

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til postmottak@krd.dep.no

Deres ref: 08/1534- 4 MRV Vår ref: #74010v1/th-th

Saksbehandler: Trude Hafslund
th@jus.no T +47 22 03 50 61

26.11.2008

Høringsuttalelse - Ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 1. september 2008 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for bank, finansiering og valuta. Lovutvalget består av Knut Størmer Endre, Henrik Garmann, Hans Haugstad, Frode Mathiesen og Kaare P. Sverdrup.

2. Sakens bakgrunn

Forslaget vil erstatte dagens forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning av 5. mars 2001 nr. 299, og innebærer en noe strengere praksis ved at finansforvaltningen må samsvare med kommunenes og fylkeskommunenes "egen kunnskap" om finans og ved at kravene til rapportering er betydelig styrket.

3. Kommentarer til forslagene

Sammendrag

Advokatforeningen støtter forslagene til en klargjøring av vilkårene for kommunenes og fylkeskommunenes finansforvaltning. Det siste året har vist betydningen av at kommuner og fylkeskommuner har et bevisst forhold til finansforvaltningen, herunder at finansforvaltningen utøves i samsvar med kommunens eller fylkeskommunens egen kunnskap om finansiell risiko.

Advokatforeningen støtter videre forslaget om å styrke kravene til rapportering til kommunestyret og fylkestinget, samt en presisering av ansvarsfordeling, risikovurdering og risikohåndtering.

Ut fra den betydelige kapital som kommunene forvalter og store innbyrdes variasjoner mellom kommunene, reiser Advokatforeningen spørsmål om utkastet til forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning går langt nok i å sikre en forsvarlig finansforvaltning. På andre områder hvor det forvaltes kapital, for eksempel innen finansnæringen, er det lagt opp til et betydelig mer detaljert regelverk og kontrollsystem. Advokatforeningen reiser således spørsmål om det ikke bør vurderes å utarbeide mer utfyllende regelsett for kommunenes finansforvaltning.

Hvert kommunestyre og fylkesting bør ta ansvaret for reglementets utforming i sin periode. Reglementet for finansforvaltning bør således være noe av det første kommunestyret og fylkestinget tar stilling til. I tillegg bør reglementet gjennomgås årlig for å vurdere behovet for endringer.

Advokatforeningen har vært i kontakt med Kommunal- og regionaldepartementet og fått bekreftet at merknadene til bestemmelsen skal følge forskriften ved utsendelse. Advokatforeningen legger til grunn at vilkår som er sentrale er inntatt i forskriften og at merknadene kun er ment å gi veiledning ved tolkning av forskriften.

Nedenfor vil Advokatforeningen knytte enkelte kommentarer til utformingen av forskriften.

Generelle kommentarer

Det sentrale formålet ved den foreslåtte forskriften er å understreke betydningen av å ha et bevisst forhold til finansiell risiko. Dette gjelder både ved fastsettelse og håndheving av regelverket samt ved rapportering og kontroll.

Spørsmålet er om det fremlagte forslaget går langt nok. Norske kommuner og fylkeskommuner varierer i størrelse og kunnskapsnivå i forhold til finansiell risiko. Dette kan tilsi at regelverket utbygges slik at det ikke bare inneholder prinsipper for utforming og håndtering av reglementet for finansforvaltningen, men også inneholder en direkte regulering av minstekrav som skal være oppfylt. Veiledning kan bl.a. hentes fra det regelverk som er fastsatt for kapitalforvaltningen i finansinstitusjoner. Dette regelverket inneholder detaljerte regler om den alminnelige kapitalforvaltning, utøvelse, overvåking, risikoanalyse og plasseringsbegrensninger, se for eksempel FOR 2007-12-17 nr 1456 og 1457 om skadeforsikrings- og livsforsikringsselskapers/pensjonsforetaks kapitalforvaltning. Advokatforeningen er klar over at finansforvaltningen i kommunene og fylkeskommunene vil ha individuelle særtrekk som avviker fra de hensyn som gjelder for finansinstitusjoner, men hovedprinsippene vil være de samme. De

bestemmelser som er inntatt i forskriften om uavhengig kvalitetssikring kan videre vise seg å være utilstrekkelige fordi det samtidig legges opp til at de kriterier som reglementet måles mot skal være skjønnsmessige.

