

Finansreglement, rutiner og rapportering

Jan P. Jørgensen



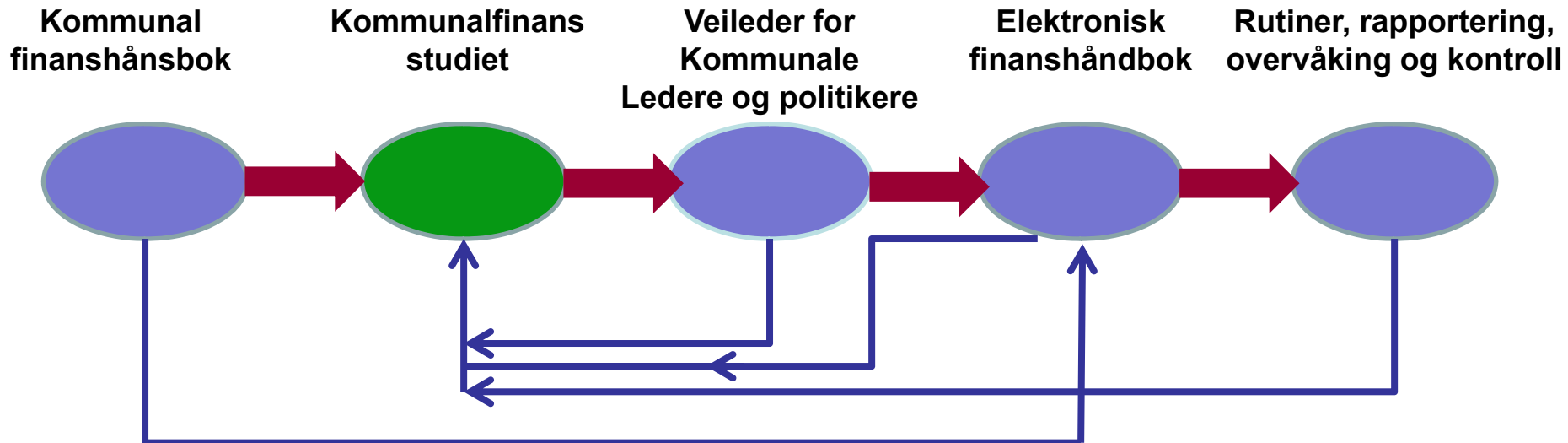
Et "non profit" arbeidsfellesskap:

- Kommunalbanken
- KLP Forsikring
- Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK)
- Jan Petter Jørgensen

Spørreundersøkelser om kommunenes og fylkeskommunenes finansforvaltning

	Våren 2005 (104 svar)	Våren 2007 (116 svar)	Våren 2009 (78 svar)	Våren 2010 (106 svar)	Våren 2011 (94 svar)
Har langsiktige finansielle aktiva	47 %	67 %	60 %	50 %	49 %
Har ikke kvalitetssikret sitt finansreglement	20 %	29 %	26 %	32 %	5 %
Rutinene for finansforvaltning blir ikke kvalitetssikret	64 %	61 %	62 %		
Bruker inntil 1 arbeidstime i uka på finans	44 %	36 %	44 %	39 %	30 %
Har brukt eller bruker finansielle rådgivere		63 %	36 %	40 %	
Har en årlig oppdatering av finansreglementet		12 %	14 %	17 %	
Har endret fin.reg. i h.t. ny finansforskrift					71 %
Har lagt opp til mindre finansiell risiko					30 %

Prosjektene i kronologisk rekkefølge



Kommuneloven § 52 (3)

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at **tilfredsstillende avkastning** kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig **finansiell risiko**, og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å **dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall**

Hva er viktig for kommunen?

- Gjeldsforvaltningen
- Kortsiktig likviditet
- Langsiktige finansielle aktiva
- Foretak/selskaper
- Pensjonsinnretningen

Har vi sjekket av:

- **Er langsiktige finansielle aktiva klart definert?**
- **Har vi klart definert hvilke finansielle instrumenter som vi tillater brukt?**
- **Har vi tilstrekkelig egen kunnskap til å håndtere det vi tror vi skal håndtere?**
- **Kjenner vi til MIFID direktivet?**
- **Har vi bestemt oss for hvorledes finansrapporteringen skal utformes?**

Er vi klar over?

