

2016-05-25

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS 16/148

Skriv här

Kontor

Kommunstyrelsens**Kontor**

Handläggare

Patrik Sandell

08-523 069 66

Patrik.sandell@sodertalje.se

Kommunfullmäktige

Kommunstyrelsen

Revidering av finanspolicy och finansinstruktion (finansiella föreskrifter).

Dnr: KS 16/148

Sammanfattning av ärendet

Finanspolicyn skall fastställas årligen. Nuvarande är giltig fram till 30 Juni 2016. Både finanspolicyn och de finansiella föreskrifterna är omarbetade. De övergripande risklimiterna för genomsnittlig räntebindning (2-5år), genomsnittlig kapitalbindningstid för upplåning (3-5år) samt maximal andel förfall inom 12 månader (60%) är oförändrade.

Beslutsunderlag

Finanspolicy för Södertälje kommun 2016-05-25

Finansinstruktion för Södertälje Kommun 2016-05-25

Bilaga: Före och efteranalys av ny Finanspolicy och Finansinstruktion.

Ärendet

Dispositionen av båda dokumenten är helt omarbetade för att synkroniseras med nya policies i samarbetskommunerna Huddinge och Botkyrka i linje med den revision som Ernst & Young gjorde 2013 (Dnr KS14/57). För Södertälje innebär synkroniseringen relativt små förändringar eftersom man redan för ett år sedan tog in i policy att uppföljning av risker sker på helheten d.v.s. kommunen, Telgekoncernen och Söderenergi AB.

En viktig förändring är att kommunstyrelsen i finansinstruktionen begränsar löptiden för nya affärer att vara max 10år långa.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Att begränsa nya affärer till max 10 års löptid med övriga riskmått oförändrade kommer på lång sikt att öka vissheten om storleken på kommunkoncernens räntebetalningar inom intervallet 0-10år emedan storleken på räntebetalningar år 10-20 kommer bli mer osäker. Denna förändring kommer dock att ske gradvis under kommande år.

Kommunstyrelsens kontors förslag till Kommunstyrelsen:

Tillstyrker att kommunfullmäktige antar finanspolicy för Södertälje kommun.

Under förutsättning att kommunfullmäktige antar finanspolicy för Södertälje kommun antar kommunstyrelsen förslaget om finansinstruktion för Södertälje kommun.

Kommunstyrelsens kontors förslag till Kommunfullmäktiges beslut:

Anta finanspolicy för Södertälje Kommun.



Camilla Broo
TF Stadsdirektör

Beslutet expedieras till:

KF

Akten

Telge

Söderenergi AB

Finanspolicy

-För finansverksamheten i Södertälje Kommun

Ersätter finanspolicy daterad 2015-02-02

Datum: 2015-05-25

Handläggare: Patrik Sandell

Diarienummer:

Bakgrund, omfattning och mål

Bakgrund	3
Omfattning	3
Mål	3

Samordning

Internbanken	4
Utlåning och borgen	4
Likviditet	5
Leasing	5

Organisation och ansvarsfördelning

Ansvar för risk och resultat	6
Ansvar och befogenheter	6
Ram för upplåning	7
Derivatinstrument	7

Risker och förvaltning

Operativa risker	8
Aktiv förvaltning	8
Finansieringsrisk	8
Likviditetsrisk	9
Upplåningsrisk	9
Ränterisk	9
Kreditrisk (finansiell)	10
Valutarisk	11
Råvarurisk	11

Bakgrund, omfattning och mål

Bakgrund

Södertälje kommunkoncern äger lånefinansierade tillgångar till betydande belopp. I syfte att begränsa både de finansiella riskerna och de finansiella kostnaderna är det därför av yttersta vikt att kommunen upprätthåller sitt höga och stabila kreditbetyg, AA+ från kreditvärderingsinstitutet Standard & Poor's.

Omfattning

Denna Finanspolicy syftar till att beskriva och definiera riktlinjerna för Södertälje kommuns skuldförvaltning vad avser finansiering, finansiella risker, rapportering och ansvarsfördelning.

Hanteringen av kommunens skuld, och de därmed förknippade finansiella riskerna, ska präglas av helhetssyn, samordning, aktiv skuldförvaltning och oberoende riskkontroll.

