i statusrapporteringen for finans- og gjeldsforvaltningen i tråd med § 6 og § 7
- e) håndtering av avvik fra finansreglementet.

§ 5. Kvalitetssikring av reglementet

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning vurderer om finansreglementet legger rammer for en finans- og gjeldsforvaltning som er i tråd med kommunelovens regler og reglene i denne forskrift. Vurderingen skal skje før reglementet vedtas i kommunestyret og fylkestinget.

§ 6. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Administrasjonssjefen skal minst to ganger i året legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser status for kommunens eller fylkeskommunens finans- og gjeldsforvaltning.

I tillegg skal administrasjonssjefen etter årets utgang legge fram en rapport for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Bestemmelsen gjelder tilsvarende for kommuneråd eller fylkesråd i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisme.

§ 7. Innholdet i rapportene

Rapportene skal inneholde en beskrivelse og vurdering av kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko.

Rapportene skal inneholde en nærmere beskrivelse av hvordan aktiva og passiva er sammensatt.

Rapportene skal vise markedsverdien for aktiva, både samlet og for hver gruppe av aktiva.

Rapportene skal vise verdien for passiva, både samlet og for hver gruppe av passiva. I tillegg skal rapportene opplyse om løpetiden for passiva, og om verdien av lån som forfaller og som må refinansieres innen 12 måneder.

Rapportene skal inneholde en beskrivelse av vesentlige markedsendringer og endringer i kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko, og det skal gis en vurdering av dette. I tillegg skal rapportene inneholde en beskrivelse av aktuelle markedsrenter og kommunens eller fylkeskommunens egne rentebetingelser.

Hvis det har oppstått avvik mellom kravene i finansreglementet og den faktiske forvaltningen, skal dette angis i rapportene.

§ 8. Rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen

Det skal etableres administrative rutiner som sørger for at finans- og gjeldsforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, gjeldende lover og denne forskrift, og at finans- og gjeldsforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Det skal etableres rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko, herunder refinansieringsrisiko ved opptak av lån, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet.

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning vurderer rutinene.

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at slike rutiner er etablert og etterleves.

§ 9. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. juli 2010.

Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 5. mars 2001 nr. 299 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning.

Merknader

Til § 1:

Bestemmelsen angir at forskriften gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet. Dette omfatter også virksomhet i kommunale og fylkeskommunale foretak etter kommuneloven kapittel 11 og interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27. Også disse virksomhetene skal utøve forvaltningen i tråd med finansreglementet.

Forskriften angir ikke krav om at det skal fastsettes egne finansreglement for finansforvaltningen i slike virksomheter. Kommunen eller fylkeskommunen kan imidlertid dersom en anser det hensiktsmessig, innenfor rammene og begrensningene som er gitt i kommunens eller fylkeskommunens finansreglement, utarbeide nærmere regler for slike virksomheters forvaltning av midler og gjeld.

Forskriften regulerer forvaltningen av kommunenes og fylkeskommunenes gjeld og ledige likviditet. Aksjer eller andeler i selskaper der kommunens eierskap ikke er en del av hvordan den ledige likviditeten er plassert, men som er av mer strategisk karakter og motivert ut fra næringspolitiske eller samfunnsmessige hensyn (f.eks. der deler av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet er skilt ut i egne selskaper) omfattes ikke av denne forskriften. Forvaltningen av kommunenes og fylkeskommunenes pensjonsmidler omfattes heller ikke av forskriften. Dette er regulert i eget regelverk, og det er også et lovmessig skille mellom kommunenes og fylkeskommunenes midler på den ene siden og midlene i en pensjonsordning på den andre, slik at pensjonsordningens midler skal holdes atskilt fra forsikringstakerens midler.

Til § 2:

Første ledd gjentar kravet i kommuneloven § 52 nr. 1 om at kommunestyret og fylkestinget selv skal gi regler for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning (finansreglement).

Med regler for finansforvaltning siktes det til målsettinger, strategier, rammer og begrensninger for forvaltning av finansielle aktiva (plassering av kommunens eller fylkeskommunens midler), samt rapporteringsrutiner. Videre siktes det til målsettinger, strategier, rammer og begrensninger for forvaltning av finansielle passiva (gjeldsporteføljen), herunder opptak av lån, inngåelse av leasingavtaler mv., samt rapporteringsrutiner.

Det følger av kommuneloven § 52 nr. 1 at det enkelte kommunestyre og fylkesting selv skal gi regler for finansforvaltningen. Kommunestyret og fylkestinget kan således ikke delegere ansvaret for å fastsette regler for finansforvaltningen (finansreglementet) til underordnet organ. Kommunestyret og fylkestinget må selv (som et minimum) ta stilling til hvordan finansreglementet skal utformes i tråd med reglene i kommuneloven og denne forskrift. Herunder følger det at kommunestyret og fylkestinget selv tar stilling til krav til avkastning og hvor stor risiko kommunen og fylkeskommunen påtar seg (innenfor lovens rammer), jf. kommuneloven § 52 nr. 3 (se også Ot.prp.nr.43 (1999-2000) s. 104 og 136).

Kommunestyret og fylkestinget har etter kommunelovens alminnelige regler adgang til å delegere myndighet til annet folkevalgt organ. Slik delegeringsadgang vil også foreligge når det gjelder spørsmål om kommunens og fylkeskommunens finansforvaltning. Delegeringsadgangen vil imidlertid være avgrenset til saker hvor ikke kommunestyret og fylkestinget selv er pålagt å fatte vedtak. Det ligger til grunn at delegert myndighet i spørsmål om finansforvaltningen må utøves innenfor det fastsatte finansreglementet.

Kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette at avgjørelser av visse spørsmål knyttet til finansforvaltningen ikke skal delegeres, men avgjøres av kommunestyret eller fylkestinget selv. Dette kan eksempelvis være avgjørelser knyttet til inngåelse av finansielle avtaler av en viss størrelsesorden.

Adgangen til å delegere myndighet til administrasjonssjefen er avgrenset til å gjelde saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. kommuneloven § 23 nr. 4, hvor det heter at «Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet».

Hva som regnes som saker av prinsipiell betydning vil på generelt grunnlag måtte vurderes ut fra avgjørelsens karakter og konsekvenser for kommunen og fylkeskommunen, og ut fra i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av saken kan anses klargjort gjennom kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, instruks eller tidligere praksis.

Administrasjonssjefen forestår (etter vedtak om delegering) den løpende finansforvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget, innenfor det finansreglementet kommunestyret eller fylkestinget vedtar. Administrasjonssjefen har en selvstendig plikt til å vurdere hvorvidt saker er å anse som prinsipielle, og eventuelt å legge fram saker av prinsipiell betydning.

Det ligger til grunn at kommunestyret og fylkestinget fastsetter et finansreglement med klare fullmakter fra kommunestyret og fylkestinget til administrasjonssjefen til å forestå finansforvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. Klare fullmakter vil bidra til en klar ansvarsdeling mellom kommunestyret/fylkestinget og administrasjonen, samt bidra til at administrasjonssjefen kan forestå den løpende finansforvaltningen på en effektiv måte på vegne av kommunestyret eller fylkestinget.

For kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisme (kommuneråd eller fylkesråd) vises det til kommuneloven § 20.

Departementet viser til kommuneloven § 76, som angir at kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Dette innebærer at kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å føre tilsyn med at finansreglementet etterleves.

Andre ledd angir at finansreglementet skal vedtas minst én gang i hver kommunestyre- og fylkestingsperiode. Utformingen av finansreglementet skal være gjenstand for drøftinger og behandling i kommunestyret eller fylkestinget, jf. første ledd.

Finansreglementet bør dekke hvordan finansforvaltningen skal utøves både i gode og dårlige tider. Finansreglementet bør ha en langsiktig tidshorison, og være robust mot svingninger i finansmarkedet. Det anses likevel naturlig at kommuner og fylkeskommuner gjennomgår egen finansforvaltning og oppdaterer finansreglementet med jevne mellomrom.

Det kan være hensiktsmessig at finansreglementet vurderes årlig av kommunestyret eller fylkestinget med tanke på om det er behov for endringer, eksempelvis i forbindelse med rapporteringen til kommunestyret eller fylkestinget, jf. forskriften § 6. Det kan videre være hensiktsmessig å vurdere finansreglementet ved vesentlige markedssvingninger. Hvor ofte finansreglementet bør vurderes, utover reglementets minimumskrav, vil også kunne bero på kompleksiteten i finansforvaltningen, og andre forhold av betydning for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning.

Til § 3:

Første ledd angir at kommunestyret og fylkestinget ved fastsettelsen av finansreglementet skal vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser. Første ledd angir videre at

reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finansforvaltning.

Bestemmelsen har som formål å ivareta at kommuner og fylkeskommuner skal være i stand til å yte et godt og stabilt tjenestetilbud. En finans- og økonomiforvaltning som er forsvarlig både i mål, utforming og i praksis er grunnlaget for å oppnå dette.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommuneloven § 52 nr. 3, som angir at «Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall».

Bestemmelsen i kommuneloven slår fast som et grunnleggende prinsipp at finansforvaltningen skal skje slik at den ivaretar hensynet til balanse mellom avkastning, risiko og likviditet. Det følger av bestemmelsen at kommunestyret og fylkestinget ved fastsettelsen av reglementet skal ta stilling til forholdet mellom avkastning, risiko og likviditet. Det enkelte kommunestyre og fylkesting må selv gjennom fastsettelsen av finansreglementet ta nærmere stilling til hva som er tilfredsstillende avkastning og vesentlig finansiell risiko, jf. Ot.prp.nr.43 (1999-2000) s. 136.

I vurderingen av vesentlig finansiell risiko er det naturlig å vurdere både risikoen i kommunens eller fylkeskommunens totale forvaltningsportefølje (finansielle aktiva og finansielle passiva) og risikoen i de enkelte finansielle instrumenter og finansieringsavtaler på gjeldssiden. Hvorvidt den finansielle risiko en kommune eller fylkeskommune tar på seg i sin finansforvaltning er forsvarlig, må ses i sammenheng med kommunens eller fylkeskommunens økonomiske evne til å bære risiko.

