



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Rapport 12/2012

Etterlevelse av finansreglementet i Oslo kommune

2012

Kommunerevisjonen - integritet og verdiskaping

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 01/2011 Planlegging, styring og oppfølging av investeringsprosjekter i Energigjenvinningsetaten

Rapport 02/2011 Kontroll av anskaffelser i ni virksomheter

Rapport 03/2011 Skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom – en undersøkelse av bydelenes tilbud til elever i videregående skole

Rapport 04/2011 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer - Samlerapport 2010

Rapport 05/2011 Bruk av private døgnovernattingstilbud

Rapport 06/2011 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen - Samlerapport 2010

Rapport 07/2011 Konsulentbruk i Oslo kommune; strategier og oppfølging

Rapport 09/2011 Sykehjemsetatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i sykehjem driftet av kommersielle aktører

Rapport 10/2011 Hovedsykkelveinet i Oslo kommune - utbyggingstakt

Rapport 11/2011 Tiltak mot frafall fra yrkesfag - Byggfag ved Bjørnholt skole
Helse- og sosialfag ved Holtet videregående skole

Rapport 12/2011 Avfall - Kommunalt tilsyn med avfallsområdet

Rapport 13/2011 Avfall - Kommunens mottaksordninger for farlig avfall

Rapport 14/2011 Offentlige anskaffelser - kontroll av utvalgte innkjøp utført av Omsorgsbygg Oslo KF

Rapport 15/2011 Hovedsykkelveinet i Oslo kommune - kvalitet

Rapport 16/2011 Kvalitet i sykehjem - Smestadhjemmet

Rapport 17/2011 Etablering og drift av NAV-kontorene i Oslo

Rapport 18/2011 Forvaltning av beboermidler i samlokaliserte boliger

Rapport 19/2011 Eierstyring og selskapsledelse i Ruter As

Rapport 01/2012 Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon i 16 virksomheter

Rapport 02/2012 Bydelene som barnehagemyndighet - Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand

Rapport 03/2012 Styringsinformasjon i Utviklings- og kompetansetaten

Rapport 04/2012 Utleie av kommunal grunn - saksbehandling, kontroll og oppfølging

Rapport 05/2012 Anskaffelse, kontroll og oppfølging av tjenester til utviklingshemmede - Bydel Frogner og Bydel Nordre Aker

Rapport 06/2012 Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten

Rapport 07/2012 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen – samlerapport 2011

Rapport 08/2012 Skolens saksbehandling knyttet til spesialundervisning

Rapport 09/2012 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer, Samlerapport 2011

Rapport 10/2012 Informasjonssikkerhet i Energigjenvinningsetaten

Rapport 11/2012 Informasjon om tannhelsetjenester til mottakere av hjemmesykepleie
Bydel Alna og Bydel Vestre Aker

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Etterlevelse av finansreglementet i Oslo kommune*.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune etter kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).


Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

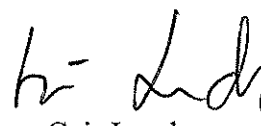
Undersøkelsen ble vedtatt gjennomført av Oslo kommunes kontrollutvalg i møtet 30.08.2011 (sak 73). Prosjektet tilhører området *virksomhetsstyring* i overordnet plan for forvaltningsrevisjon som ble vedtatt av bystyret 18.06.2008 (sak 259).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Geir Lunde (prosjektleder) og revisjonsrådgiver Hilde Ludt (prosjektmedarbeider).

Vi vil takke Byrådsavdeling for finans for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

25.05.2012


Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør


Geir Lunde
seniorrådgiver

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Prosjektets formål og problemstillinger	9
1.3 Revisjonskriterier	9
1.4 Metode og datagrunnlag.....	10
1.5 Avgrensninger	10
1.6 Rapportens struktur	11
2. Organisering av finansforvaltningen i Oslo kommune	12
3. Overordnet finansiell strategi	14
3.1 Revisjonskriterier	14
3.2 Fakta.....	14
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	14
4. Likviditetsforvaltning	15
4.1 Likviditetsprognoser.....	15
4.2 Beredskapslikviditet	16
4.3 Overskuddslikviditet	18
4.4 Avkastning	19
5. Låneforvaltning	21
5.1 Opptak av lån	21
5.2 Sammensetning av låneporteføljen.....	22
5.3 Rentekostnad	24
6. Års- og tertialrapportering til bystyret	26
6.1 Revisjonskriterier	26
6.2 Fakta.....	26
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	27
7. Internkontroll	28
7.1 Revisjonskriterier	28
7.2 Fakta.....	28
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger	32
8. Kommunens vurdering av rentestrategi	34
8.1 Innledning.....	34
8.2 Vurderinger foretatt før vedtak om nytt finansreglement	34
8.3 Ny vurdering sommeren 2011	34

9. Konklusjoner og anbefalinger.....	36
9.1 Innledning.....	36
9.2 Konklusjoner	36
9.3 Anbefalinger.....	38
10. Uttalelse til rapporten.....	39
Referanser	41
Vedlegg 1 Revisjonskriterier.....	43
Vedlegg 2 Reglement for finansforvaltning i Oslo kommune	47
Vedlegg 3 Metode.....	51
Vedlegg 4 Uttalelse fra Byrådsavdeling for finans.....	54

Hovedbudskap

Bystyret vedtok i juni 2010 nytt reglement for finansforvaltning i Oslo kommune, som trådte i kraft 12.08.2010. Kommunerevisjonen har undersøkt om finansforvaltningen i Oslo kommune har vært i tråd med kravene som ble stilt i reglementet, og om den interne kontrollen har vært tilstrekkelig.

På grunnlag av den informasjonen som Kommunerevisjonen har, er det Kommunerevisjonens konklusjon at den utøvende finansforvaltningen i Oslo kommune var tilfredsstillende på de punktene i finansreglementet som er vurdert i denne revisjonen.

Når det gjelder den interne kontrollen, vil Kommunerevisjonen påpeke at det viktigste IT-verktøyet i likviditetsforvaltningen ikke hadde tilstrekkelige sikkerhetstiltak. Kommunerevisjonen mener videre at den skriftlige informasjonen i styringsdokumenter og i rapporteringene til bystyret var knapt formulert og krevende å tolke.

Sammendrag

I denne rapporten presenteres Kommunerevisjonens undersøkelse av etterlevelse av det nye finansreglementet i Oslo kommune. Prosjektet ble vedtatt gjennomført av kontrollutvalget 30.08.2011 (sak 73).

Formålet med prosjektet var å bidra til å sikre at Oslo kommunes finansforvaltning var i tråd med gjeldende føringer for blant annet å begrense kommunens risikoesponering.

I Oslo kommune hadde byråden for finans ansvar for finansforvaltningen. Den operasjonelle forvaltningen ble gjennomført av Seksjon for finans i Byrådsavdeling for finans. Hovedoppgavene i den operasjonelle forvaltningen var å styre kommunens likviditet og å ta opp lån når det var behov for det. Finanssjefen var leder for Seksjon for finans. Alle fullmakter knyttet til den operasjonelle finansforvaltningen, bortsett

fra fullmakten til å fastsette kredittrammer, var delegert til finanssjefen. Seksjonens beslutninger knyttet til finansforvaltningen ble foretatt på seksjonens ukemøter. Beslutningene ble nedfelt i referater fra møtene. Referatene ble distribuert til den politiske og administrative ledelse i Byrådsavdeling for finans.

Problemstillinger

Er Oslo kommunens utøvende finansforvaltning i tråd med kommunens regelverk på området?

Hovedproblemstillingen ble delt opp i følgende underproblemstillinger:

- Er kommunens likviditetsstyring, forvaltning av låneporteføljen, bruk av derivater mv. (løpende finansforvaltning) i tråd med kommunens regelverk på området?
- Er rapportering til bystyret i både frekvens og innhold i tråd med regelverket?
- Har Oslo kommune etablert tilfredsstillende internkontroll og organisering for å sikre forsvarlig finansforvaltning (for eksempel skriftlige rutiner, rolledeling, fullmaktsforhold, kompetanse, kontroll av etterlevelse mm.)?
- Hvordan ble renterisiko knyttet til betydelig økning i gjeldsgraden vurdert da forslaget til regelverk ble utformet?

Den siste underproblemstillingen om vurdering av renterisiko omfatter kun en faktabeskrivelse og er ikke vurdert av Kommunerevisjonen.

Metode og undersøkelsesperiode

Undersøkelsen er basert på informasjon innhentet gjennom dokumentanalyser, intervjuer med representanter for Byrådsavdeling for finans og kontroller av manuelle banktransaksjoner. Data-innsamlingen foregikk i hovedsak i perioden desember 2011 til februar 2012. Kontrollen av manuelle banktransaksjoner ble gjennomført i november 2011 og i april 2012.

Undersøkelsen dekker perioden fra det nye finansreglementet trådte i kraft 12.08.2010 (jf.

byrådssak 1084/10 som etter fullmakt opphevet bystyrevedtak 511/02) fram til datainnsamlingen ble avsluttet i februar 2012.

Konklusjoner

Oslo kommune hadde en sentralisert og helhetlig finansforvaltning i tråd med finansreglementets krav.

Likviditetsforvaltning

Kommunerevisjonens undersøkelse viser at det ble utarbeidet likviditetsprognoser på ukebasis for budsjettåret i tråd med kravet i finansreglementet. Det ble ikke utarbeidet en løpende 12-måneders prognose utover budsjettåret. Bestemmelsen i finansreglementet ble tolket dit hen at det var likviditetsprognosen for budsjettåret som skulle oppdateres løpende gjennom budsjettåret.

Kommunerevisjonen har ikke informasjon som tyder på at kommunen ikke har møtt sine betalingsforpliktelser i løpet av vår undersøkelsesperiode. Gjennomgangen viser at kommunen i hele undersøkelsesperioden hadde beredskapslikviditet i tråd med reglementets krav. Beredskaps- og overskuddslikviditeten var plassert i finansielle instrumenter i tråd med reglementet, og likvidene var plassert slik at de var tilgjengelige for Oslo kommune innenfor reglementets tidskrav.

Verken i referatene fra seksjons ukemøter eller i seksjonens Excel-regneark ble beredskapslikviditeten omtalt eller beskrevet. Det foreligger derfor ikke konkret dokumentasjon i referatene eller i Excel-arket på at reglementets krav til beredskapslikviditet ble oppfylt. Etter Kommunerevisjonens syn kunne en mer enhetlig begrepsbruk i referatene og i regnearket i tråd med reglementets begrepsbruk bidratt til å tydeliggjøre om reglementets krav ble oppfylt.

I noen tilfeller fremkom det av referatene fra ukemøtene at det var foretatt beslutninger om plassering av overskuddslikviditet i den av de to aktuelle bankene som tilbød dårligst rentebetin-

gelser, uten at dette var begrunnet. Referatene fra ukemøtene inneholdt ikke vurderinger av plassering av overskuddslikviditet i pengemarkedet. Når beslutninger om plasseringer ikke begrunnes eller vurderes i referatet, må ledelsen i byrådsavdelingen basere seg på muntlig informasjon, og det blir vanskelig å kontrollere i ettertid hvorvidt plasseringene var i tråd med finansreglementet.

Rapporteringene av avkastningen av likvider viser at faktisk avkastning lå marginalt lavere enn målet, når byrådsavdelingens tolkning av målet legges til grunn. Når bruk av kassekreditt hensyntas, var det et større avvik.

Låneforvaltning

Kommunerevisjonens gjennomgang viser at de låneopptakene som ble gjennomført i undersøkelsesperioden, var i tråd med finansreglementet når det gjelder gjennomføring av anbudskonkurranse, valg av mest fordelaktige rentetilbud og at alle lån hadde fast rente. Oslo kommunes portefølje av lån tilfredsstilte også kravene i reglementet til hvert enkelt låns størrelse og andel av total gjeld. Videre tilfredsstilte porteføljen kravet til avdragsprofil og til renterisiko i budsjettåret.

Rapporteringene i tertial- og årsrapportene viser at lånekostnadene til lånefondet lå høyere enn det som var satt som mål. Kommunerevisjonen ser at siden en rekke av lånene ble tatt opp i perioder med høyere rentenivå enn rentenivået målet var knyttet til, var det ikke mulig å nå målet på kort sikt.

Kommunerevisjonens gjennomgang av referatene fra ukemøtene viser at disse stort sett ikke inneholdt opplysninger om endringer i lånebehov gjennom budsjettåret. Etter Kommunerevisjonens vurdering er dette viktig styringsinformasjon som med fordel kunne vært tydeligere dokumentert.

Rapportering og internkontroll

Innholdet i tertial- og årsrapportene var i tråd

med kravene i finansreglementet. Kommunerevisjonen vil imidlertid påpeke at deler av rapporteringene hadde en svært knapp form, og at deler av informasjonen i rapportene ikke hadde tekstlige kommentarer. Dette gjorde etter Kommunerevisjonen syn at innholdet var krevende å forstå, især for lesere som ikke kjente finansforvaltningen godt.

Ut fra den informasjon Kommunerevisjonen har mottatt, og de undersøkelser som er gjort, var finansreglementets krav om etterlevelse av fullmakter ivaretatt både ved fastsetting av og overholdelse av kredittammer, gjennomføring av låneopptak og ved banktransaksjoner, herunder at banktransaksjoner og låneopptak var godkjent av flere personer.

I tråd med finansreglementets krav om oppgjørformen forvalteroppgjør (levering mot betaling) ved kjøp/salg av verdipapirer var det inngått en egen forvalteravtale som hadde krav om levering mot betaling. I undersøkelsesperioden var det kun aktuelt med forvalteroppgjør for et obligasjonslån som ble tatt opp i november 2010. Kommunerevisjonen har mottatt dokumentasjon som viser at dette lånet ble gjort opp i tråd med kravet om forvalteroppgjør.

Etter de opplysninger Kommunerevisjonen har mottatt, var det gjennomført risikovurderinger knyttet til den operative finansforvaltningen, men disse var ikke dokumentert. Slik dokumentasjon vil sikre ettersporbarhet, blant annet ved eventuell gjennomføring og oppfølging av tiltak på områder der det var risiko for vesentlige avvik.

Kommunerevisjonen vil påpeke at Excel-regnearket, som var det viktigste verktøyet for prognoser og oppfølging av likviditeten, ikke hadde tilstrekkelige sikkerhetstiltak. Mangel på sikkerhetstiltak ga risiko for at det kunne oppstå feil i regnearket. Eventuelle feil vil i verste fall kunne føre til feilgrep i likviditetsforvaltningen. Kommunerevisjonen ser imidlertid at byråds-

avdelingens løpende kvalitetssikring reduserte risikoen for at det skulle oppstå feil.

Rentestrategi

I byrådssaken 117/10 om nytt finansreglement ble rentestrategien for Oslo kommune vurdert. Det ble presentert simuleringer av rentekostnadene fram til 2020 under alternative forutsetninger om rentenivået, og simuleringer med både fast og flytende rente. Det ble lagt til grunn et stabilt gjeldsnivå fra 2013. Simuleringene viste at variasjonen i de samlede rentekostnadene ble større med flytende rente enn med fast rente, og at effektene av renteendringer kom raskere med flytende rente enn med fast rente. Det ble også vist til at flytende rente normalt hadde ligget lavere enn fast rente, og at forskjellen mellom fast og flytende rente de siste 15 årene hadde vært 0,71 prosentpoeng. Blant annet ble følgende konklusjon trukket:

Fastrentelån er således mest forenlig med målsetningen om å begrense risikoen for endringer i kontantstrømmer som påvirker handlefriheten negativt.

Strategien med fastrentelån fra daværende finansreglement ble foreslått videreført, noe bystyret sluttet seg til da finansreglementet ble vedtatt 16.06.2010 (sak 246).

Anbefalinger

På bakgrunn av denne undersøkelsen anbefaler Kommunerevisjonen at byråden for finans vurderer:

- å gi mer utfyllende tekstlig omtale av finansforvaltningen i års- og tertialrapportene
- å rapportere avkastning på likvider både eksklusive og inklusive rentekostnader på kassekreditt
- å gi en samlet og mer utdypende omtale av fullmaktene i Seksjon for finans i den overordnede rutinen for finansforvaltning
- å innføre en begrepsbruk i referater fra ukemøter og i Excel-arket i tråd med begrepsbruken i finansreglementet
- å gi bredere informasjon i referatene fra ukemøtene om vurderinger av beredskaps-

- likviditet, vurderinger av plassering av overskuddslikviditet og behov for låneopptak
- å dokumentere risikovurderinger av gjennomføringen av finansforvaltningen
 - tiltak for å øke sikkerheten ved Excel-arket som brukes til å utarbeide prognoser og til å følge opp likviditeten løpende
 - å forslå endringer i finansreglementets omtale av 12-måneders likviditetsprognose, målene for avkastning på likvide midler og målene for rentekostnad på lån

Uttalelse til rapporten

Rapporten ble sendt byråden for finans for uttalelse. Kommunerevisjonen har mottatt uttalelse fra Byrådsavdelingen for finans. Uttalelsen er i sin helhet vedlagt rapporten.

Byrådsavdelingen for finans uttalte at rapportens konklusjoner vurderes som dekkende for den finansforvaltning som har funnet sted. Byrådsavdelingen ga videre uttrykk for at den registrerte at Kommunerevisjonen konkluderer med at Oslo kommune hadde en sentralisert og helhet-

lig finansforvaltning i tråd med finansreglementets krav. Byrådsavdelingen ga uttrykk for at rapportens anbefalinger vurderes som relevante, og at disse vil vurderes ved revidering av finansreglementet, som er planlagt fremmet som sak for bystyret innen utløpet av 3. kvartal 2012.

Byrådsavdelingen opplyste at gitt nåværende befolkningsprognoser og tilhørende investeringsbehov vil det være naturlig å vie kapital-kostnader, og de konsekvenser disse har for fremtidig handlefrihet, større omtale i fremtidige budsjett og plandokumenter.

Kommunerevisjonen merker seg at Byrådsavdeling for finans vil vurdere anbefalingene gitt i rapporten i forbindelse med sak til bystyret om revidering av finansreglementet senere i 2012, og at det planlegges bredere omtale av befolkningsveksten og av kapitalkostnadene i fremtidige plan- og budsjettdokumenter.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Ny nasjonal forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning trådte i kraft 01.07.2010.¹ For å imøtekomme den nye forskriftens krav vedtok bystyret i Oslo kommune 16.06.2010 (sak 246) *Reglement for finansforvaltning i Oslo kommune*. Dette til erstatning for reglementet vedtatt i bystyrets sak 511/02. Det nye reglementet trådte i kraft 12.08.2010.

