

Finanspolicy

För Alingsås kommun

Typ av styrdokument: Policy
Beslutande instans: Kommunfullmäktige
Datum för beslut: 2021-10-27, § 204
Diarienummer: 2021.556 KS

Gäller för: Kommunkoncernen
Giltighetstid: Tills vidare
Revideras senast: Vid behov
Dokumentansvarig: Ekonomichef

Innehåll

1	Inledning	3
2	Generella regler för kapitalförvaltning	4
3	Likviditetsförvaltning	6
4	Överlikviditetsförvaltning.....	7
5	Pensionsmedelsförvaltning	8
6	Upplåning.....	9
7	Utlåning till kommunala bolag	11
8	Finansiella risker upplåning.....	11
9	Kommunal borgen	12
10	Derivatinstrument.....	13

1 Inledning

Finanspolicyn ska utgöra ett ramverk från kommunfullmäktige i syfte att ange övergripande målsättningar och principer för finansverksamheten inom kommunkoncernen. De kommunala bolagen ska fastställa policy som i tillämpliga delar baseras på denna. Med kommunkoncernen avses i denna policy Alingsås kommun och dess helägda bolag.

1.2 Omfattning av finanspolicy

Med finansverksamheten avses upplåning, utlåning, kommunal borgen, likviditetshantering, medelsplaceringar och finansiell riskhantering. För att hantera kommunkoncernens ekonomi effektivt, ska kommunen på det sätt och inom de ramar som kommunfullmäktige beslutar, samordna de finansiella frågorna för kommunkoncernen.

1.3 Syfte med finanspolicyn

Syftet med finanspolicyn är att:

- Ange hur finansiella risker ska hanteras.
- Ange mål och riktlinjer för hur finansverksamheten i kommunkoncernen ska bedrivas.

Ett väl definierat regelverk är även ett styrinstrument och ett hjälpmedel för de personer som arbetar med medelsförvaltning.

1.4 Målsättningar med finansverksamheten

De övergripande målsättningarna är att medverka till god ekonomisk hushållning genom att:

- Säkerställa betalningsförmågan och trygga tillgången på kapital, samt tillgodose behovet av finansiering av långsiktiga investeringar.
- Till acceptabel risk eftersträva bästa möjliga finansnetto utifrån finanspolicy.
- Inom kommunkoncernen utnyttja stordriftsfördelar och effektivisera finansiering, kapitalflöden, likviditetshantering, betalningsrutiner och övriga finansiella tjänster. Inom kommunkoncernen ska det finnas ett koncernkontosystem för samordning av betalningsflöden.

Finansverksamheten ska bedrivas på ett betryggande sätt och i enlighet med området gällande lagstiftning samt EU-rättsliga principer.

2 Generella regler för kapitalförvaltning

2.1 Hållbarhet i förvaltning

För samtliga av kommunens placeringar gäller att förvaltningen ska ske med etisk hänsyn för en ekonomisk, ekologisk och social långsiktig hållbar kommun.

Kommunen har som krav att de företag och organisationer i vilka kapital investeras följer de internationella normer för mänskliga rättigheter, arbete och miljö, vilka finns formulerade i FN-konventioner och traktater som humanitär rätt, folkrätt och miljölagstiftning.

Placeringar medges ej i företag vars omsättning till mer än 5% kommer från produktion eller försäljning av krigsmateriel, pornografi eller tobaks- och alkoholvaror. Vidare medges inte placeringar i företag vars omsättning till mer än 5% kommer från utvinning av fossila bränslen. Placeringar ska även undvikas i företag som på annat sätt är inblandade i framställningen av fossila bränslen genom till exempel produktion och prospektering.

För att vidga hållbarhetsperspektivet i förvaltningen bör kommunen även använda sig av så kallad positiv screening som innebär att placeraren aktivt väljer in innehav istället för att välja bort. Kommunen ska sträva efter att göra placeringar i bolag som bidrar till att lösa klimatutmaningarna eller som främjar omställningen till ett hållbart samhälle. Dessa investeringar kan göras inom ramen för policy ovan men i de fall det rör sig om investeringar i påverkansfonder tillåts placeringarna avvika från dessa. Detta förutsätter dock att fonden är en uttalad påverkansfond som placerar i lösnings- eller omställningsbolag efter en tydlig investeringsprocess med regelbunden uppföljning. Max 10 % av totalportföljen tillåts placeras i denna fondtyp.