Kommunene håndterer betydelige beløp i sin finansforvaltning og det kan derfor være vanskelig å begrunne at finansforvaltningen i kommunene skal være så lite regulert som i det fremlagte forslaget. I den utstrekning hensynet til det kommunale selvstyret tilsier en viss forsiktighet i detaljreguleringen, kan det i tilknytning til forskriften utarbeides retningslinjer eller modeller som kan gi veiledning.

Behovet for et mer detaljert regelverk vil gjøre seg gjeldende i forhold til en styring av kommunenes og fylkeskommunens aktiva, innlån (gjeld) og likviditet.

Et forhold som kan nevnes særskilt er bruken av derivater i finansforvaltningen. Derivater er finansielle instrumenter som er avledet av et underliggende oppgjør knyttet til finansielle instrumenter eller finansielle måleenheter, og vil normalt være å anse som komplekse. Som eksempel kan nevnes at de finansielle produkter som Terra kommunene investerte i (Collateralised Debt Obligation – ”CDO” og Credit Linked Notes – ”CLN”) var kredittderivater, og klart uegnet til å inngå i kommunenes finansforvaltning. Advokatforeningen mener at kommuners og fylkeskommuners bruk av derivater bør underlegges en særregulering, og at derivater som hovedregel bare bør benyttes i den utstrekning dette bidrar til å effektivisere finansforvaltningen. En slik begrensning er tatt inn i FOR 2007-12-17 nr 1456 og 1457 om skadeforsikrings- og livsforsikringsselskapers/pensjonsforetaks kapitalforvaltning.

Til de enkelte paragrafer:

§ 2. Reglementet for kommunenes og fylkeskommunenes finansforvaltning

Forskriften pålegger kommunestyret henholdsvis fylkestinget å vedta reglementet minst en gang i funksjonsperioden, dvs. en gang hvert 4. år. Ut over dette har forskriften ingen bestemmelse om plikt til løpende å vurdere innholdet i reglementet.

Det riktige synes da å være at hvert kommunestyre henholdsvis fylkesting ved inngangen til sin periode fastsetter det reglement som de skal styre etter. Reglementet bør deretter årlig vurderes av kommunestyret henholdsvis fylkestinget med henblikk på å avdekke mulige behov for endringer. Denne vurderingen kan skje i forbindelse med behandlingen av administrasjonssjefens årlige rapport for kommunestyret eller fylkestinget, jf. forslaget § 6 siste punktum.

Advokatforeningen vil ut i fra dette foreslå at siste ledd i § 2 gis følgende utforming:

Kommunestyret eller fylkestinget skal ved begynnelsen av hver kommunestyre- eller fylkestingsperiode fastsette reglement for finansforvaltningen. Reglementet skal deretter hvert år vurderes av kommunestyret henholdsvis fylkestinget sammen med den rapport som administrasjonssjefen legger frem etter § 6 siste punktum, med det formål å avdekke behovet for endringer.

§ 3. Rammer for reglementet

Reglementet skal baseres på kommunens eller fylkeskommunens egen kunnskap, se siste ledd i § 3. Den kunnskap som her er relevant er kunnskap om finansiell risiko, jf. bl.a. merknadene til § 5

om kvalitetssikring og § 8 om rutiner for vurdering av risiko hvor faglig kompetanse på finansiell risiko fremheves. Viktigheten av kunnskap om finansiell risiko bør også fremgå av den bestemmelse som angir rammene for reglementet.

Advokatforeningen vil ut i fra dette foreslå at siste ledd i § 3 gis følgende utforming:

Reglementet skal baseres på kommunenes eller fylkestingets egen *kunnskap om finansiell risiko*

Oppsummering

Advokatforeningen støtter Kommunal- og regionaldepartementets initiativ om å klargjøre vilkårene for kommunenes og fylkeskommunenes finansforvaltning. Advokatforeningen reiser samtidig spørsmål om det foreslåtte utkast til forskrifter går langt nok. Et regelverk som direkte regulerer minstekravene til finansforvaltningen bør således vurderes. Hvert kommunestyre og fylkesting bør videre ved inngangen til sin periode fastsette det reglement som de skal styre etter. Reglementet bør deretter årlig vurderes med henblikk på å avdekke mulige behov for endringer.

Vennlig hilsen

Berit Reiss-Andersen
leder

Merete Smith
generalsekretær