



Dato: 10.12.2008

Kommunal- og regionaldepartementet v/Marte Veflingstad
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

**OVERSENDELSE AV KOMMUNESTYRETS VEDTAK, SAK 130/08 NYE
FORSKRIFTER OMM KOMMUNERS OG FYLKESKOMMUNERS
FINANSFORVALTNING - HØRING**

Jeg viser til mitt brev av 25.11.08 hvor jeg søkte om fristforlengelse og deres svar i mail av 28.11.08.

I møtet den 08.12.08 fattet Horten kommunestyre slikt vedtak:

Vedtak:

Kommunal- og regionaldepartementet bør vurder følgende:

- Tydeliggjøre hva departementet anser som prinsipielle spørsmål
- Gi kommunestyret mulighet til å delegerer myndighet til formannskapet til å gjøre tilpasninger i finansforvaltningen, med etterfølgende referatsak i kommunestyret
- Presisere hva man oppfatter som vesentlig finansiell risiko
- Presisere hva man mener med rutiner for vurdering av finansiell risiko
- Strømlinjeforme og tydeliggjøre forskriften m.h.t. å flytte formuleringer fra en paragraf til en annen og angi klare referanser mellom paragrafene

Horten kommune anbefaler at KommuneLoven § 2 Finansforvaltning, pkt. 3 endres til slik ordlyd:

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at best mulig avkastning kan oppnås med minst mulig finansiell risiko og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.

Saksutredningen følger vedlagt.

Med hilsen

Kjell - Erik Lunde
finanssjef

Vedlegg



Horten kommune

Vår ref. 08/39812
08/7900 - 3 / FE-200

Saksbehandler:
Kjell - Erik Lunde

Ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning - Høring

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Kommunestyret	08.12.2008	130/08

Utrykte vedlegg:

Høringsnotat – Ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning
Utredning Sandefjord kommune

Administrasjonens forslag

Kommunal- og regionaldepartementet bør vurder følgende:

- Tydeliggjøre hva departementet anser som prinsipielle spørsmål
- Gi kommunestyret mulighet til å delegere myndighet til formannskapet til å gjøre tilpasninger i finansforvaltningen, med etterfølgende referatsak i kommunestyret
- Presisere hva man oppfatter som vesentlig finansiell risiko
- Presisere hva man mener med rutiner for vurdering av finansiell risiko
- Strømlinjeforme og tydeliggjøre forskriften m.h.t. å flytte formuleringer fra en paragraf til en annen og angi klare referanser mellom paragrafene

08.12.2008 Kommunestyret

Vedtak:

Kommunal- og regionaldepartementet bør vurder følgende:

- Tydeliggjøre hva departementet anser som prinsipielle spørsmål
- Gi kommunestyret mulighet til å delegere myndighet til formannskapet til å gjøre tilpasninger i finansforvaltningen, med etterfølgende referatsak i kommunestyret
- Presisere hva man oppfatter som vesentlig finansiell risiko
- Presisere hva man mener med rutiner for vurdering av finansiell risiko
- Strømlinjeforme og tydeliggjøre forskriften m.h.t. å flytte formuleringer fra en paragraf til en annen og angi klare referanser mellom paragrafene

Horten kommune anbefaler at KommuneLOVEN § 2 Finansforvaltning, pkt. 3 endres til slik ordlyd:

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at best mulig avkastning kan oppnås med minst mulig finansiell risiko og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.

Møtebehandling:

Alf Henriksen fremmet følgende tilleggsforslag

Horten kommune anbefaler at Kommuneloven § 2 Finansforvaltning, pkt. 3 endres til slik ordlyd:

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at best mulig avkastning kan oppnås med minst mulig finansiell risiko og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.

Votering:

Administrasjonens forslag enstemmig vedtatt.

Henriksens tilleggsforslag vedtatt med 32 mot 9 stemmer.

SAKSOPPLYSNINGER

Bakgrunn

Kommunaldepartementet har i brev av 01.09.08 sendt ut på høring nye forskrifter om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning. Frist for uttalelse er satt til 01.12.08.

I oversendelsesbrevet skrev departementet blant annet:

Forslaget til nye regler for finansforvaltning legger opp til en noe strammere praksis enn det som er gjeldende praksis ved at kommunenes og fylkeskommunenes forvaltning må samsvare med egen kunnskap om finans og at kravene til rapportering til kommunestyret og fylkestinget er betydelig styrket. De foreslåtte endringene i den nye forskriften bidrar også til å tydeliggjøre reglene som ligger i dagens regelverk. Ansvarsdelingen mellom kommunestyret/fylkestinget og administrasjonen, behovet for risikovurdering og risikohåndtering og behovet for rapportering til kommunestyret, er særlig presisert.

Utredningen nedenfor bygger på en tilsvarende utredning i Sandefjord kommune.

