

Utdelt 30.10.08

KPMG

Skr. 8/63



Tønsberg kommune

Forvaltningsrevisjon

**"Finansforvaltningen i
Tønsberg kommune"**

Oktobe 2008

Kontrollutvalget i Tønsberg kommune

Rapport "Finansforvaltningen i Tønsberg kommune"

Her følger rapport vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjekt om Tønsberg kommunes finansforvaltning.

Oslo 30. oktober 2008

Ragnar Torland

Ragnar Torland
partner

Sammendrag

Kontrollutvalget har engasjert KPMG til å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt; "Finansforvaltningen i Tønsberg kommune". Prosjektet har som formål å vurdere om Tønsberg kommune har etablert styring og kontroll med sin finansforvaltning som gir kommunen tilfredsstillende avkastning, og som samtidig sikrer kommunen mot uønsket risiko.

Sammendraget av vår gjennomgang av de ulike aspektene ved finansforvaltningen i Tønsberg kommune viser svakheter og forbedringsmuligheter på noen felter. Til tross for dette er det vår overordnede vurdering at finansforvaltningen pr dato i all hovedsak er gjennomført på en forsvarlig måte gjennom det arbeid som kommunens rådmann og økonomidirektør utfører. Forbedringspotensialet berører primært behovet for en bedre dokumentasjon av reglement, fullmakter og rutiner. Med dagens praksis utsetter kommunen seg for en ikke ubetydelig nøkkelpersonrisiko. Manglende formaliserte rutiner for internkontrollen og risikostyringen påfører kommunen en renommérisko fordi kommunen ikke vil kunne dokumentere sin praksis og gjennomførte prosedyrer hvis noe skulle gå galt.

Kommunens finansreglement:

Kommunen har vedtatt eget finansreglement. Reglementet er besluttet av bystyret, noe som er et krav i forskriften til kommunelovens § 52. Reglementet er oppdatert i november 2007 samtidig som kommunen har godkjent nytt økonomireglement, nytt innkjøpsreglement og nytt reglement for kommunale investeringer. Til sammen gir dette et omfattende regelverk med tilhørende fullmakter til rådmannen. Reglementet inneholder alle de punktene som forskriften krever. Reglementet angir retningslinjer for risikoprofil og rammer for ulike plasseringsformer. Etter vår vurdering er imidlertid ikke alle rammer like klart og presist formulert. Enkelte rammer er ikke hensiktsmessige i forhold til å sikre den overordnede risikoprofil som kommunen ønsker.

Utformingen av reglementet og enkelte detaljrammer innebærer derfor risiko for at rammene ikke bidrar til å sikre etterlevelse av kommunens overordnede retningslinjer for risikospesifisering.

Uavhengig kvalitetssikring:

I forskriften til kommunelovens § 52 kreves det at kommunen skal la uavhengig kompetanse vurdere både innholdet i reglementet og de rutiner som er lagt for å følge opp reglementet. Kommunens reglement bekrefter dette kravet i pkt. 10. Slik uavhengig kvalitetssikring foreligger ikke, og kommunen har derfor ikke oppfylt forskriftenes krav.

Rutiner:

Økonomireglementet inneholder klare rutiner for de fleste relevante forhold. Sammen med investeringsreglementet og reglementet for innkjøp danner dette et godt arbeidsgrunnlag for administrasjonen. Det er imidlertid ikke utarbeidet egne skriftlige rutiner for finansforvaltningen ut over det som framkommer i finansreglementet. Det burde etter KPMGs vurdering vært etablert skriftlige rutiner for inngåelse av forvalteravtaler, låneopptak, oppfølging av kvantitative rammer, oppfølging av etiske retningslinjer, oppfølging av resultater og avkastning, løpende administrativ rapportering og tertialrapportering til politiske organer. Manglende rutiner innebærer risiko for unødvendige tap pga svikt i gjennomføringen av nødvendige kontrollhandlinger, for eksempel ved fravær av nøkkelpersoner.

Forvalteravtalene:

Det er inngått skriftlige avtaler mellom Tønsberg kommune og fire ulike kapitalforvaltningselskaper: Nordea Investement Management, DNB NOR, Storebrand Kapitalforvaltning og Carnegie. Avtalene er ikke inngått på basis av en konkurranseprosess. Avtalene med de ulike forvaltningselskapene sikrer imidlertid ikke ivaretakelse av alle detaljerte, relevante rammer gitt i kommunens finansreglement. De etiske retningslinjene er i ulik grad intatt i de fire inngåtte avtalene, men i praksis vurderes risikoen for brudd på disse retningslinjene som liten.

