



Finansreglement

Finansreglement for Sunndal kommune
Vedtatt i kommunestyret 06.09.2023

Innhold

Reglement for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement)	2
Innledning og bakgrunn.....	2
Regelverk	3
Myndighet til forvalte kommunens finanser og gjeld	4
1. Formålet med forvaltningen.....	4
2. Forvaltning av kommunens midler som skal forvaltes med lav risiko og høy likviditet	6
3. Forvaltning av kommunens midler med lang tidshorisont	6
4. Forvaltning av kommunens gjeldsportefølje og øvrige finansieringsavtaler	7
5. Rapportering og kontroll	9

Reglement for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement)

INNLEDNING OG BAKGRUNN

Alle kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement). Finansreglementet skal ivareta grunnprinsippet i kommunelovens formålsbestemmelse om å legge forholdene til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser.

Det er kommunestyret som selv skal fastsette regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).

Kommunelovens setter tre krav. Det første er det generelle forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko under hensyn til at kommunen skal ha midler til å dekke sine løpende betalingsforpliktelser ved forfall, samt sikre en stor grad av forutsigbarhet mht kommunens finansielle stilling. Det skal baseres på kommunens egen kunnskap om finans. Det andre er å oppnå tilfredsstillende avkastning. Det tredje er plikten til å utarbeide et finansreglement.

Disse rammene legger til rette for at forvaltningen kan skje på en hensiktsmessig måte ut fra lokale behov under forutsetning av at dette gjøres forsvarlig.

Plikten til å utarbeide et finansreglement plasserer også ansvaret for forvaltningen tydelig hos kommunestyret selv. I dette ligger det blant annet at kommunestyret må ta stilling til hva som vil være en tilfredsstillende avkastning uten at man tar på seg vesentlig risiko, og et ansvar for å følge opp forvaltningen av finansielle midler og gjeld. Disse generelle kravene er viktige for å kunne bygge opp under at kommunene har et bevisst forhold til risiko og eierskap til egen finans- gjeldsforvaltning. Slike generelle krav til forvaltningen er for øvrig på linje med andre regler på økonomiområdet, hvor det også er lagt til grunn at det må gjøres lokale vurderinger av risiko og forsvarlighet. Reglene om finans- og gjeldsforvaltning, herunder hva finansreglementet skal omfatte, avgrenses til det som gjelder forvaltningen av langsiktige og kortsiktige finansielle midler/likviditet og gjeld.

Lånte midler skal over tid gi lavest mulig totalkostnad innenfor definerte krav til refinansieringsrisiko og renterisiko, hensyntatt behov for forutsigbarhet i lånekostnader.

Forbudet mot å inngå avtaler som innebærer vesentlig finansiell risiko gjelder i prinsippet også låneavtaler. Alminnelige låneavtaler har ikke finansielle egenskaper som tilsier at de i seg selv utgjør vesentlig finansiell risiko. Selv om låneavtalene i seg selv normalt ikke vil utgjøre vesentlig finansiell risiko, kan vesentlig finansiell risiko imidlertid oppstå på porteføljebasis dersom det er store låneforfall innenfor en kort periode. Etter kommuneloven skal kommuner innrette sin økonomiforvaltning slik at kommunen kan dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall, herunder betalingsforpliktelser som oppstår ved at lån uten avdrag forfaller og må refinansieres.

I tillegg bør hver enkelt kommune gjøre egne vurderinger rundt finansiell og økonomisk risiko i utlånsporteføljen og hvordan betalingsforpliktelser ved forfall skal inndeckes. Momenter som bør belyses i en slik vurdering vil for eksempel være kommunens likviditet, fondsbeholdning og generell økonomisk bærekraft.

Før kommuner inngår avtaler, skal de dokumentere overfor avtaleparten at avtalen ikke innebærer vesentlig finansiell risiko.

I forarbeidene til kommuneloven (NOU 2016:4) er begrepet vesentlig finansiell risiko nærmere omtalt (side 257). Under følger noen sitater herfra som kan være til hjelp når dere selv skal i gang med å vurdere vesentlig finansiell risiko.

Lovens begrep finansiell risiko er ment å dekke alle former for finansiell risiko, så som kredittrisiko, kursrisiko, renterisiko, likviditetsrisiko og så videre.