Faktiske forhold

Kommunesektoren har over tid fått en omfattende finansforvaltning. For de fleste kommunene dreier det seg om forvaltning av kommunens ledige likviditet og forvaltning av låneporteføljen. Mange kommuner har også langsiktige midler til forvaltning for eksempel etter nedsalg i kraftverk og nettselskaper. Med bakgrunn i kommunelovens § 52 ble det utarbeidet forskrifter om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning med virkning fra april 2001. Denne erstattet valutaforskriftene fra januar 1993.

Både forvaltning av aktivasiden og forvaltning av passivasiden har hatt en rivende utvikling de senere årene. Utviklingen har gått fra plassering av midler i tradisjonelle aktivaklasser som norske rentebærende verdipapirer og norske aksjer til å inkludere utenlandske rentebærende verdipapirer og utenlandske aksjer. Finanssektoren har frambrakt nye aktivaklasser og finansinstrumenter som kan benyttes til å redusere risikoen, men også til å spisse verdipapirporteføljer for å kunne øke avkastningen. Jakten på økte inntekter har medført stor kreativitet i utviklingen av nye investeringsmuligheter som til dels kan være svært kompliserte og vanskelige å få oversikt over.

De siste to årene har kapitalmarkedene hatt en rivende utvikling fra optimisme, jakt på avkastning og stor risikovilje på forsommeren i fjor til usikkerhet, frykt og risikoaversjon. Investorer har fått en solid påminnelse om at investeringer er forbundet med risiko, og at man skal ha betalt for å ta risiko. Det er m.a.o. viktig at det er balanse mellom den risikoen man tar og de gevinstmulighetene man kan oppnå. Historien har mange eksempler på at manglende oppmerksomhet på risiko har gitt store tap.

Stor bredde i finansielle plasseringsmuligheter er en utfordring for investor. Enkelte produkter er sammensatte og svært kompliserte. Investeringsalternativer kan være skrudd sammen med en beskjeden egenkapital og en betydelig lånefinansiering (gearede produkter) som gir asymmetri i risikoen, dvs. at et mulig tap kan være langt større enn en mulig meravkastning. Dette innebærer at investor må skille klart mellom om man samtaler med selgere eller rådgivere. Enkelte norske kommuner har tapt store beløp på investering i kompliserte og sammensatte produkter som kanskje verken investor eller selger hadde tilstrekkelig kunnskap om. Som en følge av dette har Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet utkast til ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning.

Finansforvaltningsforskriften bygger på kommunelovens § 52 Finansforvaltning som har slik ordlyd:

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.

I forskriftens § 2 fastslås at det er kommunestyret selv som skal gi regler for kommunens finansforvaltning. Etter § 3 skal kommunestyret ta stilling til prinsipielle spørsmål ved finansforvaltningen ved fastsettelsen av reglementet. Kommentarene presiserer at ansvaret for dette ikke kan delegeres til et underordnet organ. Det innføres videre krav om at kommunestyret minst en gang i hver kommunestyreperiode skal vedta reglementet.

Reglementet skal omfatte forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål, dvs. mesteparten av "overskuddslikviditeten", forvaltning av langsiktige finansielle aktiva og forvaltning av gjeldeporteføljen.

Reglementet som skal baseres på kommunens egen kunnskap, skal vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til at kommunen skal være betalingsdyktig, dvs. kan dekke løpende forpliktelser. Ut fra sin egen økonomiske situasjon skal kommunen selv vurdere hva en anser som ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål.

Forskriftene angir et minimum av innhold i reglementet, bl.a. formålet med og rammer og begrensninger for finansforvaltningen. Reglementet skal også angi hvorledes man håndterer avvik. Rådmannen skal rapportere status for finansforvaltningen minst 2 ganger til kommunestyret i året i tillegg til utvikling og status etter årets utgang. Forskriften angir minstekrav til hva rapporteringen skal inneholde.

Forskriften krever at det etableres rutiner for vurdering av finansiell risiko. Kommunestyret skal la uavhengig kompetanse kvalitetssikre finansforvaltningsreglementet samt vurdere rutinebeskrivelsene for vurdering av finansiell risiko. Uavhengig kompetanse kan være revisjonen, forutsatt at revisjonen har den nødvendige faglige kompetanse på finansiell risiko.

Lover og forskrifter

§ 52 i Kommuneloven som omhandler finansforvaltningen.

Forskrift nr. 299 av 05.03.01 angående kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning utdyper § 52.

I henhold til regnskapsforskriftene skal finansielle aktiva behandles som omløpsmidler.

Kommunestyret vedtok den 27.05.02, sak 58/02, "Reglement for finansforvaltning for Horten kommune".

Vurderinger

Forskriftens krav om gjennomgang av forvaltningsstrategien minst en gang i løpet av en kommunestyreperiode synes å være fornuftig.

