TILLEGGSNOTAT TIL SAK OM FINANS OG GJELDSREGLEMENT

I forbindelse med formannskapet behandling av sak 029/23 reglement for finans- og gjeldsforvaltning var ikke kommunalsjef for økonomi og IT til stede under saksbehandlingen.

Dette tilleggsnotatet har den hensikt om å belyse, og vil forhåpentligvis oppklare noen av spørsmålene og ulike synspunkter/vurderinger som fremkom under møtet. I tillegg en utdypning av selve reglementets utforming og ordlyd.

Innledning
Reglementet oppbygning og for så vidt innhold er hentet blant annet fra «veileder til finansreglement» utarbeidet av Kommunalbanken. I tillegg er det også benyttet grunnlag fra to kommunale «anbefalte» finans- og gjeldsreglement i utformingen av Sortland kommune sitt eget reglement, samt relevant lov og forskrift.

Risiko
Det ble stil spørsmål og signalisert at det var for lite tekst/opplysninger angående risiko i selve reglementet. I det videre, når det henvises til pkt. x.x er dette til Sortland kommunes finans- og gjeldsforvaltningsreglement.

Hjemmelsgrunnlaget jfr. pkt 1.3 vises det at reglementet er utarbeidet med bakgrunn i *kommuneloven* og *finansforskriften.*

I den nye kommuneloven tydeliggjøres at kommuner ikke kan inngå avtaler som innebærer vesentlig finansiell risiko. Forbudet gjelder i prinsippet også låneavtaler.

Alminnelige låneavtaler, slike som kommunalbanken/kommunekreditt/event privatbanker tilbyr, 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 § 14-1 tredje ledd 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 inndekkes. 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 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.

Bakgrunnen for den noe lange «risikoutredningen» er å vise at loven i seg selv definerer «risikobegrepets ytre rammer» for hva som er tillatt. Det er selvfølgelig helt opp til kommunestyret og snevre inn eventuell risiko til et «strengere»/definert område enn lovens bestemmelser.

I pkt 1.5 fremkommer det følgende: «*I tillegg skal uavhengig kompetanse påse at rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet foreligger»*. Dette innebærer at reglementet skal være gjenstand for ekstern og betryggende kontroll i forhold til lov og forskrift.

I pkt 2 fremkommer det under finansiell aktiva (kommunen har ingen langsiktige finansielle aktiva) følgende*: «For Sortland kommune er kravet til lav risiko viktigere enn ønske om høy avkastning»*: Slik at her er risikoen beskrevet når det gjelder finansielle plasseringer (både når det gjelder ledig likviditet/midler til driftsformål og gjeldsporteføljen). Det følger videre i kulepunkt 3 og 5 at det er skal være lav risiko og forutsigbarhet i kommunen finansielle stilling.

I pkt 3 når det gjelder plassering av drifts- og (eventuelt) overskuddslikviditet benyttes det forutsigbare avkastningsreferanser (3 mnd. NIBOR, Tidsbinding < 3 mnd. < 50 MNOK)

Under pkt 3.2.2 fremgår det at rentefølsomheten er < 0,5 år (dette betegnes som lav risiko). Det samme gjelder for plassering i fond hvor nederste rating er BBB- (innskudd ikke lavere enn BBB+)**

Ett punkt som «kunne blitt tilført» under 3.2.2 er at fondet kun kan investere i norske rentepapirer, dvs papirer som er denominert i norske kroner.

**Reglementet inneholder ikke noen forklaringer på kredittvurderinger, dette er med hensyn til fokuset på å gjøre det så enkelt og forståelig som mulig. I det videre følger en forklaring og utdyping på kredittrisiko.

<u>Kredittrisiko:</u>
Kredittrisiko for at låntager ikke innfrir sine forpliktelser. Kredittrating går fra AAA til D og er et mål på hvor sannsynlig det er at selskapet innfrir sine forpliktelser.

- AAA, AA, A og BBB regnes som sikre obligasjoner og kalles ofte for Investment grade.
- BB, B, CCC, CC og C regnes som høyrenteobligasjoner.
- D gis til selskaper som allerede har brutt deler av sine forpliktelser.

