

GJELDSSTYRING OG LÅNEFORVALTNING

Trøndelag fylkeskommune

Rapport

2022

FR1210



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden fra juni til oktober 2022.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Leidulf Skarbø, prosjektmedarbeider Marius Johnsborg, og kvalitetssikrere Mette Sandvik og Margrete Haugum. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Oppdal, 28.10.2022

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² NKRF – kontroll og revisjon i kommunene, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Trøndelag fylkeskommune har høy lånegjeld. Dette skyldes høyt investeringsnivå, spesielt i de to første årene etter fylkessammenslåingen. Sammenlignet med andre fylkeskommuner er det ingen som bruker så stor andel av inntektene på renter og avdrag, eller som er så eksponert mot nettoeffekten av en renteøkning. Fylkeskommunen har ikke inntekter, driftsmarginer eller finansielle reserver som i større grad enn hos de andre demper konsekvensene av høy lånegjeld. Øker renten med ett prosentpoeng, vil 0,7 prosent av inntektene bli spist opp. Ved hjelp av mye rentesikring vil effekten imidlertid slå inn over noe tid.

Sammenlignet med andre fylkeskommuner har ikke revisjonen funnet holdepunkt for at andelen av selvfinansierende anlegg eller eie- og leiesammensetningen for bygningsmassen kan tjene som forklaring på det høye gjeldsnivået. Revisjonen har imidlertid pekt på at en fylkeskommune som har nye, moderne bygninger og anlegg, er bedre stilt enn de som står over for store investeringsbehov. Sammenlignet med andre fylkeskommuner har eiendelene til Trøndelag fylkeskommune høye verdier per innbygger.

Kommuneloven sier at fylkeskommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Revisjonen har vurdert om den fylkeskommunale gjeldsutviklingen er økonomisk bærekraftig. Vi har lagt til grunn at dette handler om evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud, og betraktet gjeldsnivået sammen med andre finansielle indikatorer. Etter revisjonens mening ble ikke betingelsene for et stabilt tjenestetilbud over tid oppfylt hverken i sist avlagte regnskap eller i fylkesdirektørens økonomiplanforslag for 2022-2025.

Revisjonen har også undersøkt om det styres etter de vedtatte måltallene og handlingsreglene for gjeldsutviklingen. Vi har fått inntrykk av at de har liten eller ingen styrende funksjon under fylkesdirektørens økonomiplanarbeid. Dette ser revisjonen i sammenheng med at det ikke er avklart fra fylkestingets side hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til de vedtatte grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.

Fylkesadministrasjonens løpende låneforvaltning er etter revisjonens vurdering et område som har høy iboende risiko og sårbarhet. Dette bør være reflektert i fylkesdirektørens internkontroll. Selv om vi ikke har avdekket nevneverdige svikt i hvordan innarbeidede rutiner fungerer, vil vi anbefale å forebygge sårbarheten gjennom større grad av formalisering. Revisjonen sikter til systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av forvaltningsresultatene.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	8
1.4 Bakgrunn.....	9
1.5 Rapportens oppbygging	11
2 Sammenlignende data.....	12
2.1 Problemstilling	12
2.2 Fakta om fylkeskommunal lånegjeld	12
2.2.1 Gjeldsnivå.....	12
2.2.2 Rente- og avdragsbelastning	13
2.2.3 Nedbetalingstid	14
2.2.4 Betjeningsevne	15
2.2.5 Eiendeler og investeringer	16
2.2.6 Selvfinansierende investeringer	17
2.2.7 Eie eller leie av bygninger	17
2.2.8 Sårbarhet for renteøkning	18
2.3 Funn fra sammenligningen	20
3 Økonomisk bærekraft	21
3.1 Problemstilling	21
3.1.1 Avgrensing.....	21
3.2 Revisjonskriterier.....	21
3.3 Beregning av økonomisk bærekraft.....	21
3.3.1 Regnskapet for 2021.....	22
3.3.2 Fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025	23
3.4 Vurdering.....	24
4 Måltall for gjeldsutviklingen.....	26
4.1 Problemstilling	26
4.2 Revisjonskriterier.....	26
4.3 Gjeldsstyring etter måltall og handlingsregler	26
4.3.1 Trøndelag fylkeskommunes finansielle måltall og handlingsregler	26
4.3.2 Styrende funksjon	28
4.3.3 Etterlevelse i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.....	30
4.3.4 Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten	32
4.4 Vurdering.....	34
4.4.1 Finansielle måltall og handlingsregler	34
4.4.2 Styrende funksjon	34
4.4.3 Etterlevelse i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.....	35

4.4.4	Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten	35
5	Låneforvaltning	37
5.1	Problemstilling	37
5.2	Revisjonskriterier	37
5.3	Fakta	37
5.3.1	Risikokartlegging	37
5.3.2	Styrende dokumenter	38
5.3.3	Kontrollrutiner for overholdelse av finansreglementet	38
5.3.4	Finansrapportering	39
5.3.5	Dokumentasjon av låneforvaltningen	40
5.4	Vurdering	41
5.4.1	Risikokartlegging	41
5.4.2	Styrende dokumenter	42
5.4.3	Kontrollrutiner for overholdelse av finansreglementet	42
5.4.4	Finansrapportering	42
5.4.5	Dokumentasjon av låneforvaltningen	42
6	Høring	44
7	Konklusjoner og anbefalinger	45
7.1	Konklusjon	45
7.2	Anbefalinger	46
	Kilder	47
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	48
	Vedlegg 2 – Modell for økonomisk bærekraft	54
	Vedlegg 3 – Høringssvar	57

Tabeller

Tabell 1.	Oversikt over gjennomførte intervjuer	9
Tabell 2.	Fylkeskommunalt gjeldsnivå	12
Tabell 3.	Netto renteeksponert lånegjeld for Trøndelag fylkeskommune (konsern) ved siste årsskifte	18
Tabell 4.	Indikatorer for fylkeskommunens økonomiske bærekraft i 2021	22
Tabell 5.	Indikatorer for økonomisk bærekraft med fylkesdirektørens forslag	23
Tabell 6.	Langsiktig minimumsnivå for netto driftsmargin med fylkesdirektørens forslag	24
Tabell 7.	Gjeldende handlingsregler og måltall for gjeldsutviklingen i Trøndelag fylkeskommune	27
Tabell 8.	Handlingsregler og måltall for gjeldsutviklingen sammenholdt med fylkesdirektørens økonomiplanforslag	30

Tabell 9.	Beregning av nøkkeltall	33
Tabell 10.	Rapportering om låneforvaltningen sammenstilt med forvaltningsmandat	39
Tabell 11.	Dokumentasjonskontroll av opplysninger i finansrapporten	40
Tabell 12.	Finansielle nøkkeltall for Trøndelag fylkeskommune 2018-2021	55
Tabell 13.	Finansielle nøkkeltall i fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025.....	55
Tabell 14.	Andre modellforutsetninger for framskrivninger	56

Figurer

Figur 1.	Organisering av Trøndelag fylkeskommunes økonomiforvaltning.....	11
Figur 2.	Størrelsen på lånegjelden	12
Figur 3.	Utviklingen for Trøndelags lånegjeld	13
Figur 4.	Renter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter	13
Figur 5.	Utvikling i Trøndelags rente- og avdragsbelastning	13
Figur 6.	Renter og avdrag per innbygger.....	14
Figur 7.	Utvikling i renter og avdrag per innbygger for Trøndelag	14
Figur 8.	Avdrag i prosent av langsiktig lånegjeld	14
Figur 9.	Avdrag sammenlignet med lånegjeld - Trøndelag fylkeskommune	15
Figur 10.	Inntektsnivå.....	15
Figur 11.	Prognose for befolkningsvekst frem til 2050	15
Figur 12.	Bokført verdi på eiendeler per innbygger.....	16
Figur 13.	Fylkeskommunal lånegjeld (unntatt Oslo) og verdi på eiendeler per innbygger	16
Figur 14.	Investeringer per innbygger og egenfinansiering i 2020 og 2021.....	16
Figur 15.	Beregningsgrunnlag for rentekompensasjon per innbygger.....	17
Figur 16.	Eie- og leieforhold for fylkeskommunale bygg	17
Figur 17.	Netto renteeksponert gjeld i prosent av inntektene.....	18
Figur 18.	Utvikling i netto renteeksponering – Trøndelag	18
Figur 19.	Beregnet gjennomsnittrente på lånegjelden i 2021	19
Figur 20.	Disposisjonsfond og netto driftsmargin.....	19

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger, metodevalget og bakgrunnen for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte den 8. mars 2022 en forvaltningsrevisjon om gjeldsforvaltning, og ba Revisjon Midt-Norge om å utarbeide en prosjektplan med forslag til problemstillinger, ressursbruk og øvrige rammer. Prosjektplanen ble behandlet i sak 17/22 den 8. april 2022.

1.2 Problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å finne ut om fylkeskommunens gjeldsutvikling er bærekraftig, og om låneforvaltningen skjer på en betryggende måte. Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

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 låneforvaltningen underlagt betryggende kontroll?

Den første problemstillingen er rent beskrivende, der fakta ikke blir vurdert opp mot noen revisjonskriterier. For å svare på de tre andre problemstillingene har fakta blitt vurdert opp mot et sett av kriterier som angir den ønskede tilstanden.

1.3 Metode

Dokumentgjennomgang, supplert med intervjuer og statistikk, har vært de best egnede metodene i denne forvaltningsrevisjonen. I den grad det har vært mulig er data innhentet fra ulike kilder, noe som vil bidra til å sikre pålitelighet og gyldighet.

Dokumentene har blitt oversendt fra fylkeskommunen etter forespørsel fra revisjonen. I kildehenvisningene bakerst i rapporten er det gjengitt hvilke dokumenter dette dreier seg om. Kontaktpersonen hos fylkeskommunen har i tillegg bistått med avklaringer og underlagsdokumenter.

Revisjonen har intervjuet fem sentrale aktører både for å få frem fakta rundt problemstillingene, og for å skaffe oss et innblikk i deres vurderinger. De fire intervjuene er gjennomført i form av videomøter, og revisjonen benyttet strukturerte intervjuguider. Spørsmålene var ikke gjort kjent for intervjuobjektene på forhånd. Det har blitt skrevet referat fra intervjuene, og alle disse er verifiserte.

Tabell 1. Oversikt over gjennomførte intervjuer.

Dato	Intervjuobjekt
23. juni 2022	Direktør økonomi og digitalisering og seniorrådgiver ved seksjon for økonomi (oppstartsmøte)
26. august 2022	Fylkesdirektøren
29. august 2022	Seniorrådgiver ved seksjon for økonomi
29. august 2022	Seksjonsleder og rådgiver ved seksjon for økonomi

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Rapportens faktadel for kapittel 4 og 5 ble verifisert av fylkeskommunen forut for høringsprosessen.

En av problemstillingene søker svar på om fylkeskommunens gjeldsutvikling er økonomisk bærekraftig. Svaret er metodeavhengig; - både begrepet «økonomisk bærekraft» og operasjonaliseringen av størrelsen kan undersøkes på ulike måter. Revisjonen har lagt til grunn at begrepet dreier seg om evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud over tid, og vi har kjørt finansielle tall gjennom en bestemt modell³. Beregningene er basert på en rekke forutsetninger om usikre forhold.

Samlet sett vurderer revisjonen de innsamlede data som tilstrekkelig for å besvare problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

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 tid⁴. 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

³ Modellen er beskrevet i kapittel 3.3 og vedlegg 2.

⁴ Kommunelovens § 14-1, 1. ledd.

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.

Kommuneloven har en bestemmelse om at fylkestinget skal fastsette finansielle måltall for utviklingen av fylkeskommunens økonomi⁵. 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 også at bruken av finansielle måltall kan være et virkemiddel som sikrer åpenhet rundt økonomiforvaltningen⁶. 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 finansreglement⁷, 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

⁵ Kommunelovens § 14-2, pkt c)

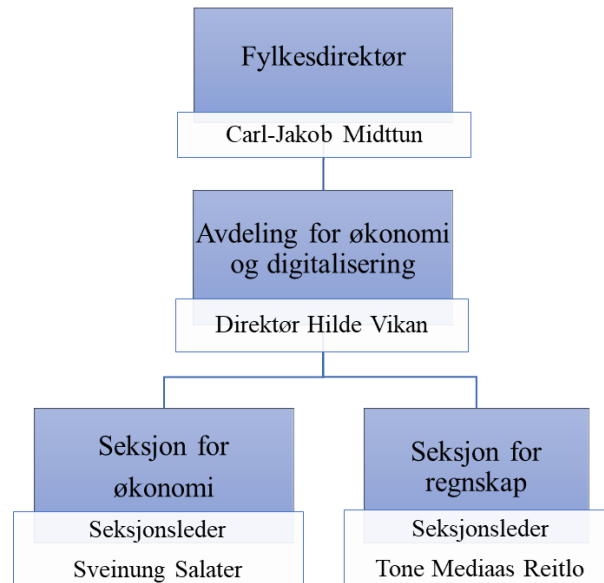
⁶ NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 222

⁷ Kommunelovens § 14-2, pkt e)

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 ustabil kredittmarked. Dette tilsier at Trøndelag fylkeskommune bør ha spesielt søkelys på internkontrollen rundt gjeldsforvaltningen.

Administrativ organisering

Figur 1. Organisering av Trøndelag fylkeskommunes økonomiforvaltning.



Kilde: Trøndelag fylkeskommunes hjemmeside

1.5 Rapportens oppbygging

I dette innledende kapittelet har vi presentert bestillingen, problemstillinger, metoden og bakgrunnen for prosjektet. Hver av de fire problemstillingene har fått sitt eget kapittel, kapittel to til fem. Der presenteres revisjonskriterier, datagrunnlag og revisors vurderinger. Fylkesdirektørens uttalelse til den foreløpige rapporten vil bli omtalt i kapittel 6, mens vi i kapittel 7 drar konklusjoner og kommer med anbefalinger. Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1, vedlegg 2 utdyper en modell for økonomisk bærekraft, mens fylkesdirektørens høringsvar til den foreløpige rapporten blir lagt inn som vedlegg 3.

2 SAMMENLIGNENDE DATA

2.1 Problemstilling

Hva forteller sammenlignende data om fylkeskommunens gjeldsutvikling?

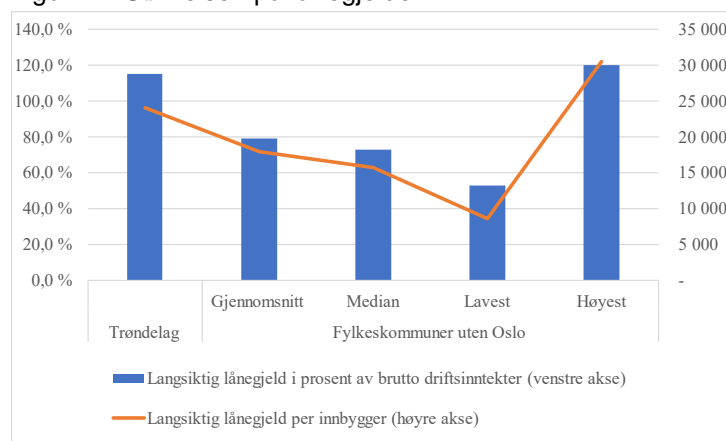
2.2 Fakta om fylkeskommunal lånegjeld

Tallene er hentet fra KOSTRA-databasen til Statistisk sentralbyrå. For å unngå skjevheter på grunn av ulik organisering, har vi benyttet konserntall. For Trøndelag betyr det at lånefondet og to fylkeskommunale foretak⁸ er konsolidert med regnskapstallene for fylkeskassen⁹.

2.2.1 Gjeldsnivå

Sammenligningen mot andre fylkeskommuner kan vises på to måter; størrelsen på lånegjelden sammenlignet med inntektene, og hvor mye gjelden utgjør per innbygger.

Figur 2. Størrelsen på lånegjelden



Trøndelag hadde ved siste årsskifte en lånegjeld på 11,4 milliarder. Det utgjør 115 prosent av driftsinntektene, og drøyt 24.000 per innbygger. For begge måter å måle på har Trøndelag et høyt nivå sammenlignet med andre fylkeskommuner.