Kommunestyret kan ikke delegere til annet folkevalgt organ å ta stilling til prinsipielle spørsmål om finansforvaltningen. I kommentarene til § 3 vises det til at rådmannen har en selvstendig plikt til å vurdere hvorvidt saker er av prinsipiell betydning og legge slike saker fram for kommunestyret til behandling. Kommunen anbefaler at departementet blir tydeligere på hva man anser som prinsipielle spørsmål i den endelige utgaven av finansforvaltningsforskriften. Kommunen anbefaler videre at kommunestyret av praktiske årsaker bør ha mulighet til å delegere myndighet til formannskapet til å gjøre tilpasninger i finansforvaltningen, med etterfølgende referatsak i kommunestyret.

Det er sammenheng mellom risiko og avkastningsmuligheter. Forskriften er opptatt av risiko, og det legges opp til at kommunestyret tar nærmere stilling til hva som er tilfredsstillende avkastning og vesentlig finansiell risiko. Desto lengre tidshorisont kommunen har for sine finansielle aktiva, desto mer forsvarlig kan det være å ta noe høyere risiko for å kunne oppnå en noe høyere forventet avkastning. Det skilles mellom forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål der reglementet skal hindre at kommunen tar vesentlig finansiell risiko m.h.t. kommunens betalingsdyktighet, og forvaltning av langsiktige finansielle aktiva der det ikke angis krav om lav finansiell risiko eller høy likviditet. Men heller ikke for langsiktige midler kan man ta vesentlig finansiell risiko. Det er ønskelig om forskriften gjøres mer presis i sin omtale av risiko m.h.t. hva departementet oppfatter som vesentlig risiko.

Forskriften krever at det etableres rutiner for vurdering av finansiell risiko. Også på dette punktet bør departementet presisere hva man mener slik at kommunene vet hva man skal forholde seg til. Dette kan dreie seg om krav til håndtering av risiko for eksempel risikospredning på flere aktivaklasser, flere verdipapirer innenfor hver aktivaklasse m.v. Men det kan også dreie seg om å beregne risikoen knyttet til porteføljen samlet og i forbindelse med inkludering av nye aktivaklasser. Ifølge generell porteføljeteori skal en aktivaklasse ikke vurderes separat, men i forhold til hvordan aktivaklassen påvirker risikoen og avkastningen i den totale porteføljen. En optimal portefølje kan da konstrueres ved å ta utgangspunkt i kommunens foretrukne risiko og innenfor dette forvaltes med maksimal avkastning som målsetting.

Finansforvaltningsstrategien må være tilpasset kommunens økonomiske rammebetingelser. Når strategien er fastlagt, er det viktig å holde fast ved strategien og ikke ta kortsiktige beslutninger basert på frykt og grådighet selv om tidene er urolige.

Kommunen mener at departementet bør rydde i forskriften slik at paragrafene blir mer strømlinjeformet og tydelig. Som eksempel kan nevnes en klarere referanse mellom § 2 og § 3 slik at det klart framgår hvilke setninger i § 3 som omhandles i § 2, eller at man flytter formuleringer fra § 3 til § 2.

For Horten kommune utgjorde forvaltningen av likviditeten herunder fondsmidler i snitt ca. 300 mill. pr. mnd. i 2008. Kommunen har ikke langsiktige midler, da midlene i Kraftfondet er nyttet til nedbetaling av gjeld. Pr. 30.09.08 hadde kommunen en gjeldsportefølje på 611 mill. kr. Midlene ble forvaltet i henhold til kommunens reglement for forvaltning 27.05.02, k.sak 58/02. Hvert kvartal legges det frem rapport om forvaltning av midlene for kommunestyret.

Horten kommune utarbeider løpende likviditetsprognoser i de periodene hvor det har vært/er aktuelt å plassere "Overskuddslikviditet". "Overskuddslikviditet" er likviditet som en på kort sikt ikke har bruk for, for å innfri sine betalingsforpliktelser. Overskuddslikviditeten har i perioder vært plassert i pengemarkedsfond i henhold til "Likviditetsmodellen" som kommunen har utarbeidet.

Økonomiske konsekvenser

Ingen

Miljøkonsekvenser

Ingen

Konklusjon/anbefaling

Kommunal- og regionaldepartementet bør vurder følgende:

- Tydeliggjøre hva departementet anser som prinsipielle spørsmål
- Gi kommunestyret mulighet til å delegerer myndighet til formannskapet til å gjøre tilpasninger i finansforvaltningen, med etterfølgende referatsak i kommunestyret
- Presisere hva man oppfatter som vesentlig finansiell risiko
- Presisere hva man mener med rutiner for vurdering av finansiell risiko

- Strømlinjeforme og tydeliggjøre forskriften m.h.t. å flytte formuleringer fra en paragraf til en annen og angi klare referanser mellom paragrafene