



Finansdirektør Olaf Løberg

Vår saksbehandler
Elin Ingeborg Vassmo

Vår ref.
23/11554
oppgis ved alle henv.

Deres ref.

Dato
02.05.2023

Etterlevelseskontroll - Finans- og gjeldsforvaltning 2022

1. Innledning

I kommuneloven av 22.6.2018 fikk revisjonen 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 2022?

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

¹ Med god kommunal regnskapsskikk 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

- Rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen skal være tilstrekkelig oppdatert
 - det er etablert administrative rutiner som sørger for at finans- og gjeldsforvaltningen 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
- Rutinene for finans- og gjeldsforvaltning skal være etterlevd i 2022

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.

Administrasjonen startet en prosess i 2020 for å oppdatere rutinebeskrivelsene som er fra 2018³. I 2021 fikk revisjonen seg forelagt utkast til nye rutinebeskrivelser og arbeidsinstrukser som revisjonen ga innspill på. I 2022 har finansforvaltningsteamet jobbet videre med rutinebeskrivelsene og hvordan disse skulle være utformet.

I november 2022 fikk revisjonen seg forelagt fire nye utkast til rutiner/ arbeidsbeskrivelser for finansforvaltningen:

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

³ Forrige vedtatte rutinebeskrivelser for finans- og gjeldsforvaltning var fra 15.8.2018.

- Finansforvaltning - Forvalter Trondheim kommunes Kraftfond (TKK),
- Finansforvaltning - Forvalter Gjeld,
- Finansforvaltning - Forvalter Likviditet
- Finansforvaltning - Rådgiver Risiko og kontroll i Trondheim kommune.

Revisjonen ga tilbakemelding på de mottatte rutinene/arbeidsbeskrivelsene.

Vi ga tilbakemelding i november 2022 om at vi savnet en overordnet rutine som sikrer at alle viktige oppgaver blir ivare tatt knyttet til finans- og gjeldsforvaltning i Trondheim kommune. For rutinen "Finansforvaltning - forvalter gjeld" mente vi at det må tas inn et punkt om dokumentasjonsplikt overfor avtalemotpart jfr kommuneloven § 14-13 som omhandler vesentlig finansiell risiko og 14-4 om dokumentasjonsplikt ved låneopptak⁴. Rutinen "Finansforvaltning - Rådgiver Risiko og kontroll" manglet arbeidsoppgaver knyttet til løpende avstemming av regnskapet gjennom året.

Av Kvaliteket ser vi at overordnet rutine "Finansforvaltning - Rollebeskrivelse og rammeverk" ble godkjent 13.12.2022. Denne rutinen har med seg organisasjonskart, rollebeskrivelser, som også omfatter arbeidsmøter, finansforvaltningsmøter, ekspertpanel, revisjonens rolle, dokumentasjonsstruktur i ESA, fullmakter og politisk rapportering. Den overordnede rutinen henviser til arbeidsbeskrivelser for Forvalter av TKK, Forvalter av gjeld, Forvalter av likviditet og Rådgiver Risiko og kontroll. De fire rutinene er pr dags dato ikke godkjent i Kvaliteket.

Rutinen/arbeidsbeskrivelsen "Finansforvaltning - forvalter av gjeld" har under punktet "Opptak av ny gjeld" tatt inn at forvalter skal sende ut konkurransegrunnlaget til banker/ finansinstitusjoner inklusive opplysninger i henhold til kommuneloven § 14-3 (vesentlig finansiell risiko) og § 14-14 Vilkår for å ta opp lån (dokumentasjonsplikt⁵) overfor avtalemotpart. De har endret praksis der de ved refinansiering og opptak av nye lån tar med standardtekst om at låneopptakets formål har hjemmel i Trondheim kommunes skatte- og budsjettvedtak for gjeldende år og legger med link til hjemmeside med behandling av skatte og budsjettvedtak. Ved opptak av grønne lån har de med standardtekst om at låneopptakets formål tilfredsstillende Kommunalbankens retningslinjer for grønt lån.

Rutinen/ arbeidsbeskrivelsen "Finansforvaltning - Rådgiver og risiko og kontroll er det tatt inn at finansrelaterte konti skal avstemmes gjennom året i henhold til oppsatt syklus i Balancer⁶.

