

Fylkestinget
Nord-Trøndelag fylkeskommune



SAKSPROTOKOLL

Sak nr. 10/32

Endring av finansreglementet for Nord-Trøndelag fylkeskommune

Behandlet/Behandles av	Møtedato	Sak nr .
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	25.5.2010	10/111
Fylkestinget	10.6.2010	10/32

Saksbehandler: Oddvar Andersen

Arkivsak: 06/08727

Arkivkode: 160

Fylkestingets vedtak, fattet i plenum 10.6.2010

Reglement for finansforvaltning for Nord-Trøndelag fylkeskommune vedtas i samsvar med vedlegg 1.

Saksbehandling/Saksgang

Fylkesrådets innstilling til vedtak:

Reglement for finansforvaltning for Nord-Trøndelag fylkeskommune vedtas i samsvar med vedlegg 1.

Behandling i Komité for plan og økonomi 8.6.2010

Saksordfører Joar Olav Grøtting la fram saka.

VOTERING

Komiteen tilrår enstemmig fylkesrådets innstilling.

KOMITEINNSTILLING

Reglement for finansforvaltning for Nord-Trøndelag fylkeskommune vedtas i samsvar med vedlegg 1.

Fylkestingets behandling i plenum

Vedlegg nr 3 – Uttalelse fra KomRev Trøndelag IKS – var utdelt til medlemmene.

Saksordfører Joar Olav Grøtting la fram komiteinnstillinga.

VOTERING:

Komiteinnstillinga ble enstemmig vedtatt.

Fylkestinget

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Sak nr. 10/32

Endring av finansreglementet for Nord-Trøndelag fylkeskommune

Behandlet/ Behandles av	Sted	Møtedato	Sak nr.
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	Fylkets Hus	25.5.2010	10/111
Fylkestinget	Kolvereid	10.6.2010	10/32

Saksbeh: Oddvar Andersen

Arkivsak: 06/08727

Arkivkode: 160

Fylkesrådets innstilling til vedtak:

Reglement for finansforvaltning for Nord-Trøndelag fylkeskommune vedtas i samsvar med vedlegg 1.

Fylkesrådets vurdering:

Forslag til finansreglement er balansert ut fra flere hensyn:

- Kravet om at fylkeskommunen skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan nås (kommuneloven § 52 nr. 3).
- Kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning, uten at vesentlig finansiell risiko tas
- Kravet om at man alltid skal ha likviditet nok til å dekke betalingsforpliktelsene

Dette forslaget er lagt på et rimelig forsiktig nivå, bl.a. ut fra at finansforvaltning ikke er en primæroppgave for fylkeskommunen, men en aktivitet som skal understøtte de primære tjenestetilbud fylkeskommunen yter. De mulige rammer som loven tillater, er større enn det forslaget her legger opp til. I forslaget er det for eksempel ikke adgang til å plassere penger i aksjer eller aksjefond for å øke avkastningen, selv om loven ikke setter forbud mot det.

For å sikre kravet om nok likviditet til å dekke de løpende daglige betalingsforpliktelsene, er det viktig at finansforvaltningen har en viss langsiktighet. Det er ivaretatt ved at grunnlikviditeten alltid skal være like stor som forventet likviditetsbehov de neste 30 dager. I praksis er det låneopptak som påvirker likviditeten mest, utenom de daglige inn- og utbetalingene. Tidspunkt for låneopptak er ofte avgjørende for hvilke vilkår man oppnår. Samtidig skjer opptak av lån på relativt kort tid, når grunnlaget ellers er godt forberedt. Det vil derfor være u hensiktsmessig, og noen tilfelle endog unødvendig dyrt, å styre låneopptak på lengre sikt enn 30 dagers likviditetsbehov.

Når det gjelder rammer for plasseringer, er det satt en grense på 30 mill. kroner pr. utsteder utenom bank. Grensen er satt ut fra det som stort sett har vært praktisert de siste årene. En løpende plassering i dag er over denne grensen. Det gjelder den tidligere rapporterte plasseringen i obligasjon i Sparebank 1 på 48,5 mill. kroner.

Det legges opp til at fylkestinget skal informeres om finansforvaltningen sammen med driftsrapporteringen (to ganger pr. år) i tillegg til årsrapporteringen. Det samme gjelder rapportering om eventuelle avvik. Dette forhindrer selvsagt ikke at det kan oppstå behov for å rapportere om spesielle forhold oftere, i tråd med god forvaltningspraksis.

De rutiner som er tilknyttet finansreglementet bygger på en praksis som utkrystalliserer seg av de rammer som gis for forvaltningen. Viktig i den sammenhengen er at de rammene som gis for plassering og låneopptak, implisitt virker risikostyrende. Når det gjelder avdekking og rapportering av avvik, pekes det på at det selvsagt må bygge på den alminnelige økonomiske internkontrollen.

Steinkjer, 25. mai 2010

Alf Daniel Moen
fylkesrådsleder
(sign.)

Tor Erik Jensen
fylkesråd for samferdsel
sign.)

Saksutredning for fylkesrådet

Sammendrag

Endringer i forskrift om finansforvaltningen vil tre i kraft fra 1. juli 2010, og i denne saken foreslås det endringer i vårt finansreglement i tråd med den nye forskriften.

Hjemmel/Referanse for saken:

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 9. juni 2009 med hjemmel i kommunelovens § 52 nr. 2.