Tabell 2. Fylkeskommunalt gjeldsnivå

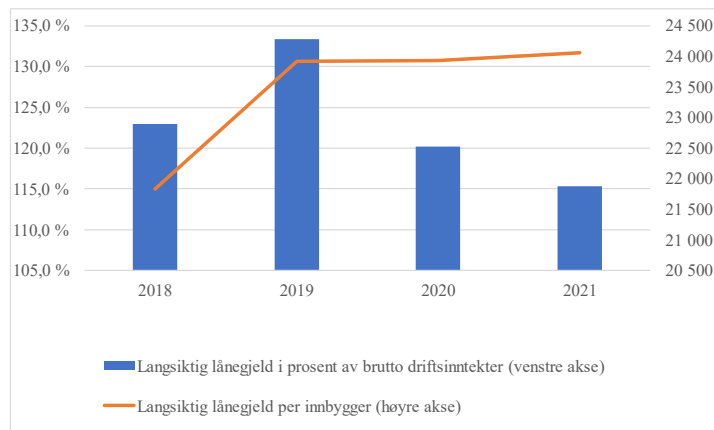
	Prosent av driftsinntekter	Lånegjeld per innbygger
Møre og Romsdal	120,0 %	30 546
Trøndelag	115,3 %	24 062
Vestland	93,1 %	22 533
Vestfold og Telemark	74,7 %	12 902
Rogaland	74,5 %	14 000
Agder	71,3 %	13 621
Troms og Finnmark	69,1 %	22 594
Innlandet	63,8 %	12 916
Nordland	55,1 %	17 429
Viken	52,9 %	8 554

Det er store forskjeller i de fylkeskommunale gjeldsnivåene. Bare Møre og Romsdal har høyere nivå enn Trøndelag. Sammenlignet med Viken, som har det laveste, er lånegjelden per innbygger nesten tre ganger så høy i Trøndelag.

⁸ UKM Norge Trøndelag og Kompetansesenteret Tannhelse Midt Trøndelag. Foretakene har ikke langsiktig gjeld.

⁹ Lånefondets langsiktige gjeld 31.12.21 utgjorde 11,368 mrd kroner, hvorav 11,166 mrd var bokført i fylkeskassen.

Figur 3. Utviklingen for Trøndelags lånegjeld

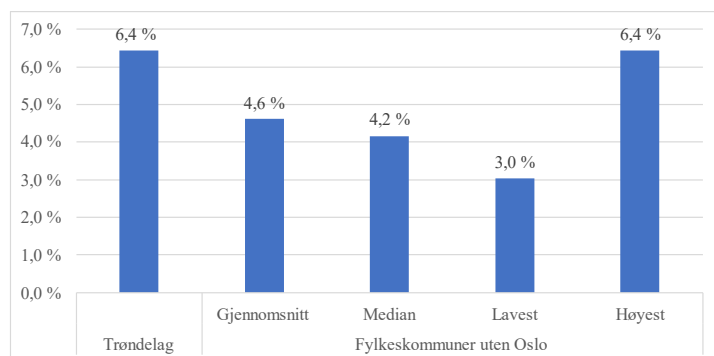


Lånegjelden økte kraftig i de to første årene etter fylkessammenslåingen. Deretter har økningen vært beskjedent, - fra 11,2 til 11,4 milliarder. Målt per innbygger har gjelden dermed stabilisert seg. Samtidig har inntektene økt. Gjelden har derfor avtatt fra 133 til 115 prosent av inntektene.

2.2.2 Rente- og avdragsbelastning

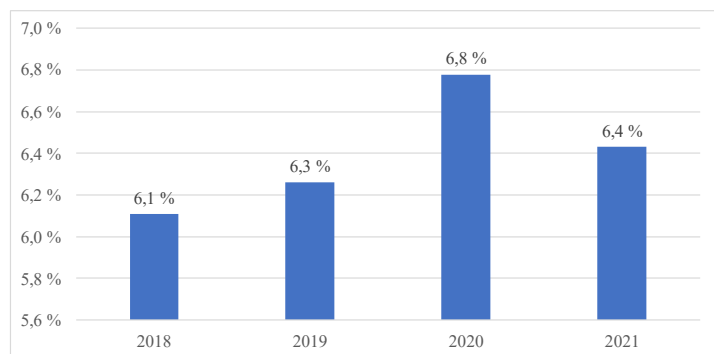
Både renter og avdrag blir belastet driftsbudsjettet. Konsekvensene av høy lånegjeld er at kapitalkostnader legger beslag på midler som ellers kunne blitt brukt til driftsformål.

Figur 4. Renter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter



Sammenlignet med inntektene er det ingen fylkeskommuner som har så høye utgifter til renter og avdrag som Trøndelag. Ved siden av størrelsen på lånegjelden, kan forskjellene skyldes ulikhet i nedbetalingstid og rentebetingelser.

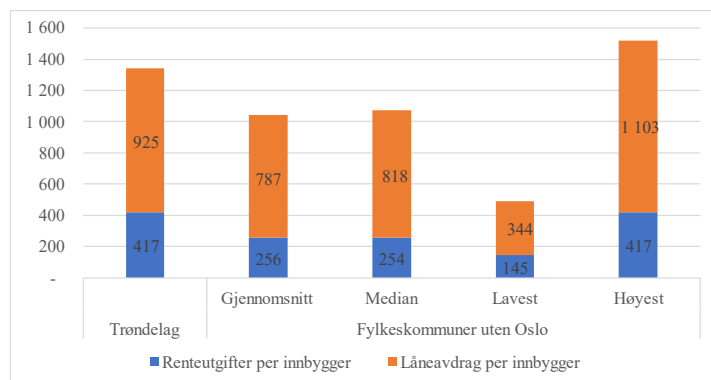
Figur 5. Utvikling i Trøndelags rente- og avdragsbelastning



For Trøndelag økte renter og avdrag i prosent av driftsinntektene frem til 2020, for deretter å avta noe i 2021. Reduksjonen det siste året skyldtes både at rentenivået gikk ned, og at driftsinntektene økte med mer enn lånegjelden¹⁰.

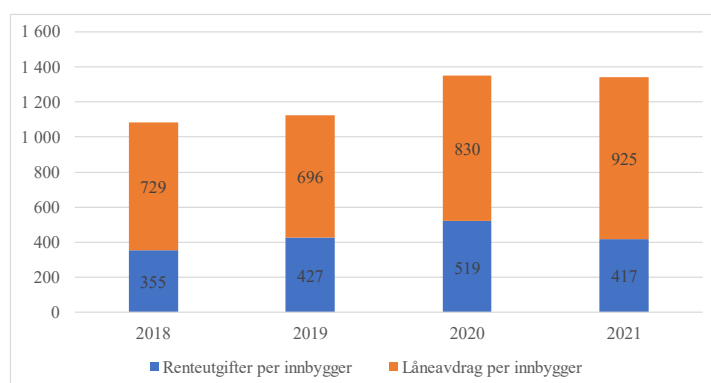
¹⁰ Noe av dette skyldes ekstraordinære inntekter knyttet til korona

Figur 6. Renter og avdrag per innbygger



Målt per innbygger hadde Trøndelag de høyeste renteutgiftene i 2021, mens avdragsutgiftene var høyere i tre andre fylkeskommuner. Dette forteller at avdragsbelastningen ikke bare avhenger av gjeldsnivået, men også av nedbetalingstiden på lånene.

Figur 7. Utvikling i renter og avdrag per innbygger for Trøndelag

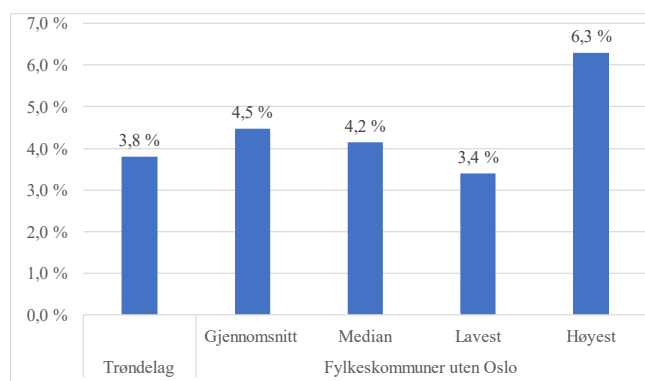


Et avtakende rentenivå har virket dempende på effekten av høy lånegjeld. Men samtidig har avdragsutgiftene økt mye fra 2019 av. Noe som mellom annet skyldes at det i 2021 ble betalt 88 millioner mer enn det pliktige minimumsavdraget¹¹.

2.2.3 Nedbetalingstid

En hurtigere nedbetaling av lånegjelden enn bestemmelsen om minimumsavdrag innebærer at man får høyere avdragsutgifter enn hva de behøvde å være. Men etter noen år blir dette oppveid av lavere renteutgifter fordi lånegjelden blir redusert. Forskjeller i nedbetalingstid kan også skyldes sammensetningen av anleggsmidler. Fylkeskommuner som har en stor andel med kort avskrivningstid, har større krav på seg enn de med lang.

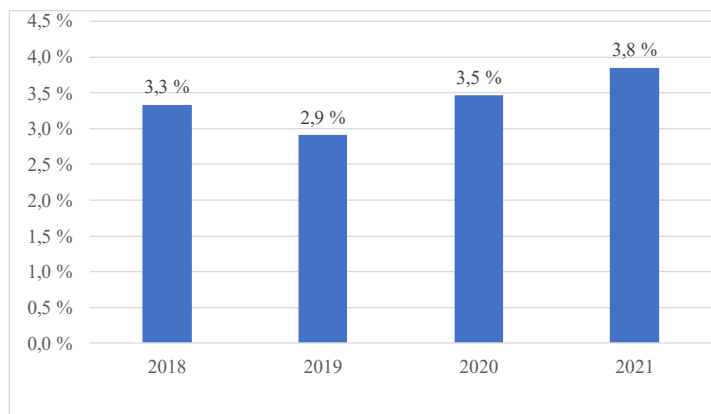
Figur 8. Avdrag i prosent av langsiktig lånegjeld



Lånene til Trøndelag fylkeskommune blir nedbetalt over noe lengre tid enn gjennomsnittet og medianen for fylkeskommunene. Differansen mellom høyeste og laveste verdi viser at fylkeskommunene praktiserer svært ulik nedbetalingstid på lånegjelden.

¹¹ Beregning av pliktig minimumsavdrag er angitt i kommunelovens § 14-18. Lånene skal som minimum nedbetales i takt med verdireduksjonen på fylkeskommunens anleggsmidler.

Figur 9. Avdrag sammenlignet med lånegjeld - Trøndelag fylkeskommune

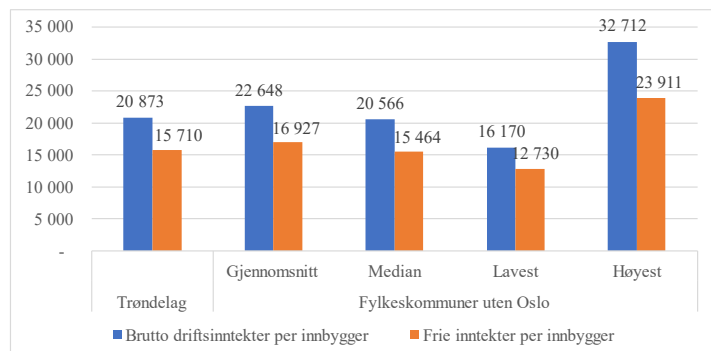


Økende avdrag sammenlignet med lånegjelden betyr at nedbetalingstiden reduseres. Selv om den fortsatt er relativt lang sammenlignet med andre fylkeskommuner, har den blitt kortet inn de siste par årene.

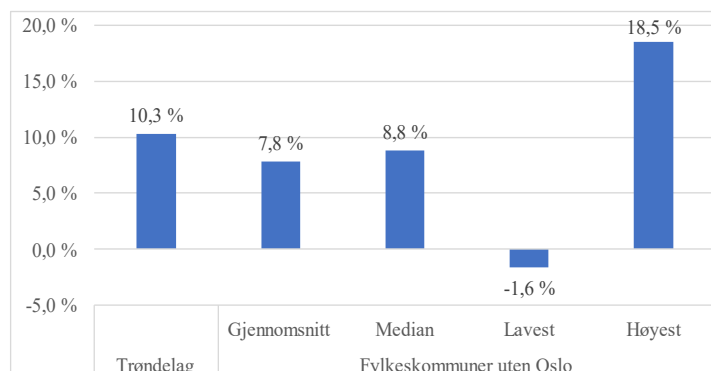
2.2.4 Betjeningsevne

En fylkeskommune med høyt inntektsnivå kan tåle høyere lånegjeld enn andre. Ettersom lånegjelden vil belaste budsjettene i lang tid fremover, er forventet inntektsutvikling også av betydning. I den fylkeskommunale inntektsmodellen¹² er befolkningsutviklingen den viktigste driveren for fremtidige inntekter. I tillegg til å sammenligne inntektene, har vi derfor også undersøkt hva befolkningsprognosene forteller.

Figur 10. Inntektsnivå



Inntektsnivået til Trøndelag ligger i nedre halvdel for fylkeskommunene, men skiller seg ikke vesentlig ut. De frie inntektene er det viktigste nivået å se på i denne sammenheng, ettersom renter og avdrag i hovedsak blir dekket av disse.

 Figur 11. Prognose for befolkningsvekst frem til 2050¹³


Framskrivningene indikerer at Trøndelag vil få litt høyere befolkningsvekst enn gjennomsnittet. Dermed kan det bli flere å dele lånegjelden på, samtidig som inntektene kan forventes å øke med noe mer enn gjennomsnittet.

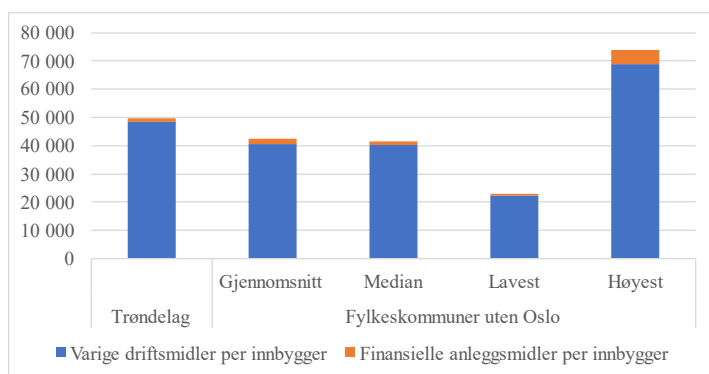
¹² Inntektssystemet for frie inntekter tar utgangspunkt i et fast innbyggertilskudd.

¹³ Kilde: SSB's framskrivning av 5. juli 2022. Hovedalternativet

2.2.5 Eiendeler og investeringer

Lån blir brukt til investeringer i varige eiendeler. En fylkeskommune som har nye, moderne bygninger og anlegg, er bedre stilt enn en som står overfor store investeringsbehov. Enda verre er det dersom sistnevnte allerede har et høyt gjeldsnivå. En sammenligning av bokført verdi på anleggsmidlene kan gi en pekepinn om disse sammenhengene.

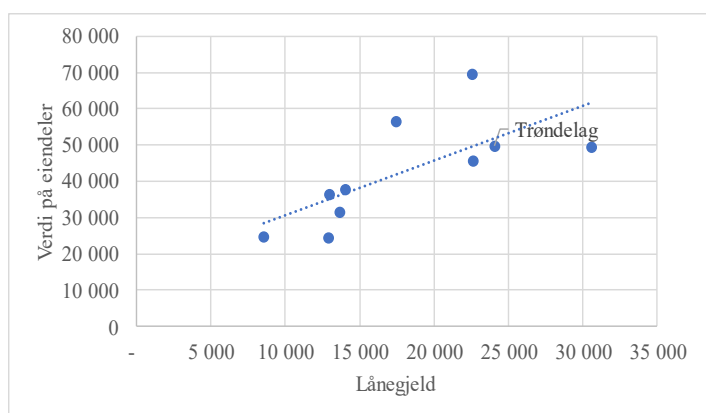
Figur 12. Bokført verdi på eiendeler per innbygger



Verdien på eiendelene til Trøndelag fylkeskommune er høyere enn gjennomsnittet. Målt per innbygger er det bare to fylkeskommuner som ligger over. Det er verdt å merke seg den store forskjellen mellom de høyeste og laveste verdiene.