2.2 Riskhantering

Placeringar innebär som regel ett risktagande. Om kapitalförvaltningen är effektiv erhålls en ökad förväntad avkastning genom en höjd risknivå, och en lägre risk erhålls på bekostnad av en lägre förväntad avkastning.

Risken hanteras framför allt på övergripande nivå i respektive förvaltning genom valet av strategi och tillgångsallokering. Därutöver reglerar placeringspolicyn limiter för ett antal specifika finansiella risker såsom valutarisk och kreditrisk enligt nedan.

Valutarisk

Valutarisken anger portföljens känslighet för förändringar i den svenska kronans värde kontra utländska valutor. Utgångspunkten vid förvaltning av kommunens portföljer är att begränsa valutarisken. Följande gäller i respektive tillgångsslag:

- Räntebärande värdepapper ska valutasäkras då valutarisken i annat fall skulle bli den dominerande risken i placeringen.

- Aktieplaceringar valutasäkras normalt sett inte då valutarisken ingår som en mindre del i den totala risken i placeringar i aktier på utländska marknader.

Ränterisk

Ränterisk innebär att marknadsvärdet på räntebärande värdepapper faller när det allmänna ränteläget stiger, och omvänt. Ränterisken mäter portföljens exponering mot förändringar i marknadsräntan. Ränterisken hanteras genom portföljens duration och som beskriver hur känslig en tillgång är för ränteförändringar.

Aktiekursrisk

Aktiekursrisk innebär risken att aktiekurser utvecklas på ett, för portföljens värde, ofördelaktigt sätt. Aktiekursrisken minskas med hjälp av spridning på flera olika geografiska marknader.

Likviditetsrisk

Likviditetsrisken avser risken att ett innehav inte går att avyttra. Risken hanteras genom att portföljen har en god diversifiering avseende värdepapper och motparter, samt genom att handeln med icke börsnoterade värdepapper begränsas.

Kreditrisk

Kreditrisk i kapitalförvaltningen berör ränteplaceringar och definieras som risken för värdeförlust på grund av att en motpart (till exempel bank, kommun, företag) inte fullgör sina finansiella förpliktelser. Kreditrisk definieras som risken för att en fordran inte betalas på utsatt tid och/eller med det belopp som fordran utgör. För att hantera denna risk ska placeringarna fördelas mellan olika emittenter (utgivare). För att hantera kreditrisken på ett effektivt sätt ska ränteplaceringar i första hand göras genom placering i fonder. Dessa ska bestå av räntebärande papper med god kreditvärdighet och riskspridning.

Transparens

Kommunens investeringar ska vara transparanta, vilket innebär att det ska vara tydligt mot vilket underliggande tillgångsslag investeringen är exponerad, samt att det vid varje tidpunkt ska vara möjligt att mäta den faktiska riskexponeringens storlek.

2.3 Tillåtna ägandeformer

- Placering ska i första hand ske i värdepappersfonder. Fonderna ska ha Finansinspektionens, eller motsvarande utländsk myndighets, tillstånd och ha en placeringsinriktning som överensstämmer med bestämmelserna i denna policy.

- Direkt ägande: Placering får ske i direkt ägande av tillgångsslaget räntebärande värdepapper.
- Derivatinstrument: Med derivatinstrument avses exempelvis optioner, terminer och swapavtal. Derivatinstrument får endast användas inom ramen för en värdepappersfond.

2.4 Uppföljning och rapportering

Det övergripande syftet är att informera kommunstyrelsen om förvaltningens resultat och exponering i relation till fastställda limiter. Samtliga personer och parter delaktiga i arbetet med medelsförvaltningen ska omedelbart rapportera till kommunstyrelsen om händelser som inte kan betraktas som normala i placeringsverksamheten. Respektive medelsförvaltare ska en gång per månad lämna en rapport till kommunens ekonomiavdelning.

