

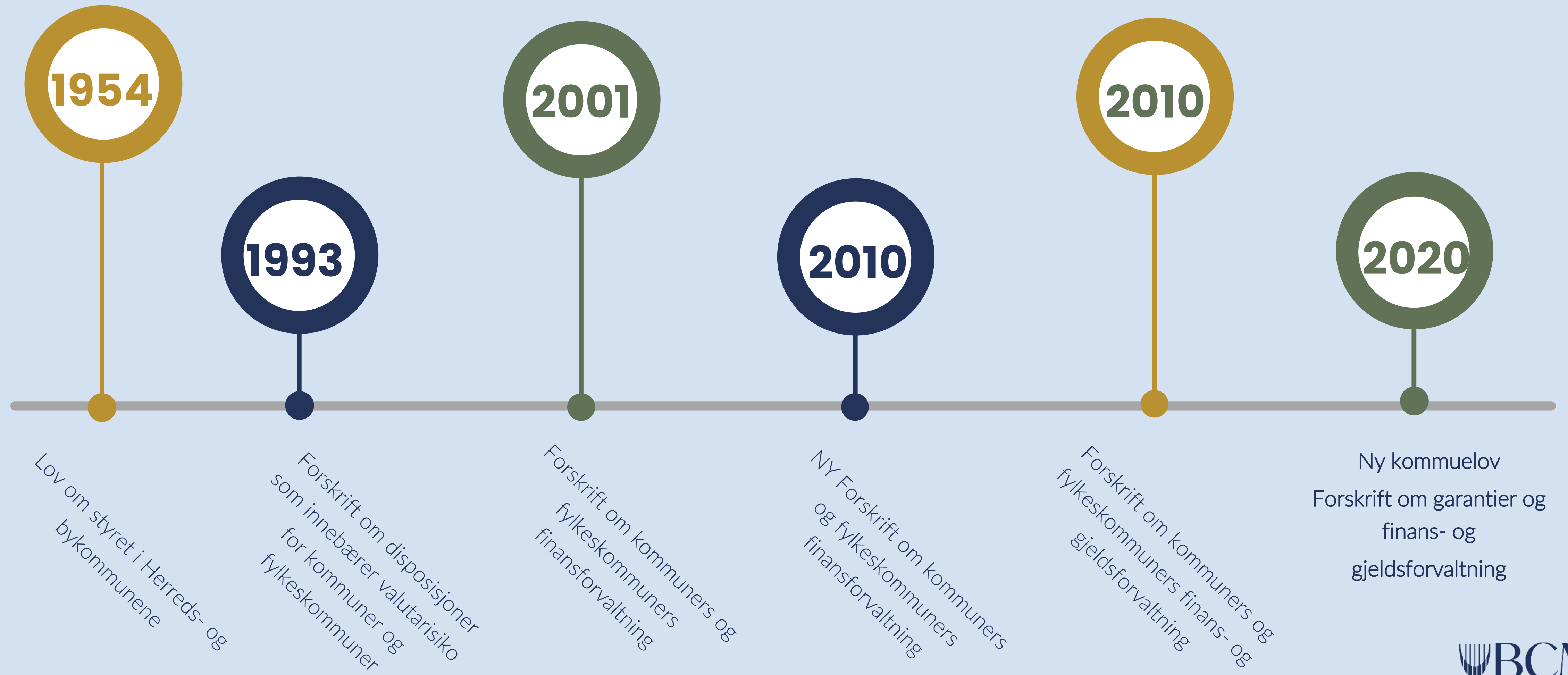


Formelle rammer for gjeldsforvaltningen



Kommunal finansforvaltning 1950 - 2020

Finansforvaltning 1950 - 2022



Kommunale lån i yen var ikke sikret

Tabbe kostet 186 millioner



28 FINN BJØRN TØNDER

Bergen kommune tapte 185,8 millioner kroner på at de ansvarlige i kommunen ikke terminsikret to store lån i japanske yen i 1982 og 1984. Den kommunale tabben førte aldri til konsekvenser for politikere eller administrasjonsfolk. Bankfolk Bergens Tidende har vært i kontakt med sier imidlertid at det er utrolig at saken ikke førte til kommunal oppvask om mangel på økonomisk kunnskap i en stor kommune som Bergen.

At tapet var smertelig for Bergen, kan illustreres med at kommunen i 1988 brukte vel 81 millioner kroner på hjemmenykeleie. Tapet på yen-handelen var altså over 100 millioner kroner mer. Da er ikke prisstigning tatt med i regnestykket.

Finansdirektør Paal Dønne i Bergen kommune sier til Bergens Tidende at det er lett å være etterpåklok. Han innrømmer imidlertid at kommunen burde ha



gikk upåaktet hen i kommunale organer og presse?

— Det ble ikke fokusert mye på dette, nei, sier Dønne.

På spørsmål om det ikke burde være selvsagt at en kommune av Bergens størrelse terminsikret sine valutalån i 82 og 84, svarer Dønne: — Det var ikke vanlig på den tiden. Kanskje for private, men ikke for kommunen.

Regnskapene

Dønne avviser på det mest bestemte at det har vært gjort forsøk på å skjule de pinlige tapene i regnskapene for Bergen kommune. For vanlige folk er det imidlertid slett ikke lett å finne tapene igjen i regnskapene. Dette er kommunens versjon av hvor det ble av tapene i regnskapene: «Kurstapene er ført i bykassens driftregnskap, men fordi kommunen har tatt opp nye lån som finansierer kurstapene, blir kurstapet bokføringsteknisk finansiert av et tilsvarende innlån fra kommunens lånefond.» I klartekst: Det blir vanskelig å finne igjen de enorme tapene i kommunens regnskaper. Men for økonomer skal det være mulig å spore dem opp.

Pinlig sak

Det er ikke uten grunn at saken har blitt en offentlig affære. I 1982 og 1984 ble det tatt opp lån i japanske yen. Noe tilsvarende ville ikke ha skjedd i Norge. I 1987 har Bergen kommune terminsikkert sine utenlandslån. Spredd på flere valutaer er blitt større, sier Dønne.

anse mellom renten på disse lånene, rentenivået i Norge. Med andre ord: I var lite å vinne, men svært mye å tape ved ikke å kurssikre seg med en terminsikringskontrakt.

Over 100 prosent

Lånefullt lånte Bergen kommune i 1982 et beløp som etter innveksling ble 12 millioner kroner. Kommunen inngikk imidlertid ingen terminsikringskontrakt. Resultatet ble at kurstapene ble større enn lånet. For dette lånet måtte kommunen svelge et kurstap på 118,5 millioner kroner, samt 19,3 millioner kroner i vinstap på betalte avdrag. Dermed ble kurstapet mer enn 100 prosent av lånet.

Renter også

Bedre gikk det med lånet som ble tatt opp i 1984. Tapet ble «bare» rundt 45 millioner kroner. Samlet på de to årene tapte derfor Bergen kommune 185,8 millioner kroner på grunn av valutavæpningens ettertid må tapet karakteriseres som regelrett tabbe. I tillegg til tapene må Bergen betale renter for lånene. Låne

Skjerping etter Terra-skandalen

Kommunalminister Magnhild Meltveit Kleppa mener den økonomiske kompetansen i kommunene er for dårlig. Nå skjerper hun kraftig inn på regelverket som styrer kommunenes finansforvaltning.



Kommunal finansforvaltning gjennom 70 år

Selger «arvesølve

Risør og Gjerstad er redd for å bli sittende igjen med Svar-teper, og selger likevel aksjer i Agder Energi. De to kommunene har en eierandel i kraftverket som er verdt rundt 565 millioner kroner.

