

Kommunal författningssamling

Finanspolicy

Motala kommun



Beslutsinstans: Kommunfullmäktige
Datum: 2007-10-29
Reviderande instans: Kommunfullmäktige
Datum: 2018-10-15
Gäller från: 2018-11-01

Diarienummer: 07/KS 0288
Paragraf: KF § 172
Diarienummer: 18/KS ????
Paragraf: KF § ??

Finanspolicy

1 Principer för finansverksamheten

Finanspolicyn anger de övergripande principerna för finansverksamheten i kommun-koncernen. Finanspolicyn ska utgöra ett ramverk med övergripande målsättningar, ansvarsfördelning, riskdefinitioner, limiter och riktlinjer som beslutas av kommunfullmäktige.

Med kommunkoncernen (kommunen) avses Motala kommun och dess majoritetsägda bolag (bolagen). Policyn bör även vara vägledande för finansverksamheten inom kommunens förvaltade stiftelser. Bostadsstiftelsen Platen omfattas inte av policyn och agerar självständigt i finansfrågor. För hantering av kommunens samförvaltade stiftelser finns separata placeringsriktlinjer.

Vägledande för den finansiella hanteringen är kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt de fastställda finansiella målen.

1.1 Syfte

Syftet med finanspolicyn är att

- fastställa riktlinjer för finansverksamheten inom kommunen
- ange hur ansvaret för finansverksamheten är fördelat
- identifiera vilka finansiella risker kommunen är exponerad för och hur riskerna ska hanteras
- ange på vilket sätt rapportering, uppföljning och kontroll ska utformas.

1.2 Övergripande mål för finansverksamheten

De övergripande målsättningarna för finansverksamheten är att

- säkerställa betalningsförmågan och trygga tillgången till kapital, samt tillgodose behovet av finansiering av investeringar
- uppnå bästa möjliga finansnetto inom ramen för de riktlinjer som fastställs
- utarbeta goda rutiner för att effektivt utnyttja tillgänglig likviditet och när tillfälle ges amortera på utestående låneskuld
- säkerställa att finanshanteringen bedrivs med god intern kontroll och med beaktande av lågt risktagande

1.3 Samordning av finansverksamheten

För att hantera kommunens ekonomi effektivt, ska kommunen på det sätt och inom de ramar som kommunfullmäktige beslutar, samordna de finansiella frågorna inom kommunen. Samordningen regleras i denna finanspolicy samt i avtal och/eller ägardirektiv.

En samordning av de finansiella aktiviteterna ska alltid eftersträvas för att dra nytta av befintlig likviditet och olika kompetenser inom kommunen.

Bolagen ska bistå kommunen med uppgifter om likviditets- och finansieringsbehov. Därigenom kan kommunen få en överblick över de risker som koncernen har och vilket likviditetsbehov koncernen har som helhet. De kommunala bolagen ska vid behov upprätta egen finanspolicy som ska fungera inom ramen för kommunens övergripande finanspolicy.

1.4 Principer för upplåning och borgen

Kommunens upplåning och likviditetshantering utgår från den aktuella likviditetssituationen samt upprättad likviditetsprognos på kort och lång sikt. Nettoupplåningsbehovet är en konsekvens av kommunens löpande kassaflöden.

Kommunens nettoupplåning på den externa marknaden är starkt beroende av beslutade investeringar. Upplåning får bara genomföras för att täcka finansierings- eller refinansieringsbehov i någon av kommunens verksamheter. Upplåning som uteslutande syftar till att skaffa medel för placering med ränteförtjänst (arbitrageaffär) är inte tillåtet.

Finansiell leasing jämställs med upplåning och omfattas av reglerna för upplåning i denna policy.

Restriktivitet ska gälla för tecknande av kommunens borgen. Normalt lämnas borgen endast till de kommunala bolagen och till Bostadsstiftelsen Platen. Det enskilda bolaget, samt eventuella föreningar och andra externa parter, ska belastas med en borgensavgift så att kapitalkostnaden sammantaget blir marknadsmässig. Avgiften fastställs årligen av kommunfullmäktige.

1.5 Övrig borgensteckning

Borgen och garantier som tecknas av kommunen för föreningar och andra externa parter ska beslutas av kommunfullmäktige. Godkännande ska endast ske i undantagsfall och enbart när all annan möjlighet till finansiering har beaktats. All borgensteckning ska vara belopps- och tidsbegränsad. Investeringsobjekten, vars lån kommunen lämnat borgen för, ska under hela borgensåtagandet vara försäkrade.

