

UDVALGSRAPPORT OM

- KOMMUNERNES LÅN TIL ENERGIRENOVERING OG STØRRE IT-INVESTERINGER SAMT OM KOMMUNERNES ANVENDELSE AF VALUTALÅN OG FINANSIELLE INSTRUMENTER

Juni 2011



Udgivet af:
Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K.
Telefon: 72 26 90 00
Telefax: 72 26 90 01
E-post: im@im.dk
Hjemmeside: www.im.dk

Grafisk design: Adman Kommunikation
Foto: Colourbox
Tryk: GP Tryk
Oplag: 1.000 stk.
ISBN nr.: 978-87-7601-324-0 (trykt version)
ISBN nr.: 978-87-7601-325-7 (elektronisk version)

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og sammenfatning	4
1.1. Kommissorium for udvalg om kommunernes låntagning	4
1.2. Udvalgets sammensætning	6
1.3. Sammenfatning	7
2. Låneadgang til energibesparende foranstaltninger	10
2.1. Gældende regler om låneadgang til energibesparende foranstaltninger	10
2.2. Regler for energimærkning og energikrav i bygningsreglementet	10
2.3. Udvalgets overvejelser og anbefalinger	12
3. Model for låneadgang til større it-investeringer med et dokumenteret effektiviseringspotentiale	15
3.1. Låneadgang til visse engangsinvesteringer i forbindelse med kommunalreformen	15
3.2. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi	16
3.3. Kommende fælleskommunale it-projekter	16
3.4. Udvalgets overvejelser og anbefalinger	17
4. Kommunal formueforvaltning og låntagning i udenlandsk valuta	18
4.1. Gældende regler om formueforvaltning	18
4.2. Gældende regler om låntagning i udenlandsk valuta	19
4.3. Gældens valutasammensætning i kommunerne i 1998	20
4.4. Gældens valutasammensætning i kommunerne i 2010	20
4.5. Schweizerfranc (CHF)	21
4.6. Statens låntagning	23
4.7. Udvalgets overvejelser og anbefalinger	23
5. Kommunernes anvendelse af finansielle instrumenter (derivater)	26
5.1. Gældende regler om finansielle instrumenter og adgang til at omlægge lån	26
5.2. Derivatens gennemsigtighed og budgetsikkerhed	28
5.3. Kommunernes anvendelse af derivater	29
5.4. Statens gældsportefølje af swap-aftaler uden optioner	31
5.5. Udvalgets overvejelser og anbefalinger	31
Litteraturliste:	35
Bilag 1	36
Bilag 2	39
Bilag 3	45

1. Indledning og sammenfatning

1.1. Kommissorium for udvalg om kommunernes låntagning

1.1.1. Aftalen om kommunernes økonomi for 2011

Der er i aftalen om kommunernes økonomi for 2011 enighed mellem regeringen og KL om:

”at kommunerne i dag har gode muligheder for at låne til energibesparende investeringer, herunder til såkaldte ESCO-projekter. Derudover vil parterne i fællesskab undersøge om der er behov for at justere gældende regler yderligere med henblik på at understøtte rentabel energirenovering og energieffektivisering i kommunerne.

Der er enighed om, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet igangsætter et arbejde vedrørende en model for låneoptag til større IT-investeringer med et dokumenteret effektiviseringspotentiale.”

Som opfølgning på aftalen om kommunernes økonomi for 2011 nedsættes et udvalg, som skal vurdere kommunernes adgang til at lånefinansiere energibesparende foranstaltninger og kommunale it-investeringer med effektiviseringspotentiale.

Kommunerne har i dag automatisk låneadgang til energibesparende foranstaltninger, og det er i den kommunale lånebekendtgørelse angivet, hvilke konkrete energibesparende foranstaltninger, der er omfattet af låneadgangen. Udvalget skal inddrage afrapporteringen af 23. juni 2010 fra arbejdsgruppe om energirenovering i kommuner og regioner, herunder mulighederne for at opdatere energimærket.

Ved opstillingen af en model for låneoptag til større it-investeringer med et dokumenteret effektiviseringspotentiale skal udvalget belyse behovet herfor og beskrive fordele og ulemper ved relevante modeller.

1.1.2. Finanslovsaftalen for 2011

Med finanslovsaftalen for 2011 har regeringen indgået aftale med Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne om at igangsætte et arbejde, der skal belyse kommunernes nuværende gælds- og formueforvaltning.

Udvalget skal på den baggrund vurdere kommunernes anvendelse af finansielle instrumenter, herunder vilkårene for og adgangen til at indgå termsforretninger, swap- og optionsaftaler ved omlægning af lån samt kommunernes adgang til at optage lån i fremmed valuta.

Kommunernes låntagning er reguleret, dels hvad angår adgang til låneoptagelse, dels vedrørende vilkårene for låneoptagelsen. Lånebekendtgørelsen indeholder derimod ingen begrænsninger med hensyn til, hvor kommunerne kan optage lån. Siden 1985 har kommunerne også kunnet låne i udlandet. Kommunerne kan anvende såvel valutaoptioner som renteoptioner i forbindelse med omlægning af lån ved hjælp af bl.a. swapaftaler. Kommunerne kan således anvende optioner i det omfang, formålet er at sikre sig mod kursudsving og udsving i renten.

Udvalget skal derudover overveje, om der er behov for regulering af de gældende regler med henblik på at sikre, at der for kommunerne er den nødvendige gennemsigtighed i forhold til risici ved anvendelsen af finansielle instrumenter. Udvalget skal endvidere overveje, om markedsværdien ved finansielle instrumenter bør indgå i kommunernes regnskaber. Endelig skal udvalget vurdere behovet for at foretage en regulering af kommunernes muligheder for at optage lån i fremmed valuta samt anvende afledte finansielle instrumenter.

1.1.3. Udvalgets opgave og medlemskreds

Udvalget kan fremkomme med anbefalinger om ændringer i de kommunale låneregler vedr. de nævnte emner.

Udvalget sammensættes med repræsentanter fra KL, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet (formand).

Udvalget kan inddrage øvrige relevante parter i dets arbejde, herunder eksempelvis Klima- og Energiministeriet, Finanstilsynet, Nationalbanken og KommuneKredit.

Udvalget afgiver en samlet rapport med anbefalinger i juni 2011.

1.2. Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende sammensætning:

Styringschef Morten Mandøe, KL.

Fuldmægtig Anders Windinge, KL.

Kontorchef Søren Bjerregaard, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Chefkonsulent Trine Fugmann, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Fuldmægtig Frej Leilund, Finansministeriet.

Fuldmægtig Thorsten Meyer Larsen, Finansministeriet.

Kontorchef Søren H. Thomsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet (formand).

Chefkonsulent Bjarne Simonsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Fuldmægtig Martin Randrup Klintholm, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Udvalgets sekretariat varetages af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Afdelingschef Niels Jørgen Mau, Indenrigs- og Sundhedsministeriet deltog i udvalgets første møde.

Endvidere har chefkonsulent Renato Ezban, Energistyrelsen, specialkonsulent Ulrik Mogensen, Økonomi- og Erhvervsministeriet, specialkonsulent Eskild Stub Larsen, Klima- og Energiministeriet og fuldmægtig Ditte Lauritzen, Finansministeriet deltaget i udvalgs møde vedrørende låneadgang til energibesparende foranstaltninger. Dertil har udvalgssekretariatet afholdt møde med deltagelse af civilingeniør Ejner Jerking og fuldmægtig Line Lolk, Erhvervs- og Byggestyrelsen om energibesparende foranstaltninger.

Desuden har kontorchef Ronnie Eriksson, Økonomistyrelsen deltaget i udvalgs møde vedrørende lånemodel til større it-investeringer.

Derudover har direktør Søren Høgenhaven og direktør Johnny Munk, KommuneKredit, kontorchef Stig Nielsen, Finanstilsynet, specialkonsulent Lars Mayland Nielsen og student Christian Helbo Andersen, Nationalbankens Statsgældsforvaltning deltaget i udvalgs møde vedrørende kommunernes låntagning i udenlandsk valuta og anvendelse af finansielle instrumenter.

Endelig har udvalgssekretariatet afholdt møde med deltagelse af chefkonsulent Jan-Christian Nilsen og fuldmægtig Mia Simonsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om bogføring af finansielle instrumenter ved regnskabsaflæggelse.

Udvalget har afholdt seks møder.

1.3. Sammenfatning

1.3.1. Låneadgang til energibesparende foranstaltninger (energirenovering)

Udvalget anbefaler, at problematikken om forskellen i energikravene mellem energimærkningen udarbejdet frem til juni 2011 og bygningsreglementet BR10 imødekommes ved at tilføje en henvisning til bygningsreglementets energikrav til det eksisterende byggeri i den kommunale lånebekendtgørelse. Dette vil sikre, at kommunerne både har automatisk låneadgang til energibesparende foranstaltninger, der fremgår af energimærkningen, og de energikrav til det eksisterende byggeri, der følger af BR10.

Konkret anbefales følgende tilføjelse til lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6:

c) foranstaltninger, som følger af bygningsreglementets energikrav til det eksisterende byggeri i henhold til bekendtgørelse om offentliggørelse af bygningsreglementet.

1.3.2. Model for låneadgang til større it-investeringer med dokumenteret effektiviseringspotentiale

Udvalget anbefaler følgende model for kommunal låneoptagelse til større fælleskommunale it-investeringer med dokumenteret effektiviseringspotentiale:

1. Med udgangspunkt i handleplanen udvælger KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Finansministeriet de relevante fælleskommunale it-projekter, hvor der kan opnås låneadgang til.
2. Det meddeles til kommunerne, hvilke it-projekter der kan opnås låneadgang til samt omfanget af muligt lånetilsagn vedrørende det enkelte it-projekt.
3. Den enkelte kommune kan vedrørende et eller flere af de udvalgte it-projekter søge Indenrigs- og Sundhedsministeriet om lånetilsagn til hel eller delvis finansiering af kommunens etableringsomkostninger og/eller andel af fælles udviklingsudgifter forbundet med de udvalgte it-projekter.

1.3.3. Låntagning i udenlandsk valuta (valutalån)

Det er udvalgets anbefaling, at kommunerne forsat skal kunne optage lån i udenlandsk valuta, men at kommunernes sluteksponering ved låntagning – på linje med vilkårene for staten – skal være i danske kroner eller i euro.

Udvalget anbefaler derfor, at de kommunale låneregler justeres således, at lån optaget *efter* en revideret lånebekendtgørelses ikrafttræden alene må have sluteksponering i danske kroner eller euro.

Konkret anbefales tilføjelse til lånebekendtgørelsens § 10, stk. 3: *En kommune må ikke være sluteksponeret i anden valuta end danske kroner eller euro.*

Udvalget er bekendt med, at der er kommuner med eksisterende valutalån i bl.a. schweizerfranc, der efter de gældende løbetidsbestemmelser kan forlænges ved låne-omlægning.

Udvalget foreslår derfor, at der ved en kommende ændring af lånebekendtgørelsen indarbejdes en overgangsbestemmelse med henblik på, at eksisterende engagementer i anden valuta end danske kroner og euro inden for de gældende løbetidsregler fortsat kan omlægges i anden udenlandsk valuta.

1.3.4. Finansielle instrumenter (derivater)

Det er udvalgets anbefaling, at den kommunale lånebekendtgørelse ændres med henblik på, at kommunerne fremadrettet kun kan indgå terminsforretninger og simple rente- og valutaswap-aftaler uden optionselementer. Forslaget indebærer herved en harmonisering mellem den regionale og kommunale lånebekendtgørelse.