Det understrekes at det vil være kommunestyret og fylkestinget selv som må fastsette hva som vil være tilfredsstillende avkastning for den enkelte kommune og fylkeskommune (uten at det tas vesentlig finansiell risiko). Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner kan (og i mange tilfeller bør) legge til grunn lav finansiell risiko og mer stabil avkastning for hele forvaltningsporteføljen, og at kommuner og fylkeskommuner ikke vil være pålagt å forvalte langsiktige finansielle aktiva med en noe høyere finansiell risiko, jf. merknadene til § 4. Tilsvarende må kommunestyret og fylkestinget også fastsette hva som vil være akseptabel risiko for gjeldsporteføljen, herunder risikoen ved kortsiktig finansiering for at kommunen eller fylkeskommunen kan komme i en situasjon der de ikke kan dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall uten at det oppstår store kostnader i form av dyr refinansiering (refinansieringsrisiko). Se også merknadene til § 4 for ytterligere omtale av refinansieringsrisiko.

Andre ledd angir at ved forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål skal det legges vekt på lav finansiell risiko og høy likviditet. Likviditet som kommunen eller fylkeskommunen trenger til å betale sine forpliktelser på kort sikt, skal altså forvaltes med stor grad av forutsigbarhet, slik at verdiene ikke risikerer å endre seg i vesentlig grad fram til midlene skal disponeres. Samtidig innebærer bestemmelsen at det settes krav til at eventuelle plasseringer utover bankinnskudd må gjøres i likvide verdipapirer, slik at midlene raskt og enkelt gjøres tilgjengelig for kommunen og fylkeskommunen om nødvendig. Se også merknadene til § 4 for nærmere omtale.

Tredje ledd fastslår at det i kommunen eller fylkeskommunen til enhver tid skal være kunnskap om finansforvaltning som er tilstrekkelig for at kommunen eller fylkeskommunen kan utøve sin finansforvaltning i tråd med sitt finansreglement. Dette innebærer at det skal være samsvar mellom finansreglementet og kommunens eller fylkeskommunens egen kunnskap om finansforvaltning, slik at forvaltningen innrettes på en betryggende måte. Reglementet skal utformes i lys av kommunens eller fylkeskommunens evne til å vurdere og håndtere finansiell risiko. Bestemmelsen fastslår at dette også gjelder når kommunen eller fylkeskommunen kjøper finansforvaltningstjenester fra andre. Bestemmelsen har som formål å presisere kommunenes og

fylkeskommunenes ansvar for at finansforvaltningen utformes og organiseres på en måte som er økonomisk og operasjonelt forsvarlig gitt kompetansen i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Med kunnskap om finansforvaltning forstås kompetanse til å kunne foreta faglig kvalifiserte vurderinger av finansiell risiko og den løpende finansforvaltningen, og kompetanse til å kontrollere om forvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, kommunelovens regler og reglene i denne forskrift.

Finansforvaltningen kan innrettes mer eller mindre kompleks. Det følger av bestemmelsen at kravet til kommunens og fylkeskommunens egen kunnskap om finansforvaltning øker med kompleksiteten i finansforvaltningen. Videre følger det av bestemmelsen at jo mer kompleks finansforvaltningen er, desto større krav vil det måtte stilles til kommunens og fylkeskommunens utforming og organisering av finansforvaltningen for at denne skal kunne anses økonomisk og administrativt/operasjonelt forsvarlig.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommuner og fylkeskommuner kan kjøpe forvaltningstjenester fra andre. Kommuner og fylkeskommuner står fritt til å velge om de ønsker dette. Dersom det kjøpes forvaltningstjenester fra andre, ligger det til grunn at forvaltningen skal utøves i tråd med kommunens og fylkeskommunens finansreglement.

Det følger videre av bestemmelsen at når kommunen eller fylkeskommunen kjøper finansforvaltningstjenester fra andre, skal finansreglementet fortsatt baseres på kommunens og fylkeskommunens egen kunnskap om finansforvaltning. Dersom kommunen eller fylkeskommunen kjøper forvaltningstjenester fra andre, må kommunen og fylkeskommunen likevel selv kunne være i stand til å foreta faglig kvalifiserte vurderinger av finansiell risiko og den løpende finansforvaltningen, og være i stand til å kontrollere om forvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, kommunelovens regler og reglene i denne forskrift.

Bestemmelsen anses som en utdyping av kommuneloven § 23 nr. 2, som pålegger administrasjonssjefen å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Til § 4:

Bestemmelsen angir hva reglementet minst skal inneholde. Kravene i bestemmelsen, og beskrivelsen i denne merknaden av hva finansreglementet skal omfatte, er ikke uttømmende. Den enkelte kommune og fylkeskommune må vurdere om det kan være hensiktsmessig eller nødvendig å supplere finansreglementet ytterligere.

Reglementet skal omfatte forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens midler og gjeld. Reglementet skal sette rammer for alle relevante former for finansiell risiko som kommunen eller fylkeskommunen er eller kan bli eksponert for. Kommunen eller fylkeskommunen skal gjennom finansreglementet ha en helhetlig tilnærming til risikoen. Selv om forskriften angir tre undergrupper (langsiktige finansielle aktiva, kortsiktig likviditet og gjeld), der kommunestyret eller fylkestinget for hver gruppe skal trekke opp nærmere rammer i finansreglementet, må de tre hovedgruppene også ses i sammenheng og støtte opp under den overordnede tilnærmingen til risikoen.

Tidshorizonten for når midler (finansielle aktiva) skal anvendes er avgjørende for forvaltningen av midlene, herunder hvilken risiko/avkastning en bør legge til grunn for forvaltningen. Jo lengre tidshorizont, jo mer forsvarlig kan det være å ta noe høyere risiko for å kunne oppnå en noe høyere forventet avkastning på midlene. Bestemmelsen skiller derfor mellom forvaltningen av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål og forvaltningen av langsiktige finansielle aktiva atskilt fra kommunens og fylkeskommunens midler beregnet for driftsformål.

Det vises til § 3 andre ledd, som angir at ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål skal forvaltes med lav finansiell risiko og høy likviditet. Tilsvarende krav er ikke fastsatt for forvaltningen av langsiktige finansielle aktiva. Dette innebærer at reglene i kommuneloven og forskriften åpner for at langsiktige finansielle aktiva kan forvaltes slik at man godtar noe høyere finansiell risiko, og eventuelt lavere likviditet, i bytte mot muligheten for en noe høyere avkastning på lang sikt. En forutsetning vil være at det anses forsvarlig å fokusere mindre på kortsiktige svingninger i markedet (som følge av større risiko). Langsiktige finansielle aktiva kan likevel ikke forvaltes slik at det tas vesentlig finansiell risiko, jf. kommuneloven § 52 nr. 3 og forskriften § 3 første ledd. Det understrekes at dette ikke må forstås slik at kommuner og fylkeskommuner er pålagt å forvalte langsiktige finansielle aktiva med en høyere finansiell risiko.

Det presiseres at skillet mellom ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål og langsiktige finansielle aktiva ikke entydig tilsvarer skillet mellom omløpsmidler og anleggsmidler i årsregnskapet. Eksempelvis vil langsiktige finansielle aktiva etter regnskapsreglene kunne måtte regnes som finansielle omløpsmidler.

Det vises til forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap for kommuner og fylkeskommuner § 8 samt KRS 1 og KRS 11 fra Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS). Forvaltningen av langsiktige midler vil dermed kunne ha budsjettmessige effekter, og være utslagsgivende for kommunens eller fylkeskommunens velferdstjenester på kort sikt. For eksempel dersom tap på finansplasseringer innebærer regnskapsmessig merforbruk og krav til inndekning i påfølgende år, eller dersom tap på finansplasseringer ikke er innarbeidet i kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett. Dette innebærer at det vil kunne være nødvendig at kommuner og fylkeskommuner, i den grad kommunen eller fylkeskommunen har midler som forvaltes langsiktig og som er utsatt for markedssvingninger, innretter sin økonomiforvaltning slik at det finnes buffere (fondsmidler) som kan benyttes til å skjerme tjenesteproduksjonen for negative verdiendringer på plasseringene. Det vises her til kommuneloven § 46 nr. 6 som angir krav om at det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Nødvendige avsetninger omfatter avsetninger som anses nødvendige av hensyn til god kommunal økonomiforvaltning, jf. Ot.prp.nr.43 (1999-2000) s. 131.

Første ledd innebærer at reglementet skal omfatte forvaltningen av alle finansielle aktiva (plasseringer) og all passiva (gjeld). Det følger av første ledd bokstav a at reglementet skal inneholde regler for forvaltning av kommunens og fylkeskommunens ledige likviditet og andre midler beregnet for driftsformål.

Med «ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål» menes midler som skal kunne være tilgjengelige for å dekke kommunens og fylkeskommunens betalingsforpliktelser etter hvert som de forfaller innenfor en kort og mellomlang tidshorison. Kommunen og fylkeskommunen må selv, ut fra egen økonomisk situasjon, forstående forpliktelser og forfallstidspunktet for disse, vurdere nærmere hva som må regnes som ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål.

Som et utgangspunkt legger departementet til grunn at dette typisk er:

- løpende inntekter som skal dekke løpende utgifter,
- en andel av midler på disposisjonsfond eller ubundet investeringsfond,
- ubrukte øremerkete drifts- og investeringstilskudd,
- midler på selvkostfond,
- midler på bundne fond, hvor det eventuelt er fastsatt krav om at midler skal være disponible til enhver tid,
- ubrukte lånemidler, herunder ubrukte lånemidler tatt opp til eget lånefond.

Ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål skal forvaltes med lav finansiell risiko og høy likviditet, jf. § 3 andre ledd. Finansiell risiko er nærmere omtalt under merknadene til andre ledd.

Bestemmelsen utdyper kravet i kommuneloven § 52 nr. 3, som angir at forvaltningen skal skje «... under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall». Dette innebærer at det til

enhver tid skal være ledige likvider til å dekke utbetalinger. Kommunens og fylkeskommunens midler må følgelig i tilstrekkelig grad plasseres i verdipapirer med tilstrekkelig likviditet.

En kommune eller fylkeskommune er likvid dersom den kan innfri betalingsforpliktelser etter hvert som de forfaller. Likviditetsstyring er avgjørende for at kommunens eller fylkeskommunens daglige drift og investeringer kan utføres «uten forstyrrelser» på grunn av mangel på likviditet. Likviditetsstyringen må sikre at kommunens og fylkeskommunens midler plasseres slik at det til enhver tid vil kunne være ledige likvider til å dekke løpende utbetalinger i tråd med lovens krav. Likvider vil typisk være kontanter, bankinnskudd og verdipapirer med en gjenstående løpetid på tre måneder eller kortere.

Kommunal finanshåndbok (red. Jørgensen, 2008) definerer likviditet (som egenskap ved et verdipapir) slik: «Et verdipapir er likvid når forskjellen mellom de kjøps- og salgskurser som stilles er liten, og det kan omsettes store volum av verdipapiret med begrenset virkning på kursen på verdipapiret.» Likviditetsrisiko er en av flere former for finansiell risiko som kommunen eller fylkeskommunen må ta hensyn til.