För att en borgensteckning ska tillstyrkas ska

- ändamålet stödja kommunens mål för verksamheten
- verksamheten ha en långsiktig plan och inriktning som ger kommunen och dess medborgare ett tydligt mervärde, på både kort och lång sikt
- verksamheten vila på realistiska ekonomiska grunder.

Kommunens regressrätt ska användas. Avskrivning av regresser ska övervägas då gäldenär gått i konkurs eller av annan anledning inte anses kunna kompensera kommunen.

1.6 Extern och intern medelsförvaltning

I de fall extern medelsförvaltning förekommer ska skriftligt avtal upprättas mellan kommunen och den externa förvaltaren. Avtalen ska utformas så att den externa förvaltarens uppdrag inte strider mot kommunens finanspolicy. Ovanstående är även tillämpligt vid förvaltning av annan organisations (till exempel stiftelses) medel.

1.7 Revidering av finanspolicyn

En översyn av finanspolicyn ska årligen genomföras och vid behov revideras av kommunfullmäktige.

2 Ansvarsfördelning

Nedan beskrivs ansvars- och befogenhetsfördelning mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, gemensamma ledningsförvaltning, kommunala förvaltningar och bolag.

2.1 Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktiges ansvar är att

- fastställa kommunens finanspolicy
- besluta om eventuella alternativa finansieringskällor
- besluta om kommunens finansiella mål och borgensramar.

2.2 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens medelsförvaltning och verkställer kommunfullmäktiges beslut samt att

- fastställa delegationsordning för kommunen samt vilka personer som har rätt att underteckna finansiella avtal
- besluta om tillfälliga och mindre omfattande avsteg från finanspolicyn om särskilda skäl föreligger. Eventuella avsteg ska rapporteras vid nästa rapporteringstillfälle till kommunfullmäktige.

2.3 Gemensamma ledningsförvaltningen

Gemensamma ledningsförvaltningen ansvarar under kommunstyrelsen för genomförandet av den finansiella verksamheten på de sätt och inom de ramar som kommunstyrelsen beslutar. Delegationsordningen styr vilka befogenheter som gäller.

Gemensamma ledningsförvaltningen ansvarar för att

- ha det övergripande ansvaret för kommunens finansiella verksamhet såsom upplåning, utlåning, likviditetshandling, placeringar, borgens-, och ansvarsförbindelser
- fatta beslut inom given delegationsram för finansiell verksamhet
- operativt utföra och administrera de beslut avseende finansiell verksamhet såsom exempelvis lån, derivat och placeringar.
- genom kontinuerlig och aktiv medelshandling åstadkomma lägre finansieringskostnader och skapa avkastning på eventuell överskottslikviditet

- samordna kommunens kontakter med finansiella motparter
- bevaka och kontrollera kommunens och externa finansiella risker
- verka för en samordning av kommunens finansiella aktiviteter
- leda ekonomiprocessen och se till att systemstöd, rutiner och kompetens finns så att de finansiella riktlinjerna kan följas. Genomföra upphandling av finansiella tjänster, ta fram finansiella avtal
- lämna kommunstyrelsen rapporter om den finansiella utvecklingen och ställningen, om fattade finansiella beslut grundade på delegation samt i övrigt hos styrelsen initiera frågor inom det finansiella området
- ansvara för att finanspolicyn följs och vid behov föreslå uppdatering av finanspolicyn.

2.4 Förvaltningsorganisationen

Följer i sin verksamhet reglerna i den finansiella policyn, reglementen och delegationsbeslut.

2.5 De kommunala bolagen

I de kommunala bolagen ska respektive styrelse tillämpa denna policy. Respektive styrelse har ett självständigt ansvar för bolagets finansiella verksamhet och risker.

3 Likviditetshantering

3.1 Generella principer

Likviditetshanteringen har följande generella principer:

- Likviditetshanteringen ska bedrivas med målet att samordna kapitalströmmar inom kommunen samt för att sänka räntekostnaderna genom effektiva betalningsrutiner och god likviditetsplanering.
- En samordning av de finansiella aktiviteterna ska alltid eftersträvas för att dra nytta av befintlig likviditet.
- Huvudprincipen är att amortera på utestående låneskuld om det är ekonomiskt försvarbart men det kan även vara aktuellt att kortsiktigt placera överskottslikviditet för att skapa avkastning fram till medlen behövs för investeringar. Dessa placeringar får ske enligt de riktlinjer som framgår nedan.

