

# Ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

*Fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 9. juni 2009 med hjemmel i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 52 nr. 2.*

## **§ 1. Virkeområde**

Forskriften gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet.

## **§ 2. Reglement for finansforvaltningen**

Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi regler for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning.

Reglementet skal vedtas minst én gang i hver kommunestyre- og fylkestingsperiode.

## **§ 3. Rammer for reglementet**

Kommunestyret og fylkestinget skal ved fastsettelsen av reglementet vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser. Reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finansforvaltning.

Ved forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål skal det legges vekt på lav finansiell risiko og høy likviditet.

Det skal i kommunen eller fylkeskommunen være kunnskap om finansforvaltning som til enhver tid er tilstrekkelig for at kommunen eller fylkeskommunen kan utøve sin finansforvaltning i tråd med sitt finansreglement. Dette gjelder også når kommunen eller fylkeskommunen kjøper finansforvaltningstjenester fra andre.

## **§ 4. Innholdet i reglementet**

Reglementet skal omfatte forvaltningen av kommunens eller 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.

### **§ 5. *Kvalitetssikring av reglementet***

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning vurderer om finansreglementet legger rammer for en finansforvaltning som er i tråd med kommunelovens regler og reglene i denne forskrift. Vurderingen skal skje før reglementet vedtas i kommunestyret og fylkestinget.

### **§ 6. *Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget***

Administrasjonssjefen skal minst to ganger i året legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser status for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning.

I tillegg skal administrasjonssjefen etter årets utgang legge fram en rapport for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Bestemmelsen gjelder tilsvarende for kommuneråd eller fylkesråd i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisme.

### **§ 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

b) Passiva

- Sammensetning 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

### **§ 8. *Rutiner for finansforvaltningen***

Det skal etableres administrative rutiner som sørger for at finansforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, gjeldende lover og denne forskrift, 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 og fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning vurderer rutinene.

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at slike rutiner er etablert og etterleves.

### **§ 9. *Ikrafttredelse***

Forskriften trer i kraft 1.7.2010.

Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 5. mars 2001 nr. 299 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning.

## **Merknader**

### **Til § 1:**

Bestemmelsen angir at forskriften gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet. Dette omfatter også virksomhet i kommunale og fylkeskommunale foretak etter kommuneloven kapittel 11 og interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27. Også disse virksomhetene skal utøve forvaltningen i tråd med finansreglementet.

Forskriften angir ikke krav om at det skal fastsettes egne finansreglement for finansforvaltningen i slike virksomheter. Kommunen eller fylkeskommunen kan imidlertid dersom en anser det hensiktsmessig, innenfor rammene og begrensningene som er gitt i kommunens eller fylkeskommunens finansreglement, utarbeide nærmere regler for slike virksomheters forvaltning av midler og gjeld.

### **Til § 2:**

**Første ledd** gjentar kravet i kommuneloven § 52 nr. 1 om at kommunestyret og fylkestinget selv skal gi regler for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning (finansreglement).

Med regler for finansforvaltning siktes det til målsettinger, strategier, rammer og begrensninger for forvaltning av finansielle aktiva (plassering av kommunens eller fylkeskommunens 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.

Det følger av kommuneloven § 52 nr. 1 at det enkelte kommunestyre og fylkesting selv skal gi regler for finansforvaltningen. Kommunestyret og fylkestinget kan således ikke delegere ansvaret for å fastsette regler for finansforvaltningen (finansreglementet) til underordnet organ. Kommunestyret og fylkestinget må selv (som et minimum) ta stilling til hvordan finansreglementet skal utformes i tråd med reglene i kommuneloven og denne forskrift. Herunder følger det at kommunestyret og fylkestinget selv tar stilling til krav til avkastning og hvor stor risiko kommunen og fylkeskommunen påtar seg (innenfor lovens rammer), jf. kommuneloven § 52 nr. 3 (se også Ot.prp. nr 43 (1999-2000) s. 104 og 136).

Kommunestyret og fylkestinget har etter kommunelovens alminnelige regler adgang til å delegere myndighet til annet folkevalgt organ. Slik delegasjonsadgang vil også foreligge når det gjelder spørsmål om kommunens og fylkeskommunens finansforvaltning. Delegasjonsadgangen vil imidlertid være avgrenset til saker hvor ikke kommunestyret og fylkestinget selv er pålagt å fatte vedtak. Det ligger til grunn at

delegert myndighet i spørsmål om finansforvaltningen må utøves innenfor det fastsatte finansreglementet.

Kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette at avgjørelser av visse spørsmål knyttet til finansforvaltningen ikke skal delegeres, men avgjøres av kommunestyret eller fylkestinget selv. Dette kan eksempelvis være avgjørelser knyttet til inngåelse av finansielle avtaler av en viss størrelsesorden.

