

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Dokument 3:5 (2014–2015)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 741 870

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-304-4

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Dokument 3:5 (2014–2015)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:5 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*.

Riksrevisjonen, 17. februar 2015

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	7
2	Riksrevisjonens merknader	7
3	Riksrevisjonens anbefalinger	11
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		19
Vedlegg 3: Rapport		
1	Innledning	27
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29
3	Revisjonskriterier	32
4	I hvilken grad er kommunenes gjeldsbelastning økonomisk bærekraftig?	39
5	I hvilken grad får kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå tilstrekkelig informasjon om kommunens gjeldsbelastning?	54
6	I hvilken grad bidrar fylkesmennenes veiledning og kontroll til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?	58
7	I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?	67
8	Vurderinger	71
9	Referanser	77
10	Begrepsforklaringer	79
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger		

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse om kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

Undersøkelsen av gjeldsnivå, investeringer og andre økonomiske nøkkeltall omfatter perioden fra 2004 til 2013, mens undersøkelsen av kommunale og statlige styringsdokumenter i hovedsak omfatter perioden fra 2012 til 2014.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at gjeldsnivået i kommunene har økt kraftig de siste ti årene. Det økte gjeldsnivået innebærer at en stadig større del av kommunenes økonomiske ressurser må benyttes til å betjene gjeld. Gjeldsoppbyggingen har også ført til at kommunenes økonomi har blitt mer sårbar for renteøkninger. Dersom rentenivået øker kan gjeldsbelastningen bli krevende for kommuneøkonomien og påvirke kommunenes muligheter til å ivareta den nasjonale politikken på vesentlige velferdsområder.

Rapporten ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved brev 1. oktober 2014. Departementet har i brev 28. oktober 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 5. januar 2015 og statsrådets svar 20. januar 2015 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Hver sjettede kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.
- Det er risiko for at antall kommuner med en lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke.
- Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene.
- Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er i liten grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Hver sjettede kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom

Gjeldsnivået i kommunene har økt fra 60 til 76 prosent av inntektene de siste ti årene. Gjeldsoppbyggingen skyldes økt investeringsnivå og høy grad av lånefinansiering.

Høyere gjeld har ført til økte rente- og avdragsutgifter, selv om lavt rentenivå og bruk av minimumsavdrag har bidratt til å begrense kommunenes utgifter.

Høy gjeld er ikke nødvendigvis negativt i seg selv. For en kommune som har forutsetninger til å betjene den samlede gjelden både på kort og lang sikt, uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere, kan det være rasjonelt å ha høy gjeld. Det er ikke et mål at kommunene skal ha så lav gjeld som mulig hvis det for eksempel betyr at de ikke ivaretar nødvendige utbygginger eller vedlikehold av bygningsmassen.

I 2013 hadde om lag hver sjette kommune en kombinasjon av høyt gjeldsnivå, svakt driftsresultat og lavt disposisjonsfond. Disse kommunene hadde et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene, et driftsresultat på under 3 prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Det betyr at disse kommunene har et begrenset økonomisk handlingsrom i møte med eventuell reduksjon av inntekter eller økte renteutgifter og andre økte utgifter.

I tillegg hadde disse kommunene i gjennomsnitt tre ganger så høy renteksponert gjeld som de øvrige kommunene, det vil si gjeld som gjenstår når lån til VAR-området (vann, avløp og renovasjon)¹ og lån med statlige rentekompensasjonsordninger er trukket fra. Det betyr at disse kommunene er betydelig mer sårbare for renteøkninger enn de øvrige kommunene. Videre benytter disse kommunene i større grad enn de øvrige kommunene minimumsavdrag på sine lån.

Blant kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, er det variasjon i både gjeldsnivå, driftsresultat og disposisjonsfond. Gjeldsnivået varierer fra 75 prosent til 140 prosent av inntektene. Driftsresultatet varierer fra -5,7 til 2,9 prosent av inntektene og disposisjonsfondet varierer fra 0 til 4,9 prosent av inntektene. Det vil følgelig variere hvor lite det økonomiske handlingsrommet er. Noen av kommunene ligger nær de angitte terskelverdiene,² men de fleste kommunene ligger langt fra disse verdiene. Det økonomiske handlingsrommet avhenger også av andre forhold som kan påvirke kommunenes muligheter for inntektsøkning eller kostnadsreduksjon.

Selv om det er store kommunevise variasjoner både i gjeldsnivå og økonomisk handlingsrom til å kunne betjene gjeld, gir det økte gjeldsnivået i kommunene grunn til bekymring. Det er risiko for at kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom ikke vil klare å håndtere gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere. Etter Riksrevisjonens vurdering framstår gjeldsbelastningen i disse kommunene som lite bærekraftig.

2.2 Det er risiko for at antall kommuner med en lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke

Gjeldsnivået i kommunene vil fortsette å øke. To av tre kommuner har planlagt med høyere gjeldsnivå i 2017 enn i 2013. Blant kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom har bortimot halvparten planlagt med høyere gjeld i 2017. Økt lånegjeld vil påvirke kommunenes rente- og avdragsutgifter og dermed kommunenes framtidige driftsresultater, noe som igjen kan påvirke muligheten for avsetninger til fond og egenfinansiering av investeringer.

1) Utgifter til avdrag og renter på investeringer innen vann, avløp og renovasjon dekkes av brukergebyrer.

2) Gjeldsnivå 75 prosent av inntektene, driftsresultat 3 prosent av inntektene, disposisjonsfond 5 prosent av inntektene.

Risikoen ved høy gjeld knytter seg særlig til framtidige renteøkninger. Det er ikke all gjeld som innebærer renterisiko for kommunene, men også den renteutsatte gjelden har økt, fra 9 prosent av inntektene i 2006 til 30 prosent av inntektene i 2013. I gjennomsnitt var om lag halvparten av kommunenes gjeld renteutsatt i 2013.

I tillegg har graden av gjeldssikring betydning. De fleste kommunene har bundet renten på deler av gjelden, men rentesikringsavtalene er relativt kortvarige.

Videre benytter mange kommuner muligheten til å betale minimumsavdrag ved nedbetaling av gjeld. Disse kommunene har dermed ikke mulighet til å redusere avdragene dersom renten stiger. Bruk av minimumsavdrag letter gjeldsbelastningen på kort sikt, men øker risikoen på lengre sikt.

Det er risiko for at antall kommuner med en lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke. Dersom gjeldsøkningen fortsetter, og særlig dersom rentenivået øker, er risikoen spesielt stor. En renteøkning vil også forverre situasjonen for de kommunene som allerede har et lite økonomisk handlingsrom. Samtidig vil noen kommuner kunne tjene på en renteoppgang. En renteøkning kan også føre til at kommunene får økt avkastning på pensjonsmidler avsatt i fond og dermed over tid lavere pensjonskostnader, noe som vil bidra til redusere kommunenes utgifter.

Prinsippet om en bærekraftig økonomisk utvikling er ikke til hinder for at kommunale investeringer kan lånefinansieres. Det er i tråd med bærekraftprinsippet at rente- og avdragsutgifter til investeringer i bygg og anlegg fordeles over de generasjoner som bruker anleggene. Men kommuner med lite økonomisk handlingsrom som tar opp store lån med risiko for renteøkning, kan komme til å skyve en stor del av gjeldsbelastningen over på framtidige generasjoner. Det kan få konsekvenser for kommunenes evne til å løse framtidige velferdsoppgaver, og kan etter Riksrevisjonens vurdering være i konflikt med bærekraftprinsippet.

2.3 Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene

Kommunestyret har ansvar for å vurdere konsekvensene av låneopptak for kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon, og det ligger til administrasjonssjefens utredningsansvar å legge fram fakta og vurderinger i styringsdokumentene. Mange av kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får imidlertid lite informasjon om gjeldsbelastningen gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport.

De fleste av de 41 kommunene med et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene, presenterer noe fakta om gjeldsnivå, rente- og avdragsutgifter eller disposisjonsfond i enten årsrapporten eller årsbudsjettet. Om lag halvparten av kommunene har gjort vurderinger av de nevnte nøkkeltallene i ett eller begge av disse dokumentene. En del av vurderingene er imidlertid lite informative.

Langt færre av kommunene har både faktaopplysninger og vurderinger av gjeldsnivå, rente- og avdragsutgifter eller disposisjonsfond i begge de nevnte styringsdokumentene. Svært få kommuner omtaler hvilke konsekvenser en renteøkning kan få. Undersøkelsen viser videre at bare halvparten av disse kommunene hadde gjennomført lovpålagt rapportering til kommunestyret om kommunens gjeldsforvaltning.

Samlet framstår informasjonen som kommunestyrene i mange av disse kommunene får om gjeldssituasjonen gjennom de sentrale styringsdokumentene, som fragmentert

og ufullstendig. Dette er kommuner med et spesielt høyt gjeldsnivå, med særlig gode grunner til å informere om gjeldsnivået og dets konsekvenser i styringsdokumentene.

Lovpålagte styringsdokumenter som økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport skal være effektive styringsredskap for kommunestyret, og Riksrevisjonen vurderer det som viktig at styringsdokumentene inneholder utfyllende fakta og vurderinger av sentrale forhold knyttet til kommunens gjeldsnivå. Stortinget har også understreket betydningen av at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon slik at de kan prioritere eller gjøre nødvendige endringer. Dersom disse styringsdokumentene ikke inneholder informasjon om sentrale økonomiske nøkkeltall og vurderinger av disse, kan det bli vanskelig for kommunestyrene å få oversikt over kommunens gjeldsbelastning og konsekvenser av gjelden. Det kan blant annet føre til at kommunestyrene vedtar låneopptak som på sikt ikke vil være bærekraftige.

2.4 Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig

Kommuner som kommer i økonomisk ubalanse blir registrert i ROBEK³ og underlagt et system for statlig kontroll. Overfor disse kommunene skal Fylkesmannen føre kontroll med budsjettvedtak og godkjenne låneopptak.

Ordningen med statlig godkjenning av låneopptak for ROBEK-kommuner er det eneste virkemiddelet som er direkte rettet mot kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Indirekte kan imidlertid selve ROBEK-ordningen ha betydning for gjeldsbelastningen ved at staten griper inn dersom kommunene låner mer enn de har budsjettmessig dekning for.

De aller fleste vedtak om opptak av lån i ROBEK-kommuner blir godkjent av Fylkesmannen. Det kan skyldes at fylkesmennene er i dialog med kommunene i forkant av lånesøknader og at registrering i ROBEK virker disiplinerende på kommunenes lånevedtak.

For kommuner utenfor ROBEK er veiledning det mest sentrale virkemiddelet. Fylkesmannen skal veilede kommunene om økonomiplanlegging og budsjettering, og ha en strategi for oppfølging av kommuner som står i fare for ROBEK-innmelding.

Det er til dels store variasjoner mellom fylkesmannsembetenes veiledning av kommunene, både når det gjelder innhold og omfang. Det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom andel av ROBEK-kommuner eller andel kommuner med høy gjeld i fylket, og hvilke veiledningstiltak som tilbys eller omfanget av disse tiltakene. Det kan være en fordel at fylkesmannsembetene har stor frihet til å tilpasse veiledningen til behovene i egne kommuner. Samtidig gir noen av embetene uttrykk for at departementets krav til veiledning er lite presist formulert. Mange av kommunene med høy gjeld i kombinasjon med svake resultater og lite midler avsatt i disposisjonsfond er ikke registrert i ROBEK, og det er per i dag ingen andre statlige virkemidler rettet mot slike kommuner enn Fylkesmannens veiledning. Etter Riksrevisjonens vurdering bør Fylkesmannens kontroll og veiledning styrkes for å bedre bidra til en bærekraftig gjeldsbelastning.

3) ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) er et register over kommuner som er i økonomisk ubalanse. Kriteriene for innmelding er at kommunen har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan som ikke er i balanse, har vedtatt å dekke inn et tidligere underskudd over mer enn to år eller ikke har klart å følge opp en opprinnelig vedtatt inndekningsplan. Innmelding i ROBEK innebærer at disse kommunene må ha godkjenning fra Fylkesmannen for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler, og at lovligheten av budsjettvedtakene skal kontrolleres av Fylkesmannen.

2.5 Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er i liten grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning

Det kommunale selvstyret innebærer at den enkelte kommune har ansvaret for sin egen økonomiske situasjon. Samtidig har Kommunal – og moderniseringsdepartementet et overordnet ansvar for kommunal sektor. Det innebærer å gi kommunene gode og forutsigbare rammebetingelser, og legge til rette for en bærekraftig økonomistyring.

Kommunene er pålagt å utarbeide og vedta økonomiplaner, årsbudsjetter og årsrapporter. Administrasjonssjefen skal påse at dokumentene utarbeides, og kommunestyret har vedtaksmyndighet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for regelverket som stiller krav til dokumentene og for veiledning av kommunenes økonomiforvaltning. Departementet har et overordnet ansvar for at de lovpålagte styringsdokumentene fungerer etter intensjonene i kommuneloven.

Kommunal – og moderniseringsdepartementet har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om hvordan de kommunale styringsdokumentene fungerer. Uten tilstrekkelig kunnskap kan ikke departementet ivareta sitt ansvar for at styringsdokumentene fungerer etter intensjonene. Mange kommuner med høyt gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det være behov for statlige initiativ for å sikre tilstrekkelig kvalitet i disse sentrale kommunale styringsdokumentene.

For å sikre en bærekraftig økonomisk utvikling er det satt noen handlingsregler i kommuneloven som begrenser kommunenes handlefrihet, som kravet om balanse i driftsregnskapet, skillet mellom drift og investering i budsjett og regnskap og at kommunene kun kan ta opp lån for å finansiere investeringer av varig verdi. Disse handlingsreglene er viktige, men ikke tilstrekkelige, virkemidler for å bidra til en bærekraftig økonomisk utvikling i kommunene.

ROBEK-ordningen fungerer som et sikkerhetsnett for å fange opp kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse. Gjennom ROBEK kan staten sikre at kommunene har budsjettmessig dekning for sine utgifter, men ordningen kan ikke sikre at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig nok til at kommunene klarer å ivareta tjenestetilbudet for dagens og framtidens innbyggere. Mange av kommunene med en lite bærekraftig gjeldsbelastning, på grunn av en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, fyller ikke kriteriene for registrering i ROBEK. Staten har dermed svake virkemidler overfor slike kommuner.

Gjeldssituasjonen i noen kommuner gir grunn til bekymring, og det er risiko for at flere kommuner kan komme i en slik situasjon. Gjeldsbelastningen kan få konsekvenser for kommunenes evne til å ivareta omfanget av og kvaliteten på de kommunale tjenestene som følger av den nasjonale politikken. Det er innbyggerne i de utsatte kommunene som vil rammes dersom tjenestetilbudet må kuttes som følge av økt gjeld. Heller ikke nasjonale myndigheter vil være upåvirket dersom flere kommuner får alvorlige gjeldsproblemer. Staten har i siste instans et ansvar for kommunesektoren og kan ikke se på at gjeldsbelastningen i for stor grad går ut over tjenestetilbudet. Gjeldsoppbyggingen i kommunene kan derfor få konsekvenser både for den enkelte kommune, statens framtidige utgifter og samfunnsøkonomien som helhet.

Etter Riksrevisjonens vurdering er verken departementets eller Fylkesmannens virkemidler i tilstrekkelig grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at det er behov for tiltak som kan bidra til en mer bærekraftig gjeldsbelastning, slik at kommunene kan betjene gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere.

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- iverksetter 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.
- vurderer om Fylkesmannens virkemidler i større grad kan bidra til å sikre en god kontroll og oppfølging av at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig.
- vurderer om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

4 Departementets oppfølging

Statsråden gir i sitt svar uttrykk for at temaet som Riksrevisjonen har belyst er meget interessant. Det høye investeringsnivået i kommunene de senere årene har bidratt til gjeldsoppbygging i sektoren, og det er viktig å følge med på situasjonen og utviklingen.

Statsråden påpeker videre at deler av kommunenes gjeld må ses i lys av statlige stimuleringsordninger for investeringer og reflekterer en ønsket politikk fra statens side.

Når det gjelder oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger viser statsråden til utvalget som ble satt ned i juni 2013, for å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven. En sentral del av utvalgets arbeid vil være å vurdere økonomibestemmelsene i kommuneloven. Det framgår av mandatet at dette blant annet vil omfatte reglene for økonomisk planlegging, budsjettering og rapportering til kommunestyret, reglene rundt låneopptak, låneavdrag og finansforvaltning og reglene for statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at det vil være hensiktsmessig å vente med eventuelle tiltak til utvalget har sluttført sitt arbeid. Lovutvalget har frist for å levere innstillingen innen utgangen av inneværende år. Departementet vil vurdere Riksrevisjonens anbefalinger nærmere i lys av innstillingen fra lovutvalget, når den foreligger.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. februar 2015

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

STATSRÅD JAN TORE SANNER
KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2014-2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet den 1. oktober 2014 og på departementets svar av 28. oktober 2014. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dokumentet til Stortinget.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist settes til 20. januar 2015.

For riksrevisorkollegiet


Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X (2014-2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*.

Vedlegg 2

Statsrådets svar



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref
14/6338-7

Dato
20.01.2015

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Jeg viser til brev av 5. januar 2015 om kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning, der Riksrevisjonen ber om mine kommentarer til undersøkelsen.

Nedenfor følger mine kommentarer.

