

Riktlinje för kommunkoncernens finansverksamhet

KS2023/0135

Beslutad av kommunfullmäktige 2023-03-27

Riktlinje för kommunkoncernens finansverksamhet är ett övergripande ramverk som reglerar de finansiella risker som uppkommer i den löpande verksamheten inom kommunkoncernen. Med kommunkoncernen avses i denna riktlinje Norrköpings kommun och Norrköpings Rådhus AB och dess dotterbolag/dotterbolagskoncern. Kapitalförvaltningen regleras i separat riktlinje.

Som ett komplement till denna riktlinje finns Instruktion för kommunkoncernens finansverksamhet som innehåller finansinstruktioner för nämnder, majoritetsägda bolag respektive Internbanken. Den instruktionen beslutas av kommunstyrelsen.

2023-04-06

Innehållsförteckning

1	Inledning och syfte	2
2	Organisation och ansvar	2
2.1	Kommunfullmäktige	2
2.2	Kommunstyrelsen	3
2.3	Internbanken	3
2.4	Bolag och kontor	4
3	Finansiering och ränterisk	4
3.1	Finansiering	4
3.2	Utlåning	5
3.3	Leasing	5
3.4	Finansieringsrisk	5
3.5	Ränterisk	6
4	Överskottslikviditet	6
4.1	Ränterisk	6
4.2	Motpartsrisk	6
4.3	Likviditetsrisk	7
5	Valutarisk	7
5.1	Transaktionsexponering	7
5.2	Omräkningsexponering	7
6	Operativa risker	8
7	Rapportering och uppföljning	8

1 Inledning och syfte

”Riktlinje för kommunkoncernens finansverksamhet” är ett övergripande ramverk som reglerar finansverksamheten och den finansiella riskhanteringen inom kommunkoncernen. Med kommunkoncernen avses i dessa riktlinjer Norrköpings kommun och Norrköpings Rådhus AB och dess dotterbolag/dotterbolagskoncern.

Hanteringen av kapitalförvaltningen, d.v.s. den långsiktiga medelsförvaltningen, investeringsfonden och likvidportföljen regleras i ett separat riktlinjedokument: ”Riktlinje för kommunkoncernens kapitalförvaltning”. Hantering av kortsiktigt likviditetsöverskott täcks inom dessa riktlinjer.

Som ett komplement till dessa riktlinjer finns, en av kommunstyrelsen utfärdad finansinstruktion, som mer i detalj beskriver och reglerar den finansiella hanteringen vid kommunens centrala finansfunktion ”Internbanken”, kommunens kontor och kommunbolag.

Norrköpings kommun har ambitiösa målsättningar inom miljö- och hållbarhetsområdet. I inriktningsdokument för miljöpolitiken fastställs att hållbarhetsaspekter ska styra kommunens placeringar och investeringar av kommunala medel. Dessutom har kommunen i den lagstadgade energiplanen en målsättning att till 2030 enbart använda förnybara energislag och bränslen. Kommunen har också ställt sig bakom Agenda 2030 och de globala målen och arbetar aktivt för att integrera dessa i organisationen. Dessa beslut ska även avspeglas i kommunens upplåning, kapitalförvaltning och de placeringar som görs. Härefter benämns dessa som hållbarhetsambitioner i dokumentet.

Internbanken, kommunens kontor och varje enskilt bolag inom kommunkoncernen ska följa dessa riktlinjer och finansinstruktioner.

Syftet med dessa riktlinjer är att

- ange hur ansvaret för finansverksamheten är fördelat
- definiera ramar och mandat för finansverksamheten inom kommunkoncernen
- ange vilka finansiella risker kommunkoncernen är utsatt för samt hur dessa ska begränsas
- fastställa finansiell rapportering och kontroll

Kommunstyrelsen ska årligen pröva om det finns behov av att revidera riktlinjen.

2 Organisation och ansvar

Ansvaret för finansverksamheten inom kommunkoncernen fördelas mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, kommundirektören, finansdirektören, bolag och kontor enligt nedan.

2.1 Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktiges ansvarar för att:

- fastställa riktlinjer för kommunkoncernens finansverksamhet efter förslag från kommunstyrelsen (detta dokument)

Norrköpings Kommun

Riktlinje för kommunkoncernens finansverksamhet

- följa utvecklingen av finansverksamheten genom årsbokslut och övrig finansiell rapportering i enlighet med den årligt fastställda planen för ekonomisk rapportering
- fastställa en årlig limit för kommunkoncernens nyupplåning i samband med fastställande av kommunens budget.