Trykte vedlegg:

1. Nytt reglement for finansforvaltning for Nord-Trøndelag fylkeskommune (06/08727-9)
2. Ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 9. juni 2009 med hjemmel i kommunelovens § 52 nr. 2. (<http://www.lovddata.no/for/sf/kr/kr-20090609-0635.html>)
3. Uttalelse fra KomRev Trøndelag IKS

Utrykte vedlegg:

4. Finansreglement for finansforvaltning for Nord-Trøndelag fylkeskommune vedtatt av fylkestinget den 07.10.2003 i sak 27/2003, senere endret av fylkestinget den 07.12.2008 i sak 06/81 (06/08727-7)
5. Fylkesrådets sak 69/2004, Finansforvaltning - delegasjon og administrative rutiner/rapportering
6. Fylkestingets sak 27/2003 Budsjettreglement og finansreglement for Nord-Trøndelag fylkeskommune

Utredning:

Bakgrunn

Kommunal og regionaldepartementet la den 9. juni 2009 frem en ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning. Denne erstatter forskrift med samme navn av 5. mars 2001. Forskriften regulerer kommunenes og fylkeskommunenes plassering av ledig likviditet og forvaltning av gjeldsporteføljen. Kommunalministeren har i en pressemelding den 12.06.09 uttalt dette:

"I forbindelse med den såkalte Terra-saken varslet jeg en gjennomgang av alt relevant regelverk som legger føringer for kommunenes finansforvaltning. Vi sendte i fjor høst ut et utkast til ny forskrift om kommunenes finansforvaltning på høring. Nå har vi vurdert alle innspill og fastsetter ny forskrift. -- Dette er penger som kommunene og fylkeskommunene forvalter på vegne av fellesskapet. I dette ligger det et stort ansvar for å forvalte midlene ut fra hensynet til gode og stabile velferdstjenester. Jeg ønsker meg lokalpolitikere som er seg bevisst det ansvaret de har for å forvalte midlene på en god måte. Innstrammingene som er gjort med den nye forskriften, skal bidra til dette. -- En av endringene er at kommunene og fylkeskommunene skal utarbeide og vedta sitt eget finansreglement minst en gang i hver kommunestyre- eller fylkestingsperiode. Den nye forskriften presiserer at kommunenes finansforvaltning må samsvare med egen kunnskap på feltet. Kravene til rapportering til kommunestyret og fylkestinget er styrket, og forskriften presiserer ansvarsdelingen mellom lokalpolitikere og administrasjonen og kravet til risikovurderinger og risikohåndtering. For å gi kommunesektoren tid til å innrette seg det nye regelverket, vil forskriften tre i kraft 1. Juli 2010"

Forskriftens virkeområde

Forskriftens § 1 slår fast at forskriften gjelder for fylkeskommunens virksomhet, herunder også fylkeskommunale foretak etter kommunelovens kapittel 11 og interfylkeskommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27. Vi har ingen fylkeskommunale foretak, men deltar i et samarbeid med eget styre som er opprettet etter kommunelovens § 27. Det gjelder et interfylkeskommunalt samarbeid med alle fylkeskommuner (unntatt Oslo) i Nasjonal digital læringsarena (NDLA). Hordaland fylkeskommune er juridisk ansvarlig for virksomheten, og det vil derfor være Hordaland fylkeskommune sitt finansreglement som vil gjelde dersom NDLA foretar disposisjoner som omfattes av reglementet.

Fylkestingets ansvar

Forskriftens § 2 slår fast at fylkestinget selv skal gi regler for fylkeskommunens finansforvaltning (jfr. også kommunelovens § 52 nr. 1), og at reglementet skal vedtas minst en gang i hver fylkestingsperiode.

Av kommentarer til forskriften fra Kommunal- og regionaldept. (KRD), går det fram at det med regler for finansforvaltning siktes til målsettinger, strategier, rammer og begrensninger for forvaltning av finansielle aktiva (plassering av midler), samt rapporteringsrutiner. Videre siktes det til målsettinger, strategier, rammer og begrensninger for forvaltning av finansielle passiva (gjeldsporteføljen), herunder opptak av lån, inngåelse av leasingavtaler mv, samt rapporteringsrutiner.

Fylkestinget vil etter kommunelovens § 76 ha det øverste tilsyn med forvaltningen generelt, noe som også vil omfatte ansvar for å føre tilsyn med at finansreglementet etterleveres. I tråd med det er det tatt inn en bestemmelse i forskriften om at fylkestinget skal påse at rutiner for finansforvaltningen er etablert og etterleveres.

Finansreglementet bør dekke hvordan finansforvaltningen skal utøves både i gode og dårlige tider, ha en langsiktig tidshorison, og være robust mot svinginger i finansmarkedet. I forbindelse med rapportering til fylkestinget etter forskriftens § 6, kan det f.eks være hensiktsmessig å vurdere om det foreligger behov for endringer i finansreglementet.

Delegasjon

Av kommentarer til finansforskriften fra KRD går det fram at den alminnelige adgangen etter kommuneloven til å delegerer myndighet gjelder også når det gjelder finansforvaltningen, men den er avgrenset til saker hvor fylkestinget selv ikke er pålagt å fatte vedtak. Den delegerte myndigheten må utøves innenfor det fastsatte finansreglementet. Fylkestinget kan fastsette at avgjørelser av visse spørsmål ikke skal delegeres, f.eks avgjørelser knyttet til inngåelse av finansielle avtaler av en viss størrelsesorden. Adgangen til å delegerer myndighet til administrasjonssjefen er ellers avgrenset til å gjelde saker som ikke er av prinsipiell betydning, jfr. kommunelovens § 23 nr. 4. I vårt parlamentariske system gjelder bestemmelsen tilsvarende overfor fylkesrådet, jfr. kommunelovens § 19 nr. 2 og § 20. Fylkesrådet kan delegerer myndighet videre til administrasjonssjefen, og denne kan delegerer videre..

Fylkestinget har i sak 27/2003 gitt fylkesrådet fullmakt til å foreta disposisjoner innenfor gjeldende finansreglement. Fullmaktene gir fylkesrådet myndighet til å:

- Gjennomføre opptak av nye lån, herunder valg av långiver/finansieringskilde, rentevilkår og øvrige betingelser
- Gjennomføre refinansiering av eksisterende lån
- Gjennomføre den løpende forvaltningen av ledig likviditet og andre midler beregnet for drifts- og investeringsformål
- Inngå avtaler om aktiv finansforvaltning
- Pantsette aktuelle eiendeler som sikkerhet for låneopptak

Fylkesrådet har i sak 69/2004 delegert fylkesrådets fullmakt innenfor finansforvaltningen videre til administrasjonssjefen, med mulighet for videredelegering. Det skal jevnlig rapporteres til fylkesrådet om bruk av fullmaktene. Administrasjonssjefen har den 14.05.2004 videredelegert sin fullmakt til økonomisjefen.

