

Forvaltningsrevisjon - Gjeldsstyring og låneforvaltning

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

22.11.2022

Saknr

66/22

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 21/148 - 7

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapporten til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget tar rapport fra forvaltningsrevisjon av gjeldsstyring og låneforvaltning til orientering.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren:
 - a. avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler har for økonomiplanleggingen.
 - b. angi hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.
 - c. styrke internkontrollen for låneforvaltningen gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i finansrapportene.
3. Fylkestinget ber fylkesdirektøren rapportere til kontrollutvalget om status for oppfølgingen av vedtaket innen juni 2023.

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Gjeldsstyring og låneforvaltning

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte i møte 8. mars 22 (sak 8/22) en forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens gjeldsforvaltning og Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført undersøkelsen. Følgende problemstillinger er undersøkt:

1. Hva forteller sammenlignende data om fylkeskommunens gjeldsutvikling?
2. I hvilken grad er fylkeskommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?
3. Styres det etter de fastsatte måltallene og handlingsreglene for lånegjelden?
4. Er gjeldsforvaltningen underlagt betryggende kontroll?

Den første problemstillingen gjengir og beskriver data om fylkeskommens gjeldsutvikling sammenlignet med andre fylkeskommuner. De tre siste problemstillingene svares ut ved å vurdere praksis i fylkeskommunen opp mot et sett av kriterier som betegner den ønskede situasjonen.

Bakgrunn

Trøndelag fylkeskommune har høy lånegjeld. Fylkestinget har ansvar for å forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Å finansiere utgifter med låneopptak innebærer at kostnadene av tiltakene skyves ut i tid. Dersom gjelden kan håndteres uten at dette får konsekvenser for tjenestetilbudet til fremtidige innbyggere, vil den også være bærekraftig på sikt.

I følge kommuneloven skal fylkestinget fastsette finansielle måltall for utviklingen av fylkeskommunens økonomi. Formålet med bestemmelsen er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og ha et verktøy som kan bidra til å sikre økonomisk handlefrihet for fremtiden.

Kommuneloven har også en grunnleggende økonomibestemmelse om finansiell risiko. Dette innebærer at fylkeskommunen skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke

innebærer vesentlig finansiell risiko. Loven stiller krav om at dette skal konkretiseres i et finansreglement som skal fastsettes av fylkestinget selv. I den løpende gjeldsforvaltningen må administrasjonen holde seg innenfor rammene i finansreglementet og følge de fastsatte rapporteringsrutinene.

Ettersom fylkeskommunen har et høyt gjeldsnivå er økonomien utsatt for finansielle risikoer som økende rentenivå og et ustabilt kredittmarked.

Gjeldsutvikling

Trøndelag fylkeskommune har høy lånegjeld sammenlignet med andre fylkeskommuner. Fylkeskommunen hadde en kraftig gjeldsøkning fra 2018 til 2019, men nivået er nå stabilt. Det er ingen andre fylkeskommuner som bruker så stor andel av inntektene sine på renter og avdrag som Trøndelag.

Fylkeskommunens inntektsnivå kan ikke forklare hvorfor fylket har en høyere lånegjeld enn andre fylkeskommuner. Revisjonen har ikke funnet holdepunkter for at gjeldsnivået kan forklares med at fylkeskommunen har stor grad av selvfinansierende anlegg eller at bygningsmassen i større grad blir eid i stede for å bli leid.

Økonomisk bærekraftig

Revisjonen konkluderer med at verken regnskapet for 2021 eller fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022 - 2025 tilfredsstiller betingelsene for en bærekraftig utvikling. Et høyt investeringsnivå krever betydelig egenfinansiering om ikke lånegjelden skal øke. Driftsresultatet i fylkeskommunens regnskap for 2021 og fylkesdirektørens økonomiplanopplegg var langt fra tilstrekkelig for å opprettholde samme investeringstempo som før. En videreføring av det høye investeringstempoet fra de første årene etter fylkessammenslåingen er ikke en holdbar eller realistisk forutsetning. I fylkesdirektørens økonomiplanforslag er investeringsnivået redusert.

Etter revisjonens mening oppfyller likevel ikke utviklingen i lånegjelden og størrelsen på netto driftsresultat betingelsene for en økonomisk bærekraftig utvikling.

Måltall for gjeldsutviklingen

De vedtatte måltallene og handlingsreglene blir ikke overholdt. Revisjonen mener at disse blir tillagt liten eller ingen styrende funksjon under fylkesdirektørens økonomiplanarbeid.

Revisjonen viser til at fylkestinget ikke er gitt anledning til å avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler skal ha for økonomiplanleggingen. Fylkestinget er heller ikke gitt anledning til å avklare hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til de vedtatte grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag. Etter revisjonens oppfatning er dette årsaken til den svake koblingen mellom de vedtatte måltallene og handlingsreglene, og den praktiske økonomiplanleggingen.

Låneforvaltning

Låneforvaltning er et område med særlig høy risiko. Dette tilsier strenge krav til internkontrollen. Det er ikke avdekket nevneverdig svikt i hvordan innarbeidede rutiner fungerer og låneforvaltning er etter revisjonens vurdering underlagt betryggende kontroll. Revisor etterlyser samtidig at dokumentasjon på risiko og sårbarhet blir systematisk kartlagt og vurdert, og at innarbeidede rutiner blir nedfelt skriftlig.

Revisjonen anbefaler fylkeskommunen å:

- avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler har for økonomiplanleggingen, og angi hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.
- styrke internkontrollen for låneforvaltningen gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i finansrapportene.

Vurdering og konklusjon

Rapporten gir et godt og tydelig bilde av gjeldssituasjonen i Trøndelag fylkeskommune. Særlig de første årene etter sammenslåing økte gjeldsnivået betydelig, og rapporten konkluderer med at dette gjeldsnivået ikke er bærekraftig på sikt. De vedtatte måltallene og handlingsreglene har liten verdi når disse ikke etterleveres i fylkeskommunens økonomiplanlegging. Innarbeidede rutiner i låneforvaltningen sørger for betryggende kontroll, men risiko bør kartlegges og rutiner skrevet ned.

Sekretariatet vil særlig trekke frem følgende fra rapporten:

- Verken regnskapet for 2021 eller fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022 - 2025 tilfredsstillende betingelsene for en bærekraftig utvikling.
- måltall og handlingsregler blir tillagt liten eller ingen styrende funksjon under fylkesdirektørens økonomiplanarbeid. De vedtatte grenseverdiene blir ikke overholdt.

Sekretariatet anbefaler at utvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapporten til behandling i fylkestinget.