Adgangen til å delegere myndighet til administrasjonssjefen er avgrenset til å gjelde saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. kommuneloven § 23 nr. 4, hvor det heter at *”Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet”*.

Administrasjonssjefen forestår (etter vedtak om delegasjon) den løpende finansforvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget, innenfor det finansreglementet kommunestyret eller fylkestinget vedtar. Administrasjonssjefen har en selvstendig plikt til å vurdere hvorvidt saker er å anse som prinsipielle, og eventuelt å legge fram saker av prinsipiell betydning.

Hva som regnes som saker av prinsipiell betydning vil på generelt grunnlag måtte vurderes ut fra avgjørelsens karakter og konsekvenser for kommunen og fylkeskommunen, og ut fra i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av saken kan anses klargjort gjennom kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, instruksjer eller tidligere praksis.

Det ligger til grunn at kommunestyret og fylkestinget fastsetter et finansreglement med klare fullmakter fra kommunestyret og fylkestinget til administrasjonssjefen til å forestå finansforvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. I tillegg til å bidra til en klar ansvarsdeling mellom kommunestyret/fylkestinget og administrasjonen, vil klare fullmakter fra kommunestyret eller fylkestinget bidra til at administrasjonssjefen kan forestå den løpende finansforvaltningen på en effektiv måte på vegne av kommunestyret eller fylkestinget.

For kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisme (kommuneråd eller fylkesråd) vises det til kommuneloven § 20.

Departementet viser til kommuneloven § 76, som angir at kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Dette innebærer at kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å føre tilsyn med at finansreglementet etterleves.

**Andre ledd** angir at finansreglementet skal vedtas minst én gang i hver kommunestyre- og fylkestingsperiode. Utformingen av finansreglementet skal være

gjenstand for drøftinger og behandling i kommunestyret eller fylkestinget, jf. første ledd.

Finansreglementet bør dekke hvordan finansforvaltningen skal utøves både i gode og dårlige tider. Finansreglementet bør ha en langsiktig tidshorison, og være robust mot svingninger i finansmarkedet. Det anses likevel naturlig at kommuner og fylkeskommuner gjennomgår egen finansforvaltning og oppdaterer finansreglementet med *jevne* mellomrom.

Det kan være hensiktsmessig at finansreglementet vurderes årlig av kommunestyret eller fylkestinget med tanke på om det er behov for endringer, eksempelvis i forbindelse med rapporteringen til kommunestyret eller fylkestinget, jf. forskriften § 6. Det kan videre være hensiktsmessig å vurdere finansreglementet ved vesentlige markedssvingninger. Hvor ofte finansreglementet bør vurderes, utover reglementets minimumskrav, vil også kunne bero på kompleksiteten i finansforvaltningen, og andre forhold av betydning for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning.

### **Til § 3:**

**Første ledd** angir at kommunestyret og fylkestinget ved fastsettelsen av finansreglementet skal vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser. Første ledd angir videre at reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finansforvaltning.

Bestemmelsen har som formål å ivareta at kommuner og fylkeskommuner skal være i stand til å yte et godt og stabilt tjenestetilbud. En finans- og økonomiforvaltning som er forsvarlig både i mål og utforming er grunnlaget for å oppnå dette.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommuneloven § 52 nr. 3, som angir at *"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"*.

Bestemmelsen i kommuneloven slår fast som et grunnleggende prinsipp at finansforvaltningen skal skje slik at den ivaretar hensynet til balanse mellom avkastning, risiko og likviditet. Det følger av bestemmelsen at kommunestyret og fylkestinget ved fastsettelsen av reglementet skal ta stilling til forholdet mellom avkastning, risiko og likviditet. Det enkelte kommunestyre og fylkesting må selv gjennom fastsettelsen av finansreglementet ta nærmere stilling til hva som er *tilfredsstillende avkastning* og *vesentlig finansiell risiko*, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 136.

I vurderingen av *vesentlig finansiell risiko* vil det imidlertid være naturlig å vurdere både risikoen i kommunens eller fylkeskommunens totale forvaltningsportefølje og risikoen i de enkelte finansielle instrumenter. Hvorvidt den finansielle risiko en kommune eller fylkeskommune tar på seg i sin finansforvaltning er forsvarlig, må ses i sammenheng med kommunens eller fylkeskommunens økonomiske evne til å bære risiko.

Det understrekes at det vil være kommunestyret og fylkestinget selv som må fastsette hva som vil være *tilfredsstillende avkastning* for den enkelte kommune og fylkeskommune (uten at det tas vesentlig finansiell risiko). Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner kan (og i mange tilfeller bør) legge til grunn lav finansiell risiko og mer stabil avkastning for hele forvaltningsporteføljen, og at kommuner og fylkeskommuner ikke vil være pålagt å forvalte *langsiktige finansielle aktiva* med en noe høyere finansiell risiko, jf. merknadene til § 4.