- **Risikorammeverket for banker og forsikrings-selskaper er i ferd med å endres (Basel II – III, Solvency II)**
- **BIS vekting systemet er i ferd med å falle vekk og erstattes med rating**
- **Nye regler for verdipapirfond som åpner opp for mer (uoversiktlig) risiko**

BIS-veker

Lån til	Vekter
Den norske stat	0 %
Norsk statsforetak eller tilsvarende risiko tatt opp før 01.01.2003	10 %
Kommune eller tilsvarende kommunal risiko	20 %
Lån mot (simpel) kommunal garanti	100 %
Pantesikrede obligasjoner	10 %
Finansinstitusjoner	20 %
Pantelån til boligeiendom innenfor 80 % av forsvarlig verdigrunnlag	35 %
Pantelån til fritidseiendom innenfor 60 % av forsvarlig verdigrunnlag	35 %
“Massemarkedet”	75 %
“Alle andre”	100 -150 %

Hvilke områder i reglementet/rutinene er erfaringsmessig for dårlig

- **NKK veileder er mye brukt, ofte ren kopiering**
- **Reglement gjerne mer omfattende/kompleks enn nødvendig**
 - Små kommuner med over 10 sider reglement
 - Stort utvalg av plasseringsmuligheter
 - Lite eller intet om operasjonell risiko (eks. hvor mange skal ha kompetanse)
- **Varierende beskrivelser av fullmakter**
 - Fullmakter til rådmann
 - Mulighet for videredelegering?
- **Manglende beskrivelser av ansvar**
 - Hvem er ansvarlig for utførelse av prosess
 - Hvem har ansvar for rapportering
 - Hvem kontrollerer
- **Mangel på krav til dokumentasjon av transaksjoner**

Hvilke områder i reglementet/rutinene er erfaringsmessig for dårlig II

PASSIVA:

- **Mangler definisjoner på fast- og flytende rente**
 - Produkt eller bindingstid?
- **Begrensninger mhp. antall lån/ enkeltlåns størrelse,**
 - Skal være operativt rasjonelt og redusere risiko
 - Bestemmelse om spredning av långivere
 - Hva med ekstremsituasjoner med kun 1 långiver?
- **Manglende fokus på refinansieringsrisiko**
 - Begrensninger på kredittforfall mangler
- **Hva med kommunale garantier?**
 - Ikke nevnt i forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning, men en stor del av det totale risikobildet
 - Hva om låntager tar stor refinansieringsrisiko (vesentlig finansiell risiko)?

Hvilke områder i reglementet/rutinen erfaringsmessig for dårlig III

AKTIVA:

- **Ofte mye mer omfattende en reglene for passiva**
 - Gjelder også for gjeldstunge kommuner uten innskudd å plassere
- **Mismatch mellom risiko og plasseringsprodukt**
 - Eks. strengere krav til plassering i vanlig bankinnskudd enn sertifikat og obligasjonsplassering
 - Løpetidsbegrensninger mangler i flere tilfeller
- **Ofte detaljerte begrensninger på tillatt beløpsgrense og rating**
 - Definerer ikke rating
 - Med bare min. rating kan det føre til «overplassering» i nederste segment
- **Mangelfulle beskrivelser av håndtering av avvik**
 - Skal rettes opp,
 - Hva om en obligasjon blir nedvurdert (nedsatt rating) under tillatt grense?

Eksempel på gjeldsinstrumenter i finanssektoren



- Obligasjoner med fortrinnsrett
- Senior usikrete obligasjoner/innskudd
- Tidsbestemt ansvarlig lånekapital
- Evigvarende ansvarlig lånekapital
- Fondsobligasjoner

OMF – obligasjoner med fortrinnsrett

Europeisk minimumsstandard:

- Obligasjonen er utstedt av – eller obligasjonseieren har på annen måte krav på dekning hos – en kredittinstitusjon som er underlagt offentlig tilsyn og regulering
- Obligasjonseieren har krav mot en sikkerhetsmasse som går foran kravene fra de usikrete kreditorene til kredittinstitusjonen
- Kredittinstitusjonen er forpliktet til å sørge for at sikkerhetsmassen til enhver tid er tilstrekkelig til å dekke kravene fra obligasjonseierne
- Kredittinstitusjonens forpliktelser knyttet til sikkerhetsmassen er under tilsyn av offentlige myndigheter eller andre uavhengige institusjoner

Typer av finansiell risiko - eksempler

- Kredittrisiko – pm fond 2001
- Renterisiko – kommune 1994
- Likviditetsrisiko – fylkeskommune 2008
- Aksjekursrisiko – kommune 2008
- Valutakursrisiko – pensjonsfond utland
- **Makroøkonomisk risiko**

Alle risikoene skal "lukke inne", dvs. begrenses med konkrete rammer som ses i sammenheng

Hva sier forskriften om aktivarapportering?

§ 7. Innholdet i rapporteringen

Rapporteringen skal inneholde en **beskrivelse** og **vurdering** av:

a) Aktiva

- Sammensetningen av aktiva
- **Markedsverdi**, samlet og fordelt på de ulike typer aktiva
- Vesentlige markedsendringer
- Endringer i risikoeksponering
- Avvik mellom faktisk forvaltning og kravene i finansreglementet
- Markedsrenter og egne rentebetingelser

Hva sier forskriften om passivarapportering?

§ 7. Innholdet i rapporteringen

Rapporteringen skal inneholde en **beskrivelse** og **vurdering** av:

a) Passiva

- Sammensetningen av passiva
- **Løpetid for passiva**
- **Verdi**, samlet og fordelt på de ulike typer passiva
- Vesentlige markedsendringer
- Endringer i risikoeksponering
- Avvik mellom faktisk forvaltning og kravene i finansreglementet
- Markedsrenter og egne rentebetingelser

Hvorfor måling av forvaltningsresultater?

- For å regne ut standardisert, konsistent og pålitelig avkastningsresultat
- For å kunne vurdere risikoen (isolert og samlet)
- For å kunne sammenligne forvaltere og mot benchmark

Finansrapportering er noe annet enn økonomirapportering:

Finansrapporten skal gi informasjon om:

- **Avkastning / forrentning / kostnader**
- **Risiko**
- **Likviditet / omsettelighet**

Utfordringer i finansrapportering

- **Behandler aktiva for seg og passiva for seg**
 - Lite fokus på helhet
 - Fører i noen tilfeller til dårlige valg for totalportefølje
 - Eks. påta seg renterisiko, for mye fastrente på gjelden
- **Vurdering av risikoeksponering**
 - Skal være skriftlig vurdering
 - For sertifikater og obligasjoner; Risikoklasser/Rating
- **Vesentlige markedsendringer**
 - Hva har skjedd? Hva hvis endringer skjer?
 - Markedsverdiendringer
 - Fastrentepapirer: Hvordan påvirker 1 % renteendring over hele kurven
 - Valutaendring på 10 %
 - Fall i aksjemarkedet på 30 %
 - Cash flow effekter

Utfordringer i finansrapportering II

- **Markedsrenter og egne rentebetingelser**
 - Hvordan er kommunens avkastning sammenlignet med referanse
 - Er referanseindeksen riktig?
- **Ved bruk av forvaltere:**
 - Sammenlikning:
 - Mot referanse (mandat)
 - Mot hverandre
 - Avkastning vs. risiko – har vi oversikt over hvilken risiko forvalteren tar?
- **De færreste finansrapporter tilfredsstiller forskriftens krav**
 - Mangel på reell finanskunnskap
 - For noen er det kostnad vs. nytte