Ifølge forskriftens § 3 skal reglementet for finansforvaltning vedtas minst én gang i hver bystyreperiode. Byrådsavdelingen for finans har varslet en sak til bystyret om finansreglementet i 3. kvartal 2012.

I tråd med et av kravene i den nye forskriften ble forslaget til nytt finansreglement i 2010 kvalitetssikret av ekstern konsulent, KPMG, før det ble lagt fram til politisk behandling.² KPMG konkluderte med at forslaget til nytt finansreglement var i tråd med forskriften, og at reglementet fremstod som hensiktsmessig i forhold til den strategi som Oslo kommune la opp til for sin finansforvaltning.

I Oslo kommune har byråden for finans ansvaret for finansforvaltningen. Den løpende forvaltning ble i undersøkelsesperioden gjennomført av Seksjon for finans i Byrådsavdeling for finans.

Oslo kommunes lånegjeld er stigende. Lånegjelden antas å stige fra om lag 20 milliarder kroner i 2010 til om lag 30 milliarder kroner i 2015, ifølge byrådets forslag til økonomiplan for 2012–2015. Stigende gjeld gjør Oslo kommune mer sårbar for endringer i rentenivået, og dessuten vil budsjettmessige konsekvenser av eventuell svikt i finansforvaltningen tilta med høyere gjeld.

¹ Forskrift 2009-06-09 nr 635: Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning.

² Rapport fra KPMG mai 2010: Oslo kommune Kvalitetskontroll av kommunalt finansreglement og relevante rutiner.

1.2 Prosjektets formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet var å bidra til å sikre at Oslo kommunes finansforvaltning er i tråd med gjeldende føringer, for blant annet å begrense kommunens risikoeksponering.

Hovedproblemstilling i prosjektet var:

Er Oslo kommunens utøvende finansforvaltning i tråd med kommunens regelverk på området?

Hovedproblemstillingen ble delt opp i følgende underproblemstillinger:

- Er kommunens likviditetsstyring, forvaltning av låneporteføljen, bruk av derivater mv. (løpende finansforvaltning) i tråd med kommunens regelverk på området?
- Er rapportering til bystyret i tråd med regelverket i både frekvens og innhold?
- Har Oslo kommune etablert tilfredsstillende internkontroll og organisering for å sikre forsvarlig finansforvaltning (for eksempel skriftlige rutiner, rolledeling, fullmaktsforhold, kompetanse, kontroll av etterlevelse mm.)?
- Hvordan ble renterisiko knyttet til betydelig økning i gjeldsgraden vurdert da forslaget til regelverk ble utformet?

For den siste underproblemstillingen er det i undersøkelsen kun gjennomført kartlegging av de vurderingene som ble foretatt av renterisiko. Kommunerevisjonen har ikke foretatt vurderinger av dette.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriterier skal hentes eller utledes fra autorative kilder. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene dels hentet direkte fra finansreglementet og i noen tilfeller utledet fra reglementet, fra byrådssaken

med fremlegget til nytt reglement (byrådssak 117/10) og utledet fra føringer i andre relevante bystyre- og byrådssaker og rundskriv.

Finansreglementet vedtatt 16.06.2010 (sak 246) trekker opp den overordnede finansielle strategien for kommunen og mer detaljerte rammer for forvaltningen av likvide midler, av låneportefølje og bruk av derivater. Reglementet inneholder dessuten konkrete krav til operasjonelle forhold og mål, fullmakter til byrådet og krav til rapporteringsrutiner.

I denne undersøkelsen er følgende revisjonskriterier lagt til grunn:

Byråden for finans skal sikre at krav fastsatt i Oslo kommunes reglement for finansforvaltning oppfylles for

- overordnet strategi i Oslo kommune
- forvaltning av likvider, låneportefølje og derivater
- operasjonelle forhold og mål
- byrådets fullmakter
- rapportering

Byråden for finans skal videre sikre at det er etablert tilfredsstillende internkontroll i tråd med overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune.

Revisjonskriteriene er mer utfyllende beskrevet i kapittel 3–7.

Vedlegg 1 inneholder en mer detaljert redegjørelse for revisjonskriteriene. Det vises også til vedlegg 2, der *Reglement for finansforvaltning i Oslo kommune* er gjengitt i sin helhet.

1.4 Metode og datagrunnlag

Undersøkelsen er basert på informasjon innhentet gjennom dokumentanalyser og intervjuer. Dokumentanalysen omfattet blant annet budsjettdokumenter, års- og tertialberetninger, års- og tertialstatistikk, dokumentasjon av delegasjon av fullmakter, rutinebeskrivelser for finansfor-

valtningen, referat fra ukemøter i Seksjon for finans, dokumentasjon av likviditetsprognoser og likviditetsoppfølging (begge i Excel-ark) og rapportering internt i byrådsavdelingen. I tillegg har Kommunerevisjonen gjennomført kontroller av manuelle banktransaksjoner foretatt av representanter for Byrådsavdeling for finans på Oslo kommunes bankkonti.

Kommunerevisjonen har intervjuet kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for finans og fire medarbeidere i Seksjon for finans som alle var involvert i arbeidet med finansforvaltning, herunder finanssjef og fagsjef i seksjonen.

Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i perioden fra desember 2011 til februar 2012. Kontrollen av manuelle banktransaksjoner ble gjennomført i november 2011 og i april 2012.

Vedlegg 3 gir mer informasjon om prosjektgjennomføring og metode.

1.5 Avgrensninger

Undersøkelsen dekker perioden fra det nye finansreglementet trådte i kraft 12.08.2010 (jf. byrådssak 1084/10 som etter fullmakt opphevet bystyrevedtak 511/02) fram til datainnsamlingen ble avsluttet i februar 2012.

Kommunerevisjonen har gjort flere avgrensninger i undersøkelsen når det gjelder de forholdene som *Reglement for finansforvaltning i Oslo kommune* dekker, blant annet følgende:

- Plasseringer iht. etiske retningslinjer er ikke vurdert, siden Oslo kommune ikke hadde plasseringer der dette var relevant.
- Bruk av derivater er ikke aktuelt, siden denne type instrumenter ikke var brukt.
- Gjennomføringsprosessen rundt utleggelse av lån er ikke vurdert mot anskaffelsesregelverket.
- Prosessen knyttet til inngåelse av ny hovedbankavtale er ikke vurdert.
- Der er ikke foretatt vurderinger i forhold til kommunelovens krav eller krav i forskrift.

- Øvrige avgrensninger framgår av kapittel 3–8 hvor det gjøres rede for det vi har revidert.

1.6 Rapportens struktur

Kapittel 2 beskriver organiseringen av finansforvaltningen i Oslo kommune. I kapittel 3, 4 og 5 beskrives og vurderes gjennomføringen av finansforvaltningen i Oslo kommune. I kapittel 6 gis en beskrivelse og vurdering av års- og tertialrapporteringen for finansforvaltningen, mens den interne kontrollen knyttet til finansforvalt-

ningen i Byrådsavdeling for finans gjennomgås og vurderes i kapittel 7. Kapittel 8 beskriver de vurderinger som Byrådsavdeling for finans gjorde av rentestrategien før nytt finansreglement ble vedtatt sommeren 2010, og vurderingene som ble foretatt sommeren 2011.

Kapittel 9 inneholder Kommunerevisjonens oppsummering, konklusjoner og anbefalinger.

Kapittel 10 inneholder omtale av Byrådsavdelings for finans uttalelse til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av denne.

2. Organisering av finansforvaltningen i Oslo kommune

Beskrivelsen i dette kapitlet bygger i hovedsak på opplysninger fra Byrådsavdeling for finans sin hjemmeside og fra informasjon mottatt i intervjuer.

Byråden for finans hadde ansvaret for finansforvaltningen. Den operasjonelle forvaltningen ble gjennomført av Seksjon for finans i Byrådsavdeling for finans, ledet av finanssjefen. Hovedoppgavene i den operasjonelle forvaltningen var å styre kommunens likviditet og å ta opp lån når det var behov for det.

Fullmakter

I sitt vedtak av 16.06.2010 (sak 256) om nytt finansreglement delegerte bystyret en rekke fullmakter til byrådet for gjennomføringen av den operasjonelle finansforvaltningen. I byrådssak 1084/10 ble alle fullmakter videre delegert til byråd for finans og næring, som i byrådets sak 19/2010 videre delegerte alle sine fullmakter til kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for finans og næring. Kommunaldirektøren i byrådsavdelingen videre delegerte i sin tur alle fullmaktene (kommunaldirektørens sak 4/2010) til finanssjefen, bortsett fra fullmakten til å fastsette kreditt-rammer.

Fullmaktene til medarbeiderne i Seksjon for finans fremgikk av rutinebeskrivelsene for finansforvaltning som seksjonen hadde.

Rutiner for finansforvaltning

Seksjon for finans hadde utarbeidet fire rutiner for finansforvaltningen i Oslo kommune. Disse var dokumentert i rutinebeskrivelser, som Kommunerevisjonen har fått kopier av:

- Finansforvaltningen i Oslo kommune
- Likviditetsprognoser
- Plassering av overskuddslikviditet
- Opptak av lån

Rutinen kalt Finansforvaltning i Oslo kommune³, var en overordnet rutine som omfattet alle deler av forvaltningen, som ifølge rutinen omfattet tre hovedprosesser: likviditetsprognostisering, plassering av overskuddslikviditet og opptak av lån. Rutinebeskrivelsen inneholdt en oversikt over hovedprosessene i finansforvaltningen og organisering av Seksjon for finans samt medarbeidernes oppgaver og fullmakter. Av rutinebeskrivelsen fremkom det at det i "Ukemøte" fattes beslutninger av finanssjef etter delegert fullmakt vedr. plassering av midler, låneopptak eller bruk av derivater.

De tre øvrige rutinene er nærmere beskrevet i kapitlene om likviditetsforvaltning og låneforvaltning.

Seksjon for finans: Organisering og ansvar

Seksjonen hadde seks medarbeidere og ble ledet av finanssjef med en fagsjef som stedfortredende leder. De seks medarbeiderne hadde hver sin arbeidsinstruks med beskrivelse av arbeidsoppgaver og ansvar.

Seksjonen hadde ansvar for inn-/utlånsvirksomhet og likviditetsforvaltning. Seksjonen hadde også ansvar for Oslo kommunes lånefond og bankavtaler, som begge var sentrale instrumenter i finansforvaltningen.

I tillegg hadde seksjonen ansvar for forsikringer, kommunens panterettigheter og garantier samt ansvar for operativ oppfølging av Oslo overformynderi, Oslo Forsikring AS og Oslo Pensjonsforsikring AS. Dessuten utførte seksjonen ad hoc oppgaver innen forretningsutvikling og -avvikling. Oppgavene nevnt i dette avsnittet er ikke med i denne undersøkelsen.

³ Byrådsavdeling for finans, seksjon for finans: Rutinebeskrivelse – Finansforvaltning i Oslo kommune, datert 23.09.2011.

Ukemøter

Seksjon for finans avholdt ukemøter hver 14. dag bortsett fra i juli. Alle medarbeiderne i seksjonen deltok i ukemøtene. I ukemøtene ble seksjonens tiltak knyttet til likviditetsstyring og låneopptak diskutert og besluttet. Finanssjefen opplyste at ukemøtene i praksis fungerte som et rådgivende organ for ham. Ifølge finanssjefen var referatene fra ukemøtene viktige styrings- og rapporteringsdokumenter for seksjonen. Avdelingsledelsen fikk disse dokumentene som grunnlag for sin kontroll og oppfølging av seksjonens arbeid.

Lånefondet og bankforbindelser

Oslo kommunes lånefinansierte investeringer blir finansiert gjennom Oslo kommunes lånefond. Lånefondet låner ut innlånte midler til selvkost til bykassen og kommunale foretak.

Oslo kommune har en sentralisert avtale med en hovedbank, der kommunen har et konsernkontosystem med én toppkonto og underliggende konti for alle Oslo kommunes virksomheter. I denne banken har Oslo kommune også kassekreditt. Dessuten har kommunen avtale med en bank til, omtalt som bank nr. to, der kommunen blant annet har mulighet til å plassere likvider.

3. Overordnet finansiell strategi

3.1 Revisjonskriterier

Det følger av finansreglementet at byråden for finans skal sikre at

- finansforvaltningen er sentralisert, og at finansporteføljen forvaltes helhetlig
- kommunen til enhver tid kan dekke sine betalingsforpliktelser
- det ikke tas posisjoner i finansinstrumenter som ikke tillates i reglementet

3.2 Fakta

Sentralisert og helhetlig finansforvaltning

Oslo kommune hadde en sentralisert finansforvaltning ved opptak av lån, likviditetsplasseringer, bankavtaler, bankkontosystemer og andre større finansielle forretninger. Oslo kommunes instruks for låneopptak krevde at all innlånsvirksomhet i kommunen skulle foretas på sentralt hold. Lånefondet var kommunens egen interne "bank" som hovedsakelig tok opp sertifikat- og obligasjonslån. Oslo kommune hadde en hovedbankavtale med et konsernkontosystem. Alle virksomhetene i kommunen hadde sine bankkonti innenfor konsernkontosystemet. Virksomhetene hadde ikke anledning til å inngå egne bankavtaler.

Dekning av betalingsforpliktelser

Dokumentasjon som Kommunerevisjonen mottok, viste at Oslo kommune hadde hatt tilgjengelig likviditet i form av midler på kommunens konti eller tilgjengelig kassekreditt i hele perioden undersøkelsen omfattet. Kommunens likviditetsforvaltning er nærmere omtalt i kapittel 4.

Bruk av finansinstrumenter

Opplysninger gitt i intervjuer og dokumentasjon Kommunerevisjonen har mottatt, viste at Oslo kommunes likvider kun var plassert som bankinnskudd i undersøkelsesperioden. Ingen andre finansielle instrumenter ble brukt.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Finansforvaltningen i Oslo kommune er sentralisert og helhetlig, som er i tråd med finansreglementet. Tilgjengelig likviditet på bankkonto og kassekreditter tilsier at kommunen til enhver tid kunne dekke sine betalingsforpliktelser i undersøkelsesperioden. Ifølge opplysninger vi har mottatt, var likvide midler kun plassert i finansielle instrumenter i tråd med reglementets bestemmelser.

4. Likviditetsforvaltning

4.1 Likviditetsprognoser

4.1.1 Revisjonskriterier

Det følger av finansreglementet at byråden for finans skal sikre at

- det foreligger en prognose for utviklingen av kommunens likviditetsbehov for det aktuelle budsjettår, som viser forventet likviditetsbehov per uke
- det foreligger en løpende 12-måneders likviditetsprognose

4.1.2 Fakta

Seksjon for finans hadde, som omtalt i kapittel 2, en rutine for likviditetsprognoser. Rutinebeskrivelsen inneholdt referanse til vedtatt finansreglement. Beskrivelsen anga ansvar og oppgaver knyttet til utarbeidelse og vedlikehold av likviditetsprognosene. Beskrivelsen inneholdt dessuten rapporteringskrav knyttet til prognosearbeidet i seksjonen.

Prognosene for likviditet omfattet likviditeten til konsernet Oslo kommune, dvs. bykassen og foretakene. Vi fikk opplyst fra flere i Seksjon for finans og fra kommunaldirektøren at arbeidet med likviditetsprognosene var integrert i budsjettprosessen i kommunen. To av medarbeiderne i seksjonen gjennomgikk i samtale med Kommunerevisjonen denne prosessen med fokus på likviditetsprognosene. Vi fikk opplyst at seksjonen benyttet et Excel-regneark til å utarbeide prognosene. Regnearket ble gjennomgått og forklart i detalj av de to medarbeiderne.

Første prognose for et budsjettår ble utarbeidet i februar året før budsjettåret. Denne ble fordelt lineært på årets fire kvartaler, slik at det ikke ble tatt hensyn til sesongmessige svingninger i inn- og utbetalinger. Prognosen ble utarbeidet på grunnlag av budsjettall for inneværende år (året før budsjettåret) og tall fra økonomiplanen for budsjettåret. Prognosen ble oppdatert

i stopp-punktene⁴ i budsjettprosessen. Da fikk man normalt ny informasjon som kunne endre prognosen.

Prognosen fordelt på kvartaler ble dokumentert i enkelte av referatene fra ukemøtene, uten kommentarer. Kommunerevisjonen mottok kopi av Excel-arket med fane der kvartalsprognosen for 2012 fremgikk. Vi fikk opplyst at tilsvarende kvartalsprognose for 2013 ikke var utarbeidet per februar 2012.

Etter fremleggelsen av byrådets tilleggsinnstilling i november før budsjettåret ble det utarbeidet en likviditetsprognose fordelt på hver enkelt uke i budsjettåret. Prognosen ble utarbeidet blant annet på grunnlag av inntekts- og utgiftspostene i budsjettforslaget, antatt låneopptak og antatt likviditetsbeholdning ved inngangen til året. Periodisering av inn- og utbetalinger som ikke hadde kjente forfall, ble fordelt på budsjettårets uker ut fra en antakelse om at de ville følge samme mønster som året før. De vesentlige betalingsstrømmene lønn, skatt, rammetilskudd og lånebetjening hadde kjente forfallstidspunkter.

I arbeidet med prognosene før budsjettåret og likviditetsoppfølgingen gjennom budsjettåret mottok Seksjon for finans data og innspill fra andre seksjoner i Byrådsavdeling for finans og fra Byrådsavdeling for kultur og næring⁵ som ble brukt i prognosearbeidet.

Byrådsavdelingen oppga at likviditetsprognosen kun ble endret⁶ i budsjettåret som følge av

⁴ Budsjettprosessen i Oslo kommune har ulike stopp-punkter i året før budsjettåret, der de viktigste er: byrådets rammekonferanse i mars med fokus på langsiktige utfordringer og satsinger, byrådets statusrapportering i juni med gjennomgang av status for budsjettarbeidet og byrådets salderingskonferanse i august med endelig saldering av budsjettforslaget.