Konkret anbefales, at lånebekendtgørelsens § 10 stk. 3 og 4 ændres til følgende:

Stk. 3. En kommune kan indgå terminsforretninger med henblik på kurs og rentesikring i forbindelse med lånoptagelse og betaling af renter og afdrag, såfremt der ligger en konkret forpligtigelse til at betale renter og afdrag henholdsvis at modtage eller betale et beløb i fremmed valuta. En kommune må ikke være sluteksponeret i anden valuta end danske kroner eller euro.

Stk. 4. En kommune kan omlægge lån ved hjælp af simple swap-aftaler. Med henblik på kurs og rentesikring kan der i denne forbindelse anvendes terminsforretninger, men ikke optioner.

Udvalget er bekendt med, at der er kommuner med indgåede valuta-swaps til bl.a. schweizerfranc, der efter de gældende løbetidsbestemmelser kan forlænges ved låne-omlægning.

Udvalget foreslår derfor, at der ved en kommende ændring af lånebekendtgørelsen indarbejdes en overgangsbestemmelse med henblik på, at eksisterende engagementer i anden valuta end danske kroner og euro inden for de gældende løbetidsregler fortsat kan omlægges i anden udenlandsk valuta.

Endelig er det udvalgets anbefaling, at kravene til oplysning om brug af swaps og andre finansielle instrumenter skærpes i afsnit 7.2 i "Budget- og regnskabssystem for kommuner".

Udvalget anbefaler derfor, at der for hver enkelt swap-aftale og finansielle instrumenter i øvrigt, som kommunen tidligere har indgået, og som endnu ikke er udløbet bør være oplysninger om:

- Modparten (eksempelvis en bank)
- Kontraktens oprindelige hovedstol
- Kontraktens nominelle restgæld per 31. december.
- Kontrakten markedsværdi opgjort i DKK per 31. december.
- Kontraktens udløbstidspunkt
- Renteforhold, eksempelvis swap fra variabel til fast rente.
- Valutaforhold, eksempelvis swap fra DKK til EUR.

Herudover anbefaler udvalget, at kommunen i bemærkningerne til regnskabet skal opgøre andelen af den langfristede gæld, der er eksponeret i anden valuta end danske kroner, baseret på en nettoopgørelse inkl. evt. finansielle instrumenter.

Endelig anbefaler udvalget, at den kursjustering af den langfristede gæld, der efter gældende regler skal foretages i regnskabet, såfremt swaps eller andre finansielle instrumenter har betydning for værdien af restgælden, skal oplyses i bemærkningerne til regnskabet.

2. Låneadgang til energibesparende foranstaltninger

2.1. Gældende regler om låneadgang til energibesparende foranstaltninger

Kommunerne har efter gældende regler automatisk låneadgang til energibesparende foranstaltninger, og i bestemmelsen herom i lånebekendtgørelsen er angivet, hvilke konkrete energibesparende foranstaltninger, der er omfattet af låneadgangen.

Der kan for det første optages lån til udgiften til energibesparende foranstaltninger vedrørende energiforbrug, der følger af en energimærkning udarbejdet i henhold til Energistyrelsens bekendtgørelse om energimærkning af bygninger, jf. lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6, litra a. En central del af energimærkningen er forslagene til energibesparende foranstaltninger, og det er således disse konkrete foranstaltninger, der kan optages lån til.

Der kan for det andet optages lån til udgiften ved udskiftning af lyskilder og armaturer til mere økonomiske typer, anskaffelse af automatik til regulering eller styring af elforbruget samt udskiftning af elanlæg og elapparater i øvrigt til økonomiske typer, jf. lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6, litra b. Kommunerne kan således optage lån til disse udgifter, uanset om udskiftningen eller anskaffelsen følger af en energimærkning.

Adgangen til at optage lån til energibesparende foranstaltninger indebærer, at en kommune kan indgå leje- eller leasingaftaler (trediepartsfinansieringskontrakter) med henblik på at begrænse elforbruget i kommunale bygninger eller i institutioner, hvis låntagning henregnes til kommunen, uden at lånerammen belastes.

2.2. Regler for energimærkning og energikrav i bygningsreglementet

Energimærkning

Reglerne om energimærkning er fastsat med hjemmel i lov om fremme af energibesparelser i bygninger. Energimærkningen af bygninger har blandt andet til formål at give et

overblik over de energimæssige forbedringer, som er rentable at gennemføre, hvad de går ud på, hvad de koster at gennemføre, og hvor stor besparelse der kan opnås. Energimærkningen udføres af certificerede energimærkningsfirmaer.

Den seneste energimærkningsordning, der trådte i kraft den 1. februar 2011, omfatter offentlige bygninger over 250 m². Hyppigheden af mærkningen er hvert 10. år – dog kun hvert 7. år, hvis mærkningen påviser rentable energibesparelser over 5 pct. af det årlige energiforbrug.

Energimærkningen indeholder blandt andet følgende elementer:

- En mærkning af bygningens energieffektivitet ved indplaceringen af bygningen på en skala fra A1 til G.
- Rentable energibesparelser, som kan gennemføres uafhængigt af en eventuel renovering/udskiftning af bygningsdele.
- Energibesparelser, som kan overvejes i forbindelse med renoveringer/udskiftninger.

Det indgår i energimærkningen, at der altid skal tages stilling til de besparelser, der ifølge bygningsreglementet (BR10) skal gennemføres i forbindelse med udskiftninger eller reparationer.

Energimærkningen i den tidligere ordning har primært fokuseret på rentable energibesparelser. Det vil sige, at ordningen ikke omfattede besparelser i forbindelse med renoveringer, uanset at gennemførelsen heraf er et krav i bygningsreglementet.

Bygningsreglementet

Bygningsreglementet er udstedt med hjemmel i byggeloven og indeholder de gældende krav til byggeriet både ved nybyggeri og ved ændringer i eksisterende bygninger. I det gældende bygningsreglement fra 2010 (BR10) er der indført særlige energikrav til udskiftning af enkeltkomponenter i byggeriet.

I BR10 skal nye bygninger opfylde en energiramme, hvor energiforbruget er reduceret med 25 pct. i forhold til 2006-niveauet. Samtidig er der i BR10 indført en ny frivillig 2015-lavenergiklasse, hvor energiforbruget er reduceret med 50 pct. og 1. juni 2011 er en ny frivillig bygningsklasse 2020 (2020-lavenergiklasse), hvor energiforbruget er reduceret med 75 pct. i forhold til 2006-niveauet, sendt i høring. Det forventes, at bygningsklasse 2020 udstedes i august 2011.

BR10 indeholder endvidere energikrav ved ombygninger, vedligeholdelse og udskift-

ninger i eksisterende bygninger. For det første stilles energikrav til en række enkelte bygningsdele og komponenter, som bygningsejeren skal følge ved mindre renoveringer, udskiftningsarbejder og ombygninger. For det andet stilles der også krav om en række delarbejder, der i visse tilfælde skal gennemføres som eksempelvis krav om efterisolering.

2.3. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

En arbejdsgruppe bestående af Klima- og Energiministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet om initiativer til fremme af ESCO-projekter har i juni 2010 peget på, at energimærkningen for bygninger ikke nødvendigvis i alle tilfælde opfanger alle de energibesparende tiltag, som en ESCO-virksomhed vil kunne foreslå som relevante energirenoveringstiltag. Denne arbejdsgruppe har i forlængelse heraf foreslået en opdatering af energimærkningsordningen, hvor en kommune, der ønsker låneadgang til projekter, der ikke er anbefalet i et energimærke, kan forelægge disse for en energikonsulent i et certificeret firma, der herefter tager stilling til, om tiltagene falder ind under energimærkningsordningen.

Energimærkningsordningen vil fremadrettet være tilpasset og koordineret i forhold til energikravene i bygningsreglementet. For energimærkninger, der er udarbejdet frem til oktober 2011, kan der dog i visse tilfælde være energikrav i forbindelse med renoveringer og udskiftninger, der følger af bygningsreglementet i BR10, men som ikke er nævnt i energimærkningen.

Denne forskel i energikravene mellem energimærkeordningen og bygningsreglementet BR10 vil være gældende i en række år, da de energimærkninger, der udarbejdes frem til juni 2011, efter reglerne har gyldighed i 7 år.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at problematikken om forskellen i energikravene mellem energimærkningen udarbejdet frem til juni 2011 og bygningsreglementet BR10 imødekommes ved at tilføje en henvisning til bygningsreglementets energikrav til det eksisterende byggeri i den kommunale lånebekendtgørelse. Dette vil sikre, at kommunerne både har automatisk låneadgang til energibesparende foranstaltninger, der fremgår af energimærkningen og de energikrav til det eksisterende byggeri, der følger af BR10.

Konkret anbefales følgende tilføjelse til lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6:

c) foranstaltninger, som følger af bygningsreglementets energikrav til det eksisterende byggeri i henhold til bekendtgørelse om offentliggørelse af bygningsreglementet.

Energøkonomiske tiltag i nybyggeri er ikke omfattet af den automatiske låneadgang efter gældende regler.

Udvalget har drøftet spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af en udvidelse af den automatiske låneadgang til at omfatte energimæssige tiltag i nybyggeriet.

En tilpasning af lånereglerne vedrørende energibesparende foranstaltninger til at omfatte nybyggeri vurderes på den ene side at kunne give et øget incitament til nybyggeri og derigennem en mulighed for et lavere energiforbrug isoleret set.

En udvidelse af den automatiske låneadgang til også at omfatte energøkonomiske tiltag i nybyggeriet vil på den anden side indebære en lempelse af lånereglerne, hvor det ikke vil være muligt at forudsige investeringsomfanget, der vil være omfattet af en låneadgang.

De nuværende låneregler, hvor kommunernes automatiske låneadgang er begrænset, er begrundet i overordnede samfundsøkonomiske hensyn (konjunkturpolitikken), der tilsiger en regulering af omfanget af kommunernes opførelse af anlæg. Styringen af den kommunale låntagning er således et af instrumenterne til at styre anlægsaktiviteten i den offentlige sektor.

I forbindelse med de årlige forhandlinger om kommunernes økonomi mellem regeringen og KL aftales og finansieres et samlet niveau for de kommunale anlægsudgifter under hensyntagen til konjunktursituationen. Dette samlede anlægsniveau omfatter alle kommunale investeringer, herunder også energiinvesteringer i nybyggeri med undtagelse af forsyningsområdet, der er brugerfinansieret, og ældreboliger, der opføres og finansieres i henhold til lov om almene boliger.

De finansierede kommunale anlægsinvesteringer i økonomiaftalen for 2011 udgør 15 mia. kr., hvoraf 0,8 mia. kr. er finansieret ved en lånepulje, som fordeles af Indenrigs- og Sundhedsministeriet efter ansøgning. Kommunerne har således meget stor frihed i forhold til, hvilke konkrete anlægsinvesteringer de ønsker at igangsætte lokalt.

Det bemærkes, at det ikke vil være muligt at skønne over omfanget af en udvidelse af låneadgangen til finansiering af merudgifterne ved opførelse af energieffektivt nybyggeri. Dermed vil en automatisk låneadgang i forbindelse med nybyggeri give kommunerne mulighed for at finansiere et anlægsniveau, der overstiger det niveau, der er forudsat i kommuneaftalerne.