Finanspolicyn gäller Södertälje kommunkoncern, vilken inbegriper alla helägda bolag samt ägda andelar Söderenergi AB. De riskbegränsande regler som beskrivs i policyn avser den samlade skulden där kommunen antingen agerar internbank eller går i borgen för de kommunala bolagen.

Kommunkoncernens kapitalförsörjning och skuldförvaltning ska endast ske genom upplåning i kommunens namn med följande vidareutlåning till de kommunala bolagen. Avsteg från denna princip kräver kommunstyrelsens godkännande.

Mål

Kommunen ska i enlighet med kommunallagen 8 kap 2 § förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet tillgodoses. Detta skall ske med god kontroll av de risker som denna typ av verksamhet för med sig.

Samordning

Internbanken

Internbanken är ett i avtal reglerat samarbete mellan kommunerna Huddinge, Botkyrka och Södertälje.

Syftet med denna samordning är att uppnå både bättre resursutnyttjande samt kontroll av de operationella riskerna inom finanshanteringen.

Resursutnyttjandet blir bättre genom att man kan dela kostnader för kostsamt systemstöd samt personal. Det finns även en möjlighet att samordna den dagliga likviditetshanteringen mellan samarbetskommunerna. Den operationella risken antas bli lägre genom en mer uppdelad ansvars och befogenhetsfördelning samt även mindre personberoende.

All extern finansiering sker i Södertälje Kommuns namn och alla avvikelser till denna princip skall godkännas av kommunstyrelsen.

Utlåning och borgen till koncernföretagen

Allmänna principer

Kommunens prissättning ska eftersträva marknadsmässiga villkor i syfte att möta lagkrav på konkurrensneutralitet för de verksamheter som verkar i konkurrens med privata aktörer. Prissättningen ska vara transparent och bestå av en underliggande marknadsränta för kommunkoncernens finansiering, bedömd marknadsmässig marginal och en administrativ avgift. Vid borgen ska en motsvarande marknadsmässighet eftersträvas. Regler för fastställande av låne- och borgensavgifter beslutas av kommunstyrelsen.

Utlåning och borgen till majoritetsägda bolag

Kommunfullmäktige beslutar om ramar för utlåning till varje kluster/affärsområde i koncernen.

Utlåning och borgen till delägda bolag

Kapitalförsörjning till delägda bolag ska ske genom utlåning och/eller borgen från kommunen och får endast ske i enlighet med den av kommunfullmäktige beslutade låne- och borgensramen och med motsvarande andel i åtagande vad som regleras i konsortialavtal eller motsvarande avtal.

Utlåning och borgen till externa parter

Borgen och garantier som tecknas av kommunen för föreningar och andra externa parter ska beslutas av kommunfullmäktige. Restriktivitet ska gälla för tecknande av borgen. Godkännande ska endast ske i undantagsfall och enbart när all annan möjlighet till finansiering samt statsstödsreglerna har beaktats. All borgensteckning ska vara belopps- och tidsbegränsad. Investeringsobjekten, vars lån kommunen lämnat borgen för, ska under hela borgensåtagandet vara fullvärdesförsäkrade. Kreditberedningshandlingar skall biläggas ansökan i enlighet med internbankens krav. För externt lämnad borgen eller garanti utgår en årsavgift som fastställs i samband med kommunfullmäktiges beslut. Kommunens regressrätt ska utnyttjas. Avskrivning av regresser ska övervägas då gäldenär gått i konkurs eller av annan anledning inte anses kunna kompensera kommunen. Aktuella borgensåtaganden ska anges i delårsrapporterna.

Likviditet

Kommunen har det övergripande ansvaret för att samordna kommunkoncernens likviditetsprognoser. De kommunala bolagen ska löpande upprätta 3-åriga likviditetsplaner. Kommunkoncernen ska ha ett koncernkontosystem för att samordna betalningsflöden.

Leasing

Definition:

Finansiell leasing är ett legalt bindande kontrakt som förbinder kommunen att betala under lång tid (ofta flera år) inköpet av fast eller lös egendom. Operationell leasing är mer att likna vid långtidshyra eftersom restvärdesrisken kvarstår hos leasegivaren/säljaren av tillgången.