<u>Renterisiko</u>

Risiko for at det generelle rentenivået i markedet endres slik at verdien av fondet påvirkes. Rentefond bestående av obligasjoner med fast rente faller i verdi når (fast-)renten stiger. Obligasjoner med flytende rente faller ikke i verdi når renten stiger (i hvert fall er det ingen vesentlig *direkte* effekt)

(Det norske rentemarkedet er preget av en overvekt av obligasjoner med flytende rente i motsetning til mange internasjonale markeder.)

Rentedurasjon er et mål på hvor sensitivt fondet er for en justering av rentenivået. Durasjonen (egentlig modifisert durasjon) er et følsomhetsmål, som brukes til å beregne hvor mye prisen på en obligasjon endrer seg dersom renten endres marginalt. Dette begrepet gir tilnærmet uttrykk for hvor mange pst. markedsverdien til en obligasjon endres ved en endring i markedsrentene på ett prosentpoeng. Lang durasjon betyr at obligasjonsverdien er svært følsom for renteendringer. (Reglementet legger opp til en rentefølsomhet < 0,5 år)

Hvis ønskelig når det gjelder risikoklasser kunne eksempelvis følgende vært tatt med i reglementet:

Kredittrisiko skal klassifiseres i følgende risikoklasser;

Risikoklasse 1 Obligasjoner/sertifikat skreven ut av den norske stat eller foretak med statsgaranti, samt statsobligasjonsfond.

Risikoklasse 2 Norske obligasjoner med fortrinnsrett, obligasjoner/sertifikat skreven ut av statsforetak, fylkeskommuner og kommuner, kraftverk med garanti fra kommune/ fylkeskommune, banker, forsikringsselskap og kredittforetak, innskudd i banker. BIS vekt skal være maksimum 20 %.

Pengemarkeds- og obligasjonsfond etter samme kriterium som over.

Obligasjoner, sertifikat og innskott som inngår i Risikoklasse 2 og Risikoklasse 3 (enten enkelt eller gjennom verdipapirfond) skal minimum være ratet ”Investment grade” dvs. BBB- eller bedre.

Risikoklasse 3 Norske obligasjoner / sertifikat skreven ut av industriforetak eller lignende, eller fond med tilsvarende risiko. BIs vekt kan være inntil 100 %.

Pengemarkeds- og obligasjonsfond etter samme kriterium som over. Obligasjoner, sertifikat og innskott som inngår i Risikoklasse 2 og Risikoklasse 3 (enten enkelt eller gjennom verdipapirfond) skal minimum være ratet ”Investment grade” dvs. BBB- eller bedre.

Risikoklasse 4 Ansvarlige lån.

Risikoklasse 5 Norske aksjefond, aktiv forvalta aksje- eigenkapitalbevisporteføljе bestående av direkte eide verdipapir notert på Oslo Børs

Risikoklasse 6 Aksjefond, aktiv forvalta aksje- eigenkapitalbevisporteføljе bestående av direkte eide verdipapir notert på utenlandske børser

Plasseringsgrensrer/Risikoklasser

For å styre kredittrisiko skal følgende grenser gjelde for plasseringene:
av total forvaltningskapital

Kredittrisiko	Totalfordeling av portefølje på grunnlag av total forvaltningskapital
Risikoklasse 1	Maksimum 100 %
Risikoklasse 2	Maksimum 100 %
Risikoklasse 3	p.t. ingen ramme
Risikoklasse 4	p.t. ingen ramme
Risikoklasse 5	p.t. < 2 MNOK
Risikoklasse 6	p.t. ingen ramme

Kommunedirektøren ser ikke relevansen for at følgende forskrifter skal ligge til grunn for finans- og gjeldsreglementet. Disse ligger allerede som grunn i vedtatt økonomireglement.

- Forskrift 07.6.19 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift 18.10.2019 nr. 1412 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner mv. KOSTRA forskriften
- Forskrift 11.11.2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften)

Når det gjelder finansielle måltall vurderer kommunedirektøren det som hensiktsmessig å vurdere dette i forbindelse med utarbeidelsen av ny budsjett og økonomiplan og vil komme tilbake til det i årets budsjett og økonomiplanprosess. Bakgrunnen for denne vurderingen, er at det hvis en ønsker handlingsregler/ finansielle måltall bør det ses i sammenheng med kommunens økonomiske utvikling vs. planlagte tiltak i planperioden.