

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

Om veilederen

Denne veilederen inneholder Kommunal- og moderniseringsdepartementet forklaringer til de enkelte bestemmelsene i «[garanti- og finansforskriften](#)» (forskrift 18. november 2019 nr. 1520 om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner). Forskriften utfyller bestemmelsene i kommuneloven [§ 14-19 om garantier](#) og [§ 14-13 om finans- og gjeldsforvaltning](#), og gjelder fra og med 1. januar 2020. Forskriften erstatter forskrift 2. februar 2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier og forskrift 9. juni 2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning. Kommuneloven inneholder flere sentrale bestemmelser om garantier og om finans- og gjeldsforvaltning. Lovens bestemmelser er i liten grad gjentatt i den nye forskriften. Loven og forskriften må derfor lese i sammenheng. For nærmere veiledning om lovens bestemmelser viser vi til lovens forarbeider, det vil si: kommunelovutvalgets utredning [NOU 2016: 4 Ny kommunelov punkt 19.9 og 19.10](#), Kommunal- og moderniseringsdepartementets lovforslag til Stortinget [Prop. 46 L \(2017–2018\) Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) punkt 20.7 og 20.8](#) og Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling til Stortinget i plenum [Innst. 369 L \(2017– 2018\)](#).

Bakgrunn

Stortinget vedtok i juni 2018 ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Når denne veilederen henviser til kommuneloven, er det denne nye loven av 22. juni 2018 nr. 83 (kommuneloven 2018) det vises til. Lovens bestemmelser om økonomi og selvkost trådte i kraft 1. januar 2020. Den nye loven avløser lov 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven 1992).

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1. Garantier	4
Til § 1 Saklig virkeområde	4
Til § 2 Krav til innholdet i vedtak om garantier	5
Til § 3 Begrensninger i garantiers varighet	8
Til § 4 Kommunale garantier for små beløp	9
Til § 5 Fylkeskommunale garantier for små beløp	10
 Kapittel 2. Finans- og gjeldsforvaltning	11
Til § 6 Krav til innholdet i finansreglementet	11
Til § 7 Krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene	14
Til § 8 Krav til innholdet i kommunedirektørens rapporter	16
 Kapittel 3. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser	18
Til § 9 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser	18

Kapittel 1. Garantier

Forskriften kapittel 1 utfyller kommunelovens bestemmelser om garantier i § 14-19 og gir regler om innholdet i vedtak om garantier, garantiers varighet og beløpsgrensene for hvilke garantier som er unntatt fra lovens krav om godkjenning.

Til § 1 Saklig virkeområde

Kommuneloven § 14-19 og denne forskriften gjelder kun for kausjoner eller annen økonomisk garanti som kommuner eller fylkeskommuner stiller for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, det vil si andre rettssubjekter enn kommunen eller fylkeskommunen. Garantier som kommuner og fylkeskommuner avgir for egen ytelse, de såkalte egengarantiene, omfattes ikke.

Med kausjon menes at kommunen eller fylkeskommunen står inne for en annen persons forpliktelser overfor tredjemann, typisk et lån (tredjemannsgarantier). Kommuneloven § 14-19 åpner for at slike garantier kan gis enten som simpel kausjon eller selvskyldnerkausjon.

Med annen økonomisk garanti siktes det til selvstendige garantier. Det vil her si garantier som ikke er knyttet til en tredjepersons fordring, men hvor kommunen eller fylkeskommunen forplikter seg til å yte et visst beløp til en annen part dersom visse framtidige hendelser inntreffer. En selvstendig garanti vil for eksempel kunne være en plikt for kommunen til å dekke et underskudd eller deler av utgiftene i et prosjekt, hvor plikten er betinget av at nærmere bestemte betingelser har inntruffet. Garantien kan gjelde andres driftsutgifter, men også utgifter til en investering som foretas av andre.

Til § 2 Krav til innholdet i vedtak om garantier

Bestemmelsene i § 2 fastsetter flere krav til hva et vedtak om å stille garanti, alltid skal inneholde. Dette skal bidra til at kommunens eller fylkeskommunens garantiansvar klargjøres.

Kravene gjelder for alle garantivedtak, også vedtak om garantier for små beløp, det vil si garantier som er under beløpsgrensene i §§ 4 og 5.

Før det treffes vedtak, må kommunen eller fylkeskommunen gjøre en vurdering av om garantien går klar av forbudet mot å stille garantier som innebærer en vesentlig økonomisk risiko og forbudet mot å stille garantier for næringsvirksomhet, jf. kommuneloven § 14-19 første ledd. Før det treffes vedtak må kommunen eller fylkeskommunen også gjøre en vurdering om av garantien er forenlig med reglene om offentlig støtte.