— Det er ikke lenger plass til prinsipper i lokalpolitikken. Nå dreier alt seg bare om kroner og øre, sa en tydelig frustrert Risør-ordfører da saken ble behandlet av formannskapet. Som kjent valgte politikerne i

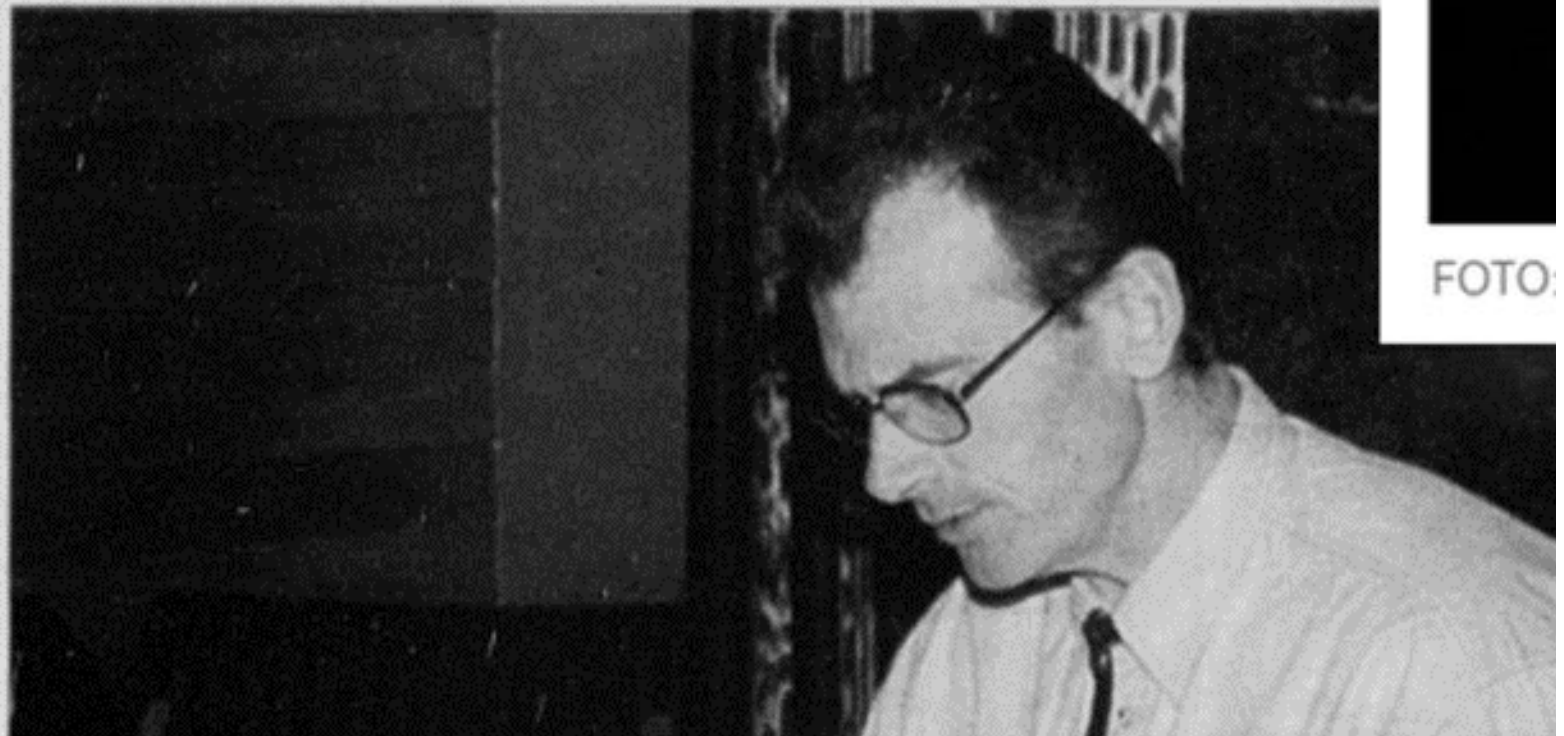


FOTO:

Slik har kommunenes gjeld eksplodert i det skjulte

Siden finanskrisen 2008 har norske kommuners samlede gjeld doblet seg. I samme periode har den kortsiktige gjelden blitt 15 ganger høyere, uten at det vises i kommuneregnskapene.





Kommuneloven av 1954 anga at midler avsatt til bestemte fond skulle **forvaltes som umyndiges midler** jf. vergemålsloven § 65

Kommunelovene av 1950 og 1992 hadde få bestemmelser knyttet til kommuners finansforvaltning

Kommunale lån i yen var ikke sikret

Tabbe kostet 186 millioner

23 FINN BJØRN TØNDER

Bergen kommune tapte 185,8 millioner kroner på at de ansvarlige i kommunen ikke terminsikret to store lån i japanske yen i 1982 og 1984. Den kommunale tabben førte aldri til konsekvenser for politikere eller administrasjonsfolk. Bankfolk Bergens Tidende har vært i kontakt med sier imidlertid at det er utrolig at saken ikke førte til kommunal oppvask om mangel på økonomisk kunnskap i en stor kommune som Bergen.

At tapet var smertelig for Bergen, kan illustreres med at kommunen i 1988 brukte vel 81 millioner kroner på hjemmesykepleie. Tapet på yen-handelen var altså over 100 millioner kroner mer. Da er ikke prisstigning tatt med i regnestykket.

Finansdirektør Paal Dønne i Bergen kommune var til Bergens Tidende at det er lite som kan gjøres for å få tilbake de tapte lånene. Han sier at det er en skuffende sak, men at det er vanskelig å finne ut hva som har skjedd. Han sier at de store lånene til Japan i 1982 og 1984. — Noe tilsvarende ville ikke ha skjedd i dag. Etter 1987 har Bergen kommune terminsikret sine lån i yen. — Det er utrolig at saken ikke førte til kommunal oppvask om mangel på økonomisk kunnskap i en stor kommune som Bergen.

— Men det er det at Bergen kommune har lært av tabbene i 1982 og 1984?

— Ja, vi har lært av det som skjedde da. Men jeg vil presisere at også staten og andre kommuner tapte på japanske yen på den tiden Bergen gjorde det.

— Men de enorme tapene til Bergen



Finansdirektør Paal Dønne bekrefter at Bergen tapte enorme beløp fordi de ansvarlige ikke sørget for å terminsikre store lån i japanske yen. Tapet ble 185,8 millioner kroner.

gikk upåaktet hen i kommunale organer og presse?

— Det ble ikke fokusert mye på dette, nei, sier Dønne.

På spørsmål om det ikke burde være selvsagt at en kommune av Bergens størrelse terminsikret sine valutalån i 82 og 84, svarer Dønne: — Det var ikke vanlig på den tiden. Kanskje for private, men ikke for kommunen.

Regnskapene

Dønne avviser på det mest bestemte at det har vært gjort forsøk på å skjule de pinlige tapene i regnskapene for Bergen kommune. For vanlige folk er det imidlertid slett ikke lett å finne tapene igjen i regnskapene. Dette er kommunens versjon av hvor det ble av tapene i regnskapene: «Kurstapene er ført i bykassens driftregnskap, men fordi kommunen har tatt opp nye lån som finansierer kurstapene, blir kurstapet bokføringsteknisk finansiert av et tilsvarende innlån fra kommunens lånefond.» I klartekst: Det blir vanskelig å finne igjen de enorme tapene i kommunens regnskaper. Men for økonomer skal det være mulig å spore dem opp.

Pinlig sak

Det er spesielt lånet fra 1982 som får økonomer og valutaekspertene til riste oppgitt på hodet. På den tiden var det svært enkelt å få lån til lave renter i Japan. Bankene og næringslivet ellers visste imidlertid at det kunne få enorme konsekvenser å ta opp lån i yen hvis man ikke sikret seg. Japan hadde nemlig et enormt handelsoverskudd med USA. Følgelig talte mye for at kursen på JPY ville gå opp. Bland annet arbeidet sterke krefter i USA for at Japan skulle revaluere sin yen. I tillegg var det liten differ-

anse mellom renten på disse lånene og rentenivået i Norge. Med andre ord: Det var lite å vinne, men svært mye å tape ved ikke å kurssikre seg med en terminsikringskontrakt.

Over 100 prosent

Likefullt lånte Bergen kommune i 1982 et beløp som etter innveksling ble 122,9 millioner kroner. Kommunen inngikk imidlertid ingen terminsikringskontrakt. Resultatet ble at kurstapene ble større enn lånet. For dette lånet måtte kommunen svelge et kurstap på 118,5 millioner kroner, samt 19,3 millioner kroner i valutatap på betalte avdrag. Dermed ble kurstapet mer enn 100 prosent av lånet.

Renter også

Bedre gikk det med lånet som ble tatt opp i 1984. Tapet ble «bare» rundt 45 millioner kroner. Samlet på de to årene tapte derfor Bergen kommune 185,8 millioner kroner på grunn av valutavigningene. I ettertid må tapet karakteriseres som en regelrett tabbe. I tillegg til tapene måtte Bergen betale renter for lånene. Lånene ble refinansiert i US-dollar i 1988, til nesten dobbel kurs.

Det er ikke uvanlig at norske kommuner taper store beløp på at man tar opp lån i utenlandsk valuta. Det er heller ikke uvanlig at slike lån gir valutagevinst. Bergen har opplevd begge deler. Yen-lånene i 1982 og 1984 blir imidlertid av eksperter karakterisert som oppsiktsvekkende.