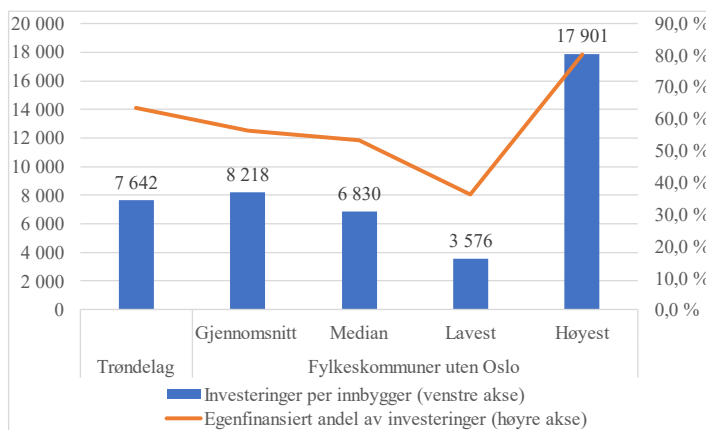
Eiendomsverdiene har sammenheng med investeringsnivået tilbake i tid, mens lånegjelden i tillegg kan forklares med egenfinansieringen og hvor mye av lånene som er tilbakebetalt.

Figur 13. Fylkeskommunal lånegjeld (unntatt Oslo) og verdi på eiendeler per innbygger



Figuren viser de fylkeskommunale forholdstallene. Plottet for Trøndelag ligger nært opp til trendlinjen. Dette forteller at lånegjelden ikke er større enn hva som kan forventes utfra eiendomsverdiene, gitt at man over tid har hatt en egenfinansiering på nivå med sektoren ellers.

Figur 14. Investeringer per innbygger og egenfinansiering i 2020 og 2021



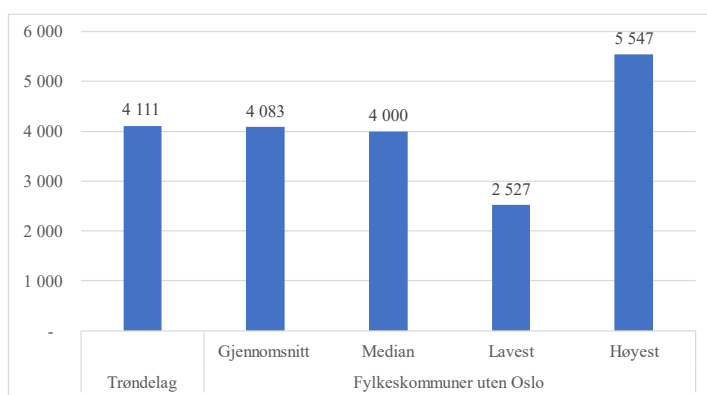
Det samlede investeringene per innbygger de to siste årene har vært om lag på nivå med gjennomsnittet. Egenfinansieringen har vært litt gunstigere. Investeringsaktiviteten har dermed hatt litt bedre effekt for gjeldsutviklingen enn for gjennomsnittet av fylkeskommuner.

2.2.6 Selvfinansierende investeringer

Kapitalkostnadene dekkes i noen tilfeller av øremerkede inntekter knyttet til anleggene, eksempelvis bompenger. Med unntak for statlig rentekompensasjon, mangler KOSTRA-statistikken sammenlignende data rundt dette.

Ordningene med rentekompensasjon er knyttet opp mot investeringsrammer for skolebygninger og fylkesveier, hvor det årlig overføres midler til dekning av stipulerte renteutgifter. Beregningsgrunnlaget for Trøndelag er ifølge KOSTRA 1,95 milliarder, noe som betyr at renteutgiftene for 17 prosent av lånegjelden dekkes av staten. Beregningsgrunnlaget gir en pekepinn på størrelsen på selvfinansierte investeringer i fylkeskommunene.¹⁴

Figur 15. Beregningsgrunnlag for rentekompensasjon per innbygger

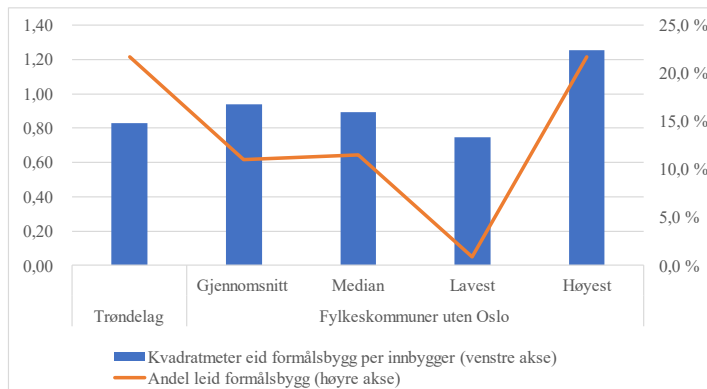


Sammenligningen viser at Trøndelag ikke skiller seg ut fra de andre fylkeskommunene. Tilgjengelig statistikk gir ingen indikasjoner på at graden av selvfinansiering kan begrunne en særskilt høy lånegjeld.

2.2.7 Eie eller leie av bygninger

En fylkeskommune som har som strategi å eie bygninger i stedet for å leie, vil isolert sett ha høyere lånegjeld enn fylkeskommuner med motsatt holdning. Sistnevnte vil bli belastet med utleiers kapitalkostnader andre steder i budsjettet, og samlet budsjettbelastning behøver ikke å være forskjellig.

Figur 16. Eie- og leieforhold for fylkeskommunale bygg



Trøndelag har en større andel leide bygg enn gjennomsnittet, samtidig som antall kvadratmeter eide bygg per innbygger er relativt lavt. Eie- og leiesammensetningen kan dermed ikke brukes som forklaring på høy lånegjeld.

¹⁴ I note 11 til konsolidert regnskap for 2021 er ytterligere selvfinansierende lån anslått til 300 mill. kroner

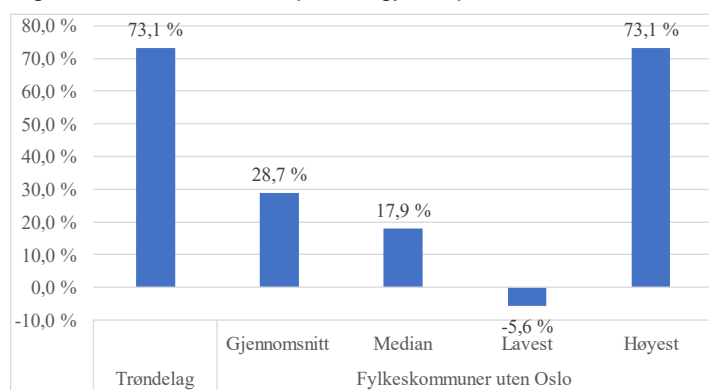
2.2.8 Sårbarhet for renteøkning

I KOSTRA er det dannet en indikator som forteller om sårbarheten for økt rentenivå.¹⁵ Dette er en teoretisk størrelse, som ikke tar hensyn til den enkelte fylkeskommunes rentesikring gjennom fastrentelån eller finansielle instrument. Den forteller likevel hva som er den langsiktige nettoeffekten av økt rentenivå.

Tabell 3. Netto renteeksponert lånegjeld for Trøndelag fylkeskommune (konsern) ved siste årsskifte.

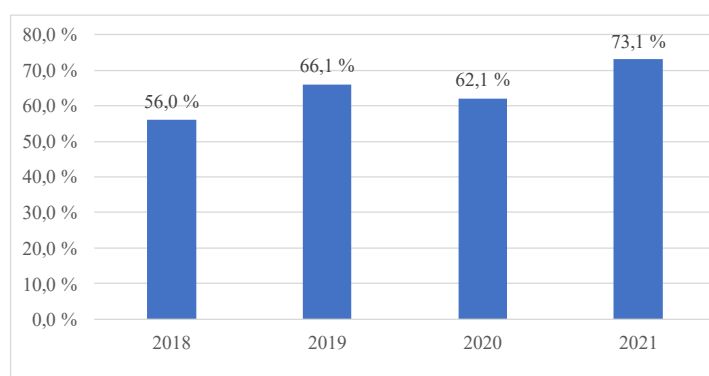
		Mill kr
	Langsiktig lånegjeld	11 368
minus	Utlån	179
minus	Beregningsgrunnlag for statlig rentekompensasjon	1 949
minus	Likvide midler	2 047
Er lik	Netto renteeksponert lånegjeld	7 193

Figur 17. Netto renteeksponert gjeld i prosent av inntektene



En renteøkning på ett prosentpoeng innebærer at 0,73 prosent av Trøndelags driftsinntekter etter hvert spises opp. Renteeksponeringen ligger vesentlig over gjennomsnittet. Dersom man ser bort fra rentesikringen av lånene, var ingen andre fylkeskommuner så risikoutsatt.

Figur 18. Utvikling i netto renteeksponering – Trøndelag



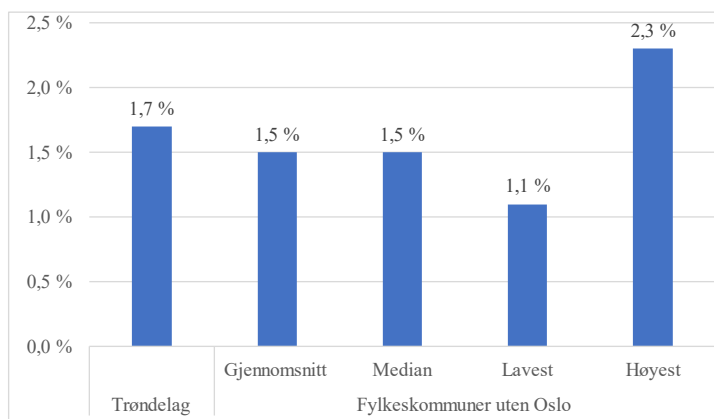
Fylkeskommunens sårbarhet for renteøkning har økt de siste årene. På kort sikt kan risikoen reduseres ved å ha en stor andel fastrentelån, eller ved å inngå rentebytteavtaler fra flytende til fast rente.¹⁶

¹⁵ Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter. Forteller hvor mye en økning i renten vil spise av inntektene, hensyntatt rentebærende likviditet, utlån og ordninger for rentekompensasjon.

¹⁶ I finansrapporten for 2021 er det oppgitt at cirka 49 prosent av lånegjelden er rentesikret med fastrentelån eller rentebytteavtaler.

For å få en indikasjon på om Trøndelag skiller seg ut med høy sikringsgrad, har revisjonen beregnet gjennomsnittsrenten til fylkeskommunene i 2021.¹⁷

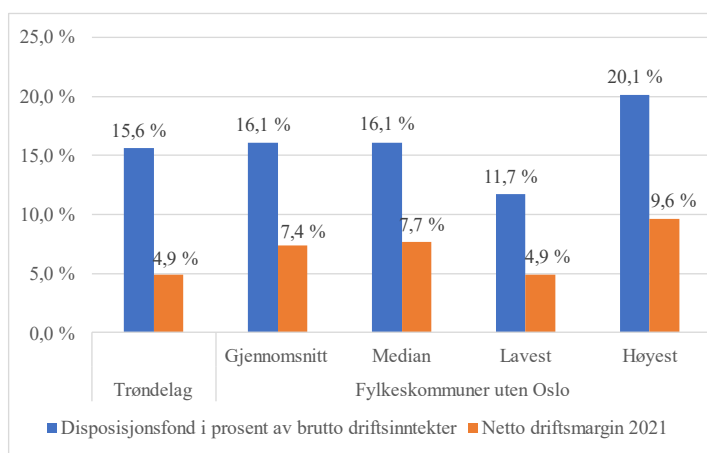
Figur 19. Beregnet gjennomsnittsrente på lånegjelden i 2021



I 2021 var den korte renten svært lav, og fylkeskommuner med mye rentesikring fikk en høyere gjennomsnittsrente enn de andre. Selv om forskjellene også kan ha andre årsaker, indikerer beregningen at Trøndelag hadde relativt høy sikringsgrad gjennom fastrentelån og rentebytteavtaler.

Evnen til å tåle rentehevinger avhenger av størrelsene på fylkeskommunens netto driftsmargin¹⁸ og disposisjonsfond. Frie midler på bok eller gode marginer mellom løpende inntekter og utgifter gjør det enklere å håndtere et rentesjokk uten at det går ut over tjenesteytingen.

Figur 20. Disposisjonsfond og netto driftsmargin



Trøndelag hadde den laveste netto driftsmarginen blant fylkeskommunene i 2021, mens disposisjonsfondene¹⁹ lå nært oppunder gjennomsnittet. Den finansielle evnen til å håndtere renterisiko var dermed svakere enn for fylkeskommunene generelt.

¹⁷ KOSTRA-data for renteutgifter er dividert på gjennomsnittlig lånegjeld ved inngangen og utgangen av året. Beregningen forutsetter at låneopptak og avdragsbetjening skjer jevnt gjennom året. Konsertall.

¹⁸ Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter.

¹⁹ Alle midler som er gruppert som disposisjonsfond i regnskapsbalansen er tatt med. Det er ikke tatt hensyn til at Trøndelag fylkeskommune i stor grad har reservert disse midlene til særskilte formål.

2.3 Funn fra sammenligningen

- Trøndelag har høy lånegjeld sammenlignet med andre fylkeskommuner. Bare Møre og Romsdal har et høyere nivå. Etter en kraftig gjeldsøkning i 2018 og 2019, har nivået stabilisert seg, og inntektene har økt litt mer enn lånegjelden.
- Ingen andre fylkeskommuner bruker så mye av inntektene på renter og avdrag som Trøndelag. Også målt per innbygger er nivået høyt, spesielt for renteutgifter.
- Lånene til Trøndelag fylkeskommune blir nedbetalt over noe lengre tid enn gjennomsnittet, men nedbetalingstiden har blitt redusert de to siste årene.
- Inntektsnivået til Trøndelag kan ikke begrunne en høyere lånegjeld enn andre fylkeskommuner.
- Høyt gjeldsnivå blir gjenspeilet i form av høye verdier på eiendelene i fylkeskommunens balanse. Sammenlignet med andre fylkeskommuner, er lånegjelden om lag som forventet utfra eiendomsverdiene.
- Investeringsaktiviteten i 2020 og 2021 har bidratt til at lånegjelden har stabilisert seg. Investeringene har vært på sektorens normalnivå, samtidig som den lånefinansierte andelen har vært relativt lav.
- Det er ikke noe som tyder på at Trøndelag kan tåle større lånegjeld enn andre fylkeskommuner fordi en større andel av anleggene er selvfinansierende. Sammenlignende data om dette er imidlertid mangelfulle.
- Det er ikke funnet holdepunkt for at høy lånegjeld kan forklares med at Trøndelag i større grad enn andre fylkeskommuner er eier i stedet for leier av bygningsmassen. Leieandelen er tvert imot høyere enn hos andre fylkeskommuner.
- Ingen andre fylkeskommuner har så høy netto renteesponering som Trøndelag, og denne indikatoren har økt de siste årene. Ved en renteøkning på ett prosentpoeng vil 0,7 prosent av inntektene over tid bli spist opp. Det finnes ikke data som sammenligner fylkeskommunenes rentesikring. Revisjonens beregninger tyder imidlertid på at Trøndelag rentesikrer lånene i større grad enn andre, noe som betyr at effekten av renteøkninger vil slå inn over lengre tid.
- Sammenlignet med andre fylkeskommuner har ikke Trøndelag et nivå på netto driftsmargin og disposisjonsfond som gir en ekstra forsikring mot rentesjokk.

3 ØKONOMISK BÆREKRAFT

3.1 Problemstilling

I hvilken grad er fylkeskommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?

3.1.1 Avgrensning

En forvaltningsrevisjon skal ikke evaluere politiske vedtak eller prioriteringer. Derfor har ikke revisjonen vurdert fylkestingets vedtatte økonomiplan, men avgrenset seg til fylkesdirektørens planforslag.

3.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot følgende revisjonskriterium:

Fylkeskommunens gjeldsutvikling skal ikke gå på bekostning av evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud.²⁰

3.3 Beregning av økonomisk bærekraft

Gjeldsutviklingen kan ikke sees isolert fra andre indikatorer for en bærekraftig økonomisk utvikling. Revisjonen støtter seg på en modell for å beregne grenseverdier for finansielle nøkkeltall som tilfredsstillende kravet til økonomisk bærekraft, der gjeldsutviklingen sees i sammenheng med andre indikatorer som forteller om det samme. Modellens²¹ sentrale betingelse er at økonomisk bærekraft handler om evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud over tid. For å oppnå dette må fylkeskommunen ha et minimumsnivå på netto driftsmargin²². Et slikt nivå er nødvendig både for å kunne egenfinansiere investeringer, og for å ha en buffer for å håndtere risiko.

