

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning - Høring

Det vises til departementets høringsbrev datert 1. september 2008.

Kommunalbanken slutter seg til innstramningene i forslag til ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning. Vi har følgende kommentarer til den enkelte paragraf:

§ 2. Reglement for kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

I gjeldende forskrift § 2 bokstav b inngår metoder og rutiner for opptak av lån som eget ledd i paragrafen. I forslag til ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning er dette kun kommentert i merknadene til § 2. Vi foreslår at departementet foretar følgende tilføyelse til § 2; *"Kommunestyret eller fylkestinget skal fastsette metoder og rutiner ved inngåelser av finansielle avtaler på eller i tilknytning til finansielle aktiva og passiva"*.

Begrunnelse:

Kommunalbanken er av oppfatning om at konkurranse alltid skaper best mulig vilkår, både på aktiva og passivasiden, derfor mener vi at alle typer finansielle avtaler bør være gjenstand for konkurranse. I dagens marked har vi observert at derivater i stor grad handles uten formell konkurranse, og dessverre er vilkårene av en direktehandel så å si alltid dårligere enn markedsprisen (den prisen du ville oppnådd ved konkurranseutsetting). Vi mener at direktehandelen skyldes to forhold, nemlig at loven ikke krever konkurranseutsetting for de aktuelle avtalene, og at mangel på kompetanse fører til at flere kommuner og fylkeskommuner ikke klarer å sammenlikne priser de mottar. Da en vet at flere av aktørene som driver med salg av finansielle avtaler har provisjonsbasert lønn for sine selgere, bør en unngå at slike avtaler blir inngått etter direktesalg.

Kommunalbanken registrerer usikkerhet i kommuner og fylkeskommuner med hensyn til lov og forskrift om offentlige anskaffelser i forbindelse med finansforvaltningen. Revisjon ulike steder i landet har pålagt kommuner og fylkeskommuner å følge lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved opptak av lån, noe som fører til publisering av konkurranse gjennom registrene doffin og ted samt tilbudsfrister på flere uker. Vi mener dette er uheldig da det fører til at opptak av lån mv. må skje etter lange tilbudsfrister, og vil være til hinder for kommuner og fylkeskommuner når det gjelder å låne penger når markedet er gunstig. Vi mener også at det fører til svekkelse av forskriftens tyngde når to forskrifter regulerer samme forhold. Vi foreslår at regler i forbindelse med inngåelse av finansielle avtaler, som ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning er ment å omfatte, inngår i ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning, og utgår fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

§ 2 tredje ledd, *"Reglementet skal vedtas minst én gang i hver kommunestyre- eller fylkestingsperiode"*. Kommunalbanken mener at denne tilføyelsen i ny forskrift vil føre til større bevissthet og økt kompetanse på finansforvaltning, både for kommunenes og fylkeskommunenes administrasjon og lokalpolitikere.

§ 3. Rammer for reglementet

§ 3 fjerde ledd, "Reglementet skal baseres på kommunens eller fylkeskommunens egen kunnskap". Kommunalbanken mener at kravet om at reglementet skal baseres på egen kompetanse er et viktig og nødvendig nytt krav i forskriften.

Begrunnelse:

Kommunalbanken har som den største aktøren på kommunale lån relativt godt kjennskap til hvordan sektoren driver forvaltning av passivasiden, samtidig som vi mener å ha god oversikt over kommunenes og fylkeskommunenes finansreglementer. Dagens finansreglementer er av flere utarbeidet både gjennom bruk av andre kommuners og fylkeskommuners finansreglementer, og ved benyttelse av rådgivere som ikke kan betegnes som uavhengige. Finansreglementene bygger i så måte ikke på kommunens eller fylkeskommunens egen kompetanse. Kommunalbanken mener at kompetansekravet vil føre til at kommunene og fylkeskommunene må sette seg nærmere inn i utarbeidelsen av nye reglement basert på egen kunnskap, samtidig som reglementet vil være gjenstand for revidering ettersom kompetansen i kommunen eller fylkeskommunen endres.

Kommunalbanken vil allikevel oppfordre departementet til å inkludere kravene for anvendelse av derivater i forskrift av 17.12.2007 nr 1457, forskrift om livsforsikringsselskapers og pensjonsforetaks kapitalforvaltning § 2-4 som egen paragraf i ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning, for å sikre at forvaltningen av aktiva og passiva utøves på en forsvarlig og økonomisk gunstig måte.