⁵ Seksjon for eierskap i byrådsavdelingen ga opplysninger om størrelse for og tidspunkt for utbytte i aksjeselskap, der kommunen hadde eierinteresser.

⁶ Med endring i likviditetsprognosen menes endringer som påvirker utgående balanse for likviditetsbeholdningen ved utgangen av året.

endringer i regnskapet for foregående år, varslede avvik i tertialrapporter eller vedtatte og/eller foreslåtte endringer i budsjettet. Endringer fordret således at det forelå byrådssaker om regnskap, tertialrapport eller budsjettjustering. Denne type endringer vil kunne endre likviditetsbeholdningen for gjenstående periode av budsjettåret.

I finansreglementet er det en bestemmelse om at det skulle utarbeides løpende 12-måneders prognose. Finanssjefen opplyste at det med denne bestemmelsen var ment at det skulle foretas løpende justeringer av ukesprognosene i budsjettåret, ikke at det skulle foreligge ukentlige likviditetsprognoser for de påfølgende 12 månedene.

Ifølge byrådsavdelingen var det samme Excel-regnearket som ble brukt til å utarbeide prognosene, også hovedverktøyet til å følge den løpende utviklingen i likviditeten gjennom budsjettåret. Tall for realisert likviditetsbeholdning ved utgangen av hver uke ble registrert i regnearket. Dette var lik saldoen på Oslo kommunes bankkonti korrigeret for saldo på konto for skattetrekk, som ikke var en del av tilgjengelig likviditet. Vi fikk opplyst fra flere medarbeidere i seksjonen at en av medarbeiderne oppdaterte tallene for faktisk likviditet på basis av opplysninger om saldoene for bankkonti ved utgangen av fredag i hver uke. Kommunerevisjonen gjennomgikk kopier av saldooversikter for de to bankene for seks tilfeldige utvalgte fredager før ukemøtene, der datoene for saldooversikt var valgt av Kommunerevisjonen. Saldoene var i overenstemmelse med verdiene angitt i Excel-regnearket.

I den grad den faktiske likviditetsutviklingen avvek fra prognosen gjennom budsjettåret uten at det forelå byrådssak om regnskap, tertialrapport eller budsjettjustering, ble bare periodiseringen gjennom året endret, og ikke prognosen. Det innebar en implisitt forutsetning om at dersom Oslo kommune på et tidspunkt hadde trukket mindre på likviditetsbeholdningen enn

tidligere antatt, ville man resten av året trekke mer på likviditetsbeholdningen enn tidligere lagt til grunn, og vice versa, slik at anslått likviditetsbeholdning ved utgangen av året lå fast i tråd med justert budsjett til enhver tid.

I tillegg til oppfølgingen av likviditeten på ukebasis ble den daglige likviditeten fulgt opp av en av medarbeiderne i seksjonen med fokus på at Oslo kommune hadde tilstrekkelig likviditet til å møte sine daglige betalingsforpliktelser, ifølge flere medarbeidere i Seksjon for finans. Medarbeideren overvåket faktisk likviditetsbeholdning på kommunens bankkonti og utarbeidet likviditetsrapport hver dag, basert på informasjon som ble tatt ut fra kommunes konsernkonto. Denne ble sendt finanssjef og rådgiver regnskap i seksjonen.

4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det ble utarbeidet likviditetsprognose på ukebasis for budsjettåret i tråd med kravet i finansreglementet.

Det ble ikke utarbeidet en løpende 12-måneders prognose utover budsjettåret. Ledelsen i seksjonen tolket bestemmelsen i finansreglementet dit hen at det var likviditetsprognosen for budsjettåret som skulle oppdateres løpende gjennom budsjettåret.

4.2 Beredskapslikviditet

4.2.1 Revisjonskriterier

Det følger av finansreglementet at byråden for finans skal sikre at:

- beredskapslikviditeten inkludert eventuelle kassekreditter til enhver tid er minst tilsvarende stor som forventet likviditetsbehov per uke
- beredskapslikviditet alltid plasseres innenfor kommunens konsernkonto i bank, eventuelt annen bank med maksimalt to dagers oppgjørsfrist

4.2.2 Fakta

De medarbeiderne i Seksjon for finans som vi intervjuet, oppga at behovet for beredskapslikviditet ble vurdert på hvert ukemøte, det ble rapportert systematisk på laveste likviditetsbeholdning de kommende åtte ukene.

De vi intervjuet i seksjonen, fortalte at seksjonen på grunnlag av historiske data hadde beregnet standardavviket på likviditetsbeholdningen som et hjelpemiddel til å sette en grense for kommunens laveste likviditetsbeholdning. Seksjonen hadde på basis av analysene konkludert med at Oslo kommune burde ha tilgang på 450–500 millioner kroner utover netto prognostisert likviditetsbehov de kommende 8 ukene, selv om dette ikke var et krav i finansreglementet. Vi fikk opplyst at dette innebar at Oslo kommune som hovedregel skulle ha minst 450–500 millioner kroner tilgjengelig på konsernkonto, i verdipapirer/bankinnskudd eller i utnyttet trekkramme for kassekreditt som kunne realiseres med 2 dagers varsel.

Kommunerevisjonen har gjennomgått samtlige likviditetsprognoser fra august 2010 til desember 2011, dokumentert i kopier av Excel-arkene som seksjonen benyttet. Disse Excel-arkene fulgte som vedlegg til referatene fra ukemøtene. Gjennomgangen viste at laveste prognostiserte beholdning av ledig likviditet i 2010 var minus 620 millioner kroner (for konsernet Oslo kommune). I 2011 var tilsvarende tall minus 924 millioner kroner. Det fremgikk av regnearkene at stort sett var prognosene for ledig likviditet positive, slik at det ville være begrenset behov for å bruke kassekreditten dersom prognosene slo til. Den avtalte rammen for kassekreditt var 2000 millioner kroner, slik at laveste forventede beholdning av likviditet gjennom utnyttet ramme på kassekreditt var 1086 millioner kroner.

Flere medarbeidere sa at dersom prognosen innebar at likviditetsbehovet på kort sikt var høyt, men av forbigående karakter, trakk man

normalt på kassekreditten for å møte det kort-siktige likviditetsbehovet.

Kommunen kunne også ta opp sertifikatlån eller låne fra Oslo Pensjonsforsikring AS for å dekke likviditetsbehovet, men dette hadde ikke vært gjort siden det nye finansreglementet trådte i kraft.

Ifølge flere medarbeidere i seksjonen ble likviditetsprognosen for de neste åtte ukene brukt til å identifisere behov for låneopptak, å øke trekk på kassekreditten og/eller å realisere eventuelle plasseringer av overskuddslikviditet. Dette ble blant annet gjort for at likviditeten skulle være i tråd med reglementets krav til størrelsen på beredskapslikviditeten.

Beredskapslikviditet ble imidlertid ikke omtalt i referatene fra ukemøtene. Således fremkom heller ikke vurderinger av om beredskapslikviditeten var i tråd med reglementet. I referatene ble kun vurderinger av likviditeten totalt omtalt. Byrådsavdelingen oppga at det ikke var avdekket behov for særskilt rapportering av beredskapsnivået. I referatene ble laveste forventede likviditetsbeholdning de neste ukene rapportert.

Beredskapslikviditeten var ikke dokumentert særskilt i seksjonens Excel-regneark.

I undersøkellesperioden var all likviditet plassert på kommunens bankkonti, som innebar at likviditeten var tilgjengelig umiddelbart ved behov, siden kontiene var driftskonti.

4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Verken i referatene fra seksjons ukemøter eller i seksjonens Excel-regneark ble beredskapslikviditeten omtalt eller beskrevet. Det foreligger derfor ikke konkret dokumentasjon i referatene eller i Excel-arket på at reglementets krav til beredskapslikviditet ble oppfylt. Det innebærer at ledelsen i byrådsavdelingen måtte basere seg på muntlig informasjon, og det blir vanskelig å kontrollere i ettertid hvorvidt beredskapslikviditeten var i tråd med finansreglementet.

Informasjon som kan utledes fra Excel-arket, viser imidlertid at beredskapslikviditeten var i tråd med reglementets krav.

Plassering av hele likviditetsbeholdningen i bank sikret at likviditeten hadde oppgjørsfrist i tråd med reglementets krav.

4.3 Overskuddslikviditet

4.3.1 Revisjonskriterier

Det følger av finansreglementet at byråden for finans skal sikre at:

- kommunens overskuddslikviditet plasseres med en investeringshorisont med maksimalt 12 mnd. løpetid
- overskuddslikviditet plasseres i
 - a) omsettelige sertifikater og obligasjoner utstedt, eller garantert av den norske stat, norske kommuner og fylkeskommuner, norske finansinstitusjoner, samt børsnoterte aksjeselskap. For børsnoterte selskaper utenom finanssektoren stilles det krav om egenkapital på minst 30 % av en total kapital på minimum 30 milliarder kroner
 - b) innskudd i norske finansinstitusjoner og utenlandske finansinstitusjoner etablert i Norge
 - c) tidsbegrensede utlån til majoritets-eide aksjeselskaper
- minst 50 % av overskuddslikviditet plassert under bokstavene a) og b) skal kunne omsettes med maksimalt 2 dagers oppgjørsfrist
- overskuddslikviditeten ikke plasseres i
 - a) aksjer, aksjefond og ansvarlige lån
 - b) aktiva som medfører valutarisiko

4.3.2 Fakta

Rutinebeskrivelsen for overskuddslikviditet inneholdt en oversikt over fullmakter. I tillegg inneholdt den føringer for hvilke forhold ukemøtet skulle ta beslutninger om når det gjaldt plassering av overskuddslikviditet, om eventuell avvikling av plasseringene, og hvordan plas-

seringene av overskuddslikviditeten i praksis skulle gjennomføres.

Det fremgår av referatene fra ukemøtene at plassering av overskuddslikviditet ble diskutert på møtene. Medarbeiderne i seksjonen opplyste at overskuddslikviditeten kunne plasseres enten på konsernkonto i hovedbanken, i bank nr. to eller i andre kortsiktige verdipapirer. Hvilke plasseringsalternativer som ble valgt, ville normalt avhenge av hvor lenge likvidene ville være tilgjengelige, og hvordan avkastningen på alternative plasseringer var. Vi fikk opplyst at avkastningen på konsernkontoen hadde gitt høyest avkastning siden det nye finansreglementet ble innført, og at all likviditet derfor var plassert i bank. Plassering i bank innebar at likviditeten var tilgjengelig umiddelbart ved behov.

Dersom innskuddet oversteg kredittrammen i banken med best betingelser, flyttet man likviditet til kommunens bank nr. to. I 2011 hadde man flyttet likviditet til kommunens bank nr. to med bedre betingelser ved noen anledninger. Dette fremgikk av referatene fra ukemøtene.

Som nevnt ble ikke beredskapslikviditeten konkret nevnt i referatene fra ukemøtene, kun likviditeten totalt sett og plassering av overskuddslikviditet ble omtalt. I referatene ble det gitt en vurdering av utsiktene for likviditeten for resten av året, der en typisk omtale var:

Prognosen, ut i fra vedtatt budsjett og erfaringstall, tilsier at konsernlikviditeten er svært god ut 2011. Dette hensyntatt periodevis trekk på kassekreditt og 4 mrd. i låneopptak gjennom 2011. Lavest prognostiserte beholdning i kommende 8 ukers periode er 3 297 mill.⁷

Som det fremgår av sitatet over, ble også laveste prognostiserte beholdning (av likviditet) for de neste åtte ukene omtalt i referatet.

For overskuddslikviditeten var omtalen i samme referat:

⁷ Kilde: Referatet fra ukemøtet 06.05.2011.

Alle innganger kanaliseres til Nordea. Evt. overskuddslikviditet overføres DnB NOR. Om maksimal kredittlinje nås, aktuelt i uke 20-22 i DnB/Nordea, må midler plasseres utenfor bankavtalene.

Som det fremgår av sitatet fra referatet, ble det ikke gitt noen begrunnelse for plasseringen av overskuddslikviditet i de to bankene. I de aller fleste referatene ble det ikke gitt begrunnelse for plasseringene. Ifølge byrådsavdelingen var avdelingens vurdering at det ikke var hensiktsmessig å begrunne avgjørelser som eksplisitt fulgte av strategien, av øvrig informasjon i referatet eller av referatets vedlegg.

I flere tilfeller fremgikk det av referatene at det i ukemøtet var besluttet at likviditeten skulle kanaliseres til den av bankene som hadde lavest innskuddsrente, uten begrunnelse. Det het for eksempel i referatet fra ukemøtet 18.11.2010 følgende i pkt. 5. Konkret opplegg:

Alle innganger kanaliseres til Nordea.

Av referatet fremgikk det at DnB NORs innskuddsrente lå 0,15 prosentpoeng høyere enn Nordeas rente. Referatet viste for øvrig at beholdningen av likvider plassert i hovedbanken Nordea var klart lavere enn i DnB NOR. Byrådsavdelingen forklarte at likviditetsprognosen som lå til grunn for møtet, og den faktiske fordeling av likviditeten mellom de to bankene, innebar at det var behov for likviditet på kontoen i Nordea i løpet av de kommende 14 dager.

I alle referater ble rentebetingelsene i de to bankene Oslo kommune hadde avtale med, gjengitt. Referatene ga også oversikt over rentene på plasseringer med ulike løpetider i pengemarkedet. Rentene i pengemarkedet lå i noen tilfeller høyere enn i de to bankene. I vår gjennomgang av referatene har vi ikke funnet vurderinger av plasseringer av overskuddslikviditet i pengemarkedet. Vi fikk opplyst i intervjuer at fordi kommunens bankforbindelse gjennomgående hadde svært gode rentebetingelser, og periodene

med overskuddslikviditet hadde vært begrensede, hadde det de siste årene ikke blitt plassert overskuddslikviditet andre steder enn hos kommunens bankforbindelser.

Ved gjennomgang av referatene og vedlagte likviditetsprognose, dokumentert i Excel-arket, har vi sett at det i noen tilfeller var enkelte avvik mellom tallstørrelsene for ledig likviditet i referatene og tilsvarende tall i de vedlagte regnearkene. En representant for seksjonen opplyste at dette skyldtes at regnearket med prognosene enkelte ganger ble oppdatert før referatet ble skrevet.

4.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plassering av hele likviditetsbeholdningen i bank sikret at likviditeten hadde oppgjørsfrist i tråd med reglementets krav. I tillegg innebar plassering i bank at overskuddslikviditeten ikke var plassert i instrumenter eller i valuta som reglementet ikke tillot.

Vi vil påpeke at det i noen tilfeller fremkom av referatene fra ukemøtene at det var foretatt beslutninger om plassering av overskuddslikviditet i den av de aktuelle bankene med dårligst betingelser, uten at dette var begrunnet. Vi vil også påpeke at referatene fra ukemøtene ikke inneholdt vurderinger av plassering av overskuddslikviditet i pengemarkedet. Når beslutninger om plasseringer ikke begrunnes eller vurderes i referatet, må ledelsen i byrådsavdelingen basere seg på muntlig informasjon, og det blir vanskelig å kontrollere i ettertid hvorvidt plasseringene var i tråd med finansreglementet.

4.4 Avkastning

4.4.1 Revisjonskriterier

Det framgår av finansreglementet at byråden for finans skal søke å oppnå en avkastning på likvi-

de midler tilsvarende 3 md. NIBOR⁸ fratrukket 0,25 prosentpoeng.

4.4.2 Fakta

Avkastningen på Oslo kommunes likvider (inkludert rentekostnader på trekk på kassekredit-ten) ble rapportert løpende i tertialrapportene og i årsberetningene fra byrådet. Tabell 1 oppsummerer rapporteringene f.o.m. tertialrapporten 2. tertial 2010 t.o.m. byrådets årsberetning for 2011.

Tabellen viser at avkastningen på likvider inkludert bruk av kassekreditt lå lavere enn måltallet både i 2010 og i 2011. Byrådsavdelingen la til grunn at målet om avkastning i reglementet kun omfattet renteinntekter på aktiva og dermed ikke rentekostnader ved eventuell bruk av kassekreditt. For aktiva, dvs. bankinnskuddene alene, var

det ifølge særskilt rapportering i byrådets årsberetning for 2011 oppnådd en avkastning 2,52 % i 2011, som innebærer 0,09 prosentpoeng lavere avkastning enn målet.

4.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Rapporteringene av avkastningen av likvider viser at faktisk avkastning lå marginalt lavere enn målet, når byrådsavdelingens tolkning av målet legges til grunn. Når bruk av kassekreditt hensyntas, var det et større avvik.

Kommunerevisjonen anser at byrådsavdelingen tolkning av at målet for avkastning kun var knyttet til avkastningen på aktiva, synes å være rimelig. Det er samtidig viktig å ha fokus på begge deler, for å unngå uhensiktsmessig bruk av kassekreditt.

Tabell 1 Avvik mellom realisert og målsatt avkastning, Oslo kommunes likvider. Prosentpoeng.

Tidsperiode	1. og 2. tertial 2010	Hele 2010	1. tertial 2011	1. og 2. tertial 2011	Hele 2011
Avvik	-0,10	-0,09	-0,07	0,18	-0,86

Note: Tallene inkluderer bruk av kassekreditt. Tallene er hentet fra byrådets årsberetninger og tertialrapporter.

⁸ NIBOR-renten er renten som tilbys for innskudd i pengemarkedet i Norge (Norwegian Inter Bank Offered Rate).

5. Låneforvaltning

5.1 Opptak av lån

5.1.1 Revisjonskriterier

Det følger av finansreglementet og byrådssak 117/10 at byråden for finans skal sikre at

- lånefondet finansieres ved opptak av lån i fremmedkapitalmarkedet
- lånefondet benytter konkurranse ved emisjon av lån
- konkurranseprinsippet kun avvikes hvis det kan dokumenteres at dette gir lavere samlede finansieringskostnader
- lån som tas opp, har fast rente

5.1.2 Fakta

Rutinebeskrivelsen for opptak av lån inneholdt referanser til vedtatt finansreglement og til bystyrets vedtak om rammer for låneopptak. Beskrivelsen anga rutiner for opptak av lån, herunder at det i ukemøtet ble fastsatt beløp, løpetid, avdragsbetingelser og tidspunkt for låneopptak. Rutinebeskrivelsen inneholdt dessuten krav til praktisk gjennomføring av arbeidet forut for anbudskonkurranser, ved valg av budgivere og til dokumentasjon etter gjennomført anbudskonkurranse. Rutinen inneholdt også beskrivelse av ansvaret som den valgte tilretteleggeren, hadde ved låneopptak.⁹

Bystyrets budsjettvedtak ga seksjonen lånehjemler for opptak av lån gjennom Oslo kommunes lånefond. Lånehjemlene ble benyttet etter behov, ifølge finanssjefen. Gjennomføring av opplåning var på kort sikt sterkt knyttet til likviditetsutviklingen. Vi fikk opplyst at låneopptak ofte ble utsatt som følge av endringer i likviditetsbehovet underveis i året.