Riktlinjer:

Leasing är en finansieringsteknik och affärsmässighet skall råda kontra annan finansiering. All leasing skall godkännas.

Organisation och ansvarsfördelning

Ansvar för risk och resultat

Kommunen och samtliga helägda koncernbolag har ansvar för sitt finansiella resultat enligt följande:

Kommunen och samtliga helägda koncernbolag ansvarar för optimering av sitt respektive rörelseresultat.

Internbanken ansvarar för att hantera den externa finansieringen och hanteringen av de risker som det för med sig i enlighet med denna policy.

Ansvar och befogenheter

Kommunfullmäktige

- Fattar beslut om kommunkoncernens finanspolicy i enlighet med 8 kap 3§ Kommunallagen.
- Uppföljning av finanspolicyn via kommunens årsredovisning.
- Fastställer årligen ram för total upplåning på den externa marknaden.
- Fastställer årligen ram för lån och borgen till kommunkoncernens bolag.
- Fastställer årligen ram för lån och borgen till bolag där kommunens ägarandel understiger 50%.
- Beslutar i särskilda fall om utlåning och borgen till externa bolag/föreningar/organisationer, i fördraget om EU:s funktionsätt (artiklarna 107-109) finns reglerna om statsstöd som först måste beaktas.

Kommunstyrelsen

- Ansvarar för att finansförvaltningen bedrivs i enlighet med finanspolicyn.
- Ansvarar för att löpande utvärdera finanspolicyn och föreslå nödvändiga förändringar.
- Fattar beslut om en finansinstruktion som närmare beskriver hur skuldförvaltningen ska bedrivas, organiseras/delegeras och hur den löpande rapporteringen ska ske.

Nämnderna

- Ge Internbanken den information som behövs för en effektiv finansiell förvaltning.

Koncernstyrelsen

- Ge Internbanken den information som behövs för en effektiv finansiell förvaltning.

Internbanken

- Genomför den finansiella verksamheten i linje med och inom de ramar som kommunstyrelsen beslutar vilket innefattar:
 - Upplåning, utlåning, finansiella placeringar, likviditetshantering, borgens- och ansvarsförbindelser.
 - Aktiv förvaltning med syfte att hushålla med kommunens resurser.
 - Bevaka och kontrollera interna och externa finansiella risker.
 - Samordna koncernens betalströmmar i syfte att minska det externa kreditbehovet och undvika onödiga finansieringskostnader.
 - Agera som finansiell rådgivare inom koncernen.
 - Rapportera verksamheten i linje med kommunstyrelsens direktiv.
 - Initiera utredningar och förslag till förbättringar både vad gäller policy och verksamheten.
 - Bidra till produktionen av kommunens årsredovisning.

Ram för upplåning

Kommunkoncernens upplåning ska ske inom den totala upplåningsram i Mål & Budget som årligen fastställs av kommunfullmäktige.

Instrument

Upplåning

Kommunen använder:

Bilaterala krediter (d.v.s. upplåning från banker, Kommuninvest och andra kreditinstitut).

Certifikat

Obligationer (inom och utanför program).

Schuldschein

Derivatinstrument

För att effektivt kunna hantera sitt uppdrag får kommunen använda sig av räntederivat i syfte att omvandla ränterisker i skuldförvaltningen. Räntederivat används för att omvandla rörlig ränta till fast ränta eller fast ränta till rörlig ränta. Framtida räntevillkor ska vara förutbestämda eller kunna utläsas i marknadsräntor eller index.

Använda derivatinstrument

- Rântetak och rântegolv
- Rânte- och valutaswapar
- Rânteoptioner
- Kombinationer av ovanstående

Hantering av nya finansiella instrument

Internbanken får endast ingå transaktioner som det finns kompetens, system och rutiner (bokföring, betalningar etc) för att hantera transaktionen. Detta innebär att en konsekvensanalys måste göras innan nya instrument används och dessa måste först godkännas av kommunstyrelsen innan externa avslut sker.

Risker och förvaltning

Operativa risker

Definition:

Risken att bristfälliga rutiner, personalresurser och den mänskliga faktorn orsakar kommunen förluster/ökade kostnader.