Utvalget legger til grunn at vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, må baseres på den enkelte kommunes økonomiske stilling. Vurderingen må gjøres i lys av at finans- og gjeldsforvaltningen skal sikre det økonomiske grunnlaget for å ivareta kommunenes oppgaver, og i lys av at kommuner til enhver tid må være i stand til å kunne dekke sine betalingsforpliktelser.

Vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, kan rette seg både mot kommunens samlede portefølje og mot enkelte disposisjoner.

Hvis porteføljen er satt sammen av enkeltdisposisjoner som i sum må anses å utgjøre vesentlig finansiell risiko, vil porteføljen måtte anses å være i strid med loven.

REGELVERK

Bestemmelsen om at kommunene skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall, er tatt inn i kommunelovens § 14-1, 3. ledd.

Iflg. kommunelovens § 14-2, e) skal kommunen ha et finansreglement (regler for finans- og gjeldsforvaltningen).

Kommuneloven § 14-13 angir bestemmelser om finans- og gjeldsforvaltningen, rapportering og dokumentasjonskrav overfor avtaleparten. Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen i å ta vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall jf. kommuneloven § 14-13. Utover dette er det viktig at et reglement tilpasses den kompetanse og den ressursbruk som det anses forholdsmessig for en kommune å bruke på finans- og gjeldsforvaltningen.

Forskrift 18.11.19 nr. 1520 om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner kapittel 2 setter krav:

- til innholdet i finansreglementet
- om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen
- til innholdet i kommunedirektørens rapporter til kommunestyret og fylkestinget

MYNDIGHET TIL FORVALTE KOMMUNENS FINANSER OG GJELD

1. FORMÅLET MED FORVALTNINGEN

Finansreglementet skal ivareta grunnprinsippet i kommunelovens formålsbestemmelse om å legge forholdene til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser.

Kommunen skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen skal ha midler til å dekke sine løpende betalingsforpliktelser ved forfall og sikre stor grad av forutsigbarhet i kommunens finansielle stilling.

Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finans- og gjeldsforvaltning, og det skal baseres på kommunens egen kunnskap om finans.

Lånte midler skal over tid gi lavest mulig total kostnad innenfor definerte krav til refinansieringsrisiko og renterisiko, hensyntatt behov for forutsigbarhet i lånekostnader.

1.1 Forvaltning og forvaltningstyper

I samsvar med bestemmelsene i forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner skal reglementet omfatte forvaltningen av alle kommunens finansielle aktiva (plasseringer) og passiva (rentebærende gjeld). Gjennom dette finans- og gjeldsreglementet er det vedtatt målsettinger, strategier og rammer for:

- Forvaltning av midler som skal forvaltes med lav risiko og høy likviditet
- Forvaltning av kommunens gjeldsportefølje og øvrige finansieringsavtaler
- Plassering og forvaltning av kommunens midler som skal forvaltes med lang tidshorison
- Forvaltning av kortsiktig likviditet (punkt 2), midler som skal forvaltes med lang tidshorison (punkt 3) og/eller gjeldsportefølje (punkt 4) kan settes bort til eksterne forvaltere som har relevante konsesjoner fra Finanstilsynet eller annen tilsvarende offentlig myndighet.

1.2 Unntak

Kommunens aksjer og ansvarlige lån i ulike selskaper som er næringspolitisk eller samfunnsmessig motivert (selskapene fremgår i kommunens eierskapsmelding) omfattes ikke av dette finansreglementet siden investeringene og eierskapene ikke er finansielt motivert. Det samme gjelder kommunes videreutlån av Husbank-midler, samt kommunens pensjonsavtaler.

1.3 Generelle rammer og begrensninger

Kommunens finansportefølje skal forvaltes som en helhet hvor en søker å oppnå lavest mulig netto finansutgifter over tid med en akseptabel risiko. I avveining mellom lavest mulig netto finansutgifter og redusert risiko skal redusert risiko velges.