Forslag til nytt finansreglement (vedlegg 1):

Finansforskriftens § 2 er lagt til grunn for utforming av forslag til nytt finansreglement som vist i vedlegg 1. Av pkt. 3 i reglementet går det fram at reglementet skal vedtas av fylkestinget minst en gang i hver fylkestingsperiode.

Delegasjon i forslag til nytt finansreglement:

I det finansreglementet som legges fram til behandling i foreliggende sak (i vedlegg 1), er det i pkt. 9 forutsatt at fylkesrådets fullmakter gitt av fylkestinget i sak 27/2003 i realiteten videreføres. Dog er ordlyden noe justert. Videre er fullmakten supplert med et pkt. om at fylkesrådet kan inngå nødvendig

avtale om ekstern bistand til nødvendig styrking av fylkeskommunens finanskompetanse. Dette er i tråd med dagens praksis.

Fylkesrådet tar sikte på å delegere sin myndighet i reglementets pkt. 9, videre til administrasjonssjefen, som gis mulighet til videredelegering. Det anses fortsatt mest hensiktsmessig at den praktiske forvaltningen delegeres til kompetent fagperson, da det forutsettes at det utøves faglig skjønn ved beslutningene, samtidig som det som regel er avgjørende viktig for resultatet at beslutninger kan skje raskt.

Rammer for reglementet

Ifølge finansforskriftens § 3 skal fylkestinget ved fastsettelsen av sitt eget reglement vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser. Reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer fylkeskommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finansforvaltning. Videre sier forskriften at det ved forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål, skal det legges vekt på lav finansiell risiko og høy likviditet. Videre skal det ifølge forskriften være kunnskap om finansforvaltning i fylkeskommunen, som til enhver tid er tilstrekkelig for at fylkeskommunen kan utøve sin finansforvaltning i tråd med finansreglementet. Dette gjelder også når finansforvaltningstjenester kjøpes fra andre.

Forskriftens § 3, må ses i sammenheng med kommunelovens § 52 nr. 3 som slår fast at fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. I kommentarer til forskriften fra KRD, blir det anført at dette innebærer at fylkestinget skal ta stilling til forholdet mellom avkastning, risiko og likviditet, dvs. at fylkestinget selv gjennom fastsettelsen av finansreglementet må ta nærmere stilling til hva som er *tilfredsstillende avkastning* og *vesentlig finansiell risiko*. Hvorvidt den finansielle risiko en fylkeskommune tar på seg i sin finansforvaltning er forsvarlig, må ses i sammenheng med dens økonomiske evne til å bære risiko.

Nytt finansreglement (vedlegg 1):

Det vises generelt til vedlegg 1 med forslag til nytt finansreglement, og særlig til pkt. 5 om overordnet finansiell strategi og målsetting og vedlegg 1 i reglementet om rutine for vurdering og håndtering av finansiell risiko.

Reglementets innhold

Forskriftens § 4 angir innholdet i finansreglementet. Reglementet skal ifølge forskriften omfatte forvaltningen av fylkeskommunens midler og gjeld, herunder:

- a) Ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål
- b) Langsiktige finansielle aktiva
- c) Gjeldsporteføljen og øvrige finansieringsavtaler

Reglementet skal minimum angi:

- a) Formålet med forvaltningen
- b) Hva som regnes som langsiktige finansielle aktiva
- c) Rammer og begrensninger for forvaltningen av de ulike forvaltningstyper som angitt i første ledd, herunder tillatt risikonivå, krav til risikospredning og tillatte finansielle instrumenter
- d) Tidspunkt for og innhold i statusrapporteringen for finansforvaltningen i tråd med §§ 6 og 7
- e) Håndtering av avvik fra finansreglementet

Av kommentarer til forskriften fra KRD, går det fram at den enkelte fylkeskommune selv må vurdere om det kan være hensiktsmessig å supplere finansreglementet ytterligere. Videre vises det til forskriftens § 3 som angir at *ledig likviditet* og *andre midler beregnet for driftsformål* skal forvaltes med lav finansiell risiko og høy likviditet.

Tilsvarende krav er ikke fastsatt for forvaltningen av *langsiktige finansielle aktiva*. Dette innebærer at lov og forskrift åpner for at slike aktiva kan forvaltes slik at man godtar noe høyere avkastning på lang sikt, men ikke slik at det tas vesentlig finansiell risiko, jfr. kommunelovens § 52 nr. 3 og forskriftens § 3 første ledd. I kommentarer til § 4 i forskriften, minner departementet om at regnskapsreglene innebærer at verdiendringer på finansielle eiendeler i mange tilfeller skal regnskapsføres i året de oppstår. Forvaltningen av langsiktige midler vil dermed kunne ha budsjettmessige effekter, og være utslagsgivende for velferdstjenester på kort sikt. Dette innebærer at det vil kunne være nødvendig at fylkeskommunen innretter sin økonomiforvaltning slik at det finnes buffere (fondsmidler) i den grad fylkeskommunen har midler som forvaltes langsiktig og som er utsatt for markedssvingninger. Dette for å skjerme

tjenesteproduksjonen for negative verdiendringer på plasseringene.

Med *ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål* menes midler som skal kunne være tilgjengelige for å dekke fylkeskommunens betalingsforpliktelser etter hvert som de forfaller innenfor en kort og mellomlang tidshorison. Fylkeskommunen må selv, ut fra egen økonomisk situasjon, forestående forpliktelser og forfallstidspunktet for disse, vurdere nærmere hva som må regnes som slike midler.