Tabell for rapportering av kortsiktig likviditet

	31.12.2010		30.04.2011		31.08.2011		31.12.2011	
	Mill NOK	%	Mill NOK	%	Mill NOK	%	Mill NOK	%
Innskudd hos hovedbankforbindelse								
Andelskapital i pengemarkedsfond								
Fond 1								
Fond 2								
?								
Innskudd i andre banker								
Direkte eie av verdipapirer								
Samlet kortsiktig likviditet		100 %		100 %		100 %		100 %
Avkastning siden 31.12.2009			?		?		?	
Avkastning benchmark (ST1X)			?		?		?	
Bekreftelse på at alle plasseringer er gjort med ≤ 20 % BIS vekt								
Bekreftelse på enkelteksponering ≤ 2 % av forvaltningskapital								
Bekreftelse på fondseksponering ≤ 5 % av forvaltningskapital								
Bekreftelse på enkeltpapir ≤ 12 måneders løpetid								
Største tidsinnskudd	NOK ? mill		NOK ? mill		NOK ? mill		NOK ? mill	
Største enkeltpapirplassering	NOK ? mill		NOK ? mill		NOK ? mill		NOK ? mill	

Tabeller for rapportering av langsiktige finansielle aktiva

<u>kommune</u>	STATUS 31.12.xx			30.04.xx		
	Beløp	Dur.	Kom.	Beløp	Dur.	Kommentar
Sum Risikoklasse 1	0			0		BIS vekt 0
Sum Risikoklasse 2	0			0		BIS vekt ≤ 20 %
Sum Risikoklasse 3	0			0		BIS vekt ≤ 100 % og IG
Sum Risikoklasse 4	0			0		High yield
Sum Risikoklasse 1-4	0			0		Samlet renteplassering
Sum norske aksjefond	0			0		
Sum intern. Aksjefond	0			0		
Sum Risikoklasse 5	0			0		
Sum Risikoklasse 6	0			0		
Sum bank	0			0		
TOTALT	0		0 %	0		

	Allokering	Minimum	Normal (benchmark)	Benchmark avkastning	Maks.	Portefølje avkastning	Portefølje avkastning	Under-/ overvekt
A	Innskudd i bank	0 %	5 %		10 %	0,0 %		
B	Risikoklasse 1, 2 og 3	65 %	80 %		95 %	0,0 %		
D	Risikoklasse 4	0 %	5 %		10 %	0,0 %		
E	Risikoklasse 5 og 6	5 %	10 %		15 %	0,0 %		
	SUM		100,0 %			100,0 %		

Den absolutte risikoen:

I sitt tilsyn av livselskaper, skadeselskaper og pensjonskasser (institusjoner som forvalter andres midler med tanke på å oppnå høyest mulig avkastning gitt avtalte forpliktelser) har Kredittilsynet innført bruk av stresstester og har definert et standard stresstestscenario (Kredittilsynets rundskriv 30/2001). I h. t. dette scenariet anbefales selskapene å legge til grunn følgende forutsetninger:

- et fall i hovedindeksen ved Oslo Børs på 30 prosent
- et fall på 20 prosent i tilsvarende indekser i det internasjonale aksjemarkedet
- en renteøkning (parallelle skift i rentekurven) på 2 prosentpoeng i det norske og det internasjonale markedet.

I stresstesten vil det være naturlig å ta utgangspunkt i eiendelenes markedsverdi, også i de tilfeller der regnskapsreglene gir bestemmelser om eller åpner for å velge andre verdivurderingsprinsipper. Dersom det anses nødvendig, skal testen også omfatte en vurdering av valutarisiko.

Kan kommunesektoren nyttiggjøre seg samme tankegang sett i forhold til "vesentlig finansiell risiko"?

Stresstest

Stresstest			kommune		
Aktiva	Balanse %	Balanse MNOK	Endrings parameter	Durasjon	Beregnet tap
Gjeld med p.t./flytende rente	75 %	510	2 %		-10,2
Gjeld med fast rente	25 %	170			
Samlet buttogjeld	100 %	680			-10,2
Lån m renteoverv.m/ansvarlig utlån		200	2 %		4,0
Bankinnskudd og pm		108	2 %		2,2
pm og obligasjonsfond			2 %	3	0,0
Ledig likv. og andre midler b. for driftsform	0 %	108	2 %		2,2
Kort pengem	25 %	45	2 %	0,5	-0,5
Anleggsobligasjoner		0	2 %		0,0
N. onløpsobligasjoner	37 %	67	2 %	4,0	-5,3
U. onløpsobligasjoner	0 %	0	2 %		0,0
Fast eiendom	8 %	14	-10 %		-1,4
Norske aksjer	13 %	23	-30 %		-7,0
Utenl. aksjer	17 %	31	-20 %		-6,1
Netto valutaposisjon	12 %	22	-10 %		-2,2
Langsiktige finansielle aktiva	100 %	180			-22,5
Samlete finansielle aktiva		288			
Mulig tap vil utgjøre :			-26,6		
Gule felt må fylles inn med kommunens egne tall					

