

Finanspolicy

Dokumenttyp	Policy
Fastställt datum	2022-11-28
Fastställs av	Kommunfullmäktige
Gäller för	Ljusdals kommun
Dokumentansvarig	Ekonomichef
Förvaltare	Kommunstyrelseförvaltningen
Publicering	Intranät, ljusdal.se
Uppföljning	Internkontroll
Giltighetstid	Tills vidare
Revideras	Löpande vid behov
Översyn	Vart fjärde år från senaste fastställande/revidering
Senast reviderad	Ej
Diarienummer	KS 00272/2022

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte	3
1.3 Mål.....	3
1.4 Omfattning.....	3
1.5 Uppdatering	3
2. Organisation och ansvarsfördelning	4
2.1 Kommunfullmäktiges ansvar	4
2.2 Kommunstyrelsens ansvar	4
3. Likviditetsförvaltning	5
3.1 Mål.....	5
3.2 Instrument och motparter	5
3.3 Riskhantering.....	5
3.3.1 Likviditetsrisk.....	5
3.3.2 Valutarisk.....	5
3.4 Koncernkonto.....	5
4. Skuldförvaltning	5
4.1 Mål.....	6
4.2 Instrument och motparter	6
4.3 Riskhantering.....	6
4.3.1 Finansieringsrisk.....	6
4.3.2 Ränterisk.....	6
4.3.3 Valutarisk.....	6
4.5 Ansvarsfulla lån	7
4.5.1 Gröna lån	7
4.5.2 Lån för Social Hållbarhet.....	7
4.6 Borgen	7
4.7 Leasing	7
5. Kapitalförvaltning	8
5.1 Mål.....	8
5.2 Instrument och motparter	8
5.3.1 Placeringsrisk.....	8
5.4 Ansvarsfulla placeringar.....	9
5.5 Förvaltning av donationsmedel.....	9
6. Rapportering	10
7. Intern kontroll	10
7.1 Finansiella risker	10
7.2 Operativa risker	10

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Ljusdals kommun ska på ett effektivt och säkert sätt förvalta de finansiella medel som kommunen förfogar över i enlighet med kommunallagens 11 kapitel om ekonomisk förvaltning.

2 § Kommunerna och landstingen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

3 § Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

4 § Fullmäktige ska utöver vad som följer av 3 § besluta om riktlinjer för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser.

1.2 Syfte

Denna finanspolicy anger ramar och riktlinjer för hur finansverksamheten inom Ljusdals kommun ska bedrivas. Med finansverksamhet avses likviditetsförvaltning, skuldförvaltning och kapitalförvaltning.

Mål och organisering beskrivs liksom hantering och begräsning av finansiella risker samt rapportering och uppföljning av finansverksamheten.

Policyn ska vara vägledande för en lagenlig, transparent, säker, effektiv och ansvarsfull hantering av finansverksamheten utan spekulativa inslag.

1.3 Mål

De övergripande målsättningarna för finansverksamheten är att medverka till god ekonomisk hushållning och god medelsförvaltning genom att:

- tillgodose behov av kapital och säkerställa betalningsförmågan på kort och lång sikt
- genom en effektiv tillgångs- och skuldförvaltning optimera finansiella resultat inom givna riskbegränsningar
- verka för en effektiv kapitalanskaffning och kapitalanvändning genom att inom kommunkoncernen utnyttja stordriftsfördelar
- Säkerställa att finansverksamheten bedrivs med en god intern kontroll

1.4 Omfattning

Denna policy gäller för Ljusdals kommun.

De kommunala bolagen inom kommunkoncernen ska fastställa en finanspolicy som i tillämpliga delar baseras på denna policy enligt de ägardirektiv som fastställts på bolagsstämma för respektive bolag.

1.5 Uppdatering

Finanspolicyn ska hållas uppdaterad med beaktande av aktuella förhållanden inom Ljusdals kommun samt med hänsyn taget till förändringar på de finansiella marknaderna. Finanspolicyn ska vid behov revideras.

2. Organisation och ansvarsfördelning

Nedan framgår fördelningen av ansvar mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och kommunstyrelseförvaltningen. Samordning mellan kommunen och dess bolag regleras via ägardirektiv.