Ledelsen og andre medarbeider i Seksjon for finans oppga at de medarbeiderne som hadde ansvar for å utarbeide likviditetsprognosene, la

fram forslag til tidspunkter for låneopptak når likviditetsprognosen tilsa det. På ukemøtet diskuterte man hvilket beløp som var aktuelt å låne, og hvilken løpetid man skulle velge. Dette innebar blant annet at seksjonen vurderte hvilken løpetid et lån burde ha for at det skulle passe best mulig inn i den samlede låneporteføljen når det gjaldt renterisiko og framtidig refinansieringsbehov. Ifølge finanssjef og fagsjef la man større vekt på å oppnå jevn avdragsprofil enn å oppnå de best mulige rentebetingelsene. Seksjonens vurdering av løpetid hang også sammen med kravet i kommuneloven om nedbetaling av gjeld.¹⁰

Etter avgjørelse om låneopptak fulgte seksjonen et fast opplegg. Seksjonen ga full informasjon til meglere gjennom en emisjonsplan, der det blant annet ble informert om ønsket lånebeløp og løpetid for det aktuelle lånet. Kommunerevisjonen har mottatt en kopi av en standard emisjonsplan. Et utvalg av forhåndskvalifiserte meglere ble invitert til å delta i en auksjon for obligasjonslån utstedt av kommunen. Vi fikk opplyst at minst to av avdelingens medarbeidere med handelsfullmakt gjennomførte disse aktivitetene.

Når auksjonene var gjennomført og meglerhusene hadde fått beskjed om hvor mye de hadde fått tildelt av lånet, kontrollerte en annen av medarbeiderne i seksjonen at protokollen inneholdt rett informasjon, og at de beste tilbudene ble valgt. Dessuten kontrollerte vedkommende at provisjonen var korrekt, og kontrollerte intern sluttseddel mot eksternt sluttseddel.

Etter at det nye reglementet trådte i kraft sommeren 2010, hadde det blitt tatt opp tre lån, ett med løpetid fra oktober 2010 og to med løpetid

⁹ Tilretteleggeren hadde ansvar blant annet for å bistå den som legger ut et obligasjonslån med utarbeiding av endelig vilkår for lånet.

¹⁰ Kommuneloven § 50 nr. 7a gir føringer på nedbetaling av kommunens gjeld i forhold til kapitalens levetid.

fra november 2010.¹¹ Alle tre lån var på 1,5 milliarder kroner, og alle skulle innfris i sin helhet ved løpetidens utløp. Det ble gjennomført to anbudskonkurranser, hhv. i oktober og november 2010. I begge anbudskonkurransene ble Kommunalbanken invitert til å gi tilbud på gjeldsbrevlån. Kommunerevisjonen har mottatt kopi av anbudsprotokollene og annen relevant dokumentasjon for de tre lånene. Dokumentasjonen viser at auksjonen i oktober ble avlyst etter at Kommunalbanken ga et bedre rentetilbud enn klareringsrenten som ble resultatet av auksjonen.¹² For lånet, som ble lagt ut i november, ble både tilbudet på obligasjonslån og tilbudet fra Kommunalbanken på gjeldsbrevlån akseptert. Også i dette tilfellet viser dokumentasjonen at gjeldsbrevlånet fra Kommunalbanken hadde lavere rente enn det som ble oppnådd i auksjonen.¹³

Referatene fra ukemøtene i perioden august 2010 til desember 2011 viser at likviditetsprognosene og vurderingene av likviditetssituasjonen var basert på tallfestede forutsetninger om omfang av opptak av nye lån. Både i 2010 og i 2011 ble omfanget av nye låneopptak endret. Årsakene til endringene av framtidige lånebehov ble ikke systematisk omtalt i referatene. Vi fikk opplyst at dette kun ble foretatt dersom det ikke var nødvendig med eksternt låneopptak som tidligere var planlagt. I referatet fra ukemøtet 04.11.2011 ble endringen omtalt. Der framgikk det at det ikke var behov for låneopptak i 2011, og hvorfor det ikke var behov for det.

Referatene fra ukemøtene viser at låneopptakene ble forberedt, og at ansvaret for forberedelser ble plassert hos navngitte medarbeidere. Også resultatet av emisjonene fremgår av referatene.

¹¹ Før det nye reglementet ble vedtatt, ble det tatt opp to obligasjonslån i første del av 2010 på til sammen 3 milliarder kroner, slik at omfanget av samlet låneopptak i 2010 ble 7,5 milliarder kroner.

¹² Kommunalbankens tilbud hadde en rente på 4,50 %, mens auksjonen ga en rente på 4,5148 %, ifølge protokollen fra anbudskonkurransen.

¹³ Kommunalbankens tilbud hadde en rente på 4,18 %, mens auksjonen ga en rente på 4,4158 %, ifølge protokollen fra anbudskonkurransen.

5.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Basert på den informasjon vi har mottatt, var de låneopptakene som ble gjennomført i undersøkelsesperioden, i tråd med finansreglementets krav til gjennomføring av anbudskonkurranse og valg av mest fordelaktige rentetilbud.

Alle lån lagt ut i perioden Kommunerevisjonen har undersøkt, hadde fast rente, noe som var i tråd med den vedtatte rentestrategien.

Vi vil påpeke at det i referatene fra ukemøtene i Seksjon for finans stort sett ikke fremgår hva som var årsakene til at lånebehovet ble endret gjennom budsjettåret. Når årsakene til endringer ikke omtales i referatet, må ledelsen i byrådsavdelingen basere seg på muntlig informasjon, og det blir vanskelig å kontrollere i ettertid hvorvidt vurderingene av endringer i lånebehovet var basert på korrekt informasjon.

5.2 Sammensetning av låneporteføljen

5.2.1 Revisjonskriterier

Det følger av finansreglementet at byråd for finans skal sikre at:

- maksimal hovedstol som eksponeres mot renteendring, utgjør kr 6 mrd. per år
- enkeltlån ikke utgjør mer enn 20 % av den samlede låneporteføljen
- enkeltlån ikke har høyere hovedstol enn kr 2 mrd.
- avdragsforfall inntil 1 år fram i tid maksimalt utgjør 20 % av den samlede låneporteføljen
- det oppnås størst mulig forutsigbarhet for kommunens finansielle stilling

5.2.2 Fakta

Vi har gjennomgått rapporteringen av lånefondets låneportefølje per 31.12.2011 rapportert i byrådets årsberetning for 2011, og sett på de forholdene som var regulert i finansreglementet til Oslo kommune.¹⁴ Gjennomgangen viste at samtlige lån var fastrentelån med ulik gjenstående

¹⁴ De konkrete kravene er gjengitt i vedlegg 2 i finansreglementet pkt. 4 femte ledd.

Tabell 2 Forfall for lånefondets gjenstående låneportefølje per 31.12.2011. Milliarder kroner.

Forfall i år	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Sum hele perioden
Beløp	1,0	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,0	4,0	3,0	21,0

Kilde: Oslo kommune, byrådets årsberetning 2011, bearbeidet av Kommunerevisjonen.

løpetid. Rapporteringene viste at ingen enkeltlån hadde hovedstol over 2 milliarder kroner, og at ingen enkeltlån utgjorde over 20 % av den samlede låneporteføljen. Lånene hadde en forfallsstruktur som er gjengitt i tabell 2.

Tabell 2 viser at lån som forfalt det nærmeste året, utgjorde mindre enn 20 % av den samlede låneporteføljen. Tabellen viser dessuten at omfanget av lån som vil forfalle fremover, er økende fra 2012 fram til 2019. Vi fikk opplyst fra to av medarbeiderne i Seksjon for finans at man ved låneopptak søkte å spre forfall på lånene på ulike år for å ivareta kravet til renterisiko i framtidige budsjettår.

Renterisikoen uttrykt ved nettoposisjonen på lån og utlån som var renteeksponert, ble rapportert i tertialrapporter og årsberetninger. Seksjon for finans oppga at den la til grunn at dette kravet gjaldt netto renteeksponering for resten av det aktuelle budsjettåret på hvert rapporteringstidspunkt. Det var således gjenstående planlagte låneopptak i det aktuelle budsjettåret fratrukket eksterne renteeksponerte utlån som ble rapportert.

Tabell 3 oppsummerer rapportering av renteeksponeringen i tertialrapporter og årsberetninger f.o.m. tertialrapporten for 2. tertial 2010 t.o.m. årsberetningen for 2011.

Tabell 3 Netto gjeld uten rentesikring, Oslo kommune. Millioner kroner.

	31.08.2010	31.12.2010	30.04.2011	31.08.2011	31.12.2011
Ekstern gjeld (gjenstående låneopptak uten rentesikring)	4500	0	4000	1200	0
Eksterne utlån (1/3 av lån til E-CO Energi AS)	1115	1115	1115	1115	1115
Nettoposisjon	3385	-1115	2885	85	-1115
Maksimal eksponering	6000	6000	6000	6000	6000
Margin	2615	7115	3115	5915	7115

Note: Oslo kommune hadde eksterne, langsiktige utlån til majoritetside aksjeselskaper på til sammen 7,9 milliarder kroner, herunder et lån til E-CO Energi AS på vel 3,3 milliarder kroner (kilde: byrådets forslag til budsjett 2012). Disse utlånene var ikke underlagt finansreglementet direkte, men skulle medregnes i langsiktige fordringer og gjeld når det gjaldt reglementets bestemmelser om renterisiko dersom renten på lånene fulgte markedsrentene. Byrådsavdeling for finans opplyste at kun lånet til E-CO hadde en rente som var knyttet til markedsrentene. Dette lånet hadde rullerende 3 års rentefastssettelse. Det innebar at 1/3 av lånet årlig var renteeksponert. Tallene er hentet fra byrådets årsberetninger og tertialrapporter.

Av tabell 3 fremgår det at Oslo kommunes netto gjeld uten rentesikring varierte fra minus 1,1 milliarder kroner til pluss 3,4 milliarder kroner for de tidspunktene tabellen omfatter, når eksterne lån hensyntas ("nettoposisjon"). I begge årsberetningene og i samtlige tertialrapporter ble det konkludert med at kravet til renteeksponering hadde vært oppfylt.

5.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Oslo kommunes portefølje av lån tilfredsstilte kravene i finansreglementet om hvert enkelt låns størrelse og andel av total gjeld. Videre tilfredsstilte porteføljen kravet til avdragsprofil. Også kravet til renterisiko i budsjettåret ved at maksimalt 6 milliarder kroner av netto eksterne gjeld skulle være eksponert for renteendringer, var i tråd med reglementet, slik dette kravet ble tolket av byrådsavdelingen.

Låneporteføljen var sammensatt slik at forfall for de ulike lånene var spredt over tid, det betyr at eventuelle refinansieringsbehovet i fremtiden fordeles tilsvarende. Dette innebærer at renterisikoen i hvert enkelt år framover begrenses, og etter Kommunerevisjonens oppfatning bidrar dette til å skape forutsigbarhet i tråd med den overordnede finansielle strategien i finansreglementet.

5.3 Rentekostnad

5.3.1 Revisjonskriterier

Byråden for finans skal ifølge finansreglementet søke å oppnå en lavere rentekostnad i låneporteføljen enn 5 års SWAP-rente¹⁵.

Tabell 4 *Avvik mellom realisert lånekostnad og 5 års SWAP-rente, lån opptatt i Oslo kommunes lånefond. Prosentpoeng.*

Tidsperiode	1. og 2. tertial 2010	Hele 2010	1. tertial 2011	1. og 2. tertial 2011	Hele 2011
Avvik	0,54	0,74	0,31	0,56	0,82

Kilde: Oslo kommune, byrådets årsberetninger og tertialrapporter.

¹⁵ SWAP-renten er en beregnet rentesats som beregnes på basis av inngåtte bytteavtaler i det såkalte SWAP-markedet. Bytteavtalene omfatter bytte av ulike inntektsstrømmer som forfaller innenfor spesifiserte tidshorisonter. På basis av gjennomførte bytteavtaler kan implisitte rentesatser for ulike tidshorisonter beregnes.

5.3.2 Fakta

I hvilken grad man lyktes i å nå målet på lånekostnaden på Oslo kommunes lån tatt opp i lånefondet, ble rapportert løpende i tertialrapportene og i årsberetningene fra byrådet. Tabell 4 oppsummerer rapporteringene f.o.m. tertialrapporten for 2. tertial 2010 t.o.m. byrådets årsberetning for 2011.

Tabellen viser at lånefondets realiserte rentekostnader i hele perioden lå høyere enn 5 års SWAP-rente og dermed høyere enn den kostnaden man skulle søke å oppnå. I tertialrapporten for 2. tertial 2011 ble det gitt følgende kommentar til dette:

Lånefondets portefølje av innlån har hatt en gjennomsnittlig innlånsrente som er 0,56 %-poeng høyere enn gjennomsnittlig 5 års SWAP-rente i 2011.

Tidspunktene for låneforfall er av risikohensyn spredt over flere år. Endringer i rentenivået vil derfor først over tid ha innvirkning på hele porteføljen.

I perioden 2010–2011 utgjorde differansen mellom 5 års SWAP-rente og lånefondets rentekostnader ca. 97 millioner kroner.

5.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Basert på rapporteringene i tertial- og årsrapportene kan vi konstatere at lånekostnadene til lånefondet lå høyere enn det som var satt som

mål. Kommunerevisjonen ser at siden en rekke av lånene ble tatt opp i perioder med høyere rentenivå enn rentenivået målet var knyttet til, var det ikke mulig å nå målet på kort sikt.

6. Års- og tertialrapportering til bystyret

6.1 Revisjonskriterier

Det følger av finansreglementet at byråden for finans skal sikre at:

- det i statusrapporteringen per 1. og 2. tertial og årsberetningen rapporteres til bystyret på
 - sammensetning av aktiva og passiva og deres løpetid
 - verdi, samlet og fordelt på de ulike typer av aktiva og passiva
 - vesentlige markedsendringer
 - endringer i risikoeksponering
 - markedsrenter og egne rentebetjninger
 - avvik mellom faktisk forvaltning og finansreglementets krav
- det i årsberetningen i tillegg rapporteres på måloppnåelse i forhold til reglementets krav til avkastning på likvide midler og rentekostnad i låneporteføljen, samt utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året
- det i årsberetningen bekreftes at det ikke har vært avvik mellom faktisk forvaltning og finansreglementets krav, dersom det er tilfellet¹⁶

6.2 Fakta

Tertialrapportering

Kommunerevisjonen har gjennomgått samtlige tertialrapporteringer etter at nytt reglement for finansforvaltningen i Oslo kommune trådte i kraft i august 2010.

Lånefondet

Tertialrapportene inneholdt alle en tabell med samtlige av lånefondets eksterne innlån. Tabellen anga kupongrente for alle lån, hvilken valuta lånene var tatt opp i,¹⁷ lånenes løpetid, hva slag

rente som var avtalt (fast/flytende), opprinnelig lånebeløp, resterende lånebeløp og avdragsplan (lånenes forfallstidspunkt). Tabellen (i alle rapporter) viste at samtlige lån hadde fast rente, og at alle lån skulle innfris i sin helhet ved lånetidens utløp.

Rapportene inneholdt også en tabell og en tekstlig omtale av påløpt gjennomsnittlig rente for alle lån i lånefondet. Påløpt rente var sammenlignet med 5 års SWAP-rente, både med hva som var lagt til grunn i vedtatt budsjett, og faktisk realisert SWAP-rente så langt i året.

Rapportene inneholdt videre en tabell og en kort tekstlig omtale av faktisk renteeksponering sett opp mot reglementets krav.

Likviditet

Tertialrapportene inneholdt en tabell med oversikt over likviditet fordelt på bankinnskudd, pengemarkedsinstrumenter, tidsbegrensede utlån til aksjeselskaper og derivater med en kort tekstlig omtale.¹⁸ I teksten ble det gitt en kort prinsipiell omtale av overskuddslikviditet og plasseringen av denne sett i sammenheng med behov for eksterne lån. Størrelsen på bankinnskudd ble sammenlignet med grensene for kreditt-eksponering mot bankene der Oslo kommune har innskudd.

Det ble videre avgitt rapport på måloppnåelse og markedsendringer for bankinnskudd og andre plasseringer. Det ble angitt bokførte verdier for bankinnskudd og andre plasseringer, gjennomsnittlig bindingstid og løpetid og gjennomsnittlig påløpt rente. Påløpt rente på aktiva ble sammenlignet med antatt NIBOR-rente i vedtatt budsjett og faktisk realisert NIBOR-rente så langt i året.

¹⁶ Ved avvik skal det uten ugrunnet opphold foretas transaksjoner som retter opp avviket, dersom det er mulig. Hvis ikke avviket kan rettes opp innen kort tid, skal det utarbeides en redegjørelse til bystyret om forholdet. Jf. finansreglementets pkt. 8.

¹⁷ Alle lån var tatt opp i norske kroner.

¹⁸ I perioden som denne rapporten omfatter, hadde Oslo kommune ikke plasseringer i pengemarkedsinstrumenter eller derivater. Dette fremkom av tabellen.

Som omtalt i kapittel 4.4.2 tolket byrådsavdelingen at målet for avkastning i reglementet kun omfattet aktivapostene i likviditeten, mens i rapportene omfattet avkastningen både aktivapostene og rentekostnadene ved eventuell bruk av kassekreditt.