Rapportering:

Forvalterne rapporterer månedlig til økonomidirektøren i kommunen. Rapportene inneholder alle vesentlige punkter så som investeringenes fordeling på ulike plasseringstyper, kostpris, markedsverdi, oppnådde resultater og avkastning sammenlignet med indeks. På grunnlag av disse rapportene utarbeider økonomidirektøren tertialvise rapporter som rådmannen legger fram for politisk behandling. Rapportene behandles av utvalget for finans, plan og næring, og til slutt i bystyret. Det er KPMGs vurdering at rapportene inneholder all relevant informasjon, og at framstillingen synes å være tilfredsstillende. I midlertid mangler rapportering om låneforvaltningen. I tertialrapporteringen bør det intas en oversikt over faktiske låneopptak sammenlignet med relevante rammer gitt i kommunens finansreglement. De nevnte svakheter i rapporteringen gjør det vanskeligere for de politiske organene å følge opp etterlevelsen av vedtatte rammer og retningslinjer.

Dagens plasseringer:

Kommunen har pr. 31.08.08 plassert kr. 811399817 Gjennomsnitts-avkastningen har pr denne datoan vært - 0,91 % for 2008. Vår gjennomgang av de faktiske plasseringer pr 31.07.2008 og 31.08.2008 mot de mest sentrale kvantitative rammene i finansreglementet viste ingen rammebrudd.

Låneforvaltningen:

Kommunen har pr. september en samlet låneportefølje på kr. 1 765 mill. Långiverne er i det alt vesentlige Kommunekredit Norge, Kommunalbanken og Husbanken. Private kreditorer er i beskjeden grad benyttet. Lånebetingelsene er godt konkurransedyktige. Låneporteføljen inneholder både fastrenteavtaler og lån med flyende rente i samsvar med finansreglementet.

1. Kapittel 1:**1.1 Innledning og bakgrunn**

Med utgangspunkt i den vedtatte planen for forvaltningsrevisjon, har Kontrollutvalget i Tønsberg gitt KPMG i oppdrag å gjennomføre forvaltningsrevisjon av "Finansforvaltningen i Tønsberg kommune".

1.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn:

- Kommunelovens § 50 om låneopptak
- Kommunelovens § 52 om finansforvaltning
- Forskrift til kommunelovens § 52, forskrift 2001-03-05 nr. 299 om kommuners finansforvaltning
- Bystyrevedtak om økonomireglement, innkjøpsreglement og investeringsreglement, sak 152.07 fra møte 7. november 2007
- Finansreglement for Tønsberg kommune, sak 152.07 fra møte 7. november 2007

1.3 Problemstillinger

I den godkjente prosjektplanen er følgende problemstiller definert:

- Er finansreglementet utformet på en hensiktsmessig måte, og er reglementet utformet i samsvar med krav i forskrift til k.l. § 52?
- Har kommunen etablert rutiner som støtter opp om forutsetningene i reglementet, og er rutinene i samsvar med krav i forskrift til k.l. § 52?
- Er avtalene med kommunens finansforvaltere inngått i samsvar med finansreglementet, og for øvrig på en måte som sikrer kommunen tilfredsstillende avkastning, men som også sikrer kommunen mot uakseptabel risiko?

- Er det etablert tilfredsstillende rapporteringsrutiner fra forvalter til rådmannen og videre til politisk nivå?
- Hvordan blir rapportene behandlet og brukt?
- Har kommunen en hensiktsmessig forvaltning av sin låneporløftet?
- Er foretatte plasseringer i samsvar med rammene og de målsettinger for risiko og avkastning som framgår av finansreglementet?
- Er det tilstrekkelig finanskompentanse i kommunens administrasjon?

1.4 Avgrensninger

Vi har foretatt disse avgrensningene i vårt arbeid:

- Representanter for de ulike forvalterne er ikke intervjuet. Vi har kun vurdert de foretatte plasseringene ut fra rammene i finansreglementet og de foreliggende forvalteravtalene
- Bare varaordfører er intervjuet på vegne av "brukerne" av finansrapportene. Dette er begrunnet i prosjektkostnader.
- Kontroll med etterlevelse av vedtatte rammer er basert på stikkprøver pr 31.07.2008 og 31.08.2008. Dette er begrunnet i prosjektkostnader.

