

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2024-10-30

Diarienummer:
KSN-2024-03140

Handläggare:
David Arnell, Eva Hermansson Flodin

Revidering av finansiella riktlinjer för Uppsala kommunkoncern

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** revidera Finansiella riktlinjer för Uppsala kommunkoncern i enlighet med ärendets bilaga 1.

Ärendet

Finanspolicyn utgör det övergripande ramverket för finansverksamheten i Uppsala kommunkoncern. Till policyn hör finansiella riktlinjer som närmare reglerar de ramar och begränsningar som ska gälla för finansverksamheten och hur de ska följas upp.

Finansiella riktlinjer för Uppsala kommunkoncern fastställdes senast 29 maj 2019 § 120. Förslag till reviderad riktlinje, bilaga 1, är uppdaterat utifrån hur kommunkoncernens finansverksamhet förändrats sedan föregående revidering. Övriga föreslagna ändringar är av redaktionell karaktär.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret

Föredragning

Finanspolicy för Uppsala kommunkoncern utgör det övergripande ramverket för finansverksamheten i Uppsala kommunkoncern. Policyn omfattar hantering av finansiella skulder och tillgångar samt reglerar ansvarsfördelningen. Till policyn hör finansiella riktlinjer som närmare reglerar finansverksamhetens organisation samt de ramar och begränsningar som ska gälla för verksamheten.

Riktlinjerna hänger ihop med en övergripande översyn av finanspolicyn. En reviderad finanspolicy planeras att beslutas i Kommunfullmäktige i början av 2025. Policyn kommer börja gälla när föreslagna finansiella riktlinjer har fastställts av kommunstyrelsen.

Utgångspunkten i översynen av de finansiella riktlinjerna har varit att i större utsträckning harmonisera riktlinjen med policyn samt att tydligare återspegla hur finansverksamheten är organiserad.

Flera ändringar i riktlinjen är föreslagna utifrån att Uppsalahems rating avslutades under 2022 och att bolagets finansiering nu hanteras centralt av internbanken. Uppsalahem har därför inget behov av att hålla en egen likviditetsreserv, nyttja repolån eller ha en särskild riskhantering. Eftersom hela kommunkoncernens finansverksamhet hanteras enhetligt och centralt utgår riskhanteringen från en helhetssyn vilket tydliggjorts i riskavsnittet.

Andra noterbara föreslagna förändringar är att:

1. den kvartalsvisa finansrapporteringen till kommunstyrelsen föreslås ändras till tertialvis rapportering
2. den månatliga finansrapporten som anmäls till kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås ske 11 gånger, där juli-rapporten utgår
3. direktägande av aktier stryks som tillåtet värdepapper för placering
4. finansverksamhetens organisation och ansvarsfördelning har förtydligats.

Övriga föreslagna ändringar är av redaktionell karaktär. Sammantaget påverkar inte föreslagna förändringar finansverksamhetens nuvarande hantering eller förändrar hur riskerna hanteras.

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 30 oktober 2024
- Bilaga 1 Finansiella riktlinjer för Uppsala kommunkoncern

Kommunledningskontoret

Birgitta Pettersson
Stadsdirektör

Ola Hägglund
Ekonomidirektör och
biträdande stadsdirektör

Normerande styrdokument

Beslutsfattare:
Kommunstyrelsen

Dokumentansvarig:
Finanschef, kommunledningskontoret

Datum:
2024-10-30

Diarienummer:
NNN-2024-03140

Finansiella riktlinjer för Uppsala kommunkoncern

Policy

Riktlinje

Rutin

Vägledning

Innehåll

Inledning	3
Syfte.....	3
Omfattning	3
Finansverksamhetens organisation och ansvarsfördelning.....	3
Organisation.....	3
Ansvarsfördelning.....	4
Kommunfullmäktiges ansvar.....	4
Kommunstyrelsens ansvar.....	4
Bolagsstyrelsens ansvar	4
Finansiering	4
Extern upplåning.....	4
Koncernkonto	5
Intern utlåning till bolagen	5
Extern utlåning.....	5
Placeringar av kapital	5
Ansvarsfulla placeringar.....	5
Riskhantering.....	6
Finansieringsrisk.....	6
Likviditetsrisk	6
Ränterisk	7
Kredit- och motpartsrisk.....	7
Valutarisk	7
Operativ risk	7
Derivathantering.....	7
Rapportering.....	8
Internkontroll	8
Leasing	8
Relaterade dokument.....	8

Inledning

Kommunfullmäktige har fastställt en finanspolicy för Uppsala kommunkoncern. Policyn beskriver ansvarsfördelningen och utgör ett övergripande ramverk för finansverksamhetens hantering av finansiella skulder och finansiella tillgångar.

