



Revidering av Ås kommunes finansreglement

Saksbehandler: Emil Schmidt

Saksnr.: 17/02169-1

Behandlingsrekkefølge

Møtedato

Formannskapet
Kommunestyret

02.05.2018

Rådmannens innstilling:

1. Rådmannens forslag til finans- og gjeldsreglement av 11.4.2018 vedtas med virkning fra 15.5.2018.
2. Ås kommune skal stille strenge krav til sosiale forhold, etikk og miljø ved plassering av kapital. Alle finansielle plasseringer skal derfor følge retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland.
3. Månedlig rapportering til kommunestyret av finansporteføljen endres til tertialvis rapportering.
4. Gjennomsnittlig kredittkvalitet i en obligasjonsportefølje skal minimum være på BBB-, tilsvarende definisjonen «Investment grade», solide industriselskaper, i finansmarkedet.
5. 10% av porteføljen kan plasseres i High Yield rentefond med gjennomsnittlig kredittkvalitet B- eller bedre.
6. Øvre ramme for andel lån med fast rente økes fra 30% til 40% av total gjeldsportefølje.
7. Det omdisponeres 30 mill. kr fra kommunens disposisjonsfond til ubundet investeringsfond.
8. Finans- og gjeldsreglementet erstatter alle tidligere regler og instruksjoner kommunestyret har vedtatt.

Ås, 17.04.2018

Trine Christensen
Rådmann

Emil Schmidt
Økonomisjef

Avgjørelsesmyndighet:
Kommunestyret

Behandlingsrekkefølge:
Formannskap
Kommunestyre

Ås kommune

Vedlegg:

1. Ås kommunes finansforvaltning - kommunestyrets vedtak 10-09-2014
2. DNB High Yield Månedrapport - Januar 2018
3. Ås kommunes finansforvaltning - v11.4.42018 ren
4. Ås kommunes finansforvaltning - v11.4.42018
5. Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om rutner for finans- og gjeldsforvaltningen jnr 83-18 Ås kommune
6. Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om reglement for finans- og gjeldsforvaltning jnr 82-18 Ås kommune
7. Rutiner finansforvaltning-utgave 11.4.201 8v1.0

Saksutredning:

Sammendrag:

[Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning](#) (Finans- og gjeldsforskriften), sier at kommunens finans og gjeldsreglement skal behandles minst en gang i hver kommunestyreperiode. Rådmannen har foretatt en gjennomgang av kommunens finans- og gjeldsforvaltning, og legger frem et forslag til et oppdatert og samlet reglement. Rådmannen foreslår at finansreglementet endrer navn til finans- og gjeldsreglement i tråd med navnet på forskriften.

Rådmannen foreslår i hovedsak å opprettholde dagens reglement med unntak av følgende endringer som er begrunnet i saken:

- 1) Månedlig rapportering av finansporteføljen endres til tertialvis rapportering. Dette er i tråd med Finans- og gjeldsforskriften.
- 2) Gjennomsnittlig kredittkvalitet på obligasjoner i obligasjonsfond foreslås endret fra minimum BBB til minimum BBB-. Dette fordi grensen for kredittvurdering av obligasjoner i klassen «Investment grade» går fra BBB- og oppover til AAA.
- 3) For å øke forventet avkastning og spre plassering av midler på flere aktiva områder, åpnes det for at 10% av porteføljen kan plasseres i High Yield fond med gjennomsnittlig kredittkvalitet B- eller bedre. Dette innebærer en økt risiko på kommunens renteplasseringer.
- 4) For å øke forventet avkastning, tas det ut begrensinger på rentedurasjon og krav til at 20 % av renteporteføljen skal være plassert i papirer utstedt av stat, kommuner, fylkeskommuner eller finansinstitusjon.
- 5) Øvre ramme for andel lån med fast rente økes til 40% av total gjeldsportefølje.