Det følger av første ledd bokstav b at reglementet skal inneholde regler for forvaltning av kommunens og fylkeskommunens langsiktige finansielle aktiva.

Med «langsiktige finansielle aktiva» menes midler som ikke må regnes som ledige likvider og andre midler beregnet for driftsformål, og som ut fra kommunens og fylkeskommunens økonomiske situasjon kan anses forsvarlig å forvalte med en lang tidshorison med noe mindre fokus på kortsiktige markedssvingninger. Langsiktige finansielle aktiva skiller seg fra ledige likvider og andre midler beregnet for driftsformål ved at forvaltningen av langsiktige finansielle aktiva ikke skal være utslagsgivende for kommunens eller fylkeskommunens betalingsevne på kort sikt. Langsiktige finansielle aktiva vil være ledig likviditet som forvaltes over en lengre tidshorison.

Det følger av første ledd bokstav c at reglementet skal inneholde regler for forvaltning av kommunens og fylkeskommunens gjeldsportefølje og øvrige finansieringsavtaler.

Innlånskostnadene har vesentlig betydning for kommuners og fylkeskommuners økonomi. Forvaltning av finansielle passiva (gjeldsporteføljen) er således en viktig del av kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning med tanke på å oppnå lave lånekostnader og håndtering av risiko for renteendringer og en eventuell refinansieringsrisiko. I likhet med de øvrige forvaltningstyper, er det kommunestyrets eller fylkestingets ansvar å angi hvordan denne forvaltningen skal håndteres.

Andre ledd angir hva reglementet minimum skal angi. Andre ledd bokstav a innebærer at kommunestyret og fylkestinget skal gi en framstilling av formålet med forvaltningen i finansreglementet. En formålsbeskrivelse vil omfatte overordnede rettesnorer for forvaltningen av ulike finansielle aktiva og finansielle passiva. Formålsbeskrivelsen skal i tråd med forskriften § 3 første ledd vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke løpende betalingsforpliktelser.

Formålsbeskrivelsen kan for eksempel omfatte preferanser/holdninger til bruken av finansielle instrumenter som bidrar til å øke forvaltningens kompleksitet, preferanser for valget mellom lavere eller høyere risiko og avkastning i forvaltningen (innenfor lovens rammer om at en ikke kan ta på seg vesentlig finansiell risiko), eller preferanser for valget mellom faste og flytende renter på innlån eller mellom ulike lånekilder med ulik løpetid (sertifikatlån, obligasjonslån, banklån osv.).

Andre ledd bokstav b innebærer at kommunestyret og fylkestinget i finansreglementet skal foreta en avgrensning av hvilke av kommunens og fylkeskommunens midler som regnes for å være langsiktige finansielle aktiva, og som kan forvaltes innenfor en lang tidshorison, jf. merknadene til første ledd.

Andre ledd bokstav c innebærer at kommunestyret og fylkestinget i finansreglementet skal fastsette de rammer og begrensninger for forvaltningen som skal gjelde for de ulike forvaltningstypene som er angitt i første ledd. Bokstav c innebærer videre at kommunestyret og fylkestinget herunder skal definere tillatt risikonivå, krav til risikospredning og tillatte finansielle instrumenter, og på den måten angi hvordan den finansielle risiko som kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for skal håndteres på et overordnet nivå. Dette gjelder både for forvaltningen av kortsiktig likviditet og langsiktig finansielle aktiva og for forvaltningen av gjeldsporteføljen.

Bestemmelsen må forstås slik at finansreglementet må angi hvordan finansiell risiko på aktivasiden skal håndteres ved å fastsette hvordan plasseringene skal fordeles på ulike aktivaklasser, debitorgrupper og utstedere, herunder hvilke finansielle instrumenter som skal være tillatt, og begrensninger for hvor stor del av midlene som kan plasseres i ett enkelt verdipapir (eksempelvis en enkelt aksje eller en enkelt obligasjon). Plassering i eksempelvis aksjemarkedet bør begrenses til en angitt prosentdel (normalt et intervall) av kommunens samlede finansielle midler.

Tilsvarende skal finansreglementet angi hvordan finansiell risiko på gjeldssiden skal håndteres, hvilke instrumenter kommunen kan benytte seg av i sin gjeldsforvaltning og nærmere rammer for disse. Dette kan typisk innebære å fastsette forholdet mellom lån med ulike løpetider og hvor stor andel de kan utgjøre av den samlede låneporteføljen, avdragsprofil, ulik grad av rentebinding, rammer for refinansieringsbehov e.l.

Det følger videre av dette at kommunen eller fylkeskommunen ikke kan benytte finansielle instrumenter som ikke er angitt i finansreglementet. I den grad kommunen skal ha anledning til f.eks. å benytte ulike typer derivater i sin finansforvaltning, ta opp lån i sertifikat- eller obligasjonsmarkedet osv., skal det framgå av kommunens finansreglement hvilke typer finansielle instrumenter kommunen kan ta i bruk.

Nærmere om kravet til å definere tillatt risikonivå

Kommuner og fylkeskommuner er utsatt for finansiell risiko knyttet til plasseringer av midler og lån av midler. Finansiell risiko er usikkerhet om den framtidige verdien av plasseringen eller forpliktelsen i forhold til verdien på plasseringstidspunktet eller tidspunktet for avtaleinngåelse. Alle kommuner og fylkeskommuner er i større eller mindre grad utsatt for finansiell risiko.

Det er samvariasjon mellom grad av risiko og avkastningspotensialet på plasseringen. Jo høyere forventet avkastning er, desto høyere må en legge til grunn at den finansielle risiko er. Jo lavere finansiell risiko, desto mer stabil og forutsigbar avkastning kan en forvente over tid. Dersom det legges til grunn at en kan forvente å øke avkastningen, må en fra et investeringsperspektiv samtidig legge til grunn at man påtar seg økt risiko.

Det eksisterer ulike typer av finansiell risiko. Den finansielle risiko som ligger i et verdipapir, vil som regel bestå av flere typer risiko samtidig.

Definisjoner av ulike typer av finansiell risiko:

Kredittrisiko	Kredittrisiko representerer faren for at motparten i en kontrakt, for eksempel en låntaker eller motparten i en derivatkontrakt, ikke innfrir sine forpliktelser. Eksempelvis at motpart i en låneavtale eller en selger av en obligasjon ikke betaler tilbake hele eller deler av lånet (inkludert rentene).
Markedsrisiko	Markedsrisiko er risikoen for tap eller økte kostnader som følge av endringer i markedspriser (kurssvingninger) i de verdipapirmarkedene kommunen eller fylkeskommunen er eksponert, herunder:
Renterisiko	Renterisiko representerer risikoen for at verdien på plasseringer i rentebærende verdipapirer endrer seg når renten endrer seg. Går renten opp, går verdien av plasseringer i rentebærende verdipapirer ned (og motsatt). Det er også renterisiko knyttet til kommunens eller fylkeskommunens innlån. Endringer i markedsrenten påvirker rentekostnader, og for eksempel også innløsningsverdi på opptatte fastrentelån.
Likviditetsrisiko	Likviditetsrisiko er faren for at plasseringer ikke kan gjøres disponible for kommunen eller fylkeskommunen på kort tid, uten at det oppstår vesentlige prisfall på plasseringene i forbindelse med realisasjon.

Refinansieringsrisiko	Risikoen for at kommunen ikke klarer å refinansiere lån som forfaller. Dersom kommunen ikke har likviditet eller tilstrekkelige trekkrettigheter tilgjengelig, vil det påløpe et betalingsmislighold. På kort sikt vil det medføre økte utgifter i form av morarenter. Dersom likviditeten ikke skaffes til veie, vil en konsekvens kunne være førtidig realisering av eiendeler for å dekke hovedstol.
Valutarisiko	Valutarisiko representerer risikoen for tap på plasseringer og lån pga. kurssvingninger i valutamarkedet.
Systematisk risiko i aksjemarkedet (generell markedsrisiko)	Systematisk risiko er forbundet med sannsynligheten for at det aktuelle aksjemarkedet vil stige eller falle - både på kort og lang sikt.
Usystematisk risiko i aksjemarkedet (selskapsrisiko)	Usystematisk risiko er forbundet med risikoen for at verdien av det aktuelle investeringsobjekt (selskap) en investerer i, vil stige eller falle i forhold til verdien på markedet - både på kort og lang sikt.

Nærmere om kravet til risikospredning

Krav til risikospredning vil ha sammenheng med definert tillatt risikonivå. Ved å plassere en stor andel av midler i få enkelte aktiva utsetter kommunen eller fylkeskommunen seg gjerne for større finansiell risiko enn om plasseringene spres. Å konsentrere midler i enkeltaktiva vil kunne medføre vesentlig finansiell risiko.

Risikospredning reduserer den finansielle risiko. Plasseringer må spres i tilstrekkelig grad for å begrense den finansielle risiko en påtar seg.

Risikospredning oppnås ved fordeling av midlene på ulike verdipapirer innenfor flere aktivaklasser (eksempelvis aksjer, obligasjoner, sertifikater, bankinnskudd), debitorgrupper (eksempelvis ulike typer/bransjer av aksjeutstedere eller obligasjonsutstedere) og utstedere (ulike selskaper/avtalemotparter). Det må ligge til grunn at verdipapirer som er satt sammen av ulike finansielle instrumenter klassifiseres ut fra det elementet som er drivende for risikoen knyttet til verdipapirer. Eksempelvis at en aksjeindeksert obligasjon klassifiseres i forvaltningsporteføljen som en aksje.

Bokstav c innebærer også at reglementet skal angi rammer og begrensninger for forvaltningen av passiva (gjeldsporteføljen). Dette vil kunne være hvordan en skal forholde seg til markedets forventninger om framtidig rentenivå, hvordan en skal tilpasse seg endringer i rentemarkedet, preferanser for valg mellom fast og flytende rente og mellom lån med ulik løpetid, valg av tidshorisont for eventuelle rentebindinger mv. Også på gjeldssiden vil manglende risikospredning kunne medføre vesentlig finansiell risiko. Rammene for gjeldssiden vil i første rekke henspille på kommunens og fylkeskommunens evne til å håndtere rentesvingninger (renterisiko) og til å kunne dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall (refinansieringsrisiko). Kravet til ikke å ta vesentlig finansiell risiko må ikke forstås som at kommunen eller fylkeskommunen ikke skal kunne være eksponert for endringer i rentenivået, men kommunen og fylkeskommunen skal kunne ta høyde for og håndtere de budsjettmessige virkningene en eventuell renteendring medfører.