Forslag til nytt finansreglement (vedlegg 1):

Kravene i forskriften har særlig betydning for utforming av reglementets pkt. 6, 7 og 8 med tilhørende vedlegg 2 og 3 i selve reglementet, om retningslinjer og begrensninger- forvaltning av likvide midler, samt tilsvarende for låneporteføljen.

Sentrale begrep i reglementet er, i tråd med forskriften, grunnlikviditet og overskuddslikviditet.

Grunnlikviditet skal sikre det behov for likviditet som oppstår som følge av tidsforskjellen mellom inn- og utbetalinger. Overskuddslikviditet er likviditet utover dette.

I reglementet pkt. 6 fastslås det at fylkeskommunen skal til enhver tid, holde en grunnlikviditet som er like stor som forventet likviditetsbehov de neste 30 dager, og at all likviditet utover dette utgjør overskuddslikviditet. Fra ulike faglige hold hevdes det at dette er for kortsiktig, og at man bør sette 60 eller 90 dager som tidshorison. Vi vil peke på at forskriften på dette punkt handler om grunnlikviditeten, og ikke bare for eksempel plasseringsiden. I realiteten er det tidspunktet for låneopptak som påvirker likviditeten mest. Tidspunkt for låneopptak gjennomføres bl.a. også ut fra rentemarkedet. Det kan derfor bli en unødvendig kostbar og rigid ordning å måtte ta opp lån 60 dager før behovet oppstår. Låneopptak er enkelt og raskt å gjennomføre. Det er derfor ikke stor risiko å styre det på 30 dagers sikt. Det teller også at lang tidshorison her, lett vil medføre rapportering av avvik i forhold til reglementet, til fylkestinget.

Av punktene 5 og 6 går det ellers fram at det er satt opp felles begrensninger og retningslinjer for forvaltning av langsiktige finansielle aktiva og andre penger. Dette innebærer at det ikke tas andre hensyn, f.eks større risiko, ved forvaltning av langsiktige finansielle aktiva selv om forskriften gir adgang til dette. Bak dette ligger også det hensyn at også verdiendringer på langsiktige finansielle aktiva skal bokføres i det året de oppstår, noe som da slår direkte ut i fylkeskommunens regnskapsresultat.

Langsiktige finansielle aktiva er definert i pkt. 5, slik forskriften krever. Vi har definert dette som midler som fylkestinget har vedtatt avsatt på fond, og som ikke er ment å brukes i driften. Dette vil for eksempel omfatte det såkalte vegfondet som skal bygges opp for å finansiere veginvesteringer.

Grunnlikviditeten skal holdes på konsernkonto i bank (bankavtalen) eller i andre bankinnskudd. Dette er penger som må være lett tilgjengelige.

For overskuddslikviditeten er finansreglementet ellers bygd opp slik at den finansielle risiko man maksimalt kan påta seg, sammenholdt med mulig avkastning, er implisitt innbygd i de investerings- og lånebegrensninger som er angitt. Når det for eksempel under avsnittet Taktiske retningslinjer i pkt. 6, settes en grense ved fond med maksimal kredittvekt på 20 %, begrenses plasseringene til fond som investerer i finansinstitusjoner. Institusjoner og fonds med høyere kredittvekt, som f.eks, industripapirer, aksjer og aksjefond er dermed utekket som plasseringsalternativ. Dette er også i tråd med nåværende finansreglement, som faglig sett kan anses som konservativt.

Et annet eksempel er avgrensingen for plassering i ansvarlig lån, som bare kan gjelde finansinstitusjoner med høy egenkapital og god kreditt-rating. Eksempler på slike finansinstitusjoner er Sparebank 1-bankene og DnBNor. Plassering i ansvarlig lån i aksjeselskaper osv. vil være utelukket. Det gjøres her oppmerksom på at finansreglementet omfatter *midler beregnet til drift*, og ikke ansvarlig lån m.v. finansiert med andre penger. Det tydeligste eksemplet her er vårt ansvarlige lån til NTE Holding AS på 2 mrd. kroner. Det er penger som ikke er beregnet til drift.

Det vil vanligvis kunne anses som tilfredsstillende risikostyring hvis de reglementsfastede plasserings- og lånebegrensningene overholdes. De rutinene som er utarbeidet bygger på dette. Avvik fra disse bestemmelsene vil normalt indikere for høy risiko. Høy risiko gir vanligvis mulighet for høy avkastning. Motsvarende kan man si at hvis avkastningen blir lav, noe som måles i benchmarkingen, kan man stille spørsmål ved om man ligger på et unødvendig forsiktig risikonivå.

Samtidig er det slik at ytre forhold (markedsforhold og lignende) noen ganger kan tilsi skjerpet aktsomhet og strammere risikostyring enn det som reglementet gir adgang til. Det forutsettes imidlertid at dette håndteres med grunnlag i faglig skjønn.

Det er angitt beløpsbegrensninger for plassering av overskuddslikviditeten på maksimalt 30 mill. kroner og maksimalt 20 % på en enkelt utsteder. Bare hvis overskuddslikviditeten blir svært lav kan man fravike kravet om maksimalt 20 %. Pr. idag er plasseringen i obligasjon på 48,5 mill. kroner i Sparebank 1 ikke i tråd med det foreslåtte reglementet. Grensen på 30 mill. kroner er ellers foreslått med utgangspunkt i

dagens praksis.

Pkt. 7 om retningslinjer og begrensninger – forvaltning av låneporteføljen:

Finansiell risiko på lånesiden kan karakteriseres på samme måte som på plasseringssiden. Det er imidlertid en viktig forskjell i regnskapsbestemmelsene. Mens verdiendringer i finansielle eiendeler (plasseringssiden) alltid skal reflekteres i regnskapet, med konsekvenser for regnskapsresultatet, er ikke kravet det samme for gjeldssiden. Der rapporteres og bokføres vanligvis en kostnadsbasert vurdering. Svingninger i markedsverdien reflekteres således ikke i regnskapet.

