



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Oslo, 1. desember 2008

HØRING – NY FORSKRIFT OM KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNERS FINANSFORVALTNING

Vi viser til Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev av 1. september 2008 med utkast til ny forskrift for kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har vurdert høringsutkastet og ønsker med dette å gi våre merknader til forskriften.

Generelle kommentarer

Dagens situasjon med stor uro i verdens finansmarkeder og økonomisk resesjon i flere deler av verden, en situasjon som har eskalert etter at forskriften ble sendt på høring, er naturlig nok vanskelig å komme utenom når en skal vurdere det foreliggende høringsutkastet. Slik situasjonen i finansmarkedene er på nåværende tidspunkt, er det imidlertid vanskelig å gi fullgode svar på hvilke konsekvenser finanskrisen bør få for finansforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Vi forutsetter imidlertid at departementet gjør en grundig vurdering av høringsutkastet ut fra de erfaringer som da måtte foreligge.

Et sentralt element i en virksomhets finansforvaltning er å vurdere og håndtere de risikoer som kan innebære at virksomhetens målsettinger med finansforvaltningen ikke nås. Finansforvaltningen er med andre ord en del av kommunens samlede risikostyring og interne kontroll. Sentrale deler av finansforvaltningen ligger dermed under administrasjonssjefens ansvar for intern kontroll etter kommuneloven § 23. Den forestående gjennomgangen av kommunenes egenkontroll som departementet har tatt initiativ til, bl.a. ved å sette ned en arbeidsgruppe, kan også bidra til å styrke den kommunale finansforvaltningen. Det vil således være naturlig om mandatet til denne arbeidsgruppen også omfatter finansforvaltningen.

Merknader til de enkelte bestemmelser

Til forskriften § 2

Reglementet skal i henhold til forslaget omfatte forvaltningen av (a) ledig likviditet og midler beregnet for driftsformål, (b) forvaltningen av langsiktige finansielle aktiva og (c) forvaltning av gjeldsporteføljen. Vi oppfatter forskriften slik at med driftsformål, må også forstås midler som skal disponeres til planlagte investeringer. Dette kunne med fordel presiseres i forskriften. Videre mener vi at i midler beregnet for driftsformål, bør alle midler som er planlagt disponert i økonomiplanperioden inngå.

Norges Kommunerevisorforbund

Postadresse:
Postboks 1417 Vika
0115 OSLO

Besøksadresse:
Munkedamsveien 3 B, 4. etg.

Telefon: 23 23 97 00
Telefaks: 23 23 97 01
E-post: post@nkrf.no

Org.nr.: 975 450 694
Kontonr.: 3030.07.28916

Til forskriften § 3

Forskriften skal regulere forvaltningen av midler som eies av fellesskapet. I forarbeidene til kommunelovens bestemmelser om finansforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) kap. 11, uttales at *"det er det enkelte kommunestyret selv som fastsetter krav til avkastning og hvor stor risiko kommunen er villig til å påta seg."* Vi mener likevel at det, sett i sammenheng med erfaringene fra senere års kommunale finansforvaltning og den pågående finanskrisen, grundig bør vurderes å gi en mer utfyllende og konkret veiledning i hvordan finansforvaltningen skal avgrenses mot vesentlig finansiell risiko. Slik vi ser det kan kravet om ikke å ta vesentlig finansiell risiko ses ut fra to perspektiver:

- a) en akseptabel risiko ut fra den enkelte kommunes økonomiske tåleevne, eller
- b) en begrensning knyttet til egenskapene til de enkelte finansielle instrumenter, eller type finansielle instrumenter, basert på det syn at det bør ligge utenfor de folkevalgtes mandat å ta denne type risiko på innbyggernes vegne.

Departementet bør vurdere om det bør fastsettes i forskriften, alternativt gis veiledning i merknadene, hvilket av disse perspektivene som skal vektlegges.

Til forskriften § 4

Vi foreslår følgende tillegg og endringer i § 4 (endringene vist i kursiv):

Reglementet skal minimum angi:

- a) Formålet med forvaltningen.
- b) Rammer og begrensninger for forvaltningen av de ulike forvaltningstyper som angitt i § 2, herunder tillatt risikonivå gjennom angivelse av hvordan midler skal fordeles på ulike aktiva.
- c) Tidspunkt for og innhold i statusrapporteringen for finansforvaltningen, *herunder formen for rapportering og hvordan rapportene skal legges fram for kommunestyret eller fylkestinget*, jf. forskriften §§ 6 og 7.
- d) Håndtering av avvik fra finansreglementet.
- e) *Kontrollutvalgets rolle i forbindelse med finansforvaltningen.*

Til forskriften § 5

Paragrafen bør utvides til å omfatte *kvalitetssikring og kontroll*, med utfyllende bestemmelser om uavhengig kompetanse og om kontrollutvalgets oppgaver med kommunens /fylkeskommunens finansforvaltning. Alle bestemmelser om kvalitetssikring og kontroll, herunder kravet om uavhengig kompetanse i forslaget til § 8 annet ledd, bør samles i denne paragrafen. Det synes da naturlig å flytte denne paragrafen etter forslaget § 8.