**Andre ledd** angir at ved forvaltning av *ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål* skal det legges vekt på lav finansiell risiko og høy likviditet. Dette er nærmere omtalt i merknadene til § 4.

**Tredje ledd** fastslår at det i kommunen eller fylkeskommunen til enhver tid skal være kunnskap om finansforvaltning som er tilstrekkelig for at kommunen eller fylkeskommunen kan utøve sin finansforvaltning i tråd med sitt finansreglement. Dette innebærer at det skal være samsvar mellom finansreglementet og kommunens eller fylkeskommunens egen kunnskap om finansforvaltning, slik at forvaltningen innrettes på en betryggende måte. Reglementet skal utformes i lys av kommunens eller fylkeskommunens evne til å vurdere og håndtere finansiell risiko. Bestemmelsen fastslår at dette også gjelder når kommunen eller fylkeskommunen kjøper finansforvaltningstjenester fra andre. Bestemmelsen har som formål å presisere kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for at finansforvaltningen utformes og organiseres på en måte som er økonomisk og operasjonelt forsvarlig gitt kompetansen i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Med *kunnskap om finansforvaltning* forstås kompetanse til å kunne foreta faglig kvalifiserte vurderinger av finansiell risiko og den løpende finansforvaltningen, og kompetanse til å kontrollere om forvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, kommunelovens regler og reglene i denne forskrift.

Finansforvaltningen kan innrettes mer eller mindre kompleks. Det følger av bestemmelsen at kravet til kommunens og fylkeskommunens egen kunnskap om finansforvaltning øker med kompleksiteten i finansforvaltningen. Videre følger det av bestemmelsen at jo mer kompleks finansforvaltningen er, desto større krav vil det måtte stilles til kommunens og fylkeskommunens utforming og organisering av finansforvaltningen for at denne skal kunne anses økonomisk og administrativt/operasjonelt forsvarlig.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommuner og fylkeskommuner kan kjøpe forvaltningstjenester fra andre. Kommuner og fylkeskommuner står fritt til å velge om de ønsker dette. Dersom det kjøpes forvaltningstjenester fra andre, ligger det til grunn at forvaltningen skal utøves i tråd med kommunens og fylkeskommunens finansreglement.

Det følger videre av bestemmelsen at når kommunen eller fylkeskommunen kjøper finansforvaltningstjenester fra andre, skal finansreglementet fortsatt baseres på kommunens og fylkeskommunens egen kunnskap om finansforvaltning. Dersom kommunen eller fylkeskommunen kjøper forvaltningstjenester fra andre, må kommunen og fylkeskommunen likevel selv kunne være i stand til å foreta faglig kvalifiserte vurderinger av finansiell risiko og den løpende finansforvaltningen, og være i stand til å kontrollere om forvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, kommunelovens regler og reglene i denne forskrift.

Bestemmelsen anses som en utdyping av kommuneloven § 23 nr. 2, som pålegger administrasjonssjefen å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

#### **Til § 4:**

Bestemmelsen angir hva reglementet minst skal inneholde. Kravene i bestemmelsen, og beskrivelsen i denne merknaden av hva finansreglementet skal omfatte, er ikke uttømmende. Den enkelte kommune og fylkeskommune må vurdere om det kan være hensiktsmessig eller nødvendig å supplere finansreglementet ytterligere.

Tidshorisonten for når midler (finansielle aktiva) skal anvendes er avgjørende for forvaltningen av midlene, herunder hvilken risiko/avkastning en bør legge til grunn for forvaltningen. Jo lengre tidshorisont, jo mer forsvarlig kan det være å ta noe høyere risiko for å kunne oppnå en noe høyere forventet avkastning på midlene. Bestemmelsen skiller derfor mellom forvaltningen av *ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål* og forvaltningen av *langsiktige finansielle aktiva* atskilt fra kommunens og fylkeskommunens midler beregnet for driftsformål.

Det vises til § 3 andre ledd, 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 reglene i kommuneloven og forskriften åpner for at *langsiktige finansielle aktiva* kan forvaltes slik at man godtar noe høyere finansiell risiko, og eventuelt lavere likviditet, i bytte mot muligheten for en noe høyere avkastning på lang sikt. En forutsetning vil være at det anses forsvarlig å fokusere mindre på kortsiktige svingninger i markedet (som følge av større risiko). *Langsiktige finansielle aktiva* kan likevel ikke forvaltes slik at det tas vesentlig finansiell risiko, jf. kommuneloven § 52 nr. 3 og forskriften § 3 første ledd.