Praksis på innlånssiden er at det nesten alltid opptas samlelån. I de siste årene har låneopptak skjedd som lån med kortsiktig rente. Rentebinding skjer ved hjelp av rentebytteavtaler, jfr pkt. 8 i forslag til reglement.

Refinansieringsadgangen benyttes ofte. Dette er som regel det verktøyet som brukes når endrede lånevilkår skal oppnås.

Lånetype og rentebindingsprofil inngår som element i risikostyringen. Risiko i tilknytning til innlån knytter seg i hovedsak til renteutviklingen. Det gir seg utslag i at man må betale et tillegg i form av høyere rente dersom man ønsker å sikre seg med en fastrenteavtale. Risikoavveiningen knytter seg således til det behovet man har for å sikre seg mot høye utgifter og ha stabilitet på kostnadssiden mot den merkostnaden man får på grunn av dette.

Risikospredning ivaretas gjennom de bestemmelser som foreslås om spredning på flere lån/långivere. I tillegg ivaretas risikospredning ved at opphør av rentebindingsavtaler spres til ulike tidspunkter. Det siste er ikke spesielt omtalt i forslag til reglement, annet enn gjennom en passus i pkt. 7 om at låneporteføljen skal bestå av færrest mulig lån, men dog slik at refinansieringsrisikoen begrenses.

Endel bestemmelser i reglementet synes å kunne gå utover gjeldende begrensninger i innkjøpsregelverket (konkurranse, anbud osv.). Innkjøpsreglene må selvsagt uansett overholdes.

Rapportering til fylkestinget

Av forskriftens § 6 går det fram at fylkesrådet minst to ganger i året skal legge fram rapporter for fylkestinget som viser status for finansforvaltningen. I tillegg skal fylkesrådet etter årets utgang legge fram en rapport for fylkestinget som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Forslag til nytt finansreglement (vedlegg 1):

Bestemmelser om rapportering er tatt inn i pkt. 10 i finansreglementet. Rapportering overfor fylkestinget skal foregå i driftsrapportene (to ganger pr. år) og i årsberetningen. Innholdet i rapporteringen går fram av reglementet.

Driftsrapport legges fram for fylkestinget to ganger i året, pr. 30. april og pr. 30. september. I forskriftskommentarene mener departementet at rapporteringen etter årsskiftet bør skje tidligere enn årsberetningen, på grunn av at årsberetningen kommer først et stykke ut i året. Det vil likevel være mest hensiktsmessig å ikke lage en egen finansrapport til fylkestinget i februar/mars, når rapporteringen likevel kommer i det påfølgende fylkesting. Selvsagt rapporteres det tidligere, hvis det er noen spesiell grunn til det.

Som følge av at fylkeskommunen er obligasjonsutsteder på Oslo Børs (har obligasjonslån registrert der), er man også forpliktet til rapportering der, etter egne regler gitt i børsreglementet og verdipapirhandelsloven. For tiden er det tilstrekkelig å kunngjøre fylkesrådets årsberetning, regnskap og fullstendighetserklæring samt revisjonsberetningen i børsens informasjonssystem. Fristen der er innen 30. april. Hvis egen finansrapport med årsoppstillinger skal legges fram før årsberetning og regnskap, må det undersøkes om slik rapportering også vil måtte medføre kunngjøring i børsens informasjonssystem, i henhold til regler om behandling av innsideinformasjon.

Rutiner for finansforvaltningen

Forskriften krever at det skal etableres rutiner som sørger for at finansforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, gjelde lover og finansforskriften og at finansforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Det skal således være rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet. Som nevnt er fylkestingets rolle å påse at slike rutiner finnes og etterleves.

Som vedlegg til reglementesforslaget er det utarbeidet rutiner for risikovurdering og -håndtering og for

avdekking av avvik.

Rutine for risikovurdering og –håndtering:

Det viktigste elementet i dette er risikovurderingen, som hos oss vil innbære å forholde seg til 4 typer risiko: Kredittisiko, markedsrisiko, renterisiko/kursrisiko og likviditetsrisiko. I rutinebeskrivelsen er disse risikoformene nærmere omtalt.

Rutinebeskrivelsen angir bare at det skal være lav risiko eller et definert risikonivå. Det anses som tilstrekkelig presist, tatt i betraktning at risikonivå for plasseringer og lån er implisitt angitt i reglementsforslaget, gjennom de begrensinger som er angitt, jfr. omtale foran om reglementets innhold. Ved å vurdere om en plassering eller et lån gjøres i henhold til reglement, lover og forskrifter, vurderer man samtidig om risikonivå er rimelig. Vurderingene har selvsagt islett av faglig skjønn.

Rutine for avdekking av avvik:

De viktigste rutiner her er de alminnelige internkontrollrutiner som forestås av fylkesrådet og administrasjonssjefen. I tillegg legges det opp til at det ved hver rapportering til fylkestinget undersøkes om det er avvik fra reglementet. Ethvert avvik skal rapporteres. Avvik skal selvsagt straks søkes rettet opp.

Kvalitetssikring av reglement og rutiner

Av forskriftens § 5 går det fram at fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning vurderer om finansreglementet og tilhørende rutiner legger rammer for en finansforvaltning som er i tråd med lov og forskrift. Vurderingen skal skje før reglementet vedtas i fylkestinget.

Av kommentarer fra KRD til bestemmelsen går det fram at uavhengig instans kan være revisjonen, forutsatt at revisjonen har den nødvendige kunnskap om finansforvaltning.

Videre går det fram av finansforskriftens § 8 at det skal etableres rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet.

Forslag til nytt finansreglement (vedlegg 1):

KomRev Trøndelag IKS forutsettes å ha nødvendig kompetanse om finansforvaltning, og forslag til nytt finansreglement er oversendt dit med anmodning om å foreta en vurdering etter finansforskriftens § 5. Uttalelse fra KomRev datert 25. mai 2010 følger som vedlegg nr. 3 i saken.