Faktisk likviditet og likviditetsprognoser

I tertialrapportene ble det presentert en figur for netto likviditet for konsern (bykassen og lånefondet). Figuren viste regnskapstallene for likviditeten fra årets begynnelse framtil utgangen av tertialet som de ulike rapportene omfattet. Figuren inneholdt også opprinnelig likviditetsprognose og revidert prognose. Figuren ble presentert uten kommentarer i teksten i tertialrapportene. Det fremgikk verken når den opprinnelige eller reviderte prognosen var utarbeidet, eller årsakene til revisjoner av prognosen. Det var heller ikke gitt noen tekstlig kommentar til konsekvensene av den reviderte prognosen, for eksempel ved endringer i lånebehov. Vi fikk opplyst fra byrådsavdelingen at avviket mellom opprinnelig og revidert prognose var basert på endringer i andre anslag det ble rapportert på i vedkommende tertialrapport, blant annet endringer av skatteanslag, etterslep i investeringer og mer- eller mindreforbruk for øvrig i forhold til justert budsjett.

Avvik mellom faktisk forvaltning og finansreglementets krav

I alle tertialrapportene sto det at det ikke var avdekket avvik fra reglementets krav.

Årsberetninger

I årsberetningene ble de samme forholdene rapportert som i tertialrapportene. Årsberetningene hadde imidlertid en mer utfyllende tekstlig

omtale av finansforvaltningens ulike elementer enn det som ble gitt i tertialrapportene.

Årsberetningene inneholdt en tekstlig omtale og tabeller med sammenligninger av påløpt lånerente for lånefondet og 5 års SWAP-rente og oppnådd rente på likvider (bankinnskudd) og 3 md. NIBOR-rente, tilsvarende de sammenligninger som ble gitt i tertialrapportene.¹⁹

Faktisk realisert likviditet ble også i årsberetningen presentert i form av en figur uten tekstlig kommentar.

I begge årsberetningene ble det avgitt rapport på at det ikke var avdekket avvik fra reglementets krav.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Tertial- og årsrapportene var i tråd med kravene i finansreglementet, både for innhold og hyppighet.

Vi vil påpeke at deler av rapporteringene hadde en knapp form, og at deler av informasjonen i rapportene ikke hadde tekstlig kommentarer overhodet. Særlig var tertialrapportene krevende å tolke, siden disse hadde en meget knapp tekstlig omtale av finansforvaltningen. Dette gjorde at innholdet var krevende å forstå, især for lesere som ikke kjente finansforvaltningen godt. Formålet med tertialrapportene og årsberetningene er å gi informasjon til politikere som ikke nødvendigvis har spesialkompetanse på området. Den knappe formen kan medføre at vesentlig informasjon ikke oppfattes av medlemmer av bystyret.

¹⁹ Det var ikke et krav i finansreglementet at tertialrapporten skulle inneholde rapportering av måloppnåelse for renteavkastning på likvider og rentekostnader på lån.

7. Internkontroll

7.1 Revisjonskriterier

- Det følger av finansreglementet at byråden for finans skal sikre at
 - finansforvaltningen skjer innenfor de fullmakter som er delegert
 - det er arbeidsdeling mellom personer med hjemmel til å handle med verdipapirer og personer med ansvar for oppgjør/bokføring
 - oppgjørsformen forvalteroppgjør (levering mot betaling) benyttes ved kjøp/salg av verdipapirer
- Byråden for finans skal sikre at det er etablert tilfredsstillende internkontroll i tråd med overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune.

Ifølge finansreglementet skal det foreligge administrative rutiner som sørger for at finansforvaltningen utøves i tråd med reglementet, at finansiell risiko vurderes og håndteres, og at avvik avdekkes. Som omtalt i kapittel 2 hadde seksjonen fire rutiner for finansforvaltningen. Disse rutinene ble kvalitetssikret av ekstern kvalitetssikrer (KPMG) før bystyret vedtok det nye finansreglementet sommeren 2010. Kvalitetssikringen var et krav i forskriften om kommunal finansforvaltning. Det het blant annet på side 4 i pkt.7.2 i rapporten fra KPMG:

Kommunen oppfyller dermed regelverkets krav om å etablere rutiner for finansforvaltningen. Basert på gjennomgangen som vi har foretatt er det vår vurdering at rutinene er hensiktsmessige i forhold til den finansforvaltningen Oslo kommune legger opp til.

Kommunerevisjonen har i liten grad vurdert innholdet i rutinebeskrivelsene, siden disse var kvalitetssikret før reglementet trådte i kraft. Vi ser likevel på noen elementer som også var dekket i rutinebeskrivelsene. Dette er elementer knyttet til vårt fokus, som er etterlevelsen av finansreglementets bestemmelser gjengitt ovenfor, og elementer i den interne kontrollen

som risikovurderinger, sikring av verktøy i likviditetsforvaltningen, rapportering til ledelsen i byrådsavdelingen og kontrollmiljøet i finansseksjonen.

7.2 Fakta

Fullmakter og fullmaktsutøvelse

Som omtalt i kapittel 2 var alle fullmakter for gjennomføringen av den operasjonelle finansforvaltningen delegert til finanssjefen, bortsett fra fullmakten til å fastsette kredittrammer. Finanssjefen hadde dermed fullmakter til å foreta disposisjoner iht. finansreglementet, herunder plassering av likvider og låneopptak. Finanssjefen hadde videredelegert handels- og bankfullmakter, jf. omtale nedenfor.

Ifølge den overordnede rutinebeskrivelsen for finansforvaltning i Oslo kommune hadde fire medarbeidere handelsfullmakter, dvs. fullmakt til handel med verdipapirer, og fem medarbeidere hadde bankfullmakter. For utøvelse av handels- og bankoppdrag måtte to medarbeidere med fullmakt undertegne/godkjenne transaksjonene, ifølge rutinebeskrivelsen. Definisjoner og begrensinger i fullmaktene fremgikk ikke av denne rutinebeskrivelsen. Det var heller ikke henvisning til de to andre rutinene, der fullmaktene var definert.

De seks medarbeiderne i seksjonen hadde hver sin arbeidsinstruks, som Kommunerevisjonen har fått kopi av. Instruksene inneholdt beskrivelse av ansvar og arbeidsoppgaver. For en del oppgaver var det én medarbeider som hadde hovedansvaret, mens det stort sett var angitt hvem som alternativt skulle ha ansvaret eller var medansvarlige. Instruksene inneholdt informasjon om hjemmelsgrunnlag for oppgavene, blant annet finansreglementet. Instruksene viste også til seksjonens fire rutiner for finansforvaltning og til andre rutiner for oppgaver som ikke var tilknyttet finansforvaltningen.

Kommunaldirektøren hadde fullmakt til å fastsette kredittrammer for finansielle instrumenter og bankinnskudd, jf. delegasjon gitt i byrådets sak 19/2010²⁰. For 2011 var disse rammene fastsatt i kommunaldirektørens sak 5/2011, datert 22.09.2011. Her var det blant annet fastsatt rammer for maksimalt innskudd i de to bankene som Oslo kommune hadde avtale med. I stikkprøvekontroller som vi foretok av saldoene på Oslo kommunes bankkonti, jf. også omtale i kapittel 4.1.2, var saldoene innenfor kreditrammene for de to bankene.

Seksjonens rutinebeskrivelse for plassering av overskuddslikviditet inneholdt beskrivelse av handelsfullmaktene. Her fremgikk det blant annet at fire medarbeidere hadde fullmakter til å foreta kjøp og salg av verdipapirer og innskudd/uttak i bank. Det fremgikk at det var et krav at to medarbeidere i fellesskap måtte godkjenne/undertegne ved handelstransaksjoner.

I undersøkellesperioden ble all likviditet plassert i bank, slik at det ikke var foretatt plasseringer i andre verdipapirer.

Transaksjoner foretatt på kommunens bankkonti ble dokumentert med egne underbilag der det fremgikk hvem som hadde godkjent transaksjonene. Kommunerevisjonen har som ledd i regnskapsrevisjonen foretatt kontroller av manuelle utbetalinger fra bank over kr 25 000 for bykassen i perioden fra 01.01.2011 til 31.09.2011 og for lånefondet i hele 2011. En av konklusjonene i undersøkelsene var at det ikke var funnet vesentlige avvik når det gjaldt godkjenning av transaksjonene eller at transaksjonene var korrekte i forhold til beløp og mottakende bankkonto. Undersøkelsen viste dessuten at disposisjoner på alle konti ble utført av to personer.

Seksjonens rutinebeskrivelse for opptak av lån inneholdt beskrivelse av fullmaktene knyttet til låneopptak. Her fremgikk det blant annet at fire

medarbeidere hadde, to i fellesskap, fullmakter til å emittere lån (selge verdipapirer utstedt i Oslo kommunes navn), og at finanssjefen hadde fullmakt til å undertegne låneavtaler.

I undersøkellesperioden var det tatt opp tre lån, jf. omtale i kapittel 5.1. Låneprotokollene var undertegnet av finanssjef og tre andre medarbeidere i seksjonen, herunder medarbeideren med ansvar for regnskap. Låneavtalene var undertegnet av finanssjefen og to andre medarbeidere i seksjonen, som bekreftet finanssjefens underskrift.

Arbeidsdeling handel/innskudd og oppgjør

Arbeidsdelingen mellom personer med hjemmel til å handle med verdipapirer, og personer med ansvar for oppgjør/bokføring, ble ifølge mottatt informasjon ivaretatt ved at en av medarbeiderne i seksjonen hadde ansvar for regnskap, herunder ansvar for kontrolloppgaver knyttet til låneopptak. Ifølge fullmaktsbeskrivelsene gitt i den overordnede rutinen for finansforvaltning, hadde denne medarbeideren ikke bank- eller handelsfullmakter. Undersøkelsene av banktransaksjonene, jf. omtale i avsnittet ovenfor, bekrefter at regnskapsmedarbeideren ikke var involvert i de undersøkte transaksjonene. Ifølge arbeidsbeskrivelsen for denne stillingen fremgår det at andre medarbeidere også kunne utføre deler av denne medarbeidernes oppgaver dersom det var behov for det.

Opgjørform ved kjøp og salg av verdipapirer

Ifølge finansreglementet skulle oppgjørformen forvalteroppgjør (levering mot betaling) benyttes ved kjøp og salg av verdipapirer. Det var inngått en egen forvalteravtale som hadde krav om levering mot betaling.

I perioden denne undersøkelsen omfatter, gjaldt kravet om forvalteroppgjør kun for obligasjonslånet som ble tatt opp i november 2010, jf. omtale i kapittel 5.1.2.²¹ Kommunerevisjonen

²⁰ Byrådsavdeling for finans, byrådets sak 19/2010: Delegasjon av finansreglementets fullmakter.

²¹ De to lånene fra Kommunalbanken som ble tatt opp høsten 2010, var ikke omfattet av avtalen om forvalteroppgjør.

har mottatt dokumentasjon som viser at lånet ble gjort opp i tråd med instruksjonene fra Oslo kommune. Kopi av kontoutskrift bekrefter at lånebeløpet ble innbetalt til Oslo kommunes bankkonto tre dager etter emitteringen. For øvrig bekreftet kopien av kontoutskriften at også lånebeløpet fra Kommunalbanken, som ble tatt opp samtidig med obligasjonslånet, ble innbetalt på samme dato.

Risikovurderinger av måloppnåelse, saksbehandling og kompetanse

Ifølge de opplysninger vi mottok både fra representanter for seksjonen og fra kommunaldirektøren, fantes det ikke dokumenterte risikovurderinger av måloppnåelse, saksbehandling og kompetanse i seksjonen etter KPMGs kvalitets-sikring av rutiner, saksbehandling og kompetanse av 11.05.2010. Finanssjefen fortalte at han løpende vurderte risikoen i arbeidet seksjonen utførte. Vi fikk dessuten opplyst av kommunaldirektøren at han løpende vurderte risikoen for avvik i finansforvaltningen.

Seksjonen hadde gjennomført en statistisk analyse av likviditetsutviklingen for å fange opp tilfeldige ukentlige svingninger i likviditeten. Resultatet av analysene hadde blitt brukt til å fastsette en nedre grense for likviditetsbeholdningen per uke, jf. omtale i kapittel 4.2.

Det ble også foretatt risikoanalyser knyttet til rentestrategien før bystyrets behandling av nytt finansreglement i juni 2010, jf. omtale i kapittel 8.

Vi fikk opplyst av kommunaldirektøren at han mottok ukentlig informasjon om utviklingen på seksjonens ansvarsområde for finansforvaltning. I tillegg ble det gått grundigere gjennom situasjonen, for eksempel i forbindelse med budsjettinnspillene og låneopptak. Han opplyste også at risikovurderinger var viktige elementer i budsjettprosessen.

I forbindelse med kvalitetssikringen av det nye finansreglementet foretok KPMG vurderinger av

kompetansen til medarbeiderne i seksjonen, som var et krav i forskriften om finansforvaltning. Disse vurderingene ble ikke skriftlig nedfelt, men kun rapportert muntlig til kommunaldirektøren. Han opplyste at tilbakemeldingen var at kommunens kompetanse på området ble sett på som svært god. Medarbeiderne i finansseksjonen bekreftet at KPMG hadde kartlagt kompetansen gjennom intervjuer, men opplyste at de ikke hadde mottatt skriftlig informasjon om dette etter intervjuene.

Nærmere om Excel-arket som ble brukt i likviditetsforvaltningen

Som omtalt tidligere i rapporten benyttet Seksjon for finans et Excel-regneark i arbeidet med å lage likviditetsprognoser og i den løpende likviditetsforvaltningen. Kommunerevisjonen har mottatt kopier av samtlige Excel-regneark med likviditetsprognoser og løpende oppfølging av likviditeten, som hadde blitt utarbeidet siden august 2010.

Vi har også mottatt en kopi av et dokument som inneholdt beskrivelse av arbeidet med likviditetsstyring, herunder arbeidet med Excel-arket med likviditetsprognose og løpende oppfølging av likviditeten. Dokumentet var oppdatert i februar 2012 og inneholdt en relativt detaljert dokumentasjon av seksjonens arbeid med prognoser og løpende oppfølging av likviditet.

I regnearket ble det løpende lagt inn ny informasjon manuelt. Seksjonen hadde ikke funnet metoder som var egnet seg til å oppdatere regnearket gjennom overføring av data fra andre datasystemer, som for eksempel Agresso. Vi fikk opplyst at det hadde vært gjort forsøk på dette, uten at det fungerte tilfredsstillende.

Basert på den informasjon Kommunerevisjonen har mottatt, var det ikke lagt inn noen typer sikkerhetsopplegg knyttet til Excel-arkene utover den manuelle kvalitetssikringen omtalt nedenfor. Det var for eksempel ikke sporbart hvem som hadde lagt inn endringer i regnearkene, eller når endringene var blitt lagt inn. Mulighe-

ten til å låse formler i Excel, som i dette regnearket stort sett besto i enkle summeringer, var ikke benyttet. Det framgikk av vår gjennomgang av regnearket at en del av postene besto av en sum av flere underposter. Underpostene var ikke lagt inn som separate poster i regnearket eller i linkede ark, men var tastet inn som summer i hver celle, der dette var aktuelt.

Den manuelle innleggingen av ny informasjon i Excel-arket ble kvalitetssikret ved at to medarbeidere deltok i arbeidet med oppdatering, og begge var med på å utarbeide nye prognoser før ukemøtene ble avholdt. Ifølge den informasjonen vi har mottatt fra alle de intervjuede medarbeiderne i seksjonen, ble regnearket med den nye informasjonen i tillegg kvalitetssikret ved at de andre deltakerne på ukemøtene gjennomgikk regnearket med fokus på ny informasjon som hadde kommet inn siden forrige møte, og ved at man diskuterte dette nærmere på ukemøtene. Det ble opplyst at ny nettbankløsning gjorde det enklere å identifisere faktiske pengestrømmer og holde oversikt over likviditetsutviklingen opp mot prognosene.

Det fremgikk av Excel-arkene at enkelte poster ble markert i "bobler" med kommentarer. Ifølge dokumentet med beskrivelse av arbeidet med likviditetsstyringen skulle ekstraordinære inn-/utbetalinger markeres slik.

Vi fikk opplyst av representanter for seksjonen at Excel-arkene for hvert av ukemøtene ble lagret som separate filer, slik at man hadde mulighet til å gå tilbake til disse dersom det var behov for det. Disse ble også lagret som papirkopier, som vi har mottatt kopier av.

Vi fikk opplyst at det ikke var foretatt endringer i begreper i Excel-arket etter innføring av nytt finansreglement. Vår gjennomgang viste at det var ulik begrepsbruk i Excel-arket og i finansreglementet, i de fire rutinene for finansforvaltning i seksjonen og i referatene fra ukemøtene.

Rapportering til ledelsen i byrådsavdelingen

Både byråden og den administrative ledelsen i byrådsavdelingen mottok referater fra ukemøtene. Dette ble bekreftet i flere intervjuer og av påskrift i referatene. I tillegg opplyste kommunaldirektøren at han gjennomgikk og godkjente seksjonens rapporteringer om finansforvaltning som ble utarbeidet til tertialrapporter og årsberetninger, og at han gjennomgikk alt som for øvrig ble sendt til byrådet, herunder alle budsjettsaker.

Kommunaldirektøren opplyste at både byråden og kommunaldirektør var kjent med når lån skulle tas opp. I forkant av planlagte låneopptak ble byråden og kommunaldirektøren forelagt seksjonens forslag til innlånsvolum, løpetider og opptakstidspunkter særskilt. Finanssjefen ble kalt inn til møte med finansbyråden og kommunaldirektøren for å orientere om dette. Kommunaldirektør og politisk ledelse ble også alltid informert om utfallet av auksjoner, blant annet ved at de mottok kopi av protokollene som ble utarbeidet etter hver auksjon. Dette framgikk også av protokollene.

Andre elementer i den interne kontrollen

Ukemøtene var den sentrale arenaen for beslutninger og kontroll i Seksjon for finans. Finanssjefen opplyste at ukemøtene i praksis fungerte som et rådgivende organ for ham. Alle medarbeiderne i seksjonen deltok på disse møtene. Alle vi intervjuet i seksjonen, fortalte at seksjonen i alle ukemøtene diskuterte beslutninger og kvalitetssikret det materialet som lå til grunn for beslutningene, jf. nærmere omtale i kapittel 4.4.2 og i omtalen ovenfor av Excel-regnearket som Seksjon for finans benyttet i likviditetsforvaltningen.