Finansforskriften - § 8. Rutiner for finansforvaltningen

Det skal etableres **administrative rutiner** som sørger for at finansforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, gjeldende lover og finansforskriften, og at finansforvaltningen er gjenstand for **betryggende kontroll**.

Det skal herunder etableres rutiner for **vurdering og håndtering** av finansiell risiko, og rutiner for å **avdekke avvik** fra finansreglementet.

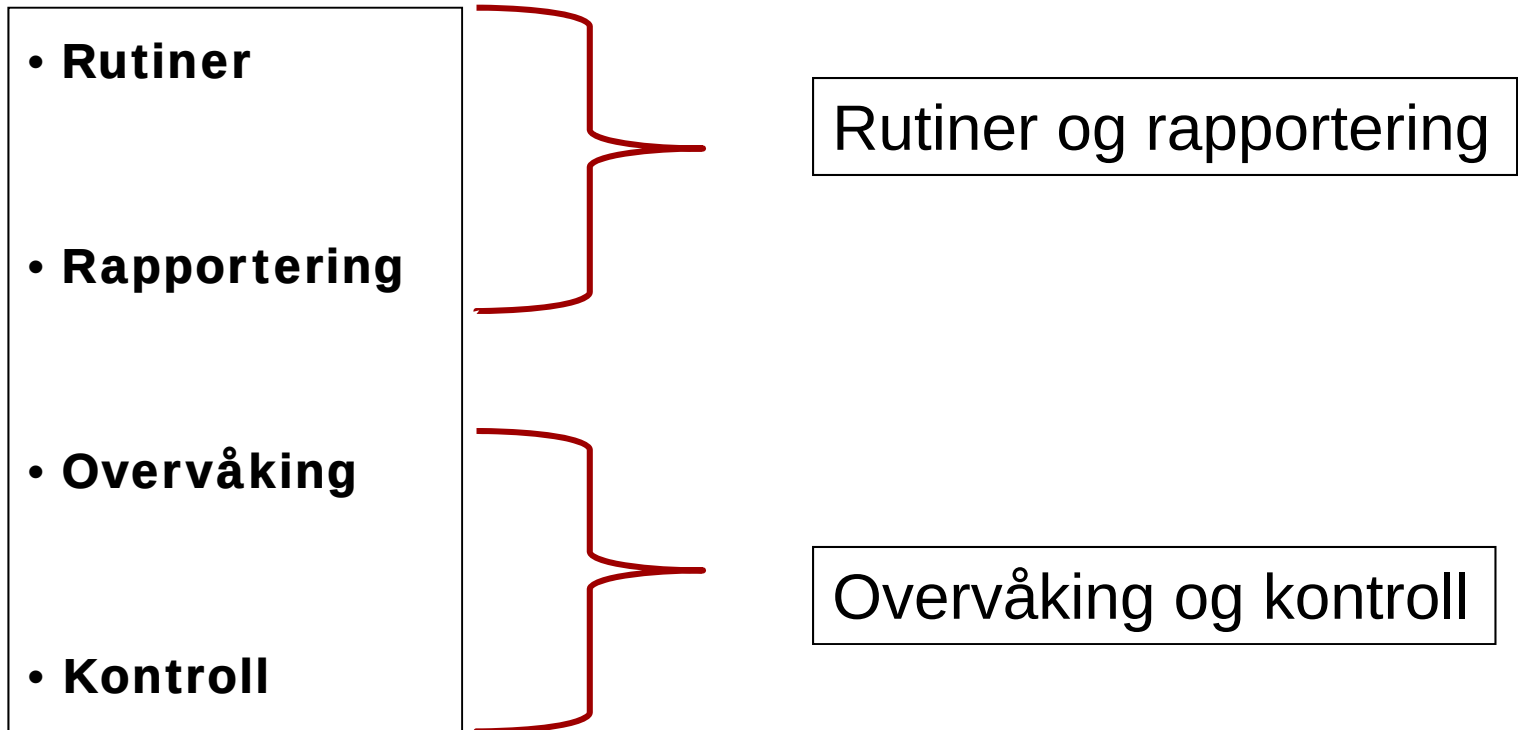
Kommunestyret [] skal **påse at uavhengig instans** med kunnskap om finansforvaltning vurderer rutinene.

