

Finansreglement

Finansreglement for Tolga kommune | Vedtatt i K-sak 50 /2022
01.09.22



Innhold

Innhold

Innhold	1
Reglement for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement)	2
INNLEDNING OG BAKGRUNN	2
REGELVERK	3
MYNDIGHET TIL Å FORVALTE KOMMUNENS FINANSER OG GJELD	4
1. Formålet med forvaltningen	4
2. Hvilke midler som skal forvaltes med lav risiko og høy likviditet og hvilke rammer og begrensninger som gjelder for forvaltningen av midlene	6
3. Hvilke rammer og begrensninger som gjelder for forvaltningen av gjeld	6
4. Rapportering og kontroll	7
5. Hvordan avvik fra finansreglementet skal håndteres	7

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 tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser.

Det er kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette regler for finansforvaltningen (finansreglement).

Kommuneloven stiller tre krav;

Det første er det generelle forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko, og med 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. Det skal baseres på kommunens egen kunnskap om finans.

Det andre er å oppnå tilfredsstillende avkastning.

Det tredje er plikten til å utarbeide 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 finansforvaltning, 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 total kostnad 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.

Det er derfor viktig at det ved behov etableres rammer for maks. forfall av lån innenfor 12 mnd.

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.

Eksempelvis vil en rentebytteavtale koblet mot underliggende lån kunne være en fornuftig måte å sikre renten på.

Eksempelvis vil en rentebytteavtale alene måtte anses som et rent veddemål om renteutviklingen.

Utvalget vil understreke at kommunene ikke bare er utsatt for risiko på aktivasiden. Også gjeldsforvaltningen kan innrettes slik at det oppstår risiko som må håndteres. Et eksempel på dette er bruk av kortsiktige lån ved finansiering av langsiktige investeringer.

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 finansforvaltningen, rapportering og dokumentasjonskrav overfor avtaleparten. Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen 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 Å 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 i å ta vesentlig finansiell risiko i sin finansforvaltning, 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 forskriften om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning 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 ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål
- Forvaltning av kommunens gjeldsportefølje og øvrige finansieringsavtaler
- Plassering og forvaltning av kommunens langsiktige finansielle aktiva
- Forvaltning av ledig likviditet (punkt 2), langsiktige finansielle aktiva (punkt 3) og/eller gjeldsportefølje (punkt 4) kan settes bort til eksterne forvaltere som har relevante konsesjoner fra Finanstilsynet eller annen tilsvarende offentlig myndighet.

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.

1.2 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 finans- og gjeldsreglement, 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 langsiktige finansielle aktiva. 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 finans- og gjeldsreglement, å utarbeide nødvendige fullmakter/instrukser/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 finansforvaltning.

1.3 Fullmakter til kommunedirektøren

Kommunestyret gir kommunedirektøren følgende fullmakter:

Forvaltning av lån:

- a. Gjennomføre opptak av lån etter lovlig vedtak fattet i kommunestyret
- b. Gjennomføre refinansiering av eksisterende lån
- c. Avtale lånetidspunkt og lånevilkår
- d. Fullmakt til å signere låneavtaler etter lovlig vedtak i kommunestyret

1.4 Rutiner for finansforvaltningen

Det skal etableres administrative rutiner som sørger for at finansforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, gjeldende lover og forskrift, og at finansforvaltningen 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 Hvilke midler som skal forvaltes med lav risiko og høy likviditet og hvilke rammer og begrensninger som gjelder for forvaltningen av midlene

Kommunens driftslikviditet, herunder ledig likviditet, skal kun plasseres som bankinnskudd i NOK i kommunens hovedbank.

3 Hvilke rammer og begrensninger som gjelder for forvaltningen av gjeld

3.1. Vedtak om opptak av lån

Kommunestyret fatter vedtak om opptak av nye lån i budsjettåret. Slik vedtak skal som minimum angi:

- Lånebeløp

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. Status på investeringsprosjekter skal mot slutten av hvert år rapporteres til kommunestyret, med en vurdering av om vedtatte låneopptak er tilstrekkelig, og om vedtatte samlede gjeldsnedbetaling er likviditetsmessig riktig.

3.2. Låneopptak

Låneopptak skal skje i henhold til kommunestyrets vedtatte investeringsbudsjetter og likviditetsbehov.

- Det kan kun tas opp lån i norske kroner.
- Et enkelt innlån kan ikke utgjøre mer enn 30 prosent av gjeldsporteføljen
- Det er ikke adgang til å legge ut lån i sertifikat- og obligasjonsmarkedet
- Den maksimale avdragstiden på kommunens samlede gjeld skal være i samsvar med vedtak og gjeldende regelverk for minimumsavdrag.

3.3 Finansielle derivater

Finansielle derivater kan ikke benyttes i gjeldsforvaltningen:

3.4 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. Tildeling av lån gjøres av NAV Nord-Østerdal på vegne av Tolga kommune.

3.5 Valg av rentebindingsperiode – bruk av sikringsinstrumenter

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

Forvaltningen skal legges opp i henhold til følgende;

- a) Refinansieringsrisikoen skal reduseres ved å spre tidspunkt for renteregulering/forfall
- b) 30 % flytende rente og 30 % fast rente. 40 % kan vurderes ut fra markessituasjonen.

4 Rapportering og kontroll

Formål med rapportering er å informere om finansforvaltningens faktiske resultater, og finansforvaltningen sin eksponering i forhold til de rammer og retningslinjer som er fastsatt. Kommunedirektøren skal rapportere status for kommunens finansforvaltning herunder utviklingen gjennom året til kommunestyret.

Rapportering skjer gjennom tertialrapportering i tillegg til til avleggelse ved kommunenes årsregnskap, og status gis ved politiske saker som gjelder vesentlig investeringer.

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

5 Hvordan avvik fra finansreglementet skal håndteres.

5.1 Konstatering av avvik

Ved konstatering av avvik mellom faktisk finansforvaltning og finans- og gjeldsreglementets rammer, skal slikt avvik umiddelbart lukkes. Avviket slik det har fremstått, og eventuelt økonomisk konsekvens av avviket skal uten ugrunnet opphold rapporteres til kommunestyret sammen med forslag til rutineendringer som vil redusere sannsynligheten for slikt avvik i fremtiden.

5.2 Kvalitetssikring

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

Kommunedirektøren pålegges ansvar for at slike eksterne vurderinger innhentes.

Kvalitetssikring av finans- og gjeldsreglementet skal finne sted ved hver endring av reglementet, og før kommunestyret vedtar nytt, endret finans- og gjeldsreglement. I denne sammenheng skal det også rapporteres på utført kvalitetssikring av rutinene.