



Til finansdirektøren

Vår saksbehandler
Elin Ingeborg Vassmo

Vår ref.
21/21084
oppgis ved alle henv.

Deres ref.

Dato
06.05.2022

Etterlevelseskontroll rutiner for finans- og gjeldsforvaltning 2021

1. Innledning

I kommuneloven av 22.6.2018, har revisjonen fått i oppgave å utføre forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Kontrollen skal skje i forlengelsen av revisjonen av regnskapet og skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som går ut over å uttale seg om årsregnskapet.

Loven forutsetter at revisor gir en egen uttalelse om kontrollen som er utført. Kontrollen er anbefalt gjennomført med moderat sikkerhet og begrenset ressursbruk. Dette innebærer at kravene til denne kontrollen er definert gjennom god kommunal revisjonsskikk¹ og revisjonsstandarden RSK 301 "Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen".

Trondheim kommunerevisjon har gjennomført en forenklet etterlevelseskontroll av rutiner for finans- og gjeldsforvaltning i Trondheim kommune. Etterlevelseskontrollen formaliseres gjennom en uttalelse fra revisor til kontrollutvalget.

2. Problemstilling

Vi har følgende problemstilling:

Har Trondheim kommune etterlevd rutiner for finans- og gjeldsforvaltning i 2021?

I forbindelse med kontrollen av etterlevelsen, vil vi også foreta en kontroll av om rutinene er oppdaterte.

¹ Med god kommunal revisjonsskikk menes at revisjonen skal utføres i samsvar med den oppfatning av etiske og revisjonstekniske prinsipper for revisjon av kommuner som til enhver tid er alminnelig anerkjent og praktisert av dyktige og ansvarsbevisste utøvere av yrket.

3. Kriterier

Revisjonskriteriene brukt i denne etterlevelseskontrollen er hentet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner 22.6.2018
- Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner 18.11.2019
- Finansreglement Trondheim kommune godkjent 18.11.2021
- Rutinebeskrivelser Finansforvaltning sist godkjent 15.8.2018

4. Metode

Metodisk baserer undersøkelsen seg på dokumentgjennomgang og opplysninger innhentet fra finansforvaltningsteamet² i Trondheim kommune. Vi har gjennomgått sentrale møtereferat og beslutningsdokumenter på finansområdet. Underveis i året har det vært konkrete problemstillinger på finansområdet som administrasjonen har hatt dialog med revisjonen om.

5. Resultat av etterlevelseskontrollen

5.1. Revisjonskriterier

- a. Rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen skal være tilstrekkelig oppdatert
 - det er etablert administrative rutiner som sørger for at finansforvaltningen utøves i tråd med finansreglementet, gjeldende lover og forskrift
 - det er utarbeidet rutiner for vurdering av finansiell risiko i tråd med finansreglementet
 - det er rutiner for å avdekke, rapportere og følge opp avvik fra finansreglementet
- b. Rutinene for finans- og gjeldsforvaltning skal være etterlevd i 2021

5.2 Rutiner for finans- og gjeldsforvaltning

Årsaken til behovet for nye rutinebeskrivelser for finans- og gjeldsforvaltning er ny kommunelov i 2018 og ny finansforskrift av 18.11.2019. En sentral medarbeider med viktige koordineringsfunksjoner ved finans- og gjeldsforvaltning sluttet også i 2020.

Administrasjonen startet en prosess i 2020 for å oppdatere rutinebeskrivelsene som er fra 2018³.

Revisjonen har i løpet av 2021 etterspurt nye oppdaterte rutinebeskrivelser i flere møter og e-poster. Den 24.9.2021 fikk revisjonen seg forelagt utkast til nye rutinebeskrivelser og arbeidsinstrukser. Revisjonen ga den 20.10.2021 innspill til disse utkastene.

² Rådgivere i finansstaben som jobber med kraftfondet, låne- og likviditetsforvaltning.

³ Siste vedtatte rutinebeskrivelser for finans- og gjeldsforvaltning er fra 15.8.2018.

5.2.1 Rutiner knyttet til gjeldsforvaltning

Overskridelse av låneramme

Ved vurdering av behovet for låneopptak må det tas høyde for nedbetaling av avdrag. Dette bør tas inn som en del av rutinebeskrivelsen for låneopptak. Eksempelvis ble lånerammen gitt av Bystyret for 2021 overskredet. Dette ble oppdaget i forbindelse med årsavslutningen da de skulle tilpasse avdragsbetalingene til budsjettet for 2021.

Dokumentasjonsplikt overfor avtalemotparter

Kommuneloven av 2018 har nye bestemmelser om kommuners dokumentasjonsplikt overfor avtalemotparter. Revisjonen har gitt informasjon til finansteamet om at det foreligger nye bestemmelser i loven som kommunen må sikre etterlevelse av. Det gjelder spesielt § 14-13 som omhandler vesentlig finansiell risiko og § 14-14 om dokumentasjonsplikt ved låneopptak⁴.