Det understrekes at dette ikke må forstås slik at kommuner og fylkeskommuner er pålagt å forvalte *langsiktige finansielle aktiva* med en høyere finansiell risiko.

Det presiseres at skillet mellom *ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål og langsiktige finansielle aktiva* ikke entydig tilsvarer skillet mellom omløpsmidler og anleggsmidler i årsregnskapet. Eksempelvis vil langsiktige finansielle aktiva etter regnskapsreglene kunne måtte regnes som finansielle omløpsmidler.

Departementet minner om reglene for regnskapsføring av finansielle eiendeler, som innebærer at verdiendringer på finansielle eiendeler i mange tilfeller skal regnskapsføres i året de oppstår. Det vises til forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap for kommuner og fylkeskommuner § 8 og god kommunal regnskapsskikk (Kommunal Regnskapsstandard nr. 1). Forvaltningen av langsiktige midler vil dermed kunne ha budsjettmessige effekter, og være utslagsgivende for kommunens eller fylkeskommunens *velferdstjenester* på kort sikt. For eksempel dersom tap på finansplasseringer innebærer regnskapsmessig merforbruk og krav til inndecking i påfølgende år, eller dersom tap på finansplasseringer ikke er innarbeidet i kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett. Dette innebærer at det vil kunne være nødvendig at kommuner og fylkeskommuner, i den grad kommunen eller fylkeskommunen har midler som forvaltes langsiktig og som er utsatt for markedssvingninger, innretter sin økonomiforvaltning slik at det finnes buffere (fondsmidler) som kan benyttes til å skjerme tjenesteproduksjonen for negative verdiendringer på plasseringene. Det vises her til kommuneloven § 46 nr. 6 som angir krav om at det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og *nødvendige avsetninger*. Nødvendige avsetninger omfatter avsetninger som anses nødvendige av hensyn til god kommunal økonomiforvaltning, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 131.

**Første ledd** innebærer at reglementet skal omfatte forvaltningen av alle finansielle aktiva (plasseringer) og all passiva (gjeld). Det følger av første ledd bokstav a at reglementet skal inneholde regler for forvaltning av kommunens og fylkeskommunens *ledige likviditet og andre midler beregnet for driftsformål*.

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

Som et utgangspunkt legger departementet til grunn at dette typisk er:

- løpende inntekter som skal dekke løpende utgifter,
- en andel av midler på disposisjonsfond eller ubundet investeringsfond,
- ubrukte øremerkete drifts- og investeringstilskudd,
- midler på selvkostfond,

- midler på bundne fond, hvor det eventuelt er fastsatt krav om at midler skal være disponible til enhver tid
- ubrukte lånemidler, herunder ubrukte lånemidler tatt opp til eget lånefond.

*Ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål* skal forvaltes med *lav finansiell risiko og høy likviditet*, jf. § 3 andre ledd. Finansiell risiko er nærmere omtalt under merknadene til andre ledd.

Bestemmelsen utdyper kravet i kommuneloven § 52 nr. 3, som angir at forvaltningen skal skje "... *under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall*". Dette innebærer at det til enhver tid skal være ledige likvider til å dekke utbetalinger. Kommunens og fylkeskommunens midler må følgelig i tilstrekkelig grad plasseres i verdipapirer med tilstrekkelig likviditet.

En kommune eller fylkeskommune er likvid dersom den kan innfri betalingsforpliktelser etter hvert som de forfaller. Likviditetsstyring er avgjørende for at kommunens eller fylkeskommunens daglige drift og investeringer kan utføres "uten forstyrrelser" på grunn av mangel på likviditet. Likviditetsstyringen må sikre at kommunens og fylkeskommunens midler plasseres slik at det til enhver tid vil kunne være ledige likvider til å dekke løpende utbetalinger i tråd med lovens krav. Likvider vil typisk være kontanter, bankinnskudd og verdipapirer med en gjenstående løpetid på tre måneder eller kortere.

Kommunal finanshåndbok (red. Jørgensen, 2008) definerer likviditet (som egenskap ved et verdipapir) slik: "*Et verdipapir er likvid når forskjellen mellom de kjøps- og salgskurser som stilles er liten, og det kan omsettes store volum av verdipapiret med begrenset virkning på kursen på verdipapiret.*" Likviditetsrisiko er en av flere former for finansiell risiko som kommunen eller fylkeskommunen må ta hensyn til.

Det følger av første ledd bokstav b at reglementet skal inneholde regler for forvaltning av kommunens og fylkeskommunens *langsiktige finansielle aktiva*.