3 Likviditetsförvaltning

3.1 Bakgrund

Kapitalet i likviditetsförvaltningen ska säkerställa kommunens och koncernens betalningsförmåga på kort sikt. Kapitalet utgörs av likvida medel på bankkonto samt eventuella kortfristiga placeringar i räntebärande värdepapper. Placeringshorisonten är 0-2 år.

3.2 Mål

Det primära målet för likviditetsförvaltningen är att säkerställa kommunens och koncernens betalningsförmåga på kort sikt. Likviditetsförvaltningen har därutöver ett avkastningsmål motsvarande värdeutvecklingen på statsskuldsväxlar.

3.3 Strategi och riskhantering

Risken i likviditetsförvaltningen ska vara mycket låg givet den korta placeringshorisonten. Det säkerställs genom att:

- Placeringar endast får göras i räntebärande värdepapper.
- Placeringar ska ha en god kreditvärdighet.
- Genomsnittlig räntebindningstid (duration) i likviditetsförvaltningen får maximalt vara 1,5 år.

3.4 Tillåtna tillgångsslag

Kortfristig likviditet placeras på det för kommunen/koncernen mest fördelaktiga sättet med beaktande av kommunens likviditetsplan. Hur likviditeten ska placeras avgörs av placeringshorisonten:

- Likvida medel som bedöms behövas inom två veckor placeras på kommunens koncernkonto.
- Likvida medel som bedöms behövas inom 3 månader får placeras på kommunens koncernkonto. De får även placeras i räntebärande värdepapper.
- Likvida medel som överstiger 100 Mkr och har en längre placeringshorisont än 3 månader bör placeras i räntebärande värdepapper.

4 Överlikviditetsförvaltning

4.1 Bakgrund

Kapitalet i överlikviditetsförvaltningen ska säkerställa kommunens och koncernens betalningsförmåga på lång sikt och avser medel som inte bedöms behövas inom det närmaste året. Den faktiska placeringshorisonten och risken i förvaltningen ska anpassas till kommunens långsiktiga likviditetsprognos.

4.2 Mål

Syftet med överskottslikviditetsförvaltningen är att skapa en meravkastning jämfört med likviditetsförvaltningen avseende det kapital som inte behövs på kort sikt. Mot bakgrund av placeringshorisonten och ett relativt begränsat risktagande är målet en avkastning motsvarande värdeutvecklingen på statsskuldväxlar + 2 procentenheter.

4.3 Strategi och riskhantering

Kommunen ska tillämpa en i huvudsak passiv strategi för övergripande riskhantering där portföljens allokering hålls relativt konstant över tid. Strategin innebär att fördelningen mellan olika tillgångsslag inte aktivt förändras utifrån hur de finansiella marknaderna utvecklas eller hur de bedöms utvecklas framåt. Allokeringsförändringar görs primärt för att återställa fördelningen mellan de olika tillgångsslagen till den strategiska tillgångsfördelningen (portföljens normalfördelning). Den strategiska tillgångsfördelningen är vald så att risken i portföljen inte ska bli allt för hög. Mot bakgrund av normalfördelningen bedöms nedsidesrisken i portföljen vara ca 10 %.

4.4 Tillåtna tillgångsslag

Portföljens medel får placeras i följande tillgångsslag.

- Räntebärande värdepapper.

- Svenska och utländska aktiefonder.
- Likvida medel i svensk valuta.

4.5 Limiter för tillgångsslag

Allokeringen mellan olika tillgångsslag uttrycks som en normalportfölj vilken speglar kommunens strategi i kapitalförvaltningen.

Allokering tillgångsslag	Min	Normal	Max
Räntebärande värdepapper	50%	70%	90%
Aktier	10%	30%	35%
- Varav svenska aktier	0%	30%	50%
- Varav utländska aktier	50%	70%	100%
Likvida medel	0%	0%	15%

5 Pensionsmedelsförvaltning

5.1 Bakgrund

Kommunen har möjlighet att sätta av medel för att hantera utmaningarna med kommunens pensionsåtagande. Avsatta medel har en långsiktig karaktär och ska i förvaltningen beakta kommunens behov av medel för pensionsutbetalningar för redan ingångna och kommande pensionsåtaganden.

