

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Fellesnemnda - Ørland og Bjugn kommuner	

FINANSREGLEMENT - PROSESS FRAM MOT VEDTAK

Innstilling fra Arbeidsutvalget Ørland/Bjugn

1. Fellesnemnda ønsker en grundig gjennomgang av finansreglementet.
2. Fellesnemnda vedtar at administrasjonen henter inn en ekstern vurdering av nye Ørland kommunes finansielle risiko og anbefalinger for å håndtere denne.
3. Administrasjonen fremmer deretter en ny sak for fellesnemnda der finansreglementet vedtas. Da det er krav om en uttalelse fra en uavhengig instans, må saken sendes revisjonen eller et annet uavhengig miljø for uttalelse før saken sendes fram.

Sakens bakgrunn og innhold

Vi ønsker et grundig og gjennomarbeidet finansreglement for nye Ørland kommune. Administrasjonen velger derfor å legge det fram for arbeidsutvalget Ørland/Bjugn for å få tilbakemelding på retning for arbeidet.

Innspill i arbeidsutvalget tas med i en videre bearbeiding av finansreglementet og vil sammen med dagens finansreglement oversendes til et eksternt finansmiljø. Vi ser det som fornuftig å samtidig få vurdert den finansielle risikoen for ny kommune og hvor vi får innspill til hvordan å håndtere denne risikoen. Vi vil da få en helhetlig vurdering av hva som vil være «vesentlig finansiell risiko» for den nye kommunen. Resultatet av dette arbeidet vil bli lagt fram for Arbeidsutvalget Ørland/Bjugn før oversendelse til Fellesnemnda.

Forskriften på finansområdet krever at «kommunestyret og fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning vurderer om finansreglementet legger rammer for en finans- og gjeldsforvaltning som er i tråd med kommunelovens regler og reglene i denne forskrift. Vurderingen skal skje før reglementet vedtas i kommunestyret og fylkestinget». Vi vil foreslå at Kommunerevisjonen benyttes til denne kvalitetskontrollen

Når nye Ørland nå blir en kommune får vi en relativt stor økonomi. Det er svært viktig å ha god ledelse av finansforvaltningen i nye Ørland. Gjennom en god finansforvaltning vil vi søke økonomiske plasseringer som er mest mulig hensiktsmessig for kommunen. Både med tanke på å få mest mulig igjen for de plasseringene vi foretar, men også for å sikre en forsvarlig forvaltning av en stor låneportefølje i en økonomisk virkelighet i stadig endring. Som en effekt av "Terra-saken" fikk finansområdet en større oppmerksomhet og det kom en ny forskrift på området som dagens kommunale reglement baserer seg på.

Finansreglementet til dagens Bjugn kommune er utarbeidet med bakgrunn i en mal utarbeidet av NKKF (Norges kommunekasserer og kemnerforbund).



Forskriften fokuserer på

- presisering av kommunestyrets ansvar og administrasjonssjefens ansvar
- definerte rapportpunkt
- kommunens kunnskap om finansforvaltningen skal samsvare med de finans-instrumenter som benyttes
- reglementet skal kvalitetssikres av en uavhengig instans. Vi har lagt opp til at det kan gjøres av revisjonen.

Det er tre hovedområder som behandles:

1. Lån
2. Plassering av kortsiktig likviditet.
3. Plassering av langsiktig likviditet.

Langsiktig likviditet har kommunene pr i dag ikke og reglementet er lagt opp slik at regler for dette må utarbeides om kommunen får dette.

Både låneopptak og behandling av lån gjennom opplåningstiden behandles. Det fokuseres på hvilke sikringsmuligheter som vi kan benytte. Det legges opp til at vi kan bruke følgende:

- Flytende rente
- Fastrente
- Rentebytteavtale
- FRA – avtaler ¹

Kortsiktig likviditet skal plasseres med lavest mulig risiko, høyest mulig avkastning og slik at kommunen er mest mulig likvid. Det legger klare begrensninger på hvor midlene kan plasseres.

Det foreslås at midlene kan plasseres i:

- Hovedbankforbindelse
- Andre banker med samme kredittrating
- Plassering i enkeltpapirer i banker / kredittinstitusjoner
- Tidsinnskudd i banker
- Plassering i enkeltpapir fra offentlige selskap inklusiv kommuner og stat
- Pengemarkeds- og kortsiktige obligasjonsfond

Rapportene, som forskriften krever kommer sammen med tertialregnskap og årsregnskap.

¹ Fremtidig renteavtale (F.R.A.) - Dette er en forpliktende avtale om sikring av lånerente (eller plasseringsrente) for en fremtidig renteperiode for et avtalt beløp. En F.R.A.- kontrakt er i utgangspunktet standardisert med en løpetid på 3, 6 eller 12 mnd med start i mars, juni, september eller desember. Det er imidlertid rom for individuelle tilpasninger. I det ordinære F.R.A.- markedet er det mulig å sikre renter innenfor en 2 års – periode

I forhold til den opprinnelige forskriften fra 2010, kom det to større endringer i 2017. Departementet ønsker at det skal fokuseres også på gjeldssiden av finansområdet og har endret fra «finansforvaltning» til «finans- og gjeldsforvaltning».

Den andre endringen er en presisering og fokusering på risikoen ved å ha for mye langsiktig finansiering på kortsiktige villkår.

Det er punkt 7.6 pkt b som er endret fra:

«Et enkeltlån kan ikke utgjøre mer enn 25% av kommunens samlede gjeldsportefølle»
til

«Et enkeltlån kan ikke utgjøre mer enn 25% av den samlede låneporteføllen og ikke mer enn 25% av den samlede låneporteføllen kan ha låneforfall innenfor en 12 måneders periode,»
Det vil si at har vi 600 mill kr i lån så må ikke mer enn 150 mill kroner fornyes i løpet av de neste 12 månedene.