Generelt om kommunenes gjeldsbelastning

La meg først si at temaet som Riksrevisjonen har belyst, er meget interessant. De siste årene har investeringstakten i kommunesektoren vært høy, og det høye investeringsnivået har bidratt til en gjeldsoppbygging i sektoren. Det er derfor viktig å følge med på situasjonen og utviklingen i kommunene og fylkeskommunene.

Kommunesektoren har ansvar for et vidt spekter av tjenester til innbyggerne, fra infrastruktur som vannforsyning og kommunale veier til individrettede, spesialiserte tjenester på helse-, undervisnings- og sosialområdet. Den overordnede styringen av aktiviteten i sektoren skjer gjennom fastsettelsen av inntektsrammene. I statsbudsjettet vedtar Stortinget en samlet inntektsramme for kommunene for det kommende år. Økonomibestemmelsene i kommuneloven bygger opp under denne inntektsstyringen. Gjennom lovens krav om å ha en drift i økonomisk balanse må kommunene tilpasse sine utgifter til den fastsatte inntektsrammen. Kommuner som ikke klarer å finne dekning for sine utgifter innenfor denne rammen, blir oppført i Register om betinget godkjenning og kontroll (Robek) og underlagt noe sterkere kontroll fra statens side, bl.a. ved at vedtak om å ta opp lån skal godkjennes.

Kommunenes adgang til å lånefinansiere anskaffelser er avgrenset til bygg og anlegg ("varige driftsmidler") til eget bruk. Renter og avdrag må finansieres over kommunenes driftsbudsjett.

I mange tilfeller kan økt gjeld være fornuftig og nødvendig for å bedre tjenestetilbudet til innbyggerne og/eller bygge ut kapasiteten i takt med befolkningsutviklingen og endringer i alderssammensetningen. Deler av kommunenes gjeld må også ses i lys av statlige stimuleringsordninger for investeringer, slik som rentekompensasjonsordninger og investeringstilskudd, og reflekterer en ønsket politikk fra statens side. Kommunesektoren ser ut til å ha klart å styrke tjenestetilbudet, samtidig som kommunene i det store og det hele har holdt seg innenfor de økonomiske rammene de har til rådighet. Dette gjenspeiles blant annet i at antallet kommuner som er oppført i Robek, har vært relativt lavt de siste årene. Likevel kan det ikke utelukkes at enkelte kommuner har en såpass høy gjeldsbelastning at en eventuell renteøkning vil kunne påvirke tjenestetilbudet, men hvor mange kommuner det kan være snakk om, vil være usikkert. Det har ikke bare med gjeldsgraden å gjøre, men også eksempelvis med hva kommunen har av rentebærende aktiva, i hvilken grad den har bundet renten, hvor mye av tidligere års inntekter som er satt til side (disposisjonsfond) og hvilket handlingsrom kommunen har i den løpende driften.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer om kommunelovens bestemmelser og statens virkemidler er tilstrekkelige i reguleringen og oppfølgingen av kommunenes gjeldsbelastning, samt at departementet iverksetter tiltak for å sikre at kommunestyret i de sentrale styringsdokumentene får tilstrekkelig informasjon fra egen administrasjon om gjeldsbelastningen.

Jeg viser i den forbindelse til at det 21. juni 2013 ble nedsatt et utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Økonomibestemmelsene i kommuneloven vil være en sentral del av dette arbeidet. I henhold til mandatet vil dette blant annet omfatte reglene for økonomisk planlegging, budsjettering og rapportering til kommunestyret, reglene rundt låneopptak, låneavdrag og finansforvaltning og reglene for statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at det vil være hensiktsmessig å vente med eventuelle tiltak til utvalget har sluttført sitt arbeid. Innstillingen fra utvalget skal foreligge innen utgangen av inneværende år. I lys av innstillingen fra lovutvalget vil departementet vurdere Riksrevisjonens anbefalinger nærmere.

Med hilsen

Jan Tore Sanner

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av kommunenes
låneopptak og gjeldsbelastning**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	27
1.1	Bakgrunn	27
1.2	Mål og problemstillinger	28
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29
2.1	Analyse av KOSTRA-tall	29
2.2	Spørreundersøkelser	29
2.3	Dokumentanalyse av styringsdokumenter	30
2.4	Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fagpersoner	31
2.5	Sekundærdata	31
3	Revisjonskriterier	32
3.1	Forutsetninger om bærekraftig økonomisk utvikling i kommunene	32
3.2	Krav til styring i kommunene	34
3.3	Krav til Fylkesmannens veiledning og kontroll av kommunene	36
3.4	Kommunal- og moderniseringsdepartementets overordnede ansvar	37
4	I hvilken grad er kommunenes gjeldsbelastning økonomisk bærekraftig?	39
4.1	Status og utvikling i kommunenes gjeldsbelastning	39
4.2	Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom	47
5	I hvilken grad får kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå tilstrekkelig informasjon om kommunens gjeldsbelastning?	54
6	I hvilken grad bidrar fylkesmennenes veiledning og kontroll til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?	58
6.1	Fylkesmannens veiledning av kommunenes økonomiforvaltning	58
6.2	Fylkesmannens kontroll og godkjenning av kommunenes økonomiske disposisjoner	59
6.3	Fylkesmannens oppfølging av kommuner utenfor ROBEK med høy gjeld	63
7	I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?	67
7.1	Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemidler for oppfølging av kommuneøkonomien	67
7.2	Kommunal- og moderniseringsdepartementets innhenting og bruk av styringsinformasjon	68
8	Vurderinger	71
8.1	Hver sjettede kommune hadde en lite bærekraftig gjeldsbelastning i 2013	71
8.2	Det er risiko for at flere kommuner vil få en lite bærekraftig gjeldsbelastning	72
8.3	Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om kommunens gjeldsbelastning i sentrale styringsdokumenter	73

8.4	Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig	74
8.5	Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk bidrar i liten grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig	75
9	Referanser	77
10	Begrepsforklaringer	79

Tabelloversikt

Tabell 1	Utvikling i inntekter og gjeld, 2004–2013, faste 2013 priser	39
Tabell 2	Kommunenes årlige investeringsutgifter i mrd. kroner, 2004–2013, faste 2013-priser	41
Tabell 3	Utvikling i avdrag og renter, 2009–2013, faste 2013-priser	43
Tabell 4	Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, antall og andel, 2013	49
Tabell 5	Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, variasjon 2013	50
Tabell 6	Godkjente og avslåtte lånesøknader, 2011–2013	61

Figuroversikt

Figur 1	Kommunevis variasjon i gjeldsnivå, 2013	39
Figur 2	Samlet gjeldsnivå kommuner, per fylke, 2013	40
Figur 3	Utvikling i årlige investeringsutgifter i de fem største sektorene 2004–2013, faste 2013 priser	41
Figur 4	Kommunevis variasjon i andel lånefinansierte investeringer, 2013	42
Figur 5	Netto lånegjeld og renteesponering, 2012	45
Figur 6	Gjeldsnivå og driftsresultat, 2013	48
Figur 7	Gjeldsnivå og disposisjonsfond, 2013	48
Figur 8	Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, 2004–2013	51
Figur 9	Antall kommuner som omtaler fakta og vurderinger om gjeld i styringsdokumentene	54
Figur 10	Antall kommuner i ROBEK i perioden 2001–2014	60
Figur 11	Fylkesmannens virkemidler for oppfølging av ROBEK-kommuner og kommuner utenfor ROBEK	64
Figur 12	Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom per fylke, andel og antall	65
Figur 13	Andel kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom og andel kommuner som har fått veiledning om gjeld, per fylke	66

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Utlån til kommunesektoren, 2013	42
Faktaboks 2	Korrigeringer av netto driftsresultat og forhold som påvirker resultatet	52
Faktaboks 3	Variasjoner blant kommunene med høyest gjeldsnivå i perioden 2010–2012	54
Faktaboks 4	Eksempler på faktainformasjon i kommunale styringsdokumenter	55
Faktaboks 5	Eksempler på omtale i kommunale styringsdokumenter klassifisert som vurderinger	56
Faktaboks 6	Statlig kontroll gjennom ordningen med ROBEK	58

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Fra 2004 til 2013 har lånegjelden i kommunene økt fra 60 til 76 prosent av inntektene. Bak disse tallene skjuler det seg store kommunevise variasjoner. I 2013 varierte kommunenes gjeld fra 0 til 160 prosent av inntektene. Om lag en tidel av kommunene (41 kommuner) hadde et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene.

Økt gjeldsnivå innebærer at en stadig større del av kommunenes økonomiske ressurser må brukes til å betjene gjeld. Gjeldsoppbyggingen har også ført til at kommunenes økonomi har blitt mer sårbar for framtidige renteøkninger. Ikke all gjeld er eksponert for renter, men den renteeksponerte delen av gjelden har økt fra 9 prosent av inntektene i 2006 til 30 prosent av inntektene i 2013. Dersom rentenivået øker, kan gjeldsbyrden bli krevende for kommuneøkonomien og påvirke kommunenes muligheter til å ivareta den nasjonale politikken på vesentlige velferdsområder.

Det er et mål at kommunene skal ha en bærekraftig økonomisk utvikling. Det betyr at kommunene skal kunne ivareta behovene til dagens generasjon uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov. En kommunes gjeldsbelastning vil dermed være økonomisk bærekraftig dersom kommunen kan håndtere gjelden på både kort og lang sikt, uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere.

I Kommuneproposisjonen 2014 blir det presisert at det er viktig at kommunene tenker nøye gjennom om de kan tåle høyere gjeld og en høyere rente, samt tar høyde for dette i sine budsjetter og økonomiplaner.¹ Ved behandlingen av proposisjonen merket kommunal- og forvaltningskomiteen seg den sterke veksten i kommunenes samlede gjeld, og uttalte at "den enkelte kommune har ansvar for å holde gjeldsnivået under kontroll, også i en situasjon med økende rentenivå". Samtidig la komiteen til at "Staten har ansvar for at nye oppgaver inkludert kapitalkostnader knyttet til investeringer, er finansiert".²

Den enkelte kommune har ansvar for egen virksomhet og egen økonomi, inkludert at kommunens økonomi er i balanse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet ansvar for å legge til rette for god økonomistyring i kommunesektoren og for å gi kommunene gode og forutsigbare rammebetingelser. Departementets viktigste virkemiddel er kommuneloven med forskrifter og dessuten veiledning og kontroll med hensyn til kommunenes økonomiske disposisjoner. Det meste av veilednings- og kontrolloppgavene er delegert til Fylkesmannen.

1) Prop. 146 S (2012–2013), s. 77.

2) Innst. 500 S (2012–2013), s. 12.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

- 1 I hvilken grad er kommunenes gjeldsbelastning økonomisk bærekraftig?
- 2 I hvilken grad får kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå tilstrekkelig informasjon om gjeldsbelastningen?
- 3 I hvilken grad bidrar fylkesmennenes veiledning og kontroll til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?
- 4 I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingen i undersøkelsen har blitt belyst gjennom:

- analyse av KOSTRA-tall
- spørreundersøkelser til kommunene og fylkesmannsembetene
- dokumentanalyse av kommunale styringsdokumenter
- dokumentanalyse av statlige styringsdokumenter
- intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fagpersoner
- sekundærdata

2.1 Analyse av KOSTRA-tall

For å belyse status og utvikling i kommunenes investeringer, lånegjeld og rente- og avdragsbelastning er det benyttet foreliggende statistikk fra SSB (KOSTRA). Utvikling over tid belyses i hovedsak med tall fra tiårsperioden 2004–2013. Omregning til fast 2013-verdi er gjort ved hjelp av Norges Banks priskalkulator.³ For å vise kommunevis variasjon benyttes KOSTRA-tall fra 2013.

KOSTRA-tall er videre benyttet i analyser der kommunenes lånegjeld er sett i sammenheng med netto driftsresultat og disposisjonsfond, som er sentrale indikatorer for å belyse kommunenes økonomiske handlingsrom og evne til å betjene gjeld.⁴

Analysen har hatt som mål å vurdere hvor økonomisk bærekraftig kommunenes gjeld er, og baserer seg på tall fra 418 kommuner.⁵ I analysen identifiseres kommuner som har et gjeldsnivå på over 75 prosent av brutto driftsinntekter, et netto driftsresultat på under 3 prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene.

KOSTRA-tallene som er benyttet i undersøkelsen, er konserntall. Konserntall inneholder tall for kommunen, og inkluderer dessuten tall fra kommunale foretak, interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid. Dette gir sammenlignbare tall for kommunene som enheter uavhengig av organisering.

Oslo er holdt utenfor undersøkelsen fordi kommunen i liten grad er sammenlignbar med andre kommuner, på grunn av størrelsen og at Oslo er både kommune og fylke.

2.2 Spørreundersøkelser

Spørreundersøkelse til kommunene

For å få informasjon om kommunenes låneopptak, gjeldsforvaltning og kontakt med Fylkesmannen, ble det i januar 2014 sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle kommunene (unntatt Oslo). Undersøkelsen ble sendt til kommunens økonomisjef, eller tilsvarende funksjon. 341 av 428 kommuner besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 80. Før undersøkelsen ble sendt ut ble den pilotert av økonomisjefer i fire kommuner.

3) <http://www.norges-bank.no/Statistikk/Priskalkulator/>

4) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (brev av 28.10.2014); Kommunal- og regionaldepartementet 2013; Telemarksforskning 2012.

5) De øvrige kommunene har ikke rapportert til KOSTRA på alle de aktuelle indikatorene.

Frafallsanalysen viser at det ikke er vesentlige systematiske skjevheter i frafallet. Store kommuner har imidlertid en noe høyere svarprosent enn små og mellomstore kommuner. Mens 96 prosent av økonomisjefene i store kommuner har svart på undersøkelsen, har 76 prosent av økonomisjefene i mellomstore kommuner og 79 prosent av økonomisjefene i små kommuner svart.⁶

Spørreundersøkelse til fylkesmannsembetene

For å få informasjon om Fylkesmannens veiledning og kontroll med hensyn til økonomiske disposisjoner i kommunene, ble det i april 2014 sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle fylkesmannsembetene. Undersøkelsen inneholdt både lukkede spørsmål med klare svaralternativer og en rekke åpne spørsmål der respondentene selv fikk gi utdypende kommentarer til temaet. Undersøkelsen ble sendt til kontaktpersonen for kommuneøkonomi ved det enkelte embetet.⁷ Samtlige besvarte undersøkelsen.

2.3 Dokumentanalyse av styringsdokumenter

Kommunale styringsdokumenter

Det er gjennomført en dokumentanalyse for å undersøke i hvilken grad kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får styringsinformasjon i form av fakta om og vurderinger av kommunens lånegjeld.

Gjenstand for undersøkelsen var de 41 kommunene som i perioden 2010–2012 i gjennomsnitt hadde netto lånegjeld på minst 100 prosent av brutto driftsinntekter.

Styringsdokumentene som ble analysert var:

- økonomiplan for 2014–2017 og årsbudsjett for 2014
- årsberetning for 2012
- rapportering om finansforvaltning for 2012 (for de kommunene som hadde slik rapportering)

Relevante faktaopplysninger og vurderinger ble kategorisert i følgende grupper:

- gjeldsnivå
- avdrags – og rentebelastning
- konsekvenser ved rentøkning
- disposisjonsfond
- sammenligning med andre kommuners gjeld
- gjeld omtales i forhold til økonomisk bærekraft
- gjeldsnivå gir konsekvenser for tjenestetilbudet

Analysen omfattet den tekstlige delen av styringsdokumentene, inkludert tabeller og figurer. Obligatoriske oppstillinger og noter i regnskap er holdt utenfor analysen.

Statlige styringsdokumenter

Det er gjennomført en dokumentanalyse for å kartlegge hvilke styringssignaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt til fylkesmennene. Følgende dokumenter er analysert:

- tildelingsbrev til fylkesmennene for årene 2012, 2013 og 2014
- embetsoppdrag om økonomiforvaltning-veiledning for årene 2012, 2013 og 2014

6) Store kommuner er kommuner som har over 20 000 innbyggere, mellomstore kommuner er kommuner som har fra 5000 til 20 000 innbyggere, og små kommuner er kommuner som har under 5000 innbyggere.

7) Kontaktpersonene for kommuneøkonomi er oppgitt på hjemmesidene til fylkesmannsembetene. Kontaktpersonene ble kontaktet før spørreundersøkelsen, for å bekrefte at de var de riktige til å besvare undersøkelsen.

- embetsoppdrag om kontroll og godkjenning etter økonomibestemmelsene i kommuneloven for årene 2012, 2013 og 2014

Videre er det gjennomført en dokumentanalyse av fylkesmennenes årsrapporter for årene 2011, 2012 og 2013, for å kartlegge hva embetene har rapportert til departementet, og av en ekstraordinær rapportering fra fylkesmennene til departementet høsten 2012 om status for ROBEK-kommuner.

Veiledere og rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med relevans for undersøkelsen er også gjennomgått.

2.4 Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fagpersoner

For å få informasjon om hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet ivaretar sitt overordnede ansvar for å legge til rette for god økonomistyring i kommunesektoren og sitt mandat som forvalter av kommuneloven, er det gjennomført intervju med departementet.

Videre er det gjennomført intervjuer med fagpersoner i KS, Kommunalbanken, Kommunal Landspensjonskasse (KLP), Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) og Agenda Kaupang. Noen av disse intervjuene er referert i rapporten, mens andre har inngått som en del av kunnskapsgrunnlaget, uten at de aktivt refereres. Alle intervjudata som inngår i rapporten er verifisert.

Telemarksforskning, ved forsker og statsautorisert revisor Ailin Aastvedt, har bidratt med innspill til rapportens kapittel 4 for å sikre god faglig forståelse av kommunal regnskapsføring. Hun har også gitt innspill til spørreundersøkelsen til kommunene.