En fylkeskommune vil ha en økonomisk bærekraftig utvikling dersom netto driftsmargin er over minimumsnivået, samtidig som alle de følgende betingelsene er oppfylt:

- Lånegjelden holdes stabil sammenlignet med inntektene.
- Driftsutgiftenes andel av driftsinntektene holdes på samme nivå som før.
- Investeringsnivået holdes på samme nivå som før, sammenlignet med driftsutgiftene.

²⁰ Utledning av revisjonskriteriet er omtalt i vedlegg 1.

²¹ Modellen er utviklet av Menon Economics og Telemarksforskning på oppdrag fra KS.

²² Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter. Netto driftsresultat kommer frem etter at alle drifts- og finansutgifter er fratrukket driftsinntektene.

- Disposisjonsfondet har blitt bygd opp til et tilstrekkelig nivå for å håndtere risiko.

Revisjonen har ved hjelp av modellen først undersøkt om Trøndelag fylkeskommune overholdt modellbetingelsene for økonomisk bærekraft i 2021, og deretter hvordan det stiller seg med fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025.

3.3.1 Regnskapet for 2021

Tabell 4. Indikatorer for fylkeskommunens økonomiske bærekraft i 2021

	Grenseverdi for å ivareta langsiktig stabilitetskrav ²³	Regnskap 2021
Lånegjeld i forhold til drifts- og renteinntekter	Maksimum 119,2 %	114,5 % ²⁴
Netto driftsmargin	Minimum 6,9 %	4,9 %
Driftsutgiftenes andel av drifts- og finansinntekter	Stabilt rundt 90,7 %	88,8 %
Investeringer sammenlignet med driftsutgifter	Stabilt rundt 39 %	17,9 % ²⁵
Disposisjonsfond sammenlignet med drifts- og renteinntekter	Minimum 3,1 %	15,5 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge/prognosemodell for anbefalt minimumsnivå på netto driftsresultat

Grenseverdien for en bærekraftig gjeldsutvikling ble overholdt, ettersom den bygger på stabilitet sammenlignet med gjeldsnivået i det foregående årsregnskapet.

Driftsmarginen tilfredstilte derimot ikke kravet til langsiktig økonomisk bærekraft. Minimumsverdien på 6,9 prosent forteller hvilket nivå som måtte til for å kunne holde samme investeringsnivå som i de tre første årene etter fylkessammenslåingen, gitt at andelen som blir egenfinansiert også holdes stabil.

Driftsutgifter etter fratrukk for avskrivninger og finansutgifter hadde et lavere nivå enn tidligere, når det sammenlignes med driftsinntektene. Investeringsnivået vil svinge fra år til år, og var i

²³ Forutsetningene bak grenseverdiene er beskrevet i vedlegg 2.

²⁴ I fylkeskommunens årsrapport er det rapportert om en gjeldsgrad på 113,7 prosent. Avviket skyldes at tabell 4 gjengir konserntall, samt at finansinntekter tas med i nevneren til brøken.

²⁵ Fargekoden reflekterer at investeringer kan svinge fra år til år uten å bryte stabilitetskravet.

2021 lavt sammenlignet med tidligere. Størrelsen på de samlede disposisjonsfondene tilfredsstilte kravet til risikoavsetninger. Det er i denne sammenheng ikke tatt hensyn til at hovedvekten av fylkeskommunens disposisjonsfond er ment å finansiere bestemte formål.

3.3.2 Fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025

Tabell 5. Indikatorer for økonomisk bærekraft med fylkesdirektørens forslag

	Grenseverdi for å ivareta langsiktig stabilitetskrav	Økonomiplanforslag 2022-2025, gjennomsnitt
Lånegjeld i forhold til drifts- og renteinntekter ²⁶	Maksimum 114,5 %	139 %
Netto driftsmargin	Minimum 6,9 %	0,3 %
Driftsutgiftenes andel av drifts- og finansinntekter	Stabilt rundt 90,2 %	91,2 %
Investeringer sammenlignet med driftsutgifter	Stabilt rundt 34 %	16 %
Disposisjonsfond sammenlignet med drifts- og renteinntekter	Minimum 4,0 %	17,3 % ²⁷

Den sentrale forutsetningen for grenseverdiene i tabell 5 er at fylkeskommunen fortsetter å styre økonomien som før. Drifts- og investeringsnivået er satt lik gjennomsnittet for årene 2018-2021, mens gjeldsnivået i forhold til inntektene forutsettes å være stabilt på 2021-nivået. Bærekraftsmodellen beregner hvor stort netto driftsresultat og disposisjonsfondet må være i forhold til inntektene, gitt at disse betingelsene blir overholdt. Nivået avspeiler behovene for egenfinansiering av investeringer og tilstrekkelig buffer mot risiko, herunder renterisiko²⁸. For å holde samme investeringstakt som i 2018-2021²⁹ uten å tillate økende gjeldsnivå, måtte

²⁶ Realverdien av lånegjelden påvirkes av inflasjon. Det er forutsatt 2,5 % lønns- og prisvekst per år i økonomiplanperioden.

²⁷ Trøndelag fylkeskommune har reservert deler av midlene som er gruppert som disposisjonsfond til bestemte tiltak. Ved utgangen av 2021 utgjorde «fritt disposisjonsfond» 582 mill kroner, eller 5,9 % av brutto driftsinntekter. Av dette ble 150 mill kroner disponert under behandlingen av årsregnskapet.

²⁸ I modellen er det lagt til grunn en langsiktig renteforutsetning på 2,6 %. Dette er basert på rentebanen da økonomiplanen for 2022-2025 ble utarbeidet. I utfordringsdokumentet for 2023-2026 har fylkesdirektøren hevet renteforutsetningen med drøyt ½ prosentpoeng.

²⁹ I vurderingskapittel 4.5 er det drøftet om dette er en egnet forutsetning for Trøndelag fylkeskommune.

fylkeskommunen ha en driftsmargin på nesten 7 prosent. Økonomiplanforslaget hadde en gjennomsnittlig størrelse på rundt 0,3. Heller ikke stabilitetsforutsetningene for investerings- og gjeldsnivå ble overholdt i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.

Revisjonen har også gjort en alternativ beregning som tar inn over seg at investeringsnivået og gjeldsnivået i fylkesdirektørens økonomiplanforslag *ikke* ble som før. Investeringsnivået ble satt lavere, andelen som ble planlagt lånefinansiert gikk opp, og lånegjelden økte sammenlignet med inntektene. Et lavere investeringsnivå og høyere låneandel enn før reduserer behovet for egenfinansiering. Det blir ikke nødvendig for å frigjøre like mye av driftsmidlene til investeringsformål som tidligere. Grenseverdien for en forsvarlig driftsmargin går dermed ned.

Tabell 6. Langsiktig minimumsnivå for netto driftsmargin med fylkesdirektørens forslag

	Grenseverdi for å ivareta langsiktig stabilitetskrav	Økonomiplanforslag 2022-2025, gj.snitt
Netto driftsmargin	Minimum 3,5 %	0,3 %

Dersom fylkeskommunen legger opp en langsiktig bane for investerings- og gjeldsnivå³⁰ tilsvarende fylkesdirektørens økonomiplanforslag, indikerer modellen at netto driftsresultat ikke kan komme under 3,5 prosent av inntektene for at tjenesteproduksjonen skal holdes stabil. Dette kravet ble ikke tilfredsstillt.

3.4 Vurdering

Revisjonens innfallsvinkel er at en bærekraftig økonomisk utvikling handler om fylkeskommunens evne til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud over tid, og at gjeldsnivået kan være et hinder for dette. Vurderingen er derfor knyttet til følgende revisjonskriterium:

«Fylkeskommunens gjeldsutvikling skal ikke gå på bekostning av evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud.»

Etter revisjonens vurdering har ikke fylkeskommunens gjeldsutvikling så langt, - i kombinasjon med andre indikatorer som forteller om økonomisk handleevne, tilfredsstillt betingelsene for et stabilt tjenestetilbud over tid. Revisjonen vurderer fylkesdirektørens økonomiplanopplegg for 2022-2025 på tilsvarende måte.

³⁰ Forutsatt 2,5 prosent årlig inflasjon vil lånegjelden ved utgangen av planperioden tilsvare 140 prosent av inntektene. Modellberegningene er basert på at gjeldsgraden vil være på dette nivået også i ettertiden.

Regnskapet for 2021

Gjeldsutviklingen i 2021 tilfredsstilte isolert sett betingelsen for et stabilt tjenestetilbud. Betingelsen går ut på at lånegjelden ikke skal øke fra ett år til et annet i forhold til inntektene. I 2021 hadde Trøndelag fylkeskommune lavere investeringsomfang enn tidligere, og inntektsveksten var høy. Dermed gikk lånegjelden noe ned sammenlignet med inntektene. Andre indikatorer forteller imidlertid at stabilitetsbetingelsene likevel ikke ble overholdt. Driftsmarginen frigjorde ikke nok egenkapital til å kunne gå tilbake til det tidligere investeringstempoet uten at lånegjelden ville øke. Et annet, og svært sentralt stabilitetskrav er at driftsutgifter til tjenesteyting skal utgjøre like stor andel av inntektene som før. Andelen gikk ned sammenlignet med tidligere år.

Fylkesdirektørens økonomiplanopplegg

Heller ikke fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025 oppfyller betingelsene som må være til stede for at tjenesteytingen skal kunne opprettholdes over tid. Lånegjelden lå med forslaget an til å øke sammenlignet med inntektene, noe som betyr at fremtidige renter og avdrag ville legge beslag på en større inntektsandel. Dette vil før eller siden gå ut over midler som står til rådighet for tjenesteyting. Samtidig var driftsmarginen langt fra tilstrekkelig til å holde samme investeringstempo og egenfinansieringsandel som regnskapshistorikken viste.

En av modellforutsetningen er at investeringsomfanget skal holdes på det historiske nivået. Det er grunn til å være kritisk til denne forutsetningen. Trøndelag fylkeskommune har kort historikk. «Stabilitet over tid» bør relateres til en lang tidsserie som har vist seg å være økonomisk bærekraftig. I tillegg til at regnskapshistorikken er kort, har den etter revisjonens vurdering heller ikke vært økonomisk bærekraftig. I de to første årene hadde fylkeskommunen et svært høyt investeringsomfang. En framskriving av dette nivået er uansett ikke forenelig med betingelsen om en stabil gjeldsbelastning. Investeringene de første årene kan imidlertid betraktes som et naturlig ledd i en sammenslåingsprosess for å bygge Trøndelag sammen, og at nivået deretter ville avta. Dermed blir ett av utgangspunktene for «stabilitet over tid», - at investeringsomfanget skal være på nivå med det historiske gjennomsnittet, hverken en bærekraftig eller realistisk forutsetning.

Fylkesdirektørens økonomiplanforslag for 2022-2025 innebar et brudd med det gjennomsnittlige investeringsnivået fra tidligere. Etter revisjonens vurdering var dette et nødvendig grep. Men likevel ville lånegjelden sammenlignet med inntektene komme opp på et høyere nivå ved utgangen av perioden enn ved inngangen. Revisjonens beregninger viser at driftsmarginen heller ikke med det nedjusterte investeringsnivået vil være tilstrekkelig for å tilfredsstille kravet til stabil tjenesteproduksjon over tid.

4 MÅLTALL FOR GJELDSUTVIKLINGEN

4.1 Problemstilling

Styres det etter de fastsatte måltallene og handlingsreglene for lånegjelden?

4.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot disse revisjonskriteriene:

- Finansielle måltall skal fastsettes av fylkestinget, og bør omfatte lånegjeldens størrelse.
- Det bør være avklart hvilke forpliktelser måltallene og handlingsreglene for lånegjelden har for fylkeskommunens økonomiplanlegging.
- Finansielle måltall og handlingsregler for lånegjelden bør etterleves i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.
- I årsberetningen skal lånegjelden sammenstilles med måltallene, og det skal gjøres rede for om gjeldsutviklingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.

Utleddningen av revisjonskriteriene er beskrevet i vedlegg 1.

4.3 Gjeldsstyring etter måltall og handlingsregler

4.3.1 Trøndelag fylkeskommunes finansielle måltall og handlingsregler

Etablering av måltall

I økonomiplanen for 2018-2021 la fylkesrådmannen inn forslag til handlingsregler og måltall for den finansielle utviklingen:

- Handlingsregler:
 - renter og avdrag skal utgjøre inntil åtte prosent av frie disponible inntekter.
 - rentebufferfondet har et tak på tre prosent av den andelen av låneporteføljen som ikke er sikret, eller maksimalt 200 millioner kroner.
- Måltall:
 - gjeld som belaster driftsøkonomien, skal over tid ikke utgjøre mer enn 100 prosent av driftsinntektene.
 - fylkeskommunen bør ha et korrigert netto driftsresultat på 4,0 til 4,5 prosent av driftsinntektene.
 - disposisjonsfondet bør over tid utgjøre fire prosent av driftsinntektene.

Etableringen av måltall og handlingsregler ble begrunnet slik³¹:

«Fylkesrådmannen ønsker å lage et godt fundament for god og forutsigbar økonomistyring i Trøndelag fylkeskommune, og foreslår i tråd med fellesnemndas vedtak i sak 16/17 (utfordringsdokumentet), å etablere et sett handlingsregler og målsettinger for styringen av fylkeskommunens økonomi.»

Politisk prosess

Ved behandlingen av saken³² ble også følgende forslag vedtatt:

«Ambisjonene for Trøndelag fylkeskommune er betydelig, men det økonomiske handlingsrommet minskes ved at man planlegger å gjennomføre et ambisiøst investeringsprogram i økonomiplanperioden. Fylkestinget ber om at det legges fram en vurdering av foreslåtte handlingsregler i juni 2018 der man ser hvordan effekten av handlingsreglene blir ved en etterlevelse av disse i økonomiplanen. En rekke handlingsregler som ikke etterleves synes lite hensiktsmessig.»

I juni 2018 behandlet fylkestinget utfordringsdokumentet for 2019-2022. Der ble det informert om at fylkesrådmannen ville komme tilbake med en «ny vurdering av vedtatte handlingsregler og målsettinger i forslaget til ny økonomiplan». Økonomiplanen for 2019-2022 inneholdt en beskrivelse av effektene, men ingen endring av måltallene. Fylkesdirektøren pekte imidlertid på at målsettingen om å oppnå en gjeldsgrad på 100 prosent av inntektene ville bli svært krevende.

I økonomiplanen for 2020-2023³³ foreslo fylkesrådmannen at måltallet for gjeldsgraden skulle økes fra 100 prosent av driftsinntektene til 113 prosent. Fylkesutvalgets innstilling om å slutte seg til fylkesrådmannens forslag til finansielle måltall³⁴ ble vedtatt av fylkestinget.

Tabell 7. Gjeldende handlingsregler og måltall for gjeldsutviklingen i Trøndelag fylkeskommune

Handlingsregel for finansutgifter	Renter og avdrag skal utgjøre inntil åtte prosent av generelle driftsinntekter (frie inntekter og rentekompensasjon)
-----------------------------------	--

³¹ Økonomiplan 2018-2021 med budsjett 2018, s. 12.

³² Fylkestingets sak 61/17 av 14.12.2017

³³ Fylkestingets sak 117/19 av 12.12.2019

³⁴ Pkt. 7 i fylkesutvalgets innstilling i sak 288/19

Handlingsregel for rentebufferfond	Rentebufferfondets størrelse har et «tak» på 3 % av den andelen av låneporteføljen som ikke er sikret eller maksimalt 200 millioner kroner
Måltall for gjeldsgrad	Gjeld som belaster driftsøkonomien, skal over tid ikke utgjøre mer enn 113 % av brutto driftsinntekter

Kilde: Fylkesutvalgets sak 288/19 av 26.11.2019

I utfordringsdokumentet for økonomiplanperioden 2023-2026³⁵ har fylkesdirektøren bebudet at han vil

«... vurdere nivået på gjeldende måltall og eventuelle nye måltall, samt om vi fortsatt skal ha tallfestede handlingsregler. (...) Nye forslag presenteres i forslaget til økonomiplan 2023-2026³⁶.»