Finanssjefen fortalte at god forvaltningskikk gjennomgående ble praktisert gjennom sidemannskontroll, linjerapportering og arbeidsdeling. I intervjuer med andre medarbeidere i seksjonen fikk vi bekreftet opplysningene om sidemannskontroll, linjerapportering og at det var arbeidsdeling mellom medarbeiderne når det

gjaldt det å gjennomføre og å kontrollere transaksjonene, jf. omtale av sidemannskontroll blant annet i avsnittet om Excel-arket ovenfor.

Som omtalt tidligere i rapporten ble beslutninger fattet i ukemøtene nedfelt i referater. Referatene fra ukemøtene ble distribuert til alle seksjonens medarbeidere.

Kommunaldirektør i Byrådsavdeling for finans opplyste at finansforvaltningen inngikk som ett av elementene i kommunens budsjettprosesser, der kommunaldirektøren mottok informasjon fra hele Byrådsavdeling for finans, herunder finansseksjonen. Finansforvaltningen var integrert i disse helhetlige prosessene der også andre seksjoner i byrådsavdelingen deltok. Finansseksjonens bidrag – i likhet med andre bidrag – ble nøye gjennomgått ved hver av de store milepælene i budsjettprosessen i året før budsjettåret, ifølge kommunaldirektøren.

I tillegg til egen kunnskap om finansforvaltning opplyste kommunaldirektøren at han benyttet andre seksjoner til å bistå i oppfølging og kvalitetssikring av innspillene fra finansseksjonen. Dette ble gjort ved hver budsjettmilepæl gjennom året og også ved tilleggsinnstillingen eller andre budsjettjusteringer dersom det var behov for det.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Ut fra den informasjon vi har mottatt, og de undersøkelser vi har gjort, var finansreglementets krav om etterlevelse av fullmakter ivaretatt ved fastsetting av og overholdelse av kredittrammer, gjennomføring av låneopptak og ved banktransaksjoner, herunder at banktransaksjoner og låneopptak var godkjent av flere personer.

Vi har ikke hatt grunnlag for å undersøke etterlevelsen av handelsfullmaktene, fordi Oslo kommune i vår undersøkelsesperiode kun hadde plassert likviditet på sine bankkonti. Vi vil imidlertid påpeke at fullmaktene til medarbeiderne i Seksjon for finans var omtalt i ulike

rutinebeskrivelser uten at det var krysshenvisninger mellom de ulike rutinebeskrivelsene. I beskrivelsen av den mest overordnede rutinen, rutinebeskrivelsen for finansforvaltning, var det gitt en oversikt over alle fullmaktene uten at disse var definert i denne beskrivelsen. Vi mener at fullmaktene med fordel kunne ha vært klarere definert i den overordnede rutinebeskrivelsen.

Finansreglementets krav om arbeidsdeling mellom personer med hjemmel til å handle med verdipapirer, og personer med ansvar for oppgjør/bokføring, var ivaretatt organisatorisk og i fullmaktsstrukturen. En medarbeider hadde ansvar for oppgjør/ bokføring, vedkommende hadde ikke bank- eller handelsfullmakter. Vi har ikke undersøkt om det var lagt til rette for tilstrekkelig arbeidsdeling ved denne medarbeiderens fravær.

I tråd med finansreglementets krav om oppgjørformen forvalteroppgjør (levering mot betaling) ved kjøp/salg av verdipapirer var det inngått en egen forvalteravtale som hadde som krav levering mot betaling. I undersøkelsesperioden var det kun aktuelt med forvalteroppgjør for obligasjonslånet som ble tatt opp i november 2010. Vi har mottatt dokumentasjon som viser at dette lånet ble gjort opp i tråd med kravet om forvalteroppgjør.

Etter de opplysninger vi har mottatt, var det gjennomført risikovurderinger knyttet til den operative finansforvaltningen, men disse var ikke dokumentert. Vi mener at risikovurderingene med fordel burde ha vært dokumentert, fordi det vil sikre ettersporbarhet, blant annet ved eventuell gjennomføring og oppfølging av tiltak på områder der det var risiko for vesentlige avvik.

Vi vil påpeke at Excel-regnearket, som var det viktigste verktøyet for prognoser og oppfølging av likviditeten, ikke hadde tilstrekkelige sikkerhetstiltak. Mangel på sikkerhetstiltak ga risiko for at det kunne oppstå feil i regnearket.

Eventuelle feil i regnearket kunne i verste fall føre til feilgrep i likviditetsforvaltningen. Vi ser imidlertid at seksjonens løpende kvalitetssikring reduserte risikoen for feil.

Kommunerevisjonen ser at den politiske og administrative ledelsen i byrådsavdelingen mottok hyppig informasjon om likviditetsstyring og

låneopptak gjennom referatene fra ukemøtene og gjennom særskilt informasjon ved opptak av nye lån. Imidlertid vil vi vise til at vi tidligere i rapporten har påpekt at referatene fra ukemøtene etter vårt syn ikke i tilstrekkelig grad dokumenterte viktig styringsinformasjon.

8. Kommunens vurdering av rentestrategi

8.1 Innledning

Dette kapitlet er kun en beskrivelse av de vurderingene byrådet og Byrådsavdeling for finans har foretatt av rentestrategien til Oslo kommune. Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen ikke revidert dette.

8.2 Vurderinger foretatt før vedtak om nytt finansreglement

I byrådssak 117/10 om nytt finansreglement ble rentestrategien for Oslo kommune gjennomgått. Det heter på side 4 i byrådssaken (avsnitt 3.3 Nærmere om rentestrategi):

I kommunens bevilgningsstyrte økonomi må man ha forutsigbarhet for pengestrømmene for å kunne ha stabilitet i tjenesteproduksjonen. Det er de nominelle utgifter/inntekter som utgjør pengestrømmene og derigjennom påvirker økonomisk handlefrihet. Ved en forsiktig risikoprofil legges det til grunn at stabile nominelle rentestrømmer er en sentral målsetning. Videre er det ønskelig å redusere risikoen for at netto renteutgifter overstiger forutsetningene i de respektive års budsjetter.

I byrådssaken ble det presentert simuleringer av rentekostnadene fram til 2020 under alternative forutsetninger om rentenivået og med både fast og flytende rente. Det ble lagt til grunn et stabilt gjeldsnivå fra 2013. Det ble tatt utgangspunkt i laveste og høyeste rentenivå de siste 15 år, slik at det ble beregnet fire alternativer for utviklingen i rentekostnadene til Oslo kommune. Disse ble sammenlignet med anslått rentekostnad i budsjettet for 2010 (Dok. 3/2010). I figur 1 på neste side, er de fire alternative rentebanene og anslått rentekostnad i budsjettet for 2010 gjengitt.

Simuleringene viste at variasjonen i de samlede rentekostnadene ble større med flytende rente enn med fast rente, og at effektene av renteendringer kom raskere med flytende rente enn med fast rente. Det ble også vist til at flytende rente normalt hadde ligget lavere enn fast rente, og at forskjellen mellom fast og flytende rente de siste 15 år hadde ligget på 0,71 prosentpoeng²².

Følgende konklusjoner ble trukket:

Fastrentelån er således mest forenlig med målsetningen om å begrense risikoen for endringer i kontantstrømmer som påvirker handlefriheten negativt.

I avveiningen mellom tilfredsstillende avkastning/kostnad og vesentlig risiko legges det til grunn at en årlig mulig merkostnad på fastrentelån er en rimelig forsikring mot uønskede bevegelser i netto rentekostnad. Strategien med fastrentelån fra nåværende finansreglement foreslås videreført.

Rentestrategien fikk politisk tilslutning da bystyret vedtok finansreglementet i juni 2010.

8.3 Ny vurdering sommeren 2011

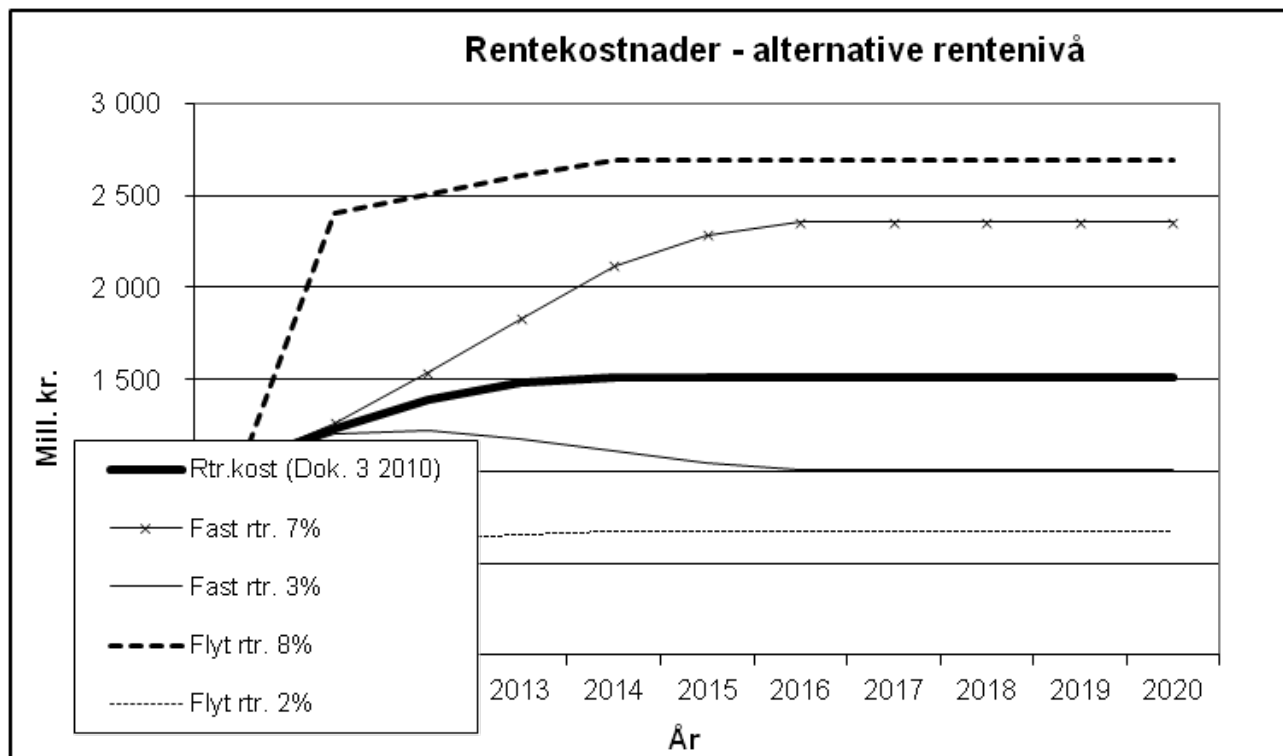
I forbindelse med budsjettarbeidet for 2012 ble det foretatt en ny vurdering av rentestrategien sommeren 2011. Vi har mottatt kopi av dokumentet som ble utarbeidet av Seksjon for finans i Byrådsavdelingen for finans. Dette inneholdt dokumentasjon av seksjonens analyser av virkninger for Oslo kommunes renteutgifter under alternative forutsetninger om renteutviklingen. De ulike alternativene for renteutviklingen var basert på Norges Banks rentebaner publisert tidligere i 2011.

²² Forskjellen mellom 5 års SWAP-rente og 3 md. NIBOR-rente.

I dokumentet ble det konkludert med at byrådet ikke skulle ta initiativ til å fremme forslag overfor bystyret om å endre rentestrategien. Konklusjonen var basert på at Norges Banks rentebaner med daværende utfallsrom ville innebære økte renter ved endring av rentestrategien.

sjonen var basert på at Norges Banks rentebaner med daværende utfallsrom ville innebære økte renter ved endring av rentestrategien.

Figur 1 Simulering av rentekostnader foretatt sommeren 2010.



Kilde: Byrådsavdeling for finans

9. Konklusjoner og anbefalinger

9.1 Innledning

Bystyret vedtok 16.06.2010, i bystyrets sak 246, et nytt reglement for finansforvaltningen, som trådte i kraft 12.08.2012. Kommunerevisjonen har undersøkt om finansforvaltningen i Oslo kommune har vært i tråd med kravene som ble stilt i reglementet, og om den interne kontrollen har vært tilstrekkelig.

I Oslo kommune hadde byråden for finans ansvar for finansforvaltningen. Den operasjonelle forvaltningen ble gjennomført av Seksjon for finans i Byrådsavdeling for finans. Finanssjefen var leder for Seksjon for finans. Alle fullmakter knyttet til den operasjonelle finansforvaltningen, bortsett fra fullmakten til å fastsette kredittrammer, var delegert til finanssjefen. Seksjonens beslutninger knyttet til finansforvaltningen ble foretatt på seksjonens ukemøter. Beslutningene ble nedfelt i referater fra møtene. Referatene ble distribuert til den politiske og administrative ledelse i Byrådsavdeling for finans.

9.2 Konklusjoner

Oslo kommune hadde en sentralisert og helhetlig finansforvaltning i tråd med finansreglementets krav.

Likviditetsforvaltning

Kommunerevisjonens undersøkelse viser at det ble utarbeidet likviditetsprognoser på ukebasis for budsjettåret i tråd med kravet i finansreglementet. Det ble ikke utarbeidet en løpende 12-måneders prognose utover budsjettåret. Bestemmelsen i finansreglementet ble tolket dit hen at det var likviditetsprognosen for budsjettåret som skulle oppdateres løpende.

Kommunerevisjonen har ikke informasjon som tyder på at kommunen ikke har møtt sine betalingsforpliktelser i løpet av vår undersøkelsesperiode. Gjennomgangen viser at kommunen i hele undersøkelsesperioden hadde beredskaps-

likviditet i tråd med reglementets krav. Beredskaps- og overskuddslikviditeten var plassert i finansielle instrumenter i tråd med reglementet, og likvidene var plassert slik at de var tilgjengelige for Oslo kommune innenfor reglementets tidskrav.

Verken i referatene fra seksjonens ukemøter eller i seksjonens Excel-regneark ble beredskapslikviditeten omtalt eller beskrevet. Det foreligger derfor ikke konkret dokumentasjon i referatene eller i Excel-arket på at reglementets krav til beredskapslikviditet ble oppfylt. Etter vårt syn kunne en mer enhetlig begrepsbruk i referatene og i regnearket i tråd reglementets begrepsbruk bidratt til å tydeliggjøre om reglementets krav ble oppfylt.

I noen tilfeller fremkom det av referatene fra ukemøtene at det var foretatt beslutninger om plassering av overskuddslikviditet i den av de aktuelle bankene med dårligst betingelser, uten at dette var begrunnet. Referatene fra ukemøtene inneholdt ikke vurderinger av plassering av overskuddslikviditet i pengemarkedet. Når beslutninger om plasseringer ikke begrunnes eller vurderes i referatet, må ledelsen i byrådsavdelingen basere seg på muntlig informasjon, og det blir vanskelig å kontrollere i ettertid hvorvidt plasseringene var i tråd med finansreglementet.

Rapporteringene av avkastningen av likvider viser at faktisk avkastning lå marginalt lavere enn målet, når byrådsavdelingens tolkning av målet legges til grunn. Når bruk av kassekreditt hensyntas, var det et større avvik.

Låneforvaltning

Kommunerevisjonens gjennomgang viser at de låneopptakene som ble gjennomført i undersøkelsesperioden, var i tråd med finansreglementets krav om gjennomføring av anbudskonkurranse, valg av mest fordelaktige rentetilbud og at alle lån hadde fast rente. Oslo kommunes

portefølje av lån tilfredsstilte også kravene i reglementet til hvert enkelt låns størrelse og andel av total gjeld. Videre tilfredsstilte porteføljen kravet til avdragsprofil og til renterisiko i budsjettåret.

Rapporteringene i tertial- og årsrapportene viser at lånekostnadene til lånefondet lå høyere enn det som var satt som mål. Kommunerevisjonen ser at siden en rekke av lånene ble tatt opp i perioder med høyere rentenivå enn rentenivået målet var knyttet til, var det ikke mulig å nå målet på kort sikt.

Kommunerevisjonens gjennomgang av referatene fra ukemøtene viser at disse stort sett ikke inneholdt opplysninger om endringer i lånebehov gjennom budsjettåret. Etter Kommunerevisjonens vurdering er dette viktig styringsinformasjon som med fordel kunne vært tydeligere dokumentert.

Rapportering og internkontroll

Innholdet i tertial- og årsrapportene var i tråd med kravene i finansreglementet. Vi vil imidlertid påpeke at deler av rapporteringene hadde en svært knapp form, og at deler av informasjonen i rapportene ikke hadde tekstlige kommentarer. Dette gjorde etter vårt syn at innholdet var krevende å forstå, især for lesere som ikke kjente finansforvaltningen godt.

Ut fra den informasjon vi har mottatt, og de undersøkelser vi har gjort, var finansreglementets krav om etterlevelse av fullmakter ivaretatt ved fastsetting av og overholdelse av kredittrammer, gjennomføring av låneopptak og ved banktransaksjoner, herunder at banktransaksjoner og låneopptak var godkjent av flere personer.

I tråd med finansreglementets krav om oppgjørsformen forvalteroppgjør (levering mot betaling) ved kjøp/salg av verdipapirer, var det inngått en egen forvalteravtale som hadde som krav levering mot betaling. I undersøkelsesperioden var det kun aktuelt med forvalteroppgjør (levering mot betaling) for et obligasjonslån som ble tatt

opp i november 2010. Kommunerevisjonen har mottatt dokumentasjon som viser at dette lånet ble gjort opp i tråd med kravet om forvalteroppgjør.

Etter de opplysninger vi har mottatt, var det gjennomført risikovurderinger knyttet til den operative finansforvaltningen, men disse var ikke dokumentert. Slik dokumentasjon vil sikre ettersporbarhet, blant annet ved eventuell gjennomføring og oppfølging av tiltak på områder der det var risiko for vesentlige avvik.

Kommunerevisjonen vil påpeke at Excel-regnearket, som var det viktigste verktøyet for prognoser og oppfølging av likviditeten, ikke hadde tilstrekkelige sikkerhetstiltak. Mangel på sikkerhetstiltak ga risiko for at det kunne oppstå feil i regnearket. Eventuelle feil i regnearket ville i verste fall kunne føre feilgrep i likviditetsforvaltningen. Kommunerevisjonen ser imidlertid at byrådsavdelingens løpende kvalitetssikring reduserte risikoen for at det skulle oppstå feil.