Riktlinjer:

Arbetet skall organiseras med en ansvarsfördelning som alltid upprätthåller principen att ingen enskild medarbetare ensam ska handlägga en transaktion genom hela kedjan från avslut till betalning. Löpande uppföljning och hantering skall göras för att ansvariga chefer skall kunna kontrollera att riskerna hålls inom de mandat som ges i denna policy. Samarbetet med en gemensam interntjänst i kommunerna Huddinge, Botkyrka och Södertälje syftar också till minskad känslighet vid exempelvis personalomsättning.

Aktiv förvaltning

Definition:

All förvaltning som inte är helt statisk i förhållande till ett bestämt riktmärke (exempel på riktmärken skulle kunna vara att alla lån skall ha rörlig ränta).

Riktlinjer:

Affärer vars enda syfte är att kunna stängas med vinst skall inte göras.

Affärer som inte kan kopplas ihop med hanteringen av risker som avhandlas i denna policy skall ej göras.

Alla affärer som syftar till att modifiera räntebindningstiden innehåller i sig ett aktivt ställningstagande om vad som är bäst ur förvaltningssynpunkt. Beslut om affärer som förlänger eller förkortar räntebindningstiden skall präglas av eftertänksamhet och baseras på god analys. Detta kontrolleras genom att varje affär skall rapporteras med en kort kommentar om syfte och mål med densamma. Så att ansvariga chefer får en god inblick i förvaltningen.

Finansieringsrisk

Definition:

Med finansieringsrisk menas att finansiering av kommunens kapitalbehov försvåras eller fördyras.

Riskhantering:

Finansieringsrisken indelas i tre undergrupper. Likviditetsrisk, upplåningsrisk samt ränterisk.

Likviditetsrisk (betalningsberedskap)

Definition:

Att kommunen på kort sikt inte har likvida medel att sköta sina betalningar.

Riktlinjer:

Likviditetsrisken skall säkras genom att hålla en likviditetsreserv. Storleken på likviditetsreserven varierar naturligt från dag till dag i takt med kommunens in och utbetalningar. Uppdraget för internbanken är att vårda kommunens kreditbetyg hos Standard & Poors, det inkluderar att hålla en god likviditetsreserv med antingen likvida medel eller olika typer av kreditfaciliteter. Likviditetsreserven mäts enligt det Standard&Poors kvantifierade måttet LCR som vid var tid skall överstiga 80%. LCR måttet uttrycks som:

(likvida medel+omsättningsbara tillgångar+kreditlöften) som procent av (räntebetalningar+återbetalningar av lån) för den kommande 12 månadersperioden (se bilaga B för S&P's definition).

Upplåningsrisk

Definition

Att kommunen har svårigheter att låna upp pengar eller måste låna till högre kreditkostnad för att möta förfallande lån och/eller nya finansieringsbehov.

Beskrivning:

Tillgång till upplåning påverkas av kommunens kreditvärdighet, marknadens funktion (periodvis kan marknaden vara illikvid såsom under finanskrisen), regulatoriska förändringar (t.ex. riskvikter som åsätts olika låntagare för finansmarknadens aktörer).

Priset för krediter varierar beroende på tillgång och efterfrågan som skapas av alla ovannämnda faktorer.

Riktlinjer:

I syfte att begränsa finansieringsrisken skall förfallen på kommunkoncernens upplåning spridas jämnt över tiden så att tillfälliga störningar skall påverka kommunen i begränsad omfattning. Nedanstående tabell styr hur stora förfall som får vara i närtid:

Typ av upplåning	Som andel av total skuld	Återstående löptid	Kommentar
Kort upplåning	Max 50% av portföljen.	0-12 månader	Risken täcks genom kravet att likviditetsrisken skall hanteras så att 12 mån betalningar och förfall täcks av likviditetsreserv.
Lång upplåning	Minst 50% av portföljen.	1-20 år	
Genomsnitt		3-5 år	Definitionen är att återstående löptider viktas för att räkna fram ett snitt för portföljen. Amortering krediter viktas efter vid var tid återstående kreditbelopp.

Ränterisk

Definition:

Risken att förändringar i marknadsräntan påverkar kommunens resultat negativt.