Hadde noe tilsvarende skjedd i en privat bedrift ville det vært ensbetydende med hoderulling. I Bergen kommune fikk tabben bare konsekvenser for byens befolkning.



En rekke kommuner gikk på store tap i valutamarkedet på 1980 – og 1990- tallet

FORSKRIFTER OM DISPOSISJONER SOM INNEBÆRER VALUTARISIKO FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

FASTSATT 25. JANUAR 1993
I MEDHOLD AV LOV OM
KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

 Nasjonalbiblioteket
Depotbiblioteket

KOMMUNAL- OG ARBEIDSDEPARTEMENTET
KOMMUNALAVDELINGEN

FORSKRIFT OM ADGANG TIL Å FORETA DISPOSISJONER SOM INNEBÆRER VALUTARISIKO

Fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 13.1.93 med hjemmel i lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992, § 50 nr 7.

§ 1

Kommuner og fylkeskommuner, samt kommunale og fylkeskommunale foretak som ikke er organisert som aksjeselskap eller annet selskap med begrenset ansvar, skal ikke foreta disposisjoner som i nevneverdig grad medfører valutarisiko.

§ 2

Det er under enhver omstendighet forbudt for kommuner, fylkeskommuner og foretak som nevnt i § 1 å

- oppta eller yte finansielle lån i utenlandsk valuta, eller stille garanti for slike lån,
- inngå valutaterminkontrakter, herunder valutaopsjoner og swapper, for annet enn kurssikring av inntekter, utgifter, eiendeler eller gjeld i utenlandsk valuta.

§ 3

Kommunal- og arbeidsdepartementet kan på forespørsel gjøre unntak fra bestemmelsene i denne forskrift.

§ 4

Denne forskrift trer i kraft 15.3.93.

Kommuner fikk derfor forbud mot
å låne og investere i valuta

Gjennom 1990-tallet økt finansaktiviteten da mange kommuner solgte sine eiendeler i kraftverk som de ønsket å plasser i finansmarkedene

Selger «arvesølvet»

Risør og Gjerstad er redd for å bli sittende igjen med Svar-teper, og selger likevel aksjer i Agder Energi. De to kommunene har en eierandel i kraftverket som er verdt rundt 565 millioner kroner.

– Det er ikke lenger plass til prinsipper i lokalpolitikken. Nå dreier alt seg bare om kroner og øre, sa en tydelig frustrert Risør-ordfører da saken ble behandlet av formannskapet.

Som kjent valgte politikerne i Risør og Gjerstad ikke å selge aksjer da saken var til behandling i de respektive kommunestyre. Men nå er tonen en helt annen, fordi de fleste andre eier-kommunene går inn for salg.

I Risør vil dessuten salg av energiaksjer kunne forhindre innføring av eiendomsavgift.



Side 6 og 7

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning.

Dato FOR-2001-03-05-299

Departement Kommunal- og regionaldepartementet

Publisert I 2001 hefte 4

Departementet mente at gjeldende regelverk ikke var tilstrekkelig og innførte nye lovregler i 2000 og ny finansforskrift i april 2001

Journalnr 2001-0367

Korttittel Kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

Fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 5. mars 2001 med hjemmel i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 52 nr. 2.

§ 1. Virkeområde

Denne forskriften gjelder for kommuner og fylkeskommuner.

§ 3. Nærmere om reglementet

Kommunestyret eller fylkestinget skal gjennom reglementet ta stilling til følgende, både i forhold til finansforvaltningen generelt og i forhold til den enkelte forvaltningstype:

- Formålet med forvaltningen
- Generelle rammer og begrensninger for forvaltningen
- Finansiell risiko
- Risikospredning
- Rutiner for rapportering av utviklingen i ovennevnte forhold fra forvalter(e) av finansielle transaksjoner, samt rutiner for rapportering fra uavhengig instans som skal vurdere om forvalter(e) følger opp de fastlagte regler for forvaltning.

§ 4. Rutiner

Kommunestyret eller fylkestinget skal påse at det i kommunen eller fylkeskommunen er etablert betryggende rutiner for å vurdere finansiell risiko og å håndtere slik risiko så lenge kommunen eller fylkeskommunen er eksponert for risiko som nevnt.

§ 5. Kvalitetssikring

Kommunestyret eller fylkestinget skal uavhengig kompetanse vurdere rutinene som er etablert i henhold til § 4 og reglementet for finansforvaltningen, jf. § 2 og § 3.

§ 6. Ikrafttredelse

Forskriften gjelder fra 1. april 2001. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift av 13. januar 1993 nr. 4034 om adgang til å foreta disposisjoner som innebærer valutarisiko. Kommuner og fylkeskommuner gis frist til 31. desember 2001 med å tilfredsstille forskriftens krav til reglement for kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning, jf. § 2, § 3 og § 5.

Generelle merknader

Lovbestemmelsen (I)
Merknader til de enkelte paragrafer i forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning (II).

Vesentlige bestemmelser

- Unngå **vesentlig finansiell risiko**
- Sikre **tilfredsstillende avkastning**
- **Ledig likviditet** til å dekke utbetalinger ved forfall
- Kommunestyret skal **selv fatsette reglene** for kommunens finansforvaltning



Skjerping etter Terra-skandalen

Kommunalminister Magnhild Meltveit Kleppa mener den økonomiske kompetansen i kommunene er for dårlig. Nå skjerper hun kraftig inn på regelverket som styrer kommunenes finansforvaltning.



FOTO: FOTOMONTASJE: / SCANPIX

Terra-saken medførte en innstramming av regelverket i 2009

Strengere regler:

- Rutiner
- Rapportering
- Overvåking
- Kontroll
- Kompetanse



Veileder i

Rutiner, rapportering, overvåking og kontroll

(innenfor kommunal finansforvaltning)