Rentestrategi

I byrådsaken 117/10 om nytt finansreglement ble rentestrategien for Oslo kommune vurdert. Det ble presentert simuleringer av rentekostnadene fram til 2020 under alternative forutsetninger om rentenivået, med både fast og flytende rente. Det ble lagt til grunn et stabilt gjeldsnivå fra 2013. Simuleringene viste at variasjonen i de samlede rentekostnadene ble større med flytende rente enn med fast rente, og at effektene av rentendringer kom raskere med flytende rente enn med fast rente. Det ble også vist til at flytende rente normalt hadde ligget lavere enn fast rente, og at forskjellen mellom fast og flytende rente de siste 15 årene hadde vært 0,71 prosentpoeng. Blant annet ble følgende konklusjon trukket:

Fastrentelån er således mest forenlig med målsetningen om å begrense risikoen for endringer i kontantstrømmer som påvirker handlefriheten negativt.

Strategien med fastrentelån fra daværende finansreglement ble foreslått videreført, noe bystyret sluttet seg til da finansreglementet ble vedtatt.

9.3 Anbefalinger

På bakgrunn av denne undersøkelsen anbefaler Kommunerevisjonen at byråden for finans vurderer:

- å gi mer utfyllende tekstlig omtale av finansforvaltningen i års- og tertialrapportene
- å rapportere avkastning på likvider både eksklusive og inklusive rentekostnader på kassekreditt
- å gi en samlet og mer utdypende omtale av fullmaktene i Seksjon for finans i den overordnede rutinen for finansforvaltning
- å innføre en begrepsbruk i referater fra ukemøter og i Excel-arket i tråd med begrepsbruken i finansreglementet
- å gi bredere informasjon i referatene fra ukemøtene om vurderinger av beredskapslikviditet, vurderinger av plassering av overskuddslikviditet og behov for låneopptak
- å dokumentere risikovurderinger av gjennomføringen av finansforvaltningen
- tiltak for å øke sikkerheten ved Excel-arket som brukes til å utarbeide prognoser og løpende oppfølging av likviditeten
- å forslå endringer i finansreglementets omtale av 12-måneders likviditetsprognose, målene for avkastning på likvide midler og målene for rentekostnad på lån

10. Uttalelse til rapporten

Uttalelse fra Byrådsavdeling for finans

Rapporten ble sendt byråden for finans for uttalelse. Vi har mottatt uttalelse fra Byrådsavdelingen for finans. Uttalelsen er i sin helhet vedlagt rapporten.

Byrådsavdelingen hadde ingen kommentarer til metoder, kilder, data eller revisjonskriterier som er av betydning for rapportens konklusjoner. Byrådsavdelingen uttalte at den registrerer at Kommunerevisjonen konkluderer med at Oslo kommune hadde en sentralisert og helhetlig finansforvaltning i tråd med finansreglementets krav. Byrådsavdelingen for finans ga uttrykk for at rapportens konklusjoner vurderes som dekkende for den finansforvaltning som har funnet sted. Byrådsavdelingen ga videre uttrykk for at rapportens anbefalinger vurderes som relevante, og at anbefalingene vil vurderes ved revidering av finansreglementet, som er planlagt fremmet som sak for bystyret innen utløpet av 3. kv. 2012. I den forbindelse vil interne rutiner og omfang og innhold i rapporteringen (utover det som allerede er hensyntatt i årsberetningen for 2011) bli gjennomgått og vurdert.

Byrådsavdelingen opplyste at gitt nåværende befolkningsprognoser og tilhørende investeringsbehov vil det være naturlig å vie kapital-kostnader, og de konsekvenser disse har for fremtidig handlefrihet, større omtale i fremtidige budsjett og plandokumenter. Byrådsavdelingen vil behandle konsekvensene av befolkningsveksten i kommende kommuneplan, og gi nærmere omtale av kapitalkostnadene i byrådets forslag til budsjett.

Byrådsavdelingen pekte også på en mindre feil i fakta.

Kommunerevisjonens kommentarer

Kommunerevisjonen merker seg at Byrådsavdeling for finans vil vurdere anbefalingene gitt i rapporten i forbindelse med sak til bystyret om revidering av finansreglementet senere i 2012, og at det planlegges bredere omtale av befolkningsveksten og av kapitalkostnadene i fremtidige plandokumenter og budsjetter.

Kommunerevisjonen har rettet opp den påpekte faktafeilen og gjort noen mindre språklige og redaksjonelle korreksjoner. Disse er ikke av betydning for vurderingene, konklusjonene eller anbefalingene i rapporten.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1057/08: Overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune

Byrådssak 117/2010: Revidering av reglement for finansforvaltning i Oslo kommune

Byrådssak 1084/2010: Delegasjon av myndighet for finansforvaltning i Oslo kommune

Byrådsavdeling for finans: Referater fra ukemøte i Seksjon for finans, august 2010–desember 2011

Byrådsavdeling for finans: Rutinebeskrivelse – Finansforvaltning i Oslo kommune, datert 23.09.2011

Byrådsavdeling for finans: Rutinebeskrivelse – Plassering av overskuddslikviditet, datert 23.09.2011

Byrådsavdeling for finans: Rutinebeskrivelse – Opptak av lån, datert 23.09.2011

Byrådsavdeling for finans: Rutinebeskrivelse – Likviditetsprognose, datert 23.09.2011

Byrådsavdeling for finans, notat: Konsekvensutredning – endret rentestrategi, datert 24.05.2011

Byrådsavdeling for finans og næring, byrådets sak 19/2010: Delegasjon av finansreglementets fullmakter

Byrådsavdeling for finans og næring, kommunaldirektørens sak 4/2010: Delegasjon av finansreglementets fullmakter

Byrådsavdeling for finans og næring, kommunaldirektørens sak 5/2011: Kredittrammer 2011

Bystyrets sak 246/2010: Revidering av reglement for finansforvaltning i Oslo kommune

Eksterne referanser

Kommunal- og regionaldepartementet: Forskrift 2009-06-09 nr. 635: Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

KPMG, mai 2010: Oslo kommune – Kvalitetskontroll av kommunalt finansreglement og relevante rutiner

LOV 1992-09-05 nr. 107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Introduksjon

Bystyret vedtok sommeren 2010 et nytt finansreglement for Oslo kommune (bystyresak 256/1010). Reglementet trakk opp den overordnede finansielle strategien for kommunen. Reglementet trakk opp detaljerte rammer for forvaltningen av likvide midler, av låneportefølje og bruk av derivater. Reglementet inneholdt videre konkrete krav til operasjonelle forhold og mål, fullmakter til byrådet og krav til rapporteringsrutiner.

Virksomhetsleder skal føre tilsyn og ha kontroll med egen virksomhet (Instruks for virksomhetsledere). Rundskriv 23/2002 *Intern kontroll i økonomiforvaltningen i Oslo kommune* slår fast at virksomhetens leder har et selvstendig ansvar for å etablere interne kontrollrutiner og påse at disse til enhver tid fungerer innenfor sitt område. I byrådssak 1057/08 fastslås det at formålet med å etablere prinsipper med krav til god internkontroll, integrert i virksomhetsstyringen, er å gjøre kommunens virksomheter i stand til å identifisere og på en effektiv måte håndtere risikoer og muligheter til måloppnåelse, forhindre styringsvikt, feil og mangler samt forebygge korrupsjon og misligheter og tap av omdømme.

Revisjonskriterier

Byråd for finans skal sikre at krav fastsatt i Oslo kommunes finansreglement og i byrådssak 117/2010 for finansforvaltning oppfylles når det gjelder overordnet strategi, likviditets- og låneforvaltning, rapportering og operasjonelle forhold.

Overordnet strategi

Det følger av finansreglementet at byråden for finans skal sikre at

- finansforvaltningen er sentralisert, og at finansporteføljen forvaltes helhetlig
- kommunen til enhver tid kan dekke sine betalingsforpliktelser
- det ikke tas posisjoner i finansinstrumenter som ikke tillates i reglementet

Likviditetsforvaltning

Det følger av finansreglementet at byråden for finans skal sikre at

- det foreligger en prognose for utviklingen av kommunens likviditetsbehov for det aktuelle budsjettår, som viser forventet likviditetsbehov per uke
- det foreligger en løpende 12-måneders likviditetsprognose
- beredskapslikviditeten inkludert eventuelle kassekreditter til enhver tid er minst tilsvarende stor som forventet likviditetsbehov per uke
- beredskapslikviditet alltid plasseres innenfor kommunens konsernkonto i bank, eventuelt annen bank med maksimalt to dagers oppgjørsfrist
- kommunens overskuddslikviditet plasseres med en investeringshorisont med maksimalt 12 md. løpetid
- overskuddslikviditet plasseres i
 - a) omsettelige sertifikater og obligasjoner utstedt, eller garantert av den norske stat, norske kommuner og fylkeskommuner, norske finansinstitusjoner samt børsnoterte aksjeselskap. For børsnoterte selskaper utenom finanssektoren stilles det krav om egenkapital på minst 30 % av en total kapital på minimum 30 milliarder kroner
 - b) innskudd i norske finansinstitusjoner og utenlandske finansinstitusjoner etablert i Norge
 - c) tidsbegrensede utlån til majoritetsede aksjeselskaper

- minst 50% av overskuddslikviditet plassert under bokstavene a) og b) skal kunne omsettes med maksimalt 2 dagers oppgjørsfrist
- overskuddslikviditeten ikke plasseres i
 - a) aksjer, aksjefond og ansvarlige lån
 - b) aktiva som medfører valutarisiko
- det skal søkes å oppnå en avkastning på likvide midler tilsvarende 3 mnd. NIBOR fratrukket 0,25 %-poeng

Låneforvaltning

Det følger av finansreglementet og byrådssak 117/10 at byråden for finans skal sikre

- at lånefondet finansieres ved opptak av lån i fremmedkapitalmarkedet
- at lånefondet benytter konkurranse ved emisjon av lån
- at konkurranseprinsippet kun avvikes hvis det kan dokumenteres at dette gir lavere samlede finansieringskostnader
- at lån som tas opp, har fast rente
- at maksimal hovedstol som eksponeres mot renteendring, utgjør kr 6 mrd. per år
- at enkeltlån ikke utgjør mer enn 20 % av den samlede låneporteføljen
- at enkeltlån ikke har høyere hovedstol enn kr 2 mrd.
- at avdragsforfall inntil 1 år frem i tid maksimalt utgjør 20 % av den samlede låneporteføljen
- at det oppnås størst mulig forutsigbarhet for kommunens finansielle stilling
- at det søkes å oppnå en lavere rentekostnad i låneporteføljen enn 5 års SWAP-rente.

Rapportering

Det følger av finansreglementet at byråden for finans skal sikre at:

- det i statusrapporteringen per 1. og 2. tertial og i årsberetningen rapporteres til bystyret på:
 - sammensetning av aktiva og passiva og deres løpetid
 - verdi, samlet og fordelt på de ulike typer av aktiva og passiva
 - vesentlige markedsendringer
 - endringer i risikoeksponering
 - markedsrenter og egne rentebetingelser
 - avvik mellom faktisk forvaltning og finansreglementets krav
- det i årsberetningen i tillegg rapporteres på måloppnåelse i forhold til reglementets krav til avkastning på likvide midler og rentekostnad i låneporteføljen samt utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året
- det i årsberetningen bekreftes at det ikke har vært avvik mellom faktisk forvaltning og finansreglementets krav, dersom det er tilfellet

Internkontroll

Det følger av finansreglementet at byråden for finans blant annet skal sikre at:

- finansforvaltningen skjer innenfor de fullmakter som er delegert
- oppgjørsformen forvalteroppgjør (levering mot betaling) benyttes ved kjøp/salg av verdipapirer
- det er arbeidsdeling mellom personer med hjemmel til å handle med verdipapirer og personer med ansvar for oppgjør/bokføring

Byråden for finans skal sikre at det er etablert tilfredsstillende internkontroll i tråd med overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune

Kontrollpunkter

Som det fremgår over, har vi benyttet de detaljerte kravene i Oslo kommunes reglement for finansforvaltning som revisjonskriterier. Det var derfor ikke behov for kontrollpunkter på et mer detaljert nivå. Hele reglementet er gjengitt i vedlegg 2.

For revisjonskriteriet om internkontroll er følgende kontrollpunkter brukt i undersøkelsen:

- Er det etablert et tilfredsstillende styrings- og kontrollmiljø?
- Er det gjennomført tilfredsstillende risikovurderinger mht. kompetanse, saksbehandling og måloppnåelse?
- Er det etablert tilfredsstillende kontrollaktiviteter i forhold til gjennomførte risikovurderinger?
- Er det etablert tilfredsstillende interne rapporterings-, informasjons- og kommunikasjonsrutiner i byrådsavdelingen som sikrer nødvendig styringsinformasjon til ledelsen?

Kilder til revisjonskriterier*Bystyrevedtak*

Som nevnt over vedtok bystyret sommeren 2010 nytt *finansreglement for Oslo kommune* (bystyresak 256/2010). Reglementet trakk opp den overordnede finansielle strategien for kommunen og detaljerte krav til likviditetsforvaltningen og låneforvaltningen, og dessuten krav til rapportering og operasjonelle forhold, jf. vedlegg 2.

Bystyresak 441/1991: Instruks for virksomhetsledere

Instruks for virksomhetsledere pålegger virksomhetsledere å:

lede innenfor gitte rammer, planlegge og utvikle, iverksette, kontrollere og evaluere oppgavene og ressursene i virksomheten, slik at midlene blir brukt forsvarlig og i samsvar med kommunens målstyring, lover, avtaler, regler instruks og prinsipper. (§ 3)

Virksomhetsleder skal videreføre tilsyn og ha kontroll med virksomheten og plikter å holde byrådet løpende orientert om forhold av betydning (§ 2–3).

Virksomhetsleder skal videre følge og effektivt virkeliggjøre de målsettinger som fremgår av politiske vedtak og gjeldende lov, avtale- og regelverk, instruks og plandokumenter. Instruksens § 4 krever også at virksomhetsleder skal etterleve kommunens til enhver tid gjeldende ledelsesprinsipper.

Byrådssak 1057/08: Overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune

I byrådssak 1057/08 fastslås det at formålet med å etablere prinsipper med krav til god internkontroll, integrert i virksomhetsstyringen, er å gjøre kommunens virksomheter i stand til å identifisere og på en effektiv måte håndtere risikoer og muligheter til måloppnåelse, forhindre styringssvikt, feil og mangler samt forebygge korrupsjon og misligheter og tap av omdømme.

Iht. byrådssak 1057/08 innebærer Oslo kommunens prinsipp om mål- og resultatstyring et krav om at virksomheter fastsetter mål, planlegger hvordan målene nås, måler resultater og bruker informasjon til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten. Rammeverket gjelder for byrådsavdelingene, etater, bydeler og kommunale foretak (jf. pkt. 2.0)

I byrådssaken fastslås det at internkontroll skal bidra til å sette fokus på de faktorer som har størst betydning for måloppnåelse, samt å prioritere og tilpasse tiltak og aktiviteter som sikrer tilfredsstillende gjennomføring av tjenesteleveranser og myndighetsutøvelse. Byrådet har ansvar for at det er etablert tilfredsstillende interne kontrollsystemer i virksomheten, og virksomhetsleder har direkte plikt til å etablere og gjennomføre tilstrekkelige og hensiktsmessige kontrolltiltak i sin virksomhet, jf. pkt. 1.0 og 2.0 i byrådssak 107/08.

Videre heter det i byrådssaken pkt. 2.2 at ansvaret ligger hos virksomhetsleder, og at i dette ansvaret ligger følgende hovedelementer:

- At internkontrollsystemet tilpasses i forhold til risiko og vesentlighet
- At det integreres i virksomhetsstyringen
- At det fungerer på en tilfredsstillende måte
- At internkontrollsystemet dokumenteres på en måte som sikrer etterprøvbarehet

I pkt. 4.0–4.5 gis det en oversikt over virkemidler for god internkontroll. Det het i byrådssaken:

at god internkontroll oppnås gjennom å utvikle og iverksette systemer, rutiner og tiltak med fokus på følgende virkemidler:

Etablering av styrings- og kontrollmiljø.

Gjennomføring av risikovurderinger bl.a. knyttet til måloppnåelse, saksbehandling og personalområde

Kontrollaktiviteter knyttet til risikovurderinger

Rutiner for informasjon, kommunikasjon og rapportering som gir nødvendig styringsinformasjon

Oppfølging av internkontrollsystemet over tid.

Vedlegg 2 Reglement for finansforvaltning i Oslo kommune

1. OVERORDNET FINANSIELL STRATEGI

Kommunen skal ha en sentralisert finansforvaltning som omfatter opptak av lån, likviditetsplasseringer, bankavtaler, bankkontosystemer, betalingsformidling og andre større finansielle forretninger i Oslo kommunes navn.

Kommunens finansportefølje skal forvaltes som en helhet hvor en søker å oppnå lav netto finansutgift over tid samtidig som det sikres størst mulig forutsigbarhet for kommunens finansielle stilling.

Finansreglementet skal sikre at kommunen kan dekke sine løpende betalingsforpliktelser.

For å oppnå en optimal forvaltning av den samlede finansportefølje gjøres det et skille mellom forvaltningen av likviditet og øvrige netto rentebærende finansportefølje.

Kommunen skal ikke foreta finansplasseringer som er i strid med de etiske retningslinjer som gjelder for Statens Pensjonsfond utland.

Det kan ikke gjøres posisjoner i finansinstrumenter som ikke eksplisitt er nevnt i dette dokument.

2. UNNTAK

Kommunens videreutlånsordning (etablerings-/startlån fra Husbanken) er ikke omfattet av nærværende reglement, dog slik at finansfaglige prinsipper skal anvendes så langt de passer.

Kommunens portefølje av langsiktige utlån til og eierandeler i hel- eller majoritetside selskaper underlegges ikke direkte dette reglement. Rentebærende utlån i forannevnte portefølje hensyntas dog i nettoposisjonen langsiktige rentebærende fordringer/gjeld, jf. etterfølgende pkt. 4, 4. ledd.

Utover ovennevnte er det ikke budsjettmessig avsatt midler for langsiktig finansiell forvaltning. Således inneholder nærværende reglement ingen bestemmelser om denne forvaltningstypen.