Begrunnelse:

Hvis en ser på dagens finansforvaltning i kommuner og fylkeskommuner, er det udiskutabelt at finansielle avtaler er inngått med manglende kompetanse hos kunde. I hovedsak er dette snakk om derivater som rentebytteavtaler, FRAer og swapsjoner. Vi vil søke å beskrive situasjonen i enkelte kommuner og fylkeskommuner hva angår kompetanse ved å beskrive tilfeller vi kjenner til.

De fleste kommuner som har sikret sine låneporteføljer mot renteoppgang gjennom rentebytteavtaler har valgt å ha underliggende lån på et av følgende låneprodukt/renteprodukt; P.t. rente, Nibor rente med flytende margin eller sertifikatopplåning. I de fleste rentebytteavtaler betaler kommunene en fast rente for en avtalt sum, og mottar flytende Nibor rente. Vi mener at dersom kommuner eller fylkeskommuner skal bruke derivater som sikring, bør underliggende lån har en fast margin mot basis (som oftest 3 mnd Nibor), med bindingstid for den faste marginen lik rentebytteavtalen, først da er lånerenten sikret. En stor andel rentebytteavtaler er knyttet til underliggende lån uten en fastsatt margin mot basis, og i enkelte tilfeller er renteprodukt og terminato på underliggende lån forskjellig fra rentebytteavtalen. Vi mener at mangel på kompetanse fører til at flere velger denne løsningen i stedet for en renteswap i tilknytning til ett underliggende med fastsatt margin mot basis, eller vanlig fastrente.

Missmatch mellom renteprodukt eller terminatoer kan i dagens volatile marked føre til stor usikkerhet med tanke på total rentekostnad (lånerente + derivat). De siste månedene har vi opplevd Nibor renter som varierer opp mot 1 prosent på få dager, noe som kan bety at renten du betaler på det "sikrede" lånet kan variere tilsvarende. Som tidligere beskrevet løper flere underliggende lån uten fastsatt margin mot basis. Når en av de største bankene på kommunale lån har økt sine marginer mot Nibor betraktelig (både på P.t. og Nibor lån) har kommuner og fylkeskommuner med rentebytteavtaler knyttet til ett underliggende uten fastsatt margin mot basis fått betydelig økte rentekostnader. Det samme har skjedd for de som har sertifikater som underliggende; For 1 år siden kunne kommuner oppnå sertifikatbetingelser som tilsvarte Nibor -0,15 prosent. Flere benyttet derfor sertifikatprogram i tilknytning til rentebytteavtaler som en strategi, uten å i det hele tatt være klar over den refinansieringsrisikoen som er ved bruk av sertifikater. I dagens marked er en heldig dersom en får sertifikatlån. Kommuner og kommunale selskaper har den siste måneden ikke fått noen tilbud når de har gått ut i markedet for å refinansiere sine sertifikater. Ett produkt (rentebytteavtaler), som ble solgt inn som rentesikring av dyktige selgere, har vist seg for flere kommuner og fylkeskommuner å være en betraktelig dyrere forretning enn det de var forelagt.

I stor grad blir ikke renteswapper sammenlignet mot vanlig fastrente. Vi mener at flere kjøpere av renteswapper ikke har kompetanse nok om produktet til å kunne sammenligne med eksempelvis fastrente. Farene for feil i sammenligning av avtaler/produkter er mange (ulike renteberegningsmetoder, gebyrer, provisjoner, antall terminer, forskuddsbetaling/etterskuddsbetaling mv.), noe som betyr at kompetansekravet for handel med avanserte produkter bør settes høyt. Vi mener at mangelen på kompetanse fører til at en rekke finansielle avtaler som blir inngått (derivatkontrakter,

sertifikatplasseringer/sertifikatopplåning etc.) er basert på tillitt. Dyktige selgere (som ofte har provisjonsbasert lønn) selger inn derivater hvor kommunene eller fylkeskommunene ikke har kompetanse til å drive sammenligning/tilbudskonkurranser.

Kommunalbanken viser bekymring da vi ser at derivatavtaler i enkelte tilfeller blir solgt inn uten at det finnes noe underliggende passiva. Vi vet om kommuner som hatt rentebytteavtaler i størrelsesorden 100 prosent av gjeldsporteføljen (hvor de betaler fast rente og mottar flytende rente), samtidig som flere av kommunens ordinære lån har fastrente. Vi er også bekymret over at flere kommuner har inngått salgsswapsjoner. En salgsswapsjon er ett derivat hvor kjøper mottar en gevinst i dag, for å risikere å måtte betale en høy fastrente i de kommende årene. Motparten i derivatet sitter på en ensidig termineringsrett, slik at produktet blir en slags sikkerhet mot rentenedgang (ved renteoppgang er sannsynligheten stor for terminering).