5.2 Mål

Det huvudsakliga målet med kapitalförvaltningen är att minska belastningen från kommunens pensionsåtagande. För att uppnå detta bör en pensionsmedelsförvaltning byggas upp med hjälp av avsättningar och avkastning så att pensionsmedlen på sikt täcker hela pensionsskulden. Efter att detta mål har nåtts kommer avkastningen från portföljen i kombination med en minskande pensionsskuld att skapa ett överskott av kapital relativt storleken på pensionsskulden. Detta överskott kan användas till uttag för att täcka likviditetsbehov hänförliga till pensionsåtagandet. Mot bakgrund av ovanstående är en rimlig målsättning att kapitalförvaltningen ska ge en långsiktig avkastning på 3 % per år i reala termer, dvs justerat för inflation.

5.3 Strategi och riskhantering

För att nå det långsiktiga avkastningsmålet krävs i normalläget en relativt hög andel riskfyllda tillgångar. I syfte att minska förlusterna vid kraftiga börsfall ska andelen riskfyllda tillgångar i portföljen (primärt aktiefonder) styras dynamiskt.

Andelen riskfyllda tillgångar ska löpande justeras så att portföljen som mest kan tappa 20 % i värde i förhållande till det högsta värdet de senaste 24 månaderna (beräknat som

värdet den sista dagen varje månad).

Detta innebär att risken i portföljen i första hand styrs på övergripande nivå. För att kunna agera på detta sätt krävs breda intervall för hur mycket kapital som får placeras i respektive tillgångsslag. Framför allt behöver andelen aktiefonder kunna minskas kraftigt för att skydda portföljens värde från att falla mer än 20 %.

Vid sidan av riskbegränsningen är utgångspunkten för allokeringen mellan tillgångsslagen att i normalläget ha en så hög andel aktiefonder som möjligt för att maximera förväntad avkastning.

5.4 Tillåtna tillgångsslag

Portföljens medel får placeras i följande tillgångsslag.

- Räntebärande värdepapper.
- Svenska och utländska aktiefonder.
- Likvida medel i svensk valuta.

5.5 Limiter för tillgångsslag

Allokeringen mellan olika tillgångsslag uttrycks som en normalportfölj vilken speglar kommunens strategi i kapitalförvaltningen.

Allokering tillgångsslag	Min	Normal	Max
Räntebärande värdepapper	5%	30%	100%
Aktier	0%	70%	80%
- Varav svenska aktier	0%	30%	50%
- Varav utländska aktier	50%	70%	100%
Likvida medel	0%	0%	15%

6 Upplåning

All upplåning i kommunkoncernen ska samordnas och utföras genom ekonomiavdelningen i Alingsås kommun. Med upplåning avses alla former av finansiering och kreditlöften. Extern upplåning ska ske av ekonomiavdelningen i Alingsås kommuns namn. Om verksamhetsspecifika förutsättningar i bolagen möjliggör för koncernen förmånliga alternativa finansieringsformer ska detta utredas och upphandlas av ekonomiavdelningen i Alingsås kommun samt godkännas av kommunstyrelsen.

6.1 Policy för upplåning

Följande gäller vid upplåning i kommunen:

- Upplåning ska uppfylla kraven på en låg finansieringsrisk, hög kvalitet på lånedokumentation och en enkel administration.
- Kommunen ska eftersträva en god diversifiering avseende lånens förfallostruktur och avseende långivare.
- Upplåning vars enda syfte är att skapa räntevinster ska inte förekomma.
- Ekonomiavdelningen i Alingsås kommun ska arbeta med god framförhållning vid upplåning.
- Godkända motparter vid tecknande av kreditlöften är skandinavisk bank med rating om minst A- (S&P) eller A3 (Moody's) eller annan motpart med rating om minst AA- (S&P) eller Aa3 (Moody's).