Med tanke på refinansieringsrisiko innebærer bestemmelsen at kommuner og fylkeskommuner som har liten likviditet (og/eller rammer for likviditetslån) å trekke på, i mindre grad vil ha anledning til å benytte seg av kortsiktig lånefinansiering enn kommuner og fylkeskommuner med god likviditet. For kommuner og fylkeskommuner som ikke har tilstrekkelig likviditet eller trekkrettigheter og likviditetslånsrammer å trekke på ved forfall, kan en betydelig eksponering mot markedet for kortsiktige lån kunne innebære betydelig grad av risiko.

Andre ledd bokstav d angir at finansreglementet skal fastsette tidspunkt for og innhold i rapporteringen av status for finansforvaltningen. Nærmere krav til rapportering er gitt i forskriften § 6 og § 7.

Andre ledd bokstav e innebærer at kommunestyret og fylkestinget i finansreglementet skal fastsette hvordan avvik fra finansreglementet i finansforvaltningen skal håndteres. Det følger av bestemmelsen at når avvik fra finansreglementet konstateres, skal avvik følges opp i tråd med det som er angitt i reglementet.

Bestemmelsen henspiller på en situasjon der finansforvaltningen av ulike grunner skulle bryte med de rammer og begrensninger for forvaltningen som er fastsatt i finansreglementet. Bestemmelsen er rettet mot en situasjon hvor det er konstatert avvik fra finansreglementet, og hvordan avviket skal følges opp og «lukkes». Det er krav om at kommuner og fylkeskommuner etablerer systemer og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet, jf. kravene til rapportering av avvik i § 6 og § 7, og kravet til interne rutiner i § 8.

Finansreglementet bør dekke hvordan finansforvaltningen skal utøves både i gode og dårlige tider. Det understrekes at finansreglementet angir reglene for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning. Finansreglementet er å anse som fullmakter fra kommunestyret eller fylkestinget til administrasjonssjefen (eller den som har fått delegert myndighet) til å forestå finansforvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. Det klare utgangspunktet er at det ikke skal forekomme avvik fra reglene i finansreglementet. Bestemmelsen i bokstav e må ikke forstås som en hjemmel for tillatelse til avvik fra reglene som følger av finansreglementet. Kravet i bokstav e er imidlertid basert på at det ikke kan ses bort fra at det unntaksvis (av ulike grunner) vil kunne oppstå situasjoner hvor finansforvaltningen likevel bryter med de rammer og begrensninger for forvaltningen som er fastsatt i finansreglementet. Planlagt fravikelse av finansreglementet vil kreve at finansreglementet endres før finansforvaltningen kan innrettes på nytt.

Til § 5:

Bestemmelsen angir at kommunestyret og fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning vurderer om finansreglementet legger rammer for en finansforvaltning som er i tråd med kommunelovens regler og reglene i denne forskrift. Bestemmelsen angir videre at vurderingen skal skje før reglementet vedtas i kommunestyret og fylkestinget.

Bestemmelsen innebærer at kommunestyret eller fylkestinget har ansvaret for å påse at uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning har vurdert finansreglementet (før vedtak om finansreglement fattes). Med uavhengig instans siktes det til et miljø, et selskap eller en person som står fritt fra:

- den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen
- de/den som skal forvalte porteføljene, dersom kommunen eller fylkeskommunen kjøper forvaltningstjenester fra andre.

I bestemmelsen ligger det at uavhengig instans som har kvalitetssikret reglementet ikke kan benyttes som ekstern forvalter så lenge reglementet er gjeldende.

Med kunnskap om finansforvaltning siktes det til faglig kompetanse på finansiell risiko og finansforvaltning. Uavhengig instans kan være revisjonen, forutsatt at revisjonen har den nødvendige kunnskap om finansforvaltning.

Bestemmelsen innebærer at uavhengig instans skal vurdere om finansreglementet som legges fram for kommunestyret eller fylkestinget til behandling er i tråd med reglene i kommuneloven og denne forskriften. Det siktes her spesielt til kommuneloven § 52 nr. 3. Det vil også kunne være naturlig at uavhengig instans foretar en vurdering av om finansreglementet bidrar til å oppfylle kommunestyrets eller fylkestingets målsettinger for finansforvaltningen.

Bestemmelsen innebærer at kvalitetssikringen skal skje i forkant av kommunestyrets og fylkestingets vedtak om finansreglement. Det følger av bestemmelsen at tilsvarende kvalitetssikring i forkant skal foretas dersom reglementet endres.

Det vises til kommuneloven § 23 nr. 2, som pålegger administrasjonssjefen å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Kravet om at uavhengig instans skal vurdere finansreglementet kan anses som et tilleggskrav om særskilt kvalitetssikring av finansreglementet (saksutredningen) før dette legges fram for kommunestyret eller fylkestinget.

Når kommunestyret eller fylkestinget har ansvaret for å påse kvalitetssikring fra uavhengig instans, anses det naturlig at uttalelsen fra uavhengig instans også legges fram for kommunestyret eller fylkestinget. Før finansreglementet legges fram for kommunestyret og fylkestinget til behandling følger det av kravet om forsvarlig saksutredning at det vil måtte vurderes om uttalelsen fra uavhengig instans innebærer at det er nødvendig å justere finansreglementet i tråd med eventuelle merknader i uttalelsen. Dersom vesentlige merknader i uttalelsen ikke tas til følge, bør dette begrunnes i saksframstillingen.

Til § 6:

Første ledd angir at rapporteringen til kommunestyret eller fylkestinget om status for finansforvaltningen skal skje minst to ganger i året. Det kan være hensiktsmessig å gjennomføre rapporteringen om finansforvaltningen sammen med rapporteringen som skal skje på bakgrunn av forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner § 10 (om budsjettstyring), hvor det skal rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Den praktiske tilrettelegging vil være opp til den enkelte kommune eller fylkeskommune ut fra hva en finner hensiktsmessig.

Dersom det skjer vesentlige endringer i porteføljen på grunn av utviklingen i markedet, enten med hensyn på risiko eller avkastning, bør administrasjonssjefen rapportere til kommunestyret eller fylkestinget uten ugrunnet opphold. Dersom avkastningen avviker fra det budsjetterte og en forventer at dette ikke rettes opp i løpet av budsjettåret, skal dette meldes kommunestyret eller fylkestinget, og kommunestyret eller fylkestinget må foreta endringer av budsjettet, jf. kommuneloven § 47 nr. 2.

Andre ledd angir at det i tillegg skal rapporteres en gang etter årets slutt. På grunn av at årsberetningen i kommuner og fylkeskommuner blir lagt fram for kommunestyret eller fylkestinget et stykke ut i det nye året, vil det være mest naturlig for administrasjonssjefen å legge fram en egen rapport om status for finansforvaltningen til kommunestyret eller fylkestinget nærmere budsjettårets slutt. Årsberetningen bør i tillegg inneholde et sammendrag av utviklingen gjennom året og status ved årets slutt, jf. krav til årsberetningens innhold i henhold til KRS 6 fra Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS).

Tredje ledd angir at bestemmelsene gjelder tilsvarende for kommuneråd eller fylkesråd i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisme.

Til § 7:

Bestemmelsen angir krav til hva rapporteringen til kommunestyret og fylkestinget skal inneholde. Forskriften setter krav til at kommunen eller fylkeskommunen gjennom finansreglementet skal ha en helhetlig tilnærming til risikoen, men samtidig også sette rammene for de tre undergruppene; langsiktige finansielle aktiva, kortsiktig likviditet og gjeld. På samme vis innebærer denne bestemmelsen at det skal i rapporteringen til kommunestyret eller fylkestinget gis en overordnet beskrivelse og gjøres en overordnet vurdering av kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko, før det rapporteres mer detaljert om status og utvikling for kommunens eller fylkeskommunens aktiva og passiva.

Kravene er de samme uavhengig av hvordan kommunen eller fylkeskommunen har innrettet sin finansforvaltning. For kommuner og fylkeskommuner med en lite kompleks finansforvaltning er det lagt til grunn at rapporteringen til kommunestyret og fylkestinget under ett eller flere av underpunktene vil kunne gjøres meget enkel innenfor rammene av forskriftens krav. En mer kompleks finansforvaltning vil sette krav til mer utførlig rapportering på de enkelte underpunktene.

Når det gjelder rapportering av forvaltningen av aktiva og passiva, følger det av bestemmelsen at rapporten viser hvordan plasseringene er satt sammen på ulike aktiva, og hvordan gjelden er satt sammen. Det skal også rapporteres verdi på aktiva og passiva. For aktiva skal markedsverdi legges til grunn. For gjelden regulerer ikke forskriften om verdivurderingen skal være kostnadsbasert (pålydende verdi) eller markedsverdibasert (hvilken innløsningsverdi gjelden har på det aktuelle tidspunkt), eller om den ene tilnærmingen skal supplere den andre.

Rapportene skal beskrive løpetiden for gjelden. I tillegg er det spesifisert at det skal opplyses om lån som forfaller og som må refinansieres i løpet av de neste tolv månedene (målt fra utgangen av perioden det rapporteres på). Sistnevnte må ses sammen med kravene til å rapportere på sammensetningen av gjeldsporteføljen og løpetiden på denne. Bestemmelsen setter krav til at en eventuell refinansieringsrisiko eksplisitt skal synliggjøres i rapporteringen til kommunestyret eller fylkestinget. I noen låneavtaler vil långiver kunne ha en rett (opsjon) til å kreve førtidig innfrielse av lånet. Dersom långiver har varslet at lånet skal betales tilbake i løpet av de neste 12 månedene, vil dette inngå i det som skal rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget.

Kravet til at det skal opplyses om refinansieringsbehovet de neste tolv månedene er et minimumskrav. Dersom kommuner og fylkeskommuner av hensyn til egen styring ønsker å rapportere for en lengre periode, f.eks. t.o.m. utløpet av det påfølgende budsjettår, er det ikke noe i veien for det.

Den enkelte kommune og fylkeskommune må ut fra egne behov og ut fra betydningen for kommunens og fylkeskommunens beslutninger selv avgjøre hva som er mest hensiktsmessig for rapporteringen. Det kan være formålstjenlig å foreta rapporteringen på et detaljeringsnivå som tilsvarer detaljeringsnivået i finansreglementets krav til fordeling av aktiva og passiva, jf. § 4.

Videre skal det rapporteres om vesentlige endringer i markedet, herunder gis en vurdering av hvilken betydning dette har for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal også rapporteres om endringer i den finansielle risiko som kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for, og det skal gis en vurdering av dette. Dersom det har oppstått avvik mellom kravene i finansreglementet og den faktiske forvaltning, skal dette angis i rapporten. Det vil kunne være hensiktsmessig å angi hvordan avviket håndteres, jf. forskriften § 4 bokstav e.