Kommunalbanken mener at tilstandene hadde sett annerledes ut dersom kompetansen var sikret, og foreslår derfor at klare regler for bruk av derivater inngår i ny forskrift.

Kommunalbanken mener at anvendelse av forskrift av 17.12.2007 nr 1457, forskrift om livsforsikringsselskapers og pensjonsforetaks kapitalforvaltning, § 2-4, vil føre til følgende:

1: Derivathandel vil alltid bli konkurranseutsatt og handler vil kun bli gjennomført dersom der er en påviselig effektiviseringseffekt.

2: Derivater vil knyttes til ett bestemt underliggende finansielt aktiva eller passiva. Dette vil medføre økt bevissthet og være kompetansefremmende, i og med at oppfølgingen av både underliggende og derivater må bedres (for de fleste av kommunene og fylkeskommunene som benytter seg av derivater).

3: Økt kompetanse vil føre til bedre sikring av porteføljene, noe som igjen vil føre til mer korrekt tallgrunnlag i budsjett og økonomiplan.

4: Handelen av derivater med gamblingkarakteristikk (eksempelvis swapsjoner) vil reduseres.

For at kommuner og fylkeskommuner skal unngå operasjonell risiko ved stillingsfratredelser mv. foreslår vi at departementet tydeliggjør at kompetansekravet gjelder for organisasjonen, og at kompetansen alltid skal være sikret.

§ 4. Innholdet i reglementet

§ 4 første ledd, bokstav c "Tidspunkt og innhold i statusrapporteringen for finansforvaltningen, jf. forskriftens §§ 6 og 7". Kommunalbanken mener at forskriften burde sette tidsfrister for rapportering om eksempelvis struktur til statlig myndighet. På den måten kunne informasjonen gått inn i KOSTRA, slik at instanser som driver måling og sammenligning av kommuneøkonomi hadde fått mer konkret informasjon.

§ 5. kvalitetssikring av reglementet

I merknadene til § 5, står det at "Uavhengig kompetanse kan være revisjonen, forutsatt at revisjonen har den nødvendige faglige kompetanse på finansiell risiko". Kommunalbanken foreslår at dette endres til "Uavhengig kompetanse skal være revisjonen", og at dette legges inn i forskriften.

Begrunnelse:

Vi mener at kommunal sektor har mye å tjene på å at de revisjonsenhetene som i dag ikke har kompetanse på området bygger opp faglig kompetanse på finansiell risiko. Flere revisjoner drives i dag gjennom interkommunalt samarbeid, og har i så måte god mulighet til å skaffe kompetanse på området. Det er i praksis så å si ingen rådgivere med finansiell kompetanse som i dag kan anses helt uavhengige.

§ 6. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Kommunalbanken stiller seg positive til departementets krav om jevnlig rapportering, og mener at kravet er en av de viktigste endringene fra den gjeldende forskriften. Vi har registrert at svært få kommuner og fylkeskommuner i dag rapporterer jevnlig på finansforvaltningen, ettersom gjeldende forskrift ikke har et slikt krav. Vi mener at skal kravet i ny forskrift vil føre til større bevissthet, og økt kompetanse, på finansielle aktiva og passiva både for kommunenes og fylkeskommunenes administrasjon, politikere og revisjonen som kontrollorgan.

§ 7. Innholdet i rapporteringen

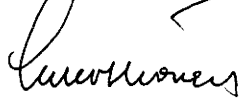
§ 7 første ledd, bokstav b) passiva: Kommunalbanken foreslår at krav om beregning av minste lovlige avdrag inngår som et minste krav i passivarapporteringen.

§ 8. rutiner for vurdering av risiko

§ 8 andre ledd, "Kommunestyret eller fylkestinger skal la uavhengig kompetanse vurdere rutinebeskrivelsene for vurdering av finansiell risiko". Av samme årsaker som under § 5 foreslår vi at setningen endres til "Uavhengig kompetanse skal være revisjonen"

Med vennlig hilsen

Kommunalbanken AS



Petter Skouen
Adm. direktør