



FORVALTNINGSREVISJON

GJELDSSTYRING OG LÅNEFORVALTNING

PROSJEKTPLAN



Trøndelag
fylkeskommune

MARS 2022

Fr 1210

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstillinger	<ol style="list-style-type: none">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?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• Kommuneloven• Forarbeidet til kommuneloven• KS-veileder: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll• Trøndelag fylkeskommunes finansreglement
Metode	Regnskapsdata, dokumentgjennomgang og intervju
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 350 timer• Oppstart august 2022• Ferdigstillelse innen 5. november 2022
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Leidulf Skarbø leidulf.skarbo@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Marius Johnsborg marius.johnsborg@revisjonmidtnorge.no Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Mette Sandvik• Margrete Haugum
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson i Trøndelag fylkeskommune	Fylkesdirektøren eller den han gir denne oppgaven til

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte i sak 8/22 den 8. mars 2022 en forvaltningsrevisjon om gjeldsforvaltning. Det ble gitt innspill til tema som ikke bare omhandlet hvordan eksisterende gjeld blir forvaltet, men også om hvordan fylkeskommunen styrer gjeldsutviklingen. På grunnlag av innspillene ble Revisjon Midt-Norge bedt om å komme med forslag til en prosjektplan til kontrollutvalgets neste møte.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Det har i flere sammenhenger blitt pekt på at Trøndelag fylkeskommune har høy lånegjeld. Kommuneloven sier at fylkeskommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid¹. Ansvar for å leve opp til dette kravet hviler på fylkestinget. Bestemmelsen betyr at fylkeskommunen skal kunne ivareta behovene til dagens generasjon uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.

Å finansiere utgifter med låneopptak innebærer at kostnadene for tiltakene skyves utover i tid. Men økende lånegjeld behøver ikke å komme i strid med kravet om økonomisk bærekraft. Dersom gjelden kan håndteres uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for framtidige innbyggere, vil det også være bærekraftig på sikt. Dette avhenger ikke bare av størrelsen på lånegjelden, men også andre faktorer som påvirker fylkeskommunens økonomiske handleevne.

En høy inntekt kan forsvare høy lånegjeld. Et avtakende investeringstempo som følge av at de største utfordringene med bygninger og anlegg er løst, drar i samme retning. En fylkeskommune som har som strategi å eie bygninger og anlegg i stedet for å leie, vil isolert sett ha høyere lånegjeld enn fylkeskommuner med motsatt strategi. De siste vil i stedet for renter og avdrag måtte betale for utleiers kapitalkostnader. Samlet belastning på driftsbudsjettet behøver ikke å være forskjellig. Det kan også tenkes at noe av lånegjelden er knyttet til selvfinansierende investeringer, eksempelvis gjennom bompenger. Alt dette innebærer at man ikke kan betrakte lånegjelden som en isolert størrelse når man vurderer fylkeskommunens økonomiske bærekraft.

¹ Kommunelovens § 14-1, 1. ledd.

Kommuneloven har en bestemmelse om at fylkestinget skal fastsette finansielle måltall for utviklingen av fylkeskommunens økonomi². Formålet med bestemmelsen er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og å ha et verktøy som kan bidra til å sikre økonomisk handlefrihet for fremtiden. En forutsetning for at dette skal fungere etter intensjonene, er at måltallene gis en styrende funksjon når årsbudsjett og økonomiplaner blir behandlet. Lovutvalget for den nye kommuneloven fremhevet at bruken av finansielle måltall kan være et virkemiddel som sikrer åpenhet rundt økonomiforvaltningen³. Valg av måltall og nivå er ikke lovfestet, og fra lovgiver er de heller ikke tenkt som noen bindende handlingsregler. Den enkelte fylkeskommune må ut fra sine økonomiske forutsetninger velge størrelser som gjenspeiler hva som skal til for å ivareta handleevnen over tid.

Kommuneloven har også en grunnleggende økonomibestemmelse om finansiell risiko. I § 14-1, 3. ledd heter det:

«Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall».