1.5 Metode

Vi har i arbeidet med prosjektet gjennomgått og vurdert følgende dokumentasjon fra Tønsberg kommune:

- Økonomireglement for Tønsberg kommune, vedtatt 7. november 2007
- Investeringsreglement for Tønsberg kommune, vedtatt 7. november 2007

- Finansreglement for Tønsberg kommune, vedtatt 7. november 2007
- Stillingsbeskrivelse for økonomidirektøren i Tønsberg kommune
- Tertiアルrapportering nr. 1 for 2007, behandlet i bystyret 9. mai 2007
- Tertiアルrapport nr. 2 for 2007, behandlet i bystyret 7. november 2007
- Kommunens årsmelding for 2007, behandlet i bystyret 14. mai 2008
- Tertiアルrapport nr. 1 for 2008, behandlet i bystyret 14. mai 2008
- Tertiアルrapport nr. 2 for 2008, rådmannens saksframlegg og rapportutkast datert 23. september, skal behandles i bystyret 15. oktober 2008
- Forvaltningsavtalene mellom Tønsberg kommune og
 - Storebrand Kapitalforvaltning
 - DnBNOR
 - Nordea Investment Management
 - Carnegie
- Månedlige rapporter fra kapitalforvalterne til Tønsberg kommune pr 31.07.2008 og 31.08.2008
- Låneavtaler mellom Tønsberg kommune og følgende långivere:
 - Kommunalbanken
 - Kommunekredit
 - Husbanken

Vi har i tillegg til dokumentstudiene også intervjuet rådmannen og økonomidirektøren, samt varaordføreren som også er leder av utvalget for finans, plan og næring.

I kapittelet nedenfor har vi gjort rede for våre kritiske vurderinger:

2. Resultat av arbeidet

2.1 Finansreglement for Tønsberg kommune

Problemstilling:

- Er finansreglementet utformet på en hensiktsmessig måte, og er reglementet i samsvar med krav gitt i forskrift til k.l. § 52?
- Er reglementet kvalitetssikret av uavhengig kompetanse?

Revisjonskriterier:

Kommunelovens § 50 om låneoppptak
Kommunelovens § 52 om finansiell risiko
Forskrift til kommunelovens § 52

Observasjon, faktabeskrivelse	Vurdering/konsekvens	Anbefaling	Rådmannens kommentarer
Finansreglementet er vedtatt av bystyret i møte 7. november 2007. Finansreglementet er ikke vurdert av uavhengig kompetanse.	Reglementet er besluttet av kompetent organ, bystyret. Reglementet inneholder alle de punktene som et finansreglement iht. forskriften skal inneholde. Reglementet er ikke behandlet av uavhengig kompetanse. Dette er faglig uehdig, og dessuten brudd på forskrift til kommuneloven. KPMG som kommunens revisor har tidligere påpekt dette forholdet i brev til rådmannen datert 24.04.08.	Reglementet må kvalitetssikres av uavhengig kompetanse i samsvar med forskriften til k.l. § 52.	Det første finansreglementet som ble utarbeidet i 2004 ble behandlet og godkjent av kommunerevisjonen. Brevet ble imidlertid ikke arkivert, og er blitt borte. Heretter skal alle endringer bli kvalitetssikret av uavhengig kompetanse.

Finansreglementet inneholder et omfattende sett av rammer. Alle de tre områdene som forskriften forutsetter at dekkes er dekket. Ikke alle rammer like klart og presist formulert.	Følgende rammer er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig presist formulert: <ul style="list-style-type: none">I rammematsisen for plassering av likvide midler er det en ramme for plassering i Flytende Rente Lån. Det er ikke angitt noen kriterier for tillatte / forbudte motparter for denne type lån, i motsetning for hva som er tilfellet for alle de andre rammene som er angitt for likvide midler.Det er ikke sagt noe om valutarisiko i forhold til gjeldsforvaltning. Det er en svakhet når dokumentet senere gir klare retningslinjer for valuta i forhold til gjeldsopptak. Manglende presisjon i rammeformuleringene kan bidra til å skape usikkerhet om hva de faktiske rammene er. Det medfører dermed risiko for at faktisk risikoeksponering kan avvike fra vedtatte rammer for risikoeksponering.	Kommunen bør gjennomgå og oppdatere reglementet på de angitte områder for å sikre mer presis angivelse av disse rammene.	Etter råd og tips rådmannen har mottatt under denne forvaltningsrevisjonen, skal kommunens finansreglement gjennomgås en omfattende revisjon. Selve strukturen skal gjennomgås, og presisjonen skal bedres.
--	--	--	---