- Kommunestyret skal selv gjennom fastsettelse av dette finansreglement ta stilling til hva som er tilfredsstillende avkastning og vesentlig finansielle risiko

- Reglementet skal baseres på kommunens egen kunnskap om finansielle markeder og instrumenter.
- Kommunestyret skal ta stilling til prinsipielle spørsmål om finans- og gjeldsforvaltningen, herunder hva som regnes som midler som skal forvaltes med lang tidshorisont. Det påligger kommunedirektøren en selvstendig plikt til å utrede og legge frem saker for kommunestyret som anses som prinsipielle.
- Kommunedirektøren skal fortløpende vurdere egnetheten av reglementets forskjellige rammer og begrensninger, og om disse på en klar og tydelig måte sikrer at kapitalforvaltningen utøves forsvarlig i forhold til de risikoer kommunen er eksponert for.
- Det tilligger kommunedirektøren å inngå avtaler i overensstemmelse med dette reglementet.
- Det tilligger kommunedirektøren med hjemmel i dette finansreglement, å utarbeide nødvendige fullmakter/instruksjoner/rutiner for de enkelte forvaltningsformer som er i overensstemmelse med kommunens overordnede økonomibestemmelser.
- Finansielle instrumenter og/eller produkter som ikke er eksplisitt tillatt brukt gjennom dette reglementet, kan ikke benyttes i kommunens finans- og gjeldsforvaltning.

Konkrete rammer for forvaltning av henholdsvis kommunens midler som skal forvaltes med lav risiko og høy likviditet, midler som skal forvaltes med lang tidshorisont og gjeldsporteføljen omtales i fortsettelsen hver for seg.

1.4 Fullmakter til kommunedirektøren

Kommunestyret gir kommunedirektøren følgende fullmakter:

Forvaltning av lån (se eget reglement for låneopptak):

- Gjennomføre opptak av lån (lån i bank og finansinstitusjoner, samt obligasjons- og sertifikatlån i finansmarkedet) etter lovlig vedtak fattet i kommunestyret
- Gjennomføre refinansiering av eksisterende lån
- Avtale lånetidspunkt og lånevilkår
- Fullmakt til å signere låneavtaler/gjeldsbrev etter lovlig vedtak i kommunestyret
- Etablering av trekkrettighet i kommunens hovedbankavtale inntil 30 mill kroner

Plassering av ledig likviditet

- Foreta plasseringer som bankinnskudd og særvilkår
- Foreta plasseringer i pengemarkedsfond/rentefond

1.5 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 forskrift, og at finans- og gjeldsforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Det skal herunder etableres rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet.

2. Forvaltning av kommunens midler som skal forvaltes med lav risiko og høy likviditet

Plasseringene skal gjøres slik at likviditetsbehovet blir dekket samtidig som en forsvarlig avkastning blir oppnådd. Likviditetsreserven skal sikre det behov for likviditet som oppstår som følge av tidsforskjellen mellom inn- og utbetalinger (midler beregnet for driftsformål). Likviditetsreserven inkluderer eventuell trekkrettighet i konsernkontosystemet. Kommunen skal til enhver tid ha tilgjengelig driftslikviditet (inkl. trekkrettigheter) som minst er like stor som forventet likviditetsbehov i de neste 30 dager. All likviditet utover dette defineres som overskuddslikviditet.

Kommunens midler til driftsformål plasseres hos kommunens hovedbankforbindelse som bankinnskudd. Plasseringen skal kun skje i norske kroner.

Kommunen skal inngå rammeavtale for å ivareta det løpende behov for banktjenester. Det kan gjøres avtale om trekkrettighet.

Kommunens målsetning for plassering av overskuddslikviditet er å optimalisere avkastningen innenfor et akseptabelt risikonivå. Det er kommunens likviditetsbudsjett som synliggjør eventuell overskuddslikviditet for kortsiktig plassering.

Overskuddslikviditet kan plasseres etter følgende retningslinjer:

2.1. Innskudd i bank

Bankinnskudd på særvilkår kan ikke bindes for en periode lengre enn 3 måneder. Kommunens innskudd i en bank/kredittinstitusjon kan ikke overstige 2 % av institusjonens forvaltningskapital, dette gjelder ikke for innskudd hos hovedbankforbindelsen.