Riktlinjer:

I syfte att begränsa ränterisken skall ränteomsättningstillfällena på lån och derivat spridas över tiden plus att en andel av lånen får utgöras av s.k. indexlån där räntekostnaden bestäms av faktisk inflation istället för aktuell marknadsränta. Tabellen nedan sätter ramarna för finansförvaltningen:

Typ av exponering	Andel av total skuld/exponering	Återstående löptid
Kort räntebindning	Max 60% av hela skulden.	0–12 månader
Varav KPI eller andra ränteindex med variabel räntebindning	Max 20% av hela skulden.	
Lång räntebindning	Minst 40% av hela skulden.	1-20 år
Genomsnitt		2–5 år

Kreditrisk (finansiell)

Definition:

Risken att motparten eller låntagaren inte kan fullgöra sina åtaganden i derivat och finansiella placeringar.

Riktlinjer:

Motparter derivatavtal,

Ingående av derivataffärer får endast ske med motparter där kommunen upprättat ramavtal enligt ISDA-standard samt att motparten har en kreditrating om minst BBB+ enligt Standard & Poors. Om ogynnsamma marknadsrörelser medför att ett för kommunen positivt värde på 150 miljoner kr överskrids eller om en motpart blir nedgraderad så att kravet på kreditrating inte uppfylls, får inga fler transaktioner ingås med den motparten, undantaget affärer som låser eller begränsar motpartsrisken.

Kreditlöften

Godkända motparter vid tecknande av kreditlöften ska ha lägst kreditbetyget A- enligt Standard & Poor.

Beräkningsmodell:

Den finansiella kreditrisken beräknas som summan av marknadsvärdet av finansiella placeringar och derivataffärer.

Finansiella placeringar,

I de situationer då överskott uppstår av likvida medel, skall dessa placeras på korta löptider i syfte att möta förfallande lån. Vidare skall placeringarna spridas på fler motparter om beloppen är betydande så att risken per motpart inte överskrider limiter enligt nedanstående tabell.

Limiter:

Typ av motpart	Löptid under 30 dagar	Löptid under 1 år	Totalt
Svenska Staten	Ingen limit	Ingen limit	Ingen limit
Bank eller instrument vars rating ej understiger A- enligt Standard & Poors	500 Mkr	250 Mkr	500 Mkr
Botkyrka & Huddinge Kommun	700 Mkr	500 Mkr	700 Mkr
Svenska kommuner/landsting inkl. dess helägda bolag med borgen från ägarna, samt av Svenska staten helägda eller garanterade bolag	500 Mkr	500 Mkr	500 Mkr

Valutarisk

Definition:

Risken att återbetalning av lån upptagna i annan valuta än SEK kan komma att fördyras när växelkurser varierar.

Riktlinjer:

All valutarisk skall kurssäkras. Detta innebär att valutaexponering relaterad till skuldförvaltningen skall kurssäkras så att alla kända framtida kassaflöden skall omvandlas till svenska kronor.

Råvarurisk

Definition:

Risken att råvaruprisförändringar har en negativ påverkan på kommunens finansiella ställning.

Riktlinjer:

Kommunen bedöms ha begränsad direkt påverkan från råvarurisk. De av kommunens hel/delägda bolag som påverkas av förändringar i råvarupriset (främst elpriset) har inom ramen för sin riskpolicy, upprätta regler för hur hanteringen av elprisrisk och andra risker förknippade med hur elhandeln skall bedrivas. Dessutom skall dessa bolag i sin policy inkludera limiter för elprisrisk.

Före och efteranalys av ny Finanspolicy och Finansinstruktion.