<p>Enkelte rammer er ikke hensiktsmessig formulert i forhold til å sikre den overordnede risikoprofil som kommunen ønsker, slik denne er angitt innledningsvis i finansreglementet.</p>	<p>Det foreligger noen forhold som innebærer risiko for at vedtatte, konkrete detaljrammer ikke bidrar til å sikre at faktisk risikoeksponering ligger innenfor kommunens overordnede retningslinjer for risikonivå:</p> <ul style="list-style-type: none"> • For kortsiktig likviditet heter det at kreditrisikoen skal være minimal. Likevel åpnes det for å investere i kraftselskaper og aksje-selskaper med rating helt ned til BBB-. En slik rating innebærer ikke minimal kreditrisiko. • For kortsiktig likviditet heter det at likviditetsrisikoen skal være "ingen". Likevel åpnes det for å investere i kraftselskaper og aksjeselskaper med rating helt ned til BBB-. Realisasjon i det norske markedet av slike papirer innebærer i praksis til dels betydelig likviditetsrisiko. • Det heter at det kan være aktuelt å kombinere låneopptak i utenlandsk valuta med plassering i utenlandske aksjesfond. Et fall i aksjemarkedet vil redusere verdien av plasseringen mens størrelsen på gjelden ikke endrer seg. Dette vil redusere den sikringseffekt som kombinasjonen av disse to transaksjonene i utgangspunktet var tiltenkt å ha og kommunen vil da sitte igjen med en potensiell åpen valutarisiko. En kommune har dessuten ikke anledning til å lånefinansiere en finansinvestering. <p>Det heter videre at valutarisikoen aldri må være høyere enn at effektiv rente på valutalån ikke overstiger norsk rente med 1,5%. Dette vil det i praksis aldri være mulig å forutsi på tidspunktet for låneopptak.</p>	<p>Kommunen bør gjennomgå de angitte rammer på nytt for å ta stilling til i hvilken grad de bidrar til å sikre realiseringen av de overordnede målene for risiko og avkastning.</p>	<p>I det nye finansreglementet skal både handlingsrommet for plassering av kortsiktig likviditet strammes vesentlig inn. Det må bemerkes at disse mulighetene som her er omtalt i reglementet aldri er benyttet.</p> <p>Åpningen for å foreta låneopptak i utenlandsk kom inn i en periode med ekstrem forskjell mellom norske og globale renter. Muligheten ble imidlertid aldri benyttet da risikoen ble vurdert for høy. Rådmannen kommer til å foreslå at denne muligheten tas ut ved neste revidering av finansreglementet.</p>
---	--	---	--