Udvalget bemærker endvidere, at der i en lang årrække har været afsat betydelige lånepuljer i kommuneaftalerne primært til finansiering af anlægsarbejder i folkeskolen og anlægsaktiviteter i kommuner med lav likviditet. En låneadgang der inden for de seneste år også har omfattet anlægsaktiviteter på dagpasnings- og ældreområdet. Hertil kommer regeringens kvalitetsfond, der i perioden 2009-2013 udmønter i alt 9 mia. kr. til medfinansiering af investeringer i folkeskolen, dagtilbud og på ældreområdet.

Kommunerne har således allerede i dag et klart incitament til i forbindelse med nybyggeri at gennemføre alle de energiinvesteringer, der kan betale sig for kommunen. Der er på den baggrund ikke behov for at øge kommunernes incitament til at foretage energiinvesteringer i forbindelse med nybyggeri.

Samlet anbefaler udvalget på den baggrund en tilføjelse til lånebekendtgørelsen, der har til formål at sikre, at kommunerne både har automatisk låneadgang til energibesparende foranstaltninger, der fremgår af energimærkningen og de energikrav til det eksisterende byggeri, der følger af bygningsreglementet BR10.

3. Model for låneadgang til større it-investeringer med et dokumenteret effektiviseringspotential

3.1. Låneadgang til visse engangsinvesteringer i forbindelse med kommunalreformen

Kommunerne har ikke efter de gældende regler låneadgang til it-investeringer.

Der blev i økonomiaftalen for 2006 afsat en lånepulje på 1 mia. kr. i 2006-2007 til kommunerne vedr. visse engangsomkostninger i forbindelse med kommunalreformen. Puljen blev med økonomiaftalen for 2007 forhøjet med 500 mio. kr. For amter/regionerne blev der tilsvarende afsat en lånepulje på 500 mio. kr. i 2006-2007.

Det blev i forbindelse med økonomiaftalerne forudsat, at hovedparten af engangsomkostningerne i forbindelse med kommunalreformen kunne afholdes inden for kommunernes og regionernes almindelige drifts- og anlægsrammer. Formålet med lånedispensationspuljen var at give adgang til at låne til investeringer, der var nødvendige af hensyn til en sikker og stabil drift ved overgangen til den nye kommunale struktur, som ikke kunne forudsættes finansieret inden for de eksisterende rammer.

Lånedispensationsadgangen var primært målrettet gennemførelsen af nødvendige, ekstraordinære investeringer i forbindelse med datakonvertering og borger/virksomhedsrettede samt højt prioriterede interne it-systemer i kommuner, som indgik i sammenlægninger, herunder kommuner som blev delt mellem flere kommuner. Det var således forudsat, at den pågældende investering var nødvendig og direkte afledt af kommunalreformen.

Der kunne endvidere i særlige tilfælde gives lånedispensationsadgang til visse bygningsinvesteringer, som fandtes nødvendige for at sikre en sikker og stabil drift.

Det var en forudsætning, at den ansøgte investering blev behandlet som en anlægsbe-

villing konteret under dranst 3 i det kommunale/regionale budget- og regnskabssystem.

Lånedispositionerne blev givet til lån med en maksimal løbetid på 5 år. Låneansøgningerne blev behandlet af det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium i samarbejde med Den Digitale Taskforce.

3.2. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi

Den første fælles digitaliseringsstrategi for den offentlige sektor blev udformet i 2001. Siden har regeringen, kommunerne og regionerne i fællesskab udarbejdet yderligere to digitaliseringsstrategier, hvor den seneste, der er udløbet med udgangen af 2010, har bestået af 35 initiativer inden for tre indsatsområder: Bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbejde.

Det fremgår af aftalen om kommunernes økonomi for 2011, at regeringen, KL og Danske Regioner er enige om, at der skal udarbejdes en ny ambitiøs digitaliseringsstrategi, der skal indgå i økonomiforhandlingerne med kommunerne og regionerne for 2012.

Af nuværende fælles digitaliseringsinitiativer kan nævnes udviklingen af den digitale dokumentboks til modtagelse af al relevant post fra kommunen, udviklingen af en fællesoffentlig infrastruktur til fjernprint og etableringen af anvendelsesmuligheder for den fælles NemSMS infrastruktur. Af andre fælles initiativer kan nævnes projekter i forbindelse med realisering af e2012-målet om fuld digital kommunikation med borgere og virksomheder og digitalisering af kommunernes administration af syge- og barseldagpenge.

Den hidtidige fællesoffentlige finansieringsmodel har været, at staten, kommunerne og regionerne hver især har bidraget med finansiering af de konkrete projekter efter varierende nøgler. Kommunernes andel har i den forbindelse været finansieret over bloktilskuddet.

3.3. Kommende fælleskommunale it-projekter

Kommunerne har i fællesskab i november 2010 udarbejdet en fælleskommunal digitaliseringsstrategi 2011-2015. Strategiens i alt 38 initiativer er fordelt på fire fagområder: Beskæftigelse, børn og skole, socialområdet samt teknik og miljø. Initiativerne er endvidere opdelt i tre tværgående fagområder: Digital borgerbetjening, digital ledelse og et konkurrencepræget marked.

Strategien er ved at blive omsat til en handlingsplan for udmøntning af de 38 initiativer. Hensigten er at samle kommunerne eller i hvert fald hovedparten af kommunerne om

fælles store initiativer frem mod 2015, hvor kommunerne skal binde sig til at investere i projekterne forud for igangsættelsen.

Investeringerne inden for rammerne af den fælleskommunale digitale strategi vil ikke nødvendigvis være omfattet af den fællesoffentlige digitale strategi. Der er således tale om investeringer, som udelukkende vedrører kommunerne. Projekterne kræver tilslutning fra en meget bred kreds af kommuner og forudsætter, at kommunerne handler i fællesskab som it-indkøber og -udvikler.

3.4. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Kommunernes bidrag til de fællesoffentlige digitaliseringsinitiativer er hidtil blevet finansieret via bloktilskuddet.

Udvalget har, jf. kommissoriet, som supplement hertil drøftet mulighederne for kommunal låneadgang til større fælleskommunale it-projekter fra den kommunale digitaliseringsstrategi og den fællesoffentlige digitale plan med et dokumenteret effektiviseringspotentiale. Det har været lagt til grund for drøftelserne, at der er tale om investeringer af væsentligt omfang for den enkelte kommune, og hvor projekterne omfatter et flertal eller en større gruppe af kommuner.

Handleplanen for udmøntning af fælleskommunale it-projekter vil dels indeholde en detaljeret projektbeskrivelse for hvert af de fælleskommunale projekter, dels vil den klargøre, hvornår de enkelte projekter kan igangsættes.

Såfremt der vurderes behov for en låneadgang, anbefaler udvalget på den baggrund følgende model for kommunal låneoptagelse til større fælleskommunale it-investeringer med dokumenteret effektiviseringspotentiale:

1. Med udgangspunkt i handleplanen udvælger KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Finansministeriet de relevante fælleskommunale it-projekter, hvortil der kan opnås låneadgang.
2. Det meddeles til kommunerne, hvilke it-projekter der kan opnås låneadgang til samt omfanget af muligt lånetilsagn vedrørende det enkelte it-projekt.
3. Den enkelte kommune kan, vedrørende et eller flere af de udvalgte it-projekter, søge Indenrigs- og Sundhedsministeriet om lånetilsagn til hel eller delvis finansiering af kommunens etableringsomkostninger og/eller andel af fælles udviklingsudgifter forbundet med de udvalgte it-projekter.

4. Kommunal formueforvaltning og låntagning i udenlandsk valuta

4.1. Gældende regler om formueforvaltning

I henhold til kommissoriet har udvalget alene undersøgt kommunernes låntagning i udenlandsk valuta. Dog har udvalget fundet det relevant at redegøre kort for reglerne om placering af kommunernes likvide midler, herunder med fokus på kommunernes muligheder for at placere midler i udenlandske valutaer mv.

§ 44 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1440 af 1. november 2010) fastsætter følgende:

”Midler, som ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, skal indsættes i pengeinstitut eller på postgirokonto eller anbringes i sådanne obligationer eller investeringsbeviser, i hvilke fondes midler kan anbringes.”

Formålet med bestemmelsen er at sikre en betryggende forvaltning af kommunens midler. Bestemmelsen er således båret af hensynet til, at kommunale aktiver ikke må anvendes til spekulation med risiko for formuetab. Bestemmelsen indeholder en efter ordlyden udtømmende angivelse af, hvorledes en kommunes midler kan anbringes.

Det er forudsat i lov om kommunernes styrelse, at kommuners midler forefindes i dansk valuta. En kommune kan således ikke indsætte midler på valutakonti med det formål at opnå en kursgevinst.

Det er ikke en kommunal opgave at foretage handel med valuta alene med det formål at skaffe kommunen en kurs- og/eller rentegevinst. En kommune vil således alene kunne anvende finansielle instrumenter i det omfang, anvendelsen heraf tjener et kommunalt formål og har en direkte sammenhæng med en konkret kommunal disposition af økonomisk eller forretningsmæssig karakter¹.

¹ Se side 371 i Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010.

Det antages endvidere, at kommuner kan anbringe midler i udenlandske pengeinstitutter, der er meddelt tilladelse og er underlagt tilsyn af de kompetente myndigheder i et EU-land under forudsætning af, at midlerne forefindes i dansk valuta.

Herudover har kommuner under visse betingelser adgang til at placere midler i visse typer obligationer og investeringsbeviser, herunder udenlandske.

For så vidt angår obligationer er det en betingelse, at obligationen handles på et reguleret marked og er udstedt i bestemte landes møntenhed, jf. § 6 i anbringelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 367 af 11. maj 2004). Det er endvidere en betingelse, at der er tale om en obligationstype, der er omfattet af ministeriets praksis i forhold til, hvilke obligationer der kan anses for at falde inden for § 44 i lov om kommunernes styrelse. Dette omfatter f.eks. stats- og realkreditobligationer, men ikke f.eks. erhvervsobligationer og indekserede obligationer.

Endelig for så vidt angår investeringsbeviser er det bl.a. i forhold til anbringelse af kommunale midler i udenlandske foreninger en betingelse, at foreningen er omfattet af EU/EØS-lovgivning svarende til lov om investeringsforeninger mv. (lovbekendtgørelse nr. 904 af 5. juli 2010 med senere ændringer), jf. § 7, stk. 1, i anbringelsesbekendtgørelsen.

4.2. Gældende regler om låntagning i udenlandsk valuta

Den kommunale lånebekendtgørelse regulerer med hjemmel i den kommunale styrelseslov adgangen til og vilkårene for låneoptagelse. Vilkaerne for kommunernes låntagning fremgår af § 10 i den kommunale lånebekendtgørelse.

§ 10. Lån kan optages som annuitetslån, serielån, eller indekslån. Løbetiden må ikke overstige 25 år, dog kan lån til opførelse eller erhvervelse af almene ældreboliger have længere løbetid inden for den grænse, der er fastsat i lov om almene boliger m.v.

Stk. 2. Lån kan endvidere optages som stående lån eller lån med en afdragsfri periode. Løbetiden for sådanne lån må højst være på 15 år og med et afdragsforløb, der højst giver en gennemsnitlig løbetid på 10 år.

Bekendtgørelsens § 10, stk. 1 og 2, fastlægger således, hvilke typer af lån kommunerne kan optage og de maksimale løbetider på lån. Der er ikke fastsat regler om, hvorvidt lån skal optages med variabel eller fast rente, eller i hvilken valuta.