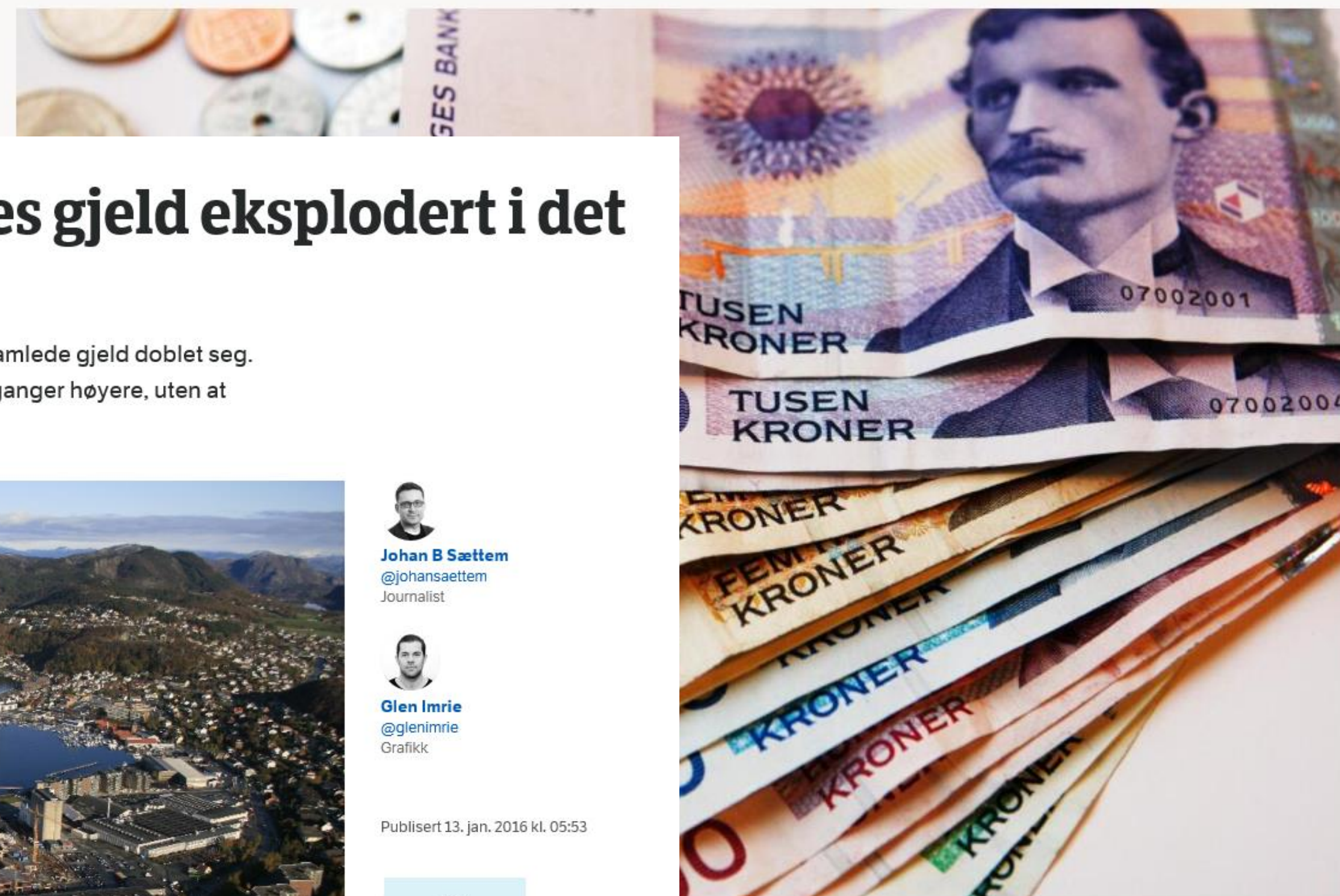
Januar 2012



I 2017 ble regelverket nok en gang innskjerpet

Kommunenenes kortsiktige gjeld 15-doblet på få år

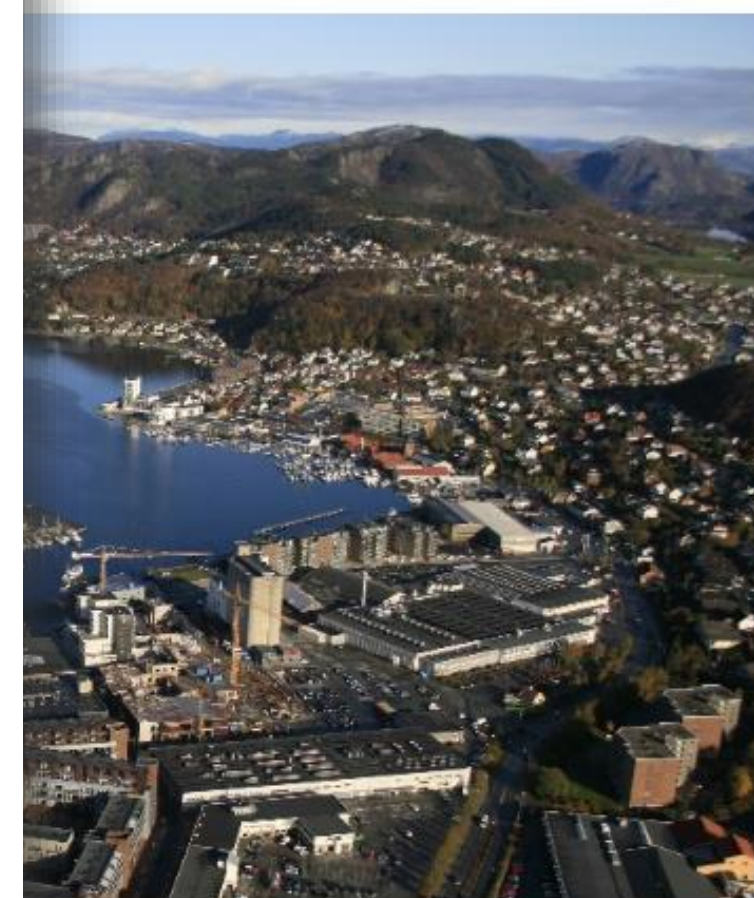
Norske kommuners kortsiktige gjeld har blitt 15 ganger høyere siden 2008. – Dette minner sterkt om Terra-saken, sier finansprofessor.



Slik har kommunenes gjeld eksplodert i det skjulte

Siden finanskrisetåret 2008 har norske kommuners samlede gjeld doblet seg.

blitt 15 ganger høyere, uten at



Johan B Sættem
@johansaettem
Journalist

Glen Imrie
@glenimrie
Grafikk

Publisert 13. jan. 2016 kl. 05:53

! Artikkelen er flere år gammel.

har høyest kortsiktig gjeld. 80 prosent av den samlede kortsiktige gjeld ved utløpet av 2014, ifølge opplysninger NRK, var 3,4 milliarder, var 6 måneder. Spørsmålet er om de

Tvinger kommunene til å ta hensyn til risikoen ved kortsiktige lån

Etter NRKs søkelys på eksplosjonen i kommunenes kortsiktige sertifikatgjeld, endrer nå Regjeringen reglene for hvor stor risiko kommunene kan ta. – Vil føre til mindre kortsiktig gjeld, sier finansprofessor.



Kommunalminister Jan Tore Sanner (H) strammer nå inn regelverket for å bevisstgjøre landets kommuner på hvilken risiko som knytter seg til å bruke kortsiktig finansiering for å betale for langsiktige eiendeler som skoler og barnehager.

FOTO: BØE, TORSTEIN / NTB SCANPIX

Johan B Sættem
@johansaettem
Journalist

Publisert 23. aug. 2016 kl. 16:59

! Artikkelen er flere år gammel.

Finansreglementet - § 14-2 og § 14-13



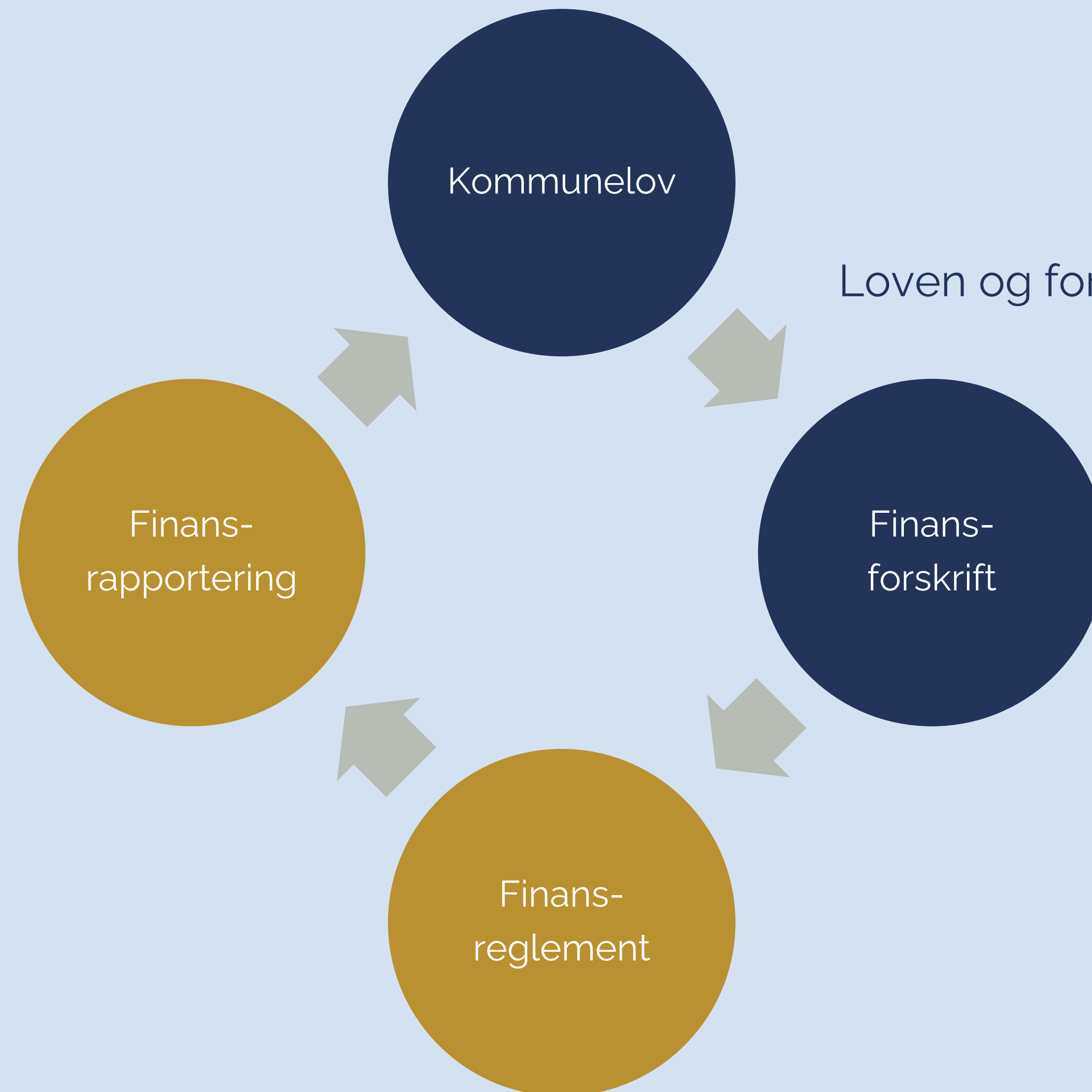
- Kommunestyret skal fortsatt vedta et finansreglement
 - sette avkastnings- og risikoprofilen for forvaltningen, innenfor § 14-1
 - bestemmelser som sikrer at kommunen ikke tar vesentlig risiko
- Plikt til å lukke avvik og eventuelt endre reglementet
- Kommunedirektøren skal fortsatt rapportere
- Nærmere bestemmelser i forskrift