Kommunes finansielle handel av elektrisk kraft under rammekontrakt for kjøp av elektrisk kraft er ikke omfattet av nærværende reglement.

3. RAMMER FOR FORVALTNINGEN AV LIKVIDE MIDLER

Det er en forutsetning for forvaltningen av kommunens likvide midler at det til grunn for den faktiske plasseringen av midler i bank og/eller verdipapirer foreligger en prognose for utviklingen av kommunens likviditetsbehov for det aktuelle budsjettår samt løpende 12 måneders prognose. Prognosen for budsjettåret skal vise forventet likviditetsbehov per uke.

Fordelingen på bankinnskudd og verdipapirer skal gjøres slik at likviditetsbehovet dekkes samtidig som en forsvarlig avkastning oppnås innenfor de rammer som følger av etterfølgende pkt. 3.2.

3.1 Sammensetningen av kommunens likviditet

Kommunens likviditet består av de til enhver tid innestående midler på kommunens bankkonti og

plasseringer av overskuddslikviditet i henhold til nærværende reglement.

Kommunen skal til enhver tid ha en beredskapslikviditet inkludert eventuelle kassekreditter som minst er tilsvarende stor som forventet likviditetsbehov per uke, jf. pkt. 3, 1. ledd, siste setning. All likviditet utover dette utgjør overskuddslikviditet.

3.2 Overskudds- og beredskapslikviditet

Kommunens beredskapslikviditet skal alltid plasseres innenfor kommunens konsernkonto i bank, eventuelt annen bank med maksimalt 2 dagers oppgjørsfrist.

Plasseringen av kommunens overskuddslikviditet kan gjøres innenfor den investeringshorisont som avdekkes via likviditetsprognosen, dog maksimalt med

12 mnd. løpetid, jf. pkt. 3, 1. ledd. Det gis adgang til å:

- a. plassere overskuddslikviditet i omsettelige sertifikater og obligasjoner utstedt, eller garantert av Den Norske Stat, norske kommuner og fylkeskommuner, norske finansinstitusjoner samt børsnoterte aksjeselskap. For børsnoterte selskaper utenom finanssektoren stilles det krav om egenkapital på minst 30 % av en total kapital på minimum kr 30 mrd.
- b. foreta innskudd i norske finansinstitusjoner og utenlandske finansinstitusjoner etablert i Norge.

Minst 50 % av overskuddslikviditet plassert under bokstavene a) og b) skal kunne omsettes med maksimalt 2 dagers oppgjørsfrist.

- c. plassere overskuddslikviditet i tidsbegrensede utlån til majoritetseide aksjeselskaper.

Det skal ikke plasseres overskuddslikviditet i aksjer, aksjefond og ansvarlige lån. Ei heller skal det kunne plasseres overskuddslikviditet i aktiva som medfører valutarisiko.

4. RAMMER FOR FORVALTNING AV LÅNEPORTEFØLJEN

Bykassen og kommunale foretak lånefinansierer sine investeringer via kommunens lånefond i henhold til Oslo kommunes økonomireglement, instruks for økonomiforvaltningen pkt 5. Finansiell leasing skal ikke anvendes til finansiering av investeringer.

Lånefondet finansieres ved opptak av lån i fremmedkapitalmarkedet. Hvis bykassens likviditetssituasjon tilsier det kan bykassen for en periode plassere likviditet i lånefondet.

Lånefondets innlån skal sammensettes med henblikk på å oppnå de overordnede målsetninger for kommunens finansielle strategi, jf. pkt. 1.

Lånefondet skal benytte konkurranse ved emisjon av lån. Konkurransesprinsippet kan kun avvikes hvis det kan dokumenteres at dette gir lavere samlede finansieringskostnader.

Ved refinansiering og opptak av nye lån skal valg av rentebinding skje slik at renterisikoen ved 1 %-poeng renteendring, på nettoposisjonen langsiktige rentebærende fordringer/gjeld, maksimalt

utgjør kr 60 mill. Det vil si at maksimal hovedstol som kan eksponeres mot renteendring utgjør kr 6 mrd. per år. Videre gjelder det for lånefondet at:

- a. enkeltlån skal ikke utgjøre mer enn 20 % av den samlede låneporteføljen.
- b. enkeltlån skal ikke kunne ha høyere hovedstol enn kr 2 mrd.
- c. avdragsforfall inntil 1 år frem i tid skal maksimalt utgjøre 20 % av den samlede låneporteføljen.

Som følge av Oslo kommunes relativt gode tilgang til både nasjonalt og internasjonale fremmedkapitalmarked, samt betydelige trekkrettigheter i bank og ovennevnte b. og c., anses det ikke å foreligge vesentlig refinansieringsrisiko.

5. RAMMER FOR BRUK AV DERIVATER

Finansielle instrumenter som renteopsjoner, fremtidige renteavtaler, rente- og/eller valutabytteavtaler og valutaterminer skal ikke benyttes i annen hensikt enn å sikre underliggende portefølje av lån, obligasjoner og sertifikater mot uønskede rente- og valutakurssvingninger. Disse instrumentene kan benyttes til nøytralisering av kommunens rente- og valutarisiko forutsatt at de benyttes i tilknytning til et underliggende lån, lånebehov eller rentebærende plassering og har motsatt kontantstrømeffekt i forhold til det underliggende instrument.

6. OPERASJONELLE FORHOLD OG MÅL

For å begrense oppgjørsrisiko i handel med finansielle instrumenter skal oppgjørsformen forvalteroppgjør (levering mot betaling) benyttes ved kjøp/salg av verdipapirer.

Det skal være arbeidsdeling mellom personer med hjemmel til å handle med verdipapirer og personer med ansvar for oppgjør/bokføring.

Det skal foreligge administrative rutiner som sørger for at finansforvaltningen utøves i tråd med reglementet, at finansiell risiko vurderes og håndteres og at avvik avdekkes.

Det skal søkes å oppnå en avkastning på likvide midler tilsvarende 3 mnd NIBOR fratrukket 0,25 %-poeng.

Det skal søkes å oppnå en lavere rentekostnad i låneporteføljen enn 5 år SWAP.

7. FULLMAKTER

Innenfor de retningslinjer som følger av dette dokument gis byrådet fullmakter til å:

- a. fastsette kredittrammer på ulike utstedere, oppgjørsagenter og/eller kontrakts-motparter i/ for finansielle instrumenter og bankinnskudd. Kredittramme per utsteder, ekskl. staten, kan maksimalt fastsettes som 25 % av utstederens ansvarlige kapital dog maksimalt kr 4 mrd. For kreditter utover 1 år kan maksimalt 50 % av forannevnte ramme benyttes. Derivater, målt ved nominell utestående hovedstol, med inntil 1 års varighet veker inntil 25 % av kredittrammen for motparten i kontrakten og inntil 75 % for derivater over 1 år.

Utstedere av, oppgjørsagenter for og kontraktsmotparter i finansielle instrumenter kan ikke ha lavere kredittkarakter enn BBB fra Standard & Poor's eller tilsvarende fra annet kredittanalyseelskap. Sistnevnte gjelder ikke for plasseringer i medhold av pkt. 3.2 c foran.

- b. foreta disposisjoner i henhold til dette reglement.
- c. avgjøre de enkelte låneopptak, undertegne nødvendige dokumenter og avtale låneforpliktelsene innenfor den ramme bystyret vedtar i forbindelse med årsbudsjettene.
- d. refinansiere eldre lån til bedre betingelser. Dette gjelder også lån der kommunen har stilt garanti og betaler renter og/eller avdrag. Eventuelle endringer i låneporteføljens samlede avdragsprofil i budsjettåret må legges frem for bystyret til godkjenning.
- e. velge gunstigere lånekilde enn vedtatt av bystyret innenfor den låneramme bystyret vedtar i forbindelse med årsbudsjettene.
- f. ta opp lån i utenlandsk valuta når dette er kombinert med eksakt korresponderende valutabytteavtale til norske kroner, slik at valutarisikoen blir nøytralisert. Fullmakten gjelder innenfor den låneramme bystyret vedtar i forbindelse med årsbudsjettene.
- g. foreta budsjettekniske korreksjoner i lånefondets budsjett som følge av justeringer i bykassens og i de kommunale foretakenes budsjetter hva angår bruk av lån, lånebetjening, renter m.v. Videre gis byrådet fullmakt til å foreta budsjettekniske korreksjoner i bykassens budsjett slik at dette samsvarer med disponering av lånemidler fra lånefondet og andre kilder.
- h. til å fastsette internrentesatser for oppgjør mellom kommunens ulike virksomheter med basis i Oslo kommunes bankavtaler.

8. RAPPORTERINGSRUTINER

I statusrapporteringen per 1. og 2. tertial og årsberetningen skal det rapporteres til bystyret på:

- sammensetning av aktiva og passiva og deres løpetid
- verdi, samlet og fordelt på de ulike typer av aktiva og passiva
- vesentlige markedsendringer
- endringer i risikoeksponering
- markedsrenter og egne rentebetingelser
- avvik mellom faktisk forvaltning og finansreglementets krav.

I årsberetningen rapporteres det i tillegg på måloppnåelse i forhold til reglementets pkt. 6.4. og 6.5 samt utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Årsberetningen skal, hvis ikke avvik mellom faktisk forvaltning og finansreglementets krav, bekrefte at det ikke har vært slike avvik.

Dersom det avdekkes avvik mellom faktisk forvaltning og finansreglementets krav skal enten;

a) Det foretas transaksjoner som retter opp bruddet i regelverket og sørger for at forvaltningen på nytt blir i samsvar med de fastsatte regler. Rettelse skal skje uten ugrunnet opphold og rapporteres bystyret.

eller

b) Dersom ikke bruddet kan rettes opp innen kort tid eller at det vil være uforholdsmessig kostbart å foreta rettelsen, skal det utarbeides redegjørelse til bystyret om forholdet. Redegjørelsen skal også inneholde plan for retting av forholdet.

Vedlegg 3 Metode

De sentrale elementene i prosjektets metode er gjennomført iht. standard for forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i tema og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi undersøkt virksomhets systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger. Nedenfor gjør vi nærmere rede for den metoden og fremgangsmåten som er lagt til grunn i denne undersøkelsen.

Oppstart

Prosjektet ble vedtatt gjennomført av kontrollutvalget 30.08.2011 (sak 73). Prosjektet ble formelt startet ved utsendelse av oppstartsbrev til byråden for finans 24.11.2011.

Det ble gjennomført oppstartsmøte med Byrådsavdeling for finans 06.12.2011. I møtet informerte Kommunerevisjonen om prosjektets problemstilling og utkast til revisjonskriterier.

Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen utledet følgende overordnede revisjonskriterier:

- Byrådsavdeling for finans skal sikre at krav fastsatt i Oslo kommunes reglement for finansforvaltning og i byrådssak 117/10 oppfylles for:
 - overordnet strategi i Oslo kommune
 - forvaltning av likvider og låneportefølje
 - rapportering
 - operasjonelle forhold og mål

I undersøkelsen har vi benyttet de detaljerte kravene som var gitt i Oslo kommunes reglement for finansforvaltning, som revisjonskriterier. Reglementet er i sin helhet gjengitt i vedlegg 2.

- Byrådsavdeling for finans skal sikre at det er etablert tilfredsstillende internkontroll i tråd med overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune.

Byrådsavdeling for finans fikk anledning til å komme med tilbakemelding på revisjonskriteriene under og etter oppstartsmøtet. Det var ingen innvendinger til revisjonskriteriene.

Om datainnsamlingen

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden desember 2011–februar 2012. Dokumentanalyse og intervju ble benyttet for å besvare problemstillingene i prosjektet.

Dokumentanalysen omfattet blant annet gjennomgang og analyser av Oslo kommunes reglement for finansforvaltning, budsjettokumenter, års- og tertialberetninger, års- og tertialstatstikk, dokumentasjon av delegasjon av fullmakter, rutinebeskrivelser for finansforvaltningen, referat fra ukemøter i Seksjon for finans, dokumentasjon av likviditetsprognoser og likviditetsoppfølging (begge i Excel-ark) og rapportering internt i byrådsavdelingen.

Kommunerevisjonen har som ledd i regnskapsrevisjonen foretatt kontroller av manuelle banktransaksjoner over kr 25 000 for bykassen i perioden fra 01.01.2011 til 31.09.2011 og

for lånefondet i hele 2011. Dette er brukt som grunnlag for vurderingene av gjennomførte banktransaksjoner.

Kommunerevisjonen gjennomførte intervjuer med kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for finans og fire medarbeidere i Seksjon for finans som alle var involvert i seksjonens arbeid med finansforvaltning, herunder finanssjef og fagsjef i seksjonen. I intervjuene benyttet vi semistrukturerte intervjuguider som var utarbeidet blant annet på grunnlag av dokumentgjennomgangen, der reglementet for finansforvaltning og rutinene for finansforvaltning var det mest sentrale grunnlaget for utarbeiding av intervjugudene.

Om avgrensninger

Undersøkelsen dekker perioden fra det nye finansreglementet trådte i kraft 16. juni 2010 fram til datainnsamlingen ble avsluttet i februar 2012.

Kommunerevisjonen har blant annet gjort følgende avgrensninger i undersøkelsen i forhold til de forhold som *Reglement for finansforvaltning i Oslo kommune* dekker:

- Plasseringer iht. etiske retningslinjer er ikke vurdert, siden Oslo kommune ikke har plasseringer der dette er relevant.
- Bruk av derivater er ikke aktuelt, siden denne type instrumenter ikke var brukt.
- Gjennomføringsprosessen rundt utleggelse av lån er ikke vurdert mot anskaffelsesregelverket.
- Prosessen knyttet til inngåelse av ny hovedbankavtale er ikke vurdert.
- Det er ikke foretatt vurderinger i forhold til kommunelovens krav.

Verifisering og presentasjon av vurderinger, konklusjon og anbefalinger

Alle intervjuer ble verifisert av de intervjuede. En samlet faktabeskrivelse ble oversendt Byrådsavdelingen for finans 28.02.2012. Kommunerevisjonen fikk tilbakemelding fra byrådsavdelingen 12.03.2012. Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger og konklusjoner ble presentert for Byrådsavdeling for finans i møte 11.04.2012.

Tilbakemeldinger på fakta i høringsperioden

Byrådsavdeling for finans kom med en del innspill til faktabeskrivelsen, som langt på vei ble innarbeidet i rapporten.

Intern kvalitetssikring

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. I tillegg har en ekstern konsulent med spesialkompetanse på kommunal finansforvaltning bidratt til kvalitetssikringen av gjennomføringen av undersøkelsen og av rapporten. Blant annet ble det gjort en kvalitetssikring av at revisjonskriteriene som var lagt til grunn, var relevante for undersøkelsens problemstillinger. Videre ble det gjort en kvalitetssikring av at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene den skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

I denne undersøkelsen har vi sammenstilt og analysert den innhentede dokumentasjonen som er beskrevet ovenfor. Dette omfatter blant annet Oslo kommunes reglement for finansforvaltning og rutiner for finansforvaltning, referater fra ukemøter i Seksjon for finans, kopi av samtlige Excel-ark som ble benyttet til å utarbeide likviditetsprognoser, og den løpende oppfølging av

likviditeten, supplert med informasjon fra intervjuer med kommunaldirektør i Byrådsavdeling for finans og fire medarbeidere i Seksjon for finans, herunder finanssjef som var delegert de operative oppgaver regulert i finansreglementet. Samlet sett mener vi at datagrunnlaget i undersøkelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 4 Uttalelse fra Byrådsavdeling for finans



Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans
Finansseksjonen

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 21.05.2012

Deres ref:
201100867-7

Vår ref (saksnr):
201105501-11

Saksbeh:
Øystein Sagelvmo, +47 23 46 18 17

Arkivkode:
126

UTTALELSE TIL RAPPORT: ETTERLEVELSE AV FINANSREGLEMENTET I OSLO KOMMUNE

Det vises til Deres oversendelse av ovennevnte rapport 20.04.2012 for vår uttalelse. Spørsmålene besvares kronologisk:

- Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*
Ja.
- Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner?*
Nei.
- Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner?*
Nei.
- Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*
Rapportens konklusjoner vurderes som dekkende for den finansforvaltning som har funnet sted. Rapportens anbefalinger vurderes derfor som relevante, jfr. også nedenstående svar.
- Vil byråden vurdere tiltak på bakgrunn av rapportens anbefalinger? I tilfelle hvilke?*
Vi registrerer at kommunerevisjonen konkluderer med at Oslo kommune hadde en sentralisert og helhetlig finansforvaltning i tråd med finansreglementets krav. Vi vil vurdere de anbefalinger som revisjonen presenterer. Dette er naturlig å gjøre ved forestående revidering av finansreglementet hvor også interne rutiner vil bli gjennomgått. Omfang og innhold i rapporteringen, utover hva som allerede er hensyntatt ved årsberetningen 2011, vil også bli vurdert.
- Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?*
Det tas sikte på å fremme sak for bystyret om revidert finansreglement innen utløpet av 3. kv. 2012
- Oppfattes rapporten som nyttig for byråden?*
Ja, jfr. ovennevnte.
- Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*
Rapporten oppleves å være tilgjengelig også for lesere uten forutgående detaljkunnskap om finansforvaltning og/eller den interne organisering i byrådsavdelingen.

Byrådsavdeling for finans
Finansseksjonen

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at det er angitt feil person i siste avsnitt side 16. Det er rådgiver regnskap som mottar daglig likviditetsrapport. Fagsjef mottar denne kun i finanssjefens fravær.

Vi imøteser kontrollutvalgets behandling av rapporten.

Det er i Deres brev også bedt om en redegjørelse for hvordan byrådet fremover vil presentere kapitalkostnader og konsekvenser av disse ovenfor bystyret. Gitt nåværende befolkningsprognoser og tilhørende investeringsbehov vil det være naturlig å vie kapitalkostnader, og de konsekvenser disse har for fremtidig handlefrihet, større omtale i fremtidige budsjett og plandokumenter. I kommende kommuneplan vil konsekvensene av befolkningsveksten bli behandlet og årlige budsjett, Sak 1, del 1, kap. 4 og del 2, kap. 1, utpeker seg for nærmere omtale av kapitalkostnadene.

Med hilsen

Arild Sundberg
kommunaldirektør

Terje Ruud
finanssjef

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no