Siden 1985 har kommunerne kunnet låne i udlandet og i udenlandsk valuta. Liberalise-

ringen af kommunernes låntagning i udlandet skete bl.a. ved ophævelse af finansministerens godkendelse til låntagning i udlandet.

Den kommunale lånebekendtgørelse indeholder således ingen begrænsninger med hensyn til, hvor eller i hvilke valuta kommunerne kan optage lån.

Drages der en sammenligning til forholdene for regionerne kan det noteres, at det fremgår af § 10, stk. 1 i lånebekendtgørelse nr. 1096 af 19. november 2008 om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v., at regionerne ikke må være eksponeret i anden valuta end danske kroner.

4.3. Gældens valutasammensætning i kommunerne i 1998

Lån i dansk valuta udgjorde i 1998 ca. 75 pct. af kommunernes gæld². En opgørelse i 1998 af den valutariske sammensætning af lån i udenlandsk valuta hos KommuneKredit viste, at kommunerne overvejende benyttede sig af lån i tyske D-Mark, franske Franc samt i schweizerfranc, hvorimod lån i f.eks. amerikanske Dollar eller japanske Yen kun forekom i meget beskedent omfang. Lån i udenlandsk valuta udgjorde ca. 25 pct. af den samlede gældsætning i kommunerne i 1998.

4.4. Gældens valutasammensætning i kommunerne i 2010

KommuneKredits udlån til kommunerne udgør pr. 30. september 2010 ca. 95 pct. af kommunernes langfristede gæld (eksklusiv leasingforpligtelser og lån til selvejende institutioner). Med henblik på at indhente øvrige oplysninger om kommunernes resterende låntagning i private og udenlandske penge- og realkreditinstitutter har udvalget bedt kommunerne om at deltage i en spørgeskemaundersøgelse. 96 kommuner har besvaret spørgeskemaet i februar, marts og april 2011.

Af oplysninger fra kommunerne og KommuneKredit fremgår det, at lån i udenlandsk valuta udgør ca. 13 pct. af låntagningen per 31. december 2010, jf. tabel 1.

² Se side 13 i kommentarer til "Kommunernes låntagning", 2002.

Tabel 1: Kommunale lån i KommuneKredit og i private og udenlandske pengeinstitutter i lånevaluta, per 31. december 2010:

Lånevaluta	Nominel restgæld* i KommuneKredit i mio. DKK	Nominel restgæld* i private pengeinstitutter i mio. DKK	Samlet nominel restgæld i mio. DKK	Andel i pct.
DKK	64.365	2.102	66.467	86,7
EUR	4.667	150	4.817	6,3
CHF	4.074	1.326	5.400	7,0
JPY	11	-	11	0,0
SUM	73.116	3.578	76.695	100,0

* Note: Lånenes nominelle restgæld svarer til en opgørelse til kurs 100 per 31. december 2010.
Kilde: KommuneKredit og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2011.

Den samlede kommunale låntagning er således ca. 76,7 mia. kr. på baggrund af oplysninger fra KommuneKredit og 96 besvarelser i udvalgets spørgeskemaundersøgelse om kommunal låntagning i private og udenlandske pengeinstitutter.

Til sammenligning kan oplyses, at kommunernes samlede langfristede gæld ved udgangen af 2010 på baggrund af tal fra Danmarks Statistik kan opgøres til ca. 76 mia. kr. eksklusiv kommunal gæld på ca. 5 mia. kr. vedrørende finansielt leasede aktiver.

Sammenfattende om kommunernes låntagning i udenlandsk valuta fremgår det af tabel 1, at der er optaget lån i euro for ca. 4,8 mia. kr. og for ca. 5,4 mia. kr. i schweizerfranc. Den valutariske sammensætning består i dag i hovedsagen af lån i euro (EUR) og schweizerfranc (CHF) og undtagelsesvis i japanske Yen (JPY). Der er primært optaget variabelt forrentede lån i schweizerfranc med lange løbetider.

4.5. Schweizerfranc (CHF)

Den relativt lave rente i schweizerfranc i forhold til danske kroner har i en længere årrække motiveret flere kommuner til at optage gæld i schweizerfranc. Imidlertid har flere kommuner i løbet af 2010/2011 oplevet, at restgælden opgjort i kroner på de kommunale lån optaget i schweizerfranc er øget afledt af styrkelsen af schweizerfranc over for danske kroner. Den styrkede schweizerfranc har således givet anledning til bekymring vedrørende kommunernes låntagning i schweizerfranc.

Som det fremgår af tabel 2 er den kommunale gældsætning i schweizerfranc ujævnt fordelt, hvor mere end halvdelen af landets kommuner er uden gæld i schweizerfranc.

Tabel 2: Procentfordeling af kommunal gældsætning i schweizerfranc (CHF) i KommuneKredit og private pengeinstitutter, per 31. december 2010:

Procentfordeling af kommunal gæld i CHF	Antal kommuner *
Ingen gæld i CHF	53
1-9 pct.	20
10-19 pct.	13
20-33 pct.	8
Over 33 pct.	4
SUM	98

* Note: Datagrundlaget om kommunernes gældsætning i schweizerfranc hos private pengeinstitutter er fremkommet ved 96 kommuners besvarelse af et spørgeskema om kommunernes låntagning.
Kilde: KommuneKredit og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2011

Tabel 3 nedenfor viser, at lån i schweizerfranc kun i begrænset omfang er kombineret med aftaler om valutasikringsinstrumenter med henblik på at imødegå evt. udsving i valutakursen i forhold til danske kroner.

Tabel 3: Kommunale valutilån og -swaps i schweizerfranc (CHF) i KommuneKredit og private pengeinstitutter, per 31. december 2010:

Kommunal eksponering i schweizerfranc (CHF)	Omregnet i mia. DKK
Valutilån i CHF	5,4
Restgæld på valuta-swaps fra DKK/EUR til CHF	1,3
Bruttoeksponering	6,7
Restgæld på valuta-swaps fra CHF til DKK	0,9
Nettoeksponering	5,8

Note: Datagrundlaget må forventes, at være behæftet med stor usikkerhed.
Kilde: KommuneKredit og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2011

Udover gældsætning i schweizerfranc på 5,4 mia. kr. er kommunerne yderligere slut-eksponeret overfor schweizerfranc via valuta-swaps for ca. 0,4 mia. kr. Nettoeksponering for kommunerne under ét er således på ca. 5,8 mia. kr. over for schweizerfranc.

Hvorvidt kommunerne vil komme til at realisere et valutakurstab eller -gevinst på eksisterende valutilån og -swaps afhænger af, hvornår de eksisterende kontrakter udløber og af den fremtidige valutakursudvikling.

4.6. Statens låntagning

Staten følger en norm for låntagning, der indebærer, at staten låner/udsteder i danske kroner for at dække de løbende underskud og afdrag på indenlandsk gæld. Lån i udenlandsk valuta er således optaget af hensyn til valutareserven. Dermed understøttes en adskillelse af finans- og pengepolitikken.

Valutakursrisikoen begrænses ved, at staten i forbindelse med udenlandsk låntagning i andre valutaer end euro i forbindelse med låntagning indgår valuta-swaps³, så den udenlandske gæld kun er eksponeret i euro. Eksponeringen i euro skal ses i sammenhæng med fastkurspolitikken i forhold til denne valuta.

Udvalget har noteret sig, at erfaringen fra staten er, at der på længere sigt ikke er nogen væsentlig gevinst ved låntagning i andre valutaer. Erfaringen har været, at det er muligt at opnå rentebesparelser i en periode, men at besparelsen typisk bliver modgået af valutakurstab i enkelte år. En af grundene til, at staten omlagde sin udenlandske valutaeksponering til alene at være over for euro var således at undgå udsving i omkostningerne i enkelte år som følge af valutakursbevægelser.

Samlet er staten således kun eksponeret i danske kroner og over for euro.

4.7. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har gennemgået de gældende regler for kommunernes formueforvaltning. Der er som beskrevet tale om, at kommunerne skal placere deres frie midler i danske kroner medmindre kommunerne har økonomiske betalingsforpligtigelser i udenlandsk valuta.

I forhold til låntagning har kommunerne i dag fri adgang til at optage lån i udenlandsk valuta og har således videre adgang til at optage lån i udenlandsk valuta end regionerne og staten.

På baggrund af de indsamlede data om kommunernes låntagning i udenlandsk valuta har udvalget bemærket, at lån i udenlandsk valuta udgør en mindre andel af den kommunale låntagning i 2010 (ca. 13 pct.) end i 1998 (ca. 25 pct.). Det fremgår endvidere, at den udenlandske låntagning – ud over i euro – som altovervejende hovedregel er foretaget i schweizerfranc. Gældsætningen i schweizerfranc er meget forskelligt fordelt blandt kommunerne.

³ Staten indgår alene simple, såkaldte "plain vanilla", valuta- såvel som renteswaps.

Renten på lån optaget i schweizerfranc har igennem en længere årrække været lavere end renten på lån optaget i danske kroner. Modstykket til den lavere rente i danske kroner og euro er imidlertid en valutakursrisiko, der har været aktuel inden for de seneste år. Ved at optage (udækkede) lån i f.eks. schweizerfranc er kommunerne således eksponeret overfor ændringer i valutakursen, hvilket kan have konsekvenser for restgælden i kroner samt betalingerne på gælden.

Det må forventes, at kurser og renter på sigt tilpasser sig, så evt. rentegevinster udjævnes over tid. Det kan derfor ikke forudsættes, at der er permanente rentegevinster forbundet med at optage lån i udenlandsk valuta.

Drøftelsen i udvalget har derfor ikke mindst kredset om, hvorvidt der kan identificeres hensyn, som tilsiger, at kommuner fortsat skal kunne optage lån i udenlandsk valuta i videre udstrækning, end hvad der er gældende for staten.

Det er udvalgets samlede vurdering, at der ikke findes sådanne hensyn. Udvalget finder dog anledning til at understrege, at det afgørende for valutakursrisikoen ikke er, hvilken valuta et lån er optaget i, men hvilken valuta lånet er sluteksponeret i.

På den baggrund er det udvalgets anbefaling, at kommunerne fortsat skal kunne optage lån i udenlandsk valuta, men at kommunernes sluteksponering ved låntagning – på linje med vilkårene for staten – skal være i danske kroner eller i euro.

Udvalget anbefaler derfor, at de kommunale låneregler justeres således, at lån optaget *efter* en revideret lånebekendtgørelses ikrafttræden alene må have sluteksponering i danske kroner eller euro.

Konkret anbefales tilføjelse til lånebekendtgørelsens § 10, stk. 3: *En kommune må ikke være sluteksponeret i anden valuta end danske kroner eller euro.*

Ændringerne træder i kraft ved offentliggørelse af ny lånebekendtgørelse.

Udvalget er bekendt med, at der er kommuner med eksisterende valutalån i bl.a. schweizerfranc, der efter de gældende løbetidsbestemmelser kan forlænges ved låneomlægning.

Udvalget foreslår derfor, at der ved en ændring af lånebekendtgørelsen indarbejdes en overgangsbestemmelse med henblik på, at eksisterende engagementer i anden valuta end danske kroner og euro inden for de gældende løbetidsregler fortsat kan omlægges i anden udenlandsk valuta.

Udvalget understreger dog, at kommuner, der vælger at løbetidsforlænge et eksisterende engagement med eksponering i anden valuta end danske kroner og euro, påtager sig en valutakursrisiko.