Revisjonen mener at overordnet rutine sammen med de oppdaterte rutinene/ arbeidsbeskrivelsene legger til rette for at finans- og gjeldsforvaltning utøves i tråd med finansreglementet og lover/ forskrifter. Rutine- / arbeidsbeskrivelsene må endelig godkjennes i Kvaliteket.

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 investeringsregnskapet.

⁶ Balancer er et verktøy for dokumentasjon av balansekonti i kommunen

5.3 Etterlevelse av rutiner på finansområdet i 2022

5.3.1 Arkivering i ESA

Arkivering av dokumentasjon av finansforvaltningsmøter, arbeidsmøter, ekspertpanelmøter, låneavtaler og allokeringsbeslutninger har i 2022 hovedsakelig blitt utført løpende i ESA⁷. I perioder har det vært litt etterslep på arkivering av dokumentasjon på arbeidsmøter og finansforvaltningsmøter.

Revisjonen mener arkivering bør skje i rimelig tid etter at referat er godkjent.

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.

I strategien til Trondheim kommunes kraftfond for 2022 står det at forvaltningen av kraftfondet skal bygge på rammene i finansreglementet, og på vurderingen av klimarisiko, markedsrisiko, utstederrisiko, diversifisering, forfallsstruktur og likviditet opp mot avkastningen på investeringene. God avkastning på lang sikt anses å avhenge av en bærekraftig utvikling i økonomisk, miljømessig og samfunnsmessig forstand, samt av velfungerende, legitime og effektive markeder.

Forvalter av kraftfondet i Trondheim kommune opplyser at alle de fondene som kjøpes i kraftfondet må gjøres innenfor etisk regelverk som er vedlegg til finansreglementet i kommunen sist vedtatt 21.11.2021. Kraftfondet og kommunen har som målsetting å være over på grønne investeringer innen år 2050.

Ved kjøp av aksjefond benyttes råd fra ekspertpanelet som mener at det ikke finnes grønne investeringer i markedet som tilfredsstillere kravene i finansreglementet. Det gjøres ikke en løpende vurdering av grønne investeringer og det foreligger ingen dokumentasjon som underbygger ekspertenes råd. For obligasjoner gjøres det i dag ingen vurdering av om investeringen er grønn.

Vår kontroll av aksjehandel har vist at det ikke er gjennomført fire øyne prinsippet. Måten aksjekjøp/salg foregår på gjør det teknisk umulig å følge prinsippet før handel er gjennomført. Men man støtter seg da på finansreglementet og rammer, samt at det er løpende samtaler

⁷ I 2022 skal møtevirksomheten dokumenteres i ESA på følgende saker:

- Finansforvaltningsmøter- ESA 22/147 I 2022 er det avholdt 11 møter og behandlet 66 saker
- Arbeidsmøter finans - ESA 22/148 I 2022 er det avholdt 12 møter og behandlet 60 saker
- Ekspertpanelmøter i TTK - ESA 22/149 I 2022 er det avholdt 3 møter og behandlet 20 saker
- Låneavtaler - ESA 22/152
- Allokeringbeslutninger - ESA 22/150

mellom forvalter og controller. Handel eller salg skjer ihht rammer og fastsatte aksjefond som er i tråd med anbefalinger fra ekspertpanel og avtalt i finansmøtene. Controller går alltid inn å dobbeltsjekker de handler som er gjennomført og signerer nødvendige papirer. Dokumentasjon blir deretter arkivert i ESA.

Revisjonen mener at det i forbindelse med kjøp av aksjefond og obligasjoner bør fremgå at det er gjort en vurdering av markedet for grønne investeringer.

Vi mener at ved kjøp/salg av aksjefond bør det vurderes om man kan få en bekreftelse fra controller på mail før kjøp/salg gjennomføres.

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 9.3.2023 mottatt kopi av brev til finansdirektøren på intern rapportering avvik finansforvaltning 2022. I månedsskiftet april-mai 2022 var TKK i noen dager i brudd med finansreglementets bestemmelse om at obligasjoner med fast rente som et minimum skal utgjøre 30 % av forvaltningskapitalen. Dette skyldes at det i perioden var liten tilgjengelighet av den type papirer.

Revisjonen vurderer at controllers oppfølging av finansforvaltningen har vært tilfredsstillende i 2022.

5.3.4 Finansrapportering

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

I finansrapporteringen av kraftfondet er det rapportert på aktivaallokering, herunder rentebærende investeringer, aksjer, hybride rentepapirer, samt større risikoeksponering mot enkeltparter. Rapporteringen viser at forvaltningen av kraftfondet har vært innenfor finansreglementet i 2022.