Finanspolicy

Övergripande förändring: Finanspolicyn är genomarbetad tillsammans med samarbetskommunerna Huddinge och Botkyrka i syfte att skapa en tydlig plattform som alla tre kommunerna kan bygga sina respektive policys på. För att förtydliga för läsaren har definitioner, beskrivning och riktlinjer används genomgående där det är tillämpligt. Emedan dokumentet är omarbetat i sin helhet så är det mycket små förändringarna på riskregleringarna i föreslagen lydelse gentemot nuvarande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Ansvar och befogenheter	Ansvar och befogenheter Lagt till beskrivning av Internbankens verksamhet (som sker på delegation från KS).
Godkända instrument för upplåning	Instrument Tillkommer derivatinstrument som används för att styra riskerna inom policyns limiter. Tillkommer stycke om hantering av nya finansiella instrument och krav på konsekvensanalys för system, administration och redovisning (som måste godkännas innan de får användas)
Mål med finansverksamheten Finansverksamheten inom kommunkoncernen ska bedrivas: -betyggande med god riskkontroll. Upplåning och utlåning vars enda syfte är att skapa räntevinster skall inte förekomma. -aktivt för att skapa möjligheteratt rationellt hantera risker med hänsyn till kostnaden för att förändra verksamheten	Mål Kommunen ska i enlighet med kommunallagen 8 kap 2§ förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet tillgodoses. Detta skall ske med god kontroll av de risker som denna typ av verksamhet för med sig. Aktiv förvaltning Med definition och riktlinjer förtydligas gränsen mellan förvaltning och spekulation (som inte är tillåtet)
Finansieringsrisk, Ränterisk, Betalningsberedskap	Finansieringsrisk Finansieringsrisk blir samlingsnamn för riskerna: Likviditetsrisk, Upplåningsrisk och Ränterisk. Definition, beskrivning och riktlinjer finns för var och en av dessa risker. En omvärldsanpassning utifrån det extremt låga ränteläget vilket gör att kreditpåslaget många gånger är högre än underliggande räntenivå.
Betalningsberedskap	Likviditetsrisk Fanns tidigare under betalningsberedskap, samma riskmåt LCR vars definition ligger som bilaga till finansiella föreskrifter
Ränterisk Kort räntebindning 25-60%	Ränterisk Max 60% Minimigränsen på 25% slopas. I policyn kvarstår att ränteomsättningstillfällen skall spridas över tiden i syfte att begränsa ränterisken. Varav KPI eller andra ränteindex med variabel räntebindning Max 20% av hela skulden. Södertäljes KPI och Indexlån har under många år sorterat under kort räntebindning, de kvarstår i den kategorin men dess andel av den totala skulden maximeras till 20%
Finansieringsrisk	Upplåningsrisk Max 50% av lån skall förfalla inom 1 år och följaktligen minst 50% av lån skall förfalla bortom 1år, samma genomsnittliga kapitalbindingstid på 3-5år.
Motpartsrisk Derivat	Kreditrisk Motparter derivatavtal, förtydligar vad som händer om rating blir för låg på motpart eller det positiva marknadsvärdet blir för högt (inga nya affärer om de inte låser in eller begränsar risken)
Överskottslikviditet	Finansiella placeringar Nytt namn och utförligare beskrivning.

Limittabell	Limittabell Sänkning (halvering) för bankplaceringar och andra placeringar med A- rating Höjning för placering i Svenska Kommuner mellan 1-12 mån från 200 till 500 Mkr.
Elprisrisk	Råvarurisk Omskrivet med definitioner och riktlinjer, ingen praktisk skillnad.
Utlåning och borgen KS kan bevilja extern borgen upp till 1 Mkr	Utlåning och borgen All extern borgen beslutas av Kommunfullmäktige ingen delegation till KS.

Finansinstruktion

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Finansiella föreskrifter	Finansinstruktion Namnbyte på dokumentet så att det formellt heter samma sak som det omnämns i dagligt tal av alla medarbetare.
Ansvarsfördelning	Ansvarsfördelning Ekonomidirektören är en ny nivå mellan Stadsdirektören och Internbankschefen med delegation att godkänna nya finansiella instrument samt leasingaffärer.
	Internbankens huvudprocesser Nytt avsnitt som tar in tidigare avsnitt: Likviditetshantering, Finansiell riskhantering, Rapportering, Administration av utlåning, Riskkontroll, Upplåning Nya huvudprocesser: Finansiell redovisning och externa relationer
Finansiell riskhantering	Finansiella risker KS begränsar nya affärer till max 10års löptid (undantag för omstrukturering av befintliga affärer efter prövning)
Bilagor	Bilagor Utgår policy för borgen till externa parter (invävt i ny policy och finansinstruktion) Tillkommer bilaga A, som innehåller definition av LCR måttet enligt Standard & Poors.