



Deres ref.:

Deres brev av:

Vår ref. (Oppgis ved svar)
08/4982-4/200 &13

Dato:
10.12.2008

MELDING - HØRING - NY FORSKRIFT OM KOMMUNERS OG FYLKESKOMMUNERS FINANSFORVALTNING

Ovennevnte sak ble behandlet i Formannskapetets møte 01.12.2008 sak 206/08 d.å. hvor det ble fattet følgende vedtak:

Rådmannens innstilling:

Rådmannen anbefaler at formannskapet fatter følgende vedtak:

1. Sandefjord kommune slutter seg i all hovedsak til Kommunal- og regionaldepartementets forslag til ny forskrift om finansforvaltning.
2. Sandefjord kommune ber om at departementet arbeider videre med følgende forhold:
 - a. Klargjøre hva som ligger i begrepet "prinsipielle forhold" med sikte på at delegasjon av myndighet til å kunne foreta tilpasninger i finansforvaltningen kan gjøres innenfor tydelige forskriftsmessige rammer.
 - b. Presisere hva som ligger i begrepet "vesentlig finansiell risiko".
 - c. Presisere hvilke krav som stilles til "rutiner for vurdering av finansiell risiko".
 - d. Forbedre strukturen i forskriften slik at denne fremstår mer tydelig.

Møtebehandling:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Formannskapetets vedtak:

1. Sandefjord kommune slutter seg i all hovedsak til Kommunal- og regionaldepartementets forslag til ny forskrift om finansforvaltning.
2. Sandefjord kommune ber om at departementet arbeider videre med følgende forhold:
 - a. Klargjøre hva som ligger i begrepet "prinsipielle forhold" med sikte på at delegasjon av myndighet til å kunne foreta tilpasninger i finansforvaltningen kan gjøres innenfor tydelige forskriftsmessige rammer.
 - b. Presisere hva som ligger i begrepet "vesentlig finansiell risiko".
 - c. Presisere hvilke krav som stilles til "rutiner for vurdering av finansiell risiko".
 - d. Forbedre strukturen i forskriften slik at denne fremstår mer tydelig.

Vedlagt følger kopi av sakspapirene.

Med vennlig hilsen
Sandefjord kommune

Thor Fjellanger
Kemner/økonomisjef

SAKSUTREDNING:

Bakgrunn:

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 valutafrskriftene 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 ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning. Høringsfristen er 1. desember 2008.

Departementets forslag til nye forskrifter:

Finansforvaltningsforskriften bygger på kommunelovens § 52 Finansforvaltning

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.

Rådmannens merknader:

Sandefjord kommune har 3 strategidokumenter for finansforvaltningen, h.h.v. for forvaltning av overskuddslikviditeten, kraftfondet og lånegjelden. Det har ikke vært noen fast rutine for å vedta forvaltningsstrategien i hver kommunestyreperiode. Strategidokumentene har imidlertid vært gjenstand for drøfting flere ganger i bystyret i forbindelse med vurderinger knyttet til aktivaklasser, beløpsgrenser m.v.:

Overskuddslikviditet	Sist revidert 21. juni 2007
Kraftfondet (langsiktige finansielle aktiva)	Sist revidert 25. oktober 2007
Lånegjeld	Sist revidert 22. juni 2006

Rådmannen synes forskriftens krav om gjennomgang av forvaltningsstrategien minst en gang i løpet av en kommunestyreperiode kan 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. Rådmannen anbefaler at departementet blir tydeligere på hva man anser som prinsipielle spørsmål i den endelige utgaven av finansforvaltningsforskriften. Etter rådmannens syn er det viktig at forskriften ikke hindrer en hensiktsmessig delegasjon f.eks til formannskapet til å gjøre tilpasninger i finansforvaltningen.

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.

Sandefjord kommune utarbeider løpende likviditetsprognoser. Disse danner utgangspunkt for plassering av kommunens "overskuddslikviditet" slik at kommunen kan innfri sine betalingsforpliktelser. Historisk oversikt over samlet likviditet gir indikasjon på tidshorisonten for fordeling av overskuddslikviditeten m.h.t. hvor mye som er rent kortsiktig likviditet og hvor mye som kan forvaltes i et noe lengre tidsperspektiv.

Sandefjord kommune har lagt stor vekt på risikomomentet både ved utforming av strategien og i den løpende rapporteringen til formannskap og bystyre. Rådmannen mener det er nødvendig at 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.

Rådmannen orienterer om kommunens finansforvaltning til bystyret i forbindelse med regnskapsgjennomgangene etter utløpet av april og etter utløpet av august. Etter årets utgang orienteres formannskapet, og denne orienteringen tas inn i dokumentet for kommunens årsberetning og årsregnskap. Orienteringene inneholder opplysninger om samlet resultat. For overskuddslikviditeten oppgis gjennomsnittslikviditet, resultat hittil i år og sammensetning av porteføljen pr. 1.1. – 30.4 – 31.8 og 31.12. Orienteringen om kraftfondet inneholder strategisk aktivaallokering, frihetsgrader og faktisk fordeling ved utløpet av rapporteringsperioden, samlet resultat og fordelt på aktivaklasser samt status for kraftfondet. Kraftfondet forvaltes av 5 forvaltere, og orienteringen viser aktivaallokeringen til hver forvalter, forvalters resultat hittil i år og resultat siden oppstart av forvaltningsoppdraget. Orienteringen omfatter videre absolutt avkastning for kraftfondet hvert enkelt år og samlet siden oppstart. Orienteringen om låneforvaltningen omfatter status for lånene, forfall, lånekostnader og gjennomsnittsrente inklusive omkostninger hittil i år for hvert enkelt lån og samlet. Oppnådd forrentning av overskuddslikviditeten måles mot markedsrenten representert ved 1 og 3 md. Nibor. Lånebetingelsene måles mot avkastningen for den rentebærende delen av overskuddslikviditeten. Ved hver tertialrapportering får bystyret beregnet sannsynlighetsrommet for en langsiktig årlig avkastning for kraftfondet, sannsynligheten for at avkastningen kan bli negativ i ett enkelt år og sannsynligheten for at avkastningen kan bli negativ samlet for en 3-årsperiode basert på en modell som oppdateres 2 ganger pr. år. Beregningene er veldig følsomme for endringer i forventet avkastning, og et lavt rentenivå gir liten buffer for fall i aksjemarkedet. Videre informeres det om mulig tap for rentebærende verdipapirer i kraftfondet dersom rentenivået endres.

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.

Rådmannen mener at departementet bør rydde i forskriften slik at paragrafene blir mer strømlinjeformete og tydelige. 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.

Avsluttende merknader:

Rådmannen slutter seg i all hovedsak til Kommunal- og regionaldepartementets forslag til ny forskrift om finansforvaltning, og vil anbefale denne. Imidlertid mener rådmannen departementet bør klargjøre en del forhold slik at finansforvaltningen kan gjennomføres innenfor tydelige forskriftsmessige rammer.

Rådmannen mener Sandefjord kommunes nåværende strategidokumenter og rapportering i det vesentligste tilfredsstillende også forslag til ny forskrift. Når den endelige forskriften foreligger, vil rådmannen gjøre en grundig gjennomgang av kommunens finansforvaltning, og legge frem en sak som vurderer hvilke justeringer som eventuelt bør gjennomføres i kommunens forvaltning. I denne gjennomgangen vil det spesielt bli lagt vekt på å vurdere risiko i finansforvaltningen.