Kommuneloven stiller krav om at dette skal konkretiseres i et finansreglement⁴, som bare kan fastsettes av fylkestinget selv. I den løpende gjeldsforvaltningen må administrasjonen holde seg innenfor de rammene som er angitt i finansreglementet, og følge opp de rapporteringsrutinene som er fastsatt. Alt annet likt, vil en fylkeskommune med høy lånegjeld være eksponert for høyere finansiell risiko enn en med lav. Dette gjelder i første rekke følsomheten for et økende rentenivå, men også risikoen for et ustabilisert kredittmarked. Dette tilsier at fylkeskommunen bør ha spesielt søkelys på internkontrollen rundt gjeldsforvaltningen.

² Kommunelovens § 14-2, pkt c)

³ NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 222

⁴ Kommunelovens § 14-2, pkt e)

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapittelet vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene. Kilder til revisjonskriterier vil bli gjennomgått, og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

En forvaltningsrevisjon skal ikke evaluere politiske vedtak eller prioriteringer. Fylkeskommunens gjeldsbyrde har kommet som et resultat av politiske avveininger, noe som også gjelder planlagt lånefinansiering i årene som kommer. Revisjonen vil ikke evaluere kvaliteten på bevisste politiske retningsvalg.

3.2 Problemstillinger

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om fylkeskommunens gjeldsutvikling er bærekraftig, og om gjeldsforvaltningen skjer på en betryggende måte. Vi vil konkretisere dette nærmere gjennom fire problemstillinger.

1. Hva forteller sammenlignende data om fylkeskommunens gjeldsutvikling?

Formålet er å fremskaffe et bilde av om Trøndelag fylkeskommune er bedre eller verre stilt enn andre fylkeskommuner, og hvordan dette har utviklet seg over tid. Utgangspunktet er at norske fylkeskommuner er underlagt noenlunde samme rammebetingelser. En fylkeskommune med høy lånegjeld vil bruke mer penger på renter og avdrag enn de andre, og må på sikt bruke mindre penger på andre driftsutgifter.

I sammenligningen vil vi bruke nøkkeltall. Lånegjelden sammenlignet med driftsinntektene er en sentral størrelse vi vil se på. For å få et mer fullstendig bilde av økonomisk bærekraft vil vi supplere med andre finansielle indikatorer, slik som inntekter og faste eiendeler per innbygger, egenfinansiering av investeringer, rente- og avdragsbelastning og driftsmargin.

Problemstillingen er rent beskrivende, der fakta ikke blir vurdert opp mot noen revisjonskriterier. Dette både som følge av at gjeldsutviklingen er et resultat av politiske beslutninger, og at det ikke finnes noen generell norm for hvor gjeldsnivået bør ligge.

2. I hvilken grad er fylkeskommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?

Revisjonen vil bygge på en økonomifaglig tilnærming, der vi definerer økonomisk bærekraft som evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud over tid. Gjeldsutviklingen er en av flere faktorer som påvirker denne evnen. Det presiseres at en slik tilnærming ikke er opplagt.

Tidligere ble *formuesbevaringsprinsippet* ansett som lakmustesten på økonomisk bærekraft i kommunesektoren. Altså at fylkeskommunen ikke skulle kunne legge seg på et driftsnivå som forringet formuen.

For å måle fylkeskommunens evne til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud, vil revisjonen støtte seg på en modell som er utviklet av Menon Economics og Telemarksforskning på oppdrag fra KS⁵. Modellen ble laget for å kunne fastsette kommunetilpassede minimumsnivåer på netto driftsresultat og disposisjonsfond som oppfyller kravet til økonomisk bærekraft. I tillegg til hovedmålet om stabil tjenesteproduksjon, bygger den på et delmål om at fylkeskommunen må ha tilstrekkelig buffer for å kunne håndtere risiko. Den har som utgangspunkt at fylkeskommunen fortsetter å styre økonomien slik den har gjort tidligere, og at lånegjelden holdes på stabilt nivå sammenlignet med inntektene. Dersom det er planlagt økende lånegjeld, kan denne forutsetningen justeres.

Basert på modellen kan det synliggjøres hvor vidt den vedtatte økonomiplanen legger opp til en gjeldsutvikling som er økonomisk bærekraftig, der dette vurderes i sammenheng med driftsmarginer og fondsutvikling.