Enkelte rammer er ikke hensiktsmessig formulert i forhold til å sikre den overordnede risikoprofil som kommunen ønsker, slik denne er angitt innledningsvis i finansreglementet. (forts.)	<ul style="list-style-type: none"> • Hedgefond kan drives utfra ulike strategier. Enkelte hedgefond og enkelte hedgefondstrategier kan innebære en langt større grad av risiko enn det teksten i reglementet indikerer. Det er derfor usikkert om dette er sammenfallende med rammen om at kommunen ikke skal påføres vesentlig finansiell risiko. Andre hedgefondstrategier kan igjen danne en naturlig sikring i forhold til øvrige plasseringer og således bidra til å redusere samlet risiko. Slike fond vil derfor kunne bidra til å oppfylle kommunens hensikt med investering i hedgefond. Kommunen bør derfor i sitt reglement vurdere behovet for å presisere rammene for bruk av hedgefond ytterligere. • Aksjerammene setter ingen krav om børsnotering. Det burde trolig vært gjort for å sikre at likviditetsrisikoen ikke skal bli for stor. <p>For låneopptak heter det at en tredjedel av lånene skal ha fastrente. Dette er ikke nødvendigvis hensiktsmessig da denne retningslinjen kan tvinge kommunen til låneopptak på tidspunkter hvor det ikke er behov for låneopptak eller at kommunen må binde renten på lite heldige tidspunkter bare for å oppfylle dette kravet. I stedet bør også retningslinjene for rentebinding på lån utformes tilsvarende det som er gjort for plassering av langsiktige midler, dvs. med angivelse av en nøytral strategi med tilhørende maksimums- og minimumsgrenser.</p>		<p>Tønsberg kommune har kun investert i fond i fond hedgefond eller rente long-short fond. Med fond i fond, reduseres risikoen ved diversifisering, og hvert fond utgjør en begrenset verdi. I revisering av finansreglementet skal det klart komme fram at det kun skal kunne investeres i fond i fond eller rene long-short fond.</p> <p>Det investeres kun i børsnoterte selskaper. Det skal presiseres i revisert reglement.</p> <p>Rådmannen er enig at denne formuleringen kan være uhensiktsmessig, og vil endre denne slik KPMG anbefaler.</p>
Manglende konkretisering av krav til forventet avkastning	<p>Det er ikke satt noen mål for avkastningen, utover at det for den langsiktige forvaltningen er henvist til sammenlikningsindeksler. Det er ikke sagt noe konkret om målet er meravkastning mot disse indeksene eller ikke. Sammen med risikorammer og generelle retningslinjer er slike avkastningsmål viktig veiledning for forvalter når han skal gjøre vurderingen mellom risiko og forventet avkastning ved valg mellom ulike plasseringsalternativer. Konsekvensene er at forvaltningsoppgaven blir mer krevende, med risiko for avvik på risikoeksponering og/eller forventet avkastning.</p>	<p>Kommunen bør ved reviseringen av sitt finansreglement innta tydelige mål for forventet avkastning</p>	<p>Tønsberg kommune har endret strategi fra fokus på indeks til absolutt avkastningsmål. Selve målet er ikke oppgitt i reglementet. Rådmannen skal vurdere dette neste revisjon. Måler er imidlertid formulert i budsjettet.</p>

2.2 Rutiner knyttet til håndhevelsen av finansreglementet

Problemstillinger:

- Har kommunen hensiktmessige rutiner knyttet til finansforvaltningen?
- Er rutinene kvalitetssikret av uavhengig kompetanse i samsvar med kravene i forskrift til k.l. § 52?

Revisjonskriterier:

Forskrift til kommunelovens § 52
Finansreglementets pkt. 3

Observasjon, faktabeskrivelse	Vurdering/konsekvens	Anbefaling	Rådmannens kommentarer
Det er ikke etablert skriftlige rutiner knyttet til etterlevelse av kommunens finans-reglement. Administrasjonen følger fastlagte prosedyrer, men disse er ikke nedfelt skriftlig.	Forskriften legger til grunn at kommunene skal ha utarbeidet skriftlige rutiner for å sikre etterlevelsen av finansreglementet. Tønsberg kommune har ikke utarbeidet slike rutiner. Det betyr ikke at kommunen jobber usystematisk. Økonomidirektøren og rådmannen synes å ha et godt grep om dette arbeidet. Men rutinene er ikke nedfelt skriftlig, og kommunen blir unødvendig sårbar når rutiner ikke foreligger skriftlig.	Kommunen bør utarbeide skriftlige prosedyrer og rutiner for å sikre tilfredstilende etterlevelse av reglementet.	Dette skal gjennomføres i 2008.
Rutiner er ikke kvalitetssikret av uavhengig kompetanse slik som forskriften krever.	Konsekvensen av at det ikke foreligger skriftlige rutiner er at det heller ikke foreligger dokumentasjon som kan forelegges uavhengig kompetanse. Manglende kvalitetssikring innebærer dessuten brudd på regelverket for kommunal finansforvaltning.	Rutinene må forelegges for uavhengig kompetanse etter at rådmannen har utarbeidet de nødvendige rutinene.	Skal gjennomføres.