Finansiella riktlinjer för Uppsala kommunkoncern reglerar hur och inom vilka ramar och begränsningar finansverksamheten ska hanteras och följas upp.

Syfte

Syftet med riktlinjerna är att:

- ange hur finansverksamheten ska bedrivas
- identifiera finansiella risker och beskriva hur de ska hanteras
- beskriva hur rapportering och uppföljning ska utformas.

Omfattning

Denna riktlinje omfattar finansverksamheten inom Uppsala kommunkoncern, det vill säga, Uppsala kommun och dess majoritetsägda bolag.

Finansverksamhetens organisation och ansvarsfördelning

Organisation

Internbanken är kommunkoncernens gemensamma finansfunktion och arbetar utifrån ett kommunkoncernperspektiv.

All extern upplåning och placering av kapital ska hanteras av internbanken. Internbanken genomför de transaktioner som krävs för att uppnå intentionerna i finanspolicyn, i enlighet med delegationsordning och de av kommunstyrelsen fastställda beloppsramarna och begränsningarna.

Internbanken ska:

- hantera den löpande finansverksamheten inom angivna beloppsramar och begränsningar
- företräda kommunkoncernen gentemot banker och andra finansieringsinstitut
- rapportera till kommunstyrelsen hur finansverksamheten bedrivs utifrån finanspolicy och finansiella riktlinjer
- vid behov, tillfälligt justera bolagens limiter på koncernkontot
- följa upp att avgifter för kommunens lån och borgen till kommunens bolag är marknadsmässiga
- följa utvecklingen inom det finansiella området
- stödja kommunkoncernen inom det finansiella området.

Ansvarsfördelning

Finanspolicyn för Uppsala kommunkoncern har fastställt en ansvarsfördelning enligt nedan.

Kommunfullmäktiges ansvar

Kommunfullmäktige ska:

- fastställa finanspolicyn
- fastställa en årlig ram för kommunkoncernens totala externa upplåning.

Kommunstyrelsens ansvar

Kommunstyrelsen ska:

- fastställa finansiella riktlinjer för kommunkoncernen som beskriver hur finansiella skulder och tillgångar ska hanteras, hur de finansiella riskerna ska hanteras samt hur rapporteringen ska ske
- fastställa ramar och villkor för utlåning till kommunens bolag
- fatta beslut i finansiella ärenden som i jämförelse med den löpande finansverksamheten är nya, eller av ovanlig konstruktion
- besluta om tillfälliga avvikelser om särskilda skäl föreligger
- godkänna nya långgivare och nya affärsmotparter
- fastställa ramar för låneprogram, kontokrediter och lånelöften
- besluta om firmatecknare och delegationsrätt för finansverksamheten.

Bolagsstyrelsens ansvar

Bolagsstyrelsen ska:

- utifrån bolagets budget och prognos årligen i samråd med internbanken föreslå ny ram för bolagets upplåning.

Finansiering

Kommunkoncernens upplåning sker i första hand för att säkerställa att det finns tillräckligt med likviditet för att bedriva verksamheten och säkerställa kommunkoncernens betalningsansvar på både kort och lång sikt. Internbankens övergripande strategi är att optimera skuldportföljen utifrån givna ramar för att uppnå trögrörliga och förutsägbara räntekostnader.

Vid upplåning ska det övervägas om så kallad grön/hållbar finansiering är möjlig och lämplig, även ur ett ekonomiskt perspektiv.

Extern upplåning

All lånefinansiering inom kommunkoncernen hanteras i kommunens namn. Upplåning får göras i bolagens namn om kostnaden är likvärdig eller om det finns andra fördelar. Det grundläggande synsättet är att vid varje tillfälle begränsa den externa låneskulden genom att effektivt utnyttja kommunkoncernens samlade likviditet. För att begränsa risken ska upplåningen spridas på ett flertal långgivare och finansieringskällor.

De instrument som är tillåtna för upplåning är:

- reverslån
- obligationslån
- certifikatslån.

Det är endast tillåtet att låna i utländsk valuta om alla flöden kopplande till finansieringen kurssäkras till svenska kronor.