I tillegg skal det både for egne aktiva og egen gjeld rapporteres aktuelle markedsrenter og hvilke rentebetingelser kommunen eller fylkeskommunen har avtalt.

Til § 8:

Første ledd angir at det skal etableres administrative rutiner som sørger for at finansforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, gjeldende lover og denne forskrift, og at finansforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Bestemmelsen angir videre at det herunder skal utarbeides rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet.

Det vises til kommuneloven § 23 nr. 2 om administrasjonssjefens ansvar for å etablere et betryggende system for internkontroll. Bestemmelsen presiserer et krav om administrativ internkontroll for finansforvaltningen. Det vil være naturlig at rutinene som utarbeides er tilpasset forvaltningens kompleksitet.

Rutiner for vurdering av finansiell risiko vil inneholde prosedyrer og retningslinjer for vurdering av alle typer av finansiell risiko i finansielle avtaler før avtaleinngåelse. En forsvarlig finansforvaltning må bygge på at finansielle avtaler knyttet til plasseringer og låneopptak er gjenstand for en forsvarlig og betryggende saksutredning før avtaler inngås. En forsvarlig saksutredning er av betydning både for å kontrollere om en følger eget fastsatt finansreglement, og for å avklare om den finansielle risiko er

vesentlig. Kommunen eller fylkeskommunen må selv kunne foreta nødvendige faglige vurderinger forut for inngåelse av finansielle avtaler, jf. kravet i forskriften § 3 om at finansreglementet skal baseres på egen kunnskap.

Rutiner for vurdering av finansiell risiko vil videre inneholde prosedyrer og retningslinjer for overvåkning og vurderinger av utviklingen i den finansielle risiko som kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for, og forholdet til tillatt risikonivå og krav til risikospredning fastsatt i finansreglementet. Rutiner for håndtering av finansiell risiko vil inneholde prosedyrer og retningslinjer for hvordan finansiell risiko skal håndteres i tråd med finansreglementet. Bestemmelsen presiserer at dette også omfatter refinansieringsrisiko ved opptak av lån, jf. også §§ 3 og 4 med tilhørende merknader for ytterligere omtale av refinansieringsrisiko.

Andre ledd angir at kommunestyret og fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning vurderer rutinene. Det vises til merknadene til § 5.

Tredje ledd angir at kommunestyret og fylkestinget skal påse at slike rutiner er etablert og etterleves. Det vises til kommuneloven § 76 om kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar.

Til § 9:

Forskriften trådte i kraft 1. juli 2010. Fra samme tidspunkt ble forskrift 5. mars 2001 nr. 299 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning opphevet.

Vedlegg 2

LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

§ 52.*Finansforvaltning.*

1. Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi regler for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning.
2. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om disposisjoner som innebærer finansiell risiko.
3. Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.

Endret ved lover 8 jan 1993 nr. 20, 7 juli 2000 nr. 71 (ikr. 1 jan 2001 iflg. res. 7 juli 2000 nr. 730).

Vedlegg 3



Lindås kommune

Finansreglement



Vedtatt i kommunestyret 03.05.2018

Innhold

1	Finansreglementet sitt virkeområde og formål	2
2	Heimel og tidsrom	2
3	Forvaltning og forvaltningstyper	2
4	Formålet med kommunens finans- og gjeldsforvaltning	2
5	Generelle rammer og avgrensninger	3
6	Forvaltning av ledig likviditet og andre midlar berekna for driftsformål	4
6.1	Innskot i bank	4
6.2	Plassering i rentefond.....	4
7	Forvaltning av kommunens langsiktige finansielle aktiva	5
7.1	Formål.....	5
7.2	Overordna investeringsrammer	5
7.3	Plasseringsinstrument og grenser	5
7.4	Avkastningsrisiko og benchmarks	8
7.5	Etiske retningslinjer	8
7.6	Gjennomføring	8
8	Forvaltning av kommunens gjeldsportefølgje og øvrige finansieringsavtalar	9
8.1	Vedtak om opptak av lån.....	9
8.2	Val av låneinstrument	9
8.3	Tidspunkt for låneopptak	9
8.4	Konkurrerende tilbod	9
8.5	Val av rentebindingsperiode – bruk av sikringsinstrument.....	9
8.6	Storleik på enkeltlån – spreiding av låneopptak	10
9	Vurdering og kvalitetssikring av finansiell risiko	10
9.1	Rapportering.....	10
9.2	Risikovurderinger	10
9.2	Kvalitetssikring.....	10
10	Handsaming av avvik	11

1 Finansreglementet sitt virkeområde og formål

Formålet med reglementet er å gje rammer og retningslinjer for korleis forvaltninga av kommunen si finans- og gjeldsportefølje skal skje. Reglementet utgjer eit samla oversyn over dei rammer og avgrensingar som gjeld, og underliggande fullmakter/instruksar/rutinar skal heimlast i reglementet. Reglementet definerer dei avkastnings- og risikonivå som er akseptable for plassering og forvaltning av likvide midlar og midlar berekna for driftsformål, opptak av lån/gjeldsforvaltning og plassering og forvaltning av langsiktige finansielle aktiva.

Aksjar eller andelar i selskap der kommunens eigarskap ikkje er en del av korleis den ledige likviditeten er plassert, men som er av meir strategisk karakter og motivert ut fra næringspolitiske eller samfunnsmessige omsyn omfattas ikkje av dette reglement.

2 Heimel og tidsrom

Heimel

Dette reglementet er utarbeidd på bakgrunn av:

- Lov om kommunar og fylkeskommunar av 25. september 1992, § 52
- Ny forskrift om kommunars og fylkeskommunars finansforvaltning fastsett av KRD 9.juni 2009.
- Endring ved forskrift 1. november 2016 nr 1428

Tidsrom

- Reglementet gjeld frå det er vedteke av kommunestyret. Finansreglementet skal vedtakast minst ein gang i kvar kommunestyreperiode.
- Dette reglementet erstattar alle tidligare regler og instruksar som kommunestyret eller anna politisk organ har vedteke for Lindås kommune si finans- og gjeldsforvaltning.

3 Forvaltning og forvaltningstyper

I samsvar med forskrifta om kommunars og fylkeskommunars finans- og gjeldsforvaltning skal reglementet omfatte forvaltninga av alle kommunens finansielle aktiva (plasseringar) og passiva (renteberande gjeld). Gjennom dette finansreglementet er det vedteke målsettingar, strategiar og rammer for:

- Forvaltning av ledig likviditet og andre midlar berekna for driftsformål.
- Forvaltning av kommunens gjeldsportefølje og øvrige finansieringsavtalar
- Plassering og forvaltning av kommunens langsiktige finansielle aktiva.

4 Formålet med kommunens finans- og gjeldsforvaltning

Finans- og gjeldsforvaltninga har som overordna formål å sikre ei rimeleg avkastning og stabile og lave netto finansieringskostnader for kommunens aktivitetar innanfor definerte risikorammer.

Dette blir søkt oppnådd gjennom følgjande delmål:

- Kommunen skal til en kvar tid ha likviditet (inkludert trekkrettar) til å dekke løpande forpliktingar.
- Plassert overskotslikviditet skal over tid gi ei god og konkurransedyktig avkastning innanfor definerte krav til likviditet og risiko, i forhold til tidsperspektivet på plasseringane.
- Lånte midlar skal over tid gi lågast mulig totalkostnad innanfor definerte krav til refinansieringsrisiko og renterisiko. Det må takast omsyn til eventuelt behov for forutsigbarheit i lånekostnader.

- Forvaltning av langsiktige finansielle aktiva skal gi ei god langsiktig avkastning til akseptabel risiko som over tid skal bidra til å gi kommunens innbyggjarar eit best mulig tenestetilbod

5 Generelle rammer og avgrensninger

- Kommunestyret skal sjølv gjennom fastsetting av dette finansreglementet, ta stilling til kva som er tilfredsstillande avkastning og vesentlege finansielle risiko, jfr. kommunelova §52.
- Reglementet skal baserast på kommunens eigen kunnskap om finansielle marknader og instrument.
- Kommunestyret skal ta stilling til prinsipielle spørsmål om finans- og gjeldsforvaltninga, herunder kva som blir rekna som langsiktige finansielle aktiva. Det pålegg rådmannen ein sjølvstendig plikt til å utgreie og legge fram saker for kommunestyret som blir sett på som prinsipielle.
- Rådmannen skal fortløpande vurdere reglementets forskjellige rammer og avgrensingar, og om desse på ein klar og tydeleg måte sikrar at kapitalforvaltninga utøvast forsvarlig i forhold til den risiko som kommunen er eksponert for.
- Det er delegert til rådmannen å inngå avtalar i samsvar med dette reglementet.
- Forvaltning av ledig likviditet, langsiktige finansielle aktiva og gjeld kan setjast bort og forvalta av ekstern forvaltar med konsesjon frå Finanstilsynet eller tilsvarande myndigheit i EØS – området. Forvaltninga skal utøvast i tråd med finansreglementet.
- Det er delegert til rådmannen med heimel i dette finansreglement, å utarbeide nødvendige fullmakter/instruksar/rutinar for dei enkelte forvaltningsformer som er i samsvar med kommunens overordna økonomireglement.
- Det er delegert til rådmannen å inngå kontrakt med ekstern forvaltar/ rådgjevar for forvaltning i samsvar med dette reglementet.
- Finansielle instrument og/eller produkt som ikkje er eksplisitt tillate brukt gjennom dette reglementet, kan ikkje brukast i kommunens finans- og gjeldsforvaltning.

Kommunen kan i si finans- og gjeldsforvaltning bruke andre finansielle instrumenter, såkalla avleia instrument/derivat. Slike instrument skal vere konkret angitt under dei enkelte forvaltningsformene og må brukast innanfor risikorammene for underliggende aktiva eller gjeld og skal inngå ved berekning av finansiell risiko.

Plassering av Lindås kommunes midlar i verdipapir, skal skje etter etiske kriterium. Kriteria er omtala under plassering av langsiktige finansielle aktiva, pkt. 7.5. Så langt det er praktisk mulig skal desse etiske kriteria også gjelde for plasseringar i verdipapirfond, og ved plassering i framveksande marknader ("emerging markets").

Konkrete rammer for forvaltning av kommunens midlar til driftsformål (inkl. ledig likviditet), gjeldsportefølja og langsiktige aktiva, blir omtala seinare i reglementet.