4.3.2 Styrende funksjon

Fylkestingets vedtak om handlingsregler og måltall for gjeldsutviklingen angir ingen eksplisitte tidshorisonter eller frihetsgrader for administrasjonens økonomiplanlegging. Det eksisterer heller ikke andre stående retningslinjer eller vedtak som gir fylkesdirektøren et mandat knyttet til grenseverdiene ved utformingen av økonomiplanforslag. Da handlingsregler og måltall første gang ble etablert i desember 2017³⁷, het det:

«Det vil ikke være realistisk å nå alle de målsettinger og handlingsregler som nå blir foreslått i løpet av økonomiplanperioden. Fylkesrådmannen ser det allikevel som formålstjenlig å foreslå disse prinsippene nå, slik at de kan legges til grunn i et lengre perspektiv enn det økonomiplanperioden representerer.»

I forslaget til økonomiplan for 2019-2022 pekte fylkesrådmannen på at finansielle måltall hadde blitt et lovkrav i ny kommunelov. Videre het det³⁸:

«Handlingsreglene og målsettingene skal bidra til å sikre en sunn fylkesøkonomi og trygge det finansielle grunnlaget for tjenestene fylkeskommunen har ansvaret for. De foreslåtte handlingsreglene og målsettinger er uttrykk for en ambisjon og vil bli vurdert,

³⁵ Behandlet av fylkestinget i sak 55/22 den 15.06.22.

³⁶ Utfordringsdokument, økonomiplan 2023-2026, s. 3.

³⁷ Økonomiplan 2018-2021 med budsjett 2018, s. 12.

³⁸ Økonomiplan for 2019-2022 med budsjett 2019, s. 10.

og eventuelt revidert, når vi har fått bedre erfaringsgrunnlag basert på regnskapstall mm fra det nye fylket.»

Begrepene *handlingsregler* og *måltall*

I beslutningsgrunnlaget til fylkestinget var det ingen forklaring på hva som skiller de to begrepene fra hverandre.

I intervju med revisjonen forteller fylkesdirektøren at det ikke legges noen praktisk forskjell i begrepene. Han peker på at i vanlig språkbruk kan handlingsregler oppfattes som mer forpliktende, hvor det må gjennomføres korrigerende tiltak dersom avvik oppstår. Ved revidering av måltallene ønsker fylkesdirektøren parametere for økonomiske mål som er enkle og forståelige for fylkestinget. Han mener at også forståelsen av andre begreper bør spesifiseres, eksempelvis hva som er tanken bak et rentebufferfond. Ifølge fylkesdirektøren var dette egentlig tenkt til en nødsituasjon, men kan bli oppfattet som en forsikring mot renteoppgang.

Lederen for økonomiseksjonen forstår *finansielle måltall* som noe man strekker seg etter over tid, mens man ved brudd på handlingsregler må gjøre noe med en gang. Rådgiver ved økonomiseksjonen forteller at de har vurdert å kutte noen av handlingsreglene, og heller operere med de tre mest vanlige måltallene for driftsresultat, gjeldsgrad og disposisjonsfond. Han opplever at betydningen av begrepene blandes.

Tidshorisont

Ved revidering av måltallene i økonomiplanforslaget for 2020-2023 ble det ikke angitt noen konkret tidshorisont for overholdelse av grenseverdiene. Begrepene «over tid» og «på sikt» er brukt flere steder av fylkesdirektøren, blant annet i det siste økonomiplanforslaget³⁹:

«Grunnlaget for fylkesdirektørens prioriteringer i økonomiplanarbeidet er at vi på sikt skal nå våre måltall og handlingsregler.»

Fylkesdirektøren forteller i intervjuet med revisjonen at det trolig ikke finnes noen felles forståelse av tidshorisonten knyttet til målene. Han mener at begrepet «over tid» kan være naturlig å knytte opp mot en fireårig økonomiplanperiode, men at dette kan være for kort horisont for gjeldsstyring og investeringer. Heller ikke fylkeskommunens økonomiseksjon opplever noen felles forståelse:

«Gjeldsgraden var umulig å ta ned på kort sikt. Hvor langt utover en planperiode skal man strekke seg for å nå det? Det har vært spørsmålet. Skal man styre mot det siste

³⁹ Økonomiplan for 2022-2025, s. 5

året i planperioden? Kan ikke huske at en felles forståelse av tidshorisonten har vært politisk behandlet.»

Kilde: Intervju med lederen for økonomiseksjonen

Formuleringene bør og skal

Handlingsregelen for finansutgifter og måltallet for gjeldsgrad er skal-bestemmelser. Samtidig har fylkeskommunen bør-bestemmelser for netto driftsresultat og disposisjonsfond. Fra økonomiseksjonen fortelles det at de var klar på disse forskjellene i starten, men at det ble mer ufarlig å bryte grenseverdiene etter at det ble gjort første gang. «Bruddene har vært selvforsterkende. Når det kan skje uten konsekvens, blir det lettere å gjøre det igjen».

4.3.3 Etterlevelse i fylkesdirektørens økonomiplanforslag

I fylkesdirektørens innledende kommentar til økonomiplanforslaget for 2022-2025 står det:

«En bærekraftig økonomi betyr at vi har styring, kontroll og sunn balanse mellom drift og investering og en viss stabilitet i utviklingen. Derfor har også fylkestinget vedtatt en rekke handlingsregler og finansielle måltall i tråd med kommunelovens bestemmelser. Slik bildet er nå klarer vi ikke å innfri måltall for gjeldsgrad og netto driftsutgifter, og handlingsregel for finansutgifter.»

Tabell 8. Handlingsregler og måltall for gjeldsutviklingen sammenholdt med fylkesdirektørens økonomiplanforslag

		Økonomiplanforslag 2022-2025			
	Grenseverdi	2022	2023	2024	2025
Handlingsregel for finansutgifter	Inntil 8 % av generelle driftsinntekter	8,8 %	9,4 %	10,2 %	10,4%
Handlingsregel for rentebufferfond	Tak på 3,0 % av lån som ikke er rentesikret, evt. 200 mill	Under taket	Under taket	Under taket	Under taket
Måltall for gjeldsgrad	Under 113 % av brutto driftsinntekter for lån som belaster driftsøkonomien	135 %	141 %	149 %	149 %

Kilde: Fylkesdirektørens forslag til økonomiplan 2022-2025 med budsjett 2022

I fylkesdirektørens budsjettkommentarer til måltallet om gjeldsgrad står det:

«Vi er dessverre langt over måltallet på 113 % av brutto driftsutgifter. Det vil ta meget lang tid før vi er noe i nærheten av å nå måltallet. Blant annet på grunn av juridiske bindinger, og for å opprettholde kostnadseffektiv drift, er investeringsnivået høyere enn hva som er bærekraftig på sikt.»

Hensynet til gjeldsgrad under administrasjonens budsjettprosess

Fylkesdirektøren forteller at økonomiplanforslaget i hovedsak var knyttet til tidligere beslutninger. Hensynet til gjeldsgraden kommer tidlig inn i diskusjonen rundt investeringsbudsjettet, hvor det startes med å få et bilde av faktum. Forpliktelser fra tidligere kan ikke fylkesdirektøren få gjort noe med, og heller ikke investeringer som er igangsatt eller vedtatt. Det settes ifølge fylkesdirektøren likevel ikke bom for investeringer, selv om måltallet for gjeldsgraden allerede har blitt overskredet. Det kan oppstå tilfeller der fylkesdirektøren ser seg nødt til å foreslå tiltak, men samtidig peker han på at måltallene virker begrensende for omfanget. Fylkesdirektøren mener det er viktig at man i disse diskusjonene har handlingsregler med visse tidshorisonter å styre mot. Han opplever det som krevende å ta ned gjeldsgraden, der avveiningene opp mot behovsdiskusjonene er avgjørende. Investeringer kan ifølge fylkesdirektørens ikke gjennomføres uten at man har synliggjort eller debattert effekten på gjeldsgraden.

Rådgiveren ved økonomiseksjonen forteller at det opprinnelige måltallet om at lånegjelden ikke skulle komme over 100 prosent av inntektene var basert på 2017-nivået. Ved sammenslåingen av to fylker var det et stort politisk ønske om å bygge Trøndelag sammen, noe som medførte et svært høyt investeringsomfang i 2018 og 2019. Rådgiveren mener at administrasjonen ikke var gode nok internt til å foreslå investeringsbudsjett som var innenfor handlingsreglene. Dette gjelder spesielt for gjeldsgraden, men høye investeringer har også utfordret de andre finansielle måltallene. Måltallet for gjeldsgrad ble hevet til 113 prosent av inntektene for å unngå brudd. Rådgiveren mener at dette er feil måte å løse utfordringene på, og viser til at måltallet var høyt i utgangspunktet.

Rådgiveren anser ikke måltallene som realistiske lenger. Han forteller at de blir utfordret om behov som er nødvendige for å sikre liv og helse eller unngå sammenbrudd. Rådgiveren forteller at det under økonomiplanprosessen var flere møter med fagmiljøene, hvor økonomiseksjonen ba de om å prioritere investeringer utfra hva man var juridisk forpliktet til å gjennomføre, og hva som kunne utsettes. Det endte tilbake til det som var utgangspunktet for fagmiljøene.

Lederen ved økonomiseksjonen opplever ikke at administrasjonen blir presset til å legge frem et økonomiplanforslag som holder seg innenfor måltall og handlingsregler.

«Det har ikke vært avklart mellom administrasjon og politikere hvilke bindinger vi legger i handlingsreglene og måltallene. Administrasjonen har i høyeste grad sett på og vurdert handlingsreglene, men det er mange forhold som har gjort at måltallene er utfordrende å strekke seg etter. Med bakgrunn i dette kan det ha oppstått en «felles forståelse», både hos administrasjonen og politikere, hvor målet i handlingsreglene er av mindre betydning når investeringsbudsjettene skal vedtas. Fylkeskommunen og vi som administrasjon ble tidlig utfordret på dette på grunn av høyt investeringsnivå de to første årene (2018-2019), og det ble ikke tatt tak i tidsnok.»

Kilde: intervju med leder for økonomiseksjonen

Ved økonomiseksjonen ønsker de seg mer forpliktende måltall, og ser at de må være tydeligere i kommunikasjonen med fagmiljøene og politikere. Lederen for økonomiseksjonen peker på avdelingenes manglende helhetstenking som en utfordring.

Fylkesdirektøren er opptatt av at man må få opp presisjonsgraden og ta ned antall variabler man forholder seg til. Han mener at målene må være retningsgivende, - noe det skal styres etter over tid. Fylkesdirektøren er også opptatt av at de må få opp forståelsen av hva måltallene betyr. Han erkjenner at det er ganske store avvik mellom måltallene og den faktiske situasjonen, spesielt for lånegjelden. Dermed kan han ikke si at fylkeskommunen har evnet å styre strengt etter måltallene. «Det er vi nødt til å ta tak i», sier fylkesdirektøren.

4.3.4 Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten

I innledningen til fylkeskommunens årsrapport for 2021 heter det under overskriften «gjelden øker»:

«Gjelden har økt med 1,3 milliarder kroner fra 2018 til 2021, og den er nå 11,2 milliarder kroner. Det planlagte investeringsnivået er også høyt de kommende årene. Finanskostnader i form av renter og avdrag vil derfor ta en stadig større andel av driftsbudsjettet på bekostning av vår tjenesteproduksjon. Utviklingen er ikke økonomisk bærekraftig over tid.»⁴⁰

I årsrapporten er fakta og vurderinger knyttet til gjeldsutviklingen presentert gjennom en sammenstilling mellom status og fylkeskommunens måltall. Det ble rapportert at gjeldsgraden var 113,7 prosent av brutto driftsinntekter, mens måltallet var vedtatt til 113 prosent. Videre heter det at «gjeldsgraden har sunket fra 2020 til 2021 på grunn av høy inntektsvekst.» Det ble opplyst at rentebufferfondet var i overkant av 180 millioner kroner, eller 3,1 prosent av

⁴⁰ Trøndelag fylkeskommunes årsrapport for 2021, s. 1.

lånegjelden som ikke var rentesikret. Handlingsregelen for finansutgifter ble rapportert som overholdt, ettersom den ifølge årsrapporten utgjorde 6,4 prosent av brutto driftsinntekter.

Revisjonen har undersøkt om det er konsistens mellom måten de rapporterte nøkkeltallene ble beregnet på, og hva som ble angitt som beregningsmåte da måltall og handlingsregler ble vedtatt.

Tabell 9. Beregning av nøkkeltall

	Beregningsmåte ifølge beskrivelsen av måltallet	Beregningsmåte i årsrapporten for 2021
Gjeldsgrad	Teller: Gjeld som belaster driftsøkonomien. Nevner: Brutto driftsinntekter	Teller: Samlet lånegjeld Nevner: Brutto driftsinntekter
Rentebufferfond	Teller: Saldo for lån som ikke er rentesikret. Nevner: Samlet lånesaldo	Teller: Saldo for lån som ikke er rentesikret. Nevner: Samlet lånesaldo.
Finansbelastning	Teller: Renter og avdrag Nevner: Generelle driftsinntekter (frie inntekter og rentekompensasjon)	Teller: Renter og avdrag Nevner: Brutto driftsinntekter

Kilde: Økonomiplan 2020-2023 og Trøndelag fylkeskommunes årsrapport for 2021

Da måltallet for gjeldsgrad ble fastsatt til 113 prosent av brutto driftsinntekter, het det at beregningen gjaldt for «lån som belaster driftsøkonomien». Det ble ikke presisert hva som var ment med denne formuleringen. Lederen ved økonomiseksjonen forteller at begrepet stammer fra den gamle Sør-Trøndelag fylkeskommune, hvor lån knyttet til selvfinansierende prosjekter⁴¹ ble trukket ut. I resultatrapporteringen for 2021 er fylkeskassens samlede lånegjeld tatt med ved beregning av nøkkeltallet for gjeldsgrad. Revisjonen har fått opplyst at selvfinansierende lån dreier seg om relativt små tall. I note 11 til konsolidert regnskap for 2021 er det anslått til 300 millioner kroner

I årsrapporten er det brukt en annen beregningsmåte for finansbelastning enn hva som ble beskrevet da nøkkeltallet ble vedtatt. Rente- og avdragsutgifter er dividert med brutto

⁴¹ Investeringer som blir dekket av sparte utgifter i seksjonen eller avdelingen. Driften blir i disse tilfellene tatt ned for å finansiere investeringer.

driftsinntekter, mens nevneren ifølge beslutningsgrunnlaget for måltallet⁴² skulle være generelle driftsinntekter. Med en slik definisjon utgjorde finansbelastningen 8,4 prosent⁴³ i stedet for de rapporterte 6,4 prosent. Fra økonomiseksjonen opplyses det at alle fylkeskommuner benytter brutto driftsinntekter, og at de endret beregningsmåten for å få sammenlignbare tall.

Årsrapporten for 2021 har også en sammenligning mot gjeldsnivået hos andre fylkeskommuner, både i forhold til inntekter og innbyggertall. Den høye lånegjelden ble anskueliggjort på følgende måte:

«For å komme ned på landsgjennomsnittet må lånegjelda reduseres med 3,6 milliarder kroner. Det vil si åtte år med avdragsbetaling som i 2021, uten å ta opp ny lånegjeld i forbindelse med investeringer.»

Det ble også synliggjort at Trøndelag har de høyeste finanskostnadene i forhold til inntektene blant fylkeskommunene.

4.4 Vurdering

4.4.1 Finansielle måltall og handlingsregler

Revisjonens har undersøkt om fylkeskommunen lever opp til følgende kriterium:

«Finansielle måltall skal fastsettes av fylkestinget, og bør omfatte lånegjeldens størrelse.»

Lovkravet om at fylkestinget selv skal vedta slike måltall er ivaretatt. Det er fastsatt et eget måltall for størrelsen på lånegjelden.

4.4.2 Styrende funksjon

Finansielle måltall er ikke juridisk bindende. Fra lovgiver ble det poengtert at kommuner og fylkeskommuner selv må ta eierskap til bruken av finansielle måltall som styringsverktøy. Revisjonen har vurdert den styrende funksjonen opp mot følgende kriterium:

«Det bør være avklart hvilke forpliktelser måltallene og handlingsreglene for lånegjelden har for fylkeskommunens økonomiplanlegging.»