Fakta i saken:

Finansforvaltningen i Ås kommune omfatter plassering av midler fra salg av kommunens E-verk i 2001. Disse midlene utgjør i dag ca 190 mill. kr og har vært plassert i aksjefond og obligasjonsfond i 17 år. Kommunen har hatt et langsiktig perspektiv på investeringene og har vært med på både nedturer og oppturer i finansmarkedet. Status etter 17 års forvaltning er en gjennomsnittlig avkastning på 5,85 % per år. Kommunens gjennomsnittlige innlånsrente har i samme periode vært på 3,7 %. Meravkastningen i forhold til kommunens lånekostnader har dermed vært på 2,15 %. Dette tilsvarer totalt 70 mill. kr for hele perioden og som har bidratt positivt til kommunes netto driftsresultat.

Ås kommune

I tillegg har kommunen overskuddslikviditet som kan plasseres i bankinnskudd eller korte obligasjonsfond med lav rente risiko. Kommunens plasseringer av overskuddslikviditet utenfor konsernkonto utgjorde 262 mill. kr per 31.12.2017.

Gjeldsforvaltningen omfatter forvaltning av kommunens gjeldsportefølje som per 31.12.2017 utgjorde 1,6 milliarder kroner.

Finans- og gjeldsforskriften regulerer kravene til kommunens finansreglement. Dette omfatter rutiner og rapportering på området, samt ansvarsdelingen mellom lokalpolitikere og administrasjonen. Rådmannen legger her frem et forslag til et oppdatert og samlet finansreglement. Rådmannens forslag bygger på Finans- og gjeldsforskriften, vurdering gjort av Follo distriktsrevisjon som uavhengig instans, samt tidligere regler og instruksjoner knyttet til Ås kommunes finansforvaltning.

Generelle rammer og begrensninger

Kommunen skal i henhold til Kommuneloven forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko. Departementet definerer ikke hva som ligger i begrepet "vesentlig finansiell risiko", men sier at dette må vurderes blant annet ut fra hver enkelt kommunes økonomiske situasjon og kompetanse på feltet.

Rådmannens fullmakter og ansvar

Rådmannens ansvar og myndighet videreføres i hovedsak på dagens nivå. Gjennom reglementet delegeres rådmannen myndighet til å implementere strategien som er vedtatt (foreta plasseringer, godkjenne vilkårene for låneopptak mv.) og inngå avtaler i overensstemmelse med reglementet.

Rådmannen skal legge frem saker av prinsipiell betydning for kommunestyret, foreslå justeringer om reglementet ikke viser seg egnet og sørge for at kommunestyret behandler finansreglementet minst en gang i hver kommunestyreperiode.

Rådmannen skal sørge for at finansreglementet vurderes av uavhengig instans. Follo distriktsrevisjon har som uavhengig instans vurdert foreliggende forslag og avgitt en erklæring som følger vedlagt.

Rapportering

Rådmannen har i følge Finans- og gjeldsforskriften ansvar for at kommunestyret får tertialvise rapporteringer, der det bl.a. følges opp at kommunestyrets vedtak blir fulgt hva gjelder rammer og begrensninger for forvaltningen. Månedlig rapportering av finansporteføljen foreslås dermed endret til tertialrapportering, som er i tråd med kravene til forskriften.

Kommunestyrets fullmakter og ansvar

Kommunestyret skal selv, gjennom fastsettelse av dette finansreglementet, ta stilling til hva som er tilfredsstillende avkastning og vesentlig finansiell risiko, jfr.

[Kommuneloven § 52.](#)

Ås kommune

Forvaltning av ledig likviditet

Kapittel 3 i reglementet omhandler forvaltningen av ledig likviditet. Rådmannen har fullmakt til å plassere eventuell ledig likviditet i bankinnskudd, obligasjoner og rentefond, med de begrensninger som fremgår i kapittel 3.

Forvaltning av langsiktige finansielle aktiva

Kapittel 4 omhandler forvaltning av langsiktig finansiell aktiva. Per i dag har kommunen plassert 190 mill. kr i aktiv kapitalforvaltning. Dette er klassifisert som omløpsmidler under kontogruppe 211 i balansen. Dette må sees opp mot egenkapitalen som er ført i balansen. Her står det 128 mill. kr i ubundet investeringsfond, konto 25350130 Aktiv kapitalforvaltning.