Hvem garantien er stilt for

Et garantivedtak skal alltid angi hvem garantien er stilt for, jf. bestemmelsen i § 2 *første ledd bokstav a*. Dette innebærer at det skal angis hvem (hvilket rettssubjekt) kommunen eller fylkeskommunen støtter ved å stille garantien.

Dersom det stilles en selvstendig garanti, må det framgå hvem som får en betinget fordring på kommunen eller fylkeskommunen.

Dersom det stilles en kausjon, må det framgå hvem som er debitor i hovedforholdet (det underliggende forholdet som det kausjonerer for). Ved kausjoner er det ikke krav om å angi hvem som er kreditor for fordringen som kommunen eller fylkeskommunen garanterer for.

Garantiformålet

Et garantivedtak skal alltid angi hvilket formål garantien gjelder, jf. *bokstav b*. Dette innebærer at det skal angis hva garantien knytter seg til, for eksempel om garantien knytter seg til driftsutgifter eller investeringsutgifter, og i så fall hvilken investering som skal foretas og hvilket låneopptak det kausjonerer for.

Garantiens form

Et garantivedtak skal alltid angi hvilken type garanti som stilles, jf. *bokstav c*. Dette innebærer at det må angis om garantien er en kausjon eller selvstendig garanti.

For kausjoner må det oppgis om det er simpel kausjon eller selvskyldnerkausjon, eller annen form for kausjon.

Garantiens maksimalbeløp

Et garantivedtak skal alltid angi hva som er det maksimale beløpet som kommunen eller fylkeskommunen garanterer for, jf. *bokstav d*. Dette vil være det øvre garantiansvaret kommunen eller fylkeskommunen tar på seg inklusive alle eventuelle tillegg, eksempelvis tillegg for renter og omkostninger på lån som det kausjonerer for. Se også andre ledd som stiller nærmere krav til innholdet i garantivedtak hvor det stilles kausjoner.

Et garantivedtak skal alltid også angi hvordan garantiansvaret eventuelt reduseres i garantiperioden. Dette er typisk aktuelt når en kommune eller fylkeskommune stiller en kausjon for et lån. Det normale vil da være å presisere i garantivedtaket at kommunens eller fylkeskommunens garantiansvar reduseres i takt med den faktiske nedbetalingen av lånet.

Garantiens start- og sluttidspunkt

Et garantivedtak skal alltid angi hvilket tidspunkt garantien gjelder fra og når den opphører, jf. *bokstav e*. Dette innebærer at det må angis når garantiansvaret starter å løpe og hvilket tidspunkt garantiansvaret faller bort.

Garantiens varighet kan ikke være lengre enn det som følger av § 3.

Hvis varigheten til en kausjon skal strekke seg utover tidspunktet for når fordringen mot hoveddebitor forfaller, må denne forlengelsen også komme fram av vedtaket.

Dersom varigheten til en garanti skal forlenges utover det som er angitt i garantivedtaket, må det treffes et nytt vedtak. I enkelte tilfeller kan det likevel være hensiktsmessig at det i garantivedtaket slås fast at garantitiden kan forlenges forutsatt at visse hendelser inntreffer. Slike forlengelser, og forutsetningen for dem, må komme fram av vedtaket. Det er viktig at forutsetningene er presist angitt slik at det ikke oppstår tvil om disse har inntrådt eller ikke. Hvis det åpnes for at garantitiden kan forlenges, må det også oppgis hva som er sluttidspunktet for garantiansvaret med eventuell forlengelse. Eksempelvis er dette aktuelt ved bompengeprojekter hvor bompengeselskapet etter avtale med Vegdirektoratet kan forlenge innkrevingsperioden, og hvor nedbetalingsperioden for bompengeselskapets lån forlenges tilsvarende.

Krav om statlig godkjenning

Et garantivedtak skal alltid angi om garantivedtaket må godkjennes, jf. *bokstav f*.

For garantier som er høyere enn beløpsgrensene angitt i §§ 4 eller 5 må det angis at garantivedtaket er gjenstand for godkjenning etter kommuneloven § 14-19 første ledd, og at garantien ikke er gyldig uten at vedtaket er godkjent av departementet (for kommunale garantier: fylkesmannen).

For garantier som er lavere enn beløpsgrensene angitt i §§ 4 eller 5 må det angis at garantivedtaket er unntatt fra kravet i kommuneloven § 14-19 første ledd om godkjenning. For slike garantier, se også § 2 femte ledd.

Hovedforholdet (kausjoner for lån)

Hvis garantien er en kausjon for et låneopptak, skal garantivedtaket alltid, i tillegg til å angi maksimalbeløpet etter § 2 første ledd bokstav c, også angi lånets hovedstol, jf. § 2 *andre ledd*.