Etter revisjonens vurdering er det ikke tilstrekkelig avklart hvordan fylkeskommunens måltall og handlingsregler skal brukes som styringsverktøy. Vi mener at begreper og presisjonsgrad

⁴² Fylkesrådmannens forslag til økonomiplan for 2020-2023, s. 16, jfr. fylkesutvalgets sak 117/19

⁴³ Generelle driftsinntekter: 7.482 mrd. Brutto driftsinntekter: 9.824 mrd. Tall ifølge bevilgningsoversikt og økonomisk oversikt i fylkeskassens årsregnskap for 2021.

ikke er tydelige nok, og at det mangler en klargjøring av hvilket mandat grenseverdiene gir fylkesdirektøren når han legger frem økonomiplanforslag. Etter revisjonens mening skyldes dette at beslutningsgrunnlaget var for spinkelt da fylkestinget ble invitert til å fastsette finansielle måltall. Vi kan ikke se at forskjellen på begrepene *måltall* og *handlingsregler* er forklart, eller at begrepsbruken tillegges noen praktisk betydning. Den praktiske forskjellen på bør- og skal-formuleringer synes også noe uklar, og det er ingen felles forståelse av hvilken tidshorisont måltallene skal gjelde for.

4.4.3 Etterlevelse i fylkesdirektørens økonomiplanforslag

Fylkesdirektørens økonomiplanprosess er vurdert opp mot følgende målestokk:

«Finansielle måltall og handlingsregler for lånegjelden bør etterleves i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.»

Økonomiplanforslaget for 2022-2025 holdt seg ikke innenfor handlingsregelen for finansutgifter eller måltallet for gjeldsgrad.

Størrelsen på lånegjelden og de påfølgende finansutgiftene kommer i hovedsak som følge av tidligere vedtak, og fylkesdirektøren kan ikke lastes for å legge frem realistiske budsjettforslag der disse er innarbeidet. Han har ikke fått noe tydelig mandat fra fylkestinget som forteller hvordan han skal forholde seg til måltallet for gjeldsgrad når han vurderer om ytterligere investeringsbehov bør løses.

Revisjonen har fått inntrykk av at manglende etterlevelse skaper sin egen, selvforsterkende dynamikk. En økonomiplanprosess handler til syvende og sist om motsetningen mellom økonomisk forsvarlighet og behovsdekning. Hensynet til forsvarlig gjeldsnivå kommer lett til kort dersom planforslaget ikke kan belegges med et tydelig mandat fra fylkestinget som setter rammer for lånegjelden i et 4-årig perspektiv. Dersom måltallet ikke har blitt respektert tidligere, skapes det presedens for nye brudd. Å heve måltallet etter hvert som gjelden øker, kan lett få samme effekt. Dersom grenseverdiene allerede er overskredet når arbeidet starter, er det svake utsikter for overholdelse.

4.4.4 Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten

Revisjonen har undersøkt om fylkesdirektøren sørger for at følgende revisjonskriterium blir innfridd:

«I årsberetningen skal lånegjelden sammenstilles med måltallene, og det skal gjøres rede for om gjeldsutviklingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.»

Etter revisjonens vurdering ivaretar fylkesdirektøren denne informasjonsplikten. Vi har merket oss at fylkesdirektøren har formidlet tydelige vurderinger om at gjeldsutviklingen ikke er bærekraftig over tid.

Revisjonen har avdekket manglende samsvar mellom beregningsmåten for gjeldsgrad og finansbelastning sammenlignet med beskrivelsene da disse ble vedtatt. Revisjonen legger til grunn at det blir ryddet opp i dette under den bebudede revideringen av måltallene.

5 LÅNEFORVALTNING

5.1 Problemstilling

Er låneforvaltningen underlagt betryggende kontroll?

5.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot disse revisjonskriteriene:

- Internkontrollen for låneforvaltningen bør baseres på en risikokartlegging.
- Fylkeskommunen skal ha formelle rutiner og retningslinjer for låneforvaltningen.
- Det skal være etablert kontrollrutiner for at låneforvaltningen skjer i tråd med finansreglementet.
- I finansrapportene skal låneforvaltningen sammenstilles med rammer og begrensninger i finansreglementet, og det skal iverksettes nødvendige tiltak dersom det er avvik.
- Finansrapportenes fakta om låneforvaltningen skal være dokumentert.

Utleddningen av revisjonskriteriene er omtalt i vedlegg 1.

5.3 Fakta

5.3.1 Risikokartlegging

Fylkeskommunen har ikke noe særskilt dokument som viser at det gjennomføres periodisk og systematisk kartlegging av den helhetlige risikoen og sårbarheten ved låneforvaltningen. I intervjuene er det imidlertid informert om flere arbeidsprosesser hvor risikovurderinger inngår.

Det ble gjennomført en kartlegging av risikoen ved låneporteføljen da de trønderske fylkeskommunene skulle slås sammen. De to fylkene hadde ulik lånestructur, og det ble gjort risikovurderinger med sikte på å sikre stabile renteutgifter på et godt nivå. Ifølge økonomiseksjonen var de i tillegg bevisst på refinansieringsrisikoen knyttet til mange samtidige låneforfall.

Fylkeskommunens finansreglement⁴⁴ har begrensninger som bygger på en analyse om risiko og sårbarheten i lånemarkedet. Dette går mellom annet frem av beslutningsgrunnet da fylkestinget sist reviderte reglementet.

⁴⁴ Sist revidert av fylkestinget i sak 14/19 av 27.02.2019

Økonomiseksjonen har jevnlig kontakt med hovedbanken, som mellom annet leverer stresstest av låneporteføljen knyttet til renterisiko. De leverer også andre rapporter etter bestilling fra økonomiseksjonen i forbindelse med finansrapporteringen.

5.3.2 Styrende dokumenter

Rammeverket for låneforvaltningen er nedfelt i fylkeskommunens finansreglement. Fra økonomiseksjonen fortelles det at de ikke har noen formelle, skriftlige rutiner og retningslinjer som supplerer finansreglementet. Seksjonslederen opplyser at de ikke har hatt tid til å få dette på plass, og at de forholder seg til rutinene i de gamle trønderske fylkeskommunene. Seniorrådgiveren forteller at hun har opplevd dette som en mangel, og derfor har startet arbeidet med å skrive ned rutinene.

Revisjonen blir også fortalt at økonomiseksjonen har godt innarbeidede rutiner og arbeidsprosesser for låneforvaltningen, der det har vært god kontinuitet blant personellet. De støtter seg på applikasjonen Escali i det løpende arbeidet. Økonomiseksjonen har ikke utarbeidet noen egen rutinebeskrivelse for bruken av dette verktøyet, men støtter seg på dokumentasjon fra leverandøren av applikasjonen.

5.3.3 Kontrollrutiner for overholdelse av finansreglementet

Det har så langt ikke oppstått noen avvik i forhold til bestemmelsene i reglementet. Økonomiseksjonen har tre ansatte som er involvert i låneforvaltningen, og det blir utøvd både kollega- og lederkontroll. Samtidig sikrer det backup ved fravær.

Alle de tre blir involvert når det skal tas opp nye lån. Låneopptak skjer gjennom begrenset anbudskonkurranse, der strukturen for nye lån blir tilpasset den samlede porteføljen. To ansatte gjør beregninger av tilbudene hver for seg, og sjekker deretter at de har kommet til samme resultat før det blir tatt en beslutning. Seksjonslederen utfører sluttkontroll, herunder at finansreglementet blir overholdt.

Også på andre områder blir det praktisert arbeidsdeling, slik at det kan stilles spørsmål rundt hverandres måte å gjøre ting på. Selv om de ikke gransker de andres jobbutførelse, får de dokumentene til gjennomlesning og diskusjon. Ved finansrapportering støtter de seg på rapporter fra Danske Bank, og de har i tillegg dialog med banken for å få informasjon om markedsutsiktene.

5.3.4 Finansrapportering

Fylkesdirektøren avlegger to finansrapporter til fylkestinget i løpet av året, samt en årsrapport. Revisjonen har undersøkt om de tre siste rapportene har en sammenstilling mellom mandatet for låneforvaltning i finansreglementet⁴⁵ og faktisk forvaltning.

Tabell 10. Rapportering om låneforvaltningen sammenstilt med forvaltningsmandat

Forvaltningsmandat	Rapportert for 2. tertial 2021	Årsrapport 2021	Rapportert for 1. tertial 2022
Ett enkelt lån skal ikke utgjøre mer enn 25 % av samlet låneportefølje, eller maksimalt 1 milliarder kroner.	Ingen lån overstiger grensene	Ingen lån overstiger grensene	Ingen lån overstiger grensene
Lån med forfall inntil 1 år fram i tid skal maksimalt utgjøre 40 % av samlet låneportefølje.	13,3 %	18,9 %	17,8 %
Lån kan kun tas opp i norske kroner, med fast eller variabel rente. Lån kan tas opp som annuitetslån, serielån og lån uten avdrag (bullet).	Alle lån er i norske kroner	Alle lån er i norske kroner	Alle lån er i norske kroner
Lån kan tas opp i offentlige og private finansinstitusjoner, samt i sertifikat- og obligasjonsmarkedet.	Ingen lån fra andre långivere	Ingen lån fra andre långivere	Ingen lån fra andre långivere
Gjennomsnittlig varighet/rentebinding på låneporteføljen skal være mellom 2 og 8 år.	5,6 år	4,9 år	4,9 år
Maks sikringsgrad (inkludert rentekompensasjon) skal ikke utgjøre mer enn 100 % av renteeksponert gjeld til enhver tid.	59,1 %	58,3 %	58,3 %
Andelen lån med fast rente skal være minimum 20 %.	8,9 % eksklusiv rentebytte-avaler	Cirka 49 % inklusive rente-bytteavtaler	Cirka 49 % inklusive rente-bytteavtaler

Kilde: Trøndelag fylkeskommunes finansreglement og finansrapporter

Ifølge finansreglementet skal minimum 20 prosent av lånene ha fast rente. Samtidig gir reglementet adgang til å bruke rentebytteavtaler for å endre renteeksponeringen, men det er ikke eksplisitt angitt om rentebytteavtaler skal inkluderes ved beregning av prosentandelen. For 2. tertial 2021 ble det rapportert om 8,9 prosent fastrentelån, og opplyst om samlet beløp for rentebytteavtaler. I de to påfølgende rapportene ble rentebytteavtaler tatt med i prosentberegningen, og det ble rapportert om fastrenteandeler på rundt 49 prosent. Det

⁴⁵ Kap. 1.2.2 i Trøndelag fylkeskommunes reglement for finans- og gjeldsforvaltning, vedtatt av fylkestinget 27.020.2019 i sak 14/19

fortelles fra økonomiseksjonen at det har blitt reist spørsmål fra fylkestinget om vilkårene i finansreglementet er oppfylt, og at det har vært en felles forståelse fra første stund om at rentebytteavtaler er å anse som erstatning for fastrente⁴⁶. De forteller at dette vil bli presisert ved revideringen av reglementet.

5.3.5 Dokumentasjon av låneforvaltningen

Fylkeskommunens finansrapporter inneholder en rekke faktaopplysninger om låneforvaltningen. For et utvalg av disse har revisjonen undersøkt om det kan dokumenteres at finansrapporten for første tertial 2022 har korrekte opplysninger. Der dokumentasjonen ikke går frem av selve finansrapporten, har revisjonen bedt om å få den oversendt fra økonomiseksjonen.

Tabell 11. Dokumentasjonskontroll av opplysninger i finansrapporten

	Faktaopplysning i finansrapport 1/2022	Dokumentasjon
1	Alle lånene er tatt opp i norske kroner	Konsistent med tabell 3 i finansrapporten. Tabell 3 er dokumentert med beholdningsoversikt for innlån per 30.04.22 fra Escali.
2	Det er betalt avdrag på 152,9 millioner kroner i 1. tertial	Konsistent med regnskapsrapport.
3	Trøndelag fylkeskommune har ingen lån som overstiger 25 % av låneporteføljen eller 1 milliard kroner	Konsistent med tabell 3 i finansrapporten og beholdningsoversikt for innlån per 30.04.22 fra Escali.
4	Av den totale låneporteføljen forfaller 2 milliarder kroner i løpet av de neste 12 månedene. Dette utgjør 17,8 % av låneporteføljen	Konsistent med tabell 6 i finansrapporten. Tabellen er dokumentert med rapport over fremtidig kontantstrøm fra Escali.
5	Per 30.04.2022 har vi 4,4 milliarder i aktive rentebytteavtaler.	Konsistent med tabell 7 i finansrapporten. Tabellen er dokumentert med beholdningsoversikt for rentederivater per 30.04.22 fra Escali.

⁴⁶ I stedet for fastrentelån suppleres et underliggende lån med flytende rente med en avtale om bytte fra flytende til fast rente med en kredittinstitusjon. I bytteavtalene betaler fylkeskommunen en forhåndsavtalt fast rente, og får tilbakebetalt den flytende delen. Den flytende delen endres gjennom løpetiden i tråd med markedsrenten, eksempelvis 3 mnd NIBOR. Når bytteavtalen har samme struktur som det underliggende lånet, vil samlet rentesikring tilsvare et fastrentelån.

	Faktaopplysning i finansrapport 1/2022	Dokumentasjon
6	Sammen med fastrentelånene er den sikrede delen av gjeldsporteføljen cirka 49 %.	Konsistent med tabell 3 og 7 i finansrapporten og rapporter per 30.04.22 fra Escali
7	Gjennomsnittlig rentebinding (durasjon) er 4,9 år.	Durasjon per 30.04.22 er ikke dokumentert. Rapport fra Danske Bank per 31.12.21 er brukt som datagrunnlag. Ifølge økonomiseksjonen var endringene fra årsskiftet minimale, og det ble derfor ikke innhentet ny rapport.
8	Sikringsgraden er 58,3 %.	Sikringsgrad per 30.04.22 er ikke dokumentert. Rapport fra Danske Bank per 31.12.21 er brukt som datagrunnlag. Økonomiseksjonen begrunner dette med minimale endringer.
9	Gjennomsnittlig innlånsrente i lånefondet 30.04.2022 er 1,6 %	Rapport for gjennomsnittrente fra Escali viser 1,66 % (avrundes til 1,7 %). Regnearket som er brukt som datagrunnlag har 5 lån med feilregistrert rentesats.

Kilde: Finansrapport 1. tertial 2022/Trøndelag fylkeskommune

5.4 Vurdering

5.4.1 Risikokartlegging

Revisjonen betrakter systematisk risikokartlegging som et nødvendig fundament for all internkontroll. Ved å identifisere hvor risikoen og konsekvensene av uønskede hendelser er størst, får man et grunnlag for å sette inn tiltak på rett område. Vi har derfor vurdert om følgende revisjonskriterium er oppfylt:

«Internkontrollen for låneforvaltningen bør baseres på en risikokartlegging.»

Etter revisjonens vurdering har fylkeskommunen høy bevissthet om risikoforholdene. Det blir gjort løpende vurderinger av finansrisiko. Vi savner imidlertid et dokument som viser at økonomiseksjonen på en systematisk måte kartlegger alle typer risiko for at ting kan gå galt, og hvilke konsekvenser det kan få. Revisjonen sikter ikke primært til den generelle risikoen i lånemarkedet, som etter vår vurdering blir tilstrekkelig ivaretatt. Vi sikter derimot til kartlegging av risikoen for at det kan oppstå uønskede hendelser internt hos fylkeskommunen. Eksempelvis brudd på finansreglementet, feilrapportering og misligheter. Selv om det også er

høy bevissthet også om slike forhold, mener vi at den særskilte sårbarheten på dette området krever større grad av systematikk og dokumentasjon.

5.4.2 Styrende dokumenter

Revisjonen har undersøkt om følgende kriterium er oppfylt:

«Fylkeskommunen skal ha formelle rutiner og retningslinjer for låneforvaltningen.»

Kravet til formelle retningslinjer er oppfylt gjennom mandatet i finansreglementet. Rutinene for oppfølging av mandatet er etter revisjonens vurdering derimot ikke tilstrekkelig formalisert. Dette bygger vi på at det ikke er utarbeidet noen rutinebeskrivelser eller sjekklister for låneforvaltningen. Selv om rutiner er innarbeidet og fungerer hensiktsmessig, er det etter revisjonens mening viktig for internkontrollen at de blir nedtegnet. Vi har merket oss som positivt at arbeidet er igangsatt. Beskrivelsene vil kunne klargjøre ansvarsforholdene dersom uønskede hendelser oppstår, og samtidig forebygge sårbarheten ved fravær av nøkkelpersonell.

5.4.3 Kontrollrutiner for overholdelse av finansreglementet

Finansreglementet setter rammer for låneforvaltningen. Revisjonen har undersøkt om det er etablert kontrollrutiner for at låneforvaltningen skjer i tråd med reglementet.