2.5 Sekundærdata

Rapporter fra KS og Teknisk beregningsutvalg har vært sentrale kilder for å belyse problemstillingene. I tillegg er relevante utredninger, forskningsrapporter og konsulentrapporter gjennomgått.

Data om kommunale garantier og renteeksponert gjeld er innhentet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og på forespørsel gjort tilgjengelig for undersøkelsen.

3 Revisjonskriterier

3.1 Forutsetninger om bærekraftig økonomisk utvikling i kommunene

Kommunelovens formål er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskapet og med sikte på en bærekraftig utvikling.⁸ I forarbeidene til bestemmelsen framheves hensynet til optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på et best mulig tjenestetilbud.⁹

Kommunelovens formålsbestemmelse viser til *bærekraftig utvikling* som et viktig hensyn. Ved komitébehandlingen i Stortinget mente flertallet at hensynet til en bærekraftig utvikling burde ligge til grunn for beslutninger i lokalforvaltningen, både på politisk og på administrativt plan, og at det burde gjelde kommunenes atferd, både som forvaltningsmyndighet, verdiskaper og bruker av ressurser.¹⁰ En bærekraftig utvikling er en utvikling som ivaretar dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.¹¹ Begrepet brukes for å karakterisere miljømessige, institusjonelle, sosiale og økonomiske forhold. Målet om bærekraftig økonomisk utvikling omtales også som generasjonsprinsippet eller *det finansielle ansvarsprinsipp*.¹²

Ifølge forarbeidene til kommunelovens økonomibestemmelser innebærer det finansielle ansvarsprinsipp at de som drar nytte av et tilbud, også må bære kostnaden ved tilbudet. Uten krav om at utgiftene må tilpasses inntektene, også innenfor en avgrenset tidsperiode, vil konsekvensen kunne bli en urimelig forfordeling av en generasjons brukere av tjenester framfor en annen. At utgifter må tilpasses inntektene innenfor en avgrenset periode, bidrar derfor til å sikre en effektiv ressursbruk over tid.¹³

Departementet presiserer at det finansielle ansvarsprinsipp ikke er til hinder for at anskaffelser av varig verdi bør kunne lånefinansieres, men at selv om bruk av lån begrenses til investeringer, vil nivået på kommunale låneopptak gi seg klare utslag på totaløkonomien.¹⁴

For å sikre en bærekraftig utvikling i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp er det i kommuneloven satt noen handlingsregler som begrenser kommunenes handlefrihet.¹⁵

- Balanse- og dekningskrav: Kommunen skal budsjettere i både årsbudsjett og økonomiplan med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.¹⁶ Kommunens løpende driftsutgifter skal dekkes av de løpende inntektene (driftsbalanse). Videre skal underskudd på årsregnskapet føres til dekning i det følgende års budsjett.¹⁷

8) Kommuneloven § 1.

9) Ot.prp. nr. 42 (1991–92), s. 263; Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 23.

10) Innst. O. nr. 95 (1991–92), s. 46.

11) Brundtlandkommisjonen 1987 (*Our common future*).

12) GKRS 2011, s.10 og 11.

13) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 6.

14) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 109.

15) GKRS 2011, s. 13.

16) Kommuneloven §§ 44 nr. 4 og 46 nr. 6.

17) Kommuneloven § 48 nr. 4.

- Skillet mellom drift og investering: Årsbudsjettet skal være inndelt i en driftsdel og en investeringsdel.¹⁸ Driftsbudsjettet skal omfatte alle løpende inntekter og utgifter og anvendelsen av disse. Investeringsbudsjettet skal omfatte anskaffelser/investeringer og finansieringen av disse, herunder bruk av lånemidler.¹⁹
- Begrensninger i bruk av lånemidler: Kommunene kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler. Videre kan kommunene ta opp lån for å konvertere eldre gjeld, for å innfri garantiansvar og for å sikre full forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning. Kommunene kan også ta opp lån for videre utlån.²⁰ Det betyr at lån til finansiering av kjøp av aksjer, rent forbruksmateriell og driftsformål faller utenfor.²¹
- Nedbetaling av gjeld: Kommunenes samlede lånegjeld skal avdras med like årlige avdrag, og gjenstående løpetid for kommunenes samlede gjeldsbyrde skal ikke overstige den veide levetiden for kommunenes anleggsmidler ved siste årsskifte.²²

Kommuner som vedtar et årsbudsjett eller en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn, eller som ikke klarer å dekke inn underskudd det påfølgende år, meldes inn i ROBEK og må ha godkjenning av departementet (Fylkesmannen) for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler.²³ Departementet skal også føre lovlighetskontroll med budsjettvedtak i disse kommunene.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) legger til grunn at disse handlingsreglene også definerer innholdet i prinsippet om formuesbevaring. Formuesbevaringsprinsippet går ut på at en kommunes tjenestenivå ikke skal opprettholdes eller økes ved å bygge ned formuen. Prinsippet om formuesbevaring er ikke definert i forarbeidene eller omtalt i kommuneloven, men regnes som et grunnleggende prinsipp for kommunal økonomiforvaltning.²⁴

Departementet uttaler i forarbeidene at det er vanskelig å gi noen entydig og god definisjon på "effektiv kommunaløkonomisk styring". "De fleste vil likevel være enig om at en økonomisk styring som sikrer et stabilt velferdstilbud på kort og lang sikt, og som sikrer at kommunen ved inngangen til ny budsjettperiode ressursmessig minst står like godt rustet til å løse velferdsoppgavene som ved inngangen til foregående budsjettperiode, er kriterier som bør være oppfylt".²⁵

Kommuneloven åpner for at kommunen kan stille kausjon eller annen garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen selv.²⁶ Vedtak om garantier over kr 500 000 skal godkjennes av departement, dvs. Fylkesmannen.²⁷ I forarbeidene til kommunelovens bestemmelse om kommunale garantier advares kommunen mot å utsette seg for uhåndterlig risiko, og sette seg selv i en situasjon der de ikke kan innfri sine forpliktelser.²⁸

18) Kommuneloven § 46 nr. 5.

19) Forskrift om årsbudsjett § 5.

20) Kommuneloven § 50.

21) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 195.

22) Kommuneloven § 50.7

23) Kommuneloven § 60.

24) GKRS 2011, s. 13 og 14.

25) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 109.

26) Kommuneloven § 51.

27) Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier § 5.

28) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 129.

3.2 Krav til styring i kommunene

Kommunestyrets myndighet og ansvar

Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjon.²⁹ Kommunestyret har stor frihet til å delegere myndighet til underliggende folkevalgte organer og administrasjonen, med unntak av de oppgavene som er lagt til kommunestyret "selv". Denne delegasjonssperren gjelder blant annet behandling av økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap.³⁰

Kommunestyret kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.³¹

Det er kommunestyrets ansvar å vurdere låneopptak opp mot den økonomiske evnen kommunen har til å betale renter og avdrag, og sikre at kommunen har midler til å ivareta kommunens velferdsoppgaver. De lokale folkevalgte har et overordnet ansvar for kommunens økonomi, og må alltid ta stilling til de økonomiske konsekvensene i sine vedtak.³²

Kommunestyrets vurderinger gjøres med utgangspunkt i administrasjonssjefens utredning. Dersom kommunestyret ved behandling av en sak mener at det trengs ytterligere utredning av saken, kan de utsette realitetsbehandlingen av saken.³³

Krav om forsvarlig utredning

Administrasjonssjefen har etter kommuneloven et ansvar for å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.³⁴ Forarbeidene angir ikke nærmere krav til forsvarlig utredning, men ut fra allmenne krav vil det bety at saker er godt opplyst, og at alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser, er belyst. Krav om at saker skal være tilfredsstillende utredet framgår også av annet overordnet regelverk, som forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tillegg gjelder ulovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

Ved behandling av økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap, skal formannskapet legge fram forslag til vedtak for kommunestyret. Administrasjonssjefens utredningsansvar vil bestå i å legge fram fakta og gjøre vurderinger. Ved parlamentarisk styreform skal kommunerådet legge fram innstilling.³⁵

Ved behandling av Dokument 3:7 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål* understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen betydningen av at kommunestyret får informasjon om tilstanden på viktige tjenesteområder. Komiteen la vekt på at det er nødvendig at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon om tilstanden i det lokale tjenestetilbudet fordi kommunestyret ikke kan gripe inn, prioritere eller gjøre nødvendige endringer uten tilstrekkelig informasjon.³⁶

I denne undersøkelsen legges det til grunn at det samme prinsippet gjelder for kommunens økonomiske situasjon. Dersom kommunestyret skal kunne gripe inn, prioritere eller gjøre nødvendige endringer med betydning for kommunens

29) Kommuneloven § 6.

30) Kommuneloven §§ 44, 45 og 48.

31) Kommuneloven § 50 nr. 1.

32) Prop. 146 S (2012–2013), s. 77.

33) Kommuneloven § 34 nr. 1.

34) Kommuneloven § 23 nr. 2.

35) Kommuneloven §§ 44 nr. 6, 45 nr. 2 og 48 nr. 3.

36) Innst. 264 S (2012–2013), s. 5–6.

økonomiske utvikling, er de avhengig av tilstrekkelig informasjon om kommunens økonomiske situasjon, inkludert informasjon om gjeldsnivå og rente- og avdragsforpliktelser.

Krav til informasjon i styringsdokumenter

Økonomiplan

Kommunestyret skal én gang i året vedta en rullerende økonomiplan, som minst skal omfatte de fire neste budsjettårene. Økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i perioden, og det skal for hvert enkelt år anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp.³⁷

Kravet har blant annet som formål å hindre at disposisjoner i årsbudsjettet ett enkelt år ødelegger for den økonomiske balansen i kommunen på lengre sikt. Det er derfor viktig å tydeliggjøre de økonomiske konsekvensene for de nærmeste årene av tiltak som vedtas i det enkelte årsbudsjett. Det vil avdekke om kommunen beveger seg mot økonomisk ubalanse, og om det er behov for tiltak.³⁸ Departementet ser det som naturlig at rente- og avdragsutgifter inngår i økonomiplanen på linje med øvrige forhold av vesentlig betydning.³⁹

Årsbudsjett

Kommunestyret skal innen utgangen av året vedta et budsjett for kommende kalenderår. Årsbudsjettet skal være realistisk, og det skal fastsettes på grunnlag av forventede utgifter og inntekter. Budsjettet skal bestå av et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett.⁴⁰ I budsjettforskriften er det presisert hva henholdsvis driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet skal inneholde.⁴¹ Investeringsdelen skal omfatte anskaffelse av bygninger, anlegg og andre større kapitalgjenstander, og finansiering av anskaffelsene.⁴²

Kommunene kan kun ta opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.⁴³ Både utgiften som er årsaken til bruken av lånemidler og selve bruken av lånemidlene skal framgå av budsjettet. På den måten blir bruken av lånemidler synliggjort på en enkel måte.⁴⁴ Det er ikke satt noe krav om at den enkelte investering må være spesifisert ved en særskilt bevilgning, så lenge den er innenfor de investeringsrammer kommunestyret har satt.⁴⁵

Årsregnskap og årsberetning

Kommunen skal for hvert kalenderår utarbeide et årsregnskap og en årsberetning, som kommunestyret skal vedta.⁴⁶ Reglene utfylles av regnskapsforskriften, der det blant annet framgår at årsregnskapet skal bestå av driftsregnskap og investeringsregnskap, og hva disse skal inneholde. Årsregnskapet skal også inneholde økonomiske oversikter, balanseregnskap og noter.⁴⁷

Kommuneregnskapet bør blant annet vise om kommunens økonomiske utvikling er bærekraftig, dvs. vise kommunens evne til å finansiere sin aktivitet og møte sine forpliktelser, på både kort og lang sikt.⁴⁸

37) Kommuneleien § 44.

38) Ot.prp.nr.43 (1999–2000), s. 55.

39) Ot.prp.nr.43 (1999–2000), s. 59.

40) Kommuneleien §§ 45 og 46.

41) Forskrift om årsbudsjett §§ 4 og 5.

42) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000, s. 190).

43) Kommuneleien § 50 nr. 1.

44) Ot.prp.nr.43 (1999–2000), s. 114.

45) Ot.prp.nr.43 (1999–2000), s. 195.

46) Kommuneleien § 48.

47) Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 3.

48) GKRS 2011, s. 19.

Årsberetningen skal gi opplysninger som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke framkommer av årsregnskapet, samt opplysninger om andre forhold som er av vesentlig betydning for kommunen.⁴⁹

I Ot. prp. nr. 43 (1999–2000) legger departementet vekt på at årsbudsjett og årsregnskap må fungere som et effektivt styringsverktøy for kommunestyret, og at dokumentene må være fullstendige og oversiktlige slik at det framgår klart hvorvidt det er sikret finansiering av tiltak innenfor kommunenes inntektsrammer (s. 66). Komiteen uttalte under behandlingen at kravet til budsjettets utforming gir kommunestyrene adgang til å drive reell rammestyring ut fra en helhetlig prioritering, og understreket at årsbudsjettet som den sentrale planen for kommunens virksomhet bør stå sentralt i dialogen mellom kommunen og innbyggerne.⁵⁰

Rapportering om gjeldsforvaltning

Med hjemmel i kommuneloven har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forskrift gitt nærmere regler for kommunenes finansforvaltning.⁵¹ Med finansforvaltning menes forvaltning av ledig likviditet, metoder og rutiner ved opptak av lån og inngåelse av leasingavtaler, og forvaltning av gjeldsporteføljen.⁵²

I forskriften er det satt krav om at kommunestyret selv skal vedta et finansreglement én gang hver valgperiode, og krav til innhold i reglementet.⁵³ Det er videre stilt krav om at administrasjonssjefen minst to ganger i året og etter utgangen av året skal legge fram rapporter for kommunestyret som viser status og utvikling for kommunens finansforvaltning. Rapporteringen skal inneholde informasjon om både aktiva og passiva (gjeld). Det skal blant annet gis en beskrivelse og vurdering av samlet gjeld, hvordan gjelden er satt sammen, løpetid og forfallstidspunkt for gjelden. I tillegg skal det rapporteres aktuelle markedsrenter og hvilke rentebetingelser kommunen har avtalt.⁵⁴

3.3 Krav til Fylkesmannens veiledning og kontroll av kommunene

Forarbeidene til kommuneloven legger til grunn at det må være statlig tilsyn og kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner. Det begrunnes med nasjonal-økonomiske hensyn og statens overordnede ansvar for nasjonale velferdstjenester.⁵⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert oppgaver innenfor statlig tilsyn med økonomiforvaltningen i kommunene, og veiledning om regelverk, inntektsystem og statsbudsjettet, til Fylkesmannen.

Fylkesmannen har ansvar for å kontrollere om kommuner oppfyller kriteriene for å være registrert i ROBEK (register om betinget godkjenning og kontroll). Formålet med ROBEK-registeret er å fange opp kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon og bidra til at økonomisk balanse gjenopprettes. Kommunene skal registreres i ROBEK dersom⁵⁶

- kommunestyret har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet

49) Kommuneloven § 48 nr. 5.

50) Innst. O. nr. 82 (1999–2000), s. 20.

51) Kommuneloven § 52 nr. 2.

52) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 147 og 198.

53) Forskrift om kommuners finansforvaltning §§ 2, 3 og 6.

54) Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning §§ 6 og 7.

55) Ot. prp. nr. 43 (1999–2000), s. 164 og 165.

56) Kommuneloven § 60.

- kommunestyret har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen
- kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt
- kommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd

Kommuner som oppfyller ett eller flere av disse kriteriene er per definisjon i økonomisk ubalanse, og må ha godkjenning av departementet (Fylkesmannen) for å kunne ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler.⁵⁷

Fylkesmannen skal kontrollere, følge opp og veilede kommunene etter økonomi-bestemmelsene i kommuneloven. Alle kommuner plikter å sende årsbudsjett og økonomiplan til departementet (Fylkesmannen) til orientering. For kommuner som er registrert i ROBEK, skal Fylkesmannen føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak.⁵⁸ Fylkesmennene kan i tillegg på eget initiativ ta opp budsjettvedtak til lovlighetskontroll i alle kommuner.⁵⁹ Videre har Fylkesmannen ansvar for å godkjenne kommunale garantier som overstiger kr 500 000, og vedtak om lån i interkommunale selskaper.⁶⁰

Fylkesmannen har et generelt ansvar for å orientere kommunene om det økonomiske opplegget for kommunesektoren, og for å veilede kommunene i økonomisk planlegging og forvaltning. Prioriterte fagfelt bør være planlegging av og vedtak om årsbudsjett og årsregnskap, vedtak om låneopptak og garantiforpliktelser, finansforvaltning, rapportering, bruk av kommunestatistikk og generell økonomisk planlegging. Kommuner med økonomisk ubalanse eller kommuner med store innsparingsbehov, skal prioriteres og følges opp spesielt.⁶¹

3.4 Kommunal- og moderniseringsdepartementets overordnede ansvar

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet ansvar for kommunal sektor.⁶² Departementet har et ansvar for å gi kommunene gode og forutsigbare rammebetingelser, og for å legge til rette for god økonomistyring i kommunesektoren. Den enkelte kommune vil samtidig ha det primære ansvaret for egen økonomi.⁶³

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for lovarbeid og forvaltning knyttet til kommuneloven, inkludert lovbestemmelsene som gjelder kommunenes interne økonomiforvaltning. Som lovforvalter skal departementet innhente informasjon om effektene av regelverket for å se om det er formålstjenlig og legge fram forslag om endring dersom det er nødvendig. Departementet har ansvar for å gjennomføre informasjonstiltak, for eksempel i form av rundskriv, og svare på henvendelser som gjelder tolkning av kommuneloven.