Kommunestyret [] skal **påse** at slike rutiner er **etablert og etterleves**.

Konsekvenser av § 8 (rutiner for finansforvaltningen):

- etableres administrative rutiner
- gjenstand for betryggende kontroll
 - betryggende system for **internkontroll**
- rutiner for vurdering av finansiell risiko
 - vurdering av alle typer av finansiell risiko før avtaleinngåelse
 - forsvarlig og betryggende **saksutredning** før avtaler inngås
 - prosedyrer og retningslinjer for overvåkning og vurderinger
 - avklare om den finansielle risiko er vesentlig
- rutiner for håndtering av finansiell risiko
 - prosedyrer og retningslinjer for hvordan finansiell risiko skal håndteres
- tilpasset forvaltningens kompleksitet
- **baseres på egen kunnskap**
- uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning vurderer rutinene
- **kommunestyret skal påse at slike rutiner er etablert og etterleves**

”Rutiner, rapportering, overvåking og kontroll”



Finansreglement

- Mal for saksframlegg for nytt finansreglement
- Hvordan anslå "vesentlig finansiell risiko"
 - Stresstest
 - Value at Risk (VaR)
- Politikernes ansvar og roller
- Administrasjonens ansvar og roller
- Mal for finansreglement
 - Helt enkelt
 - Uten langsiktige finansielle aktiva
 - Med langsiktige finansielle aktiva

Likviditetsbudsjett

- Mal for likviditetsbudsjett
- Regler for likviditetsstyring

Finansforvaltning

- Mal for rutiner for forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål
- Mal for rutiner for forvaltning av gjeldsporteføljen og øvrige finansieringsavtaler
- **Mal for etablering av langsiktige finansielle aktiva**
- Mal for rutiner for forvaltning av langsiktige finansielle aktiva
- **Mal for rutine for godkjenning av nye investerings- og sikringsaktiviteter**

Internkontroll

- **Mal for etablering av data for internkontroll**

Handelsskjema kortsiktig likviditet**Sluttseddel ID:****Handelsdato:**

xx.xx.20xx

Aktivaklasse:

Er det sjekket av at handelen er i overensstemmelse med
finansreglementets risikorammer for kortsiktig likviditet?

☐

Er det sjekket av at det er ledig risikokapasitet i den
aktuelle risikoklasse?

☐

Er det sjekket av at handelen størrelsesmessig er
innenfor tillatte enkeltrammer?

☐

**Begrunnelse for
plasseringen/salget:**

Handlet av:

XX

Kontrollert av:

YY

Aktivaklasser:

- A 1. Bankinnskudd med flytende rente
- A 2. Bankinnskudd med fast rente (rentebinding)
- A 3. Pengemarkedsfond med 20 % BIS-vekt
- A 4. Pengemarkedsfond med 100 % BIS-vekt
- A 5. Obligasjonsfond med 20 % BIS-vekt
- A 6. Obligasjonsfond med 100 % BIS-vekt
- A 7. Enkeltpapir med BIS-vekt lavere eller lik 20 %
- A 8. Enkeltpapir med BIS-vekt > 20 %, men "investment grade"

Handelsskjema gjeldsforvaltning

Sluttseddel ID: _____

Handelsdato: xx.xx.20xx

Produktgruppe: _____

Er det sjekket av at handelen er lovlig i h. t.
kommunestyrets vedtak?

☐

Er det sjekket av at handelen er i overensstemmelse
med finansreglementets risikoramme for
gjeldsforvaltning?

☐

Er det sjekket av at det er ledig risikokapasitet i den
aktuelle produktgruppe?