I forbindelse med vår gjennomgang av utkast til oppdaterte rutiner, har vi blant annet gitt tilbakemelding om at rutinen for låneopptak ikke har tatt inn beskrivelse av hvordan nevnte dokumentasjonsplikt⁵ overfor lånemotpart etter kommuneloven § 14-14 skal ivaretas.

5.2.2 Rutiner knyttet til Kraftfondet

Manglende samsvar mellom kraftfondets regnskap og kommuneregnskap

Revisjonen har i årsrevisjonen observert manglende samsvar mellom kraftfondets regnskap i note 21 og kommuneregnskapet for 2021. Det er tatt opp to forhold i revisjonens årsbrev som gjelder avvik på grunnkapital på to mill kroner og mellomværende mellom bykassen og kraftfondet på 10,7 mill kroner. I tillegg ble to andre forhold korrigert i forbindelse med endelig regnskapsavleggelse som gjelder korreksjon av grunnkapital og bufferfond på tre mill kroner og manglende bokførte administrasjonskostnader på 0,6 mill kroner.

Det bør etableres en rutine for bedre koordinering og kvalitetssikring i forbindelse med årsregnskapet.

Utbytte til kommunen

En bestemmelse om et fast tidspunkt for betaling av utbytte fra TTK for forrige år bør tas inn i finansrutinene. I 2021 ble utbyttet fra kraftfondet til kommunen overført i november 2021⁶, mens i 2020 ble det overført i august. Tidspunktet for utbetaling har betydning for hvem som får rente av utbyttet. Revisjonen mener at et naturlig tidspunkt for overføring av utbytte fra kraftfondet til kommunen bør være nært knyttet opp mot når årsregnskapet for kraftfondet er behandlet av bystyret.

⁴ Se vedlegg, lovtekst §§ 14-13 og 14-14

⁵ Dokumentasjonsplikt: 1. Lånet tas opp til lovlig formål, 2. Lånet skal være tatt opp innenfor kommunestyrets vedtatte lånerammer og 3. Tiltaket skal være hjemlet i en bevilgning i investeringsbudsjettet

⁶ Utbytte med 118.4 mill kroner

5.2.3 Rutiner knyttet til avstemming

Avstemminger

Det har ikke vært dokumentert at bankavstemminger har vært utført løpende i 2021, og korrigeringer av interimskonto finans ble utført svært sent⁷. Revisjonen har gitt innspill til rutine⁸ for avstemming av regnskapet. Vi mener at regelmessig bokføring og avstemming må presiseres i rutinebeskrivelsene. Det bør angis tidspunkt for avstemming gjennom året både når det gjelder bankavstemminger og interimskonti.

5.2.4 Arbeidsinstrukser

Revisjonen har mottatt utkast til arbeidsinstrukser for områdene gjeldsforvaltning, likviditet og kraftfondet.

I arbeidsinstruksen for gjeldsforvaltningen mener revisjonen det bør presiseres at gjeldsforvalteren har medansvar for informasjons- og kunnskapsutveksling internt på avdelingen på lik linje med de to andre instruksene.

For arbeidsinstruksene likviditet og kraftfondet har revisjonen oversendt finansteamet enkelte kommentarer til utkastet.

I organisasjonskartet er pensjon på makronivå vurdert tatt inn som et eget område og vi registrerer at det ikke er utformet arbeidsinstruks for det.

5.3 Etterlevelse av rutiner på finansområdet i 2021

5.3.1 Manglende arkivering i ESA

Revisjonen hadde i store deler av 2021 ikke tilgang til dokumentasjonen på finansområdet. Dokumentasjon av finansforvaltningsmøter, arbeidsmøter, ekspertpanelmøter og låneavtaler ble arkivert i ESA i november 2021 og først fullstendig i januar 2022. Denne dokumentasjonen skal i henhold til rutine arkiveres løpende i ESA på ulike saker⁹. Dette er hensiktsmessig dokumentasjon i vår ordinære revisjon av kommunens årsregnskap. Revisjonen skal også utføre oppgaven med å vurdere etterlevelsen av finansrutinene (internkontrollen) og uttale oss om dette. Slik kontroll gjennomfører revisjonen gjennom året slik at det er viktig at relevante saker i ESA legges ut løpende.

⁷ Bl.a. avvik på interimskonto finans fra mars 2021 ble oppdaget i slutten av oktober 2021.

⁸ Pkt 8 i utkast til rutinebeskrivelser

⁹ I 2021 skal møtevirksomheten dokumenteres i ESA på følgende saker.