5. Kommunernes anvendelse af finansielle instrumenter (derivater)

5.1. Gældende regler om finansielle instrumenter og adgang til at omlægge lån

Den kommunale lånebekendtgørelse fastlægger følgende:

§ 10. Lån kan optages som annuitetslån, serielån, eller indekslån. Løbetiden må ikke overstige 25 år, dog kan lån til opførelse eller erhvervelse af almene ældreboliger have længere løbetid inden for den grænse, der er fastsat i lov om almene boliger m.v.

Stk. 2. Lån kan endvidere optages som stående lån eller lån med en afdragsfri periode. Løbetiden for sådanne lån må højst være på 15 år og med et afdragsforløb, der højst giver en gennemsnitlig løbetid på 10 år.

Stk. 3. En kommune kan indgå terminsforretninger og anvende valutaoptioner og renteoptioner med henblik på kurs- og rentesikring i forbindelse med lånoptagelse og betaling af renter og afdrag, såfremt der foreligger en konkret forpligtelse til at betale renter og afdrag henholdsvis at modtage eller betale et beløb i fremmed valuta.

Stk. 4. En kommune kan omlægge lån ved hjælp af swap-aftaler. Med henblik på kurs- og rentesikring kan der i denne forbindelse anvendes optioner.

Dertil omfatter lånereglerne en generel adgang til at omlægge lån betinget af, at det nye lån optages således, at lånets provenu fuldt ud anvendes til indfrielse af eksisterende lån. Denne adgang kan ses i sammenhæng med hensynet til at gøre det muligt for kommunerne at opnå en mere fordelagtig rente. Derimod er det ikke hensigten, at konvertering skal medføre en øjeblikkelig likviditetsgevinst, men skal være provenuneutral, såfremt omlægningen skal være neutral i forhold til kommunernes låneramme. Derfor skal det understreges, at lånereglerne ikke indeholder en adgang for kommunerne til at refinansiere afdrag på eksisterende lån.

Terminsforretninger kan kommunerne indgå i det omfang den enkelte terminsforretning har direkte relation til en konkret økonomisk eller forretningsmæssig disposition, der tilgodeser et lovligt kommunalt formål og indebærer en forpligtelse for kommunen til at betale eller modtage et beløb, herunder i fremmed valuta. Således kan en kom-

mune købe eller sælge fremmed valuta mod danske kroner på termin, når det sker som et led i opfyldelsen af en betalingsforpligtelse. Der kan endvidere være tale om en renteterminsforretning, hvis kommunen ønsker lånerenten fastlåst i forhold til den faktiske udvikling. Der kan ikke indgås terminsforretninger på baggrund af en forventet lånoptagelse eller for at spekulere, idet det ikke er en kommunal opgave at spekulere på penge- og valutamarkeder.

Swap betyder at bytte, idet en swap er en aftale mellem to eller flere parter om at bytte betalingsforpligtelser på aftalte vilkår over en aftalt periode. En swap kan anvendes til omlægning af et lån – i hele eller en del af løbetiden.

Som beskrevet i vejledningen til den kommunale lånebekendtgørelse kan kommuner indgå swap-aftaler, hvis bekendtgørelsens betingelser for låneomlægning er overholdt, og der redegøres for hver swap i regnskabsbemærkningerne. Swaps sidestilles således med omlægning af lån, jf. reglerne for maksimal løbetid i lånebekendtgørelsens § 10, stk. 1-2. Ifølge "Budget- og regnskabssystem for kommuner" skal der i bemærkningerne til regnskabet redegøres for de swap-aftaler, som kommunen har indgået, herunder aftaler, som er indgået i tidligere regnskabsår, men som fortsat løber. Det drejer sig om oplysninger om swap-modparten, størrelsen af restgælden, udløbstidspunktet samt oplysninger om valuta og rente. Endvidere skal den langfristede gæld ved brug af swaps kursjusteres ultimo året, såfremt anvendelsen af swaps har betydning for værdien af restgælden.

Der kan ikke indgås swap-aftaler på beløb, der allerede er betalt som led i lånets afvikling. Der skal være indgået en låneaftale om betaling af renter og afdrag på nærmere aftalte fremtidige tidspunkter. Der kan ikke indgås swaps med underliggende lån, der endnu ikke er optaget. Hvis et lån i forbindelse med hvilket, der er indgået swap-aftaler, indfries skal swap-aftalerne ligeledes bringes til ophør eller neutraliseres.

Adgangen til at indgå terminsforretninger og swap-aftaler skal bl.a. ses i forbindelse med den generelle adgang til omlægning af lån. Lån kan konverteres til nye lån, såfremt den totale finansiering overholder vilkårene for kommunal låntagning. Dette indebærer, at evt. kursgevinster eller kurstab på lånet, der omlægges fra, kan medregnes i lånet, der omlægges til. Kursgevinster eller -tab kan opgøres inkl. kursgevinster eller tab på evt. finansielle instrumenter (swaps m.v.), der er knyttet til lånet der omlægges fra, og som derfor skal ophæves ved låneomlægning.

Optioner fik kommuner og amter adgang til at anvende i 1996 i forbindelse med omlægning af lån ved hjælp af swap-aftaler (derivat-aftaler).

En valutaoption er en rettighed til at købe eller sælge valuta til en aftalt kurs på et aftalt tidspunkt. Der er tale om en ret - men ikke en pligt - til at opfylde de indgåede aftaler, for hvilke der betales en præmie. En renteoption giver på samme måde ved køb indehaveren ret – men ikke pligt – til at sikre en rente på lån i en nærmere aftalt periode.

Optioner kan anvendes af kommunerne i det omfang, formålet er at sikre sig mod kursudsving og udsving i renten. Arrangementer med anvendelse af optioner kan kun anvendes med henblik på kurssikring og sikring af renten i forbindelse med en konkret betalingsforpligtelse.

Der skal i bemærkningerne til regnskabet redegøres for de optioner, som kommunen har indgået i årets løb samt de optioner, som er indgået i tidligere regnskabsår, men som fortsat løber. Redegørelsen skal omfatte omfanget af optionen, optionsmodpart, løbetid samt oplysninger om valuta og rente.

Den nuværende regionale lånebekendtgørelse giver ikke regionerne mulighed for at anvende optioner, men derimod terminsforretninger med henblik på kurs- og rentesikring.

5.2. Derivatets gennemsigthed og budgetsikkerhed

Efter lånebekendtgørelsen kan kommuner indgå standardiserede og simple rente- og valutaswaps eller strukturerede og komplekse ("special-designede") swaps, herunder swaps med bl.a. swaptioner, cancellerbare swaps og indekserede swaps m.v.

En swaption er en option på en renteswap. En køber af en swaption erhverver således retten, men ikke pligten til at indgå en renteswap på et på forhånd aftalt tidspunkt og til en på forhånd aftalt rente. Køber betaler for rettigheden på tidspunktet for indgåelse af aftalen. Swaptioner anvendes typisk til at afdække et variabelt lån mod rentestigninger eller til at afdække et fast forrentet lån mod rentefald.

Cancellable swaps kan være sammensat som en kombination af en almindelig renteswap, hvor kommunen eksempelvis betaler en fast rente og modtager en variabel rente, samt en eller flere solgte swaptioner. Salg af swaptioner giver kommunen et provenu på tidspunktet for aftaleindgåelsen. Provenuet skal ses i sammenhæng med, at kommunen sælger optionen til at indgå en ny renteswap. Når/hvis optionen indløses af modparten, indtræder kommunen i en ny swap, der helt eller delvist annullerer virkningen af den oprindelige swap. Kommunen bestemmer derfor ikke, hvorvidt modparten vælger at gøre brug af sin ret. Salget af en option indebærer således, at køberen kan fastlægge en del af kommunens rentebetalinger i de år, hvor optionen gælder.

Indekserede swaps tilhører kategorien af swaps, hvor kommunen betaler en rente som afhænger enten af udviklingen i et indeks eller forskellen mellem to eller flere indeks. Indekset kan være skabt af udbyder af derivataftalen eller kan være et indeks, som handles på en børs. Indekserede swaps har ofte et højt kompleksitetsniveau.

Komplekse finansielle instrumenter kan være vanskelige at prissætte samt – bl.a. afledt heraf – at overføre til andre modparter, og brugen af disse stiller krav til, at kommunerne forstår, overvåger og forholder sig til, hvordan den enkelte derivataftale udvikler sig under forskellige økonomiske scenarier, eller får uafhængig ekstern rådgivning hertil. Salget af en option indebærer f.eks., at en modpart (bank) i kraft af den købte rettig-
hed kan bestemme, hvad en del af kommunens rentebetaling skal være i de år, hvor optionen gælder.

Kommunerne kan således løbe en risiko ved at anvende finansielle instrumenter, som i flere tilfælde kan være svært gennemskuelige.

Det fremgår af udvalgets undersøgelse, at 61 kommuner ikke anvender uvildige eksterne finansielle rådgivere før kontraktindgåelse om bl.a. finansielle instrumenter og at 25 kommuner ikke sammenholder regnskabers redegørelser om bl.a. finansielle instrumenter med kommunens finansielle gældsstrategi jf. bilag 2.

I udvalgets drøftelser har bilag 3 endvidere indgået, hvor KommuneKredit vurderer en række derivattyper efter derivaternes gennemsigtighed og anvendelsesmuligheder set i forhold til kommunernes mulighed for at opnå budgetsikkerhed ved renteudsving.

5.3. Kommunernes anvendelse af derivater

De nuværende regler i lånebekendtgørelsen er udformet på et tidspunkt, hvor der næppe var tænkt i de ganske komplekse finansielle instrumenter, som markedet i dag udbyder. De formelle regler for kommunernes låntagning rummer derfor i dag en forholdsvis vid adgang til anvendelse af swaps, terminsforretninger og optioner.

Markedet for finansielle instrumenter er produkter i konstant udvikling og spænder i dag over alt fra helt simple rente- og valutaswaps til meget komplekse og sammensatte produkter.

Kommuner anvender typisk finansielle instrumenter såsom swaps med henblik på at opnå højere grad af budgetsikkerhed ved rentesving.

KommuneKredit, der er den største kreditformidler til kommunerne, oplyser, at de

udelukkende tilbyder udlån samt "standard swaps", dvs. simple rente- og valutaswaps uden tilknyttede optionselementer. Aftalerne indeholder gældsforpligtigelser for ca. 2,9 mia. kr.

I forbindelse med det udsendte spørgeskema til kommunerne er der derudover indhentet oplysninger om kommunernes finansielle derivataftaler i private og udenlandske penge- og realkreditinstitutter. Resultatet fremgår af tabel 4 nedenfor, der viser, at 96 kommuner har indgået 279 derivataftaler for ca. 18,2 mia. kr.