Dersom det i tillegg garanteres for renter og omkostninger utover hovedstolen, må også størrelsen på tillegget angis i vedtaket.

Forbehold

Et garantivedtak skal alltid angi eventuelle forbehold som har betydning for kommunens eller fylkeskommunens garantiansvar, jf. § 3 *tredje ledd*. Dette vil typisk være å angi eventuelle betingelser som kommunen eller fylkeskommunen stiller og som må være oppfylt før kommunens eller fylkeskommunens garantiansvar inntreffer, samt å angi hvem betingelsene retter seg mot.

Som regel må en kausjon i praksis være forbeholdsfri overfor långiver, slik at det ikke er tvil om at kreditor får en ubetinget sikkerhet for sin fordring gjennom kommunens eller fylkeskommunens garanti.

Dekningsrettigheter

Et garantivedtak skal alltid angi eventuelle rettigheter som kommunen eller fylkeskommunen skal ha for å kunne dekke utgiftene ved en potensiell innfrielse av garantien, jf. § 3 *fjerde ledd*. Dette vil kunne være å angi eventuelle rettigheter til pant i eiendom eller andre eiendeler, eksempelvis innkrevingsretten til bompenger, eller annen form for sikkerhet som kommunen eller fylkeskommunen skal ha i forbindelse med garantistillelsen.

Opplysning om ugyldighet ved "ond tro" (garantier for små beløp)

Hvis garantien er lavere enn beløpsgrensene angitt i §§ 4 eller 5, må garantivedtaket alltid angi at garantitilsagnet ikke er gyldig hvis mottakeren av garantien (garantikreditor, ved låneopptak: långiveren) forsto eller burde ha forstått at garantien er i strid med kommuneloven § 14-19 første ledd første punktum, jf. forskriften § 2 *femte ledd*.

Til § 3 Begrensninger i garantiers varighet

En garanti kan ikke ha en lengre varighet enn det som følger av bestemmelsene i § 3. Dette gjelder også ved eventuell forlengelse av varigheten til en eksisterende garanti.

Garantier for investeringer

En garanti som gjelder finansieringen av en investering, kan ikke ha en varighet som er lengre enn investeringens levetid, jf. § 3 *første ledd første punktum*. Eksempelvis kan en kausjon for et låneopptak som finansierer en investering ikke ha en varighet på lengre enn 20 år hvis investeringens levetid må regnes som 20 år.

Den samme begrensningen gjelder både for kausjoner og for annen økonomisk garanti.

En garanti kan imidlertid aldri ha en varighet utover 40 år. Dette gjelder selv om investeringens levetid er lengre enn 40 år.

Begrepet investering må som utgangspunkt forstås som anleggsmidler, normalt varige driftsmidler, i tråd med kommunal regnskapsterminologi.

Garantier for andre formål

En garanti som gjelder et annet formål enn investeringer, kan ikke ha en varighet som er lengre enn fem år, jf. § 3 *andre ledd*. Slike garantier kan typisk være garantier til driftsformål.

Den samme begrensningen gjelder både for kausjoner, herunder kausjoner for likviditetslån o.l., og for annen økonomisk garanti.

Varighet utover hovedforfall (kausjoner)

En kausjon ikke kan strekke seg utover to år fra det tidspunktet som kreditors fordring mot hoveddebitor forfaller, jf. § 3 *tredje ledd*.

Varighetsbegrensningene i § 3 første og andre ledd gjelder også hvis kausjonens varighet skal gå utover forfallstidspunktet for fordringen. Begrensningene i første og andre ledd vil således være inkludert en eventuell garantiperiode utover fordringens forfall. Det vil si at med en kausjon som skal gjelde for inntil to år utover hovedforfall, vil maksimal varighet fortsatt være investeringens levetid og uansett ikke lengre enn 40 år (38 + 2), og fem år (3 + 2) for garantier til andre formål.

Til § 4 Kommunale garantier for små beløp

Kommuneloven § 14-19 andre ledd første punktum fastsetter at garantier for små beløp er unntatt fra kravet om godkjenning i kommuneloven § 14-19 første ledd. Kommunale garantier for små beløp er dermed ikke gjenstand for godkjenning, jf. forskriften § 4 *første ledd*, og skal heller ikke sendes fylkesmannen for godkjenning.

Bestemmelsene i forskriften § 4 *andre ledd* fastsetter grensene for hva som regnes som små beløp for kommunene, avhengig av innbyggertallet i kommunen.

For kommuner som har 3 000 eller færre innbyggere, er beløpsgrensen på 800 000 kroner, jf. *bokstav a*. Dette innebærer at det bare er garantier som er høyere enn 800 000 kroner (fra og med 800 001 kroner) som skal sendes til fylkesmannen for godkjenning.