Få endringer i ny kommunelov av 2020



Formelle rammer

Finans- og gjeldsforvaltning



Loven og forskriften må lese i sammenheng

Overordnede prinsipper i finansforvaltningen

Generelle bestemmelser

- forbud mot å ta på seg vesentlig finansiell risiko
- krav til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser
- plikt til å fastsette et finansreglement

Lokale behov

- Finansforvaltningen kan innrettes med ulike
- Risikoprofil
 - likviditet
 - tidsperspektiv
- ut fra den enkelte kommunes
- økonomiske situasjon
 - likviditetsbehov
 - evne til å bære finansiell risiko

Kommunestyret selv som har ansvaret

- Kommunestyret har et ansvar for å følge opp forvaltningen av finansielle midler og gjeld
- Plikt til å fastsette et finansreglement (§ 14-2)

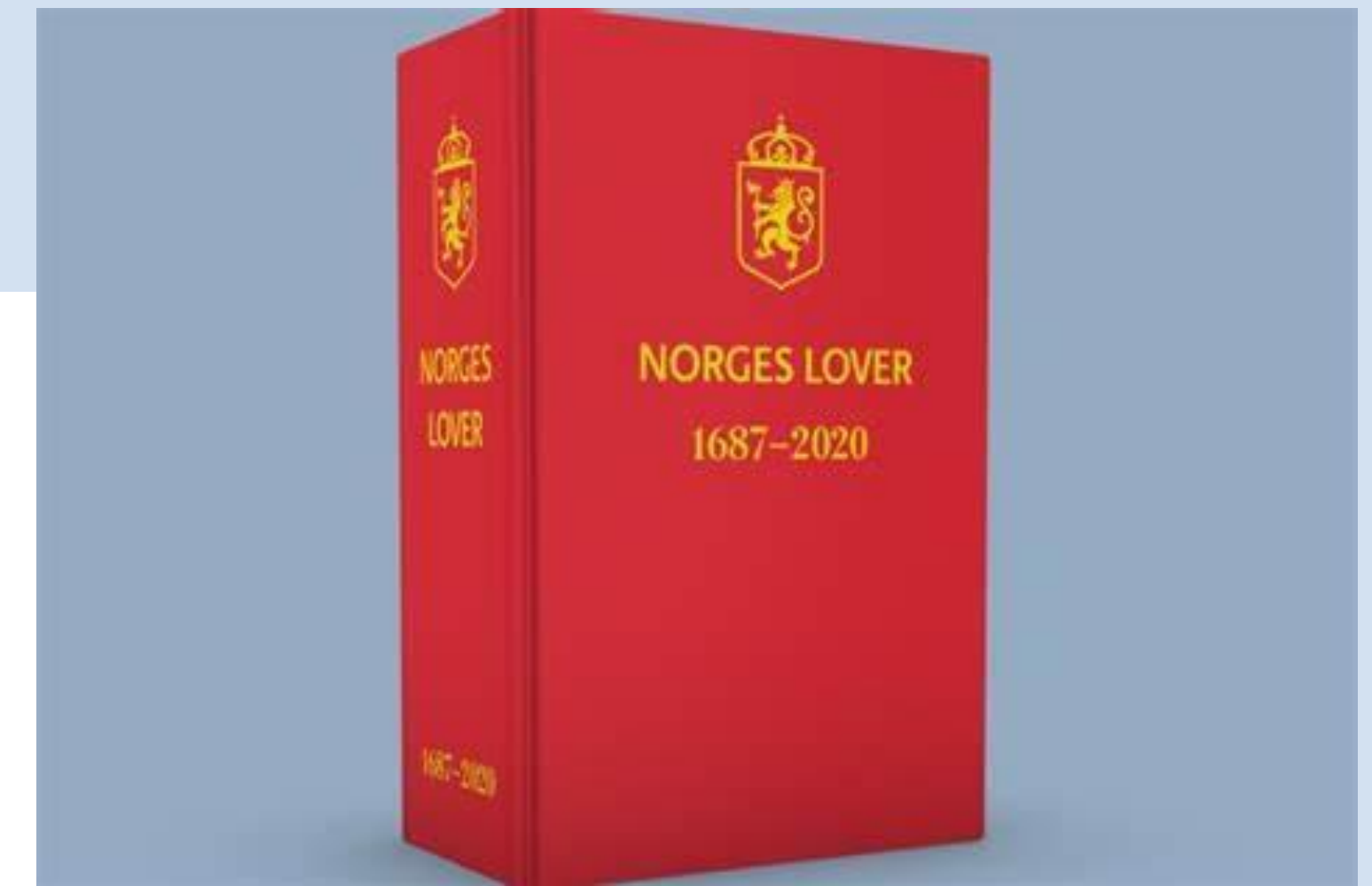
Lovgrunnlag

Kommuneloven

- § 14-1. Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen
- § 14-2. Kommunestyrets og fylkestingets plikter, bokstav d
- § 14-13. Finans- og gjeldsforvaltning
- § 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen, bokstav b. (rutiner)

Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning

- § 6. Krav til innholdet i finansreglementet
- § 7. Krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen
- § 8. Krav til innholdet i kommunedirektørens rapporter til kommunestyret og fylkestinget



2020 – ny kommunelov og forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning

§ 14-1. Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelse ved forfall

§ 14-2. Kommunestyrets

Kommunestyret og fylkeskommunestyret skal

- økonomiplanen og vedtaket
- årsregnskapene og årsberetningene
- finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi
- regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).

§ 52. Finansforvaltning (gammel lov)

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.

§ 14-13. Finans- og gjeldsforvaltning

Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Finansreglementet skal også inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for finansforvaltningen.

Departementet, skal det iverksettes nødvendige tiltak for å begrense finansiell risiko, blant annet for å sikre at innfris, skal kommunestyret eller finansreglementet.

Årsmøtet skal rapportere til kommunestyret om økonomiske midler og gjeld. I tillegg skal kommunestyret legge fram en rapport som viser økonomien ved utgangen av året.

Avtaler, skal de dokumentere overfor departementet at avtalen ikke innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med § 14-1 tredje ledd.

En avtale som innebærer vesentlig finansiell risiko, er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens avtalepart forsto eller burde ha forstått dette.

Departementet kan gi forskrift om finansreglementets innhold og innholdet i rapporteringen, og krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen.

Viktige prinsipper som videreføres

- Unngå vesentlig finansiell risiko
- Sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall
- Krav til kvalitetssikring, rapportering, kompetanse

Hva er nytt i loven?

- Flere av reglene overført fra forskrift til lov (avvik, rapportering)
- Kravet om tilfredsstillende avkastning er erstattet med krav til **avkastningsmål**
- Det skal iverksettes nødvendige tiltak ved **avvik** – om nødvedig endre reglm.
- **Dokumentasjonskrav** i forhold til vesentlig finansiell risiko
- En avtale er **ugyldig** dersom den innebærer vesentlig finansiell risiko.

Hva er nytt i forskrift?

- Nye begreper for aktiva:
 - midler som skal forvaltes med **lav risiko og høy likviditet**
 - midler som skal forvaltes med en **lang tidshorison**
- Nye **internkontrollbestemmelser** (kml § 25) gjelder også finans- og gjeldsforvaltning
- Reglene om **kompetanse** er tatt vekk – men kravet gjelder fortsatt
- Reglementet skal endres ved **behov**, Ikke krav til at finansreglementet skal vedtas i hver kommunestyreperiode

§ 14-1 Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen

§ 14-1. *Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen*

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

- Markerer lovens ideal og kommunestyrenes ansvar for langsiktig forvaltning
- Ingen fasit på hva som er god langsiktig forvaltning – rom for politisk skjønn
- Viktigheten av forsvarlig finansforvaltning er løftet frem

§ 14-2 Krav til finansreglement

§ 14-2. *Kommunestyrets og fylkestingets plikter*

Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta

- a. økonomiplanen og årsbudsjettet
- b. årsregnskapene og årsberetningene
- c. finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi
- d. regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- e. regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).