Relatert til engasjement av uavhengig kompetanse til kvalitetssikring av reglement og rutiner for finansforvaltningen, bør forskriften regulere følgende forhold:

- Hvem som skal velge slik kompetanse
- Hvem som kan velges som slik kompetanse
- Hvor lang tid slik kompetanse kan velges for
 - Herunder om dette er et løpende oppdrag eller et engangsoppdrag. Dette har også betydning for hvor hyppig uavhengig kompetanse skal uttale seg.
- Hva slik uavhengig kompetanse skal uttale seg om, forslagsvis:
 - kvalitetssikring av reglementet
 - om rutinebeskrivelsene er hensiktsmessige
 - om rutinene virker som forutsatt
 - om rapporteringen til kommunestyret er fullstendig og pålitelig.
- Hvem uavhengig kompetanse skal rapportere til

Norges Kommunerevisorforbund

Postadresse:
Postboks 1417 Vik
0115 OSLO

Besøksadresse:
Munkedamsveien 3 B, 4. etg.

Telefon: 23 23 97 00
Telefaks: 23 23 97 01
E-post: post@nkrf.no

Org.nr.: 975 450 694
Kontonr.: 3030.07.28916

NKRF mener at resultatet av kvalitetssikringen av finansforvaltningsreglementet bør rapporteres til kommunestyret, før dette vedtar reglementet. Det bør overveies å ta inn bestemmelser om at kritiske merknader fra uavhengig kompetanse rutinemessig rapporteres til kommunens kontrollutvalg, jf. tilsvarende bestemmelse i forskrift om revisjon § 4. Dette for å sikre en forsvarlig oppfølging av slike merknader.

Vi har merket oss at bestemmelsen i gjeldende forskrift § 3, 5. strekpunkt om uavhengig vurdering av om forvalter følger opp de fastlagte regler for forvaltning, ikke er videreført i forslaget til ny forskrift. Vi finner det betenkelig at kravet til fortløpende uavhengig kontroll med finansforvaltningen synes å være nedtonet.

Kontrollutvalget har en sentral rolle i den kommunale egenkontrollen, og kan således også gi et viktig bidrag til en forsvarlig finansforvaltning. Utover det som følger av kommuneloven og forskrift om kontrollutvalg, er det foruten kontrollutvalget selv, bare kommunestyret eller fylkestinget som velger områder som skal omfattes av tilsyn og kontroll. NKRF mener finansforvaltningsreglementet bør regulere hvilken rolle kontrollutvalget skal ha i tilknytning til den kommunale finansforvaltningen, jf. vårt forslag til tillegg til § 4. Det er også naturlig at kontrollutvalget uttaler seg ved engasjement av uavhengig kompetanse, siden dennes arbeid normalt vil berøre revisjonen og revisjonens arbeid.

I tilknytning til departementets merknader til § 5, gjør vi oppmerksom på at faglig sett er ikke "revisjonen" lenger et entydig begrep. Sett i sammenheng med kravet om uavhengighet, er derimot betegnelsen klar nok.

Til forskriften § 6

Følgende foreslås tatt inn i merknadene til § 6:

Rapportperiodene gjennom året bør være de samme som for administrasjonssjefens rapportering etter forskrift om årsbudsjett § 10.

Til forskriften § 7

Vi foreslår følgende tillegg til § 7:

- a) *Måling og spesifisering av resultatet av finansforvaltningen hittil i året og for siste periode i henhold til gjeldende regnskapsbestemmelser for kommuner og fylkeskommuner.*

Nåværende a) og b) blir b) og c).

For finansielle aktiva bør rapporteringen også omfatte bokført verdi. Videre bør det for de enkelte finansielle aktiva og passiva, eller grupper av disse, redegjøres for eventuell sikring mot finansiell risiko. Denne redegjørelsen bør omfatte type sikringsinstrument, arten av risiko som sikres og en vurdering av sikringsinstrumentenes effektivitet.

Til forskriften § 8

Med bakgrunn i det som er sagt om vesentlig finansiell risiko ovenfor, bør det vurderes om det bør gis konkrete krav til den kommunale finansforvaltningen av tilsvarende karakter som de som gjelder for forsikringsselskaper og pensjonsforetak. Dette kan innebære minstekrav til kapitaldekning¹ i form av

¹ Jf forskrift om minstekrav til kapitaldekning i forsikringsselskaper, pensjonskasser m.m. av 22.12.2006.

Norges Kommunerevisorforbund

Postadresse:
Postboks 1417 Vik
0115 OSLO

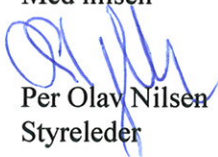
Besøksadresse:
Munkedamsveien 3 B, 4. etg.

Telefon: 23 23 97 00
Telefaks: 23 23 97 01
E-post: post@nkrf.no

Org.nr.: 975 450 694
Kontonr.: 3030.07.28916

påkrevd bufferkapital og stresstester². Alternativ at bufferfond og stresstester omtales i merknadene som gode verktøy i finansforvaltningen. Kravene det vises til, er til dels omfattende. Det kan derfor være naturlig med en viss forenkling for kommunal finansforvaltning³

Med hilsen


Per Olav Nilsen
Styreleder

Ingvar Linde
Leder, regnskapskomiteen

Rolleiv Lilleheie
Leder, revisjonskomiteen

² Jf forskrift om rapportering av stresstester for forsikringsselskaper og pensjonsforetak av 22.2.2008.

³ Jf stresstest for livsforsikringsselskaper, utgitt av Kredittilsynet 3.10.2008.

Norges Kommunerevisorforbund

Postadresse:
Postboks 1417 Vika
0115 OSLO

Besøksadresse:
Munkedamsveien 3 B, 4. etg.

Telefon: 23 23 97 00
Telefaks: 23 23 97 01
E-post: post@nkrf.no

Org.nr.: 975 450 694
Kontonr.: 3030.07.28916