I finansrapporteringen er det rapportert på lån. Det er 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 2022 har finansdirektøren i finansrapporteringen vurdert at gjeldsforvaltningen utøves i henhold til kravene i finansreglementet.

Revisjonen har ved gjennomgang av rapporteringen av kraftfondet og lån ikke funnet avvik i forhold til finansreglementet.

5.3.5 Avstemminger av finansrelaterte konti

Vi har gjennom revisjon i løpet av året 2022 sett om konti knyttet til finansområdet er blitt regelmessig avstemt i dokumentasjonsverktøyet Balancer.

Finansrelaterte bankkonti⁸ er avstemt i henhold til syklus i Balancer i 2022.

Interimskonto finans⁹ som skal avstemmes kvartalsvis ble ikke avstemt 1. kvartal 2022, men er blitt avstemt fra og med 2. kvartal 2022.

Revisjonen registrerer at avstemningene har blitt bedre siste året.

5.3.6 Bokføring av finansposter i 2022-regnskapet

Vi har i forbindelse med etterlevelseskontrollen gjennomgått bokføring av finansposter i regnskapet. Gjennomgangen viser at det ikke er samsvar mellom grunnkapital TTK i note 21 i regnskapet for 2022 og bokført grunnkapital TTK i regnskapet med to millioner kroner.

Revisjonen konstaterer at samme avvik ble rapportert i fjorårets etterlevelseskontroll for regnskapet 2021.

5.3.7 Etterlevelse av dokumentasjonsplikt overfor avtalemotpart

Som nevnt foran i pkt 5.2 har kommuneloven av 2018 tatt inn bestemmelser om kommunens dokumentasjonsplikt overfor avtalemottaker.

Bestemmelsen er innarbeidet i kommunens avtaleinngåelser i løpet av 2022. Praxis ved refinansiering og opptak av nye lån er at man tar med standardtekst om at låneopptakets formål har hjemmel i Trondheim kommunes skatte- og budsjettvedtak for gjeldende år og legger med link til hjemmeside med behandling av skatte- og budsjettvedtak.

Ved opptak av grønne lån har de med standardtekst om at låneopptakets formål tilfredsstillere Kommunalbankens retningslinjer for grønt lån.

Revisjonen mener det bør kommuniseres tydelig hvilket punkt i skatte- og budsjettvedtaket forespørselen om lån/refinansiering gjelder.

⁸ Gjelder bankkontiene i hovedboka; Konto 2103207003, Konto 2103207016, Konto 2103207017, Konto 2103201156, Konto 2103201064, Konto 2103201094

⁹ Konto 2320801009 Interimskonto finans

6. Konklusjon

Rutiner og etterlevelse av finans- og gjeldsforvaltningen har fungert tilfredsstillende i 2022. Vi mener at følgende områder kan forbedres:

- Rutine- / arbeidsbeskrivelsene må endelig godkjennes i Kvaliteket
- Arkivering bør skje i rimelig tid etter at referat er godkjent
- I forbindelse med kjøp av aksjefond og obligasjoner bør det fremgå at det er gjort en vurdering av om det finnes aktuelle grønne investeringer på markedet som tilfredsstillende kravene til avkastning og sikkerhet i finansforvaltningen og dette bør dokumenteres.
- Ved kjøp/salg av aksjefond bør det vurderes om man kan få en bekreftelse fra controller på mail før kjøp/salg gjennomføres
- Det er ikke samsvar grunnkapital i TKK mellom note i årsregnskapet og bokført i regnskapet i 2022. Samme avvik ble rapportert i fjorårets etterlevelseskontroll for regnskapet 2021.
- Ved forespørselen om lån/refinansiering bør det tydelig fremgå hvilket punkt i skatte- og budsjettvedtaket finansieringen gjelder.

7. Tilsvar på rapporten

Vi ber om svar innen 16. mai 2023. Revisoruttalelsen skal etter planen til behandling i kontrollutvalget 5. juni 2023.

Med hilsen
Trondheim kommune

Per Olav Nilsen
revisjonsdirektør

Elin Ingeborg Vassmo
siviløkonom/ revisor

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Kopimottaker: Mette Hovstein Kviseth, Finansdirektøren
Postmottak Finansdirektøren, Finansdirektøren