3.2 Riskdefinitioner

Kommunen har följande riskdefinitioner avseende likviditetshantering och placeringar:

- Ränterisk, risken att marknadsvärdet i en placering sjunker vid en ränteuppgång.
- Likviditetsrisk, innebär risken att kommunen inte omedelbart kan omsätta en placering på marknaden och/eller har tillräcklig likviditet för att hantera löpande utbetalningar.
- Kreditrisk, risken att kommunen inte får tillbaka sin placering inklusive upplupen ränta på grund av motpartens fallissemang, det vill säga att motparten får

betalningssvårigheter eller går i konkurs.

Under avsnittet Övriga risker beskrivs ytterligare risker relaterat till placeringar.

3.3 Likvida medel

Kommunen ska säkerställa en god betalningsberedskap genom att en checkkredit på minst 100 miljoner kronor ska finnas. Inom ramen för checkkrediten ska flödet styras så att svängningar i likviditeten minimeras.

Tillgänglig likviditet kan bestå av

- kassa och bank
- noterade räntebärande tillgångar som kan omsättas inom fem dagar
- skriftliga bekräftade, ej använda kreditlöften och checkkredit.

För att möjliggöra en effektiv likviditetshantering ska en samordning av likviditeten ske och likviditetsplaner upprättas. Likviditetsplaneringen ska

- ligga till grund för bedömning av betalningsberedskapen på kort och lång sikt
- utgöra underlag för beslut om upplåning och placering av likvida medel.

3.4 Placeringar

Huvudprincipen vad gäller placeringar är att de främst ska ske i kreditvärdiga räntebärande värdepapper med hög likviditet för att minimera risken för kapitalförluster. Tillåtna placeringsalternativ och limiter framgår nedan.

För att tillförsäkra omsättningsbarheten ska samtliga tillgångar vara placerade i likvida instrument som vid var tidpunkt kan säljas. Instrumenten ska karakteriseras av hög kreditvärdighet och god likviditet. Löptiden får vara högst ett år. Placering hos följande emittenter är tillåtet

- svenska staten, av svenska staten helägda bolag samt av svenska staten garanterade bolag
- svenska kommuner och landsting samt av dessa helägda bolag under förutsättning av kommunal borgen från ägaren.
- bolag ingående i kommunkoncernen.
- Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB, Swedbank.

Placering av överskottslikviditet, eller likviditet i syfte att hålla betalningsberedskap får placeras i

- certifikat och Statsskuldväxlar
- bankinlåning och deposit

4 Skuldhantering

4.1 Generella principer

- Den övergripande målsättningen för skuldhanteringen är att minimera upplåningskostnaderna samt att trygga finansieringen för kommunen på såväl lång som kort sikt.

- Genom att långsiktigt skapa en stabilitet i de framtida räntekostnaderna ges möjlighet att anpassa verksamheten till nya räntelägen.
- Kapitalbehovet ska säkerställas genom god framförhållning och genom ett aktivt upplåningsförfarande.
- Kommunens externa skuldportfölj ska vara strukturerad på ett sådant sätt att kapitalförfallen sprids över tiden. Den externa skuldportföljen bör även vara finansierad från flera kreditgivare och finansieringskällor (undantaget Kommuninvest och Staten).

4.2 Riskdefinitioner

- *Ränterisk (räntebindning)*, definieras som en negativ effekt på kommunens räntenetto på grund av förändringar av det allmänna ränteläget.
- *Finansieringsrisk (kapitalbindning)*, innebär att kommunen inte kan refinansiera sina lån när så önskas eller ta upp ny finansiering på marknaden när behov uppstår.
- *Kreditmarginalrisk (marginalbindning)*, definieras som en negativ effekt på kommunens räntenetto på grund av förändringar i kreditmarginaler.

Ovanstående risker ökar om kommunens kreditvärdighet försämras eller en stor del av skuldportföljen förfaller vid ett eller några enstaka tillfällen. Risken ökar även vid finansiell oro då kreditgivarna har svårigheter att finansiera sin utlåning.

Under avsnittet Övriga risker beskrivs ytterligare risker relaterat till skuldhantering.