6.2 Upplåningsformer

Lånefinansiering får ske i form som lån eller kredit i löpande räkning hos:

- Lån från kommunens helägda företag.
- Kommuninvest i Sverige AB (publ).
- Europeiska Investeringsbanken (EIB).
- Nordiska Investeringsbanken (NIB).
- Europarådets utvecklingsbank (CEB).
- Svensk bank eller från svenska kreditmarknadsbolag.
- Utländsk bank om upplåning sker med tillämpning av svensk lag och svensk lånedokumentation.

Kommunfullmäktige bör besluta separat om publika låneprogram som certifikatsprogram och obligationsprogram.

6.3 Kapitalbindning

Kommunens totala upplånings- och kreditlöftesvolym ska eftersträva en genomsnittlig kapitalbindning på 2,5 år med ett tillåtet intervall mellan 1,5 år och 4 år.

6.4 Räntebindning

Kommunens upplåningsportfölj ska eftersträva en genomsnittlig räntebindning på 2,5 år med ett tillåtet intervall mellan 1,5 år och 4 år. Dock får det vara maximalt 50 procent

räntebindningsförfall inom 12 månader.

7 Utlåning till kommunala bolag

Kommunen ska erbjuda marknadsmässiga finansieringslösningar till bolagen. Utlåning sker via koncernkontot.

7.1 Kommunens prissättning

Kommunens prissättning ska vara transparent och eftersträva marknadsmässiga villkor för att möta lagkrav på konkurrensneutralitet för verksamheter som konkurrerar med privata aktörer. Kommunens villkor ska därmed inte vara bättre eller sämre än de villkor bolaget skulle kunna få på egna meriter. Med marknadsmässiga villkor avses det pris som är resultatet av nedanstående två delar.

- Kommunens självkostnad för upplåning.
- En bedömd marknadsmässig avgift. Avgiften ska spegla den skillnaden i kostnad respektive bolag bedöms ha för att finansiera sig på egna meriter jämfört med kommunen.

7.2 Administration av utlåning

För effektiv administration kommer koncernkontosystemet att utnyttjas som plattform för kommunens utlåning. Koncernkontosystemet loggar aktuellt saldo för respektive bolag och ränteberäknar detta dagligen.

8 Finansiella risker upplåning

All typ av finanshantering är förknippad med ett antal risker. Nedan redogörs för finansieringsrisk, ränterisk och valutarisk, samt hur dessa kan hanteras.

8.1 Finansieringsrisk

Med finansieringsrisk avses risken att vid någon tidpunkt inte ha tillgång till, eller endast mot en ökad kostnad, ha tillgång till medel för betalningar. Finansieringsrisk uppstår även om kommunens upp- och utlåning inte sker med matchade villkor för kapitalbindning. Målet är att uppnå en låg finansieringskostnad samtidigt som kommunens betalningsförmåga säkerställs på såväl kort som lång sikt.

För att begränsa finansieringsrisken ska följande policy följas.

- Ekonomiavdelningen ska vid var tidpunkt ha en likviditetsreserv motsvarande kommunens finansieringsbehov de kommande två månaderna, dock lägst 50 miljoner kronor vid varje givet tillfälle.

8.2 Ränterisk

Med ränterisk avses risken för att en snabb förändring av marknadsräntorna påverkar kommunens finansnetto negativt. Ränteriskhantering ska syfta till att undvika stora och snabba genomslag i finansnettot. Målet med ränteriskhanteringen är att långsiktigt åstadkomma bästa möjliga finansnetto inom ramen för de risktaganden som fastställs i denna finanspolicy. Ränterisken hanteras genom att kommunens upplåningsportfölj ska eftersträva en genomsnittlig räntebindning på 2,5 år med ett tillåtet intervall mellan 1,5 år och 4 år. Dock får det vara maximalt 50 procent räntebindningsförfall inom 12 månader.

8.3 Valutarisk

Med valutarisk avses risken för att kommunen drabbas av ökade kostnader till följd av valutakursförändringar. I finansverksamheten uppkommer valutarisker om ekonomiavdelningen lånar eller placerar i utländsk valuta. Upplåning i utländsk valuta ska godkännas av kommunstyrelsens arbetsutskott och alltid säkras.