Kommunfullmäktige delegerar det operativa ansvaret för finanshanteringen till kommunstyrelsen.

2.2 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens ansvarar för att:

- utarbeta förslag till riktlinje för kommunkoncernens finansverksamhet
- årligen pröva om riktlinje för kommunkoncernens finansverksamhet behöver revideras
- tillse att de fastställda riktlinjerna efterlevs och sprids i organisationen
- löpande följa kommunens finansverksamhet via rapportering från Internbanken
- fastställa finansinstruktion
- fastställa lånelimiter för majoritetsägda bolag
- besluta om publika låneprogram och andra nya upplåningsformer

Kommunstyrelsen delegerar det löpande ansvaret för finansverksamheten till finansdirektören enligt kommunstyrelsens delegationsordning.

2.3 Internbanken

Den finansiella verksamheten i Norrköpings kommun bedrivs i Internbanken inom Finans- och bolagsenheten ("Finans och bolag"). Organisatoriskt är Finans och bolag placerad inom kommunstyrelsens kontor. Finansdirektören är ansvarig för Finans och bolag.

En del av kommunkoncernens finansiella samordning sker genom en finanskommitté. Kommittén, bestående av företrädare för Internbanken och större bolag inom koncernen, är ett forum för finansiella frågor.

Internbankens ansvar för kommunkoncernen är att:

- samordna finansieringsbehov
- hantera finansiella risker
- hantera finansiella hållbarhetsrisker utifrån kommunens hållbarhetsambitioner
- representera kommunkoncernen på finansmarknaderna
- bereda ärenden inom det finansiella området
- löpande följa och föreslå förändringar av fastställda riktlinjer och risklimit
- tillse att berörda personer på enheten har erforderlig finanskompetens
- bistå bolagen i deras arbete med finansiella frågor samt utbilda och informera
- tillhandahålla finansiell information så att Kommunstyrelsen kan fullgöra sitt uppdrag
- sträva efter en god kapitaleffektivitet
- sträva efter att uppnå bästa möjliga villkor för bank- och betalningstjänster

Norrköpings Kommun

Riktlinje för kommunkoncernens finansverksamhet

- sträva efter att uppnå ett så bra finansnetto som möjligt utifrån förutsättningar i dessa riktlinjer
- använda positiva avvikelser i finansnettot, jämfört med budget, till att förbättra kommunkoncernens finansnetto kommande år (finansnettot inom balanskravet).

Spekulativt positionstagande (trading) i syfte att skapa intäkter på kursrörelser där inget underliggande flöde finns, får inte ske.

2.4 Bolag och kontor

Med bolag avses majoritetsägda bolag och bolag/bolagskoncerner ägda av Norrköping Rådhus AB. Med kontor avses kontor kopplade till kommunens nämnder, dvs den kommunala förvaltningen.

Bolag och kontor ska vända sig till Internbanken vid finansiering, placeringar, hantering av finansiella risker och övriga operativa finansiella frågor.

Det är bolagets styrelses och VD:s ansvar, alternativt nämnd och kontorschefs ansvar, att i linje med ägardirektiv och riktlinjer för styrning av majoritetsägda bolag utfärdade av kommunfullmäktige, se till att:

- finansiella riktlinjer och instruktioner implementeras
- finansiella risker som uppstår, identifieras och vid behov hanteras
- alla finansiella transaktioner utförs med Internbanken som motpart
- finansiella transaktioner hanteras och redovisas korrekt
- rapportering till Internbanken lämnas enligt Internbankens behov

3 Finansiering och ränterisk

Kommunkoncernen har ett löpande behov av att finansiera sina olika verksamheter. Norrköpings kommun står inför en stark tillväxt de kommande åren, exempelvis inom fastighetsutbyggnad och infrastruktur.

På de finansiella marknaderna görs alla transaktioner med Norrköpings kommun som motpart.

3.1 Finansiering

Limit för kommunkoncernens nyupplåning fastställs årligen av kommunfullmäktige i samband med beslut om nästkommande års budget. Den totala externa lånelimiten för kommunkoncernen utgörs av befintliga lån, utnyttjade kontokrediter och nyupplåning. Limiten bestäms utifrån budgeterat upplåningsbehov i kommunkoncernen. Upplåningen sker huvudsakligen via låneprogram och Kommuninvest.