§ 14-13 Finans- og gjeldsforvaltning

§ 14-13. *Finans- og gjeldsforvaltning*

Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Finansreglementet skal også inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for finansforvaltningen.

Hvis det avdekkes avvik fra finansreglementet, skal det iverksettes nødvendige tiltak. Hvis det er nødvendig for å unngå vesentlig finansiell risiko, blant annet for å sikre at løpende betalingsforpliktelser kan innfris, skal kommunestyret eller fylkestinget selv endre finansreglementet.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om forvaltningen av finansielle midler og gjeld. I tillegg skal kommunedirektøren etter årets utgang legge fram en rapport som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Før kommuner og fylkeskommuner inngår avtaler, skal de dokumentere overfor avtaleparten at avtalen ikke innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med [§ 14-1](#) tredje ledd.

En avtale som innebærer vesentlig finansiell risiko, er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens avtalepart forsto eller burde ha forstått dette.

Departementet kan gi forskrift om finansreglementets innhold og innholdet i rapporteringen, og krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen.

§ 25 Internkontroll (rutiner)

§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

- Forrige forskrift § 8 første ledd stilte krav om etablering av rutiner for finansforvaltningen. Denne bestemmelsen videreføres ikke i ny forskrift.
- Begrunnelsen for dette ble gitt i Prop. 46 L (2017-2018) punkt 20.7.4, hvor departementet skriver:
"Departementet viser til forslaget om ny bestemmelse om internkontroll som sier at kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Bestemmelsen inneholder blant annet krav om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og at dette skal dokumenteres i det omfanget som er nødvendig. Dette er nærmere omtalt i kapittel 23. Internkontrollbestemmelsen gjelder også for kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Departementets vurdering er derfor at det ikke er behov for en hjemmel som åpner for å gi et særskilt forskriftskrav om rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen slik som i dagens finansforskrift § 8 første ledd."
- Det ligger fortsatt til grunn at finans- og gjeldsforvaltningen er et risikoområde hvor det må etableres rutiner for forvaltningen i tråd med kravene i ny kommunelov § 25-1.

Forskrift med veileder

Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner

Dato	FOR-2019-11-18-1520
Departement	Kommunal- og distriktsdepartementet
Ikrafttredelse	01.01.2020
Endrer	FOR-2001-02-02-144 , FOR-2009-06-09-635
Gjelder for	Norge
Hjemmel	LOV-2018-06-22-83-§14-13 , LOV-2018-06-22-83-§14-19
Kunngjort	18.11.2019 kl. 15.10
Korttittel	Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner

Kapitteloversikt:

Kapittel 1. Garantier (§§ 1 - 5)

Kapittel 2. Finans- og gjeldsforvaltning (§§ 6 - 8)

Kapittel 3. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser (§9)

VEILEDER TIL GARANTI- OG FINANSFORSKRIFTEN

Kommunal- og moderniseringsdepartementets forklaringer til
forskrift 18. november 2019 nr. 1520 om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i
kommuner og fylkeskommuner

H-2464
Mai 2020

Side 1 av 19

2020 – ny kommunelov og forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning

Forskriftsbestemmelser som ikke videreføres

- Vedtak om finansreglementet i hver kommunestyreperiode

kravet til å oppdatere reglementet er nå situasjonsbetinget (ved behov) og ikke lenger betinget av kommunestyre- og fylkestingsperiode. Skal endres dersom det er nødvendig for å unngå vesentlig finansiell risiko og overholde betalingsforpliktelsene

- Kompetansekrav

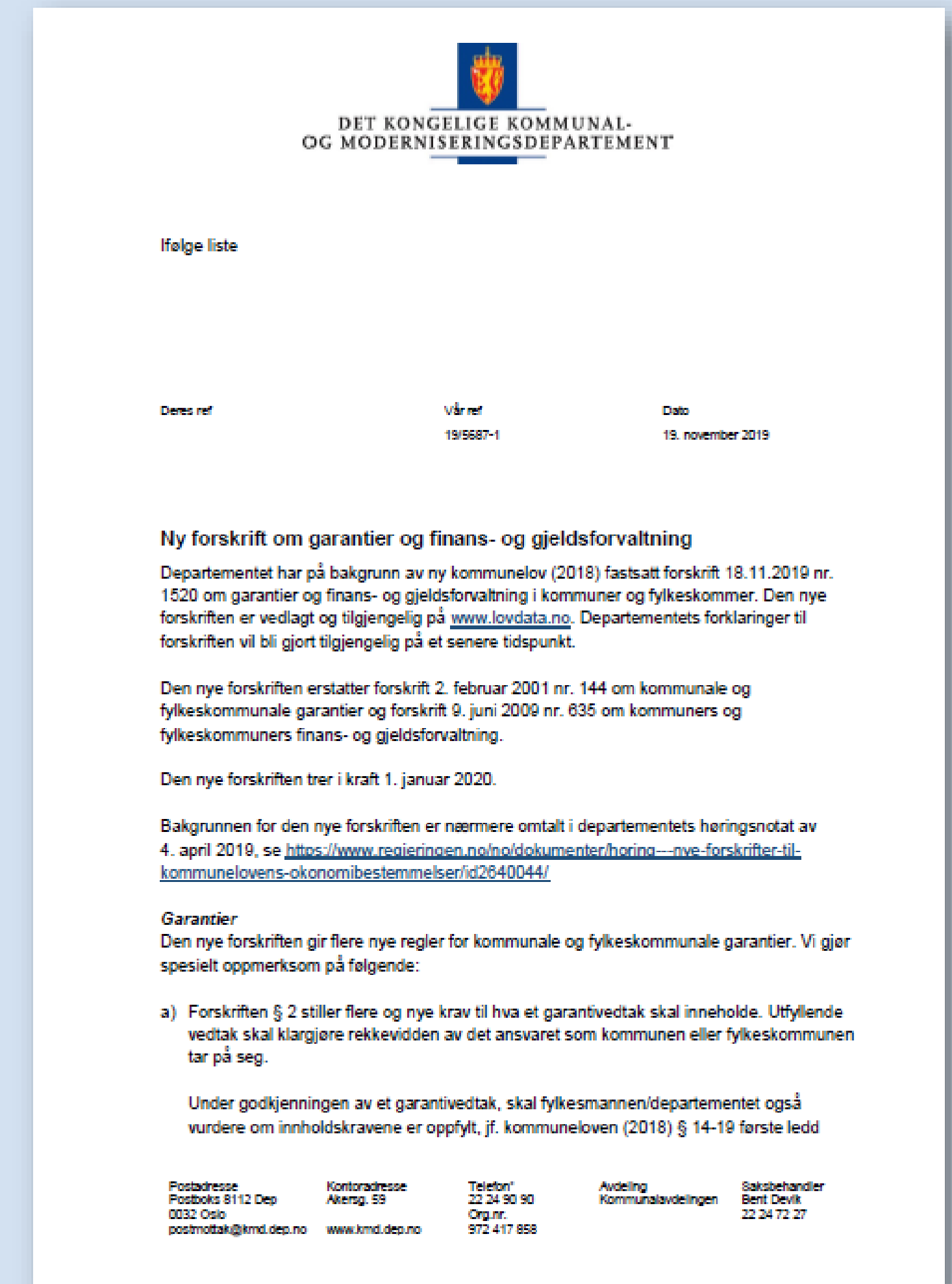
Prop. 46 L (2017-2018) punkt 20.7.4 hvor departementet skriver:

"Forlaget til forskriftshjemmel innebærer videre at det ikke skal gis regler i forskrift om kompetanse, slik det er gjort i den gjeldende finansforskriften § 3 tredje ledd. For at kommunen kan drive en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning innenfor lovens og finansreglementets rammer, er det en underliggende forutsetning at kommunen har den kunnskapen om finans- og gjeldsforvaltning som er nødvendig. Dette gjelder også når kommunen kjøper finans- og gjeldsforvaltningstjenester fra andre. Dette innebærer blant annet at det må være samsvar mellom finansreglementet og kommunens egen kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning, slik at forvaltningen innrettes på en betryggende måte. Behovet for kompetanse om finans- og gjeldsforvaltning vil øke med kompleksiteten i forvaltningen. Finansreglementet må således utformes i lys av kommunens kompetanse til å vurdere og håndtere finansiell risiko, også når kommunen kjøper finansforvaltningstjenester fra andre.