Bestemmelser om kvalitetssikring av vårt finansreglement går fram av reglementets pkt. 12 og vedlegg 4 til selve reglementet om rutine for avdekking av avvik fra finansreglement og håndtering av avvik.

**Internt notat uten
behandlingskontroll**

Saksbehandler: Oddvar Andersen
Saksnr.: 06/08727-9
Arkiv: 160

Dato: 25.05.2010

Reglement og fullmakt for finansforvaltning for Nord-Trøndelag fylkeskommune

Vedtatt av fylkestinget den . juni 2010, i sak 2010/ , i medhold av kommunelovens § 52 nr. 2, med forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning av 9. juni 2009.

Innhold

1. Hensikten med reglementet
2. Hjemmel
3. Gyldighet
4. Begrensninger
5. Overordnet finansiell strategi og målsetting.
6. Retningslinjer og begrensninger – forvaltning av likvide midler.
7. Retningslinjer og begrensninger – forvaltning av låneporteføljen.
8. Tillatte rentesikringsinstrumenter.
9. Fullmakter.
10. Rapportering.
11. Rutiner for oppfølging av finansreglementet.
12. Kvalitetssikring av reglementet.

Vedlegg:

1. Rutine for vurdering og håndtering av finansiell risiko
2. Rutine for avdekking av avvik fra finansreglement

1. Hensikten med reglementet

Hensikten med reglementet er å gi rammer og retningslinjer for hvordan fylkeskommunens finansforvaltning skal skje ved bl.a. å definere det risikonivå som er akseptabelt for plassering av likvide midler og opptak av lån. Reglementet gjelder for Nord-trøndelag fylkeskommune og virksomhet i fylkeskommunale foretak etter kommuneloven kap. 11 og inter(fylkes)kommunalt samarbeid etter kommuneloven kap. 5.

2. Hjemmel

Reglementet er utarbeidet i medhold av

- Lov av 25. september 1992 nr 107 om kommuner fylkesfylkeskommuner § 52.
 - Forskrift om kommuners og fylkesfylkeskommuners finansforvaltning av 9. juni 2009, som trer i kraft fra 1. juli 2010.

3. Gyldighet

Reglementet trer i kraft fra 01.07.2010 og gjelder inntil videre. Reglementet vedtas av fylkestinget minst en gang i hver fylkestingsperiode.

4. Begrensninger

Ingen andre begrensninger gjelder enn de som fremgår av reglementet og underliggende fullmakter, instruksjer og rutiner.

5. Overordnet finansiell strategi og målsetting

Fylkeskommunens strategi for finansforvaltning skal bidra til å ivareta grunnprinsippet i kommunelovens formålsbestemmelse om optimal utnyttelse av fylkeskommunens tilgjengelige ressurser med sikte på å kunne gi et best mulig tjenestetilbud. Hovedmålsettingen for fylkeskommunens finansforvaltning er således at den skal sikre en stabil finansiering av fylkeskommunens virksomhet. Det primære mål skal være å sikre at fylkeskommunen til enhver tid er likvid, betalingsdyktig og lite eksponert for risiko. Strategien skal bidra til stabilitet og langsiktighet i finansforvaltningen.

Fylkeskommunen skal ha en lav risikoprofil med fokus på å redusere i hvilken grad svingninger i finansmarkedene vil påvirke fylkeskommunens finansielle stilling.

Fylkeskommunen skal unngå selskaper, forbindelser og verdipapirer der forretningsidé og etisk standard kommer i konflikt med fylkeskommunens etiske standard. Dette gjelder forhold som knyttes til barn som arbeidskraft, brudd på menneskerettigheter, miljøforurensning, våpenindustri og aktivitet som bryter med norsk - eller eget lands - lovgivning.

Som langsiktige finansielle aktiva anses penger som fylkestinget har vedtatt avsatt på fond, og som ikke er ment å brukes i driften. Langsiktige finansielle aktiva underlegges samme rammer og begrensninger som øvrige likvider.

6. Retningslinjer og begrensninger – forvaltning av likvide midler

Fylkeskommunens forvaltning av likvide midler skal utføres slik at den overordnede målsettingen for finansforvaltningen oppnås. Det skal foreligge en løpende prognose for utviklingen i fylkeskommunens likviditetsbehov for de neste 12 måneder. Forvaltningen av fylkeskommunens likvide midler skal baseres på denne prognosen. Plasseringene skal gjøres slik at likviditetsbehovet dekkes, jfr kravet til størrelse på grunnlikviditeten - samtidig som en forsvarlig avkastning oppnås innenfor rammene for risiko i dette reglement.. Alle plasseringer skal gjøres i norske kroner.

Før handler foretas, skal finansiell risiko vurderes. Likeledes skal alle posisjoner innen finansområdet fortløpende overvåkes og vurderes med tanke på finansiell risiko.

Fylkeskommunens likvide midler vil bestå av følgende deler:

- *Grunnlikviditet*; som skal sikre det behov for likviditet som oppstår som følge av tidsforskjellen mellom inn- og utbetalinger. Fylkeskommunen skal til enhver tid holde en grunnlikviditet som er like stor som forventet likviditetsbehov de neste 30 dager. All likviditet utover dette utgjør

overskuddslikviditet.

- *Overskuddslikviditet:* Midlertidig overskuddslikviditet bestående av likvide midler utover den nødvendige grunnlikviditeten.

Generelle begrensninger:

- Det kan ikke plasseres i aksjer, aksjefond eller egenkapitalbevis (grunnfondsbevis)
- Det kan ikke plasseres midler i ansvarlige lån, med unntak for plassering i ansvarlig lånekapital i større og solide banker med en rating på minst BBB+ og en forvaltningskapital på minst 10 mrd. kroner.
- Det kan ikke plasseres i konvertible lån og andre låntyper som lån utstedt av aksjeselskaper som ikke er finans- eller kredittinstitusjoner eller ikke har statlig, kommunal- eller fylkeskommunal garanti, eller rentefond som inneholder denne type lån
- Det kan ikke plasseres i obligasjoner med varighet (rentebinding) lengre enn 1 år
- Det kan ikke plasseres i obligasjoner med løpetid (tid til innfrielse) lengre enn 3 år
- Plasseringer i rentefond kan kun foretas dersom gjennomsnittlig varighet i fondet er begrenset til maksimalt 0,5 år og ingen enkeltpapirer i fondet har varighet over 1 år
- Gjennomsnittlig varighet på fylkeskommunens samlede plasseringer i rentebærende verdipapirer kan ikke overstige 0,5 år.