Revisjonen mener at administrasjonen har tilfredsstillende rutiner for å påse at det ikke oppstår noen brudd. Det har ikke oppstått avvik så langt, og forvaltningen ligger godt innenfor de grenseverdiene som er fastsatt.

5.4.4 Finansrapportering

Rapporteringen til fylkestinget er vurdert opp mot følgende målestokk:

«I finansrapportene skal låneforvaltningen sammenstilles med rammer og begrensninger i finansreglementet, og det skal iverksettes nødvendige tiltak dersom det er avvik.»

Etter revisjonens vurdering blir kravet til sammenstilling ivaretatt. Ettersom det så langt ikke har blitt rapportert om noen avvik, har det ikke vært aktuelt å iverksette noen avbøtende tiltak. Revisjonen legger til grunn at det ved revidering av finansreglementet blir presisert at fastrentelån også omfatter rentebytteavtaler.

5.4.5 Dokumentasjon av låneforvaltningen

«Finansrapportenes fakta om låneforvaltningen skal være dokumentert», er benyttet som målestokk for revisjonens vurderinger. Vi har begrenset oss til et utplukk av 9 opplysninger om nøkkelverdier i årets første finansrapport.

Revisjonen har ikke funnet alt tilstrekkelig dokumentert. Det er ikke fremlagt noe underlagsdokument som viser at opplysningene om gjennomsnittlig rentebindingstid og sikringsgrad stemmer overens med faktum ved utgangen av tertialet. I rapporten er tallene hentet fra utgangen av fjoråret. Dokumentasjonskontrollen avdekket også at beregningen av gjennomsnittrente inneholdt feil i datagrunnlaget. Revisjonen vil presisere at ingen av disse manglene innebar noen vesentlig feilrapportering.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til fylkesdirektøren i Trøndelag den 6. oktober 2022. Høringssvaret av 28. oktober er tatt inn i vedlegg 3.

Fylkesdirektøren støtter revisjonens anbefalinger knyttet til internkontrollen for låneforvaltningen, og mener også at det er viktig å få avklart hvilken styrende funksjon måltallene skal ha for økonomiplanleggingen.

I høringssvaret ble det også knyttet kommentarer til noen av de forholdene som er tatt opp i rapporten. Revisjonen har ikke endret rapporten som følge av disse kommentarene.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Hva forteller sammenlignende data om fylkeskommunens gjeldsutvikling?

Trøndelag har høy lånegjeld sammenlignet med andre fylkeskommuner. Gjeldsgraden økte kraftig de to første årene etter fylkessammenslåingen, og har deretter stabilisert seg. Ingen andre fylkeskommuner bruker så mye av inntektene på renter og avdrag som Trøndelag. Lånene blir nedbetalt over noe lengre tid enn gjennomsnittet, men nedbetalingstiden har blitt redusert de to siste årene.

Inntektsnivået til Trøndelag fylkeskommune kan ikke begrunne en høyere lånegjeld enn hos de andre fylkeskommunene. Revisjonen har heller ikke funnet holdepunkt for at gjeldsnivået kan forklares med at fylkeskommunen har stor grad av selvfinansierende anlegg, eller at bygningsmassen i større grad blir eid i stedet for å bli leid.

Høyt gjeldsnivå skyldes høy investeringsaktivitet. Sammenlignet med andre fylkeskommuner, er lånegjelden som forventet utfra de bokførte eiendomsverdiene. Investeringene de to siste årene har vært på sektorens normalnivå, samtidig som den lånefinansierte andelen har vært relativt lav. Dermed har lånegjelden stabilisert seg.

Ser man bort fra den enkelte fylkeskommunes rentesikring, er det ingen som er så eksponert mot renteøkning som Trøndelag. Revisjonen har imidlertid funnet indikasjoner på at Trøndelag fylkeskommunen rentesikrer lånene i noe større grad enn andre.

I hvilken grad er fylkeskommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?

Revisjonen konkluderer med at hverken 2021-regnskapet eller fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025 tilfredsstillende betingelsene for en økonomisk bærekraftig utvikling. For å unngå en evaluering av politiske vedtak, har ikke revisjonen vurdert fylkestingets vedtatte økonomiplan.

For at tjenestetilbudet skal kunne holdes stabilt over tid, kan ikke lånegjelden øke uten at inntektene øker like mye. Samtidig må det frigjøres nok driftsmidler for å egenfinansiere investeringer. Evnen til egenfinansiering måles best gjennom størrelsen på netto driftsresultat i forhold til driftsinntektene. Gitt at lånegjelden ikke skal øke, krever et høyt investeringsnivå en betydelig egenfinansiering. Driftsresultatet i fylkeskommunens regnskap for 2021 og fylkesdirektørens økonomiplanopplegg var langt fra tilstrekkelig for å opprettholde samme investeringstempo som før. Økonomiplanforslaget tilfredsstilte heller ikke stabilitetsbetingelsen

for lånegjelden. Å videreføre det høye investeringstempoet fra de første årene etter fylkessammenslåingen er imidlertid ingen holdbar eller realistisk forutsetning. Dette ble reflektert i fylkesdirektørens økonomiplanforslag, hvor investeringsnivået ble tatt ned. Utviklingen i lånegjelden og størrelsen på netto driftsresultat oppfylte etter revisjonens mening likevel ikke betingelsene for en økonomisk bærekraftig utvikling.

Styres det etter de fastsatte måltallene og handlingsreglene for lånegjelden?

Etter revisjonens mening blir måltall og handlingsregler tillagt liten eller ingen styrende funksjon under fylkesdirektørens økonomiplanarbeid. De vedtatte grenseverdiene blir ikke overholdt.

Uavhengig av om det er vedtatt måltall og handlingsregler eller ikke, vil begrensning av lånegjelden være en føring for all økonomiplanlegging. Etter revisjonens mening er det svake holdepunkt for at gjeldsutviklingen ville vært noen annen dersom fylkestinget ikke hadde vedtatt særskilte måltall og handlingsregler.

Den svake koblingen mot praksis skyldes etter revisjonens mening at fylkestinget ikke har blitt gitt anledning til å avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler skal ha for økonomiplanleggingen og hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til de vedtatte grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.

Er låneforvaltningen underlagt betryggende kontroll?

Etter revisjonens mening er låneforvaltningen i hovedsak underlagt betryggende kontroll. Vi savner imidlertid dokumentasjon på at risiko og sårbarhet blir systematisk kartlagt og vurdert, og at innarbeidede rutiner er nedtegnet. Revisjonen vil også peke på at alle faktaopplysninger som er angitt i finansrapportene må kunne dokumenteres.

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, art og risikoforhold. Etter revisjonens vurdering er låneforvaltning et område med særskilt høy risiko og sårbarhet. Dette tilsier strenge krav til internkontrollen. Selv om revisjonen ikke har avdekket nevneverdige svikt i hvordan innarbeidede rutiner fungerer, er det etter vår mening viktig at disse bli formalisert.

7.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune

- 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.
- å styrke internkontrollen for låneforvaltningen gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i finansrapportene.

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner LOV-2018-6-22-83.

NOU 2016:4: Ny kommunelov.

Ot.prop. nr. 43 (1999-2000): Lov om endring av kommuneloven.

Ot.prop. nr. 46 (2017-2018): Lov om kommuner og fylkeskommuner.

KS (2020): Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll.

SSB.no/kommunefakta/kostra: KOSTRA-data.

Menon-publikasjon nr. 74/2018: Dokumentasjon av modell for minimumsnivå på netto driftsresultat og disposisjonsfond for kommuner og fylkeskommuner.

Brundtlandkommisjonen 1987: Our common future

Riksrevisjonen: Dokument 3:5 (2014-2015). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Nilsen og Vesteraas (2019): Handlingsregler i norske kommuner. Overholdelse, design og effekt

Austberg og Wallum (2018): Kommunal økonomisk bærekraft. NTNU

Gårseth-Nesbakk (2018): Kommunal økonomisk bærekraft (KØB). Oversikt over foreløpige forskningsfunn. Nord Universitet

Trøndelag fylkeskommune:

Fylkestingets sak 61/17: Økonomiplan 2018-2021 med budsjett for 2018

Fylkestingets sak 179/18: Økonomiplan 2019-2020 med budsjett for 2019

Fylkestingets sak 117/19: Økonomiplan 2020-2023 med budsjett for 2020

Fylkestingets sak 130/20: Økonomiplan 2021-2024 med budsjett for 2021

Fylkestingets sak 115/21: Økonomiplan 2022-2025 med budsjett for 2022

Fylkestingets sak 55/22: Utfordringsdokument. Økonomiplan 2023-2026

Fylkesutvalgets sak 288/19: Innstilling til økonomiplan 2020-2023

Årsrapport for 2021 med årsregnskap og årsberetning

Fylkestingets sak 14/19: Reglement for finans- og gjeldsforvaltning

Finansrapport 2. tertial 2021

Finansrapport 2021

Finansrapport 1. tertial 2022

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjektet. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 2: «I hvilken grad er fylkeskommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?»

Begrepet «økonomisk bærekraft» i en fylkeskommune

En bærekraftig utvikling kan beskrives som er utvikling som ivaretar dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov⁴⁷. Målet om økonomisk bærekraft omtales også som generasjonsprinsippet eller *det finansielle ansvarsprinsipp*. I forarbeidet til endringer av kommuneloven i 2000⁴⁸ omtales prinsippet slik:

«Det finansielle ansvarsprinsipp innebærer at de som drar nytte av et tilbud også bærer kostnaden ved tilbudet. Uten krav om at utgiftene må tilpasses inntektene, også innenfor en avgrenset periode, vil konsekvensen kunne bli en urimelig fordeling av en generasjon brukere av tjenester framfor en annen. At utgiftene må tilpasses inntektene innenfor en avgrenset periode, bidrar derfor til å sikre en effektiv ressursbruk over tid.»

Kommunelovens krav til økonomisk bærekraft

I kommunelovens § 14-1 er det nedfelt noen grunnleggende krav til økonomiforvaltningen, herunder at:

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

I forarbeidet til loven⁴⁹ ble det presisert at bestemmelsen ikke skulle være grunnlag for lovlighetskontroll. Hensikt med det grunnleggende kravet var å løfte idealet om langsiktig økonomiforvaltning sterkere frem i loven, og å få fram kommunens eget ansvar for å ha en

⁴⁷ Brundtlandkommissjonen 1987: Our common future

⁴⁸ Ot.prop. nr. 43. (1999-2000), s. 6

⁴⁹ NOU 2016:4 Ny kommunelov, Prop. 46 L (2017-2018): Lov om kommuner og fylkeskommuner

langsiktig økonomiforvaltning. I kommunelovutvalgets drøfting av hva kravet innebærer i praksis, heter det⁵⁰:

«Hva som er en god økonomiforvaltning, lar seg ikke definere uttømmende på en kort måte. I alminnelighet handler økonomiforvaltningen om at kommunen selv legger til rette for å kunne utøve sine oppgaver på best mulig måte samtidig som man ivaretar eget handlingsrom, både i dag og i fremtiden. Nøye prioriteringer, jevnlig oppfølging av budsjett, egenfinansiering av investeringer, planmessig vedlikehold av eiendom og håndtering av risiko er noe stikkord. Utvalget går ikke nærmere inn på hva dette krever av kommunene. Det må være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan økonomiforvaltningen skal innrettes for å ivareta langsiktige hensyn ut fra lokale forhold og utfordringer.»

Rapport fra riksrevisjonen om kommunal gjeldsbelastning

Riksrevisjonen gjennomførte i 2015 en undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning⁵¹. Målet med undersøkelsen var å vurdere om gjeldsbelastningen var økonomisk bærekraftig. Selv om undersøkelsen var rettet mot primærkommuner, har Riksrevisjonens anbefalinger også relevans for fylkeskommunene. Anbefalingene overfor Kommunal- og moderniseringsdepartementet var følgende:

- Iverksette tiltak som bidrar til at kommunestyrene får tilstrekkelig informasjon om gjeldsbelastningen gjennom økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport, slik at disse dokumentene kan fungere som effektive styringsverktøy for kommunestyrenes prioriteringer.
- Vurdere om Fylkesmannens virkemidler i større grad kan bidra til å sikre en god kontroll og oppfølging av at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig.
- Vurdere om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

KS-modell for økonomisk bærekraft

På oppdrag fra KS har Menon Economics og Telemarksforskning utviklet en modell for å kunne fastsette kommunetilpassede minimumsnivåer på netto driftsresultat og disposisjonsfond.⁵² Modellen bygger på en sentral forutsetning om at økonomisk bærekraft handler om evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud over tid. For å oppnå dette ligger det inne en delmålsetting om en tilstrekkelig buffer for å kunne håndtere risiko. Modellen har som

⁵⁰ NOU 2016:4, s. 220

⁵¹ Riksrevisjonen: Dokument 3:5 (2014-2015)

⁵² I vedlegg 2 vises det hvordan revisjonen har operasjonalisert modellen for Trøndelag fylkeskommune.

utgangspunkt at fylkeskommunen fortsetter å styre økonomien slik den har gjort tidligere, og at lånegjelden holdes på et stabilt nivå sammenlignet med inntektene. Dersom det er planlagt økende lånegjeld, kan denne forutsetningen justeres.

Utfra dette vil vi bruke følgende revisjonskriterium:

- Fylkeskommunens gjeldsutvikling skal ikke gå på bekostning av evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud.

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 3: «Styres det etter de fastsatte måltallene og handlingsreglene for lånegjelden?»

Kommunelovens krav om finansielle måltall

Ifølge kommunelovens § 14-2, pkt c) skal fylkestinget selv vedta finansielle måltall for utviklingen av fylkeskommunens økonomi. I forarbeidet til den nye kommuneloven (NOU 2016:4) ble det pekt på at det hadde blitt vanligere at kommunene benytter finansielle måltall som rettesnorer i økonomiplan- og budsjettarbeidet. Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen. Finansielle indikatorer som det skal settes måltall for kan eksempelvis være driftsmarginer, gjeldsgrad og fondsbeholdning i forhold til inntektene.

I departementets forarbeid til loven⁵³ ble det understreket at måltallene må fastsettes av den enkelte kommune og fylkeskommune, og at det ikke ble ansett som hensiktsmessig å ha nærmere lovregler om valg av måltall og terskelverdier. Måltallene er ikke juridisk bindende, men departementet poengterte at kommuner og fylkeskommuner «selv må ta eierskap til utarbeidelsen av og bruk av finansielle måltall som styringsverktøy».

Måltallenes styrende funksjon

Nilsen og Vesteraas (2019) undersøkte om kommunene holdt seg innenfor de terskelverdiene som var fastsatt for finansielle måltall og handlingsregler. Funnene viste at overholdelsen varierte fra kommune til kommune, og at mange bryter grenseverdiene. Mange kommuner forholdt seg til verdiene som et tradisjonelt økonomisk måltall, og ikke som en maksimumsgrense. Ett av funnene var at handlingsregler brytes oftest det første året de er innført, og at bruddene deretter reduseres. Den vanligste grunnen til at gjeldsregler brytes, var at ambisjonsnivået var satt for høyt.

⁵³ Ot.prop nr 46 (1017-2018), s. 186

Austberg og Wallum (2018) fant at kommunene har ulike prioriteringer i vurderingen av terskelverdiene for handlingsregler. Noen mente at det var viktig å ha et rigid forhold til reglene, mens andre argumenterte for at tjenestetilbudet må prioriteres på bekostning av terskelverdier i enkeltår. De fant noen likhetstrekk ved kommuner som prioriterer økonomisk bærekraft. Viktigst blant disse var bruken av handlingsregler.

Gårseth-Nesbakk (2018) drøftet noen sentrale spørsmål rundt praktiseringen av finansielle måltall og handlingsregler. Blant disse var om grenseverdiene kan brytes, og hvordan kommunen eller fylkeskommunen forholder seg til terskelbrudd. Det ble pekt på at man kan ha ulike vinklinger. Herunder at det er greit å gå utover terskelverdiene, så lenge man har tro på at det vil resultere i vekst for kommunen. Et annet syn er at selv små brudd på grenseverdiene må unngås, ettersom det kan skape presedens og redusere respekten for måltallene. Gårseth-Nesbakk (2018) pekte også på at tidshorizonten for verdiene er et sentralt tema som det er viktig å enes om. Er det et krav til kommende års budsjett, den fireårige økonomiplanen, eller en lengre tidshorizont?