Delegering av beslutsrätt från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen framgår av kommunstyrelsens reglemente.

Delegering av beslutsrätt från kommunstyrelsen till delegat framgår av kommunstyrelsens delegationsordning.

Delegering av beslutsrätt från kommunchef till delegat framgår av kommunchefens vidaredelegationsordning.

2.1 Kommunfullmäktiges ansvar

Fastställa och vid behov revidera finanspolicyn.

Årligen besluta, i samband med beslut om budget, om beloppsramar för lån och borgensförbindelser samt nivå för borgensavgifter.

Upplåning och borgensförbindelser som inte ingår i ovannämnda beslut beslutas i kommunfullmäktige i särskild ordning.

2.2 Kommunstyrelsens ansvar

Tillse att det finns en organisation för finansverksamheten som säkerställer en god intern kontroll och att finanspolicyn följs.

Genomföra eller delegera nyupplåning eller omsättning av lån och borgensförbindelser enligt ram fastställd av kommunfullmäktige.

Vid behov lämna förslag till kommunfullmäktige om revidering av finanspolicyn.

2.3 Kommunstyrelseförvaltningens ansvar

Ansvara för att kommunens finansförvaltning sköts på ett effektivt sätt och inom de ramar som lagar och förordningar samt denna finanspolicy anger.

Verkställa beslut, inom ramen för kommunstyrelsens delegation, om upplåning, placering av likvida medel, borgen, leasing, externa kapitalförvaltningsuppdrag samt förvaltning av andra organisationers medel.

Företräda kommunen i den löpande verksamheten gentemot externa parter.

Initiera och utarbeta förslag till uppdateringar av finanspolicyn när så erfordras.

Rapportera utfallet av det finansiella resultatet till kommunstyrelsen enligt plan.

Vid behov lämna service i finansiella frågor till kommunens bolag som omfattas av denna finanspolicy.

Utarbeta rutiner för samordningen mellan kommunen och bolagen.

3. Likviditetsförvaltning

3.1 Mål

Kommunen ska ha tillgängliga likvida medel¹ som motsvarar en tillfredsställande betalningsberedskap på kort och lång sikt.

Likviditetsöverskott som inte är tillfälligt, utöver den likviditet som behövs för ovanstående betalningsberedskap, ska i första hand användas för att amortera lån. I andra hand kan överskottslikviditet placeras. Placerade medel skall kunna omvandlas till likviditet genom försäljning inom tre bankdagar.

3.2 Instrument och motparter

För placering av kortfristig överlikviditet är följande instrument tillåtna:

- Bankkonto
- Räntebärande värdepapper

För placering av kortfristig överlikviditet är följande motparter godkända:

- Banker

3.3 Riskhantering

3.3.1 Likviditetsrisk

För att minska likviditetsrisken² ska kommunen ha en checkräkningskredit³ på 50 mkr samt en sammanlagd betalningsberedskap i form av tillgängliga likvida medel som minst motsvarar de lån som förfaller till betalning inom ett år.

3.3.2 Valutarisk

För att begränsa valutarisken⁴ är placering i annan valuta än svenska kronor är inte tillåten. Betalningsflöden i utländsk valuta ska kurssäkras om de uppgår till ett värde motsvarande minst 1 mkr.

3.4 Koncernkonto

För att uppnå en effektiv likviditetshantering ska kommunen och de kommunala bolagens likvida medel och betalningsflöden samordnas i ett koncernkontosystem (enligt de ägardirektiv som fastställts på bolagsstämma för respektive bolag) som administreras av kommunen. Likviditetsprognoser ska upprättas regelbundet.

¹ Likvida medel definieras som: kassa och bank, kontokredit, kreditlöften som inte är utnyttjade samt finansiella tillgångar som kan omsättas inom tre bankdagar.

² Likviditetsrisk är risken för att inte ha tillräcklig betalningsberedskap för att kunna möta planerade och/eller oförutsedda utgifter.

³ Kortvarig kredit på ett checkkonto upp till ett visst belopp som vid behov nyttjas hos extern kreditgivare.