3. Styres det etter de fastsatte måltallene og handlingsreglene for lånegjelden?

Trøndelag fylkeskommune har fastsatt flere finansielle måltall og handlingsregler for ønsket økonomisk utvikling, herunder gjeldsnivå og finansutgifter. Under denne problemstillingen vil vi undersøke hvilken styrende funksjon måltallene har under prosessen med å utarbeide økonomiplan.

Revisjonens utgangspunkt er at de finansielle måltallene legger føringer for fylkesdirektørens forslag til økonomiplan, og at de dermed er et viktig verktøy for den overordnede politiske styringen av økonomien. Dersom måltallene og handlingsreglene for utviklingen av lånegjelden ikke blir overholdt, bør dette synliggjøres i beslutningsgrunnlaget slik at konsekvensene blir tydeliggjort. Dette er fylkesdirektørens ansvar.

4. Er låneforvaltningen underlagt betryggende kontroll?

Fylkeskommunens finansreglement setter rammer for hvordan lånegjelden skal forvaltes. Revisjonen vil undersøke om reglementet blir overholdt, og om internkontrollen på området

⁵ Dokumentasjon av modellen: Menon-publikasjon nr 74/2018

fungerer tilfredsstillende. Vi er informert om at det er planlagt å revidere finansreglementet, og vil tilpasse undersøkelsen slik at rapporten kan gi mest mulig læringsutbytte.

3.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriterier er målestokken i en forvaltningsrevisjon. Opplysningene som samles inn, vurderes opp mot disse kriteriene. Denne målestokken består gjerne av lover, regelverk, kommunale vedtak og retningslinjer.

I denne undersøkelsen står kommuneloven og forarbeidet til loven sentralt. I § 14-1 er det nedfelt et grunnleggende krav til økonomiforvaltningen som sier at:

«Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid»

Fylkestingets obligatoriske verktøy for å kunne styre i tråd med det grunnleggende kravet er angitt i § 14-2, der bestemmelsene om å vedta økonomiplan, finansielle måltall og finansreglement er et sentralt bakteppe for denne undersøkelsen. Av kommunelovens § 13-1 kan det utledes at fylkesdirektøren har ansvar for at beslutningsgrunnlaget for økonomiplanen er forsvarlig utredet, noe som etter § 14-4 innbefatter utviklingen i fylkeskommunens lånegjeld.

Kriteriekildene for forvaltningen av lånegjelden vil bli hentet fra fylkeskommunens finansreglement og internkontrollveilederen «Orden i eget hus» fra KS.

3.4 Metoder for innsamling av data

Vi vil hente data gjennom tilgjengelige regnskapsdata, dokumentgjennomgang og intervjuer.

Sammenlignende regnskapsdata vil bli hentet fra SSB sin KOSTRA-base. Dokumentene vil primært bestå av systembeskrivelser for planprosessene, samt saksdokumenter til økonomiplanbehandlingen. Vi vil intervju de mest sentrale administrative aktørene både for å få frem fakta og for å skaffe oss et innblikk i deres vurderinger om hvordan prosessene fungerer.

Oppdal, 23. mars 2022

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83

NOU 2016:4 Ny kommunelov

Menon-publikasjon nr 74/2018

Veileder fra KS: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING



Prosjekt nr: FR 1210	Kommune: Trøndelag fylkeskommune
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Gjeldsstyring og låneforvaltning	

Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 - Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 - Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 - Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte fylkeskommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte fylkeskommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte fylkeskommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte fylkeskommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for ovenfor nevnte fylkeskommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Oppdal, 23.03.2022

Leidulf Skarbø
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Prosjektplan FR 1210

Signers:

<i>Name</i>	<i>Method</i>	<i>Date</i>
Skarbø, Leidulf	BANKID_MOBILE	2022-03-23 11:05



This document package contains:

- Closing page (this page)
- The original document(s)
- The electronic signatures. These are not visible in the document, but are electronically integrated.



This file is sealed with a digital signature.
The seal is a guarantee for the authenticity of the document.