- Rutiner for finansforvaltningen

Finans- og gjeldsforvaltningen er et risikoområde hvor det må etableres rutiner for forvaltningen i tråd med kravene i ny kommunelov § 25-1.

Kravet om uavhengig kvalitetssikring av rutinene er videreført i forskrift § 3 andre ledd.



Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner

§ 6. *Krav til innholdet i finansreglementet*

Finansreglementet skal inneholde regler om hvordan kommunens eller fylkeskommunens finansielle midler og finansielle forpliktelser skal forvaltes i samsvar med [kommuneloven § 14-1](#) tredje ledd, jf. [§ 14-13](#) første ledd.

Finansreglementet skal minst angi

- a. hva som er formålet med forvaltningen
- b. hvilke midler som skal forvaltes med lav risiko og høy likviditet
- c. hvilke midler som skal forvaltes med en lang tidshorisont
- d. hvilke avkastningsmål, rammer og begrensninger som gjelder for forvaltningen av midlene som er nevnt i bokstav b og c
- e. hvilke rammer og begrensninger som gjelder for forvaltningen av gjeld
- f. hvordan avvik fra finansreglementet skal håndteres.

Etter første ledd bokstav d og e skal det blant annet angis hva som er tillatt risiko, kravene til risikospredning og hvilke finansielle instrumenter som er tillatt.

§ 6d Rammer og begrensninger forvaltningen av gjeld

Rammer og begrensninger forvaltningen av midler

Kommunestyret skal **regulerer den finansielle risikoen** gjennom å angi regler i finansreglementet for hva som hva som er:

Krav til regler om:	Forvaltning av gjeld
1. Tillatt risiko	• Angi andel fast/flytende rente (renterisiko) • Angi hvilken valuta man kan låne i (valutarisiko) • Angi andel lån som kan forfalle neste 12 mnd. (refinansieringsrisiko)
2. Krav til risikospredning	• Angi maksimal størrelse på enkeltlån (refinansieringsrisiko) • Krav til kapitalbinding (refinansieringsrisiko) • Krav til rentebindingstid (renterisiko) • Andel fast/flytende rente (renterisiko)
3. Tillatte finansielle instrumenter	• Kommunen kan ikke benytte andre finansielle instrumenter enn de som er angitt i finansreglementet (finansreglementet må endres <u>før</u> man tar i bruk nye instrumenter som ikke inngår i reglementet)

Kommunen og fylkeskommunen må utover dette selv vurdere hvilke andre typer rammer og begrensninger for forvaltningen som finansreglementet eventuelt må inneholde for oppfylle kravet i kommuneloven om å unngå å ta vesentlig finansiell risiko og kunne betale sine forpliktelser

§ 8 Krav til innhold i rapportering

§ 8. Krav til innholdet i kommunedirektørens rapporter til kommunestyret og fylkestinget

Rapportene om finans- og gjeldsforvaltningen til kommunestyret eller fylkestinget skal inneholde en beskrivelse og vurdering av kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko og avkastning, sammenholdt med målene og kravene i finansreglementet. Rapportene skal også inneholde en beskrivelse og vurdering av eventuelle vesentlige endringer i markedet og i kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko. Rapportene skal også opplyse om eventuelle avvik mellom kravene i finansreglementet og den faktiske forvaltningen, og hvordan avvikene er håndtert.

Rapportene skal

- a. vise hvordan de finansielle midlene er sammensatt og markedsverdien av dem, både samlet og for hver gruppe av midler
- b. vise hvordan de finansielle forpliktelsene er sammensatt og verdien av dem, både samlet og for hver gruppe av forpliktelser
- c. opplyse om de finansielle forpliktelsenes løpetid, og om verdien av lån som forfaller og må refinansieres innen 12 måneder
- d. opplyse om aktuelle markedsrenter og kommunens eller fylkeskommunens egne rentebetingelser
- e. opplyse om forhold som kommunestyret eller fylkestinget har stilt krav om at det skal opplyses om.

- Minimumskrav, mange kommuner har langt mer omfattende rapportering jf. bokstav e (defineres i finansreglementet)
- Måles finansiell risiko og avkastning opp mot mål/krav i finansreglementet?

Vesentlig finansiell risiko – et relativt begrep

Kommunens evne til å bære finansiell risiko vil variere med kommunens økonomiske situasjon og markedssituasjon



Kompetansekrav

Kravet er ikke lenger forskriftsfestet (som tidligere)

I Prop. 46 L (2017-2018) fastslår imidlertid at kompetansekravet fortsatt gjelder:

- Kommunen må ha **kunnskap** om finans- og gjeldsforvaltning som er **nødvendig** for å drive en forsvarlig finansforvaltning
- **Kompleksiteten** i forvaltningen av gjør hvilken kompetanse man må ha. Finansreglementet må således utformes i lys av kommunens kompetanse til å vurdere og håndtere finansiell risiko,
- Bruk av **eksterne rådgivere/forvaltere**: Kompetansekravet gjelder også når kommunen kjøper finans- og gjeldsforvaltningstjenester fra andre.



Vesentlig finansiell risiko

- Begrepet omfatter alle former for finansiell risiko; refinansieringsrisiko, kursrisiko, renterisiko, osv.

*Departementet legger til grunn at vurderingen av om en disposisjon innebærer vesentlig finansiell risiko, må baseres på den **enkelte kommunes økonomiske stilling**. Vurderingen må gjøres i lys av at finans- og gjeldsforvaltningen skal sikre det økonomiske grunnlaget for å **ivareta kommunens oppgaver**, og i lys av at kommunen til enhver tid må kunne dekke sine betalingsforpliktelser.*

Ot.prp. 46

(2017-2018)

- Er et **relativt begrep** – kan variere med kommunens økonomiske situasjon og markedssituasjon
- Vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, kan rette seg både mot kommunens **samlete portefølje** og mot **enkelte disposisjoner**.
- Kan prøves ved **lovlighetskontroll** – hører ikke under kommunens frie skjønn
- **Stresstesting** er et nyttig virkemiddel for å fastlå vesentlig finansiell risiko

Vesentlig finansiell risiko

Nærmere om vesentlig finansiell risiko knyttet til kommunens samlede portefølje og mot enkelte disposisjoner.

- Hvis en enkeltstående avtale ikke bidrar til å redusere risikoen i en portefølje, og samtidig bærer preg av spekulasjon, vil det likevel være grunnlag for å vurdere om den bestemte avtalen innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med loven.

=> Eksempelvis vil en rentebytteavtale alene måtte anses som et rent veddemål om renteutviklingen.

- **Bruk av kortsiktige lån** ved finansiering av langsiktige Investeringer (sertifikatlån).
=> I praksis skjer dette ved at det tas opp lån med korte løpetider i kapitalmarkedet (sertifikatlån) hvor lånet må refinansieres ved forfall, eksempelvis hver sjetten måned. I slike rullerende låneopptak ligger det blant annet en refinansieringsrisiko som man må ta hensyn.

Kommuner som har svak likviditet og mindre rammer for likviditetslån å trekke på, vil i mindre grad ha anledning til å benytte seg av kortsiktig lånefinansiering enn kommuner med god likviditet. For kommuner som ikke har tilstrekkelig likviditet eller trekkrettigheter å trekke på ved forfall, kan en betydelig eksponering mot markedet for kortsiktige lån innebære betydelig grad av risiko.