For kommuner som har flere enn 3 000, men ikke flere enn 10 000 innbyggere, er beløpsgrensen på 2 000 000 kroner, jf. *bokstav b*. Dette innebærer at det bare er garantier som er høyere enn 2 000 000 kroner som skal sendes til fylkesmannen for godkjenning.

For kommuner som har flere enn 10 000, men ikke flere enn 30 000 innbyggere, er beløpsgrensen på 4 000 000 kroner, jf. *bokstav c*. Dette innebærer at det bare er garantier som er høyere enn 4 000 000 kroner som skal sendes til fylkesmannen for godkjenning.

For kommuner som har flere enn 30 000, men ikke flere enn 100 000 innbyggere, er beløpsgrensen på 7 000 000 kroner, jf. *bokstav d*. Dette innebærer at det bare er garantier som er høyere enn 7 000 000 kroner som skal sendes til fylkesmannen for godkjenning.

For kommuner som har flere enn 100 000 innbyggere, er beløpsgrensen på 10 000 000 kroner, jf. *bokstav e*. Dette innebærer at det bare er garantier som er høyere enn 10 000 000 kroner som skal sendes til fylkesmannen for godkjenning.

Dersom det stilles flere små garantier til samme formål med sikte på å komme under beløpsgrensen, må garantiene regnes som én. Garantiene vil da være underlagt kravet om godkjenning hvis garantiene samlet overstiger beløpsgrensen.

Det er innbyggertallet i kommunen per 1. januar i året forut for det året som garantivedtaket ble truffet som avgjør hvilken beløpsgrense som gjelder for kommunen, jf. § 4 *tredje ledd*.

For eksempel betyr dette at for et garantivedtak som treffes i 2020, gjelder innbyggertallet per 1. januar 2019.

Til § 5 Fylkeskommunale garantier for små beløp

Kommuneloven § 14-19 andre ledd første punktum fastsetter at garantier for små beløp er unntatt fra kravet om godkjenning i kommuneloven § 14-19 første ledd. Fylkeskommunale garantier for små beløp er dermed ikke gjenstand for godkjenning, jf. forskriften § 5, og skal heller ikke sendes departementet for godkjenning.

Bestemmelsen fastsetter grensen for hva som regnes som små beløp for fylkeskommunene. For fylkeskommunene er beløpsgrensen på 10 000 000 kroner, uavhengig av innbyggertallet i fylkeskommunen. Dette innebærer at det bare er garantier som er høyere enn 10 000 000 kroner som skal sendes til departementet for godkjenning.

Dersom det stilles flere små garantier til samme formål med sikte på å komme under beløpsgrensen, må garantiene regnes som én. Garantiene vil da være underlagt kravet om godkjenning hvis garantiene samlet overstiger beløpsgrensen.

Kapittel 2. Finans- og gjeldsforvaltning

Forskriften kapittel 2 utfyller kommunelovens bestemmelser om finans- og gjeldsforvaltning i § 14-13 og gir regler om innholdet i kommunenes og fylkeskommunenes finansreglement, kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen, og regler om innholdet i kommunedirektørens rapportering til kommunestyret eller fylkestinget.

Til § 6 Krav til innholdet i finansreglementet

Bestemmelsene i § 6 fastsetter flere krav til hva kommunens eller fylkeskommunens finansreglement etter kommuneloven § 14-2 bokstav e) alltid skal inneholde.

Generelle krav til finansreglementets innhold

Bestemmelsen i *første ledd* stiller et generelt krav om at finansreglementet skal inneholde regler om hvordan finansielle midler og forpliktelser (gjeld) skal forvaltes slik at kravene til finans- og gjeldsforvaltningen i kommuneloven oppfylles. Kommuneloven § 14-13 første ledd første punktum krever at finansreglementet skal hindre at det tas vesentlig finansiell risiko i strid med kommuneloven § 14-1 tredje ledd. Herunder må finansreglementet sikre at løpende betalingsforpliktelser innfris ved forfall. Finansreglementet må således inneholde kommunestyrets eller fylkestingets regler for hvordan kommunens eller fylkeskommunens (ledige) midler/likviditet skal plasseres i finansmarkedet, hvordan gjeldsporteføljen skal settes sammen, bruk av finansielle instrumenter til styring av renterisiko, og så videre, innenfor rammene av lov og forskrift.

Bestemmelsene som kommunestyret eller fylkestinget har fastsatt i finansreglementet vil være bindende for hvordan kommunedirektøren (eller den som har fått delegert myndighet) skal utøve finans- og gjeldsforvaltningen.

Finansreglementet bør ha en langsiktig tidshorisont og være robust mot svingninger i finansmarkedet. Hvis det er nødvendig på grunn av økt finansiell risiko, for eksempel ved vesentlige markedssvingninger, eller for å sikre at betalingsforpliktelsene kan innfris, må kommunestyret eller fylkestinget selv endre reglementet, jf. kommuneloven § 14-13 andre ledd.