Finansreglementet har satt en standard for organiseringen av finansforvaltningen som relaterer denne til hva profesjonelle forvaltere har. I forhold til denne standarden er det flere mangler ved kommunens forvaltning.	Avvikene innebærer at kommunen ikke oppfyller den kvalitetsstandard som er nedfelt i finansreglementet. De fleste av avikene gjelder forhold som er påpekt andre steder i denne rapporten. Det finnes etter vår vurdering også andre avvik i forhold til den angitte kvalitetsstandarden. Imidlertid må kommunen vurdere kost/nytte av å legge til grunn en så vidt høy kvalitetsstandard for sin interne styring og kontroll. En slik vurdering er særlig aktuell på bakgrunn av at det meste av den utøvende delen av forvaltningen er satt ut til eksterne forvaltere.	Kommunen må gjennomføre forbedringer på de nevnte områder dersom den fortsatt ønsker at organiseringen av finansforvaltningen skal være på nivå med de profesjonelle forvaltere, samt gjennomføre en kost/nyttevurdering i forhold til hva som er riktig kvalitetsstandard ved neste revisjon av reglementet	Rådmannen mener de kvalitetstandarden som skal sikres gjennom revidering av finansreglementet, rutinebeskrivelser og fullmakter. Dette på bakgrunn av at forvaltningen gjennomføres av profesjonelle forvaltere.
---	---	--	--

2.3 Forvalteravtalene

Problemstillinger:

- Foreligger det forvalteravtalene som regulerer forholdet mellom Tønsberg kommune som oppdragsgiver og forvalterne?
- Er forvalteravtalene utformet slik at bystyrets plasserings- og risikoforutsetninger etterleves?

Revisjonskriterier:

Finansreglement for Tønsberg kommune

Observasjon, faktabeskrivelse	Vurdering/konsekvens	Anbefaling	Rådmannens kommentarer
Det er inngått kapitalforvaltningsavtal med Storebrand Kapitalforvaltning, DNB NOR, Carnegie og Nordea Investment Management. Det har ikke vært konkurranse-utsetting av forvaltningsoppdragene.	Manglende strukturert prosess for konkurranseutsetting av avtalene øker risikoen for at kommunen ikke oppnår optimale betingelser på forvaltningsoppdragene. Det påfører også kommunen en renommérisiko da det ikke kan dokumenteres at valget har skjedd gjennom en formalisert prosess der flere relevante konkurrenter har fått anledning til å delta. Dersom valget av forvalter i ettertid skulle vise seg å være uehdlig vil ikke kommunen kunne dokumentere at valget har vært kvalitetssikret gjennom en bredt anlagt prosess.	Vi anbefaler at kommunen for fremtiden foretar valg av forvalter basert på en strukturert prosess som omfatter konkurranseutsetting av avtalene.	De avtalene kommunen nå har, er etablert før 1/1-07 da lov om off. anskaffelser ble skjerpet. Flere forvaltere ble invitert til å presentere seg og gi et tilbud. Betingelser var et av kriteriene for valg av forvalter. Når det skal inngås nye forvaltningsavtal skal lov om offentlig anskaffelser og kommunens innkjøpsreglement følges.

I de inngåtte avtalene med forvalterne er det trukket opp ulike rammer og retningslinjer for plasseringen og forvaltningen av midlene. Avtalene med de ulike forvaltingsselskapene sikrer imidlertid ikke ivaretakelse av alle detaljerte rammer gitt i kommunens finansreglement.	<p>Det er noen områder hvor avtalene ikke fullt ut reflekterer de rammer og retningslinjer som følger av finansreglementet:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hver av avtalene med Carnegie, Storebrand og DnB NOR inneholder ikke eksakt det samme kravet til fordeling på norske/utenlandske plasseringer i finansreglements retningslinjer for nøytral fordeling på de ulike plasseringsalternativene. Nordea-avtalet har avvik på flere områder, men denne er nå delvis faset ut. Avtalen med Carnegie inneholder generelt ikke kravene til fordeling mellom norske og utenlandske omlospobligasjoner. Avtalen med Carnegie inneholder ikke kravet om minst BBB- rating for kraft og aksjeselskaper. Også for aksjer/aksjefond mangler momenter i mandatavtalen med Carnegie. Rammen for rentebinding er i finansreglementet på 1 – 5 år. I avtalet med Nordea er det en ramme på maksimalt 5 år, men ikke noe minimum. Hos Storebrand er det en blanding av ulike rentebindingsrammer. Vektet gir de en samlet ramme for rentebinding på ca 4,8 år, dvs. innenfor rammen. I forhold til maksimale plasseringer i de ulike klassene er det dog kun Nordea-avtalet, samt manglende fordeling mellom norske og utenlandske omlospobligasjoner i avtalet med Carnegie, som avviker fra reglementet. Nordea-avtalet er nå delvis faset ut. Disse avvikene skaper risiko både for at man får en annen risikoeksponering enn tiltenkt i finansreglementet og/eller en annen forventet avkastning. Imidlertid er det slik at kommunen kan velge å øke rammen for noen forvaltere dersom den tilsvarende er redusert hos andre. For eksempel er det ingen ramme for utenlandske obligasjoner i avtalet med DnB NOR, mens rammen hos Storebrand da ligger noe høyere enn i reglementet. Det er imidlertid viktig at kommunen i en slik situasjon påser at den samlede effekten av slike forhold ligger innenfor reglementets rammer. 	<p>Vi anbefaler at kommunen påser at rammen for forvaltningen i avtalene med de ulike forvaltere fullt ut gjenspeiler alle relevante rammer og retningslinjer som fremgår av kommunens finansreglement.</p>	<p>Det kan være åpning for at enkelte forvaltere kan fravike fra kommunens strategi, men summen av forvalterenes risikoeksponering skal være i henhold til kommunens strategi.</p> <p>Andre avvik utover dette skal gjennomgås med de aktuelle forvaltere.</p>
--	--	---	--