Koncernkonto

Kommunen och de kommunala bolagens likvida medel och betalningsflöden ska samordnas i ett gemensamt koncernkontosystem där betalströmmar kvittas mot varandra. En extern kredit ska vara knutet till koncernkontot.

Kommunstyrelsen fastställer varje år de limiter och villkor som ska gälla för bolagens användande av koncernkontot.

Intern utlåning till bolagen

Utgångspunkt för internbankens interna utlåning är att genom samordning minimera kommunkoncernens totala finansieringskostnad. Utlåning till bolagen ska göras så att ränterisk inte uppstår för kommunen.

Kommunstyrelsen beslutar varje år om limiter och villkor för internbankens utlåning till respektive bolag. Villkoren ska vara marknadsmässiga.

Extern utlåning

Utlåning till externa motparter kan ske efter särskilt beslut i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Utlåning till externa parter ska göras så att ränterisk ej uppstår för kommunen.

Placeringar av kapital

Överskottslikviditet som uppstår i kommunkoncernen ska i möjligaste mån användas för att begränsa låneskuldens storlek. Om ett placeringsbehov uppstår, ska placeringen i möjligaste mån matcha kommunkoncernens skuldportfölj eller vid behov öka kommunkoncernens likviditetsreserv. Överskottslikviditet som ska matcha skuldportföljen får placeras i bankinlåning, obligationer, statskuldväxlar och certifikat.

Överskottslikviditet som inte ska matcha skuldportföljen och som har en lång placeringshorisont får placeras i aktiefonder, räntefonder eller blandfonder.

Ansvarsfulla placeringar

Kapital ska placeras hållbart och ansvarsfullt. Med det avses att kapitalförvaltningen i möjligaste mån ska vara ansvarstagande och följa de tio principer som återfinns i FN:s Global Compact gällande mänskliga rättigheter, arbetsrätt, miljö och anti-korruption.

De etiska grundvalen för kapitalförvaltningen ska dessutom alltid följa FN:s riktlinjer i enlighet med UNPRI:s ”Principles for Responsible Investments”. Dessutom ska placeringar inte ske i företag som inte följer nationella lagar och andra regelverk avseende till exempel villkorsfrågor, arbetstider samt yttre och inre miljö.

Vidare exkluderar kapitalförvaltningen bolag vars verksamhet inte anses etisk eller hållbar. Placeringar får ej göras i bolag vars omsättning genom produktion eller distribution överstiger 5 procent från nedan sektorer:

- pornografi
- tobak
- alkohol
- vapen
- kommersiell spelverksamhet.

Vidare tillåts ej placering i bolag vars huvudsakliga verksamhet utgörs av prospektering, utvinning eller produktion av fossila bränslen.

Inför en placering ska det säkerställas att kapitalet blir placerat hållbart och ansvarsfullt. Vid osäkerhet av etiska skäl ska grundregeln vara att avstå från placering. Om placering av misstag skett i oetisk verksamhet ska fonden avyttras.

Riskhantering

Nedan beskrivs de huvudsakliga riskerna som kan uppkomma i kommunkoncernens finansverksamhet och hur riskerna ska hanteras.

Finansieringsrisk

Finansieringsrisk definieras som risken att finansiering inte kan erhållas, eller att den endast kan erhållas till väsentligt högre kostnader, som en följd av förändringar i den finansiella marknaden.

Finansieringsrisken begränsas genom att kommunkoncernens externa skuldportfölj ska vara strukturerad på ett sådant sätt att låneförfallen sprids över tiden.

Den genomsnittliga kapitalbindningstiden i kommunkoncernens externa skuldportfölj ska vara minst 2 år. Därutöver ska inte mer än 40 procent av skuldportföljen förfalla inom 12 månader.

Likviditetsrisk

Med likviditetsrisk avses risken att inte ha tillgång till likvida medel för att sköta sina framtida betalningar. En god betalningsberedskap minskar också finansieringsrisken. Tillgänglig likviditet innefattar:

- kassa och bank
- finansiella tillgångar som kan omsättas inom 3 bankdagar
- outnyttjad del av krediter och lånelöften
- kontrakterade lån som ännu ej lyfts.

Likviditetsreserven i kommunen, avsedd för hela kommunkoncernen, ska säkerställa upplåning när annan finansiering inte är möjlig.