- Finansforvaltningsmøter - ESA 21/2026, I 2021 er det avholdt 9 møter og behandlet i alt 56 saker.
- Arbeidsmøter finans 2021 - ESA 21/2027, I 2021 er det avholdt 10 møter og behandlet i alt 39 saker.
- Ekspertpanelmøter i TTK - ESA 21/2030 I 2021 er det avholdt fire slike møter, og behandlet 21 saker.
- Låneavtaler - ESA 21/2037
- Allokeringerbeslutninger - ESA 21/2033

Arkivering av allokeringsbeslutninger kraftfondet syntes ajour og komplett i hele 2021.

Kommunen har ønsket en transparent finansforvaltning, og arkivering i ESA er et viktig ledd i dette. Finansrutinenes punkt for ajourhold arkivering av dokumentasjon i ESA ble ikke tilstrekkelig overholdt i 2021.

5.3.2 Beslutningsdokumenter og vedtak

I beslutningsdokumentene for både kraftfondet og innlån gjøres det vurderinger av finansiell risiko. Vi har gjennomgått disse beslutningsdokumentene og vurderer at disse er i samsvar med etablerte rutiner og finansreglement. Risikovurderingene er i samsvar med vedtatt finansreglement, der risikoene skal være avveid og satt rammer for.

I samsvar med rutinene er det avholdt interne møter i finansforvaltningen og møtereferatene er lagret i ESA.

5.3.3 Controllers oppfølging av finansforvaltningen

Controller har i sin dokumentasjon krysset av for at det er gjennomført etterkontroller av alle finansielle avtaler og at finansreglementet er fulgt.

Controller skal påpeke og rapportere spesielle risikoforhold i finansforvaltningen direkte til finansdirektør dersom de andre i finansteamet ikke gir risikoforholdene nok oppmerksomhet. Revisjonen har skriftlig etterspurt eventuell rapportering på området for 2021, men ikke mottatt svar på denne forespørselen.

5.3.4 Finansrapportering

Revisjonen har i forbindelse med denne etterlevelseskontrollen gjennomgått rapporteringen på området.

Kraftfondet

I finansrapporten er det rapportert på aktivaallokering, herunder rentebærende investeringer, aksjer, hybride rentepapirer, samt større risikoeksponering mot enkeltmotparter. Rapporteringen viser at forvaltningen av kraftfondet har vært innenfor finansreglementet i 2021. Revisjonen har i vår gjennomgang av kraftfondet heller ikke funnet avvik i forhold til finansreglementet.

Innlån

I finansrapporten er det også rapportert på innlån. Der er blant annet rapportert i forhold til kravet om minimum rentebinding, refinansieringsandel, at hvert lån ikke skal utgjøre mer enn ti prosent av alle investeringslån, og at det skal foreligge jevn forfallsstruktur. For 2021 har finansdirektøren i finansrapporteringen vurdert at gjeldsforvaltningen utøves i henhold til kravene i finansreglementet. Revisjonen har i vår gjennomgang av rapporteringen av innlån ikke funnet avvik i forhold til selve finansreglementet, men på gjeldssiden har det vært et vesentlig avvik knyttet til overskridelse av lånerammen til investeringslån i 2021 (jfr pkt 5.2.1). Overskridelsen av budsjettrammen fremkommer i finansrapporten.

5.3.5 Avstemminger av finansrelaterte konti

Vi har gjennom revisjon i løpet av året 2021 sett på om konti knyttet til finansområdet er blitt regelmessig avstemt. Det har vært manglende bokføring og avstemming av sentrale konti i løpet av 2021. I dokumentasjonsverktøyet Balancer¹⁰ er det ikke dokumentert avstemminger av bankkonti¹¹ i perioden januar til november 2021, kun ved årets slutt per 31.12.2021. Det har vært store avvik mellom hovedbok og bank på viktige bankkonti i løpet av 2021.

Interimskonto finans¹² er ikke regelmessig avstemt, noe som har medført at manglende bokføring i mars 2021 ikke ble oppdaget før i oktober 2021. Dette gjaldt manglende bokføring av to refinansieringslån på henholdsvis 500 mill kr og 650 mill kr. Vi har fått opplyst at årsaken til manglende bokføring var at interndokumentasjonen ikke var sendt til Regnskapstjenesten for bokføring.

5.3.6 Bokføring av finansposter i 2021-regnskapet

Vi har i forbindelse med etterlevelseskontrollen gjennomgått bokføring av finansposter i regnskapet. Gjennomgangen viser at det ikke er foretatt kontoregulering av driftskostnader som er regnskapsført i kraftfondet men er betalt av bykassen med 10,7 mill kroner, samt at det ikke er samsvar mellom grunnkapital i note 21 i regnskapet for 2021 og bokført grunnkapital i regnskapet med to mill kroner.