⁴ Valutarisk uppstår bl. a. när valutakurser rör sig mot SEK. Exponering för valutakursrisk uppstår bl. a. om man har kassaflöden, tillgångar eller skulder i annan valuta än SEK.

4. Skuldförvaltning

All upplåning inom kommunen ska ske i enlighet med de av kommunfullmäktige beslutade finansiella ramarna för extern upplåning.

4.1 Mål

Kommunen ska säkerställa betalningsförmåga på kort och lång sikt samt inom finanspolicyns ramar och riktlinjer minimera räntekostnader.

4.2 Instrument och motparter

För upplåning är följande instrument tillåtna:

- Kontokredit (checkkredit)
- Lån (revers eller skuldebrev)

För upplåning är följande motparter godkända:

- Kommuninvest
- Banker

4.3 Riskhantering

4.3.1 Finansieringsrisk

För att minska finansieringsrisken⁵ ska kapitalbindningen spridas över tid med varierande kapitalbindningstider och kapitalförfallostruktur.

Skuldportföljen ska eftersträva en genomsnittlig kapitalbindningstid som överstiger 1,0 år med ett tillåtet intervall mellan 1-5 år. Högsta andelen kapitalbindningsförfall inom 12 månader får uppgå till maximalt 60 procent.

4.3.2 Ränterisk

För att begränsa ränterisken⁶ ska räntebindningstiden spridas över tid med varierande räntebindningstider ränteförfallostruktur.

Skuldportföljen ska eftersträva en genomsnittlig räntebindningstid som överstiger 1,0 år med ett tillåtet intervall mellan 1-5 år. Högsta andelen räntebindningsförfall inom 12 månader får uppgå till maximalt 60 procent.

Användande av derivatinstrument⁷ vid upplåning är inte tillåtet.

4.3.3 Valutarisk

För att undvika valutarisken är upplåning i annan valuta än svenska kronor är inte tillåten.

⁵ Finansieringsrisk är risken för att vid varje givet tillfälle inte få tillgång till nödvändig finansiering för befintliga eller nya lån eller att refinansiering endast kan ske med kraftigt ökade kostnader som följd. Finansieringsrisken ökar om en större del av skuldportföljen förfaller vid ett eller några enstaka tillfällen.

⁶ Ränterisk är risken för att förändringar i räntenivån påverkar negativt genom ökade räntekostnader. Ränterisken uppstår då räntan på olika löptider, avkastningskurvan, rör sig från en given nivå. Exponering för ränterisk ökar om man har en stor del räntebärande skulder som förfaller vid ett eller några enstaka tillfällen.

⁷ Ett riskhanteringsinstrument vars värde baseras på och följer värdet av en underliggande tillgång.

4.5 Ansvarsfulla lån

Kommunen ska arbeta för att bidra till ett mer hållbart samhälle vid finansiering. Vid upplåning ska därför möjligheten till så kallade ”Gröna lån” och ”Lån för Social Hållbarhet” beaktas.

4.5.1 Gröna lån

Vid finansiering av investeringsprojekt inom kommunen som bedöms vara miljöinriktade (investeringar som främjar övergång till lägre koldioxidutsläpp, en klimattålig tillväxt eller minskar klimatpåverkan genom förnybara energikällor och energieffektiviseringar etc.) ska möjligheterna till ”grön finansiering” undersökas i syfte att främja utvecklingen av ett hållbart samhälle.

Gröna lån är en ny låneprodukt för att främja ett mer hållbart samhälle och är en växande del av kapitalmarknaden. Efterfrågan från investerare som söker hållbara investeringsprojekt att finansiera ökar.

4.5.2 Lån för Social Hållbarhet

Vid finansiering av investeringsprojekt inom kommun som innebär särskilda satsningar för att möta sociala behov och utmaningar ska möjligheterna till ”lån för social hållbarhet” undersökas i syfte att främja utvecklingen av ett mer socialt hållbart samhälle.

Lån för Social Hållbarhet är en ny låneprodukt för att utveckla, stärka och synliggöra detta hållbarhetsarbete. Lånen finansierar fysiska investeringar som enskilt eller i kombination med sociala insatser främjar ett socialt hållbart samhälle.