Årsaken til at departementet har endret forskriften er at det er kommuner som i hovedsak har basert seg på kortsiktig finansiering av langsiktige investeringer. Årsaken er at denne finansieringen er den desidert rimeligste, men med en klar reinvesteringsrisiko.

Sertifikatlån er et lån med varighet på inntil 12 måneder. Det mest vanlige er 3 og 6 måneders sertifikater. Det vil si at lånet forfaller hver 3. / 6. måned og må fornyes/ tas opp på nytt. Generelt sett har det ikke vært noe problem med å få fornyet lånene, men en bør ha en likviditets-beholdning som er stor nok til å kunne håndtere manglende fornying.

Det har vært en gjennomgang av finansreglementet i/for Ørland kommunestyre og en representant fra SpareBank1 markedsorienterte om temaet for fellesnemda. Det framkom da et ønske om en klarere definisjon av hva som ligger i vesentlig finansielle risiko og hvordan det kan komme klart til uttrykk i reglementet og en utvidet beskrivelse av refinansieringsrisiko.

Det var også et ønske om å vurdere andre løsninger for å sikre seg mot/dempe virkningen av renteøkninger.

Folkehelsevurdering

Regjeringen har som utgangspunkt at folkehelsepolitikken skal videreutvikles og styrkes innenfor eksisterende økonomiske budsjettammer (jfr. Meld. St. 19 (2014-2015))
Folkehelsemeldingen - Mestring og muligheter.

Administrasjonens vurdering

I proposisjonen for ny kommunelov blir «vesentlig finansiell risiko» definert som følger:
Utvalget ser det ikke som mulig på en enkel og hensiktsmessig måte å lovfeste en nærmere grense for når det foreligger vesentligfinansiell risiko. Denne vurderingen må baseres på den enkelte kommunes økonomiske stilling, og begrepet vesentlig finansiell risiko må forstås som et relativt, og ikke et konstant, begrep. Utvalget peker på at vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, kan rette seg både mot kommunens samlede portefølle og mot enkelte disposisjoner.

På plasseringssiden blir følgende påpekt:

Forbudet mot å ta vesentlig finansielle risikobegrenser hvilken avkastning kommunene kan forvente å oppnå i sin finansforvaltning. Hensikten med bestemmelsen om tilfredsstillende

avkastning, er å markere kommunenes ansvar for å forvalte sine midler på en økonomisk fornuftig måte, der avkastning på kommunenes midler er et bidrag til den kommunale økonomien. Det må skilles mellom midler som skal forvaltes kortsiktig og midler som skal forvaltes langsiktig. De midlene som utgjør kommunenes løpende likviditet, må forvaltes med lavere risiko, slik at kommunen kan innfri sine løpende betalingsforpliktelser. For midler som kan forvaltes i et lengre perspektiv, kan kommunen ta noe høyere risiko med sikte på å oppnå noe høyere avkastning.

På lånesiden blir følgende presisert:

Forbudet mot å ta på seg vesentlig finansiell risiko gjelder også for gjelds-forvaltningen. Også gjeldsforvaltningen kan innrettes slik at det oppstår risiko som må håndteres, eksempelvis som nevnt i forbindelse med bruk av rentebytteavtaler som sikringsinstrument. Et annet eksempel er bruk av kortsiktige lån ved finansiering av langsiktige investeringer. Dette er en løsning som stadig flere kommuner har tatt i bruk. I praksis skjer dette ved at det tas opp lån med korte løpetider i kapitalmarkedet (sertifikatlån) hvor lånet må refinansieres ved forfall, eksempelvis hver sjette måned. I slike rullerende låneopptak ligger det blant annet en refinansieringsrisiko som man ikke kan se bort fra. 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.

Både i forhold til innbyggertall og inntektsnivå har vi en høy gjeldsbelastning. Det vil si at kun mindre endringer innen finansområdet kan gi vesentlig påvirkning på driftsnivået. Det vil derfor være en fordel å få en uavhengig vurdering av ulike aspekter innen området, deriblant vesentlig finansielle risiko. Vi har tatt kontakt med tre selskap innen finansområdet og jobber videre med dette.

Når det gjelder andre løsninger for å motvirke effekten av renteøkninger, er en mulig løsning fondsavsetning, samtidig som at man reduserer innslaget av rentebytteavtaler/ fastrentelån. Flytende rente er over tid den billigste renten, men svingninger i rentenivået slår rett inn den kommunal driften. Dette har medført at man har benyttet rentebytteavtaler/fastrente for å kunne ha en mer forutsigbar rente.

Det kan bygges opp fond ved at man budsjetterer med en høyere rente enn forventet rente og så avsette differansen mellom budsjettert og betalt rente til et rentefond. Denne metoden krever at kommunen som sådan går i balanse eller med et mindreforbruk. Ved et merforbruk vil fondsavsetningen helt eller delvis bli strøket. Den krever også at fondet brukes til å dekke opp renteøkninger og ikke finansiere andre formål. Ved et gradvis og kun svakt økende rentenivå vil det bli krevende å dekke både økt rente og fondsavsetning inntil man har et fond med akseptabel størrelse som f.eks 1% av langsiktig gjeld som vil utgjøre 18 – 20 mill kroner.

Denne løsningen vil være den antatt rimeligste, men også den mest risikofylte og vi finner ikke å kunne anbefale den i en slik rendyrket form. Vi ser det som mer fornuftig å ha / bygge en generell avsetning til fond som kan dekke «motbakker» av enhver art.

Vedlegg:

1 Finansreglement Bjugn kommune vedtatt 2017