Når forvaltninga gjev betre resultat enn budsjettert, skal overskotet setjast av på fond for å sikre at det er avsett midlar til å dekke år med dårlegare avkastning enn budsjettert.

6 Forvaltning av ledig likviditet og andre midlar berekna for driftsformål

Forvaltning av likviditet til driftsformål skal sikre at kommunen kan betale sine utgifter ved forfall og samtidig får tilfredstillande avkastning. Kommunen skal til ei kvar tid ha ein tilgjengelig driftslikviditet som minst er like stor som forventa likviditetsbehov i dei neste 30 dagar. Kommunens driftslikviditet skal plasserast i bankinnskott og vere tilgjengelig med maksimalt to bankdagens varsel. Driftslikviditet kan ikkje plasserast i bank med kredittrating lavere enn BBB+. Dette medfører plassering med minimal risiko og kort disponeringstid.

Kommunen skal inngå hovudbankavtale for å ivareta behovet for bankteneste. Det kan gjørast avtale om trekkrettighet, men denne skal maksimum være på NOK 40 mill. kr. Kommunen sine midlar til driftsformål, utover kva som trengs til dekning av kommunen sin løpande forpliktingar de nærmaste 30 dagar, kan plasserast i bankinnskott og rentefond innafor følgjande avgrensingar:

6.1 Innskott i bank

For bankinnskott gjeld følgjande avgrensingar:

- Tidsbinding kan ikkje avtalast for ein periode på meir enn 6 månader.
- Innskott i norske finansinstitusjonar og utanlandske finansinstitusjonar etablert i Noreg. Finansinstitusjonen skal ha en forvaltningskapital på minimum NOK 1 MRD, rating på minimum BBB, og kommunens samla innskott i finansinstitusjonen skal ikkje overstige 2 % av institusjonens forvaltningskapital. Avgrensingane gjelder ikkje for flytande innskott hos kommunens hovudbankforbindelse.

6.2 Plassering i rentefond

For plassering i rentefond klassifisert som pengemarknadsfond med lav risiko, pengemarknadsfond, obligasjonsfond 0,125, obligasjonsfond 1 og obligasjonsfond 3, jfr Verdipapirfonda sin bransjestandard for informasjon og klassifisering av rentefond innafor følgjande beløpsavgrensingar:

	Pengemarknadsfond m/lav risiko	Penge-marknadsfond	Obligasjonfond 0,125	Obligasjonfond 1	Obligasjonfond 3
Volum*	0-100 %	0-70 %	0-50 %	0-30 %	0-20 %
Maksimal del i fondet	maks 15 % av fondet sin forvaltningskapital (FK)	maks 10 % av fondet sin FK	maks 10 % av fondet sin FK	maks 10 % av fondet sin FK	maks 10 % av fondet sin FK

*Volum av ledig likviditet og andre midlar rekna for driftsføremål, utover kva som trengs til dekning av kommunen sin løpande forpliktingar, trekt frå estimerte innbetalingar, de nærmaste 30 dagar

7 Forvaltning av kommunens langsiktige finansielle aktiva

7.1 Formål

Forvaltning av kommunens langsiktige finansielle aktiva har som formål å sikre ei langsiktig avkastning som kan bidra til å gi innbyggerane i Lindås kommune eit godt tenestetilbod. Det blir styrt etter ein investeringshorisont på meir enn fem år, samtidig som ein søker ei rimeleg årleg avkastning.

7.2 Overordna investeringsrammer

Kommunen skal i si forvaltning av langsiktige finansielle aktiva ha ein låg til moderat risikoprofil.

Midlar skal forvaltast etter kriteria:

- tryggleik
- risikospreiing
- likviditet
- avkastning

Risikospreiing reduserer den finansielle risikoen. Risikospreiing får ein ved å fordele midlane på ulike produkt og verdipapir innafor fleire aktivaklassar og risikoklassar.

Den langsiktige kapitalen til kommunen skal plasseras i ulike plasseringsinstrument etter følgjande fordeling:

Aktiva	Minimum	Normal	Maksimum
Eigenkapitalbevis i norske sparebankar og aksjar	0%	25 %	35%
Obligasjonar	0%	0%	50%
Sertifikat	0%	0%	70%
Rentefond	0%	75 %	100%
Bankinnskot	0%	0 %	100%

Kommunen kan ikkje plassere midlar direkte i ansvarleg lånekapital eller industri-obligasjonar. Kommunestyret kan i eige vedtak gje ansvarleg lån.

7.3 Plasseringsinstrument og grenser

Følgjande instrument er tilgjengelige for inkludering i Lindås kommune sin forvaltningsportefølje innanfor følgjande grenser;

Bankinnskot:

- Innskot på inntil 30 millionar kan plasserast i bank med minimum kredittrating BBB, men berre dersom banken har forvaltningskapital på minimum 10 milliardar.
- Innskot på inntil 70 millionar kan plasserast i bank med minimum kredittrating A
- Innskot på over 70 millionar skal anten plasserast i kommunen sin hovudbank, eller i annan bank med minimum kredittrating AA.
- Bankinnskot skal ha maksimalt 24 månaders tidsbinding

Rentefond:

	Pengemarknadsfond m/lav risiko	Penge- marknadsfond	Obligasjonfond 0,125	Obligasjonfond 1	Obligasjonfond 3
Volum*	0-100 %	0-100 %	0-70 %	0-60 %	0-50 %
Maksimal del i fondet	maks 15 % av fondet sin forvaltningskapital (FK)	maks 10 % av fondet sin FK	maks 10 % av fondet sin FK	maks 10 % av fondet sin FK	maks 10 % av fondet sin FK

Direkte eige av sertifikat og obligasjonar:

Avgrensingar sertifikat:

Sertifikat utstedt eller garantert av:	Den norske stat/ statsforetak, norske kommunar eller fylkeskommunar	Banker, finans- institusjonar eller kredittforetak	Norske kraft- selskap	Solide norske selskap på Oslo Børs
Tidshorisont	1-12 mnd	1-12 mnd	1-12 mnd	1-12 mnd
Maks del av emisjonsbeløp	inga avgrensing	20 %	10 %	10 %
Maks del av forv.kapital	inga avgrensing	5 %	10 %	10 %
Kredittkvalitet	inga avgrensing	A- eller betre	BBB eller betre	BBB eller betre
Valuta	NOK	NOK	NOK	NOK
Volum	0-70 %	0-50 %	0-50 %	0-30 %
Avgrensing per utsteder	inga avgrensing	maks 50 millionar for rating A eller lågare, maks 250 millionar for rating A+ eller betre	maks 30 millionar for rating A- eller lågare, maks 100 millionar for rating A eller betre	maks 20 millionar for rating A- eller lågare, maks 50 millionar for rating A+ eller betre

Avgrensingar obligasjonar:

Obligasjonar utstedt eller garantert av:	Den norske stat/ statsføretak, norske kommunar eller fylkeskommunar	Banker, finans-institusjonar eller kredittføretak	Norske kraft-selskap	Solide norske selskap på Oslo Børs
Tidshorisont	1 – 10 år	1 – 5 år	1 – 5 år	1 – 5 år
Maks del av emisjonsbeløp	inga avgrensing	20 %	10 %	10 %
Maks del av forv.kapital	inga avgrensing	5 %	10 %	10 %
Kredittkvalitet	inga avgrensing	A eller betre	A eller betre	A eller betre
Valuta	NOK	NOK	NOK	NOK
Volum	0-50 %	0-50 %	0-35 %	0-20 %
Avgrensing per utsteder	inga avgrensing	maks 50 millionar for rating A + eller lågare, maks 150 millionar for rating AA- eller betre	maks 20 millionar	maks 10 millionar

Aksjar og eigenkapitalbevis i Norske Sparebankar

Aksjar, kommunen kan plassera langsiktig kapital i norske- og utanlandske aksjefond, og norske aksjar gjennom aktiv forvaltningsavtale. Maksimalt 35 % av langsiktige finansielle aktiva kan plasseras i aksjar og eigenkapitalbevis i Norske Sparebankar.

Utanlandske aksjefond, Plasseringar skal skje gjennom anerkjente fond. Del i utanlandske aksjefond skal ikkje overstige 25 % av langsiktige finansielle aktiva. Det tillatast at det tas valutarisiko knytt til internasjonale aksjeinvesteringar.

Norske aksjar, Plassering kan gjerast i fond, direkte investeringar eller gjennom aktiv forvaltningsavtale. Delen norske aksjar skal ikkje overstige 25 % av langsiktige finansielle aktiva. Merk at kravet om maksimalt 35 % av langsiktige finansielle aktiva plassert i aksjar og eigenkapital i Norske Sparebankar gjelder. Dersom kommunen plasserer 25 % av langsiktige finansielle aktiva i utanlandske aksjefond vil kommunen maksimalt ha anledning til å plassere 10 % av langsiktige finansielle aktiva i norske aksjar og eigenkapitalbevis i Norske sparebankar.

Generelt om aksjeforvaltninga:

- Aksjeforvaltninga skal være forsiktig
- Investeringane skal hovudsakleg være i børsnoterte aksjar i solide selskap
- Investeringane skal baseras på finansanalyse med vekt på historisk gode nøkkeltall
- Lindås kommunes sin eierandel skal ikkje overstige 15 % av ett aksjefonds forvaltningskapital
- Ved aktiv forvaltning bør porteføljen bestå av minst 15 aksjeposter, og ei enkeltaksje bør ikkje utgjere meir enn 10 % av porteføljen.

Valutainstrumenter

Valutainstrument vert tillate berre i sikringsøyemed i tilknytning til kjøp av utanlandske papir og fond denominert i annan valuta enn NOK.

Produkt som ikkje er nemt i denne oppstillinga, kan ikkje nyttast i forvaltningsporteføljen.

7.4 Avkastningsrisiko og benchmarks

Avkastningsrisiko er definert som risiko for verdiendring på egedeler som følge av endringer i marknadsforhold – herunder endring i aksjekursar, rentenivå samt endring i volatiliteten i disse marknadane. Kommunen har ein relativ risiko som er risikoen for å ikkje oppnå avkastninga til ein samanlikningsportefølje (benchmarkportefølje).

Benchmark (referanseindeks) for langsiktige finansielle aktiva:	
Renteberende papirer:	3 mnd Nibor
Norske aksjar / eigenkapitalbevis:	Oslo Børs Fondsindeks (OSEFX)
Utanlandske aksjar:	MSCI world

Ved benchmark samanlikningar skal den faktiske porteføljen og avkastninga på denne målast mot "normalporteføljen" og relatert "avkastning" i den aktuelle periode.