Internbanken ska som en del i kommunens hållbarhetsambitioner sträva efter att öka andelen gröna och socialt hållbara obligationer i finansieringen.

3.2 Utlåning

Intern utlåning ska ske till kommunkoncernens bolag. Syftet med intern utlåning är att samordna kommunkoncernens medel för att minimera den totala finansieringskostnaden.

För utlåning till interna motparter inom kommunkoncernen är limiten begränsad till de interna lånelimiterna. Ansökan om lånelimit sker hos Internbanken för beslut i kommunstyrelsen. Lånelimiten ska revideras regelbundet, dock minst årligen.

Utlåning till externa motparter kan ske efter särskilt beslut i kommunstyrelsen och/eller kommunfullmäktige.

Utlåning till externa parter ska i första hand göras så att ränterisk inte uppstår.

3.3 Leasing

Som huvudregel gäller att kommunen och bolagen ska äga sina tillgångar, med undantag av fordon. För de tillfällen där det bedöms lämpligt kan Internbanken erbjuda intern leasing av maskiner och inventarier för kommunen och bolagen.

All typ av leasing är att se som finansiering och hanteras av Internbanken och upphandlingsenheten. För bolag tas beslut om leasing överstigande 100 000 kr per kontrakt i samråd med Internbanken. För kommunens kontor är leasing endast tillåten när det finns ett godkännande från Internbanken.

3.4 Finansieringsrisk

Finansieringsrisken är risken för att kommunkoncernen vid varje givet tillfälle inte har tillgång till erforderlig finansiering till ett rimligt pris. Risken kan uppstå om kommunen blir allt för beroende av en finansieringskälla eller om refinansiering av hela eller en stor del av skuldportföljen ska ske vid ett och samma tillfälle.

Förändringar i kreditmarginaler och räntenivåer får stor påverkan på finansieringskostnaderna varför denna risk måste hanteras.

Finansieringsrisken ska begränsas genom att:

- sprida förfallostrukturen i låneportföljen
- fördela finansieringen på flera motparter och upplåningsformer
- löpande förhandla med finansiärer
- regelbundet göra likviditetsprognoser
- ha en tillräcklig likviditetsreserv för att täcka löpande utbetalningar

Likviditetsreserv definieras i den löpande finansverksamheten som summan av; kontobalanser, korta finansiella placeringar och outnyttjade kreditfaciliteter. Utöver det finns också en långsiktig finansiell reserv inom ramen för kapitalförvaltningen.

Likviditetsbehovet ska sammanställas av Internbanken utifrån likviditetsrapporter från kommunens kontor och bolagen inom kommunkoncernen.

3.5 Ränterisk

Med ränterisk avses risken för att förändringar i räntenivån påverkar kommunkoncernens finansnetto negativt.

Målsättningen är att begränsa resultateffekterna av kraftiga ränterörelser samt att ha god förutsägbarhet för att budgetera finansnettot.

Ränterisken ska hanteras främst genom att reglera räntebindingstiden i skuldportföljen.

4 Överskottslikviditet

Överskottslikviditet är den likviditet som uppstår p.g.a. tillfälliga och kortsiktiga likviditetsfluktuationer inom kommunkoncernen. Överskottslikviditet ska i första hand användas för att återbetala utestående lån/krediter och/eller täcka det kortfristiga likviditetsbehovet inom kommunkoncernen. Vid behov kan överskottslikviditet placeras externt av Internbanken.

Placering av överskott ska hanteras i linje med kommunallagens 11 kapitel § 2 där det anges att kommunen ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Utöver det ska också kommunens hållbarhetsambitioner beaktas.

Om bedömningen är att överskottslikviditeten kan placeras för en längre period, minst 12 månader, bör den istället hanteras inom ramen för kapitalförvaltningen.

4.1 Ränterisk

Ett sätt att kontrollera ränterisken är att begränsa längden på placeringarna. En kortare placering är utsatt för mindre ränterisk än en lång placering. Placering kan ske på bankkonto eller i korta finansiella instrument.

Vid placering i korta finansiella instrument gäller att de i första hand ska hållas till förfall.

4.2 Motpartsrisk

Med motpartsrisk avses att en part i en transaktion med ett finansiellt instrument inte kan fullgöra sitt åtagande och därigenom riskerar orsaka den andra parten en förlust.