<p>Finansreglementet stiller klare krav til etiske retningslinjer for kapitalforvaltningen. Disse retningslinjene er i ulik grad inntatt i de fire inngåtte avtalene. I praksis vurderes likevel risikoen for brudd på retningslinjene som liten.</p>	<p>I avtalen med DnB NOR er ikke retningslinjene gjentatt, men her heter det at norske aksjer skal underlegges etisk screening. Rammen for utenlandske aksjer er dessuten konkretisert til kun å være fondet DnB NOR Global etisk.</p> <p>Avtalen med Carnegie speiler finansreglementets retningslinjer fullt ut, med unntak for kravet om kun bruk av SRI-fond.</p> <p>Avtalen med Storebrand sier ikke noe om de etiske rammene, men her er det til gjengjeld i stedet listet opp konkrete hvilke fond det kan investeres i. Videre heter det innledningsvis at forvaltningen skjer etter Storebrands prinsipper for forretningmessig samfunnsansvar. Storebrand opplyser selv at de avstår fra investering i selskaper som medvirker til krenkelse av menneskerettigheter, korruption, alvorlig miljøskade, produksjon av landminer, klasebomber, atomvåpen og tobakk.</p> <p>Nordea-avtalen sier ikke noe om etiske begrensninger. Denne avtalen er nå faset ut.</p> <p>Kommunen har ingen formalisert, systematisk oppfølging og rapportering av faktiske plasseringer i forhold til finansreglementets etiske retningslinjer. Økonomisjefen opplyser imidlertid at han går gjennom fondsplasseringene i forhold til de etiske retningslinjene og at ingen fondsbytter skjer uten at han har godkjent det.</p> <p>Totalt sett vurderer vi derfor risikoen for brudd på de vedtatte etiske retningslinjene som liten.</p>	<p>Vi anbefaler at kommunen ved inngåelse av nye forvaltningsavtaler sikrer at disse gjenspeiler finansreglementets etiske retningslinjer fullt ut.</p> <p>Vi anbefaler at kommunen etablerer en systematisk oppfølging og rapportering av faktiske plasseringer i forhold til finansreglementets etiske retningslinjer.</p>	<p>Etter rådmannens oppfatning tilfredsstiller avtalene og retningslinjene hos forvalterne kommunens retningslinjer.</p> <p>Ved en gjennomgang kan en se på formulerigene.</p> <p>Det skal gis en redegjørelse i tertialrapportene.</p>
---	--	--	--

2.4 Rapportering og informasjon

Problemstillinger:

- Foreligger det tilstrekkelige rapporter fra de ulike forvalterne til rådmannen?
- Rapporteres det på en hensiktsmessig måte fra rådmannen til politiske organer?
- Brukes rapportene til politisk styring?

Revisjonskriterier:

Finansreglement for Tønsberg kommune, kap. 9

Observasjon, faktabeskrivelse	Vurdering/konsekvens	Anbefaling	Rådmannens kommentarer
Det rapporteres månedlig fra forvalterne til rådmannen. Det utarbeides tertialvise rapporter fra rådmannen til politisk nivå. Finansforvaltningen rapporteres som en del av kommunens helhetlige økonomi-rapportering.	Rapportene inneholder de punkter som finansreglementet krever. Rapportene gis i en form som synes hensiktsmessig. Det rapporteres ikke på om plasseringene er foretatt i samsvar med reglene om etikk.	Vi anbefaler at kommunen etablerer en systematisk oppfølging og rapportering av faktiske plasseringer i forhold til finansreglementets etiske retningslinjer.	Dette skal gjennomføres fra 2009.