Med "*langsiktige finansielle aktiva*" menes midler som ikke må regnes som *ledige likvider og andre midler beregnet for driftsformål*, og som ut fra kommunens og fylkeskommunens økonomiske situasjon kan anses forsvarlig å forvalte med en lang tidshorisont med noe mindre fokus på kortsiktige markedssvingninger. *Langsiktige finansielle aktiva* skiller seg fra *ledige likvider og andre midler beregnet for driftsformål* ved at forvaltningen av *langsiktige finansielle aktiva* ikke skal være utslagsgivende for kommunens eller fylkeskommunens betalingsevne på kort sikt.

Det følger av første ledd bokstav c at reglementet skal inneholde regler for forvaltning av kommunens og fylkeskommunens *gjeldsportefølje og øvrige finansieringsavtaler*.

Innlånskostnadene har vesentlig betydning for kommuners og fylkeskommuners økonomi. Forvaltning av finansielle passiva (gjeldsporteføljen) er således en viktig del av kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning med tanke på å oppnå lave lånekostnader og håndtering av risiko for renteendringer. I likhet med de øvrige forvaltningstyper, er det kommunestyrets eller fylkestingets ansvar å angi hvordan denne forvaltningen skal håndteres.

**Andre ledd** angir hva reglementet minimum skal angi. Andre ledd bokstav a innebærer at kommunestyret og fylkestinget skal gi en framstilling av formålet med forvaltningen i finansreglementet. En formålsbeskrivelse vil omfatte overordnede rettesnorer for forvaltningen av ulike finansielle aktiva og finansielle passiva. Formålsbeskrivelsen skal i tråd med forskriften § 3 første ledd vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser.

Formålsbeskrivelsen kan for eksempel omfatte preferanser/holdninger til bruken av finansielle instrumenter som bidrar til å øke forvaltningens kompleksitet, preferanser 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), eller preferanser for valget mellom faste og flytende renter på innlån.

Andre ledd bokstav b innebærer at kommunestyret og fylkestinget i finansreglementet skal foreta en avgrensning av hvilke av kommunens og fylkeskommunens midler som regnes for å være langsiktige finansielle aktiva, og som kan forvaltes innenfor en lang tidshorison, jf. merknadene til første ledd.

Andre ledd bokstav c innebærer at kommunestyret og fylkestinget i finansreglementet skal fastsette de rammer og begrensninger for forvaltningen som skal gjelde for de ulike forvaltningstypene som er angitt i første ledd. Bokstav c innebærer videre at kommunestyret og fylkestinget herunder skal definere tillatt risikonivå, krav til risikospredning og tillatte finansielle instrumenter, og på den måten angi hvordan den finansielle risiko som kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for skal håndteres på et overordnet nivå.

Bestemmelsen må forstås slik at finansreglementet må angi hvordan finansiell risiko skal håndteres ved å fastsette hvordan plasseringene skal fordeles på ulike aktivaklasser, debitorgrupper og utstedere, herunder hvilke finansielle instrumenter som skal være tillatt, og begrensninger for hvor stor del av midlene som kan plasseres i ett enkelt verdipapir (eksempelvis en enkelt aksje eller en enkelt obligasjon). Plassering i eksemplvis aksjemarkedet bør begrenses til en angitt prosentdel (normalt et intervall) av kommunens samlede finansielle midler. Det følger videre av dette at kommunen eller fylkeskommunen ikke kan benytte finansielle instrumenter som ikke er angitt i finansreglementet.

*Nærmere om kravet til å definere tillatt risikonivå*

Kommuner og fylkeskommuner er utsatt for finansiell risiko knyttet til plasseringer av midler og lån av midler. Finansiell risiko er usikkerhet om den framtidige verdien av plasseringen eller forpliktelsen i forhold til verdien på plasseringstidspunktet eller tidspunktet for avtaleinngåelse. Alle kommuner og fylkeskommuner er i større eller mindre grad utsatt for finansiell risiko.

Det er samvariasjon mellom grad av risiko og avkastningspotensialet på plasseringen. Jo høyere forventet avkastning er, jo høyere må en legge til grunn at den finansielle risiko er. Jo lavere finansiell risiko, desto mer stabil og forutsigbar avkastning kan en forvente over tid. Dersom det legges til grunn at en kan forvente å øke avkastningen, må en samtidig legge til grunn at man påtar seg økt risiko.

Det eksisterer ulike typer av finansiell risiko. Den finansielle risiko som ligger i et verdipapir, vil som regel bestå av flere typer risiko samtidig.