2.2. Andeler i pengemarkedsfond

Plassering kan skje i rentefond klassifisert som pengemarkedsfond m/lav risiko, pengemarkedsfond, obligasjonsfond 0,125 og obligasjonsfond 1, jfr Verdipapirfondenes Forenings bransjestandard for informasjon og klassifisering av rentefond.

2.3. Direkte eie av verdipapirer

Det skal ikke foretas direkte plassering i rentebærende papirer.

2.4. Avkastningsmål

Målsettingen med plasseringen av overskuddslikviditet er å oppnå en høyere avkastning enn normal bankrente i hovedbankavtalen, samt over tid en høyere avkastning enn norske statsobligasjoner (ST1X).

3. Forvaltning av kommunens midler med lang tidshorisont

Som nevnt over anses ikke investeringer i aksjer og ansvarlige lån av næringspolitiske eller samfunnsmessig motiverte begrunnelser som finansielle aktiva. Finansielle aktiva vil dermed utgjøre driftslikviditet og overskuddslikviditet som behandles etter retningslinjene nevnt over. Utover dette benyttes ikke andre finansielle instrumenter i kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Det betyr at kommunen ikke plasserer midler i aksjer eller aksjefond, obligasjoner eller obligasjonsfond, ansvarlige lån eller egenkapitalbevis.

Dersom kommunen på et fremtidig tidspunkt har til hensikt å etablere forvaltning av finansielle midler med lang tidshorison, vil dette finansreglement bli oppjustert med nødvendige og tilstrekkelige rammer og retningslinjer for slik forvaltning. Det endrete finansreglement vil bli vedtatt av kommunestyret før oppstart av forvaltning av finansielle midler med lang tidshorison.

4. Forvaltning av kommunens gjeldsportefølje og øvrige finansieringsavtaler

4.1. Vedtak om opptak av lån

Kommunestyret fatter vedtak om opptak av nye lån i budsjettåret, normalt som en del av budsjettvedtaket.

Med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak skal det gjennomføres låneopptak, herunder godkjenning av lånevilkår, og for øvrig forvaltning av kommunens innlån etter de retningslinjer som framgår av dette reglementet, og i tråd med bestemmelsene i Kommunelovens bestemmelser § 14-14, § 14-15, § 14-16 og § 14-17 om låneopptak.

Det kan også tas opp lån til refinansiering av eksisterende gjeld.

4.2. Valg av låneinstrumenter

Det kan kun tas opp lån i norske kroner.

Lån kan tas opp som direkte lån i offentlige og private finansinstitusjoner, samt i livselskaper. Det er også adgang til å legge ut lån i sertifikat- og obligasjonsmarkedet. Lån kan tas opp som rammelån og uten avdrag.

Kommunen skal søke å finansiere investeringer som kvalifiserer til «grønne lån» med slike såfremt disse har konkurransedyktige og vilkårene anses fordelaktig sammenliknet med ordinære lån.

Finansiering kan også skje gjennom finansiell leasing.

4.3. Låneopptak

Låneopptak skal skje i henhold til kommunestyrets vedtatte investeringsbudsjetter og likviditetsbehov. Normalt foretas opptak av ny låneramme, samt betaling av avdrag i forbindelse med refinansiering.

- Et enkelt innlån kan ikke utgjøre mer enn 30 prosent av gjeldsporteføljen
- Den maksimale avdragstiden på kommunens samlede gjeld skal være i samsvar med vedtak og gjeldende regelverk for minimumsavdrag.

4.4 Konkurrerende tilbud

Låneopptak skal søkes gjennomført til markedets mest gunstige betingelser. Det skal innhentes minst 2 konkurrerende tilbud fra aktuelle långivere. Det kan gjøres unntak fra denne reglen for situasjoner hvor kommunen velger å legge ut sertifikat- eller obligasjonslån gjennom å gi en tilrettelegger et eksklusivt mandat. Prinsippet kan også fravikes ved låneopptak knyttet til spesielle låneordninger slik som videreformidlingslån fra Husbanken.

4.5 Lån til videre utlån

Startlån for videre utlån tas opp i Husbanken i henhold til kommunestyrets budsjettvedtak med eventuelle endringer ved egne vedtak i budsjettåret. Lånets løpetid, rentebinding og andre vilkår knyttet til låneopptaket velges av kommunedirektøren. Andre videre utlån gjennomføres i tråd med kommuneloven § 14-17.