OTP PRP 46

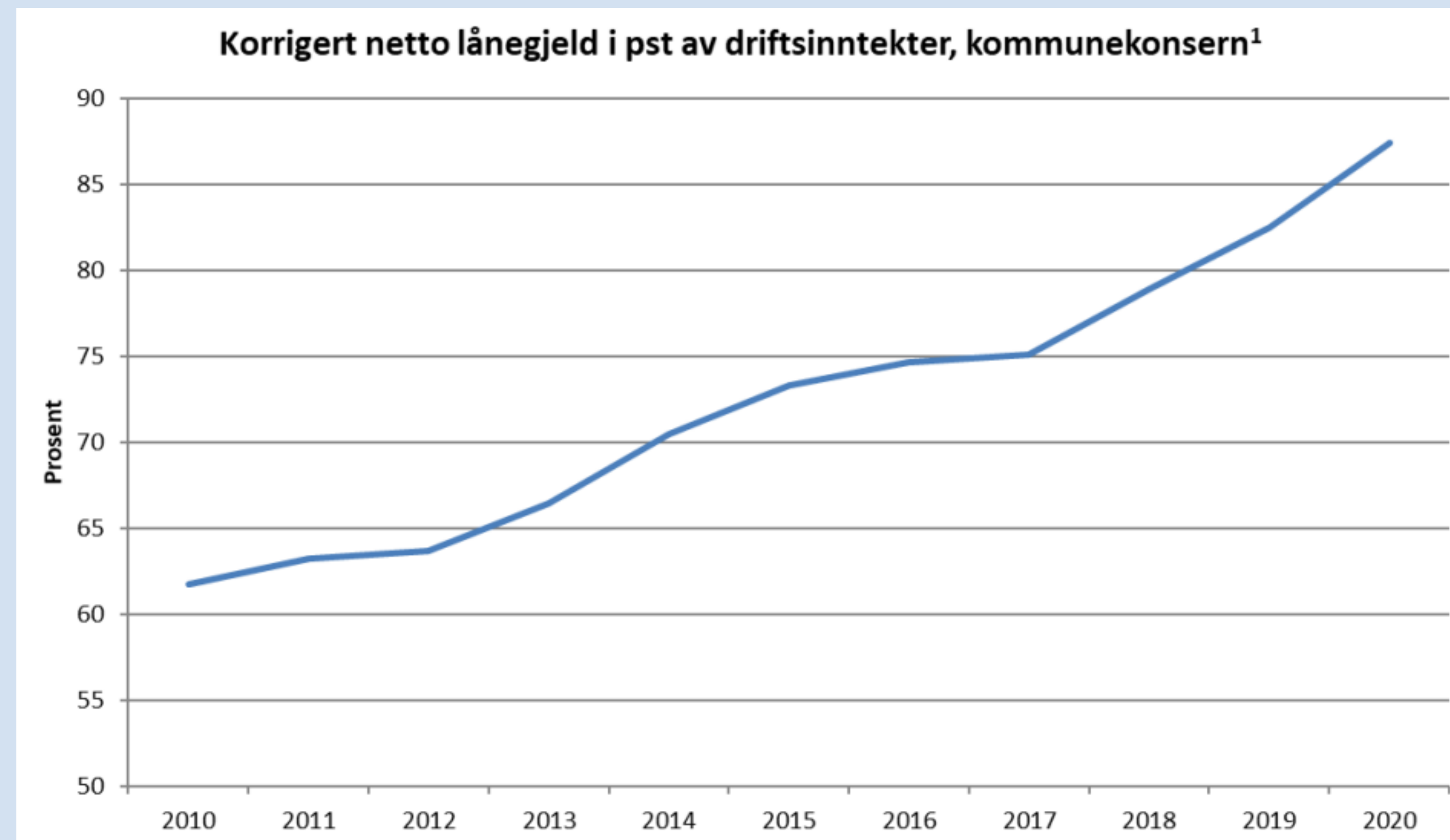
Typer av finansiell risiko

Med finansiell risiko siktes det til usikkerhet om den framtidige verdien av plasseringen eller forpliktelsen i forhold til verdien på plasseringstidspunktet eller tidspunktet for avtaleinngåelse

Risiko	Beskrivelse
Kredittrisiko	Risiko for tap som følge av at låntaker, eller motparten i en kontrakt, unnlater å innfri sine forpliktelser.
Markedsrisiko	Markedsrisiko er risikoen for tap eller økte kostnader som følge av endringer i markedspriser (kurssvingninger) i de verdipapirmarkedene kommunen eksponert i.
Renterisiko	Renterisiko representerer risikoen for at verdien på plasseringer i rentebærende verdipapirer endrer seg når renten endrer seg. Det er også renterisiko knyttet til kommunens lån.
Likviditetsrisiko	Likviditetsrisiko er faren for at plasseringer ikke kan gjøres disponible på kort tid, uten at det oppstår vesentlige prisfall på plasseringene i forbindelse med realisasjon.
Refinansieringsrisiko	Risikoen for at kommunen ikke klarer å refinansiere lån som forfaller. Dersom kommunen ikke har likviditet eller tilstrekkelige trekkrettigheter tilgjengelig vil det påløpe et betalingsmislighold.
Valutarisiko	Valutarisiko representerer risikoen for tap på plasseringer og lån pga. kurssvingninger i valutamarkedet
Systematisk risiko	Risiko for at det aktuelle aksjemarkedet vil stige eller falle - både på kort og lang sikt.
Usystematisk risiko	Risiko for at verdien av det aktuelle investeringsobjekt (selskap) en investerer i, vil stige eller falle i forhold til verdien på markedet - både på kort og lang sikt.

Vesentlig finansiell risiko – et relativt begrep

Kommunens evne til å bære finansiell risiko vil variere med kommunens økonomiske situasjon og markedssituasjon



Hvordan måle vesentlig finansiell risiko?

Departementet anbefaler bruk av stresstesting for å avgjøre om den samlede porteføljen innebærer vesentlig finansiell risiko eller ikke.

- Bør gjøres regelmessig siden både kommunens økonomi og markedsvilkårene kan endre seg
- Mange kommuner rapporterer ved finansrapporteringen hvert tertial.

Stresstesting

- Angir et potensielt tap neste 12 mnd. => Netto eksponering av aktiva og passiva
- Dersom en slik stresstest gir et resultat som ville ha ledet til at kommunen måtte ha redusert sin ordinære tjenesteproduksjon, vil det være en indikasjon på at kommunen har utsatt seg for vesentlig finansiell risiko

Klasse	Balanse %	Balanse i MNOK	Endringsparameter	Beregnet tap
Gjeld med flytende rente	60 %	900	2 %	18
Gjeld med fast rente	40 %	600		0
Passiva	100%	1 500		18
Innskudd i bank	55 %	300	2 %	- 6
Rentepapirer	25 %	150	2 %	- 3
Aksjer	20 %	100	25 %	25
Aktiva	100 %	550		16
Potensielt tap:				34

Finansiell risiko - lånegjeld

Type risiko	Definisjon
Renterisiko	Endringer i markedsrenten påvirker rentekostnader, og for eksempel også innløsningsverdi på opptatte fastrentelån
Refinansieringsrisiko	Risikoen for at kommunen ikke klarer å refinansiere lån som forfaller. Dersom kommunen ikke har likviditet eller tilstrekkelige trekkrettigheter tilgjengelig, vil det påløpe et betalingsmislighold. På kort sikt vil det medføre økte utgifter i form av morarenter. Dersom likviditeten ikke skaffes til veie, vil en konsekvens kunne være førtidig realisering av eiendeler for å dekke hovedstol.
Marginrisiko	Risiko for at kredittmarginen på lån (utlånsmarginen) endrer seg. kredittmarginen vil kunne endre seg f.eks. ved endringer i finansinstitusjonens rammebetingelser (som f.eks. endrede kapitaldekningskrav) og økonomiske forhold (markedssituasjon).
Kredittrisiko	Kredittrisiko representerer faren for at motparten i en kontrakt, for eksempel en låntaker eller motparten i en derivatkontrakt, ikke innfrir sine forpliktelser. Eksempelvis at motpart i en låneavtale dersom kommunen har videreutlån til selskaper. Kommunen har kredittrisiko overfor selskaper og organisasjoner som kommunen har garantert (simpel eller selvskyldnergaranti) for lån. Risiko for at kommunen må tre inn i garantien dersom kommunen dersom selskapet/organisasjonen ikke kan gjøre opp for seg.

Finansiell risiko - lånegjeld

Som basis for risikostyringen er det nødvendig at kommunen innfører enkelte grunnleggende prinsipper gjennom en strategi i kommunens finansreglement.

Finansreglementet bør ha en langsiktig tidshorisont og være robust mot svingninger i finansmarkedet – må hensynta dette når man setter parameter

Parameter	
Valuta	Kun norske kroner
Verdipapirmarkedet	Adgang til å legge ut lån i sertifikat- og obligasjonsmarkedet
Forfall innen 12 mnd.	Oppgi % andel av gjeldsporteføljen som kan forfalle neste 12 mnd.
Kapitalbinding	Vektet nedbetalingstid på kommunens lån
Rentebinding	Angi andel fast og flytende rente
Rentebindingstid	Vektet rentebindingstid i år
Størrelse enkeltlån	Angi største enkeltlån i % av total lånegjeld
Netto renteeksponering	Bør vurdere å måle renterisiko i forhold til netto renteeksponering
Grønne lån	Dersom man har prosjekter som kvalifiserer til grønne lån bør dette vurderes