Departementet har videre et ansvar for å veilede kommunene med hensyn til forståelsen av regelverket og den økonomiske forvaltningen i kommunene. Kommuneloven legger til grunn at departementet skal spille en aktiv rolle som veilednings- og rådgivningsinstans. Det meste av kontakten mellom kommunene og statlige myndigheter kanaliseres via Fylkesmannen.⁶⁴

57) Kommuneloven § 60 nr. 1.

58) Kommuneloven § 60 nr. 2.

59) Kommuneloven § 59 nr. 5.

60) Før 2014 måtte alle vedtak om å oppta lån til interkommunale selskaper godkjennes av Fylkesmannen. Etter 2014 gjelder kravet om statlig godkjenning bare dersom en av deltakerkommunene er registrert i ROBEK.

61) Prop. 1 S (2012–2013), s. 136; Prop. 1 S (2013–2014), s. 134.

62) Prop. 1 S (2012–2013), s. 11.

63) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 18.

64) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 180.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet ansvar for statlig tilsyn og kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner. Departementet har delegert oppgaver og overført myndighet til fylkesmennene på dette området.



Det meste av veilednings- og kontrolloppgavene med hensyn til kommunenes økonomiske disposisjoner er delegert til Fylkesmannen.

Foto: Colourbox

4 I hvilken grad er kommunenes gjeldsbelastning økonomisk bærekraftig?

4.1 Status og utvikling i kommunenes gjeldsbelastning

Kommunenes gjeld har økt mer enn inntektene de siste ti årene

Tabell 1 Utvikling i inntekter og gjeld, 2004–2013, faste 2013 priser*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Økning
Brutto drifts- inntekter i mrd. kroner**	209	218	233	244	254	274	280	294	313	322	54 %
Netto lånegjeld i mrd. kroner***	124	136	143	155	171	188	203	217	233	244	97 %
Gjeldsnivå	60 %	63 %	62 %	64 %	67 %	69 %	73 %	74 %	74 %	76 %	

* Tallene er omregnet til fast 2013-verdi ved hjelp av Norges Banks priskalkulator.

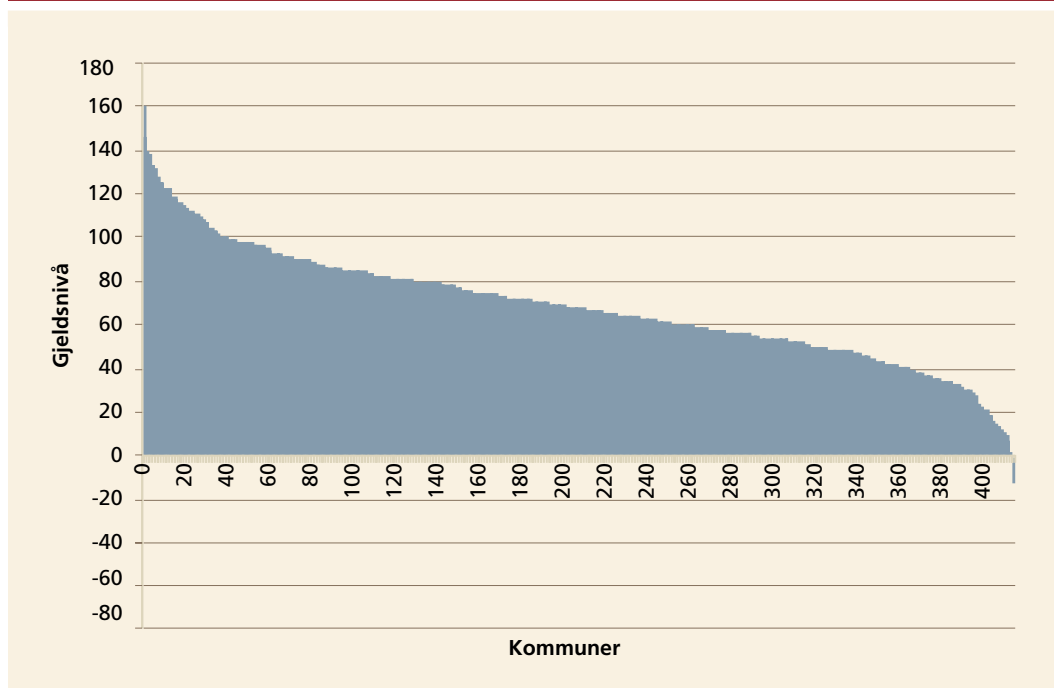
** Brutto driftsinntekter er summen av statlige overføringer (rammetilskudd og andre overføringer), skatteinntekter, salgs- og leieinntekter og inntekter fra andre kommuner.

*** Netto lånegjeld er langsiktig gjeld (eksklusiv pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån (formidlingslån og utlån av egne midler) og ubrukte lånemidler.

Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

Tabell 1 viser at mens kommunenes inntekter målt i faste priser har økt med 54 prosent i perioden fra 2004 til 2013, så har kommunenes gjeld økt med 97 prosent. Det betyr at *gjeldsnivået* (gjeld i forhold til inntekt) har økt i perioden. Mens gjelden utgjorde 60 prosent av inntektene i 2004, var den økt til 76 prosent av inntektene i 2013.⁶⁵ Gjeldsnivået økte spesielt mye fra 2006 til 2010, og det steg ytterligere i 2013.

Figur 1 Kommunevis variasjon i gjeldsnivå, 2013

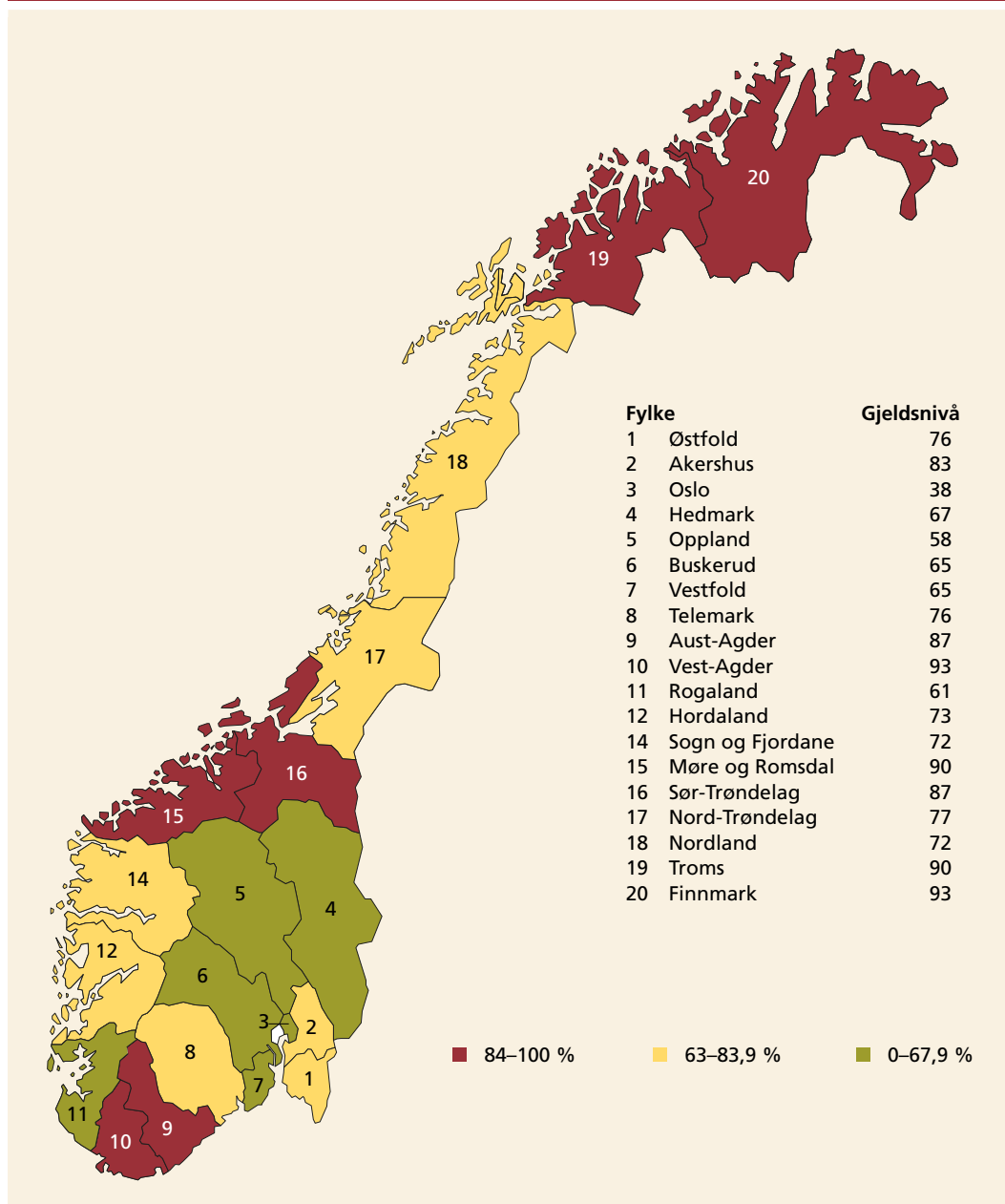


Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

65) I KOSTRA finnes det sammenlignbare tall på gjeldsnivå fra og med 2003. Gjeldsnivået i 2003 var 56 prosent.

Figur 1 viser at bak makrotallene skjuler det seg store kommunevis variasjoner. I 2013 varierte gjeldsnivået i kommunene fra 0 til 160 prosent av inntektene.⁶⁶ Om lag en tidel av kommunene (41 kommuner) hadde et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene, mens vel en tredel av kommunene (156 kommuner) hadde et gjeldsnivå som lå over samlet lånegjeld for landet på 76 prosent av inntektene. Median-kommunen hadde et gjeldsnivå på 68 prosent av inntektene.

Figur 2 Samlet gjeldsnivå kommuner, per fylke, 2013



Figur 2 viser at kommunene i Finnmark og Vest-Agder hadde høyest samlet gjeldsnivå i 2013, med 93 prosent, etterfulgt av Møre og Romsdal og Troms, med et gjeldsnivå på 90 prosent. Oppland og Rogaland hadde lavest gjeldsnivå, med henholdsvis 58 og 61 prosent.⁶⁷

66) En kommune hadde et gjeldsnivå på –13,3 prosent.

67) Oslo har aller lavest gjeldsnivå (med 38 prosent), men er ikke en del av undersøkelsen.

Kommunenes gjeldsøkning skyldes økt investeringsnivå og høy grad av lånefinansiering

Perioden fra 2004 har vært kjennetegnet av en relativt sterk inntektsvekst og en sterk befolkningsvekst, som begge har ført til en nesten uavbrutt aktivitetsvekst. En stor del av aktivitetsveksten skyldes statlige satsinger, innen blant annet sektorer som oppvekst, eldreomsorg og infrastruktur. Investeringene har i stor grad blitt lånefinansiert.⁶⁸

Tabell 2 Kommunenes årlige investeringsutgifter i mrd. kroner, 2004–2013, faste 2013-priser

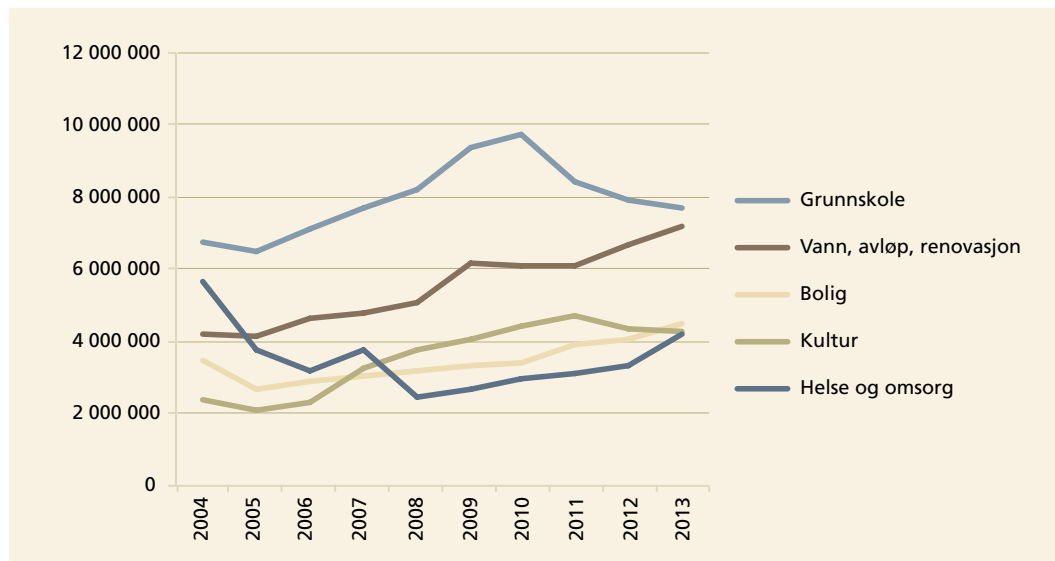
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Økning
30,1	26,9	29,6	34,2	37,3	38,6	38,5	37,8	38,3	41,0	36 %

Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

Tabell 2 viser at kommunenes årlige investeringsutgifter målt i faste priser har økt i hele perioden fra 2004 til 2013. Særlig markant var økningen i perioden fra 2006 til 2009. Kommunene investerte i 2013 samlet for om lag 41 mrd. kroner.

I spørreundersøkelsen svarer 40 prosent av økonomisjefene at vedlikeholdsetterslep har hatt stor betydning for kommunens investeringer og låneopptak, mens 25 prosent mener at befolkningsvekst har hatt stor betydning. Færre (17 prosent) legger statlige reformer og incentiver stor betydning, mens få (5 prosent) svarer at lav rente har hatt stor betydning.

Figur 3 Utvikling i årlige investeringsutgifter i de fem største sektorene 2004–2013, faste 2013-priser



Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

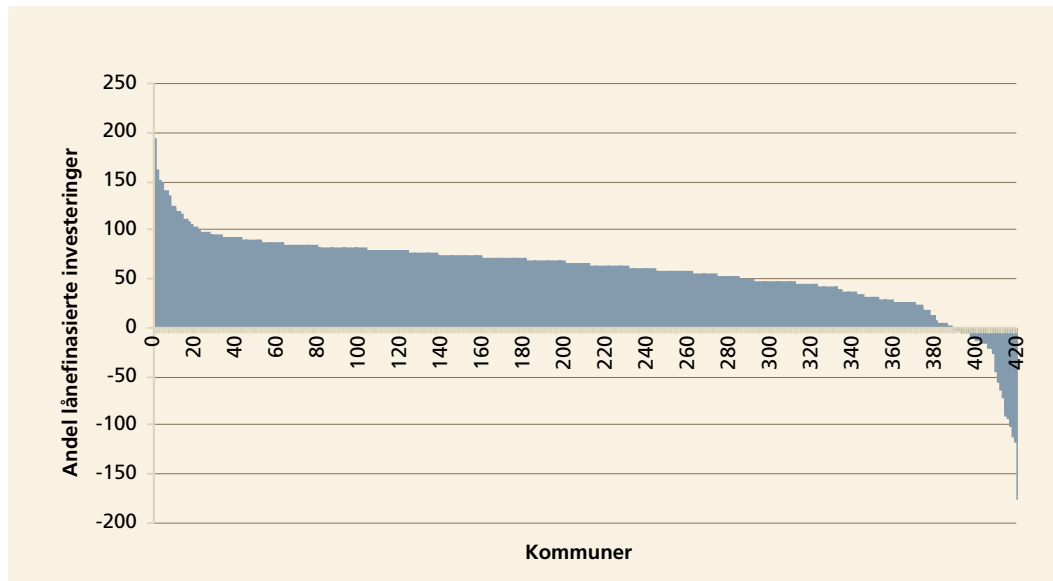
Figur 3 viser utviklingen i årlige investeringsutgifter på de fem største sektorene de siste ti årene, omregnet til fast 2013-verdi. Grunnskole har hatt høyest investeringsutgifter i hele perioden, med en investeringstopp i 2010. Investeringene i vann, avløp og renovasjonssektoren (VAR-sektoren), som har økt nærmest uavbrutt i perioden, er nest høyest. Investeringsutgiftene til bolig og kultur har i hovedsak økt hele perioden, mens investeringsutgiftene til helse og omsorg falt fram til 2008, før de gradvis begynte å øke igjen.

68) Kommunalbanken (KBN) 2013; KS 1/2014.

Kultursektoren har hatt prosentvis høyest økning i investeringsutgifter i perioden fra 2004 til 2013, med en økning på 113 prosent, etterfulgt av VAR-sektoren, som har økt med 101 prosent. Til sammenligning har grunnskole og bolig økt med henholdsvis 35 og 53 prosent. I helse- og omsorgssektoren har investeringsutgiftene gått ned i perioden.

Hvor raskt en kommunes gjeld øker, vil ikke bare avhenge av investeringsnivå, men også av hvor stor andel av investeringene som lånefinansieres. Gjennomsnittlig andel lånefinansierte investeringer i kommunene har variert mellom 58 og 73 prosent i perioden fra 2004 til 2013. I 2013 utgjorde andelen 65 prosent.