4.6 Løpetid/kapitalbinding

Styring av låneporteføljen skal skje ved optimalisering av tidspunkt for låneopptak og valg av løpetid. Forfall på lån skal spres over året slik at kommunen til enhver tid har likviditet til å refinansiere lån på forfallstidspunkt.

Kommunens låneportefølje skal legges opp ihht følgende:

- Lån som forfaller og som skal innløses innen en periode på 12 måneder skal ikke overstige mer enn 50 % av total gjeldsportefølje.
- Samlet kapitalbinding bør normalt ligge på ca 3 år og ikke under 2 år.

4.7. Rentebinding og renterisiko

Styring av låneporteføljen skal skje ved å optimalisere rentebinding i forhold til oppfatninger om fremtidig renteutvikling og innenfor et akseptabelt risikonivå gitt et overordnet ønske om forutsigbarhet og stabilitet i lånekostnader.

Videreformidlingslån fra Husbanken, samt en beregnet andel av kommunens totale lånegjeld som er knyttet til rentekompensasjonsordninger eller selvkostområdet skal til enhver tid ligge med flytende rente. Dette er selvfinansierende gjeld hvor rentekostnaden kompenseres med tilsvarende inntekter.

Øvrig gjeld etter fratrukk av lån nevnt i avsnittet over utgjør netto lånegjeld. Netto lånegjeld fratrukket rentebærende likviditet utgjør netto renteesponert gjeld. Kommunens rentesikring skal kun knyttes til netto renteesponert gjeld.

Forvaltningen skal legges opp i henhold til følgende;

- Renterisikoen skal reduseres ved å spre tidspunkt for renteregulering/forfall
- Gjennomsnittlig gjenværende rentebinding (dvs. vektet rentebindingstid) på samlet netto renteesponert gjeld skal til enhver tid være under 5 år.
- Andelen av netto renteesponert gjeld som har fast rente over 1 år kan maksimalt utgjøre 100%
- Kommunen skal ikke benytte rentebytteavtaler.

5. Rapportering og kontroll

Formål med rapportering er å informere om finans- og gjeldsforvaltningens faktiske resultater, og finans- og gjeldsforvaltningen sin eksponering i forhold til de rammer og retningslinjer som er fastsatt. Kommunedirektøren skal rapportere status for kommunens finans- og gjeldsforvaltning herunder utviklingen gjennom året til kommunestyret som en del av tertialrapporteringen, samt som en del av årsrapporteringen.

I hver finansrapport skal det være en oversikt over utvikling i finansporteføljen både for lån og plasserte midler. Herunder lånekostnader, rente- og refinansieringsrisiko, kredittrisiko, sammensetning av låneportefølje og sammenligning med referanserate. Rapporten skal også inneholde en «stresstest» som viser 1% renteendring på netto renteeksponert gjeld.

Ved vesentlige endringer i kommunens portefølje, eller ved brått oppståtte hendelser som kan påvirke kommunens finansielle stilling, skal formannskapet straks underrettes.

Årsberetningen til kommunen skal inneholde en egen orientering om hvordan kommunens finansportefølje er forvaltet siste regnskapsår. Herunder skal vesentlige endringer i sammensetningen av finansporteføljen og risikoprofil presiseres særskilt.

Ved konstatering av avvik mellom faktisk finans- og gjeldsforvaltning og finansreglementets rammer, skal slikt avvik umiddelbart lukkes. Slike avvik skal kommenteres særskilt i finansrapporten knyttet til konsekvens og tiltak for å unngå tilsvarende avvik i framtiden.

Garanti- og finansforskriften pålegger kommunestyret å la uavhengig kompetanse vurdere om finansreglementet legger rammer for en finans- og gjeldsforvaltning som er i tråd med kommunelovens regler og reglene i forskriften. I tillegg skal uavhengig kompetanse vurdere rutine for vurdering og håndtering av finansiell risiko, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet.

Kommunedirektøren pålegges ansvar for at slike eksterne vurderinger innhentes.

Kvalitetssikring av finansreglementet skal finne sted ved hver endring av reglementet.