Rådmannen har i stor grad overlatt finansforvaltningen til økonomidirektøren.	Rådmannen er gitt fullmakt til å håndtere finansforvaltningen. Dette er gjort gjennom finansreglementets kap. 4. Det foreligger ikke formell fullmakt delegert fra rådmannen til økonomidirektøren, men gjennom etablert praksis er det økonomidirektøren som på rådmannens vegne håndterer alle sider ved kommunens finansforvaltning. Det svekker økonomidirektørens formelle posisjon at han ikke har en skriftlig fullmakt. Erfaring fra andre kommuner viser at det til tross for en hensiktsmessig arbeidsdeling fremdeles er viktig at rådmannen ivaretar et løpende engasjement for å sikre den nødvendige internkontrollen. Det er KPMGs vurdering at kompetansen i administrasjonen er tilfredsstillende for dette fagområdet.	Økonomidirektørens ansvar bør formaliseres gjennom en fullmakt og/eller stillingsbeskrivelse	Det skal utarbeides nødvendige fullmakter i løpet av 2008.
---	---	--	--

2.5 Dagens plasseringer

Problemstillinger:

- Er midlene plassert slik at bystyrets forutsetninger gjennom vedtak og reglement oppfylles?
- Er risikoen innenfor de rammene som bystyret har gitt gjennom finansreglementet?

Revisjonskriterier:

Finansreglement for Tønsberg kommune

Observasjon/faktabeskrivelse	Vurdering/konsekvens	Anbefaling	Rådmannens kommentarer
Vi har kontrollert de faktiske plasseringer pr 31.07.2008 og 31.08.2008 mot de mest sentrale kvantitative rammene i finansreglementet. Det forelå ingen brudd på de kontrollerte rammer pr disse datoene.	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	

2.6 Låneforvaltningen

Problemstillinger:

- Er kommunens lånebetingelser tilfredsstillende sammenliknet med hva andre kommuner oppnår i kreditmarkedet?
- Er prosessene for opptak av lån tilfredsstillende for å sikre at kommunen oppnår optimale betingelser?
- Overvåkes porteføljen slik at kommunen over tid sikres tilfredsstillende betingelser?

Revisjonskriterier:

Finansreglement for Tønsberg kommune
Rentestatistikk

Observasjon, faktabeskrivelse	Vurdering/konsekvens	Anbefaling	Rådmannens kommentarer
Tønsberg kommune har i all hovedsak sin kreditportefølje samlet i Kommunekredit og Kommunalbanken. Det er inngått låneavtaler om fastrente og flytende rente. Lån er tatt opp uten åpen konkurranse, men det er innhentet tilbud. Kommunen gjør en konkurranseturdering hvert 3-4 år.	Kommunen holder seg godt orientert om lånebetingelser i markedet. Det er imidlertid ingen dokumentert strukturert prosess for innhenting av tilbud/anbud. Det er derfor en risiko for at kommunen ikke oppnår de beste vilkår som markedet kan tilby. Det er likevel KPMGs vurdering at betingelsene for låneporteføljen p.t. er tilfredsstillende, og er i samsvar med finansreglementet	Kommunen bør lage et strukturert opplegg for konkurranse for låneforvaltningen.	Rutinebeskrivelse skal utarbeides i løpet av 2008.
Det foregår ingen rapportering av faktiske lån mot rammer og retningslinjer i finansreglementet	Finansreglementet angir noen retnings-linjer for opptak av lån, herunder krav til fordelingene av lånene på ulike typer rentebetingelser og rammer for låne-opptak i utenlandsk valuta. Det skjer ingen regelmessig overvåking og rapportering av fordelingen av faktiske lånepoptak mot de angitte rammer. Dermed er det vanskelig gjennom rapporteringen å vurdere etterlevelsen av de vedtatte rammer og retningslinjer for låneforvaltningen.	I tertialrapporteringen bør det inntas en oversikt over faktiske lånepoptak sammenlignet med relevante rammer gitt i kommunens finansreglement.	Dette skal inkluderes i tertialrapportene fra 2009.