Tabel 4: Derivat-aftaler i private pengeinstitutter, per 31. december 2010:

Derivatyper	Antal aftaler	Nominel restgæld * (i hele mio. DKK)	Aftalernes gennemsnitlige restløbetid (i hele år)
Renteterminsforretning (FRA)	-	-	-
Valuteterminsforretning i CHF	2	70	3
Renteswap variabel → fast	170	10.727	4
Renteswap fast → variabel	12	794	4
Renteswap variabel → variabel	4	395	7
Renteswap variabel	3	98	4
Valutaswap DKK → EUR	5	219	4
Valutaswap DKK → CHF	24	925	5
Valutaswap EUR → DKK	1	67	2
Valutaswap CHF → DKK	9	875	3
Valutaswap DKK → JPY	1	140	8
Valutaswap EUR → CHF	1	46	5
Købt Cap ("loft")	14	293	4
Solgt Cap	1	136	21
Købt Floor ("gulv")	-	-	-
Solgt Floor	2	42	1
Collar ("bånd")	-	-	-
Købt Swaption	2	159	4
Solgt Swaption	7	549	3
Cancelbar Swap	13	1.100	7

Barriere Swap	4	376	2
Step-up-Swap	1	469	20
Indekseret Swap	3	677	10
Inflationsswap	-	-	-
Sum	279	18.157	4

* Note: Ved opgørelse af nominal restgæld på swaps angives restgælden til kurs 100 på det swap-ben, der matcher aftalens underliggende lån. Oplysninger om "Markedsværdi" og "Nettomarkedsværdi" er ikke angivet, idet oplysninger er sammenblandede og derfor ikke er konsistente ved opgørelse. Furesø-aftalen af 8. marts 2011 reducerer restgælden på indgåede swap-aftaler med ca. 2,6 mia. kr. Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2011.

Kommunerne har med de private pengeinstitutter indgået 230 simple rente- og swap-aftaler for ca. 14,3 mia. kr. og 47 strukturerede swap-aftaler med bl.a. optionselementer for ca. 3,8 mia. kr. Endelig fremgår det, at kommunerne stort set ikke indgår rente- og valutaterminsforretninger med private pengeinstitutter⁴.

5.4. Statens gældsportefølje af swap-aftaler uden optioner

Staten har anvendt swaps i knap 30 år. Swaps indgår som en integreret del af den samlede forvaltning af statsgælden, enten tilknyttet specifikke lån eller som portefølje-swaps for at styre den overordnede rente- og valutakurseksponering.

Staten indgår kun simple rente- og valutaswaps.

5.5. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

På baggrund af de indhentede oplysninger om kommunernes anvendelse af finansielle instrumenter har udvalget konstateret, at kommunerne helt overvejende benytter simple rente- og valutaswap-aftaler. Der ses imidlertid også en anvendelse af mere strukturerede swap-aftaler, herunder med optioner.

Udvalget har drøftet udviklingen af de stadig mere komplicerede finansielle instrumenter set i relation til, hvorvidt der er tale om aftaler med stor gennemsigtighed for de kommunale beslutningstagere og graden af kommunal budgetsikkerhed ved renteudsving på de finansielle markeder.

⁴Valutaterminsforretninger er valutaveksling, der sker på andre tidspunkter end to bankdage før valørdagen (hvilket er betegnet som en valutaspotforretning). 95 pct. af kommunerne med valutalån hos KommuneKredit, har afgivet fuldmagt til KommuneKredit, til at indgå valutaterminsforretninger med henblik på valutavekslinger til brug for kommunernes betaling af ydelse på valutalån.

Udvalget finder, at det særligt er ved anvendelsen af optionselementer i de komplekse finansielle instrumenter, at gennemsigtigheden og kommunernes budgetsikkerhed forringes.

Staten benytter som anført alene simple rente- og valutaswap-aftaler uden options-elementer og tilsvarende er regioner i henhold til den regionale lånebekendtgørelse afskåret fra at benytte optioner. Udvalget har derfor på denne baggrund overvejet, hvorvidt der er forhold, som taler for at opretholde kommunernes adgang til at benytte mere komplicerede finansielle instrumenter med bl.a. optioner.

Det kan anføres som begrundelse for, at kommuner skal kunne anvende mere komplekse former for finansielle instrumenter, at kommunerne herved optimalt set får adgang til at udnytte alle de valgmuligheder, som det finansielle marked tilbyder. Herved skulle kommunerne set i forhold til en mere begrænset adgang til benyttelse af instrumenterne – optimalt set – også blive i stand til at tilpasse sig til det finansielle marked og til kommunens specifikke behov og præferencer.

Det er dog samtidig udvalgets vurdering, at disse hensyn ikke kan ses uafhængigt af det finansielle vidensberedskab, som kommunerne i praksis er i besiddelse af, og den kompleksitet som instrumenterne selv med avanceret finansiell styring tilfører den finansielle forvaltning. Dette omfatter, at kommunerne enten løbende skal overvåge og forholde sig til, hvordan komplekse finansielle engagementer udvikler sig under forskellige økonomiske situationer på de finansielle markeder, eller søge uafhængig eksternt rådgivning i denne forbindelse.

På den baggrund er det udvalgets anbefaling, at den kommunale lånebekendtgørelse ændres med henblik på, at kommunerne fremadrettet kun kan indgå terminsforretninger og simple rente- og valutaswap-aftaler uden optionselementer. Forslaget indebærer herved en harmonisering mellem den regionale og kommunale lånebekendtgørelse.

Konkret anbefales, at lånebekendtgørelsens § 10 stk. 3 og 4 ændres til følgende:

Stk. 3. En kommune kan indgå terminsforretninger med henblik på kurs og rentesikring i forbindelse med lånoptagelse og betaling af renter og afdrag, såfremt der ligger en konkret forpligtigelse til at betale renter og afdrag henholdsvis at modtage eller betale et beløb i fremmed valuta. En kommune må ikke være sluteksponeret i anden valuta end danske kroner eller euro.

Stk. 4. En kommune kan omlægge lån ved hjælp af simple swap-aftaler. Med henblik på kurs og rentesikring kan der i denne forbindelse anvendes terminsforretninger, men ikke optioner.

Ændringerne træder i kraft ved offentliggørelse af ny lånebekendtgørelse. I vejledningen til lånebekendtgørelsen defineres, hvad der forstås ved simple swap-aftaler.

Udvalget er bekendt med, at der er kommuner med indgåede valuta-swaps til bl.a. schweizerfranc, der efter de gældende løbetidsbestemmelser kan forlænges ved låne-omlægning.

Udvalget foreslår derfor, at der ved en ændring af lånebekendtgørelsen indarbejdes en overgangsbestemmelse med henblik på, at eksisterende engagementer i anden valuta end danske kroner og euro inden for de gældende løbetidsregler fortsat kan omlægges i anden udenlandsk valuta.

Udvalget understreger dog, at kommuner, der vælger at løbetidsforlænge et eksisterende engagement med eksponering i anden valuta end danske kroner og euro, påtager sig en valutakursrisiko.

Endelig er udvalget blevet bedt om at overveje, om markedsværdien ved finansielle instrumenter bør oplyses i kommunernes regnskaber.

Efter gældende regler er der alene krav om at kursjustere den langfristede gæld ultimo regnskabsåret, såfremt swaps eller andre finansielle instrumenter har betydning for værdien af restgælden. Kursjusteringen foretages med direkte modpost på egenkapitalen. Der er således ikke krav om at synliggøre kursjusteringen og redegøre for den i regnskabsbemærkningerne, og det kan derfor være vanskeligt at gennemskue, hvilken betydning brugen af swaps eller andre finansielle instrumenter har for værdien af kommunens langfristede gæld og egenkapitalen.

På den baggrund er det udvalgets anbefaling, at kravene til oplysning om brug af swaps og andre finansielle instrumenter skærpes i afsnit 7.2 i "Budget- og regnskabs-system for kommuner". I følge gældende regler skal der i bemærkningerne til regnskabet redegøres for de swap-aftaler, som kommunen har indgået, herunder aftaler, som er indgået i tidligere regnskabsår, men som fortsat løber. Det drejer sig om oplysninger om swapmodparten, størrelsen af restgælden, udløbstidspunktet samt oplysninger om valuta og rente.

Udvalget anbefaler, at der for hver enkelt swap-aftale og finansielle instrumenter i øvrigt, som kommunen tidligere har indgået, og som endnu ikke er udløbet bør være oplysninger om:

- Modparten (eksempelvis en bank)
- Kontraktens oprindelige hovedstol
- Kontraktens nominelle restgæld per 31. december.
- Kontrakten markedsværdi opgjort i DKK per 31. december.
- Kontraktens udløbstidspunkt
- Renteforhold, eksempelvis swap fra variabel til fast rente.
- Valutaforhold, eksempelvis swap fra DKK til EUR.

Herudover anbefaler udvalget, at kommunen i bemærkningerne til regnskabet skal opgøre andelen af den langfristede gæld, der er eksponeret i anden valuta end danske kroner, baseret på en nettoopgørelse inkl. evt. finansielle instrumenter.

Endelig anbefaler udvalget, at den kursjustering af den langfristede gæld, der efter gældende regler skal foretages i regnskabet, såfremt swaps eller andre finansielle instrumenter har betydning for værdien af restgælden, skal oplyses i bemærkningerne til regnskabet.

Litteraturliste:

Bekendtgørelse nr. 1311 af 15. december 2009 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

Vejledning nr. 9554 af 26. juni 2009 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

”Kommunernes låntagning” med kommentarer (og ministeriets praksis) fra Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

Bekendtgørelse nr. 1096 af 19. november 2008 om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

”Lov om kommunernes styrelse – Normalforretningsorden” med kommentarer fra Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010.

Bilag 1

”Kommissorium for udvalg om kommunernes låntagning

1. Der er i aftalen om kommunernes økonomi for 2011 enighed mellem regeringen og KL om:

”at kommunerne i dag har gode muligheder for at låne til energibesparende investeringer, herunder til såkaldte ESCO-projekter. Derudover vil parterne i fællesskab undersøge om der er behov for at justere gældende regler yderligere med henblik på at understøtte rentabel energirenovering og energieffektivisering i kommunerne.

Der er enighed om, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet igangsætter et arbejde vedrørende en model for låneoptag til større IT-investeringer med et dokumenteret effektiviseringspotentiale.”

Som opfølgning på aftalen om kommunernes økonomi for 2011 nedsættes en arbejdsgruppe, som skal vurdere kommunernes adgang til at lånefinansiere energibesparende foranstaltninger og kommunale it-investeringer med effektiviseringspotentiale.

Kommunerne har i dag automatisk låneadgang til energibesparende foranstaltninger, og det er i den kommunale lånebekendtgørelse angivet, hvilke konkrete energibesparende foranstaltninger, der er omfattet af låneadgangen. Udvalget skal inddrage afrapporteringen af 23. juni 2010 fra arbejdsgruppe om energirenovering i kommuner og regioner, herunder mulighederne for at opdatere energimærket.

Ved opstillingen af en model for låneoptag til større it-investeringer med et dokumenteret effektiviseringspotentiale skal udvalget belyse behovet herfor og beskrive fordele og ulemper ved relevante modeller.

2. Med finanslovsaftalen for 2011 har regeringen indgået aftale med Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne om at igangsætte et arbejde, der skal belyse kommunernes nuværende gælds- og formueforvaltning.

Arbejdsgruppen skal på den baggrund vurdere kommunernes anvendelse af finansielle instrumenter, herunder vilkårene for, og adgangen til, at indgå terminterretninger, swap- og optionsaftaler ved omlægning af lån, samt kommunernes adgang til at optage lån i fremmed valuta.

Kommunernes låntagning er reguleret, dels hvad angår adgang til låneoptagelse, dels vedrørende vilkårene for låneoptagelsen. Lånebekendtgørelsen indeholder derimod ingen begrænsninger med hensyn til, hvor kommunerne kan optage lån. Siden 1985 har kommunerne også kunnet låne i udlandet. Kommunerne kan anvende såvel valutaoptioner som renteoptioner i forbindelse med omlægning af lån ved hjælp af bl.a. swapaftaler. Kommunerne kan således anvende optioner i det omfang formålet er at sikre sig mod kursudsving og udsving i renten.