Strategiske retningslinjer

Fylkeskommunens grunnlikviditet skal alltid plasseres innenfor konsernkonto eller som øvrige løpende oppsigelige bankinnskudd.

Plasseringen av fylkeskommunens overskuddslikviditet kan gjøres innenfor den investeringshorisont som avdekkes i likviditetsprognosen. For plassering av fylkeskommunens overskuddslikviditet skal en søke å oppnå tilfredsstillende avkastning innenfor rammene av lav risiko som gjelder i dette reglement.

Taktiske retningslinjer

Fylkeskommunens overskuddslikviditet kan plasseres på konsernkonto, og innenfor de begrensninger som følger ovenfor, plasseres i følgende rentebærende instrumenter:

1. Sertifikater og obligasjoner utstedt av Den norske Stat eller garantert av Den norske Stat, herunder statsforetak.
2. Sertifikater og obligasjoner utstedt av norske kommuner og fylkeskommuner, eller sertifikater og obligasjoner garantert av kommuner eller fylkeskommuner.
3. Sertifikater og obligasjoner utstedt av norske banker, finansinstitusjoner og kredittforetak der utsteder er vurdert til en rating på BBB- eller bedre.
4. Andeler i pengemarkeds-/ obligasjonsfond, med kredittvekt inntil 20%, forvaltet av velrenomerte forvaltningsselskaper etablert i Norge.
5. Tidsinnskudd i bank med inntil 1 års løpetid.

Beløpsbegrensninger

For plasseringer nevnt i pkt. 1 settes det ingen øvre beløpsramme for fylkeskommunens plasseringer. For plasseringer nevnt i punkt 2 og 3, settes en maksimal eksponering på 20 % pr utsteder. Prosentatsen regnes ut fra det totale volum utover grunnlikviditet plassert utenfor konsernkonto i bank. Prosentbegrensningen settes likevel til 50% såfremt den nominelle eksponering pr utsteder ikke overskrider 3 millioner kroner. Nominell eksponering pr utsteder skal ikke utgjøre mer enn 30 millioner kroner.

For plasseringer nevnt i pkt 4 settes en beløpsgrense på 30 millioner pr fond.

For plasseringer nevnt i punkt 5 settes en beløpsgrense på 30 millioner pr bank når innskuddet ikke er hos hovedbankforbindelsen.

Benchmark

Plasseringer i og utenfor bank benchmarkes mot 3 måneders niborrente.

7. Retningslinjer og begrensninger – forvaltning av låneporteføljen

Fylkeskommunens lån skal sammensettes slik at den overordnede målsetningen for finansporteføljen oppnås. Dette innebærer at fylkeskommunen til enhver tid er likvid og betalingsdyktig.

Sammensetning av fylkeskommunens lån

Styringen av låneporteføljen skal primært gjennomføres slik at den ønskede utviklingen for fylkeskommunens finansutgifter oppnås. På kort sikt legges vektlegges forutsigbarhet i renteutgiftene og på lengre sikt vektlegges lavest mulig rentekostnad.

Låneporteføljen skal bestå av færrest mulig lån, men dog slik at refinansieringsrisikoen begrenses. Generelt skal følgende gjelde:

- Ett enkelt lån skal ikke utgjøre mer enn 35% av den samlede låneporteføljen
- Lån med forfall inntil 1 år fram i tid skal maksimalt utgjøre 40% av den samlede låneporteføljen
- Lån kan tas opp som åpne serier og uten avdrag
- Finansiering kan skje gjennom leasing
- Lån kan tas opp i offentlige og private finansinstitusjoner, samt i sertifikat- og obligasjonsmarkedet.
- Gjennomsnittlig varighet/rentebinding på låneporteføljen skal være mellom 0 og 4 år
- Andelen lån med flytende rente skal minimum være 20%
- Andelen lån med fast rente skal minimum være 20%

Låneopptak skal søkes gjennomført til markedets gunstigste betingelser. Det skal innhentes minst 2 konkurrerende tilbud fra aktuelle långivere. Prinsippet om konkurrerende bud kan fravikes ved låneopptak i statsbank (f.eks i Husbanken).

Benchmark

Finansreglementet legger opp til en miks av fast- og flytende rente. Fylkeskommunens lånerente vil bli benchmarket mot en referanserente som består av 3M-niborrente (34% vekt) og 4-års fastrente (66% vekt).

8. Tillatte rentesikringsinstrumenter

Følgende rentesikringsinstrumenter er tillatt tatt i bruk i finansforvaltningen:

- fremtidige renteavtaler (FRA)
- rentebytteavtaler (renteswapper)
- renteopsjoner

Instrumentene skal kun brukes i sikringsøyemed og eksponeringen kan ikke overstige de underliggende plasseringer/lån.

9. Fullmakter

Innenfor de retningslinjer som følger av dette reglement delegeres følgende fullmakter til fylkesrådet:

- Gjennomføre opptak av lån etter lovlig fattet vedtak av fylkestinget, herunder valg av långiver/finansieringskilde, rentevilkår og øvrige betingelser
- Pantsette aktuelle eiendeler som sikkerhet for låneopptak
- Gjennomføre refinansiering av eksisterende lån
- Forestå den løpende forvaltningen av kommunens likvide midler, herunder:
 - inngå avtale om kjøp og salg av verdipapirer
 - inngå avtaler om kjøp og salg av andeler i verdipapirfond
 - foreta plasseringer på særvilkår
- Inngå nødvendig avtale om ekstern bistand til nødvendig styrking av fylkeskommunens finanskompetanse, herunder
 - avtaler om generell finansiell rådgivning
 - Inngå avtaler om bruk av rentesikringsinstrumenter innenfor de begrensninger som

følger av avsnitt 8

Fylkesrådet kan delegerer myndigheten videre til en av fylkesrådene eller til administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen skal kunne videredelegere myndigheten.