7.5 Etske retningslinjer

Finansielle investeringar skal vurderas i forhold til sosiale, miljømessige- og etiske kriterier. Statens Pensjonsfond Utland sine etiske retningslinjer er retningsgivande.

Forvaltningen skal som hovedregel ligge innenfor FN's Global Compact sine 10 prinsipp.

Lindås kommune vil sjå til at samarbeidende forvaltar opererer i tråd med forvaltningsrammene og etiske retningslinjer som er vedtekne i dette reglementet. Det er Lindås kommune sin målsetting at kapital ikkje vert plassert i selskap med en uakseptabel etisk profil.

Dersom kommunen blir gjort merksam på at det hos ein forvaltar er plasseringar i selskap med en uakseptabel etisk profil, skal dette takast opp til diskusjon med forvaltaren med sikte på at nemnde plasseringar gjort av forvaltaren opphører, eller at kommunen trekker seg ut av det aktuelle produkt hos forvaltaren.

7.6 Gjennomføring

Val av enkeltpapir kan delegerast til utvalte kapitalforvaltarar. Forvaltar si inntening skal ikkje vere avhengig av kva slag investeringsprodukt som blir valt. Godtgjeringa skal gå klart fram av avtalen.

Krav til ekstern forvaltar

Følgjene krav leggas til grunn til en ekstern forvaltar:

- Forvaltar skal inneha nødvendige konsesjonar frå Finanstilsynet og forvaltningskompetanse kva gjeld det løypande arbeid i verdipapir marknaden. Dette inneber god forvaltning i høve til rammeføresetnadar pålagt av myndigheitene og interne rammeføresetnadar i høve til oppdragsgivar.
- Det skal utførast løypande risikokontroll og avkastningsvurderingar som gjenspeglar den risikoprofil som er nedfelt i kommunens investeringsstrategi.
- Forvaltar skal ha eit godt backofficeapparat (oppgjør), med fokus på cash management og sikkerheit.
- Forvaltar skal ha eit godt analysemiljø med god bredde og dybdekompetanse.
- Forvaltningssystemet skal kunne tilpassast den til ei kvar tid gjeldande forvaltningsprofil/investeringsstrategi i høve til:
 - Fleksibel rapportering
 - Regnskapstransaksjoner/kontoavstemming
 - Løypande måling av tidsvekta og pengevekta avkastning, standardavvik og durasjon
- Forvaltar skal ha høg fagleg kompetanse innanfor dei instrument som nyttas i verdipapir marknaden.

8 Forvaltning av kommunens gjeldsportefølgje og øvrige finansieringsavtalar

8.1 Vedtak om opptak av lån

Kommunestyret fattar vedtak om opptak av nye lån i budsjettåret. Slik vedtak skal som minimum vise:

- a) Lånebeløp
- b) Løpetid

Med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak har rådmannen fullmakt til å gjennomføre låneopptak, herunder godkjenne lånevilkåra, og for øvrig forvalte kommunale innlån etter dei retningslinjene som framgår av dette reglementet, og i tråd med bestemmingane i Kommuneleova § 50 om låneopptak. Rådmannens fullmakt betyr også fullmakt til opptak av nye lån til refinansiering av eksisterande gjeld.

8.2 Val av låneinstrument

Det kan berre takast opp lån i norske kroner.

Lån kan takast opp som direkte lån i offentlege og private finansinstitusjonar, og i livselskap. Det er også høve til å leggje ut lån i sertifikat- og obligasjonsmarknaden. Obligasjonslån utstedt av kommunen kan børsnoteres. Lån skal takast opp som opne seriar (rammelån). Finansiering kan også skje gjennom finansiell leasing.

8.3 Tidspunkt for låneopptak

Låneopptaka skal vurderast opp mot likviditetsbehov, vedteke investeringsbudsjett, forventningar om framtidig renteutvikling og generelle marknadsforhold.

8.4 Konkurrerande tilbod

Låneopptak skal søkast gjennomført til marknaden sin gunstigaste vilkår. Det skal normalt innhentast minst to konkurrerande tilbod frå aktuelle långivarar. Prinsippet kan også fråvikast ved låneopptak i statsbank (t.d. startlån i Husbanken).

8.5 Val av rentebindingsperiode – bruk av sikringsinstrument

Styring av låneporteføljen skal skje ved å optimalisere låneopptak og rentebindingsperiode i forhold til oppfatningar om framtidig renteutvikling og innanfor eit akseptabelt risikonivå, for å oppnå føreseielege og lågast moglege renteutgifter.

Forvaltninga blir lagt opp til følgjande:

- a) Refinansieringsrisikoen skal reduserast ved å spreie tidspunkt for renteregulering/forfall. Lån som forfall og som ikkje skal innløyast innan ein periode på 12 mnd skal ikkje overstige meir enn 60 % av total gjeldsportefølgje.
- b) Fastrentelån kan liggje mellom 0 – 50% av den renteberande låneporteføljen.

For å oppnå ein eventuell ønska rentebinding, er det høve til å ta i bruk framtidige renteavtaler (FRA) og rentebytteavtaler (SWAP). Rentesikringsinstrumenta kan brukast i den hensikt å endre renteeksponeringa for kommunens lånegjeld. Føresetnader for å gå inn i slike kontraktar, skal vere at ei totalvurdering av renteforventningar og risikoprofil på eit gitt tidspunkt tilseier at slik endring er ønskeleg. Det er ikkje tillate å lausrive derivathandelen frå den øvrige finans- og gjeldsforvaltninga, og berekningar under punkt b) skal inkludere FRA- og SWAP-kontraktar. Hensikta bak kvar derivatkontrakt skal dokumenterast og sikringsdokumentasjon jf. KRS 11 punkt 3.5.4 skal foreligge. Det skal berre brukast større bankar som motpart ved slike kontraktar.

8.6 Storleik på enkeltlån – spreining av låneopptak

Forvaltninga blir lagt opp til følgjande:

- a) Låneportefølja skal bestå av færrest mogeleg lån, likevel slik at refinansieringsrisikoen ved ordinære låneforfall blir avgrensa.
- b) Under elles like forhold vil det vere formålstenlig at kommunen fordeler låneopptaka på fleire lånegjevarar.

9 Vurdering og kvalitetssikring av finansiell risiko

9.1 Rapportering

Føremålet med rapporteringa er å informera om finans- og gjeldsforvaltninga sine faktiske resultat og risikoeksponering i høve til fastsette rammer og retningslinjer.

Rådmannen skal i tillegg til årsrapport, rapportera om utviklinga pr 1. kvartal og 2. tertial. Rapporten skal iht. Forskriftens § 7 innehalde:

- Beskriving og vurdering av kommunens finansielle risiko
- Nærare beskriving av korleis aktiva og passiva er samansett
- Marknadsverdien for aktiva, både samla og for kvar gruppe av aktiva
- Verdien for passiva, både samla og for kvar gruppe av passiva. I tillegg skal rapportane opplyse om løpetida for passiva, og verdien av lån som forfell og som må refinansierast innan 12 månader.
- Beskriving av vesentlege marknadsendringar og endringar i kommunens finansielle risiko, og ei vurdering av dette. I tillegg skal rapportane innehalde ein beskriving av aktuelle marknadsrenter og kommunens egne renteføresetnader.
- Om det har oppstått avvik mellom krava i reglementet og den faktiske forvaltninga, skal dette kome fram i rapportene.

Årsrekneskapen skal innehalda ein detaljert oversikt over ulike plasseringar pr selskap. Denne skal innehalda kostpris, verdijustert pr. 31.12 og urealisert bokført gevinst/tap pr. 31.12.

Ved vesentlege endringar i finansmarknaden, som gjer det nødvendig å foreta store tilpassingar i finans- og gjeldsportefølja, skal formannskapet straks orienteras.

9.2 Risikovurderingar

Det skal til kvar rapportering til kommunestyret gjerast følgjande åtskilte risikovurderingar:

- a) Den absolutte risikoen i forvaltninga av langsiktige finansielle aktiva
 - Berekne rullerande standardavvik over 36 månader til porteføljens strategi (benchmark).
- b) Den relative risikoen i forvaltninga av langsiktige finansielle aktiva
 - Berekne rullerande relativ volatilitet (standardavviket til differansen mellom faktisk avkastning og strategi avkastning) over 36 månader.

Årlig skal det i tillegg rapporterast om porteføljens samla tapsrisiko, målt ved en stresstest som tar omsyn til samvariasjon (Kredittilsynet el.l.), basert på faktisk utnytting av risikorammer.

9.2 Kvalitetssikring

Finansforskrifta pålegg kommunestyret å la uavhengig kompetanse vurdere om finansreglementet legg rammer for ei finansforvaltning som er i tråd med kommunelova sine reglar og reglane i finansforskrifta. I tillegg skal uavhengig kompetanse vurdere rutinane for vurdering og handtering av finansiell risiko, og rutinar for å avdekke avvik frå finansreglementet.

Rådmannen får delegert ansvar for at slike vurderingar blir innhenta, eksternt eller gjennom kommunerevisjonen. Det rapporterst på utført kvalitetssikring av rutinane som del av den årlige rapporteringa.

10 Handsaming av avvik

Eventuelle avvik ved finans- og gjeldsforvaltningen i forhold til bestemmelsene i dette reglement skal handteras på følgende måte:

Rådmannen skal informere Formannskapet om den aktuelle situasjonen. Formannskapet skal deretter ta stilling til om dette er en vesentlig sak som skal rapporteras vidare til Kommunestyret som enkelt sak, eller om det skal følgje de vanlige rapporteringsrutiner (1. kvartalsrapport eller 2. tertialrapport). Ved eventuelle avvik skal dette lukkes så snart som mulig hensyntatt markedssituasjonen.

Vedlegg 4

Lindås kommune – rutiner for finans- og gjeldsforvaltning

RUTINER FOR FINANS- OG GJELDSFORVALTNING I LINDÅS KOMMUNE

Vedtatt i kommunestyret 03.05.2018

1. FORMÅL

Rutinene skal sikre at behandling og oppfølging på finansområdet er i samsvar med vedtatt finansreglement i Lindås kommune, og sikre en god internkontroll på området.

Finans- og gjeldsforvaltningen omfatter følgende:

- Ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål.
- Kommunens lånegjeld og andre finansieringsavtaler.
- Langsiktige finansielle aktiva.

2. HJEMMEL OG GENERELLE PRINSIPPER

Hjemmelen for rutinene følger av forskrift om kommuner og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning §8:

“Rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen:

Det skal etableres administrative rutiner som sørger for at finans- og gjeldsforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, gjeldende lover og denne forskrift, og at finans- og gjeldsforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Det skal herunder etableres prosedyrer for vurdering og håndtering av finansiell risiko, herunder refinansieringsrisiko ved opptak av lån, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet.