Ränterisk

Med ränterisk avses risken att förändringar i marknadsräntan påverkar kommunkoncernens räntenetto negativt. En kort räntebindningstid anses medföra en högre ränterisk. Ränterisken hanteras genom att räntebindning på upplåning sprids på olika löptider, antingen direkt via låneavtal eller genom räntederivat.

Den genomsnittliga räntebindningstiden för kommunkoncernens externa skuldportfölj ska inte understiga 1,5 år och bör inte överstiga 4 år.

Kredit- och motpartsrisk

Med kreditrisk avses risken för att en låntagare vid placering inte kan fullgöra sina förpliktelser.

Med motpartsrisk menas risken för att drabbas av förluster främst på grund av att en motpart i en derivataffär inte kan fullgöra sina förpliktelser

Riskerna hanteras genom att ställa krav på motparternas kreditvärdighet samt genom att sprida avtalen på flera motparter.

Tillåtna motparter för att ingå finansiella kontrakt med, vid placeringar i bankinlåning, obligationer, statskuldväxlar, certifikat samt vid valuta- och derivatransaktioner är de motparter som uppfyller följande kriterier:

- motparter ska minst ha ett A som officiell kreditvärdering enligt Standard & Poor´s long-term rating eller motsvarande nivå.

Valutarisk

Med valutarisk avses risken för att skulder/tillgångar i utländsk valuta ökar/minskar i värde på grund av en försvagning/förstärkning av den egna valutan i förhållande till utländsk valuta. Valutarisken hanteras genom att finansiella positioner i utländsk valuta ska kurssäkras till svenska kronor.

Finansiella positioner i utländsk valuta ska kurssäkras till svenska kronor om de uppgår till ett motvärde om mer än 200 000 svenska kronor.

Operativ risk

Med operativ risk avses risken för förluster till följd av bristfälliga interna processer, mänskliga fel, felaktiga system, brottslig verksamhet eller externa händelser. Riskerna begränsas genom att ha väldokumenterade rutiner och en organisation för finansverksamheten som är personoberoende. Internbanken ska ha en för verksamheten anpassad kompetens och bemanning där dualitetsprincipen tillämpas. Den innebär att affärsavslut och efterbearbetning alltid utförs av olika medarbetare.

Derivathantering

Derivatinstrument är finansiella instrument vars värde eller pris baseras på värdet av ett underliggande värdepapper. Räntederivat används för att omvandla rörlig ränta till fast ränta eller fast ränta till rörlig ränta.

Derivat får inte användas i spekulativt syfte, det vill säga utan underliggande finansiering eller utan känt framtida lånebehov

Godkända derivatinstrument för ränteriskhantering är:

- ränteswap
- cap(räntetak) och floor (räntegolv)
- FRA - kontrakt
- termin och option.

Derivatinstrument får endast användas för att förändra eller eliminera ränte- och valutarisker och ska därför alltid vara kopplade till underliggande exponering. Framtida upplåning för planerade investeringar får också säkras.

Endast sådana derivatinstrument eller kombinationer av instrument får användas där finansfunktionen har god insikt om instrumentets funktion, prissättning och risker. Användandet av derivatinstrument förutsätter också administrativa rutiner för att hantera dessa affärer.

Rapportering

Kommunstyrelsen arbetsutskott ska månadsvis (bortsett från juli) och kommunstyrelsen tertialvis (per april, augusti och december) få rapporter om finansverksamheten. Rapporten ska redovisa utveckling, resultat och riskexponering i relation till ramar och limiter som anges i finanspolicyn med tillhörande riktlinjer.

Avsteg från fastställda ramar och limiter ska rapporteras till kommunstyrelsen.

Internkontroll

Finansverksamheten som bedrivs av internbanken behöver organiseras så att en god och tillräcklig internkontroll uppnås. Den interna kontrollen ska säkerställa att den koncerngemensamma finansverksamheten sker inom ramen för fastställd finanspolicy och tillhörande riktlinjer samt förebygga avsiktliga eller oavsiktliga fel i de administrativa rutinerna. Internkontroll innebär bland annat att varje transaktion ska hanteras av två personer oberoende av varandra enligt dualitetsprincipen, där den ene svarar för transaktionen medan den andre svarar för kontroll av densamma.

Leasing

Finansiering av lös egendom kan ske genom leasing. Leasing ska endast användas när det är ekonomiskt fördelaktigt jämfört med köp.

Relaterade dokument

- Finanspolicy för Uppsala kommunkoncern
- Riktlinje för borgensåtaganden i Uppsala kommun
- Delegationsordning för kommunstyrelsen