Krav til forsvarlig utredning

Fylkestingets vurderinger gjøres med utgangspunkt i fylkesdirektørens utredning. Fylkesdirektøren har etter kommunelovens § 13-1 ansvar for å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, noe som ifølge forarbeidet⁵⁴ ville tydeliggjøre den administrative lederens selvstendige ansvar for å fremlegge et beslutningsgrunnlag uavhengig av om det er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller mening. Utover denne presiseringen la departementet til grunn at det blir opp til det folkevalgte organet å vurdere hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning.

Krav til innhold i økonomiplan, årsbudsjett og årsberetning

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise utviklingen i fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.⁵⁵ I årsberetningen skal det gjøres rede for forhold som er viktig for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.⁵⁶

Utfra dette vil vi bruke følgende revisjonskriterium:

⁵⁴ Ot.prop nr 46 L (2017-2018), s. 62

⁵⁵ Kommunelovens § 14-4, 1. ledd.

⁵⁶ Kommunelovens § 14-7, 2. ledd pkt a)

- Finansielle måltall skal fastsettes av fylkestinget, og bør omfatte lånegjeldens størrelse.
- Det bør være avklart hvilke forpliktelser måtallene og handlingsreglene for lånegjelden har for fylkeskommunens økonomiplanlegging.
- Finansielle måltall og handlingsregler for lånegjelden bør etterleves i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.
- I årsberetningen skal lånegjelden sammenstilles med måtallene, og det skal gjøres rede for om gjeldsutviklingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 4: «Er låneforvaltningen underlagt betryggende kontroll?»

Kommuneloven

Låneforvaltningen faller inn under fylkesdirektørens ansvar for internkontroll. Ifølge kommunelovens § 25-1 skal internkontrollen være dokumentert i den formen og det omfanget som er nødvendig, og være egnet til å kunne avdekke og følge opp avvik. Dette omfatter beskrivelser av organisering, rutiner og prosedyrer.

I § 14-13 om finans- og gjeldsforvaltning er det en særbestemmelse om internkontroll, hvor det heter:

«Hvis det avdekkes avvik fra finansreglementet, skal det iverksettes nødvendige tiltak. Hvis det er nødvendig for å unngå vesentlig finansiell risiko, blant annet for å sikre at løpende betalingsforpliktelser innfris, skal kommunestyret eller fylkestinget selv endre finansreglementet.»

Loven pålegger også fylkesdirektøren å rapportere om låneforvaltningen. Ifølge § 14-13, 3. ledd skal fylkesdirektøren minst to ganger i året rapportere til fylkestinget om forvaltningen av finansielle midler og gjeld. Det samme skal gjøres etter utgangen av året.

KS sin veileder om internkontroll

Fra den bakenforliggende kriteriekilden i kommuneloven om internkontroll vil revisjonen bruke KS-veilederen «*Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll*» som kilde. Veilederen peker på at det er tre vilkår som må være til stede for å ha betryggende kontroll.

- En risikobasert tilnærming. I arbeidet med internkontrollen bør det fokuseres mest på de hendelsene som har de alvorligste negative konsekvensene.
- Internkontrollen må være formalisert. Organisering, ansvar og rutiner må være nedfelt i styrende dokumenter.

- Kontrollaktiviteter må gjennomføres. Kontroll og avvikshåndtering må følges opp gjennom handlinger som kan forbedre svakheter.

Trøndelag fylkeskommunes finansreglement

Reglementet ble sist revidert av fylkestinget 27. februar 2019 i sak 14/19. I kapittel 4.2 er det fastsatt følgende rammer og begrensninger for låneforvaltningen:

- Ett enkelt lån skal ikke utgjøre mer enn 25 % av den samlede låneporteføljen, eller maksimalt 1 milliarder kroner.
- Lån med forfall inntil 1 år fram i tid skal maksimalt utgjøre 40 % av den samlede låneporteføljen.
- Lån skal kun tas opp i norske kroner, med fast eller variabel rente. Lån kan tas opp som annuitetslån, serielån og lån uten avdrag (bullet).
- Lån kan tas opp i offentlige og private finansinstitusjoner, samt i sertifikat- og obligasjonsmarkedet.
- Gjennomsnittlig varighet/rentebinding på låneporteføljen skal være mellom 2 og 8 år.
- Maks sikringsgrad (inkludert rentekompensasjon) skal ikke utgjøre mere enn 100 % av renteeksponert gjeld til enhver tid.
- Andel lån med fast rente skal minimum være 20 %.
- Flytende rente defineres med rentebinding kortere enn ett år.

Reglementet gir adgang til å benytte rentebytteavtaler som instrument for å endre renteeksponeringen. Det er ikke tillatt å løsrive disse fra den øvrige finansforvaltningen, og kontraktene skal knyttes til underliggende lån eller låneportefølje. De skal maksimalt ha en løpetid på 15 år.

Fylkesdirektøren skal minst to ganger i året legge frem rapporter for fylkestinget som viser status for fylkeskommunens finansforvaltning. I tillegg skal det etter årets utgang legges frem en rapport for fylkestinget som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Fra de ovennevnte kildene har vi utlede følgende revisjonskriterier for problemstilling 4:

- Internkontrollen for låneforvaltningen bør baseres på en risikokartlegging.
- Fylkeskommunen skal ha formelle rutiner og retningslinjer for låneforvaltningen.
- Det skal være etablert kontrollrutiner for at låneforvaltningen skjer i tråd med finansreglementet.
- Finansrapportenes fakta om låneforvaltningen skal være dokumentert.
- I finansrapportene skal låneforvaltningen sammenstilles med rammer og begrensninger i finansreglementet, og det skal iverksettes nødvendige tiltak dersom det er avvik.

VEDLEGG 2 – MODELL FOR ØKONOMISK BÆREKRAFT⁵⁷

Formålet med modellen

Modellen er utviklet på oppdrag av KS av Menon Economics og Telemarksforskning. Formålet er å gi kommuner og fylkeskommuner et verktøy som gir anbefalinger for minimumsnivå for netto driftsresultat og disposisjonsfond tilpasset den enkelt. Modellens sentrale målsetning er stabil tjenesteproduksjon. Anbefalingene er langsiktige.

Modellens anbefalinger

Modellen gir anbefalinger om:

1. Langsiktig minimumsnivå for netto driftsresultat tilstrekkelig for å finansiere investeringer, gitt at
 - Lånegjelden som andel av inntektene ikke øker
 - Investeringsutgifter og -inntekter som andel av inntekter er likt historisk gjennomsnitt
2. Tilstrekkelig stort disposisjonsfond for å håndtere risiko. Fylkeskommunen skal kunne håndtere den største av:
 - En renteøkning på 2 prosentpoeng over 4 år, eller
 - Fall i finansinntekter og skatteinntekter lik 5-persentilen av slike fall i 2004-2016

Modellforutsetninger

Konseptet «stabil tjenesteproduksjon» bygger på at både driftsutgifter og investeringsutgifter skal være stabilt sammenlignet med inntekter på sikt, og at finansposter ikke skal være mer belastende enn tidligere. Modellen bygger på en grunnleggende antagelse om at gjelden som andel av inntektene ikke kan øke dersom stabil tjenesteproduksjon skal opprettholdes. Grenseverdien for lånegjeld sammenlignet med inntektene hentes fra nivået ved det siste avlagte regnskapet.

For å oppnå stabil tjenesteproduksjon må nivået på driftsutgifter fratrukket avskrivninger tilsvare en like stor andel av drifts- og finansinntekter som det historiske gjennomsnittet. Betingelsen betyr at fylkeskommunen må kunne bevilge en like stor andel av inntektene til tjenesteproduksjon som før. Finansinntektene er definert som renteinntekter, utbytte og eieruttak. Det forutsettes at fylkeskommunale utlån og resultat for finansielle instrumenter går i balanse på lang sikt.

⁵⁷ Beskrivelsene av modellen hentet fra Menon-publikasjon nr. 74/2018

I modellen legges det videre til grunn at fylkeskommunen skal evne å opprettholde sitt historiske investeringsnivå. Det forutsettes videre at andre finansieringskilder enn låneopptak også tilsvarer det historiske nivået. Ettersom nivåene vil svinge fra år til år, benytter standardmodellen et 12-årig gjennomsnitt. En kortere investeringshistorikk, - slik som tilfellet er for Trøndelag, - kan være en kilde til misvisning.

Inputdata for Trøndelag fylkeskommune

Modellen tar utgangspunkt i hvordan fylkeskommunen har styrt økonomien så langt. Dette har revisjonen operasjonalisert slik at grenseverdier for drifts- og investeringsnivå settes lik gjennomsnittet etter at Trøndelag fylkeskommune ble etablert.

Tabell 12. Finansielle nøkkeltall for Trøndelag fylkeskommune 2018-2021

	2018	2019	2020	2021	Gj.snitt 2018-20	Gj.snitt 2018-21
Driftsutgifter fratrukket avskrivninger/ (Driftsinntekter+Renteinntekter, eieruttak og utbytte)	89,8 %	91,7 %	90,4 %	88,8 %	90,7 %	90,2 %
Investeringsutgifter/Driftsutgifter fratrukket avskrivninger	46,5 %	40,6 %	28,9 %	20,1 %	38,6 %	34,0 %
Investeringsinntekter/Investeringsutgifter	43,4 %	73,4 %	63,1 %	37,9 %	60,0 %	54,4 %
Avdragsutgifter/Gjeld	3,3 %	2,9 %	3,5 %	3,8 %	3,2 %	3,4 %
Renteinntekter, eieruttak og utbytte/Finansformue	2,9 %	1,5 %	1,8 %	1,7 %	2,1 %	2,0 %
Gjeld/(Driftsinntekter+Renteinntekter, eieruttak og utbytte)	121,4 %	132,2 %	119,2 %	114,5 %	Ikke relevant	Ikke relevant

Revisjonen har beregnet finansielle nøkkeltall i fylkesdirektørens økonomiplanforslag etter de definisjonene som blir brukt i modellen og gjennomsnittet for disse.

Tabell 13. Finansielle nøkkeltall i fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025

	2022	2023	2024	2025	Gj.snitt
Netto driftsmargin	0,35 %	0,21 %	0,25 %	0,32 %	0,3 %
Deflatert lånegjeld i forhold til drifts- og finansinntekter	133,4 %	138,3 %	142,5 %	139,7 %	138,5 %
Driftsutgiftenes andel av drifts- og finansinntektene	91,6 %	91,2 %	90,5 %	90,2 %	90,9 %
Investeringer sammenlignet med driftsutgifter	16,6 %	21,2 %	20,1 %	10,9 %	17,2 %
Disposisjonsfond sammenlignet med drifts- og renteinntekter	17,6 %	17,2 %	17,0 %	16,9 %	17,2 %
Investeringsinntekters andel av investeringsutgifter	25,3 %	24,1 %	26,3 %	36,7 %	27,0 %
Avdragsutgifter som andel av gjeld	3,7 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,6 %

Tabell 14. Andre modellforutsetninger for framskrivninger

Forventet langsiktig rente på gjeld	2,6 %
Forventet langsiktig realvekst i driftsinntekter	0,5 %
Forventet avkastning på finansformue	2,0 %
Forventet langsiktig kommunal deflator	2,5 %
Andel av gjeld med rente bundet i fire år eller flere	38 %

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR



Trøndelag fylkeskommune

Seksjon Økonomi



REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Vår dato: 28.10.2022 **Vår referanse:** 202220795-5 **Vår saksbehandler:**
Deres dato: **Deres referanse:** Birte Haga Austli

Tilbakemelding på høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjonen om gjeldsstyring og låneforvaltning

Fylkesdirektøren takker for utkast til rapport om forvaltningsrevisjon om gjeldsstyring og låneforvaltning i Trøndelag fylkeskommune.

Rapporten belyser gjeldsstyringen og låneforvaltningen i fylkeskommunen på en systematisk og god måte og fylkesdirektøren vil bruke rapporten til læring og forbedring av økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen framover.

Fylkesdirektøren støtter anbefalingene om å styrke internkontrollen for låneforvaltning gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i fylkeskommunens finansrapport. Fylkesdirektøren mener også det er viktig å få avklart hvilken styrende funksjon måltallene skal ha i økonomiplanleggingen.

Fylkesdirektøren har følgende kommentarer til noen av kapitlene i rapporten:

Kommentarer til kapittel 4 Måltall for gjeldsutviklingen

Avsnitt 4.3.4 Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten, side 33, tabell 9 Beregning av nøkkeltall:

Under tabell 9 står det: «Da måltallet for gjeldsgrad ble fastsatt til 113 prosent av brutto driftsinntekter, het det at beregningen gjaldt for «lån som belaster driftsøkonomien». Det ble ikke presisert hva som var ment med denne formuleringen».

I rapporten fremkommer det at lån som belaster driftsøkonomien stammer fra når vi korrigerer for selvfinansierende lån. Fylkesdirektøren vil presisere at dette er lån til forskuttering av bompenginntekt som det ble korrigeret for, og ikke selvfinansierende lån. Tidligere hadde vi lån i låneporteføljen som var forskuttering av bompenginntekt, og som ble innfridd når vi mottok bompenger fra Vegamot. Nå tar Vegamot opp lån selv, og vi har ikke lenger disse lånene i vår portefølje med unntak av sluttoppgjøret mot Vegamot som først ble regnskapsført i 2022. Lån som belaster driftsøkonomien, er derfor tilnærmet det samme som samlet lånegjeld.

Postadresse:Fylkets hus
Postboks 2560
7735 Steinkjer

Bankkonto: 86017685300
IBAN: NO8486017685300
BIC/SWIFT: DABANO22

Telefon: 74 17 40 00
Epost: postmottak@trondelagfylke.no
Org.nr: 817 920 632

Trøndelag fylkeskommune

Seksjon Økonomi

Videre står det i rapporten side 33 og 34: «I årsrapporten er det brukt en annen beregningsmåte for finansbelastning enn hva som ble beskrevet da nøkkeltallet ble vedtatt. Rente- og avdragsutgifter er dividert med brutto driftsinntekter, mens nevneren ifølge beslutningsgrunnlaget for måltallet skulle være generelle driftsinntekter. Med en slik definisjon utgjorde finansbelastningen 8,4 prosent i stedet for de rapporterte 6,4 prosent.»

Fylkesdirektøren vil presisere at bruk av brutto driftsinntekter som nevner ved utregning av finansbelastning ble gjort for å kunne sammenligne oss med andre fylkeskommuner, som det også står i rapporten.

Avsnitt 4.4.4 Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten, side 36

Revisjonen har undersøkt om følgende revisjonskriterium blir innfridd i årsrapporten: «I årsberetningen skal lånegjelden sammenstilles med måltallene, og det skal gjøres rede for om gjeldsutviklingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid».

I rapporten står det: «Revisjonen har avdekket manglende samsvar mellom beregningsmåten for gjeldsgrad og finansbelastning sammenlignet med beskrivelsen da disse ble vedtatt. Revisjonen legger til grunn at det blir ryddet opp i dette under den bebudede revideringen av måltallene».

Fylkesdirektøren er klar over forholdet, og har i forslaget til økonomiplan 2023-2026 foreslått endringer i måltallene og klargjort hvordan måltallene blir beregnet.

Kommentarer til kapittel 5 Låneforvaltning

Revisor har undersøkt om de tre siste rapportene har en sammenstilling mellom mandatet for låneforvaltning i finansreglementet og faktisk forvaltning.

Avsnitt 5.3.5 Dokumentasjon av låneforvaltning, side 41, tabell 11:

Tabell 11 viser at det mangler dokumentasjon på noen av faktaopplysningene som er oppgitt i finansrapport 1. tertial 2022, se røde felt punkt 7 og 8 i tabell 11.

Fylkesdirektøren vil kommentere bakgrunnen for manglende dokumentasjon. Gjennomsnittlig rentebinding og sikringsgrad får vi fra en rapport fra Danske bank. I løpet av 1. tertial ble kun ett lån refinansiert, og vi betalte avdrag på 150 millioner kroner. Fylkesdirektøren vurderte endringene i lånegjelden så liten at det ikke var behov for en ny rapport. Fylkesdirektøren ser i ettertid at han kunne opplyst om dette i finansrapporten.

Videre står det i tabell 11 punkt 9 at gjennomsnittlig innlånsrente i lånefondet per 30.04.2022 er 1,6 %. Dette skulle vært 1,66 %. Dette skyldes at det var 5 lån som på grunn av en inkurie ikke var oppdatert i Escali da rapporten ble skrevet.

Med vennlig hilsen

Hilde Vikan
Direktør økonomi og digitalisering



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no