Avgrensning av finansreglementets virkeområde

Begrepet finansielle midler omfatter ikke investeringer i selskaper der kommunens eller fylkeskommunenes eierskap har et bredere samfunnsmessig formål eller hvor kommunen eller fylkeskommunen har skilt ut virksomhet i selskaper. Det vil si at det ikke er krav om at finansreglementet skal inneholde regler for slike engasjementer og forvaltningen av eierskapet til slike aksjer og andeler. Dette må ses i sammenheng med at det i forarbeidene til kommuneloven er presisert at reglene om vesentlig finansiell risiko i § 14-1 tredje ledd ikke gjelder for forvaltningen av finansielle eiendeler hvor kommunens eller fylkeskommunens eierskap har en næringspolitisk eller samfunnsmessig begrunnelse (investeringer av "ikke-finansiell" karakter). Eksempler på dette kan være aksjer i et kraftselskap eller et kollektivselskap, eller utlån med sosialt formål, jf. Prop. 46 L (2017-2018) merknadene s. 380.

Finansreglementet skal heller ikke regulere forvaltningen av kommunenes og fylkeskommunenes pensjonsmidler.

Kort om 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. Det eksisterer ulike typer av finansiell risiko, som markedsrisiko, kredittrisiko og likviditetsrisiko. Markedsrisiko er en samlebetegnelse for risikoen for tap eller økte kostnader som følge av endringer i markedspriser som renter, valutakurser og aksjekurser, og omfatter rente-, valutarisiko og prissisiko. Kredittrisiko er risikoen for at motparten ikke oppfyller sine forpliktelser. Likviditetsrisiko er faren for at plasseringer ikke kan gjøres disponible for kommunen eller fylkeskommunen på kort tid, uten at det oppstår vesentlige prisfall på plasseringene i forbindelse med realisasjon. Den finansielle risikoen som ligger i et verdipapir, vil som regel bestå av flere av disse ulike typene av risiko.

Refinansieringsrisiko, det vil si risikoen for at kommunen eller fylkeskommunen ikke klarer å refinansiere lån som forfaller, er en underkategori av likviditetsrisiko. Dersom kommunen eller fylkeskommunen ikke klarer å skaffe et nytt lån for refinansiering av et eksisterende lån, og ikke har likviditet eller tilstrekkelige trekkrettigheter tilgjengelig til å innfri forfallet på det eksisterende lånet, 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 hovedstolen.

Nærmere krav til finansreglementets innhold

Bestemmelsen i *andre ledd* stiller nærmere krav til innholdet i finansreglementet og retter seg mot hvordan forvaltningen skal utøves. Den enkelte kommune og fylkeskommune må vurdere om det er hensiktsmessig eller nødvendig å supplere finansreglementet med bestemmelser i tillegg til det som forskriften krever.

Formålet med forvaltningen

Kommunestyret og fylkestinget skal beskrive formålet med forvaltningen i finansreglementet, jf. *andre ledd bokstav a*. Det vil si at finansreglementet må angi hva som skal være kommunens eller fylkeskommunens målsettinger for finans- og gjeldsforvaltningen.

Formålsbeskrivelsen kan for eksempel omfatte regler for:

- valget mellom lavere eller høyere risiko og avkastning i forvaltningen (innenfor lovens rammer om at en ikke kan ta på seg vesentlig finansiell risiko)
- valget mellom faste eller flytende renter på innlån
- valget mellom ulike lånekilder med ulik løpetid (sertifikatlån, obligasjonslån, banklån osv.)
- bruken av finansielle instrumenter som bidrar til å øke forvaltningens kompleksitet.

Forvaltning med lav risiko og høy likviditet

Finansreglementet skal definere hvilke midler som skal forvaltes (kortsiktig) med lav risiko og høy likviditet, jf. *bokstav b*. Kommunen og fylkeskommunen må selv, ut fra egen økonomisk situasjon, forestående forpliktelser og forfallstidspunktet for disse, vurdere nærmere hvilke midler dette skal være. Vurderingen må gjøres innenfor rammen av kommuneloven § 14-1 tredje ledd og § 14-13 første ledd.

Forvaltning med lang tidshorisont

Finansreglementet skal definere hvilke midler som eventuelt skal regnes for å være langsiktige finansielle midler og som skal forvaltes med en lang tidshorisont, jf. *bokstav c*.

Kommunen og fylkeskommunen må selv, ut fra egen økonomisk situasjon, forestående forpliktelser og forfallstidspunktet for disse, vurdere nærmere hvilke midler dette skal være. Vurderingen må gjøres innenfor rammen av kommuneloven § 14-1 tredje ledd og § 14-13 første ledd.