Arbejdsgruppen skal derudover overveje, om der er behov for regulering af de gældende regler med henblik på at sikre, at der for kommunerne er den nødvendige gennemsigtighed i forhold til risici ved anvendelsen af finansielle instrumenter. Arbejdsgruppen skal endvidere overveje, om markedsværdien ved finansielle instrumenter bør indgå i kommunernes regnskaber. Endelig skal arbejdsgruppen vurdere behovet for at foretage en regulering af kommunernes muligheder for at optage lån i fremmed valuta samt anvende afledte finansielle instrumenter.

Arbejdsgruppen kan fremkomme med anbefalinger om ændringer i de kommunale låneregler vedr. de nævnte emner.

Udvalget sammensættes med repræsentanter fra KL, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet (formand).

Udvalget kan inddrage øvrige relevante parter i dets arbejde, herunder eksempelvis Klima- og Energiministeriet, Finanstilsynet, Nationalbanken og Kommunekredit.

Udvalget afgiver en samlet rapport med anbefalinger i april 2011.”

Uddrag af Aftale om den kommunale økonomi for 2011

”Regeringen og KL er enige om, at kommunerne i dag har gode muligheder for at låne til energibesparende investeringer, herunder til såkaldte ESCO-projekter. Derudover vil parterne i fællesskab undersøge, om der er behov for at justere gældende regler yderligere med henblik på at understøtte rentabel energireovering og energieffektivisering i kommunerne.

Der er enighed om, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet igangsætter et arbejde vedrørende en model for låneoptag til større IT-investeringer med et dokumenteret effektiviseringspotential.”

Uddrag af Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne om finansloven for 2011

"Kommunernes gælds- og formueforvaltning

Der er indikationer på, at nogle kommuner i gælds- og formueforvaltningen anvender avancerede finansielle instrumenter og lån i fremmed valuta, som ikke nødvendigvis afspejler et behov for at afdække kommunale risikoeksponeringer.

Regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne er enige om, at der ikke skal foretages finansiell spekulation for borgernes penge. Forligspartierne er derfor enige om at igangsætte et arbejde, der skal belyse kommunernes nuværende gælds- og formueforvaltning. Som led heri skal det blandt andet overvejes, om der bør ske en regulering af kommunernes muligheder for at optage lån i fremmed valuta samt anvende afledte finansielle instrumenter. Arbejdet skal afsluttes i foråret 2011."

Bilag 2

96 kommunale svar på spørgeskema omhandlende kommunernes låntagning i udenlandsk valuta samt anvendelse af finansielle valuta- og rentesikringsinstrumenter (derivataftaler) i private og udenlandske realkredit- og pengeinstitutter

Generelle spørgsmål om kommunens låntagning:

	Spørgsmål	Ja	Nej	"0"
1.	Har kommunen (en politisk vedtaget) finansiell strategi eller plan?	85	11	.
2.	Anvender kommunen uvildige eksterne finansielle rådgivere som ikke har relation til modparten, til bl.a. at gennemgå kommunens evt. valuta- og rentesikringsinstrumenter såsom swaps mv. før kontraktindgåelse?	35	61	.
3.	Indeholder regnskabet en redegørelse om kommunens anvendelse af valuta- og rentesikringsinstrumenter ved bl.a. terminsforretninger, swap- og optionsaftaler i årets løb?	67	29	.
4.	Hvis ja, sammenholdes regnskabet redegørelse med den finansielle strategi eller plan? (hvis nej til spm. 3, svares 0 her)	42	25	29
5.	Hvis ja, forelægges redegørelsen for kommunens økonomiudvalg? (hvis nej til spm. 3, svares 0 her)	48	13	35

6. Beskriv kort, hvordan kommunen sikrer, at den finansielle strategi eller plan efterleves/overholdes?		
	Kategoriseret til følgende 4 svar:	Antal
A	Ved løbende kontrol	23
B	Økonomiudvalgsmøder 1-2 gange årligt	13
C	I samarbejde med ekstern rådgiver	29
D	Andet	22
	Sum	87

Angiv samlet status for kommunens gæld i lånevaluta i private og udenlandske realkredit- og pengeinstitutter (banker dvs. eksklusiv KommuneKredit) frem til 31. december 2010:

For lånevalutaer, som kommunen ingen lån har i, udfyldes kolonnen Antal lån med et nul. Bemærk, at skemaet i de to næstnederste rækker tilbyder mulighed for at anføre to yderligere lånevalutaer.

Lånevaluta	Antal lån	Nominel restgæld (1) (a) (hele mio. kr)	Markeds-værdi af restgæld (1) (b) (hele mio. kr)	Nettomarkeds-værdi (1) (a)-(b) (hele mio. kr)	Låneaftalernes gennemsnitlige restløbetid (7)	
					Samlet restløbetid	(Gennemsnitlig løbetid i hele år)
DKK	700	2102	1004	800	722	1
EUR	8	150	63	95	35	4
CHF	26	1326	1024	320	107	4
JPY	0	0	0	0	0	0
Sum	734	3578	2091	1215	861	1

1) Lånenes nominelle restgæld angives til kurs 100 pr. 31. december 2010. Ved opgørelse af markedsværdi angives evt. over- eller underkurs, såfremt lånene var indfriet pr. 31. december 2010. Negativ nettomarkeds-værdi angives med minus.

(7) Den gennemsnitlige restløbetid angives som et vægtet gennemsnit: Eksempelvis 11,7 år ved lån på 10 mio. kr. (restløbetid 5 år) og 20 mio. kr. (restløbetid 15 år). Beregningen er $10/(10+20)*5 + 20/(10+20)*15 = 11,7$.

Det skal fortsat bemærkes, at der alene anmodes om oplysninger om kommunale låneaftaler med private og udenlandske realkredit- og pengeinstitutter (banker) og *ikke* om lån i KommuneKredit, som allerede er ministeriet bekendt.

Lånetype i alle valutaer	Variabelt forrentet (i pct)	Fastforrentet (i pct)	Anden forrentning (i pct)	I alt (i pct)
6b. Angiv lånetypens procentvise fordeling summeret i alle valuta ved vægtet gennemsnit pr. 31. december 2010:				

Som svar på spørgsmål 6b er indsat følgende tabel

Forrentningstype:		Antal	Procent
A	Mest i variabelforrentning	28	29 %
B	Mest i fastforrentning	33	35 %
C	Mest i anden forrentning	5	5 %
D	Ikke svaret	29	31 %
	Sum	95	100 %

Note: Den procentvise fordeling viser at 35 % af de kommuner der har svaret på spørgsmålet, har optaget mest af deres gæld som fastforrentet gæld. Det er ikke muligt at sige noget om den samlede kommunale gældsfordeling, da de absolutte tal ikke er til rådighed.

Angiv samlet status for kommunens derivataftaler i private og udenlandske realkredit- og pengeinstitutter (banker dvs. eksklusiv KommuneKredit) frem til 31. december 2010:

Derivataftaler	Antal aftaler	Nominel restgæld (2) (a) (hele mio. kr)	Markeds-værdi (2) (b) (hele mio. kr)	Nettomarkeds-værdi (2) (a)-(b) (hele mio. kr)	Aftalernes gennemsnitlige restløbetid (7) (i hele år)	
					Samlet restløbetid	Gns. løbetid
Renteswap variabel → fast	170	10.727	4.516	4.442	732	4
Renteswap fast → variabel	12	794	74	678	52	4
Renteswap variabel → variabel	4	395	-16	-4	29	7
Renteswap variabel	3	98	51	21	12	4
Valutaswap DKK → EUR	5	219	28	199	18	4
Valutaswap DKK → CHF	24	925	142	594	110	5
Valutaswap EUR → DKK	1	67	-6	0	2	2
Valutaswap CHF → DKK	9	875	762	51	30	3

◀ Valutaswap DKK → JPY	1	140	-92	233	8	8	
Valutaswap EUR → CHF	1	46	59	-13	5	5	
Købt Cap	14	293	176	77	54	4	
Solgt Cap	1	136	-6	142	21	21	
Købt Floor	0	0	0	0	0	0	
Solgt Floor	2	42	-1	41	1	1	
Collar	0	0	0	0	0	0	
Købt Swaption	2	159	165	-6	7	4	
Solgt Swaption	7	549	255	294	21	3	
Cancelerbar Swap	13	1.100	212	965	85	7	
Barriere Swap	4	376	-20	329	9	2	
Step-up-Swap	1	469	-127	596	20	20	
Indekseret Swap	3	677	206	471	30	10	
Inflationsswap	0	0	0	0	0	0	
Valutaterminsforretning i CHF	2	70	89	19	5	3	
Sum		279	18.157	6.467	9.129	1251	4

(2) Ved opgørelse af nominal restgæld på swaps angives restgælden til kurs 100 på det swapben, der matcher aftalens underliggende lån. Ved opgørelse af markedsværdien på swaps, angives værdien af swap-aftalen, såfremt kontrakten blev ophævet 31. december 2010. Negativ nettomarkedsværdi angives med minus.

(7) Den gennemsnitlige restløbetid angives som et vægtet gennemsnit: Eksempelvis 11,7 år ved lån på 10 mio. kr. (restløbetid 5 år) og 20 mio. kr. (restløbetid 15 år). Beregningen er $10/(10+20)*5 + 20/(10+20)*15 = 11,7$.

De forskellige derivattyper er kort beskrevet og gennemgået i vedlagte bilag. Der er ikke tale om en udtømmende derivataftale-liste, hvorfor det også er muligt at angive evt. anden aftale.

Spørgsmål om kredit- og modpartsrisiko:

7. Hvordan styrer kommunen sin kredit- og modpartsrisiko (3) ved indgåelse af derivataftaler? Beskriv kort hvordan:		
Kategoriseret til følgende 5 svar:		Antal
A	I henhold til kommunens finansielle strategi	14
B	Kommunen indgår kun derivataftaler med større pengeinstitutter	32
C	Kommunen indgår ikke derivataftaler	14
D	I samråd med ekstern rådgiver	10
E	Andet	13
Sum		83

(3) Kreditrisiko er risikoen for at lide et finansielt tab som følge af en modparts misligholdelse af sine betalingsforpligtelser.

		Ja	Nej
8.	Er der i kommunens evt. finansielle strategi eller plan opstillet krav til modparten om sikkerhedsstillelse i forbindelse med derivataftaler?	8	87
9.	Stilles der, f.eks. i finansieringsstrategien, minimumskrav til kreditværdigheden af de modparter kommunen må indgå derivataftaler med?	33	62
10.	Indgår kommunen aftaler om sikkerhedsstillelse (f.eks. CSA-aftaler (4)) med modparten i forbindelse med derivataftaler?	3	92

(4) En CSA-aftale (Credit Support Annex) er en juridisk aftale, der definerer vilkårene for den løbende sikkerhedsstillelse. CSA-aftaler er et supplement til de såkaldte ISDA Master Agreements, der - hvis de er indgået - overordnet regulerer forretningsmellm-værendet mellem to parter (kommunen og modparten).

Spørgsmål om markeds- og renterisiko:

		Svar én af flg:			
		1=Efter varighedsmål på gæld (5),	2=Efter gældens gennemsnitlige løbetid	3=Markedsrisikoen styres ikke,	0=Ingen af disse
12.	Hvordan styres markeds- og renterisikoen?	29	7	11	48

(5) Varighed i år afspejler obligationens eller gældsforpligtigelsens rentefølsomhed og beskriver ændringen af obligationernes/gældens værdi ved ændring i markedsrenten. Hvis varigheden f.eks. er 2, vil en rentestigning på 1 pct. point reducere værdien af obligationen/gælden med ca. 2 pct.