Rådmannen foreslår at 30 mill. kr av kommunens disposisjonsfond omdisponeres til Ubundet investeringsfond/aktiv kapitalforvaltning. Ubundet investeringsfond øker da til 158 mill. kr Dette for å skape større balanse mellom aktiva og passiva i balansen knyttet til kapitalforvaltning. Alternativt bør det vurderes om inntil 30 mill. kr av plasserte midler til aktiv kapitalforvaltning innløses og plasseres som overskuddslikviditet. Innløsning av finansielle plasseringer vil medføre lavere forventet fremtidig avkastning.

Med dagens reglement kan inntil 25 % av langsiktig finansiell aktiva plasseres i aksjefond. Resterende midler kan plasseres i bankinnskudd, pengemarkedsfond eller obligasjonsfond.

Kredittkvalitet på obligasjonsfond.

Gjennomsnittlig kredittkvalitet på obligasjoner i obligasjonsfond skal minimum være på BBB i gjeldende reglement. Rådmannen foreslår at dette endres til BBB-. Dette fordi grensen for kredittvurdering av obligasjoner i klassen «Investment grade» går fra BBB-. Hvis en obligasjon har BBB- defineres det som «Investment Grade», noe som betyr at det er ganske sannsynlig at selskapet kan betale tilbake skyldige beløp.

Obligasjoner med BB+ og lavere kalles «High yield» og er høyrisikoobligasjoner. Disse obligasjonene har høyere sannsynlighet for konkurs eller restrukturering av selskapet aktiva i en eller annen form. Ved å sette grensen for plassering av obligasjoner i «Investment grade» blir reglementet lettere å forvalte og utvalget av fond øker. Dette forenkler forvaltningen av kommunens obligasjonsportefølje og vil gi økt forventet avkastning. Samtidig kan kredittrisikoen øke noe. Med en langsiktig horisont for plasseringene av langsiktig finansiell aktiva kan den økte risikoen forsvares med forventet økt avkastning.

For å øke forventet avkastning og spre plasseringen på flere aktiva områder, foreslår Rådmannen at 10 % av porteføljen kan plasseres i High Yield rentefond med kredittkvalitet på B- eller bedre. Dette gir økt risiko på porteføljen, men gir også en forventet høyere avkastning på lang sikt. Vedlagt følger rapport fra DNB High Yield for januar 2018 som et eksempel på et slikt fond. Fondet har en forventet avkastning på 6,5 % i 2018 dersom man ser på den effektive renten på de underliggende papirene i fondet. Tilsvarende har DNB Obligasjon som er et Investment Grade fond, en effektiv rente på 2,33 %.

Ås kommune

Rentemarked gir lav avkastning på rentepapirer som er utstedt av kommuner, fylkeskommuner, stat og finansinstitusjoner. I gjeldende reglement skal 20% av plasseringene være i slike papirer. For å øke forventet avkastning foreslås det å ta ut dette kravet i reglementet. Dette medfører høyere risiko, men også en forventet høyere avkastning på sikt.

Forvaltning av kommunens låneportefølje

Styringen av låneporteføljen skal primært gjennomføres slik at den ønskede utviklingen for kommunens finansutgifter oppnås. På kort sikt vektlegges forutsigbarhet i renteutgiftene, lav refinansieringsrisiko. På lengre sikt vektlegges lavest mulig rentekostnad.

I gjeldende reglement er øvre ramme for lån med fast rente satt til 30% av totalt gjeldsportefølje. Bakgrunnen for dette er at det historisk sett har vist seg å være mest lønnsomt å ha flytende fremfor faste renter. I tillegg har kommunen et rentebufferfond på 5 mill. kr som gjør at kommunen har noe buffer til å tåle en renteoppgang. I forslag til nytt reglement foreslås det å øke muligheten for fastrente til 40% av total gjeldsportefølje. Dette for å kunne sikre noe mer forutsigbarhet i kommunens renteutgifter. Alternativet til en økning i andelen fastrente vil være å avsette ytterligere midler til rentebufferfondet. Opprettholdes dagens grense for fastrente på 30% anbefaler rådmannen at kommunens rentebufferfond styrkes med 10 mill. kr.

Rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen

Det skal etableres administrative rutiner som sørger for at finans- og gjeldsforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, gjeldende lover og forskrifter. Rutinene skal sikre at finans- og gjeldsforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Det skal etableres rutiner for vurdering og håndtering av finansiell risiko, herunder refinansieringsrisiko ved opptak av lån, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet. Rådmannen har etablert slike rutiner.

Vurdering:

Økonomiske konsekvenser:

Ås kommune har hatt god avkastning på plassering av kommunens e-verksmidler. Avkastningen vil svinge fra år til år, men det kan forventes en meravkastning på lengre sikt.

Ås kommune har likviditet på over 400 mill. kr. Plassering av overskuddslikviditet i pengemarkedsfond og bankinnskudd med høyrente gir økte renteinntekter og spredning av risiko.

Miljømessige konsekvenser:

Kommunestyret vedtok i forbindelse med handlingsprogrammet 2018-2021 at Kommunens finansreglement skal gjennomgås for å sikre en etisk og miljøvennlig fondsportefølje.

Rådmannen mener det bør være strenge krav til etikk og miljø i kommunens finansforvaltning. Men kravene må være mulig å etterleve og implementere gjennom

Ås kommune

valg av aktuelle fond. Kravene bør være definert etter standarder som skiller ulike fond. Kravene som er satt i [Forskrift om retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland](#) er en aktuell standard.

Finansreglementet stiller krav om at Ås kommune kun kan investere i selskaper som følger Forskrift om retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland. Disse retningslinjene gjelder for Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (Etikkrådet) og Norges Banks (banken) arbeid med observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands sin portefølje.

Disse retningslinjene sikrer at midlene plasseres i selskaper med høy miljøstandard og utelukker selskaper som ikke tilfredsstiller oljefondets kriterier. Dette utelukker blant annet selskaper som: produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper og tobakk. Videre kan følgende medføre utelukkelse

- gruveselskaper og kraftprodusenter som får 30 pst. eller mer av sine inntekter fra termisk kull.
- grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnearbeid
- alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner
- alvorlig miljøskade
- handlinger eller unnlater som på et aggregert selskapsnivå i uakseptabel grad fører til utslipp av klimagasser
- grov korrupsjon
- andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.

Rådmannen foreslår at kravet om oppfølging av retningslinjene for Statens pensjonsfond utland, opprettholdes i nytt finans- og gjeldsreglement

Alternativer:

Ås kommune løser inn langsiktig finansiell aktiva og disponerer midler til egenfinansiering av nye investeringer. Dette vil redusere kommunens forventede netto driftsresultat fremover, men vil også redusere kommunens finansielle risiko.

I dagens reglement ligger det en begrensning på at andelen lån med fast rente med binding over 1 år skal være maksimalt 30 %. Bakgrunnen for dette er at det historisk sett har vært lønnsomt å ha en høy andel flytende lån fremfor lån med fast rente. Rådmannen foreslår å øke muligheten for fast rente til 40 %. Et alternativ kan være å opprettholde kravet om maksimalt 30 % fastrente. Dette vil gi forventet lavere renteutgifter på sikt, men en lavere forutsigbarhet på utviklingen i renteutgifter.

Rådmannen foreslår å tillatte 10% av plasseringene i High Yield rentefond med gjennomsnittlig kreditt kvalitet B- eller bedre. For å begrense risikoen kan dette forslaget tas ut, slik at det kun åpnes for å plassere midler i rentefond med gjennomsnittlig kredittkvalitet lik BBB-, Investment grade eller bedre. Det er viktig at kommunestyret da tilpasser avkastningskravet i de årlige budsjetter. Obligasjonsfond utgjør hoveddelen av kommunens finansportefølje og fond med Investment Grade eller bedre har en effektiv rente i dag på ca 2,3 %.

Ås kommune

Konklusjon med begrunnelse:

Rådmannen foreslår at kommunestyret vedtar endringer i Ås kommunes finans- og gjeldsreglement som foreslås i denne saken.

Ikrafttredelse av vedtaket:

Umiddelbart