4.6 Borgen

Kommunen har en restriktiv inställning till borgen⁸. Kommunal borgen lämnas i princip endast till bolag ingående i kommunkoncernen. Ramar för borgen beslutas årligen av kommunfullmäktige i samband med beslut om budget.

Kommunen ska ta ut en årlig avgift avseende en kommunal borgen. Borgensavgiften ska kompensera kommunen för ökat risktagande och ökade administrativa kostnader. Reglerna för statsstöd och konkurrensneutralitet gör att avgiften ska motsvara ränteskillnaden för lån med respektive utan kommunal borgen. Borgensavgiften beslutas årligen av kommunfullmäktige i samband med beslut om budget.

4.7 Leasing

Kommunen har en restriktiv inställning till leasing⁹. Leasing får endast ske om det bedöms ekonomiskt fördelaktigt.

Leasing ska jämföras med upplåning. Beslut om leasing ska föregås av prövning gentemot andra former för finansiering. Leasingavtal tecknas av kommunstyrelsen eller den kommunstyrelsen delegerat teckningsrätten till.

⁸ Borgen utgör säkerhet för låneförpliktelser och utgör en förpliktelse att fullgöra ett åtagande eller betala en skuld om inte gäldenären kan eller vill det.

⁹ Leasing (operationell eller finansiell) är ett sätt att finansiera egendom.

5. Kapitalförvaltning

Kommunen förvaltar finansiella medel för att långsiktigt kunna möta framtida likviditetspåfrestningar med anledning av pensionsutbetalningar.

5.1 Mål

Målet för den långsiktiga medelsförvaltningen är att uppnå en långsiktigt god avkastning i förhållande till risk.

Medlen bör över tid (rullande 5-års perioder) nå en real avkastning¹⁰ på 3 %.

5.2 Instrument och motparter

För placering av pensionsmedel är följande instrument tillåtna:

- Värdepappersfonder¹¹

För placering av pensionsmedel är följande motparter godkända:

- Värdepappersinstitut¹²

5.3 Riskhantering

5.3.1 Placeringsrisk

För att begränsa risken för kraftiga värdeminskningar ska portföljens placeringar präglas av strategiskt diversifierade tillgångar och taktiskt trendföljande allokering¹³ av tillgångarna.

Procenttalen nedan anger den lägsta, normala och högsta andel som respektive tillgångsslag vid varje tidpunkt får utgöra av pensionsportföljens totala marknadsvärde.

Tillgångsslag	Som lägst	Målfördelning	Som högst
Aktier	0 %	40 %	40 %
Fastigheter/Reala tillgångar	0 %	20 %	20 %
Råvaror	0 %	20 %	20 %
Obligationer/Räntor (långa)	0 %	20 %	20 %
Räntor (korta)	0 %	0 %	100 %
Summa		100 %	

Vid val av fonder ska indexfonder eller indexliknande fonder med så låg förvaltningsavgift som möjligt prioriteras för att minimera förvaltningskostnader.

¹⁰ Real avkastning är nominell avkastning justerat för inflation.

¹¹ Värdepappersfonder är fonder som uppfyller EU:s s.k. UCITS-direktivets krav och står under tillsyn av Finansinspektionen.

¹² Värdepappersinstitut är aktörer som har finansinspektionens tillstånd för förvaltning av någon annans finansiella instrument, enligt 1 kap 3 § p. 4 lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

¹³ Taktisk trendföljande allokering innebär omfördelning av innehaven efter långsiktig trend. Om ett tillgångsslag uppvisar en nedåtgående trend (om fondens kurs understiger riktvärdet för relevant jämförbart index medelvärde för de senaste 10 månaderna) ska omviktning av innehavet ske till räntor (korta). Återplacering sker då kursen överstiger riktvärdet.

5.4 Ansvarsfulla placeringar

Ljusdals kommun ska i sin finansförvaltning sträva efter att vara en ansvarsfull aktör. Placeringar ska ske på ett ekonomiskt, etiskt, socialt och miljömässigt försvarbart sätt i enlighet med kommunens grundläggande värderingar.

En god långsiktig avkastning möjliggörs genom förvaltare och företag som verkar för att uppfylla FN:s globala mål Agenda 2030 för en ekonomisk, socialt och miljömässigt hållbar utveckling.