10. Rapportering

De ordinære årsberetninger som legges fram til behandling i fylkestinget, skal inneholde en egen redegjørelse for hvordan fylkeskommunens finansportefølje har blitt forvaltet i det aktuelle regnskapsår. Herunder skal vesentlige endringer i finansporteføljens sammensetning og risikoprofil fremgå.

Driftsrapporteringen til fylkestinget to ganger pr. år, skal omfatte en egen redegjørelse for finansporteføljen og dens utvikling. Rapporteringen skal være sammenlignbar med rammene i dette reglementet og omfatter:

Aktiva:

- Sammensetting av plasseringer i bank, rentepapirer og andeler i rentefond.
- Avkastning, løpetid og varighet/gjennomsnittlig rentebinding.
- Benchmarking
- Markedsverdi på plasseringer i rentepapirer/rentefond.
- Vesentlige markedsendringer.
- Endringer i risikoeksponering.
- Avvik mellom faktisk forvaltning og kravene i finansreglementet.
- Markedsrenter og egne rentebetingelser.

Passiva:

- Oversikt over låneporteføljen med gjennomsnittlig rente, varighet og låneporteføljens sammensetting av lån med fast- og flytende rente.
- Benchmarking
- Verdi på låneporteføljen.
- Vesentlige markedsendringer.
- Endringer i risikoeksponering.
- Avvik mellom faktisk forvaltning og kravene i finansreglementet.
- Markedsrenter og egne rentebetingelser.

11. Rutiner for finansreglementet

De etablerte administrative rutiner som sørger for at finansforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll og at utøvelsen skjer i tråd med finansreglementet, gjeldende lover og forskrift om kommuners og fylkesfylkeskommuners finansforvaltning, skal følges.

12. Kvalitetssikring av reglementet

Finansforskriften pålegger fylkestinget å la uavhengig part med kompetanse om finansiell risiko vurdere fylkeskommunens reglement og rutiner for finansforvaltning. Dette er gjennomført ved at reglementet med vedlegg er forelagt Komrev Trøndelag IKS.

Vedlegg 1

Rutine for vurdering og håndtering av finansiell risiko

Plassering av penger og låneopptak skal gjennomføres i henhold til reglement og fullmakter gitt av fylkestinget (Reglement og fullmakt for finansforvaltning for Nord-Trøndelag fylkeskommune).

Ved plassering av penger utenom fylkeskommunens bankavtale og når låneopptak gjennomføres, skal følgende risikoformer vurderes, i henhold til angitt risikonivå:

Kredittrisiko

Kredittrisiko er risikoen for at innskyter (her fylkeskommunen) ikke får tilbakebetalt sitt tilgodehavende ved forfall (konkursrisiko). I og med at fylkeskommunen forvalter offentlige midler, kreves det en særlig aktsomhet mot tap av penger.

Risikovurdering: Fylkeskommunen skal ha en lav kredittrisiko. Dette er normalt ivaretatt gjennom plasseringsbegrensningene i reglementet og faglig skjønn. Dette sjekkes ved hver plassering.

Markedsrisiko

Markedsrisiko er risikoen for tap eller økte kostnader som følge av endringer i markedspriser (kurssvingninger) i de verdipapirmarkedene fylkeskommunen er eksponert for, herunder renterisiko.

Risikovurdering: Fylkeskommunen skal ha en lav markedsrisiko. Dette er normalt ivaretatt gjennom plasseringsbegrensningene i reglementet og faglig skjønn. Dette sjekkes ved hver plassering.

Renterisiko, kursrisiko

Renterisiko representerer risikoen for at verdien på plasseringer i rentebærende verdipapirer endrer seg når renten endrer seg. Går renten opp, går verdien av plasseringer i rentebærende verdipapirer ned (og motsatt). Det er også renterisiko knyttet til fylkeskommunens innlån. Endringer i markedsrenten påvirker rentekostnader, og for eksempel også innløsningsverdi på opptatte fastrentelån.

Risikovurdering: Det kan være forsvarlig å ta noe renterisiko, men innenfor et definert risikonivå, dvs. at man er bevisst hvilken risiko man tar.

Likviditetsrisiko

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.

Risikonivå: Fylkeskommunen skal ha en lav likviditetsrisiko. Dette er normalt ivaretatt gjennom plasseringsbegrensningene i reglementet og faglig skjønn. Dette sjekkes ved hver plassering.

Valutarisiko, systematisk risiko i aksjemarkedet (generell markedsrisiko) og usystematisk risiko i aksjemarkedet (selskapsrisiko)

Valutarisiko representerer risikoen for tap på plasseringer og lån pga. kurssvingninger i valutamarkedet. Systematisk risiko i aksjemarkedet er forbundet med sannsynligheten for at det aktuelle aksjemarkedet vil stige eller falle - både på kort og lang sikt. Usystematisk risiko i aksjemarkedet er forbundet med risikoen 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.

Risikonivå: Markeder for plasseringer og lån der slik risiko finnes, er, i henhold til reglement, ikke aktuelle for fylkeskommunen.

Vedlegg 2

Rutine for avdekking av avvik fra finansreglement

Avvik fra finansreglementet skal minst vurderes i forbindelse med den ordinære rapporteringen, i tillegg til den ordinære økonomiske internkontrollen.

Avvik skal alltid rapporteres til fylkestinget, minimum som del av den ordinære rapporteringen.

Avvik som avdekkes, skal uten ugrunnet opphold, straks søkes rettet opp, og rapporteres til overordnet instans.