Avkastningsmål, rammer og begrensninger for forvaltningen

Avkastningsmål for forvaltningen av midler

Finansreglementet skal angi hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for forvaltningen av henholdsvis kortsiktige midler (midler som nevnt i bokstav b) og langsiktige midler (midler som nevnt i bokstav c). jf. *bokstav d*.

Det kan ikke fastsettes avkastningsmål som medfører en forvaltning i strid med kommuneloven § 14-1 tredje ledd om at det ikke kan tas vesentlig finansiell risiko.

Kommunestyret og fylkestinget må selv fastsette hvilke avkastningsmål som finansforvaltningen skal innrette seg mot, innenfor lovens rammer.

Kommuneloven krever ikke at det skal søkes høyest mulig avkastning. Kommuner og fylkeskommuner kan fritt avgjøre at hele forvaltningsporteføljen, herunder den likviditeten som ikke vil bli brukt på kortere sikt, skal forvaltes med lav finansiell risiko, med sikte på en mer nøktern, men stabil avkastning.

Rammer og begrensninger forvaltningen av midler

Bokstav d innebærer for det andre at finansreglementet skal angi de rammene og begrensningene som skal gjelde for forvaltningen av henholdsvis kortsiktige midler (midler som nevnt i bokstav b) og langsiktige midler (midler som nevnt i bokstav c), jf. andre ledd *bokstav d*. Kommunestyret og fylkestinget må herunder angi hva som er tillatt risiko, krav til risikospredning og hva som er tillatte finansielle instrumenter, jf. *tredje ledd*, og på den måten regulere hvordan den finansielle risikoen som kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for, skal håndteres.

Dette vil typisk være regler for hvordan midlene skal fordeles på ulike verdipapirer (eksempelvis aksjer, obligasjoner, sertifikater, bankinnskudd), debitorgrupper (eksempelvis ulike typer markeder/bransjer/selskaper av aksjeutstedere eller obligasjonsutstedere) eller begrensninger for hvor stor del av midlene som kan plasseres i ett enkelt verdipapir (eksempelvis en enkelt aksje eller en enkelt obligasjon).

Rammer og begrensninger forvaltningen av gjeld

Finansreglementet skal angi de rammene og begrensningene som skal gjelde for forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens gjeld, jf. andre ledd *bokstav e*.

Kommunestyret og fylkestinget må herunder angi hva som er tillatt risiko, krav til risikospredning og hva som er tillatte finansielle instrumenter, jf. *tredje ledd*, og på den måten angi hvordan den finansielle risikoen som kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for på gjeldssiden, skal håndteres. Dette vil typisk være regler for hvilke typer lån som skal tas opp og hvilken løpetid lånene skal ha, hvordan kommunen eller fylkeskommunen skal forholde seg til markedets forventninger om framtidig rentenivå, hvordan den skal tilpasse seg endringer i rentemarkedet, preferanser for valg mellom fast og flytende rente og mellom lån med ulik løpetid, valg av tidshorisont for eventuelle rentebindinger, rammer for refinansieringsbehov mv.

Også på gjeldssiden vil manglende risikospredning kunne medføre vesentlig finansiell risiko. Finansreglementets bestemmelser om gjeldsforvaltningen vil i første rekke rette seg mot kommunens og fylkeskommunens håndtering av rentesvingninger (renterisiko) og mulighet til å kunne dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall (likviditets- og refinansieringsrisiko). Når det gjelder refinansieringsrisiko innebærer kommuneloven § 14-1 tredje ledd at kommuner og fylkeskommuner som har svak likviditet, i liten grad vil ha anledning til å benytte seg av kortsiktig lånefinansiering.

Tillatt risiko, krav til risikospredning og tillatte finansielle instrumenter

Når det fastsettes rammer og begrensninger for forvaltningen av midler og gjeld etter andre ledd bokstav d og e, skal det angis hva som er tillatt risiko, krav til risikospredning og hva som er tillatte finansielle instrumenter, jf. *tredje ledd*.

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 § 14-13 første ledd første punktum.

Kommunen eller fylkeskommunen kan ikke benytte andre finansielle instrumenter enn de som er angitt i finansreglementet. Hvis kommunen eller fylkeskommunen skal ha anledning til for eksempel å benytte bestemte typer derivater i sin finansforvaltning, ta opp lån i sertifikat- eller obligasjonsmarkedet osv., må det framgå av finansreglementet at slike finansielle instrumenter kan benyttes.

Dersom kommunen eller fylkeskommunen vurderer å foreta disposisjoner som ikke er forenlig med finansreglementet, må finansreglementet endres av kommunestyret eller fylkestinget før slike disposisjoner eventuelt gjennomføres.