4.3 Hantering av risker

Kommunens externa skuldportfölj ska vara strukturerad på ett sådant sätt att kapitalförfallen sprids över tiden. En lång kapitalbindning ska eftersträvas givet en avvägning mellan vilka kostnader det medför och hur portföljen ser ut riskmässigt.

- Kommunens externa skuldportfölj ska eftersträva en förfallostruktur där maximalt 50 procent av kapitalet förfaller inom 1 år.
- Den genomsnittliga kapitalbindningen bör inte understiga 2 år.

Limit för ränterisk i form av ett intervall (uttryckt som genomsnittligt vägd räntebindningstid) för kommunens externa skuldportfölj; Intervallet sätter tillsammans med maximal andel ränteförfall inom 1 år ramarna för kommunens externa ränteförfallostruktur.

- Tillåtet intervall för den genomsnittliga räntebindningen är 2-4 år.
- Kommunens externa skuldportfölj ska ha en ränteförfallostruktur där maximalt 50 procent av ränteförfallen ligger inom 1 år.

Derivatinstrument får användas för att hantera risker och för att styra portföljens räntebindning. Hur dessa instrument ska hanteras anges i avsnitt 4.5.

4.4 Finansieringsalternativ

Följande finansieringskällor är tillåtna:

- bilaterala lån
- eventuellt övriga nya/kompletterande upplåningsformer (efter separat beslut i kommunfullmäktige).

En spridning mellan olika finansieringskällor bör eftersträvas. Maximal andel per kreditgivare bör inte överstiga 60 procent. Denna restriktion gäller dock inte om kreditgivaren är Kommuninvest eller Svenska staten.

Tillåtna motparter vid upplåning;

- Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SBAB, SEB, Swedbank, Nordiska Investeringsbanken (NIB) Kommuninvest och Svenska staten.

Tillåtna motparter vid derivataffärer;

- Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB, Swedbank

Maximal löptid för lån är 10 år. För längre löptider krävs separat beslut i kommunfullmäktige.

4.5 Finansiella derivat

Syftet med att använda derivatinstrument är framförallt att skydda kassaflödet för att därigenom skapa en framförhållning när det gäller en ränteuppgångs påverkan på det ekonomiska resultatet. Derivat ska inte användas för att spekulera i en viss möjlig ränteutveckling utan som ett verktyg för att skapa bästa möjliga villkor för finansieringen.

Derivatinstrument får endast användas för att hantera underliggande lån med syfte att förändra räntebindningen, snitträntan och/eller säkerställa en maximal räntenivå. Nettovolymen utestående räntederivat får inte överstiga den totala låneskulden.

Maximal löptid för räntederivat är 10 år. För längre löptider krävs separat beslut i kommunfullmäktige.

Följande instrument (samt kombinationer av dessa) är tillåtna vid hantering av ränterisk i skuldportföljen

- ränteswap. Används för att ändra räntebindningen i existerande lån
- Cap ("räntetak"). Används för att sätta ett "tak" på räntenivån i kommande räntebetalningar
- Floor ("räntegolv"). Används för att sätta ett "golv" på räntenivån i kommande räntebetalningar. Cap och Floor utgör tillsammans en "räntekorridor".

4.6 Utlåning

Kort och långfristig utlåning får ske till företag, organisationer, stiftelser med mera där kommunen är ägare eller har ett väsentligt intresse. Kommunen ska ha en restriktiv hållning till utlåning. Utlåning får inte ske till privata företag eller till privatpersoner.

Vid utlåning ska kreditprövning ske och räntan motsvara kommunens så kallade internränta. Maximal lånetid är fem år.

För att utlämnande av lån ska tillstyrkas ska

- ändamålet stödja kommunens mål för verksamheten
- verksamheten ha en långsiktig plan och inriktning som ger kommunen och dess medborgare ett tydligt mervärde, på både kort och lång sikt
- verksamheten vila på realistiska ekonomiska grunder.

Beslut om utlåning fattas av kommunfullmäktige.

4.7 Leasing

Ett leasingavtal klassificeras som finansiell leasing om de ekonomiska risker och fördelar som är förknippade med ägandet av leasingobjektet i huvudsak finns hos leasetagaren. Ett leasingavtal som inte är ett finansiellt leasingavtal är ett operationellt leasingavtal. Detsamma gäller avtal upp till tre år oavsett om det annars uppfyller kriterierna för ett finansiellt avtal.