Figur 4 Kommunevis variasjon i andel lånefinansierte investeringer, 2013*



* Indikatoren bruk av lån (netto) i prosent av brutto investeringsutgifter viser hvor stor andel av regnskapsårets investeringer som er finansiert ved hjelp av bruk av lån (netto). Indikatoren tar med bruk av lån, mottatte avdrag på utlån og salg av aksjer og andeler, fratrullet avdragsutgifter, utlån og kjøp av aksjer og andeler. Det medfører at noen kommuner kommer under 0, og noen kommuner kommer over 100. To ekstremverdier i hver ende av skalaen er fjernet.

Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

Figur 4 viser at det er store kommunevis variasjoner i hvor stor andel av investeringene som finansieres ved bruk av lån. Mens en tredel av kommunene i 2013 lånefinansierte under 50 prosent av investeringene, lånte en annen tredel til over 80 prosent av investeringene.

I spørreundersøkelsen svarer nær tre av fire økonomisjefer at manglende egenkapital til investeringer har vært en viktig årsak til at kommunen har tatt opp lån fra og med 2011.

Faktaboks 1 Utlån til kommunesektoren, 2013*

Kommunalbanken er den største aktøren for utlån til kommunal sektor med en markedsandel på 49 prosent. I 2013 innvilget Kommunalbanken 670 nye utlån og refinansieringer på til sammen 44 mrd. kroner. De fleste kommunene (98 prosent) hadde ved utgangen av 2013 lån i Kommunalbanken. Andre utlånere er KLP Kommunekreditt, forretningsbanker, sparebanker, livforsikringsselskap, statlige låneinstitusjoner og kapitalmarkedet.

* Kommunalbanken (KBN) 2013, KS 1/2014.

Som et alternativ til egne investeringer og låneopptak, kan kommunene stille økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen selv. Garantier fører ikke til noen direkte kostnader for kommunen, men innebærer en viss risiko for økonomisk tap.

Kommunene hadde i 2012 gitt garantier for nær 21 mrd. kroner. I gjennomsnitt hadde hver kommune gitt garantier for 44 mill. kroner, tilsvarende et snitt på 5 prosent av brutto driftsinntekter. De fleste kommunene hadde gitt relativt lite garantier, mens noen få kommuner hadde gitt mye og disse trekker følgelig opp gjennomsnittet.⁶⁹ 299 kommuner hadde gitt garantier tilsvarende nær 5 prosent av inntektene, mens 21 kommuner hadde gitt garantier tilsvarende over 20 prosent av inntektene. En stor del av garantiene er gitt til private barnehager. Andre områder det er gitt garantier til er idrettsformål, kirkelige formål og dessuten vann, avløp og renovasjon (VAR-området).⁷⁰ Det er ingen observert sammenheng mellom kommunenes gjeldsnivå og hvor mye de gir i garantier.

Lav rente og bruk av minimumsavdrag har begrenset belastningen av økt gjeld

Det økte gjeldsnivået har ført til økte rente- og avdragsutgifter i kommunene, selv om lavt rentenivå og bruk av minimumsavdrag har begrenset belastningen på driftsbudsjettene.

Tabell 3 Utvikling i avdrag og renter, 2009–2013, faste 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Økning 2009–2013
Netto avdrag mrd. kroner*	8,2	8,8	9,3	9,8	10,3	26 %
Netto renter mrd. kroner**	1,2	1,9	2,5	3,2	3	149 %
Netto avdrag og renter	9,4	10,6	11,8	12,9	13,3	41 %

* Netto renter viser rentebelastning på eksterne lån fratrasket renteinntekter (formidlingslån og ubrukte lånemidler m.m). Indikatoren "netto renter" har endret innhold fra 2008 til 2009. Til og med 2008 omfattes også tap/gevinst på finansielle instrumenter (omløpsmidler). Fra og med 2009 er dette skilt ut i egne arter. Tabellen viser derfor tall fra 2009 til 2013.

** Netto avdrag viser avdragsutgiftene knyttet til tilbakebetalingen av eksterne lån minus mottatte avdrag på utlån. Begrepet tar kun hensyn til transaksjoner i driftsregnskapet. Avdrag i investeringsregnskapet (for eksempel ekstraordinære avdrag) tas ikke med. Avdragsbelastningen avhenger av valgt finansieringsstrategi, (nedbetalingstid o.l.).

Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

Tabell 3 viser at målt i faste priser har kommunenes avdragsutgifter økt med 26 prosent og kommunenes renteutgifter har økt med 149 prosent i perioden fra 2009 til 2013. Det betyr at renteutgiftene har økt mer enn avdragsutgiftene. Samlet har utgiftene til avdrag og renter økt med 41 prosent i perioden. Som andel av inntektene har avdrags- og renteutgiftene økt fra 3,4 prosent i 2009 til 4,1 prosent i 2013. Det betyr at kommunene brukte en større andel av inntektene sine på å betjene avdrag og renter i 2013 enn i 2009.

Lavt rentenivå og bruk av minimumsavdrag har imidlertid begrenset belastningen på kommunenes regnskaper. Rentenivået har vært lavt fra 2009, etter en oppgang i 2007 og 2008, og det har vært særlig lavt de tre siste årene.

Videre har mange kommuner redusert de årlige avdragsutgiftene ved å øke avdragstiden på lånene. Spørreundersøkelsen viser at 40 prosent av kommunene har økt avdragstiden på den samlede lånegjelden fra 2006 til 2013. Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker at lengre avdragstid vil være en naturlig konsekvens av økende investeringsnivå fordi den veide levetiden på anleggsmidlene vil

69) En kommune som har gitt mer enn 25 ganger egen inntekt i garantier, holdes utenfor ved beregning av gjennomsnittet. Dersom denne kommunen tas med, blir gjennomsnittet 11 prosent eller 47 mill. kroner.

70) Dette er tall fra 397 kommuner som er samlet inn av Kommunal- og moderniseringsdepartementet via fylkesmennene. Det mangler opplysninger fra 31 kommuner. I tillegg er Oslo tatt ut

øke.⁷¹ Kommunene skal betale avdrag på den samlede lånegjelden, og løpetiden skal ikke være lengre enn gjennomsnittlig (veid) levetid for kommunens bygg og anlegg. Nye investeringer vil forlenge den gjennomsnittlige levetiden, og dermed gi mulighet for å øke avdragstiden. Nesten halvparten av kommunene (46 prosent) betalte *minimumsavdrag* på samlet lånegjeld i 2013. Det betyr at disse kommunene hadde maksimal nedbetalingstid på sin samlede gjeldsmasse.

Rente- og avdragsbelastningen varierer betydelig mellom kommunene. I den ene enden av skalaen hadde 20 kommuner rente- og avdragsutgifter tilsvarende over 7 prosent av inntektene. Helt på topp lå en kommune der utgifter til renter og avdrag utgjorde 10,5 prosent av inntektene. I den andre enden av skalaen hadde 20 kommuner finansinntekter som oversteg avdrags- og renteutgiftene.

Gjeldsøkningen gjør kommuneøkonomien sårbar for framtidige renteøkninger

Risikoen ved høy gjeld knytter seg først og fremst til endringer i rentenivået. For å kunne vurdere den reelle gjeldsbelastningen til kommunene, må det derfor også tas hensyn til sammensetningen av gjelden, hvor renteeksponert gjelden er for kommunene og eventuelle rentebindinger.

Det er ikke all gjeld som belaster kommuneregnskapene eller innebærer renterisiko for kommunene. Innenfor selvkostområdet (vann, avløp og renovasjon) dekkes renter og avdrag i hovedsak gjennom brukerbetalinger fra innbyggerne. Det betyr at en renteøkning på lån til investeringer innen selvkostområdet vil bli dekket av økte gebyrer for kommunens innbyggere. I tillegg dekker staten kommunenes estimerte renteutgifter på lån til investeringer i skoler og kirkebygg, og både renter og avdrag på lån til investeringer i sykehjem.⁷²

Beregninger gjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser at om lag halvparten av kommunenes samlede gjeld nettobelaster budsjett og regnskap. Da er gjeld til VAR-området og gjeld med statlige rente- og avdragskompensasjoner trukket fra. Dersom det også tas hensyn til at kommunene har rentebærende plasseringer, som vil gi økte inntekter ved en eventuell renteoppgang, anslås kommunenes totale renteeksponerte gjeld ved utgangen av 2013 til å utgjøre om lag 30 prosent av inntektene.⁷³ Til sammenligning utgjorde den renteeksponerte gjelden 9 prosent av inntektene ved utgangen av 2006.⁷⁴

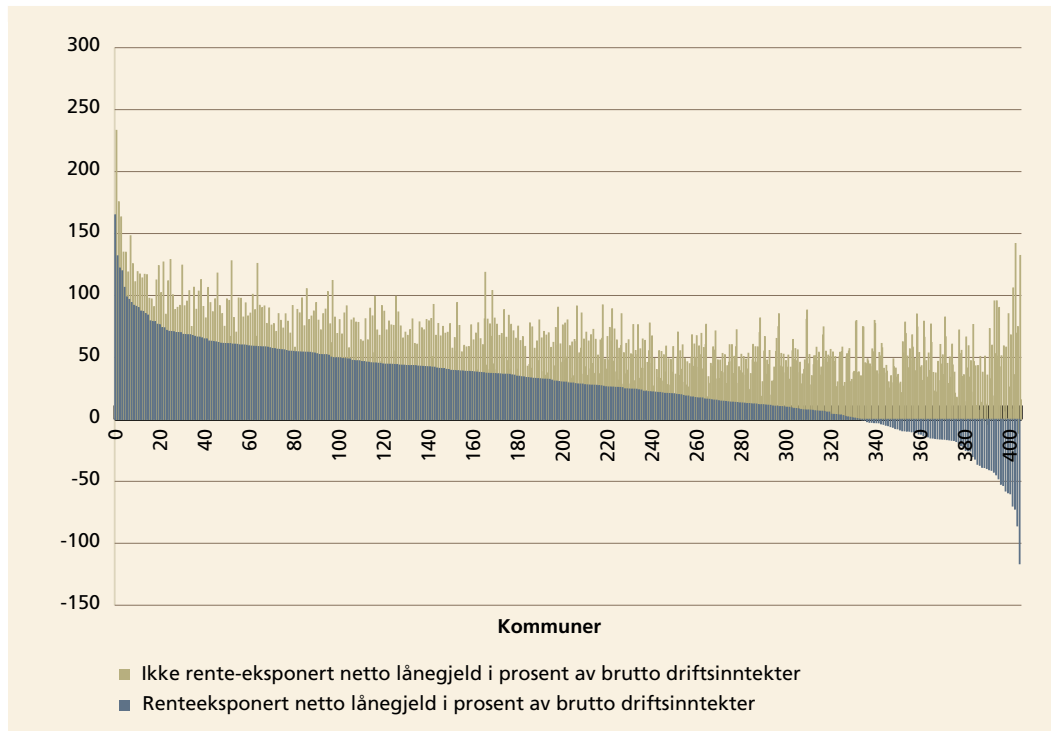
71) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, brev av 28.10.2014

72) Prop. 95 S (2013–2014), s. 117.

73) Prop. 95 S (2013–2014), s. 117.

74) Kommunal- og regionaldepartementet, april 2013, s. 1.

Figur 5 Netto lånegjeld og renteeksponering, 2012*



* Figuren er basert på KOSTRA-tall og data fra Husbanken for 382 kommuner, 2012-tall. Punktene i figuren viser netto lånegjeld som andel av driftsinntektene for den enkelte kommune. Differansen mellom punkt og søyle tilsvarer gjeld knyttet til gebyr-finansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og dessuten rentebærende plasseringer

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Figur 5 viser at det er store variasjoner i kommunenes renteeksponering. En undersøkelse av 382 kommuner viser at i 2012 hadde om lag to tredeler av kommunene en renteeksponert gjeld som tilsvarte under 50 prosent av inntektene. Av disse hadde nærmere 70 kommuner en negativ renteeksponering, dvs. at de i utgangspunktet vil kunne tjene på en renteoppgang, mens en tredel av kommunene hadde renteeksponert gjeld tilsvarende over 50 prosent av inntektene. Av disse hadde 20 kommuner en renteeksponert gjeld på over 75 prosent av inntektene.⁷⁵

En endring i det generelle rentenivået på 1 prosentpoeng vil øke kommunesektorens årlige netto renteutgifter med om lag 1,25 mrd. kroner, eller om lag 0,3 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger.⁷⁶

Risikoen ved en eventuell renteøkning vil avhenge av i hvor stor grad kommunene har sikret gjelden sin. Fastrenteavtaler vil bidra til redusert eksponering for økning i rentenivået, men innebærer vanligvis høyere rente enn avtaler med flytende rente.

Ifølge innrapporterte tall fra finanssektoren til SSB var 33 prosent av kommunesektorens gjeld uten rentebinding i 2013, mens om lag 45 prosent hadde rentebinding opp til ett år, 15 prosent mellom ett og fem år og 7 prosent over fem år.

Spørreundersøkelsen til økonomisjefene viser at en større andel av gjelden er sikret dersom en også tar med rentesikring ved hjelp av sikringsinstrumenter som rente-bytteavtaler, renteopsjoner eller framtidige renteavtaler. I 2013 hadde 87 prosent av kommunene sikret deler av gjelden sin enten gjennom fastrenteavtaler eller gjennom

75) Prop. 95 S (2013–2014), s. 117–118.

76) Prop. 95 S (2013–2014), s. 117.

andre sikringsinstrumenter. Av disse hadde nær halvparten sikret mellom 0 og 40 prosent av lånegjelden, mens den andre halvparten hadde sikret mellom 40 og 80 prosent av gjelden. En svært liten andel hadde sikret over 80 prosent av gjelden.

Spørreundersøkelsen viser videre at rentesikringsavtalene er relativt kortvarige. Ved utgangen av 2013 hadde nær halvparten av den samlede lånegjelden (45 prosent) en gjennomsnittlig bindingstid på mellom 1 og 3 år, mens en tredel (32 prosent) hadde en bindingstid på mellom 3 og 5 år.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker at kommunene har betydelige pensjonsmidler plassert i fond. Pensjonsmidlene utgjorde ved utgangen av 2013 om lag 83 prosent av driftsinntektene. Endringer i renten vil påvirke avkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Det er vanskelig å anslå hvordan en renteøkning vil slå ut på kort sikt, men over tid vil en renteøkning gi høyere avkastning og dermed lavere pensjonskostnader.⁷⁷

Også KS viser til at en renteøkning over tid kan gi høyere avkastning på pensjonsmidler plassert i fond. Ifølge KS har tidligere analyser vist at effekten av økte renter på gjeld og pensjon i stor grad vil motvirke hverandre, men at det ikke er tilfellet når gjeldsnivået øker.⁷⁸

KS har uttrykt bekymring for kommunenes økende lånegjeld, og har stilt spørsmål ved om den er bærekraftig på sikt.⁷⁹ KS mener at gjeldsbelastningen er overkommelig på nåværende tidspunkt, når renten er lav, men vurderer det som sannsynlig at renten vil øke. Økte renter vil få stor betydning for kommuner med høy gjeld. Konsekvensen av høy lånegjeld ved renteoppgang vil være at kostnadsnivået må ned, noe som igjen vil få konsekvenser for tjenestetilbudet i kommunene.⁸⁰ KS mener at en renteøkning relativt raskt vil få innvirkning på kommunenes driftsbudsjetter.⁸¹

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sier i intervju at konsekvensene av en renteøkning etter departementets mening ikke nødvendigvis vil bli veldig store. Dekomponerte tall av kommunenes gjeld viser at en del av gjelden er knyttet til selv-kost og rentekompensasjonsordninger. I tillegg vil kommunene ha rentebindinger på deler av låneporteføljen. Departementets vurdering er at kommunene ikke umiddelbart vil bli påvirket av en renteøkning.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener likevel at det for noen kommuner er grunn til bekymring. Enkelte kommuner kan få problemer hvis inntektsveksten blir lavere og renten går opp. Departementet mener at det er fornuftig av kommunene å rentesikre seg, slik at de skyver utslagene av en renteøkning fram i tid. For kommuner med høy gjeld med relativt kortvarig rentesikring, vil en renteøkning kunne føre til problemer. I enkelte tilfeller vil det kunne få konsekvenser for tjenestetilbudet.

Teknisk beregningsutvalg (TBU)⁸² viser til at en renteøkning på eksempelvis fem prosentpoeng i en kommune der netto lånegjeld utgjør 100 prosent av inntektene, innebærer at renteutgiftene knyttet til denne gjelden vil "spise opp" fem prosent av driftsinntektene. Dersom netto lånegjeld utgjør 50 prosent, vil de økte renteutgiftene

77) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Brev av 28.10.2014); Kommunal- og regionaldepartementet, april 2013.

78) KS 2/2014

79) KS 2/2012.

80) Intervju med KS 8.11.2013.

81) KS 1/2013.

82) Teknisk beregningsutvalg (TBU) er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene. Utvalget er sammensatt av medlemmer fra blant annet KS, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

tilsvare 2,5 prosent av driftsinntektene. Da tas det imidlertid ikke hensyn til hvor stor del av gjelden som er rentebærende.⁸³

4.2 Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom

Kombinasjonen høyt gjeldsnivå, svakt driftsresultat og lavt disposisjonsfond

I 2013 utgjorde samlet lånegjeld for landets kommuner 76 prosent av inntektene, men med kommunevise variasjoner i gjeldsnivået fra 0 til 160 prosent. Mediankommunen hadde et gjeldsnivå på 68 prosent av inntektene. Med utgangspunkt i landstallene for lånegjeld på 76 prosent og medianverdien på 68 prosent, er et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene i den videre analysen definert som *høy gjeld* i. I 2013 hadde 160 kommuner et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene.