Til § 7 Krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen

Kvalitetssikring av finansreglementet

Finansreglementet skal kvalitetssikres av en uavhengig instans, jf. *første ledd første punktum*.

Den uavhengige instansen må ha tilstrekkelig kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning. Det vil si at instansen har faglig kompetanse på finansiell risiko og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner. Kompetansen må dessuten svare til den kompleksiteten i forvaltningen som finansreglementet legger opp til.

Kravet om kvalitetssikring er et særskilt krav knyttet til administrasjonens utarbeidelse av finansreglementet før det legges fram av for politisk behandling. Kvalitetssikringen skal være utført og foreligge før kommunestyret og fylkestinget treffer vedtak om finansreglement, jf. *første ledd andre punktum*. Kravet kommer i tillegg til det generelle kravet i kommuneloven § 13-1 tredje ledd om at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Kvalitetssikringen er en ekstra mekanisme som skal sikre at finansreglementet er i tråd med kravene i lov og forskrift.

Kravene om kvalitetssikring gjelder som hovedregel også hvis finansreglementet skal endres.

Kvalitetssikringens innhold

Kvalitetssikringen skal være en vurdering av om finansreglementet legger opp til en forvaltning hvor kommunen eller fylkeskommunen ikke tar på seg vesentlig finansiell risiko. Nærmere bestemt følger det av *første ledd første punktum* at det skal vurderes om forvaltningen vil være i samsvar med kommuneloven § 14-1 tredje ledd (forbudet mot vesentlig finansiell risiko).

Det skal også vurderes om finansreglementet oppfyller kravene til finansreglementets innhold i kommuneloven § 14-13 første ledd og denne forskriften § 6.

Uavhengig instans

Kravet om uavhengig kvalitetssikring skal ivareta en rolledeling der den som er kvalitetssikrer er uavhengig av den som utarbeider reglementet og der den som utfører et revisjonsoppdrag heller ikke reviderer eget arbeid som kvalitetssikrer. Kravet skal også ivareta at kommunens eller fylkeskommunens interesser knyttet til finans- og gjeldsforvaltningen ikke svekkes til fordel for næringsdrivendes interesser.

Med uavhengig instans siktes det således til et fagmiljø, et selskap eller en person som står fritt fra den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Samtidig må den uavhengige instansen ikke ha egeninteresse i at finansreglement utformes på en spesiell måte, for eksempel stå fritt fra de eller den som skal forvalte porteføljene hvis kommunen eller fylkeskommunen kjøper forvaltningstjenester fra andre og stå fritt fra selskaper som selger eller som har interesse i å selge finansielle produkter til kommunen eller fylkeskommunen.

En revisor er ikke nødvendigvis utelukket fra å være uavhengig kvalitetssikrer. En revisor kan være kvalitetssikrer så lenge revisoren ellers regnes som uavhengig etter forskriften § 7.

Revisoren kan imidlertid være utelukket fra å ta på seg et slikt kvalitetssikringsoppdrag som følge av andre regler eller normer. Revisor kan bare ta på seg rollen som kvalitetssikrer så langt dette ikke virker negativt på revisors uavhengighet som revisor, jf. også forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 17 første ledd bokstav e om rådgivningstjenester.

I bestemmelsen ligger det at uavhengig instans som har kvalitetssikret reglementet, ikke kan benyttes som ekstern forvalter så lenge reglementet er gjeldende.

Kvalitetssikring av rutinene

Rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen skal kvalitetssikres av en uavhengig instans, jf. *andre ledd*. Det siktes her til rutinene som må utarbeides med grunnlag i kommuneloven § 25-1.¹

Den uavhengige instansen må, på samme måte som ved kvalitetssikring av finansreglementet, ha tilstrekkelig faglig kompetanse på finansiell risiko og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner.

Begrepet uavhengig instans skal forstås på samme måte som etter første ledd.

¹ Frem til kommuneloven § 25-1 trer i kraft, gjelder kommuneloven § 31-3.

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

Bestemmelsene i § 8 fastsetter flere krav til innholdet i rapporteringen fra kommunedirektøren til kommunestyret og fylkestinget etter kommuneloven § 14-13 tredje ledd.

Den enkelte kommune og fylkeskommune må ut fra egne behov selv utforme det nærmere innholdet i rapporteringen innenfor det som følger av § 8. Det kan også rapporteres på forhold utover det som framgår av § 8 når kommunen eller fylkeskommunen finner det nødvendig eller hensiktsmessig.

Kommuner og fylkeskommuner med en lite kompleks finansforvaltning kan utforme en enklere rapportering. En mer kompleks finansforvaltning stiller krav til mer utførlig rapportering.

I tillegg til en årsrapport, skal kommunedirektøren rapportere minst to ganger i året, jf. kommuneloven § 14-13. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv det nærmere tidspunktet for dette.