Placeringar får endast ske gentemot motparter med god kreditvärdighet. Kreditrisken ska spridas genom att fördela placeringar mellan olika banker och emittenter.

Tillåtna motparter för den korta likviditetshandlingen är nordiska stater, kommuner och banker med S&P rating om minst A.

4.3 Likviditetsrisk

Likviditetsrisk innebär att ett finansiellt instrument eller annan tillgång inte kan avyttras eller förvärvas vid avsedd tidpunkt utan större prisreduktion eller att transaktionen medför stora kostnader.

För att begränsa likviditetsrisken får placeringar endast ske i instrument med god likviditet.

5 Valutarisk

Valutarisk definieras som risken för att valutakursförändringar påverkar kommunkoncernens resultaträkning, balansräkning eller kassaflöde negativt.

Exponering i utländsk valuta uppstår vid inköp eller försäljning i utländsk valuta om kommunkoncernen har tillgångar eller skulder i utländsk valuta på balansräkningen.

Internbanken har ansvar för hanteringen av valutarisker inom kommunkoncernen och målet är att minimera valutapåverkan på kommunkoncernen.

5.1 Transaktionsexponering

Kommunkoncernen har en begränsad transaktionsexponering i utländsk valuta, men från tid till annan uppstår behov att betala eller få betalt i utländsk valuta.

Operativa enheter som har inköp och försäljning i utländsk valuta ska kontakta Internbanken för diskussion och beslut om eventuell säkring.

Internbanken utför eventuell kurssäkring med extern part.

5.2 Omräkningsexponering

Omräkningsexponering uppstår om Internbanken har tillgångar eller skulder i andra valutor än svenska kronor, d.v.s. om kommunkoncernen väljer att finansiera sig eller göra finansiella placeringar i utländsk valuta. Grundregeln är att all finansiering och alla placeringar ska göras i svenska kronor, men finansdirektör kan besluta om undantag från grundregel om följande villkor är uppfyllda:

- Finansieringen eller placeringen valutakurssäkras avseende såväl kapitalbelopp som ränteflöden och därmed kan likställas med transaktion i svenska kronor
- Internbanken är väl insatta i och kan hantera säkringsinstrumenten i finanssystem och löpande redovisning
- Villkoren är väsentligt fördelaktigare än motsvarande finansiering eller placering i svenska kronor, inräknat kurssäkringsåtgärder

6 Operativa risker

Operativ risk kan definieras som risken för förluster till följd av bristfälliga interna processer, mänskliga fel, felaktiga system eller brottslig verksamhet.

De operativa riskerna ska begränsas inom Internbanken genom att:

- ha uppdaterade och väl dokumenterade rutinbeskrivningar
- ha en finansadministration där personoberoende och funktionsåtskillnad säkerställs
- säkerställa att finanshanteringen sker i linje med dessa riktlinjer avseende ansvar, rapportering och hantering av finansiella risker
- koncernjurist ska medverka vid större avtalsuppgörelser. Med större avtalsuppgörelser avses t.ex. koncernkontoavtal, förvaltaravtal, ISDA-avtal¹.

7 Rapportering och uppföljning

Syftet med rapporteringen är att:

- möjliggöra uppföljning av att riktlinjerna för kommunkoncernens finansverksamhet följs
- sammanställa och kontrollera finansiella risker inom kommunkoncernen
- följa upp utfall mot fastställda limiter
- hålla kommunfullmäktige och kommunstyrelsen informerade om kommunkoncernens finansiella verksamhet.

För att ge kommunens ledning kontinuerlig information över finansverksamhetens utveckling ska ett väl fungerande rapportsystem finnas.

Kommunstyrelsen ska, i linje med övrig ekonomisk rapportering, rapportera finansverksamhetens utveckling till kommunfullmäktige.

Internbanken ska månatligen rapportera finansverksamhetens utveckling till kommunstyrelsen.

Bolag inom kommunkoncernen och kommunens kontor ska rapportera den information som kommunstyrelsen ger anvisningar om i finansinstruktionen.

Avvikelser från dessa riktlinjer och väsentliga händelser som bedöms påverka finansverksamheten ska rapporteras utan tidsfördröjning till kommundirektören och kommunstyrelsen.

¹ ISDA 2002 Master Agreement är ett ramavtal som reglerar köp och försäljning av derivat som är utarbetat av marknadsorganisationen International Swaps and Derivatives Association (ISDA).