For noen kommuner kan et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene være bærekraftig. Hvorvidt en kommunes gjeld er bærekraftig, beror ikke bare på gjeldsnivå, men også på andre økonomiske indikatorer som sier noe om hvor robust kommuneøkonomien er og hvor stort det økonomiske handlingsrommet er. To sentrale indikatorer som beskriver det økonomiske handlingsrommet til kommunene og kommunenes evne til å betjene gjelden, er netto driftsresultat og disposisjonsfond.⁸⁴

TBU betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd, dvs. driftsutgifter minus driftsinntekter, etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommunen har til disposisjon til avsetninger til framtidig bruk og til egenfinansiering av investeringer. Netto driftsresultat kan dermed sies å være et uttrykk for kommunenes økonomiske handlefrihet.⁸⁵

Ifølge TBU bør gjennomsnittlig netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet og over tid utgjøre tre prosent av inntektene. Hva som vil være anbefalt nivå for den enkelte kommune vil avhenge blant annet av gjeldsnivået.⁸⁶ I november 2014 konkluderte TBU med at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet⁸⁷ bør nedjusteres til 2 prosent av inntektene.⁸⁸

Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til å dekke utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Størrelsen på disposisjonsfondet er et uttrykk for hvor stor økonomisk buffer kommunen har for sin løpende drift, og er den delen av reservene som best gir uttrykk for den økonomiske handlefriheten.⁸⁹ Det finnes ingen klar norm for disposisjonsfondets størrelse, men i en rapport om økonomiske nøkkeltall anbefaler Telemarksforsking at disposisjonsfondet utgjør mellom fem og ti prosent av kommunens inntekter.⁹⁰

Kommuner som har et høyt netto driftsresultat og mye reserver i fond, vil i større grad være i stand til å tåle et høyt gjeldsnivå enn kommuner med et lavt driftsresultat og lite reserver i fond.

83) Kommunal- og regionaldepartementet, april 2013.

84) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Brev av 28.10.2014); Kommunal- og regionaldepartementet (2013); Telemarksforsking (2012);

85) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2014; St.prp. nr. 64 (2003–2004), s. 101.

86) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Brev av 28.10.2014).

87) Anbefalt grense for primærkommunene settes til 1,75 prosent av inntektene, mens grensen for fylkeskommunen settes til 4 prosent av inntektene. Årsaken til forskjellene er økt kapitalslit i fylkeskommunene pga. forvaltningsreformen.

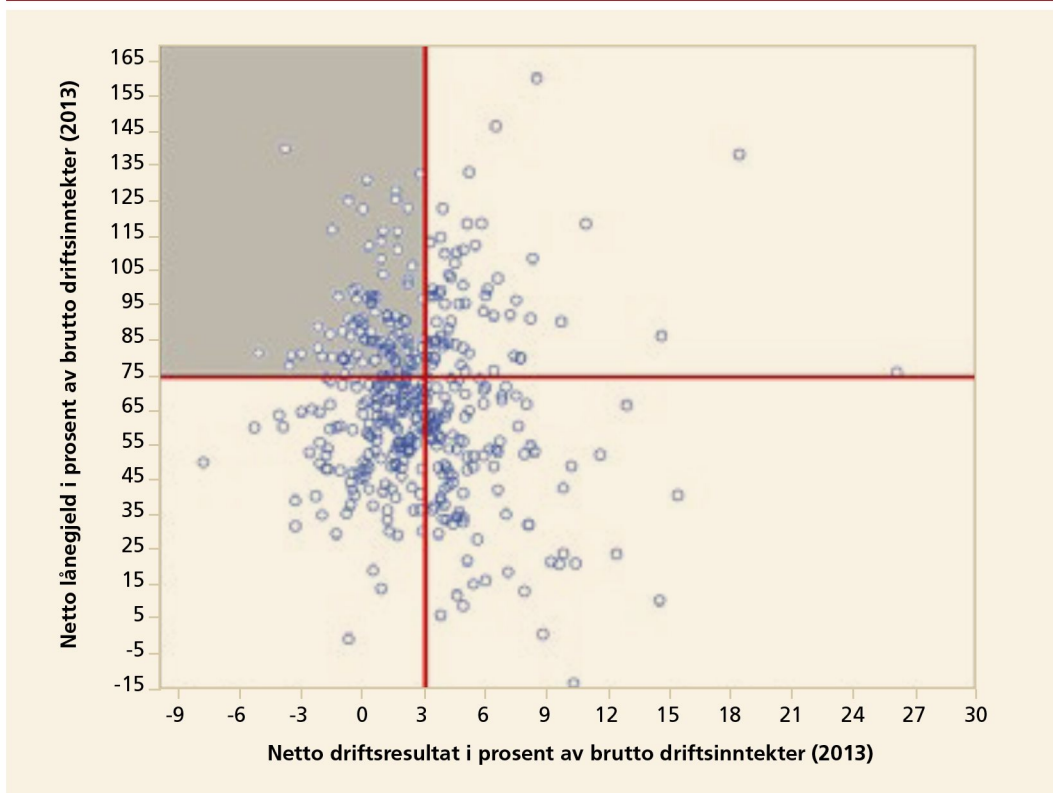
88) Årsaken er at fra og med 2014 skal kompensasjon for merverdiavgift på investeringer føres i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Det betyr at både driftsinntektene og netto driftsresultat vil gå ned, men investeringsinntektene vil øke slik at behovet for å finansiere investeringer over driften blir redusert. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, november 2014

89) Telemarksforsking (2012), s. 22.

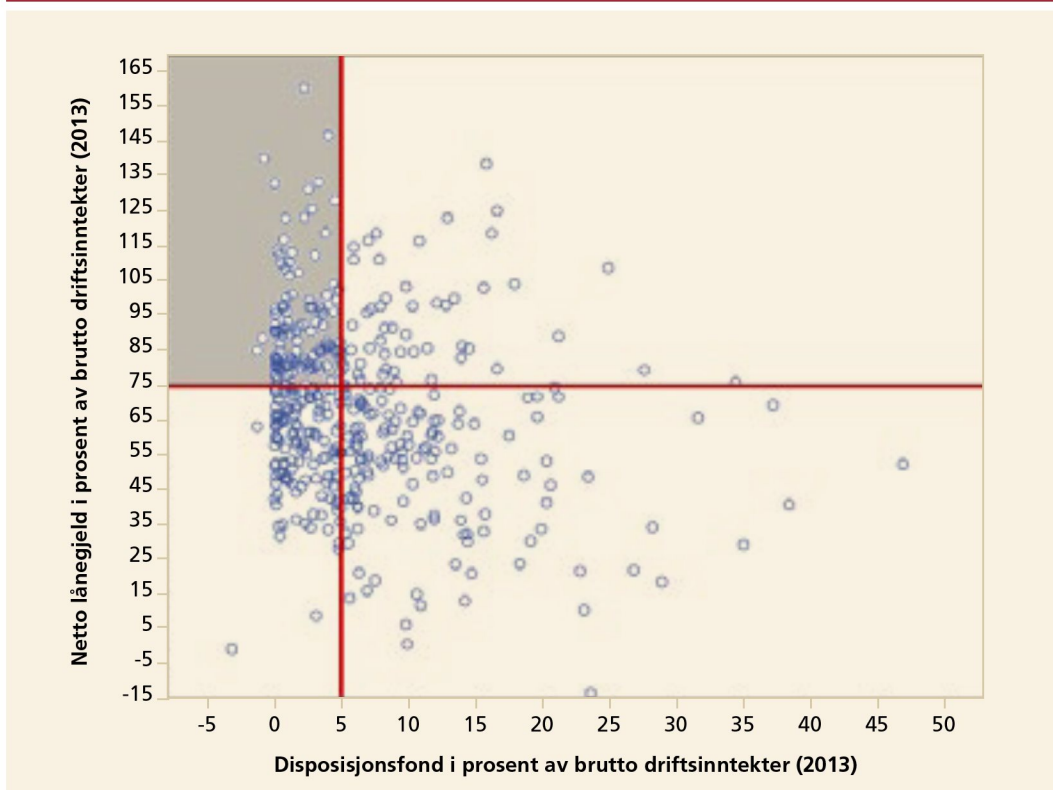
90) Telemarksforsking (2012), s. 25 og 26. Telemarksforsking bygger blant annet anbefalingen på en spørreundersøkelse til de kommunale økonomisjefene i Telemark.

I det videre analysen identifiseres kommuner med et høyt gjeldsnivå (over 75 prosent) kombinert med et svakt driftsresultat (under 3 prosent) og et lite disposisjonsfond (under 5 prosent).

Figur 6 Gjeldsnivå og driftsresultat, 2013



Figur 7 Gjeldsnivå og disposisjonsfond, 2013



Figur 6 viser kommunenes fordeling etter gjeldsnivå og netto driftsresultat. Figur 7 viser fordeling etter gjeldsnivå og disposisjonsfond. Kommunene i det grå feltet øverst til venstre i figurene har en kombinasjon av et gjeldsnivå på over 75 prosent av brutto driftsinntekter og henholdsvis et driftsresultat på under 3 prosent og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Kommuner som havner i det grå feltet i begge figurene har dermed en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.

Kommunene i feltene øverst til høyre i figurene har også høy gjeld, men har et driftsresultat på over 3 prosent eller et disposisjonsfond på over 5 prosent av brutto driftsinntekter. Dette er kommuner som sannsynligvis har noe bedre forutsetninger for å betjene høy gjeld.

Kommunene i feltene nederst til høyre har lavere gjeld (under 75 prosent) og henholdsvis et driftsresultat på over 3 prosent og et disposisjonsfond på over 5 prosent. Dette er kommuner med større økonomisk handlingsrom.

Kommunene i feltene nederst til venstre har lav lånegjeld, svake resultater eller lite midler i fond. Disse kommunene kan være økonomisk utsatte og har begrenset økonomisk handlingsrom. Høy gjeld er imidlertid ikke en del av bildet for disse kommunene.

Figur 6 og 7 viser at mange kommuner i 2013 hadde en lånegjeld på rundt 75 prosent av brutto inntekter, et driftsresultat på rundt 3 prosent og et disposisjonsfond på rundt 5 prosent. For enkelte kommuner kan det derfor være små marginer som har avgjort om de har havnet i kategorien kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom i tabell 4.

Tabell 4 Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, antall og andel, 2013

	Antall kommuner	Andel av kommunene	Folkemengde	Andel av befolkningen
Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom	73	17 %	921 984	21 %
Øvrige kommuner	345	83 %	3 508 933	79 %
Sum	418*		4 430 917	

* Ni kommuner har ikke rapportert data i KOSTRA på alle variablene og er derfor ikke med i analysen.

Tabell 4 viser at 73 kommuner kommer i de grå feltene både i figur 6 og 7. Tabellen viser videre at i 2013 hadde hver sjette kommune (17 prosent) en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom. Til sammen bor i underkant av én million mennesker, eller hver femte innbygger (utenom Oslo), i disse kommunene.

Alle de 73 kommunene i tabell 4 har et høyt gjeldsnivå, med en kommunevis variasjon fra 75 prosent av inntektene til 140 prosent av inntektene. Det er videre variasjon i hvor svake driftsresultatene er og hvor lave disposisjonsfondene er, og det vil følge- lig variere hvor lite det økonomiske handlingsrommet til disse kommunene er.

Tabell 5 Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, variasjon 2013

Netto driftsresultat	Disposisjonsfond		Totalt
	Under 2 prosent	2–5 prosent	
Under 1 prosent	27 (37 %) Svært utsatt	16 (22 %) Noe utsatt	43
1 til 3 prosent	15 (20%) Noe utsatt	15 (21 %) Mindre utsatt	30
Totalt	42	31	73 (100 %)

Tabell 5 viser at 27 av de 73 kommunene har et svært begrenset økonomisk handlingsrom ved at de i tillegg til høy lånegjeld har et driftsresultat på under 1 prosent av inntektene og et disposisjonsfond som er mindre enn 2 prosent av inntektene. Disse kommunene vil være svært utsatte ved en renteøkning. Det bor omtrent 270 000 personer i disse kommunene.

Blant kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom er det imidlertid også 15 kommuner som har et driftsresultat på mellom 1 og 3 prosent og et disposisjonsfond mellom 2 og 5 prosent av inntektene, og som dermed har et noe bedre økonomisk handlingsrom og vil være noe mindre utsatte. Kommunene i de to mellomliggende gruppene har i tillegg til høy gjeld *enten* svært svake resultater *eller* et marginalt disposisjonsfond. Kommuner som ligger tett opp til de angitte terskelverdiene vil i mindre grad være utsatte enn de andre kommunene.

Hvor utsatte disse 73 kommunene er, vil videre avhenge av andre forhold som påvirker kommunenes muligheter for inntektsvekst eller kostnadsreduksjon. I tillegg vil den enkelte kommunes økonomistyring påvirke det økonomiske og det politiske handlingsrommet. God økonomistyring gir kommunen oversikt og kontroll over ressursbruken, mulighet til å gripe inn på et tidlig tidspunkt og mer effektiv utnyttelse av ressursene. Kommunenes økonomistyring har imidlertid ikke vært en del av denne undersøkelsen.

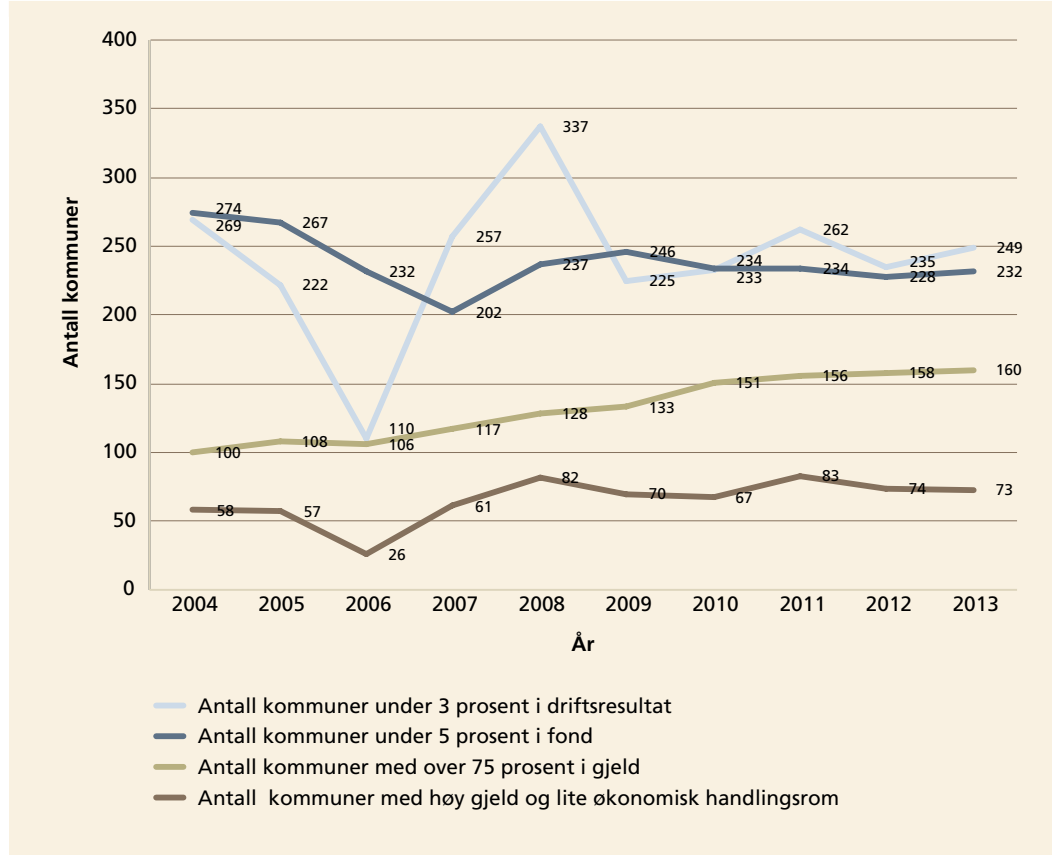


Kommunenes gjeldsøkning skyldes økt investeringsnivå og høy grad av lånefinansiering.

Foto: Colourbox

Utviklingen de siste ti årene

Figur 8 Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, 2004–2013



Figur 8 viser hvor mange kommuner som hadde et gjeldsnivå på over 75 prosent, et driftsresultat på under 3 prosent og et disposisjonsfond på under 5 prosent hvert år fra 2004 til 2013, og antall kommuner som oppfyller alle de tre indikatorene samtidig. Figuren viser at antall kommuner med et gjeldsnivå på over 75 prosent har økt fra 100 til 160 i perioden, og antall kommuner med kombinasjon av høy gjeld, svakt driftsresultat og lavt disposisjonsfond har økt fra 58 til 73 kommuner.

Av de 73 kommunene som hadde en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom i 2013, var henholdsvis 53 og 45 i samme situasjon i 2012 og 2011. Omtrent halvparten av disse 73 kommunene var i denne situasjonen i alle de tre siste årene. Totalt sett har 40 prosent av kommunene (171 kommuner) vært i denne situasjonen ett eller flere år i perioden fra 2004 til 2013.

Figur 8 viser at over halvparten av kommunene (232 kommuner) i 2013 hadde disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Av disse hadde 110 kommuner et fond på mellom 0 og 2 prosent av inntektene, og 16 kommuner hadde ikke avsatt noe i disposisjonsfond. Antall kommuner med et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene varierte mellom 202 og 274 kommuner i perioden fra 2004 til 2013, og har ligget rundt 230 kommuner fra 2008.