Beskrivelser og vurderinger. Eventuelle avvik.

Rapportene om finans- og gjeldsforvaltningen skal gi en beskrivelse og en vurdering av kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko og avkastning i den aktuelle perioden. Dette skal sammenholdes med de målene som er fastsatt i finansreglementet, og de rammene og begrensningene som finansreglementet trekker opp, jf. *første ledd første punktum*.

Rapportene skal også gi en beskrivelse og en vurdering av eventuelle vesentlige endringer i markedet og hva dette eventuelt betyr for kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko, jf. *andre punktum*.

Hvis det har oppstått avvik mellom kravene i finansreglementet og den faktiske forvaltningen, skal det opplyses om slike avvik i rapporten. Det skal også opplyses om hvordan avviket er håndtert, jf. *tredje punktum*. Hvis det avdekkes avvik, skal det iverksettes nødvendige tiltak, og hvis det er nødvendig for å unngå finansielle risiko, må finansreglementet endres, jf. kommuneloven § 14-13. Bestemmelsene skal ikke forstås som hjemmel for å gjøre unntak fra finansreglementet.

Nærmere opplysninger om finansielle midler og forpliktelser

Bestemmelsen i *andre ledd* stiller krav om at det skal gis nærmere opplysninger om kommunens eller fylkeskommunens finansielle midler og forpliktelser mv.

Finansielle midler

Rapportene skal vise hvordan de finansielle midlene er sammensatt. Rapportene skal også oppgi markedsverdien av midlene, både samlet markedsverdi og markedsverdien for hver gruppe av midler, jf. *andre ledd bokstav a*.

Forskriften regulerer ikke hvordan gruppeinndelingen skal være.

Det kan være formålstjenlig å rapportere på et nivå som tilsvarer detaljeringsnivået i finansreglementets krav til fordeling av finansielle midler.

Finansielle forpliktelser

Rapportene skal vise hvordan de finansielle forpliktelsene er sammensatt. Rapportene skal også oppgi verdien av forpliktelsene, både samlet verdi og verdien for hver gruppe av midler, jf. *bokstav b*.

Forskriften regulerer ikke hvordan gruppeinndelingen skal være.

Forskriften regulerer heller ikke om verdivurderingen skal være kostnadsbasert (pålydende verdi) eller markedsverdbasert (hvilken innløsningsverdi gjelden har på det aktuelle tidspunkt), eller om den ene tilnærmingen skal supplere den andre.

Det kan være formålstjenlig å rapportere på et nivå som tilsvarer detaljeringsnivået i finansreglementets krav til fordeling av finansielle forpliktelser.

Løpetid og refinansiering

Rapportene skal opplyse om løpetiden til de finansielle forpliktelsene, jf. *bokstav c*.

I tillegg skal det opplyses om lån som forfaller og som må refinansieres i løpet av de neste tolv månedene (målt fra utgangen av perioden det rapporteres på). Sistnevnte må ses sammen med kravene om å rapportere på sammensetningen av gjeldsporteføljen og løpetiden på denne. Hensikten er at en eventuell refinansieringsrisiko skal synliggjøres i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget.

I noen låneavtaler vil långiver kunne ha en rett (opsjon) til å kreve førtidig innfrielse av lånet. Dersom långiver har varslet at lånet skal betales tilbake i løpet av de neste tolv månedene, vil dette omfattes av rapporteringsplikten.

Renter

Rapportene skal opplyse hva som er de aktuelle markedsrenter og hvilke rentebetingelser kommunen eller fylkeskommunen har avtalt, jf. *bokstav d*. Bestemmelsen gjelder både for finansielle midler og finansielle forpliktelser.

Andre forhold

Rapporten skal også inneholde opplysninger om andre forhold som kommunen eller fylkeskommunen finner nødvendig eller hensiktsmessig.

Rapporten må inneholde opplysninger om forhold som kommunestyret eller fylkestinget har stilt krav om, jf. *bokstav e*.

Kapittel 3. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Til § 9 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Forskriften trådte i kraft og gjelder fra 1. januar 2020. Fra samme tidspunkt ble forskrift 2. februar 2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier og forskrift 9. juni 2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning opphevet, jf. *første ledd*. *Andre ledd* presiserer en overgangsregel for garantivedtak som er truffet fram til og med 31.12.2019, men som ikke blir vurdert for godkjenning av departementet før 1.1.2020 eller senere. For slike garantier skal departementet behandle saken i tråd med reglene i kommuneloven av 1992 § 51 og tilhørende forskrift av 2.2.2001 nr. 144 (garantiforskriften). Dette innebærer for eksempel at det er garantiforskriftens krav til garantivedtakets innhold som gjelder.