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning vurderer rutinene.

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at slike rutiner er etablert og etterleves.”

Fullmakter:

Rådmannen er ansvarlig for at finans- og gjeldsforvaltningen er i tråd med finansreglement for Lindås kommune og rutiner for finans- og gjeldsforvaltning. Rådmannens fullmakter innen finans- og gjeldsområdet følger av finansreglementet for Lindås kommune og delegasjonsreglementet.

Underskrifter:

Alle transaksjoner signeres alltid. Plasseringer kvalitetssikres mot nærmeste overordnede. Oppgjør ved kjøp og salg av verdipapirer skal håndteres på samme måte.

Forholdet til innkjøpsreglene:

Lov om offentlige anskaffelser gjelder i utgangspunktet for finansområdet, men en del tjenester er unntatt, jfr anskaffelsesforskriftens § 2-4, pkt e.

Dokumentasjon:

Alle avtaler og tilhørende dokumenter skal arkiveres i kommunens arkivsystem. Dokumentasjon for endringer skal også arkiveres der.

3. FORVALTNING AV LEDIG LIKVIDITET OG ANDRE MIDLER BEREGNET TIL DRIFTSFORMÅL (kortsiktig likviditet)

Området er regulert i finansreglementet, samt lover og forskrifter

Likviditetsoppfølging:

- Kommunens likviditetssituasjon følges fortløpende. Ved behov utarbeides det daglig eller månedlig likviditetsoversikt.
- Ledig likviditet, utover hva som trengs til dekning av kommunens løpende forpliktelser (fratrukket estimerte innbetalinger) de nærmeste 30 dager, kan plasseres av ansvarlig for finans- og gjeldsforvaltningen etter retningslinjer gitt i finansreglementet.

Ansvar og oppgaver:

Ansvarlig for finans- og gjeldsforvaltningen har ansvaret for:

- At det gjennomføres en forsvarlig vurdering, sett i forhold til avtalens omfang og kompleksitet, før avtaler inngås.
- Før enhver handel skal det kontrolleres at avtalen er i overensstemmelse med finansreglementet, og at endringen heller ikke medfører at en kommer i konflikt med reglementets rammer og begrensninger for den samlede porteføljen.
- Alle transaksjoner krever underskrifter.
- Avtaler arkiveres i kommunens arkivsystem.

Etterkontroll:

Ansvarlig for finans- og gjeldsforvaltningen skal kontrollere at avtalen blir implementert med de avtalte betingelser.

Oppfølging og rapportering

Rådmann rapporterer status vedrørende kortsiktig likviditet til kommunestyret som en del av kommunens faste finans- og gjeldsrapportering, herunder rapporteres også om forvaltningen er foregått uten avvik.

4. FORVALTNING AV KOMMUNENS LÅNEGJELD OG ANDRE FINANSIERINGSAVTALER

Området er regulert i finansreglementet, samt lover og forskrifter

4.1. INNLÅN

Styring av gjeldsporteføljen

Ansvarlig for finans- og gjeldsforvaltningen har ansvar for at det legges planer for gjennomføring av nye låneopptak og oppfølging av gjeldsporteføljen for året. Herunder at lån som forfaller og som må refinansieres innen 12 måneder ikke overstiger rammene i reglementet.

Låneopptak og sikringsavtaler

Ansvarlig for finans- og gjeldsforvaltningen har ansvar for:

- Kommunestyrets vedtak knyttet til årets budsjett fastlegger årets låneramme, dvs. administrasjonens fullmakter til å ta opp nye lån i budsjettåret. Nye innlån skal gjennomføres innenfor de gitte rammer, og sett i sammenheng med kommunens helhetlige gjeldsforvaltning.
- Dersom investeringsaktiviteten avviker fra planene, kan lånebehovet også avvike i forhold til innvilget låneramme. Oppdatert lånebehov fremkommer i de faste økonomi- og finansrapportene til kommunestyret, og er førende for det faktiske låneopptaket for året.
- Det skal gjennomføres en forsvarlig prosess, sett i forhold til avtalens omfang og kompleksitet, før avtaler inngås.
- Før enhver handel skal det kontrolleres at avtalen er i overensstemmelse med finansreglementet, og at endringen ikke medfører at en kommer i konflikt med reglementets rammer og begrensninger for den samlede porteføljen.
- Ved låneopptak skal det sendes forespørsel om lån til minimum to tilbydere.

Ved bruk av finansielle instrumenter for sikring, skal følgende sikringsdokumentasjon fylles ut:

Sikringsdokumentasjon:	
Formålet med sikringen	
Hvilken type risiko som skal sikres	
Hvorvidt det er kontantstrømsikring eller verdisikring	
Hvilket sikringsobjekt(er) som skal sikres	
Hvilket sikringsinstrument som skal anvendes	
Sikringseffektiviteten	

Ved endringer i finansielle instrumenter skal regnskapsmessige konsekvenser vurderes før eventuelle endringer skjer.

Låneopptak dokumenteres med kommunestyrets vedtak.

Dokumentene arkiveres i kommunens elektroniske arkivsystem.

Oppfølging og rapportering

Ansvarlig for finans- og gjeldsforvaltningen har ansvar for at:

- Alle låne- og sikringsavtaler registreres og følges opp.
- Etablere sikringsdokumentasjon ved bruk av finansielle instrumenter brukt for sikring,
- Ansvarlig for finans- og gjeldsforvaltningen skal føre kontroll med at den faktiske forvaltningen overholder de aktuelle rammene. Dette skjer minimum i forbindelse med den faste finansrapporteringen.
- Rådmannen rapporterer status vedrørende gjeldsporteføljen til kommunestyret som en del av kommunens faste finans- og gjeldsrapportering, ihht kravene i finansreglementet. Herunder rapporteres også om forvaltningen er foregått uten avvik.

4.2. UTLÅN OG GARANTIER

Utlån:

Lindås kommune har følgende kategorier:

- Startlån/ etableringslån
- Sosiale lån
- Andre typer utlån som gis av kommunestyret

Startlån (tidligere etableringslån) administreres av kommunen. I forbindelse med årsoppgjøret vurderes det om det bør foretas nedskrivning av utlånene basert på opplysninger fra forvalteren.

Sosial lån gis av NAV. I forbindelse med årsoppgjøret vurderes det om det bør foretas nedskrivning av utlånene basert på opplysninger fra NAV.

Andre typer utlån som gis av kommunestyret:

Krav på renter og avdrag skal sendes de til enhver tid inngåtte låneavtalene.

I forbindelse med årsoppgjøret vurderes det om det bør foretas nedskrivning av utlånene.

Garantier:

Garantier gis kun etter vedtak i kommunestyret.

I note til regnskapet følger en egen liste over garantistillelser, som inneholder hvem de enkelte garantiene er stilt overfor, beløp og når garantien utløper.

5. FORVALTNING AV LANGSIKTIGE FINANSIELLE AKTIVA (langsiktig likviditet)

Området er regulert i finansreglementet, samt lover og forskrifter

Styring og løpende oppfølging av porteføljen med langsiktig likviditet:

Ansvarlig for finans- og gjeldsforvaltningen legger inn resultatelementer og evt. endringer i porteføljen i rapporteringen. Rapporten skal tilfredsstille kravene i finansreglementet mht rammer, avkastning og måling av risiko, jfr. punktene nedenfor.

Ansvar og oppgaver:

Ansvarlig for finans- og gjeldsforvaltningen har ansvaret for:

- At det gjennomføres en forsvarlig vurdering, sett i forhold til avtalens omfang og kompleksitet, før avtaler inngås.
- Før enhver handel skal det kontrolleres at avtalen er i overensstemmelse med finansreglementet, og at endringen heller ikke medfører at en kommer i konflikt med reglementets rammer og begrensninger for den samlede porteføljen.
- Alle transaksjoner krever underskrifter.
- Avtaler arkiveres i kommunens arkivsystem.

Oppfølging og rapportering

Rådmann rapporterer status vedrørende langsiktig likviditet til kommunestyret som en del av kommunens faste finans- og gjeldsrapportering, herunder rapporteres også om forvaltningen er foregått uten avvik.

5.1. BRUK AV FORVALTER

Rådmannen har ansvar for risikostyring og internkontroll også der deler av virksomheten er utkontrahert gjennom forvalteravtaler. Det skal i hvert tilfelle foreligge en skriftlig avtale som sikrer at rådmannen gis rett til innsyn i og kontroll med slik virksomhet.

Forvalteravtalen bør inneholde:

- Tydelig investeringsmandat
- Bestemmelser som sikrer kommunens innsynsrett
- Bestemmelser om periodisk rapportering
- Bestemmelser som til enhver tid gir kommunen rett til å instruere forvalter mht. utførelsen av oppdraget
- Bestemmelser som sikrer at kommunen ensidig kan kreve endring av mandatet og rapporteringskravene som er stilt til forvalter
- Bestemmelser som sikrer kommunen rett til å heve avtalen ved evt. brudd på mandatet eller når oppdraget for øvrig er utført på en lite tilfredsstillende måte.

Ved bruk av forvalter skal det utføres en gjennomgang av forvalterrapport, herunder:

- Sjekke risikorammer og risikovekting
- Kort gjennomgang av makroøkonomiske rapporter mht risikovekting
- Vurdere forvalter og mandatet på bakgrunn av resultater

5.2. Håndtering av avvik og uforutsette hendelser (alle tre forvaltningstyper)

Avvik

- Avvik mellom faktisk finans- og gjeldsforvaltning og finansreglements rammer, skal lukkes umiddelbart, hensyntatt markedssituasjonen. Ved konstatering av brudd skal dette omgående rapporteres rådmann, og løsning for å komme innenfor reglementet avtales og gjennomføres uten ugrunnet opphold.
- Ved hver rapportering til kommunestyret skal det informeres om eventuelle brudd i perioden, og håndteringen av dette.
- Ved svært alvorlige avvik skal kommunestyret orienteres uten ugrunnet opphold, og rutinene skal gjennomgås med sikte på å redusere sannsynligheten for slikt avvik i fremtiden.

Uforutsette hendelser

Ved akutte markedshendelser, skal ansvarlig for finans- og gjeldsforvaltningen informere rådmannen om situasjonen omgående. Videre oppfølging avtales.

Ved uforutsette hendelser som resulterer i brudd med finansreglementet eller underliggende instruks, skal det rapporteres til kommunestyret ved neste ordinære finans- og gjeldsrapportering.

6. KVALITETSSIKRING

Uavhengig kompetanse skal vurdere rutinene for vurdering og håndtering av finansiell risiko.