Definisjoner av ulike typer av finansiell risiko:

Kredittrisiko	Kredittrisiko representerer faren for at motparten i en kontrakt, for eksempel en låntaker eller motparten i en derivatkontrakt, ikke innfrir sine forpliktelser. Eksempelvis at motpart i en låneavtale eller en selger av en obligasjon ikke betaler tilbake hele eller deler av lånet (inkludert rentene).
Markedsrisiko	Markedsrisiko er risikoen for tap eller økte kostnader som følge av endringer i markedspriser (kurssvingninger) i de verdipapirmarkedene kommunen eller fylkeskommunen er eksponert, herunder:
Renterisiko	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 kommunens eller fylkeskommunens innlån. Endringer i markedsrenten påvirker rentekostnader, og for eksempel også innløsningsverdi på opptatte fastrentelån.
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.
Valutarisiko	Valutarisiko representerer risikoen for tap på plasseringer og lån pga. kurssvingninger i valutamarkedet.
Systematisk risiko i aksjemarkedet (generell)	Systematisk risiko er forbundet med sannsynligheten for at det aktuelle aksjemarkedet vil stige eller falle - både på kort og lang sikt.

markedsrisiko)	
Usystematisk risiko i aksjemarkedet (selskapsrisiko)	Usystematisk risiko 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.

### *Nærmere om kravet til risikospredning*

Krav til risikospredning vil ha sammenheng med definert tillatt risikonivå. Ved å plassere en stor andel av midler i få enkelte aktiva utsetter kommunen eller fylkeskommunen seg gjerne for større finansiell risiko enn om plasseringene spres. Å konsentrere midler i enkeltaktiva vil kunne medføre vesentlig finansiell risiko.

Risikospredning reduserer den finansielle risiko. Plasseringer må spres i tilstrekkelig grad for å begrense den finansielle risiko en påtar seg.

Risikospredning oppnås ved fordeling av midlene på ulike verdipapirer innenfor flere aktivaklasser (eksempelvis aksjer, obligasjoner, sertifikater, bankinnskudd), debitorgrupper (eksempelvis ulike typer/bransjer av aksjeutstedere eller obligasjonsutstedere) og utstedere (ulike selskaper/avtalemotparter). Det må ligge til grunn at verdipapirer som er satt sammen av ulike finansielle instrumenter klassifiseres ut fra det elementet som er drivende for risikoen knyttet til verdipapirer. Eksempelvis at en aksjeindeksert obligasjon klassifiseres i forvaltningsporteføljen som en aksje.

Bokstav c innebærer også at reglementet skal angi rammer og begrensninger for forvaltningen av passiva (gjeldsporteføljen). Dette vil kunne være hvordan en skal forholde seg til markedets forventninger om framtidig rentenivå, hvordan en skal tilpasse seg endringer i rentemarkedet, preferanser for valg mellom fast og flytende rente, valg av tidshorisont for eventuelle rentebindinger mv.

Andre ledd bokstav d angir at finansreglementet skal fastsette tidspunkt for og innhold i rapporteringen av status for finansforvaltningen. Nærmere krav til rapportering er gitt i forskriften §§ 6 og 7.

Andre ledd bokstav e innebærer at kommunestyret og fylkestinget i finansreglementet skal fastsette hvordan avvik fra finansreglementet i finansforvaltningen skal håndteres. Det følger av bestemmelsen at når avvik fra finansreglementet konstateres, skal avvik følges opp i tråd med det som er angitt i reglementet.

Bestemmelsen henspiller på en situasjon der finansforvaltningen av ulike grunner skulle bryte med de rammer og begrensninger for forvaltningen som er fastsatt i finansreglementet. Bestemmelsen er rettet mot en situasjon hvor det er konstatert avvik fra finansreglementet, og hvordan avviket skal følges opp og "lukkes". Det er krav om at kommuner og fylkeskommuner etablerer systemer og rutiner for å avdekke avvik

fra finansreglementet, jf. kravene til rapportering av avvik i §§ 6 og 7, og kravet til interne rutiner i § 8.

Finansreglementet bør dekke hvordan finansforvaltningen skal utøves både i gode og dårlige tider. Det understrekes at finansreglementet angir reglene for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning. Finansreglementet er å anse som fullmakter fra kommunestyret eller fylkestinget til administrasjonssjefen (eller den som har fått delegert myndighet) til å forestå finansforvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. Det klare utgangspunktet er at det ikke skal forekomme avvik fra reglene i finansreglementet. Bestemmelsen i bokstav e må ikke forstås som en hjemmel for tillatelse til avvik fra reglene som følger av finansreglementet. Kravet i bokstav e er imidlertid basert på at det ikke kan ses bort fra at det unntaksvis (av ulike grunner) vil kunne oppstå situasjoner hvor finansforvaltningen likevel bryter med de rammer og begrensninger for forvaltningen som er fastsatt i finansreglementet. Planlagt fravikelse av finansreglementet vil kreve at finansreglementet endres før finansforvaltningen kan innrettes på nytt.

#### **Til § 5:**

Bestemmelsen angir at kommunestyret og fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning vurderer om finansreglementet legger rammer for en finansforvaltning som er i tråd med kommunelovens regler og reglene i denne forskrift. Bestemmelsen angir videre at vurderingen skal skje før reglementet vedtas i kommunestyret og fylkestinget.