Placeringar ska ske i företag som följer väletablerade internationella normer¹⁴ avseende mänskliga rättigheter, miljö/klimat, arbetsvillkor och affärsetik.

Därutöver ska i möjligaste mån placeringar undvikas i företag där en väsentlig del av omsättningen kommer från tobak eller tobaksprodukter, alkoholvaror, pornografi, kommersiell spelverksamhet, vapen eller fossila bränslen.

Kriterierna för ansvarsfulla investeringar tillämpas oavsett om kapitalförvaltningen sker i egen regi eller via externa förvaltare.

Vid indirekta placeringar i fonder gäller att ovanstående instruktioner så långt det är möjligt tillämpas i så stor del av de underliggande placeringarna som möjligt.

5.5 Förvaltning av donationsmedel

Kommunen förvaltar även finansiella medel för ett antal donationsfonder¹⁵ och stiftelser.

Fondernas medel förvaltas inom ramen för donatorns uttalade önskemål i varje enskild fond.

Mål för förvaltningen av donationsmedel är att uppnå en avkastning som möjliggör en årlig utdelning i enlighet med respektive stiftelses ändamål samt ge en god avkastning i förhållande till risk.

Krav på motparter, instrument, riskhantering och avkastning ska motsvara dem vid övriga kommunala placeringar.

I princip ska kommunens självkostnad för såväl den administrativa som den ekonomiska förvaltningen bekostas med fondmedel.

¹⁴ Väletablerade internationella normer utgörs främst av FN:s Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

¹⁵ En donationsfond bildas genom donation av pengar från ett gåvobrev, ett testamente, ett styrelseprotokoll eller liknande. Även om kommunen förvaltar pengarna så är det inte kommunen som äger pengarna. Kommunen får heller inte använda pengarna till egna verksamheter.

6. Rapportering

Kommunstyrelsen ska i samband med delårsrapport och årsredovisning lämna information om kommunens finansverksamhet. Följande uppgifter ska finnas med:

- Likviditetssituation och kontokredit
- Upplysning om befintliga placeringar
- Lånens förfallostruktur och långivare
- Skuldernas kapitalbindning och genomsnittliga räntesats
- Eventuella avvikelser från finanspolicyns regler

Helägda dotterbolag ska lämna samma uppgifter i sin delårsrapport och årsredovisning eller till kommunen i eget ärende.

Syftet med rapporteringen är att säkerställa att finanspolicyn efterlevs och kontroll av de finansiella riskerna.

Kommunstyrelsen ska bedöma om det finns anledning till särskilda rapporter eller beslut i kommunfullmäktige om den finansiella verksamheten.

7. Intern kontroll

Att bedriva en finansverksamhet är förenat med ett visst risktagande. Genom en aktiv finansförvaltning skapas möjligheter till ett rationellt hanterande av risker med beaktande av den kostnad riskhanteringen medför.

7.1 Finansiella risker

I finanspolicyns tidigare avsnitt beskrivs de riktlinjer, ramar och begränsningar som ställs på hanteringen av de olika finansiella riskerna.

7.2 Operativa risker

Utöver finansiella risker finns även operativa risker vilka definieras som risken för förlust/skada till följd av bristfälliga interna processer eller rutiner, mänskliga fel, felaktiga system eller brister i legal hantering.

Operativa risker ska minimeras genom att ha väldokumenterade rutiner, god intern kontroll och för verksamheten anpassad intern organisation med kompetens och bemanning där dualitetsprincipen¹⁶ tillämpas. Finanssystem och övriga IT-system ska vara säkra och tillförlitliga.

För att åstadkomma god säkerhet och effektiva rutiner i finansarbetet krävs det att handlägg- respektive internkontrollfunktionerna hålls åtskilda.

Alla affärsavslut/beslut ska omedelbart dokumenteras. Ekonomienheten ska omgående rapportera till kommunstyrelsens ordförande och kommunens revisorer om misstanke om oegentligheter i finansverksamheten skulle uppkomma.

¹⁶ Dualitetsprincipen innebär att ingen person ensam ska handlägga en transaktion genom hela behandlingskedjan.