Finansiell leasing jämställs med upplåning och omfattas av riktlinjerna för upplåning i finanspolicy. Detta innebär bland annat att det är ekonomichefen på delegation från kommunstyrelsen som är beslutande.

Restriktivitet ska gälla för tecknande av leasingavtal. Finansiell leasing bör endast användas om totalkostnaden understiger kostnaden för lånefinansiering.

Beslut om operationell leasing fattas av förvaltningschefen och omfattas inte av denna policy.

Alla leasingavtal ska sammanställas i samband med delårsrapport och bokslut.

5 Övriga risker

5.1 Motpartsrisk

- *Motpartsrisk*, risken att resultatet försämras om en motpart inte fullgör sina förpliktelser. Förpliktelser kan avse placeringar, ränta och låneskuld på lämnade krediter, positiva marknadsvärden på derivataffärer med mera.

Motpartsrisken ska begränsas genom att fastställa vilka externa motparter kommunen får göra affärer och ingå affärsavtal med.

Motparten ska inneha en kreditbedömning (rating) av Standard & Poor's eller Moody's. Vid de fall motparten har fler än en rating ska den lägsta ratingen gälla. Om ingen officiell rating finns så är en skuggrating från bank godkänd som rating. Lägsta tillåtna rating är A-.

Motparter ska utgöras av bank eller värdepappersinstitut som står under Finansinspektionens tillsyn eller motsvarande tillsyn i annat land.

Finansiella derivatkontrakt får endast ingås med motpart som har tecknat ett internationellt swapavtal (ISDA, International swap and derivat agreement), alternativt ramavtal.

5.2 Valutarisk

- *Valutarisk*, värdeförändring av en valuta i förhållande till andra valutor.

Kommunen ska inte ta några valutarisker vid placering av likviditeten. Kommunen ska inte ta några valutarisker vid upplåning. Om upplåning sker i utländsk valuta ska valutarisken omedelbart försäkras bort.

5.3 Operativa risker

- *Operativa risker*, Risken för merkostnader på grund av att fel uppstår till följd av IT-problem, bristande rutiner eller mänskliga misstag.

Målsättningen med hanteringen av operativa risker är att

- se till att finansverksamheten bedrivs på ett kontrollerat sätt och att kommunen vid varje tidpunkt har korrekt information om positioner och risker så att beslut kan fattas på korrekta grunder
- minimera förluster på grund av fel i processer, system eller på grund av bristande kontroll.

De operativa riskerna ska minskas på följande sätt:

- Det ska finnas en process för löpande identifiering, värdering och hantering av operativa risker inom finansverksamheten. Innan nya finansiella instrument får användas ska det säkerställas att de kan hanteras i systemen, både redovisnings- och värderingsmässigt.
- Avvikelser från fastlagd policy ska snarast rapporteras till kommunstyrelsen.
- Den operativa finanshanteringen ska dokumenteras.
- Kommunen ska fortlöpande identifiera, värdera och hantera operativa risker inom finansverksamheten.

6 Riskkontroll, styrning och rapportering

Ansvar för affärsavslut, kontroll, rapportering och finansadministrativa system hos kommunen ska spridas på flera personer för att uppnå en god riskkontroll.

För att skapa konkurrens i prissättningen bör flera kreditgivare tillfrågas i samband med nyupplåning/refinansiering av krediter. Detsamma gäller vid upphandling av derivataffärer samt vid placering av likvida medel.

Säkringsredovisning avseende finansiella derivat ska tillämpas. Dokumentation avseende säkringsredovisning ska utvecklas separat enligt rådande praxis.

Avvikelser från fastlagd finanspolicy ska snarast rapporteras till kommunstyrelsen.

6.1 Rapportering

För att ge kommunstyrelsen och kommunfullmäktige kontinuerlig information avseende medelsförvaltningens utveckling ska ett väl fungerande rapporteringssystem finnas.

Rapportering avseende likviditetsförvaltning, långsiktig medelsförvaltning samt övrig finansiell verksamhet följer kommunens styrdokument avseende planering och uppföljning vilket innebär följande:

- Rapportering ska ske minst tre gånger årligen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i samband med tertialrapport, delårsrapport och bokslut för det aktuella räkenskapsåret.

Rapporteringen ska minst innehålla följande delar

- aktuell likviditetssituation
- utestående låneskuld, derivat och placeringar
- uppföljning av finanspolicy avseende riktlinjer som till exempel ränte- och kapitalbindning
- borgensåtaganden och utlämnade lån.