Bestemmelsen innebærer at kommunestyret eller fylkestinget har ansvaret for å *påse* at *uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning* har vurdert finansreglementet (før vedtak om finansreglement fattes). Med *uavhengig instans* siktes det til et miljø, et selskap eller en person som står fritt fra:

- den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen
- de/den som skal forvalte porteføljene, dersom kommunen eller fylkeskommunen kjøper forvaltningstjenester fra andre.

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

Med *kunnskap om finansforvaltning* siktes det til faglig kompetanse på finansiell risiko og finansforvaltning. Uavhengig instans *kan* være revisjonen, forutsatt at revisjonen har den nødvendige kunnskap om finansforvaltning.

Bestemmelsen innebærer at uavhengig instans skal vurdere om finansreglementet som legges fram for kommunestyret eller fylkestinget til behandling er i tråd med reglene i kommuneloven og denne forskriften. Det siktes her spesielt til kommuneloven § 52 nr. 3. Det vil også kunne være naturlig at uavhengig instans foretar en vurdering av om

finansreglementet bidrar til å oppfylle kommunestyrets eller fylkestingets målsettinger for finansforvaltningen.

Bestemmelsen innebærer at kvalitetssikringen skal skje i forkant av kommunestyrets og fylkestingets vedtak om finansreglement. Det følger av bestemmelsen at tilsvarende kvalitetssikring i forkant skal foretas dersom reglementet endres.

Det vises til kommuneloven § 23 nr. 2, som pålegger administrasjonssjefen å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Kravet om at uavhengig instans skal vurdere finansreglementet kan anses som et tilleggskrav om særskilt kvalitetssikring av finansreglementet (saksutredningen) før dette legges fram for kommunestyret eller fylkestinget.

Når kommunestyret eller fylkestinget har ansvaret for å påse kvalitetssikring fra uavhengig instans, anses det naturlig at uttalelsen fra uavhengig instans også legges fram for kommunestyret eller fylkestinget. Før finansreglementet legges fram for kommunestyret og fylkestinget til behandling følger det av kravet om forsvarlig saksutredning at det vil måtte vurderes om uttalelsen fra uavhengig instans innebærer at det er nødvendig å justere finansreglementet i tråd med eventuelle merknader i uttalelsen. Dersom vesentlige merknader i uttalelsen ikke tas til følge. Bør dette begrunnes i saksframstillingen.

#### **Til § 6:**

**Første ledd** angir at rapporteringen til kommunestyret eller fylkestinget om status for finansforvaltningen skal skje minst to ganger i året. Det kan være hensiktsmessig å gjennomføre rapporteringen om finansforvaltningen sammen med rapporteringen som skal skje på bakgrunn av forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner § 10 (om budsjettstyring), hvor det skal rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Den praktiske tilrettelegging vil være opp til den enkelte kommune eller fylkeskommune ut fra hva en finner hensiktsmessig.

Dersom det skjer vesentlige endringer i porteføljen på grunn av utviklingen i markedet, enten med hensyn på risiko eller avkastning, bør administrasjonssjefen rapportere til kommunestyret eller fylkestinget uten ugrunnet opphold. Dersom avkastningen avviker fra det budsjetterte og en forventer at dette ikke rettes opp i løpet av budsjettåret, skal dette meldes kommunestyret eller fylkestinget, og kommunestyret eller fylkestinget må foreta endringer av budsjettet, jf. kommuneloven § 47 nr. 2.

**Andre ledd** angir at det i tillegg skal rapporteres en gang etter årets slutt. På grunn av at årsberetningen i kommuner og fylkeskommuner blir lagt fram for kommunestyret eller fylkestinget et stykke ut i det nye året, vil det være mest naturlig for administrasjonssjefen å legge fram en egen rapport om status for

finansforvaltningen til kommunestyret eller fylkestinget nærmere budsjettårets slutt. Årsberetningen bør i tillegg inneholde et sammendrag av utviklingen gjennom året og status ved årets slutt, jf. krav til årsberetningens innhold i henhold til Kommunal regnskapsstandard (F) nr. 6.

**Tredje ledd** angir at bestemmelsene gjelder tilsvarende for kommuneråd eller fylkesråd i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisme.

**Til § 7:**

Bestemmelsen angir krav til hva rapporteringen til kommunestyret og fylkestinget skal inneholde. Kravene er de samme uavhengig av hvordan kommunen eller fylkeskommunen har innrettet sin finansforvaltning. For kommuner og fylkeskommuner med en lite kompleks finansforvaltning er det lagt til grunn at rapporteringen til kommunestyret og fylkestinget under ett eller flere av underpunktene vil kunne gjøres meget enkel innenfor rammene av forskriftens krav. En mer kompleks finansforvaltning vil sette krav til mer utførlig rapportering på de enkelte underpunktene.