Kommunenes disposisjonsfond har variert i størrelse mellom 4,6 og 6,7 prosent av inntektene de siste årene. I 2013 lå kommunenes disposisjonsfond på 6,2 prosent av inntektene, med en kommunevis variasjon fra 0 til 47 prosent av inntektene.

Figur 8 viser videre at nær 60 prosent av kommunene (249 kommuner) hadde et driftsresultat på under tre prosent i 2013. Av disse hadde 51 kommuner et resultat på mellom 0 og 1, og 77 kommuner hadde et resultat på under 0. Antall kommuner med et netto driftsresultat på under 3 prosent har variert relativt mye mellom 2004 og 2013, med en topp på 337 kommuner i 2008.

Netto driftsresultat samlet for kommunene har vært under anbefalt nivå på 3 prosent av inntektene i de fleste av de siste ti årene, med unntak av i 2005, 2006 og 2009. I 2013 hadde kommunene samlet et driftsresultat tilsvarende 2,7 prosent av inntektene, med en kommunevis variasjon fra – 8,2 til 26,1 prosent av inntektene.

Både TBU og KS beregner ulike varianter av korrigert netto driftsresultat, og viser til forhold som påvirker resultatet.

Faktaboks 2 Korrigeringer av netto driftsresultat og forhold som påvirker resultatet*

Med utgangspunkt i prinsippet om formuesbevaring beregner TBU et *korrigert netto driftsresultat*. Beregningene tar hensyn til kapitalslit, dvs. løpende verdiforringelse av bygninger og materiell. Utvalgets beregninger for årene 2010–2012 viser et negativt korrigert driftsresultat alle tre årene.

TBU gjør også oppmerksom på at ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Differansen mellom beregnet pensjonskostnad og innbetalt pensjonspremie er det såkalte *premieavviket*. Denne differansen er betalt fra kommunekassa, men ikke utgiftsført i regnskapet. Det akkumulerte premieavviket har økt kontinuerlig fra 2002, og utgjorde i 2013 om lag 21 mrd. kroner (for kommunene uten Oslo).

KS har beregnet et korrigert netto driftsresultat, der det er tatt hensyn til premieavvik, moms-kompensasjon og gevinst/tap på omløpsmidler. Beregninger gjort på grunnlag av regnskapstall fra 194 kommuner viser et korrigert netto driftsresultat for 2013 på 0,5 prosent.

* Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2014; Kommunal- og regionaldepartementet, november 2013; KS 2013.

Egenskaper ved kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.

Analysen viser at en stor andel av kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom er såkalte senterkommuner. Et generelt kriterium for en senterkommune er at den har et selvstendig tettsted av en viss størrelse i forhold til omliggende områder,⁹¹ og at den har et pendlingsomland.⁹² Av de 73 kommunene er 40 prosent (29 av 73) senterkommuner, mens 20 prosent (71 av 345) av de øvrige kommunene er senterkommuner.

KS peker i en rapport på at sentraliseringsprosessen i kommuner med økt tilflytting gir økt investeringsbehov. Kommunene må bygge ut tjenestene og investere i den infrastrukturen som befolkningsveksten krever. Befolkningsveksten vil gi kommunene økte inntekter over tid, men så langt har investeringskostnadene økt langt mer enn inntektene.⁹³

Videre er en noe større andel av kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom mellomstore og store kommuner. Blant disse kommunene er det 41

91) Begrepet senterkommuner er laget i tilknytning til utarbeidelsen av en standard for økonomiske regioner. I den forbindelse er det identifisert til sammen hundre senterkommuner.

92) Dvs. at sysselsatte i andre kommuner i betydelig grad drar til senterkommunen for å arbeide.

93) KS 2/2014

prosent mellomstore kommuner og 19 prosent store kommuner, mens blant de øvrige kommunene er det 33 prosent mellomstore kommuner og 11 prosent store kommuner.⁹⁴

Gjelden til kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom er i betydelig grad eksponert for renter. Etter at gjeld til vann-, avløps- og renovasjonsområdet (VAR-området) og gjeld med statlige rente- og avdragskompensasjoner er trukket fra, gjenstår 59 prosent av gjelden som rentekspont. Til sammenligning er 21 prosent av gjelden til de øvrige kommunene eksponert for renter.

Hvor utsatte kommunene er ved en eventuell renteøkning, kommer også an på i hvor stor grad de har sikret renten på lånene. Spørreundersøkelsen⁹⁵ viser at kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom i noe større grad enn de øvrige kommunene benytter lang bindingstid på sine lån. 17 prosent av disse kommunene har en gjennomsnittlig bindingstid på over 5 år, mot 8 prosent av de øvrige kommunene. Dette tyder på at disse kommunene i noe større grad enn andre kommuner har tatt høyde for den framtidige risikoen ved å binde renten.

Kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom benytter i større grad enn de øvrige kommunene muligheten til å betale minimumsavdrag. Mens 73 prosent av disse kommunene betaler minimumsavdrag, er tilsvarende andel for de øvrige kommunene 52 prosent. De kommunene som betaler minimumsavdrag belaster driftsbudsjettet minst mulig i dag, men har ikke mulighet til å redusere avdragene dersom renten stiger.

Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom har ikke gitt kommunale garantier i større eller mindre grad enn andre kommuner.

Ifølge økonomisjefene vil gjeldsnivået i kommunene fortsette å øke. To av tre kommuner har i vedtatt økonomiplan planlagt med høyere gjeldsnivå i 2017 enn i 2013. Det er imidlertid en noe lavere andel av kommunene som har en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom som har planlagt med høyere gjeld. Mens 56 prosent av disse kommunene har planlagt å øke gjeldsnivået i økonomiplanperioden, har 69 prosent av de øvrige kommunene planlagt med økt gjeld.

Økonomisjefene i de 73 kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom mener i større grad enn økonomisjefene i de øvrige kommunene at gjelden i egen kommune bør reduseres. Mens 86 prosent av økonomisjefene i disse kommunene mener at nåværende gjeldsnivå bør reduseres, mener 62 prosent i de øvrige kommunene det samme.

Videre mener bare 30 prosent av økonomisjefene i kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom at egen kommunes gjeldsnivå er bærekraftig, mens 71 prosent av økonomisjefene i de øvrige kommunene mener at kommunens gjeldsnivå er bærekraftig.

Samlet viser analysen at de 73 kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom skiller seg fra de øvrige kommunene på flere områder, blant annet ved at de har tre ganger så høy rentekspont gjeld. Utsagnene fra økonomisjefene bekrefter at gjeldsbelastningen i mange av disse kommunene har blitt krevende. Mer enn to av tre av økonomisjefene i disse kommunene mener at kommunenes gjeldsnivå ikke er bærekraftig og må reduseres.

94) Store kommuner er kommuner som har over 20 000 innbyggere, mellomstore kommuner er kommuner som har fra 5 000 til 20 000 innbyggere, og små kommuner er kommuner som har under 5 000 innbyggere.

95) 57 av 71 (80 prosent) av de gjeldsutsatte kommunene har svart på spørreundersøkelsen.

5 I hvilken grad får kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå tilstrekkelig informasjon om kommunens gjeldsbelastning?

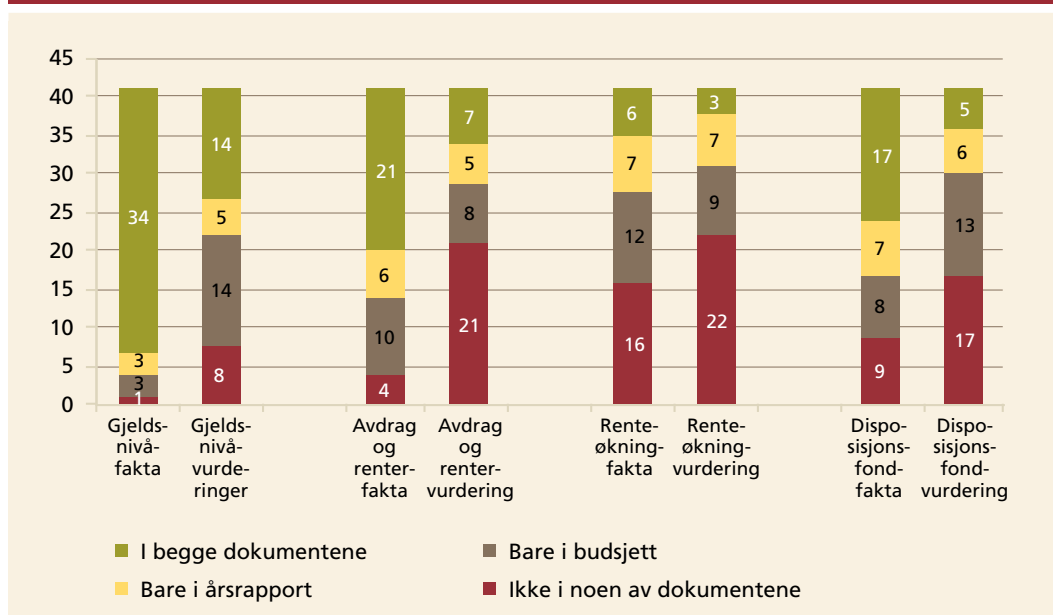
I en dokumentanalyse av årsbudsjettet/økonomiplanen (heretter kalt årsbudsjettet) og årsrapporten/finansrapporten (heretter kalt årsrapporten) i de 41 kommunene med høyest gjeldsnivå i perioden 2010–2012, er det undersøkt i hvilken grad kommunene presenterer fakta og vurderinger omkring kommunens gjeld. Disse kommunene har et spesielt høyt gjeldsnivå, og har derfor særlig gode grunner til å ha informasjon om gjeldsnivået og dets konsekvenser i sine styringsdokumenter.

Faktaboks 3 Variasjoner blant kommunene med høyest gjeldsnivå 2010–2012

De 41 undersøkte kommunene har et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene i perioden 2010–2012. KOSTRA-tall fra 2013 viser at det ellers er stor variasjon mellom kommunene.

- Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter varierte fra til -1,5 til 18 i 2013.
- Netto renter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter varierte fra 1 til 10 i 2013
- Disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter varierte fra 0 til 25 i 2013.
- Innbyggertallet varierte fra nær 600 til nær 86 000 i 2013.
- Noen kommuner var i sterk vekst, mens andre var fraflyttingskommuner.
- 16 av kommunene hadde et driftsresultat på under 3 prosent av brutto driftsinntekter og et disposisjonsfond på under 5 prosent av brutto driftsinntekter.
- 4 av kommunene var i ROBEK-registeret i 2013.

Figur 9 Antall kommuner som omtaler fakta og vurderinger om gjeld i styringsdokumentene



Figur 9 viser at noen kommunestyre ikke får faktaopplysninger eller vurderinger om sentrale nøkkeltall, verken i årsbudsjettet eller i årsrapporten. De fleste kommunene har imidlertid med noe *fakta* om kommunens gjeldsnivå, i enten årsbudsjettet, årsrapporten eller begge dokumentene. Om lag tre av fire av de undersøkte kommunene (33) har *vurderinger* av gjeldsnivået i minst ett av dokumentene. I et flertall av vurderingene er temaet at gjelden reduserer kommunens muligheter til å investere på et senere tidspunkt.

For de andre nøkkeltallene er situasjonen vesentlig dårligere. Bare halvparten av kommunestyrene får faktainformasjon om hva gjelden koster kommunen i renter og avdrag i både budsjettet og årsrapporten. To av fem kommuner (16) presenterer ingen faktainformasjon om konsekvenser av renteøkning, for eksempel i form av hva en renteøkning på ett prosentpoeng, vil bety i økte finanskostnader for kommunen.

Omtrent halvparten av kommunene har ikke med vurderinger av avdrags- og rentebelastningen, renteøkninger eller disposisjonsfond i noen av dokumentene. I disse kommunene får kommunestyret ingen vurderinger av hvorvidt finansutgiftene er håndterlige, eller hvilke konsekvenser en renteøkning kan få for kommunen.

Undersøkelsen viser videre at svært få av kommunestyrene får informasjon om *flere* av de økonomiske indikatorene i samme dokument. Eksempelvis er det bare tre av kommunene som presenterer *både* fakta om gjeldens størrelse, avdrags- og rentebelastning og hvilke konsekvenser en renteøkning vil ha for kommunen, i både årsbudsjettet og årsrapporten. Det betyr at i det store flertallet av kommunene med høy gjeld mangler utfyllende faktainformasjon om kommunens gjeldsbelastning.

Faktaboks 4 Eksempler på faktainformasjon i kommunale styringsdokumenter

- **Gjeldsnivå:** Total investeringsgjeld fortsetter å øke i planperioden og vil ved utløpet i 2017 som nevnt, beløpe seg til 3443 mill. kroner.
- **Renter og avdrag:** For 2014 er det budsjettet med rente- og avdragsutgifter på om lag 200 mill. kroner.
- **Konsekvenser ved renteøkning:** Med den langsiktige gjelda vi har, vil 1 % renteøkning gi et utslag på 11,85 mill. kroner i økte renteutgifter dersom alle lån har flytende rente. Samtidig vil renteøkningen medføre økt rentekompensasjon med 0,6 mill. kroner, avgiftsgrunnlag innen selvkost øker med 1,8 mill. kroner og renteinntekter med 1,5 mill. kroner. Netto økning i rentekostnad som følge av 1 % renteøkning blir 7,95 mill. kroner.
- **Disposisjonsfond:** Gjenstående disposisjonsfond på 3,3 mill. kroner (ved inngangen til 2013) forventes å måtte brukes til å inndekke prognostisert merforbruk i 2013.

Innholdet i det som i undersøkelsen er klassifisert som *vurderinger* varierer mellom kommunene. En del vurderinger inneholder lite informasjon ut over at gjelden beskrives som "stor" eller rente- og avdragsutgiftene som "høye". Slike formuleringer har begrenset informasjonsverdi, men gir mer informasjon enn kun en faktaopplysning om gjeldens størrelse. Det finnes imidlertid også eksempler på mer utdypende vurderinger.⁹⁶ I en av kommunene inneholder styringsdokumentene betraktninger om hvor mange årsverk økningen i finanskostnadene neste fireårsperiode tilsvarer og hvilke stillinger som eventuelt må kuttes for å finansiere økningen. Et annet eksempel er en kommune som viser til at lånekostnadene tilsvarer driftsbudsjettet for begge kommunens barneskoler til sammen. Slike vurderinger setter lånekostnadene i perspektiv og gir et godt grunnlag for å vurdere konsekvensene av gjeldsbelastningen.

96) Årsbudsjettet til henholdsvis Nannestad og Kristiansand for 2014 er eksempler på styringsdokumenter som har både utfyllende faktainformasjon og gode vurderinger omkring gjeldsbelastningen.

Faktaboks 5 Eksempler på omtale i kommunale styringsdokumenter klassifisert som vurderinger

	Svak vurdering	Bedre vurdering
Gjeldsnivå	Kommunen har dermed en stor rentebærende gjeld. I tillegg ligger det forslag om store investeringer i økonomi-planperioden.	Kommunen har opparbeidet seg en meget høy lånegjeld, som vil medføre betydelige kapital-kostnader i mange år framover. Lånegjeld i prosent av driftsinntektene er et godt mål på hvor stor gjeldsbyrde en kommune har. Ved utgangen av 2012 hadde kommunen høyest lånegjeld i landet. Det er etter rådmannens vurdering avgjørende at kommunen arbeider kontinuerlig med å forbedre den langsiktige økonomiske balansen.
Rente- og avdragsutgifter	Kommunen har redusert investeringsnivået siste åra, men store investeringer tidligere år bidrar til høye rente- og avdragskostnader.	I 2014 vil vi måtte betale 22,096 mill. i lånekostnader. For å sette det beløpet i perspektiv, er det med god margin over foreslått driftsbudsjett for begge barneskolene våre til sammen.
Konsekvenser ved en rente-økning	Med høy lånegjeld er vi svært sårbare i forhold til framtidige renteendringer og må derfor arbeide for en bedre tilpassing mellom tjenestenivå/drift og tilgangen på sikre ressurser.	Dersom kommunen ble disponert for en rente-økning på 5 %, betyr dette et kutt i driften på eksempelvis 17–18 lærerstillinger eller 12–13 sykehjemsplasser.
Disposisjonsfond	Status per 30.08.2013 viser at saldo på ubundne fond er lave, noe som innebærer at kommunen ikke har egenkapital (reserver/buffere).	Disposisjonsfond er et fond som kan disponeres fritt, enten til drift eller finansiering av investeringer. Det anbefales at disposisjonsfondet bør være ca. 5 % av driftsinntektene. Dvs. dette burde vært på ca. 1 mill. kroner. For å ha en sunn økonomi bør kommunen i tillegg ha fond, eller lignende tilsvarende premieavviket (ca 29 mill. kroner ved utgangen av 2012). Det har de siste 3 årene vært satt av midler til disposisjonsfond. Ved utgangen av 2012 er disposisjonsfondet på 6,2 mill. kroner (2,3 %). Dette er positivt, men er likevel for lite i forhold til det nivået det bør være på. Det er viktig å ha en buffer for å kunne finansiere hendelser som ikke er mulig å forutse når årsbudsjettet vedtas og ikke minst for å møte kommende renteøkninger. Mål om økt årlig avsetning til disposisjonsfond bør følges opp i kommende økonomiplaner.

I tillegg til opplysningene som er gjengitt i figur 9, kan det være relevant for en gjeldsbelastet kommune å vurdere hvorvidt gjeldsnivået kan få konsekvenser for tjenestetilbudet i dag, eller for neste generasjon (bærekraftsperspektivet). Dokumentanalysen viser at halvparten av kommunene ikke har vurdert om gjeldsnivået kan få konsekvenser for tjenestenivået. Tre av fire kommuner har ikke vurdert gjelden opp mot økonomisk bærekraft. Nesten ingen av kommunene har gjort slike vurderinger i både årsbudsjettet og årsrapporten.