9 Kommunal borgen

Syftet med att lämna kommunal borgen är att stimulera sådan verksamhet som kommunen har ett ansvar för, utan att kommunen får ett huvudmannaskap. Dessutom ska verksamheten vara till väsentlig nytta för kommunens invånare. Detta innebär att verksamheten ska vara inom ramen för den verksamhet som kommunen själv kan bedriva, dvs inom den kommunala kompetensen. Hänsyn måste också tas till kommunallagens bestämmelser mot gynnande av enskild person/verksamhet, dvs ett tydligt och uttalat allmänintresse samt uttalad nytta för kommunmedlemmarna måste föreligga för att övervägande av borgensbeslut ska kunna aktualiseras.

9.1 Policy för kommunal borgen

Ett kommunalt borgensåtagande är ett stöd från kommunen som syftar till att stödja en icke kommunal verksamhet. Ett sådant borgensåtagande är inte någon obligatorisk eller tvingande verksamhet för kommunen. Kommunal borgen ska emellertid tillämpas restriktivt. Efter särskild prövning kan borgen lämnas till föreningar och organisationer, som verkar inom eller för kommunen. För att kommunen ska göra ett borgensåtagande ska dess syfte vara att stödja verksamhet som inte bedrivs av kommunen själv, men som ur kommunalpolitisk synpunkt anses angelägen och ligger inom ramen för kommunens befogenheter.

9.2 Insyn

Vid kommunal borgen ska Alingsås kommun ha tillgång till låntagarens löpande redovisning och årsredovisning. Kommunen ska som borgensman vid behov

representeras i låntagarens beslutande organ. Enskild person ska på uppmaning av borgensmannen redogöra för sin ekonomiska situation. Större förändringar i låntagarens situation ska omedelbart meddelas borgensmannen.

9.3 Försäkring

Investeringar som finansieras med lån där kommunal borgen beslutas ska vara försäkrat till ett värde som minst motsvarar Alingsås kommuns borgensåtagande.

9.4 Beslut om borgensärenden

Kommunfullmäktige beslutar om alla borgensåtaganden. Ansökan om kommunal borgen ska ställas till kommunstyrelsen.

Följande policy gäller för utlåning och borgen:

- Beslut om kommunal borgen ska föregås av ett skriftligt utlåtande av ekonomiavdelningen.
- All utlåning och borgen ska ske så att kommunens finansiella risker begränsas.
- All utlåning och borgen ska vara belopps- och tidsbegränsad. Tidsbegränsningen gäller också det lån som tas upp med kommunens borgen.
- All utlåning ska dokumenteras i avtal mellan parterna.
- Underliggande kreditavtal ska i dess helhet granskas och godkännas av ekonomichefen innan borgen tecknas.
- All borgen ska registerföras och alla borgenshandlingar tillsammans med underliggande kreditavtal ska arkiveras.

10 Derivatinstrument

För att hantera riskerna i finansverksamheten förekommer olika derivatinstrument i marknaden. De kommunala bolagen har inte rätt att teckna avtal om derivatinstrument utan ett godkännande från kommunstyrelsen.

Följande policy gäller för derivatinstrument och motpartsrisker.

- Derivatinstrument får användas endast till att hantera finansiella risker i underliggande upp- och utlåning, placeringsportfölj eller underliggande valutaexponeringar.
- Kommunen får använda derivatinstrument i form av terminer, FRA-kontrakt och ränteswappar för att hantera ränte- och valutarisker.

- Innan ett derivatinstrument används för första gången ska kommunstyrelsens arbetsutskott godkänna instrumentet.
- Riskbedömning och konsekvensanalys av en derivattransaktion ska alltid genomföras och dokumenteras före affärsavslut.
- Uppföljning och utvärdering av vad derivatpositionerna under ett enskilt år har inneburit i termer av risker och kostnader.
- Godkända externa motparter vid derivataffärer är skandinavisk bank med rating om minst A- (S&P) eller A3 (Moody's) eller annan motpart med rating om minst AA- (S&P) eller Aa3 (Moody's).