13. Beskriv kort evt. andre måder at styre markeds- og renterisikoen på:

Kategoriseret til følgende 5 svar:		Antal
A	I samråd med ekstern rådgiver	14
B	Har hovedsageligt fastforrentede lån	3
C	Igennem en bred portefølje	13
D	I henhold til kommunens finansielle strategi	8
E	Andet	23
	Sum	61

Spørgsmål om varigheden på kommunens samlede langfristede gæld:

	Uden (ekskl.) swaps (antal år)	Med (inkl.) swaps (antal år)
14. Hvad er den gennemsnitlige varighed i år af kommunens samlede (6) langfristede gæld inkl. lån i KommuneKredit?		

(6) Angiv, så vidt det er muligt, den gennemsnitlige varighed i antal år uden og med swaps. Der ønskes således ikke oplysninger om den restgældsvægtede løbetid. Anvend evt. kommentarfeltet herunder.

Spørgsmål 14 udgår, som følge af vanskeligheder med at besvare spørgsmålet.

Eventuelle kommentarer:

I tekstboksen herunder er der mulighed for at knytte kommentarer til spørgeskemaet.

Kategoriseret til følgende 4 svar:		Antal
A	Vedr. spørgsmål 14: Kommunen beregner ikke varighed, eller har svært ved at beregne denne	43
B	Swaps anvendes ikke	6
C	Kommunen har kun lån hos KommuneKredit	13
D	Andet	33
	Sum	95

Bilag 3

KommuneKredits beskrivelse af eksempler på derivataftaler

I dette bilag vurderes og beskrives en række derivataftaler, som kommuner i dag kan have anvendt.

Nedenstående tabel vurderer de forskellige derivater i forhold til 2 væsentlige kriterier i forhold til generelle kommunale behov for derivater. Derivaterne er kort beskrevet og gennemgået efterfølgende. I nedenstående antages det, at kommunen som udgangspunkt har en variabelt forrentet låneportefølje og ønsker at omlægge til fast rente.

Første kriterium vedrører gennemsigtigheden i den pågældende derivataftale. Hvis man ikke forstår risici og vigtige forhold i en derivataftale, kan det være vanskeligt at vurdere, om produktet egentligt dækker kommunens behov.

Andet kriterium er graden af budgetsikkerhed. Når kommunen anvender en derivataftale må det i udgangspunktet være med henblik på at skabe en større eller bedre grad af budgetsikkerhed samt at afbalancere låneporteføljen i forhold til kommunens finanspolitik, sådan at kommunen kan anvende derivataftaler med henblik på at skabe en bedre balance mellem fast og variabel rente i kommunens samlede låneportefølje.

Derivataftalerne rangeres med "God", "Mellem" og "Dårlig" i forhold til derivataftalernes anvendelsesmuligheder set i forhold til at opnå større budgetsikkerhed i den samlede låne- og derivataftaleportefølje.

	Gennemsigtighed	Graden af budgetsikkerhed ved renteusving
Renteterminsforretning (FRA)	God	God
Renteswap	God	God
Valutaswap	God	God
Købt Cap	Mellem	God
Solgt Cap	Mellem	Dårlig
Købt Floor	Mellem	Dårlig
Solgt Floor	Mellem	Mellem
Collar	Mellem	Mellem
Købt Swaption	Dårlig	God
Solgt Swaption	Dårlig	Dårlig
Cancelerbar Swap	Dårlig	Dårlig
Barriere Swap	Dårlig	Mellem
Step-up-Swap	Dårlig	Mellem
Indekseret swap	Dårlig	Dårlig
Inflationsswap	Dårlig	Dårlig

Derivataftalerne i tabellen beskrives i det følgende afsnit. Herudover gives et bud på hvilket hovedformål disse derivataftaler tjener. Det skal bemærkes, at nedenstående er en kort derivataftale-liste og derfor ikke nødvendigvis udtømmende.

FRA

Beskrivelse: En FRA (Forward Rate Agreement) er en aftale om fast rente for en enkelt fremtidig periode (typisk 3 eller 6 måneders Cibor eller Libor). Eksempelvis kan man indgå en FRA med start om 3 måneder og gældende herefter i 3 måneder til en fast rente på 4 pct. Man kan både købe og sælge FRAs. Køberen af FRA betaler den faste rente og modtager 3m Cibor.

Hovedformål: Med en FRA kontrakt kan en låntager afdække sine renteudgifter i en eller flere renteperioder.

Caps

Beskrivelse: En rentecap er en række af optioner på renten. Eksempelvis kan man

købe en rentecap på 3m CIBOR med strike 4 pct. med 2 års løbetid. Køberen vil således modtage forskellen mellem 3m CIBOR og 4 pct., hvis 3m CIBOR overstiger 4 pct. Denne opgøres og betales hvert kvartal.

Hovedformål: Med købet af en Cap har køberen retten, men ikke pligten til at udnytte sine optioner og beskytter sig mod stigende renter på sit lån.

Floor

Beskrivelse: Et Rentefloor er en række af optioner på renten. Eksempelvis kan man sælge et Rentefloor på 3m CIBOR med strike 2 pct. med 2 års løbetid. Sælgeren vil således betale forskellen mellem 2 pct. og 3m CIBOR, hvis 3m CIBOR ligger under 2 pct. Denne opgøres og betales hvert kvartal.

Hovedformål: I de fleste tilfælde sælges et Floor med henblik på at finansiere et samtidigt køb af en Cap; en såkaldt Collar. Her er Floorets sammensætning mere et resultat af prisen på Cappen snarere end en aktiv holdning til en ønskelig sammensætning af Flooret.

Collar

Beskrivelse: En Rentecollar består af en købt Cap og et solgt Floor. Præmien på salget af et Floor bruges som regel til at finansiere købet af en Cap.

Hovedformål: Denne optionspakke tjener det formål at lægge et maksimum på den rente, som en låntager betaler for sit variabelt forrentede lån. At gøre dette har naturligvis en pris og finansieres ved salget af et Floor. Dette medfører dog, at såfremt renten falder under striken på Floor, så kommer dette ikke låntager til gode.

Renteswap

Beskrivelse: Den mest simple form for Renteswap er en swap, hvor der betales en fast rente og modtages en variabel rente. Eksempelvis kan en låntager indgå en Renteswap i dag, som løber i 5 år med kvartårlige renteterminer, hvor låntager betaler en fast rente på 4 pct. p.a. hvert kvartal i 5 år og modtager 3m CIBOR på samme tidspunkter.

Hovedformål: Renteswappen er et alternativ til at omlægge lån fra variabel til fast rente eller omvendt:

Valutaswap

Beskrivelse: Den mest simple form for Valutaswap er en swap, hvor der betales en variabel rente i én valuta og modtages en variabel rente i en anden valuta. Eksempelvis kan en låntager indgå en Valutaswap i dag, som løber i 5 år med kvartårlige renteterminer.

ner, hvor låntager betaler en 3m CHF Libor hvert kvartal i 5 år og modtager 3m Cibur på samme tidspunkt.

Hovedformål: Valutaswappen er et alternativ til at omlægge lån fra én valuta til en anden og/eller mellem fast og variabel rente

Swaption

Beskrivelse: Swaption er en option på en Renteswap. En køber af en Swaption erhverver retten, men ikke pligten, til at indgå en Renteswap på et på forhånd aftalt tidspunkt og til en på forhånd aftalt rente (Striken). Der findes to typer af Swaptioner:

1) En Payers Swaption giver ejeren retten ved optionens udløb til at betale en fast rente mod at modtage en variabel rente. 2) En Receiver Swaption giver ejeren retten til at betale en variabel rente mod at modtage en fast rente.

Hovedformål: En payerswaption bruges typisk til at afdække et variabelt forrentet lån mod rentestigninger. En receiverswaption bruges typisk til at afdække et fast forrentet lån mod rentefald.

Kommunen betaler en præmie på tidspunktet for indgåelse af aftalen.

Ligesom med andre optioner kan swaptioner både købes og sælges. Solgte swaptioner vurderes særdeles risikofyldt. Med mindre de anvendes til at frasælge en allerede købt swaption.

Cancelbar swap

Beskrivelse: Cancelbar swaps er en pakke bestående af en swap og én eller flere solgte swaptioner. Eksempelvis kan en låntager indgå en cancelbar swap, hvor denne betaler fast rente og modtager en variabel rente. Salget af swaptioner indbringer låntager en præmie, som nedbringer den faste rente. Risikoen er, at modparten "kalder" sin swaption og dermed kræver, at låntager skal refinansiere sig på et "dyrt" niveau.

Hovedformål: Med en Cancelbar swap har låntager en fast kendt rente, som er lavere end renten på almindelige renteswap. Til gengæld ved låntager ikke hvornår en modpart vælger at "kalde" eller annullere swappen.

Barriere swap (knock-out-swap)

Beskrivelse: Barriere swap er en bred betegnelse for swaps med forskellige barrierer. Den mest udbredte Barriere swap er en "knock-out-swap". I en knock-out-swap betaler

låntager en fast rente så længe den variable rente (eksempelvis 3m cibor) ikke overstiger en barriere (eller et vist niveau) på nogle fastsatte datoer. Overstiger den variable rente denne barriere, betaler låntager variabel rente herefter.

Hovedformål: Når låntager indgår en aftale om en Barriere Swap tilknyttet et lån, opnår låntager samlet set en lav fast rente, men med risiko for, at renten bliver variabel ved større stigninger i den korte rente.

Step-up-Swap

Beskrivelse: En Step-up Swap øger enten hovedstolen eller den faste rente i løbet af swappens løbetid. Hvis der tages udgangspunkt i den version, hvor den faste rente stiger over tid, så bevirker Step-up Swappen, at den faste rente som regel er lavere i starten og højere i slutningen af swappens løbetid i forhold til en almindelig rente swap med fast rente.

Hovedformål: Denne swap indgås med det formål at skabe små forpligtelser i den nære tidshorisont for til gengæld at skabe store forpligtelser på den længere tidshorisont.

Indekseret swap

Beskrivelse: Indekserede swaps tilhører kategorien af swaps, hvor låntager betaler en rente som afhænger af udviklingen i et indeks eller forskellen mellem to eller flere indeks. Indekset kan være skabt af banken som udbyder derivataftalen eller kan være et indeks, som handles på en børs. Indekserede swaps har ofte et højt kompleksitetsniveau.

Hovedformål: Afhænger meget af indekset og som eksempler på indeks kan nævnes:

- FRA-indeks (en algoritme, der køber og sælger FRA kontrakter og forsøger at udnytte at forward renterne enten over- eller undervurderer de faktiske fremtidige korte renter.
- Valutaindeks (en algoritme, der typisk køber højrente valutaer og sælger lavrente valutaer, idet man "håber" på, at den højere rente kompenserer for valutarisikoen.

Inflationsswap

Beskrivelse: Den mest udbredte inflationsswap er den såkaldte "zero coupon inflationsswap", hvor eksempelvis to parter aftaler, at den ene part betaler et fast beløb ved udløb om x år og modtager den relative udvikling i et inflationsindeks over perioden ved udløb om x år.

Hovedformål: Hovedformålet er at afdække sin eksponering mod prisstigninger. Af inflationsindeks anvendes ofte forskellige nettoprisindeks fra bestemte lande eller regioner.

Udvalgsrapport om kommunernes lån til energirenovering og større
it-investeringer samt om kommunernes anvendelse af valutalån og finansielle
instrumenter