☐

Er det sjekket av at handelen er i overensstemmelse
med regler for lånestørrelse/låneforfall?

☐

Begrunnelse for
låneopptak/refinansiering
/rentetilpasning:

Handlet av: _____ XX

Kontrollert av: _____ YY

Produktgruppe:

- B 1. Lån med p.t. rente
- B 2. Lån basert på NIBOR +/- margin
- B 3. Sertifikatlån
- B 4. Fastrentelån, rentebinding 1 - 3 år
- B 5. Fastrentelån, rentebinding 3 - 5 år
- B 6. Fastrentelån, rentebinding > 5 år
- B 7. Fremtidig renteavtale (FRA)
- B 8. Rentebytteavtale, får kort - betaler lang
- B 9. Rentebytteavtale, får lang - betaler kort

Handelsskjema langsiktige finansielle aktiva**Sluttseddel ID:** _____**Handelsdato:** xx.xx.20xx**Aktivaklasse:** _____

Er det sjekket av at de aktuelle midler faktisk er langsiktige finansielle aktiva

☐

Er det sjekket av at det aktuelle produkt/instrument er tillatt i h. t. finansreglementet

☐

Er det sjekket av at handelen er i overensstemmelse med reglementets risikorammer for langsiktige fin. aktiva?

☐

Er det sjekket av at det er ledig risikokapasitet i den aktuelle risikoklasse?

☐

Er det sjekket av at handelen størrelsesmessig er innenfor tillatte enkeltrammer?

☐

Begrunnelse for plasseringen/salget:

Handlet av:_____
XX**Kontrollert av:**_____
YY**Aktivaklasser:**

- C 1. Bankinnskudd med flytende rente
- C 2. Bankinnskudd med rentebinding
- C 3. Rentefond med BIS-vekt lavere eller lik 20 %
- C 4. Rentefond med bare "Investment grade" papirer
- C 5. Rentefond med "high yield" papirer
- C 6. Enkelrentepapir med BIS-vekt lavere eller lik 20 %
- C 7. Enkelrentepapir med "Investment grade" status
- C 8. Enkelrentepapir med "high yield" status
- C 9. Eiendomsinvesteringer (uavh.av org. form)
- C 10. Norske aksjefond
- C 11. Internasjonale aksjefond
- C 12. Enkeltaksjer, børsnotert
- C 13. Enkeltaksjer, annet
- C 14. Valutasikring

Hva sier finansforskriften om kontroll?

Finansforskriften bygger på det vanlige kontrollsystemet og inneholder ikke noen spesielle regler om kontrollutvalget og revisors rolle i kontrollen med finansforvaltningen.

Revisjon av årsregnskapet er rettet mot å bekrefte den økonomiske informasjonen i regnskapet, av at den er stilt opp iht. regnskapsreglene og mot at den økonomiske internkontrollen er organisert på en trygg og forsvarlig måte.

Revisjon av finansforvaltningen opp mot kommunelovens § 52, finansforskriften og kommunens finansreglement må avtales som en **egen forvaltningsrevisjon**.

85 anbefalinger for styrket interkontroll i kommunene

Anbefaling 33:

Internkontrollen til administrasjonssjefen må omfatte finansforvaltninga og være tilpasset den risikoen som finansreglementet åpner for

Anbefaling 34:

Det er behov for rettledning til folkevalgte i kommunestyre og kontrollutvalg om finansforvaltning og kontrollen med finansforvaltningen

Anbefaling 35:

Departementet bør vurdere revisors oppgaver i forbindelse med regnskapsrevisjonen med sikte på å klargjøre om revisor skal vurdere om finansforvaltningen er i tråd med finansreglementet

God kommunal finansskikk (GKFS)?

Som en «parallell» til Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS), vurderer vi å etablere et «miljø» for god kommunal finansskikk (**GKFS**)

GKFS kan ikke ha samme status som GKRS i den forstand at det gis bindende standarder som tilnærmet har lovs kraft. Til det er finansområdet for lite eksakt og for mye i bevegelse.

GKFS kan i stedet for standarder, utarbeide retningsgivende **normer**