Når det gjelder rapportering av forvaltningen av aktiva og passiva, følger det av bestemmelsen at rapporten viser hvordan plasseringene er satt sammen på ulike aktiva, og hvordan gjelden er satt sammen, samt forfallstidspunkt for gjelden. Det skal også rapporteres verdi på aktiva og passiva. For aktiva skal markedsverdi legges til grunn. For gjelden regulerer ikke forskriften om verddivurderingen skal være kostnadsbasert (pålydende verdi) eller markedsverdibasert (hvilken innløsningsverdi gjelden har på det aktuelle tidspunkt), eller om den ene tilnærmingen skal supplere den andre. Den enkelte kommune og fylkeskommune må ut fra egne behov og ut fra betydningen for kommunens og fylkeskommunens beslutninger selv avgjøre hva som er mest hensiktsmessig for rapporteringen. Det kan være formålstjenlig å foreta rapporteringen på et detaljeringsnivå som tilsvarer detaljeringsnivået i finansreglementets krav til fordeling av aktiva, jf. § 4.

Videre skal det rapporteres om vesentlige endringer i markedet, herunder gis en vurdering av hvilken betydning dette har for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal også rapporteres om endringer i den finansielle risiko som kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for, og det skal gis en vurdering av dette.

Dersom det har oppstått avvik mellom kravene i finansreglementet og den faktiske forvaltning, skal dette angis i rapporten. Det vil kunne være hensiktsmessig å angi hvordan avviket håndteres, jf. forskriften § 4 bokstav e.

I tillegg skal det både for egne aktiva og egen gjeld rapporteres aktuelle markedsrenter og hvilke rentebetingelser kommunen eller fylkeskommunen har avtalt.

**Til § 8:**



**Første ledd** angir at det skal etableres administrative rutiner som sørger for at finansforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, gjeldende lover og denne forskrift, og at finansforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

Bestemmelsen angir videre at det herunder skal utarbeides rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet. Det vises til kommuneloven § 23 nr. 2 om administrasjonssjefens ansvar for å etablere et betryggende system for internkontroll. Bestemmelsen presiserer et krav om administrativ internkontroll for finansforvaltningen. Det vil være naturlig at rutinene som utarbeides er tilpasset forvaltningens kompleksitet.

Rutiner for vurdering av finansiell risiko vil inneholde prosedyrer og retningslinjer for vurdering av alle typer av finansiell risiko i finansielle avtaler før avtaleinngåelse. En forsvarlig finansforvaltning må bygge på at finansielle avtaler knyttet til plasseringer og låneopptak er gjenstand for en forsvarlig og betryggende saksutredning før avtaler inngås. En forsvarlig saksutredning er av betydning både for å kontrollere om en følger eget fastsatt finansreglement, og for å avklare om den finansielle risiko er vesentlig. Kommunen eller fylkeskommunen må selv kunne foreta nødvendige faglige vurderinger forut for inngåelse av finansielle avtaler, jf. kravet i forskriften § 3 om at finansreglementet skal baseres på egen kunnskap.

Rutiner for vurdering av finansiell risiko vil videre inneholde prosedyrer og retningslinjer for overvåking og vurderinger av utviklingen i den finansielle risiko som kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for, og forholdet til tillatt risikonivå og krav til risikospredning fastsatt i finansreglementet. Rutiner for håndtering av finansiell risiko vil inneholde prosedyrer og retningslinjer for hvordan finansiell risiko skal håndteres i tråd med finansreglementet.

**Andre ledd** angir at kommunestyret og fylkestinget skal påse at uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning vurderer rutinene. Det vises til merknadene til § 5.

**Tredje ledd** angir at kommunestyret og fylkestinget skal påse at slike rutiner er etablert og etterleves. Det vises til kommuneloven § 76 om kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar.

### **Til § 9:**

Bestemmelsen fastsetter at forskriften trer i kraft 1.7.2010. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 5. mars 2001 nr. 299 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning.

Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner gis frist til 1.7.2010 for å fastsette nytt finansreglement i tråd med denne forskriften. Kommuner og fylkeskommuner kan fastsette nytt finansreglement og innrette finansforvaltningen i tråd med denne forskriften før 1.7.2010. Bestemmelsen i gjeldende finansforskrift nr. 299 av 5. mars

2001 § 3 om at kommunestyret og fylkestinget gjennom reglementet skal ta stilling til rutiner for rapportering fra uavhengig instans som skal vurdere om forvalter(e) følger opp de fastlagte regler for forvaltning gjelder fram til 1.7.2010.