Utbytte fra kraftfondet til kommunen ble bokført relativt sent i 2021, med overføringen i november mens overføringen året før var i august (se kommentar pkt 5.2.2 for vurdering av eventuell rutine på området).

Regnskapet til kraftfondet for 2021 var ikke oppdatert ved regnskapsavleggelse den 23.2.2022 og medførte flere korreksjoner i årsregnskapet etter regnskapsavleggelsen (se kommentar pkt 5.2.2 om manglende samsvar mellom kraftfondets regnskap og kommuneregnskapet).

Etterlevelseskontrollen viser svakheter i rutinen for løpende regnskapsføring og avstemming. Revisjonen mener at samhandlingen mellom finansområdet og Regnskapstjenesten må bli bedre.

5.3.7 Etterlevelse av dokumentasjonsplikt overfor avtalemotpart

Som nevnt foran i pkt 5.2.1 har kommuneloven av 2018 tatt inn nye bestemmelser om kommunens dokumentasjonsplikt overfor avtalemotparter. Disse bestemmelsene var ikke innarbeidet i kommunens avtaleinngåelser i 2021.

¹⁰ Balancer er et verktøy for dokumentasjon av balansekonti i kommunen

¹¹ Gjelder bankkontiene i hovedboka; Konto 2103207003, Konto 2103207012, Konto 2103207016, Konto 2103207017, Konto 2103201056, Konto 2103201156, Konto 2103201064, Konto 2103201094

¹² Konto 2320801009 Interimskonto finans

6. Konklusjon

Rutiner og etterlevelse av finans- og gjeldsforvaltningen har svakheter på følgende områder:

- de er ikke oppdatert i forhold til nye bestemmelser i kommuneloven
- de må tilpasses ved endret organisering på finansområdet
- bokføring og avstemming er mangelfull
- samhandling og kommunikasjon med kommunens regnskapstjeneste kan bli bedre
- forsinket arkivering i ESA av referat og beslutningsdokumenter
- lånerammen er overskredet

Vi ber om tilsvar innen 16. mai 2022. Etterlevelseskontrollen er planlagt behandlet i kontrollutvalget den 30. mai 2022.

Med hilsen
Trondheim kommune

Per Olav Nilsen
revisjonsdirektør

Elin Ingeborg Vassmo
rådgiver III

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg: Lovtekst fra kommuneloven §§ 14-13 og 14-14

Kopimottaker: Mette Hovstein Kviseth, Finansdirektøren
Postmottak Regnskapstjenesten, Regnskapstjenesten
Postmottak Finansdirektøren, Finansdirektøren

Vedlegg

Lovtekst fra kommuneloven §§14-13 og 14-14.

§ 14-13. Finans- og gjeldsforvaltning

Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Finansreglementet skal også inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for finansforvaltningen.

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 kan innfris, skal kommunestyret eller fylkestinget selv endre finansreglementet.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om forvaltningen av finansielle midler og gjeld. I tillegg skal kommunedirektøren etter årets utgang legge fram en rapport som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Før kommuner og fylkeskommuner inngår avtaler, skal de dokumentere overfor avtaleparten at avtalen ikke innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med § 14-1 tredje ledd.

En avtale som innebærer vesentlig finansiell risiko, er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens avtalepart forsto eller burde ha forstått dette.

Departementet kan gi forskrift om finansreglementets innhold og innholdet i rapporteringen, og krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen.

§ 14-14. Vilkår for å ta opp lån

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til formålene som er nevnt i §§ 14-15 til 14-17, og til andre formål som det er hjemmel til i annen lov. Eksisterende lån kan refinansieres.

Kommuner og fylkeskommuner kan bare ta opp lån innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget selv har vedtatt. Det kan bare tas opp lån etter § 14-15 første og andre ledd, § 14-16 og § 14-17 første ledd og til formål som har hjemmel i annen lov, hvis tiltaket har hjemmel i en bevilgning i investeringsbudsjettet.

Kommuner og fylkeskommuner kan etablere et lånefond. Et lånefond skal ha eget budsjett og regnskap. Bestemmelsene i denne paragrafen og §§ 14-15 til 14-17 gjelder også for opptak av lån til lånefondet.

Før kommuner eller fylkeskommunen inngår låneavtaler, skal de dokumentere overfor avtaleparten at det:

- A. lånet tas opp til et lovlig formål
- B. lånet er innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt
- C. tiltaket som lånet skal finansiere, har hjemmel i en bevilgning i investeringsbudsjettet, hvis lånet tas opp etter § 14-15 første eller andre ledd, § 14-16 eller § 14-17 første ledd eller til formål som har hjemmel i annen lov.

En avtale om lån er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver forsto eller burde ha forstått at låneopptaket er i strid med første eller andre ledd.