En annen måte å gi kommunestyret informasjon om kommunens gjeldssituasjon på, er å sammenligne egen kommune med andre kommuner. Slik informasjon setter situasjonen i egen kommune i perspektiv og kan vise om kommunens gjeld er vesentlig høyere enn gjelden til sammenlignbare kommuner. Gjennom KOSTRA har alle kommuner tilgjengelig nøkkeltall som gjør sammenligninger med andre kommuner mulig. Dokumentanalysen viser at tre av fire kommuner har gjort sammenligninger av eget

gjeldsnivå i minst ett av styringsdokumentene. Det er imidlertid bare én av fire kommuner som gjør slike sammenligninger i både årsbudsjettet og årsrapporten.

Som en del av den lovpålagte finansrapporteringen skal kommunene rapportere til kommunestyret om kommunens gjeldsforvaltning. Det skal rapporteres minst to ganger i året, i tillegg til etter årets utgang. Rapporteringen skal blant annet inneholde informasjon om samlet gjeld og sammensetningen av denne. Blant de 41 kommunene som har vært gjenstand for dokumentanalysen, svarte 29 (av de 32 som besvarte spørreundersøkelsen) at de rapporterte til kommunestyret om forvaltning av gjeldsporteføljen i 2013. Bare halvparten av disse kommunene kunne på forespørsel oversende finansrapport for 2012, eller vise til rapportering om gjeldsporteføljen som en del av kommunens årsrapport for 2012. Forklaringen kan være at praksisen er endret fra 2012 til 2013, at det er rapportert på annen måte eller at disse kommunene ikke har rapportert om gjeldsforvaltningen i 2013. En del kommuner hadde finansrapporter utarbeidet av banker. Disse rapportene var svært lite leservennlige og hadde begrenset informasjonsverdi.

I en veileder om økonomisk planlegging i kommunene understreker Kommunal- og moderniseringsdepartementet betydningen av å vurdere hvorvidt låneopptaket er tilpasset kommunens evne til å betjene den samlede gjelden, også ved økte lånekostnader på sikt. Ifølge veilederen bør utviklingen i gjeld illustreres i økonomiplanen, og det bør synliggjøres hvilke konsekvenser lånefinansierte investeringer får for kommunens økonomiske handlingsrom. Det påpekes at i arbeidet med økonomiplanen må kommunens evne til å betale renter og avdrag på den samlede gjelden vurderes nøye. Dokumentasjonen viser at mange kommuner ikke synliggjør konsekvensene av låneopptak i økonomiplanen slik departementet anbefaler.

6 I hvilken grad bidrar fylkesmennenes veiledning og kontroll til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?

Fylkesmannen rår over pedagogiske, økonomiske og juridiske virkemidler. De virkemidlene som er tilgjengelige, uavhengig av om kommunene er registrert i ROBEK eller ikke, er veiledning, godkjenning av garantier og fordeling av skjønnsmidler. For kommuner som er i ROBEK, har Fylkesmannen sterkere juridiske virkemidler, blant andre lovlighetskontroll av budsjettvedtak og godkjenning av låneopptak. Kommuner i ROBEK er også pålagt å utarbeide en forpliktende plan for hvordan de skal komme ut av økonomisk ubalanse.

Faktaboks 6 Statlig kontroll gjennom ordningen med ROBEK

Kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse blir ført opp i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Kriteriene for at en kommune skal meldes inn i ROBEK er at kommunestyret har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan som ikke er i balanse, har vedtatt å dekke inn et tidligere underskudd over mer enn to år eller ikke har klart å følge opp den opprinnelig vedtatte inndekningsplanen. Formålet med ROBEK er å fange opp kommunene som er i økonomisk ubalanse og bidra til at økonomisk balanse gjenopprettes. For kommunene som er i ROBEK skal fylkesmannen godkjenne vedtak om låneopptak og langsiktig leie og gjennomføre lovlighetskontroll av årsbudsjettet.

6.1 Fylkesmannens veiledning av kommunenes økonomiforvaltning

Fylkesmannen skal veilede kommunene om økonomibestemmelsene i kommune-loven, og legge vekt på veiledning om økonomiplanlegging og budsjettering. Fylkesmannen skal også informere kommunene om kommuneproposisjonen, statsbudsjettet, inntektssystemet og annen relevant styringsinformasjon, og dessuten følge opp og formidle lov- og forskriftsendringer. De to siste årene har det vært et resultatkrav i embetsoppdraget at kommunene skal få dekket sitt behov for veiledning på økonomi-området.⁹⁷

Ifølge økonomisjefene i kommunene har nær tre av ti kommuner fått veiledning av Fylkesmannen om økonomistyring i 2013, mens to av ti har fått veiledning om kommunens gjeldssituasjon. Omtrent samtlige av økonomisjefene, i de kommunene som hadde fått veiledning av Fylkesmannen i 2013 om økonomistyring eller gjeldssituasjonen, mente at veiledningen var nyttig.

Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at Fylkesmannens veiledning av kommunene varierer relativt mye mellom embetene. I 2013 informerte nesten alle embetene om kommuneproposisjon og statsbudsjett. Om lag halvparten av embetene (10) hadde tilbudt kurs eller samlinger i økonomistyring for økonomisjefer og økonomimedarbeidere i alle kommunene i fylket. Like mange embeter (men ikke de samme) hadde tilbudt opplæring i kommunal økonomistyring til kommunestyre-politikere i et utvalg av kommuner.

97) Embetsoppdrag 2013 og 2014.

Alle kommuner må sende årsbudsjett og økonomiplan til Fylkesmannen.⁹⁸ I 2013 ga fire fylkesmannsembeter skriftlig tilbakemelding på årsbudsjett og økonomiplan til alle kommunene i fylket, mens elleve embeter ga slik tilbakemelding til et utvalg av kommuner. I tillegg gjennomførte fem embeter økonomiske analyser for alle kommuner i fylket, og ni embeter gjennomførte slike analyser for et utvalg av kommuner. To av embetene hadde gjennomført kommunebesøk til alle kommunene i fylket i 2013. De øvrige hadde gjennomført kommunebesøk til et utvalg av kommuner. Øvrig oppfølging besto i stor grad av løpende veiledning på forespørsel fra kommunene selv.

Variasjonen i veiledningsaktivitet mellom embetene gjenspeiler at embetene har stor frihet til å utforme veiledningen slik de selv finner det hensiktsmessig. Det ser ikke ut til å være noen spesielle grunner til forskjellene. Det er for eksempel ingen sammenheng mellom andel av ROBEK-kommuner eller andel av kommuner med høy gjeld i fylket, og hvilke veiledningstiltak som tilbys eller omfanget av tiltakene.

Det er delte meninger blant respondentene ved fylkesmannsembetene om hvorvidt departementet har gitt tilstrekkelige retningslinjer for Fylkesmannens veiledning av kommunene. Nær halvparten mener at departementet i stor grad har gitt tilstrekkelige retningslinjer om veiledning av kommuner i ROBEK. Noen færre (én av tre) mener at det i stor grad er gitt tilstrekkelige retningslinjer om veiledning av kommuner utenfor ROBEK.

I kommentarer til spørreundersøkelsen nevnes det som en utfordring at kravene til embetenes veiledning av kommunene i for liten grad er presist formulert, samtidig som det kan være en fordel at embetene har stor frihet til å velge strategi og dessuten mulighet til tilpasse veiledningen fra år til år og fra kommune til kommune. Det blir også påpekt at det er avgjørende å ha en god dialog med kommunene i veiledningen.

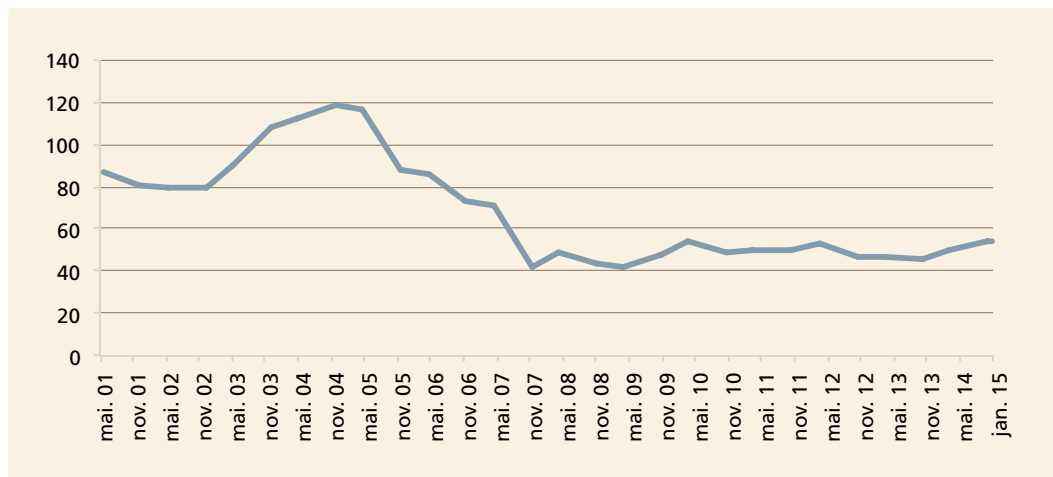
6.2 Fylkesmannens kontroll og godkjenning av kommunenes økonomiske disposisjoner

Ifølge kommuneloven skal en kommune som har vedtatt et årsbudsjett eller en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn, eller har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettåret, registreres i ROBEK og underlegges statlig kontroll. Fylkesmannen skal kontrollere om kommuner oppfyller vilkårene for oppføring i ROBEK. I et brev til samtlige fylkesmannsembeter fra 2013 presiserer departementet at beslutningen om registrering i ROBEK ikke skal bygge på skjønnsmessige vurderinger av kommunens økonomiske situasjon, men kun på de objektive kriteriene for registrering.

Kommuner som er registrert i ROBEK, skal meldes ut av registeret når kriteriet for innmeldingen ikke lenger er oppfylt. Det betyr at dersom kriteriet for innmeldingen er at kommunen har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan i ubalanse, skal kommunen meldes ut dersom årsbudsjett eller økonomiplan for det påfølgende året vedtas i balanse. Tilsvarende er det slik at dersom kriteriet for innmeldingen er regnskapsmessig underskudd, skal kommunen meldes ut når vedtatt årsregnskap viser at det regnskapsmessige merforbruket er dekket inn.

98) For kommuner i ROBEK skal Fylkesmannen gjennomføre lovlighetskontroll av budsjettet. De øvrige kommunene sender budsjett og økonomiplan til orientering, men Fylkesmannen kan gjennomføre lovlighetskontroll på eget initiativ.

Figur 10 Antall kommuner i ROBEK i perioden 2001–2014



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Figur 10 viser hvordan antall kommuner i ROBEK har variert etter opprettelsen av registeret i 2001. Antall kommuner i ROBEK økte fram til 2004, da det var registrert 118 kommuner. Fra 2008 har antall kommuner i registeret vært nokså stabilt rundt 50. Per september 2014 var 54 kommuner registrert i ROBEK. Av dagens 428 kommuner har om lag halvparten vært registrert i ROBEK én eller flere ganger siden registeret ble opprettet.

For kommuner i ROBEK skal Fylkesmannen gjennomføre lovlighetskontroll av budsjettvedtak, og Fylkesmannen kan oppheve kommunestyrets vedtak dersom det ikke er innholdsmessig lovlig eller ikke har blitt til på lovlig vis. Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at dette virkemiddelet benyttes i svært begrenset grad. I 2011, 2012 og 2013 ble det på landsbasis opphevet henholdsvis 12, 14 og 15 budsjettvedtak, men av disse ble 11, 11 og 10 opphevet i samme fylke. Halvparten av fylkesmannsembetene hadde ikke opphevet noen budsjettvedtak i perioden, og de fleste andre hadde opphevet ett vedtak i løpet av treårsperioden. Det framkommer av kommentarer til spørreundersøkelsen at en av årsakene til at få budsjettvedtak oppheves, er at fylkesmennene gjennom dialog med kommunene påpeker forhold som må bringes i orden for at budsjettet skal være i tråd med kommunelovens bestemmelser, forhold som ellers kunne ha ført til opphevelse av vedtak.

En del av rammetilskuddet til kommunene fordeles etter skjønn. Departementet fordele fylkesvise skjønnssrammer som fylkesmennene fordeler videre til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Skjønnsmidler kan gis til vesentlige utgiftsbehov eller betydelig inntektssvikt som ikke kompenseres av inntektssystemet (driftsmidler), eller til innovasjons-, fornyings- og utviklingstiltak (prosjektmidler). Fordeling av skjønnsmidler til kommuner som er i ROBEK, skal alltid knyttes til en forpliktende plan for hvordan kommunen skal komme ut av økonomisk ubalanse. Fylkesmannen i Nordland har utarbeidet en veileder om hvilke krav som bør stilles til en forpliktende plan og hvordan den bør følges opp.⁹⁹ Flere andre embeter opplyser at de benytter denne veilederen aktivt i eget veiledningsarbeid.

Kommuner i ROBEK må søke til Fylkesmannen før de kan ta opp nye lån. Låneopptak kan ikke gjennomføres før lånevedtak er godkjent av Fylkesmannen. Departementet opplyser i intervju at kommuner i økonomisk ubalanse må være mer restriktive med låneopptak enn kommuner som ikke er i økonomisk ubalanse. Godkjennings-

99) Fylkesmannen i Nordland har også utarbeidet en veileder om økonomistyring for folkevalgte

ordningen er derfor viktig for å sikre at kommuner som er i ROBEK, kommer ut av registeret.

Tabell 6 Godkjente og avslåtte lånesøknader, 2011–2013

	2011	2012	2013
Antall behandlede søknader	100 %	100 %	100 %
Godkjent	86 %	85 %	92 %
Delvis godkjent (reduisert låneramme)	10 %	10 %	3 %
Avslått	3 %	6 %	5 %
N	88	104	99

Kilde: Spørreundersøkelse til kontaktperson for kommuneøkonomi ved fylkesmannsembetene

Tabell 6 viser at Fylkesmannen i de aller fleste tilfeller godkjenner lånesøknader fra ROBEK-kommuner. I 2013 ble eksempelvis 92 prosent av lånesøknadene Fylkesmannen behandlet, godkjent med full låneramme. Også i et lengre tidsperspektiv er andelen godkjente lånesøknader høyt. I perioden 2006–2010 ble i gjennomsnitt 94 prosent av lånesøknadene godkjent.¹⁰⁰

Fylkesmannen skal også godkjenne vedtak om lån i interkommunale selskaper.¹⁰¹ I 2013 behandlet fylkesmennene 44 lånesøknader fra interkommunale selskaper. Alle ble godkjent.

I kommentarer til spørreundersøkelsen forklarer respondentene ved fylkesmannsembetene den høye andelen godkjente lånesøknader med at de er i jevnlig dialog med kommunene i forkant av lånesøknaden. En annen forklaring er at embetenes kriterier for godkjenning av lån er klart kommunisert til kommunene. Videre påpekes det at enkeltprosjekter innenfor en vedtatt låneramme kan få avslag, og at en redusert låneramme godkjennes.¹⁰²

ROBEK-registreringen kan føre til at kommunene blir mer forsiktige med lånevedtak på grunn av at låneopptakene må godkjennes. I spørreundersøkelsen er 69 prosent av økonomisjefene i kommuner som har vært i ROBEK etter 1. januar 2010, helt eller delvis er enige i at registrering i ROBEK virket disiplinerende på kommunens låneopptak. Dette bekreftes av at kommunene i ROBEK i 2013 hadde netto investeringsutgifter som var noe lavere i forhold til inntektene enn de andre kommunene. Mens ROBEK-kommunene hadde netto investeringsutgifter på 6,7 prosent av inntektene, hadde de øvrige kommunene netto investeringsutgifter på 9 prosent av inntektene.¹⁰³

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er klageorgan for kommunene dersom søknad om låneopptak avslås av Fylkesmannen. Departementet opplyser i intervju at omfanget av klager fra kommunene er svært lavt. Den siste tiårsperioden har det kun kommet to klager på Fylkesmannens avslag på låneopptak.

En tredel av fylkesmannsembetene har utarbeidet egne skriftlige retningslinjer for godkjenning av låneopptak. I kommentarer til spørreundersøkelsen opplyser to av embetene at kriteriene for å få godkjent låneopptak er at det bare tas opp lån som er

100) Prop. 1 S (2011–2012), s. 140.

101) Fra 2014 gjelder kravet om statlig godkjenning av lån til interkommunale selskaper bare dersom en av deltakerkommunene er registrert i ROBEK.

102) Det er bare fire av embetene som rapporterer om delvis godkjent lånesøknad, og bare et embete som i stor grad rapporterer om delvis godkjente lånesøknader.

103) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, november 2013

selvfinansierende, og at det ikke tas opp lån som øker driftsutgiftene. En av respondentene sier at grunnlaget for å godkjenne låneopptak vil være om kommunen har økonomisk bæreevne over tid. I de embetene som har avslått lånesøknader fra ROBEK-kommuner, nevnes svak økonomisk balanse, manglende omstilling og lånesøknad til investeringer som ikke er en lovpålagt oppgave som årsaker til avslag. I tillegg nevner enkelte at det er gjort en vurdering av kommunens gjeldsnivå som tilsier at kommunen ikke bør ta opp nye lån.

Økonomisjefene i ROBEK-kommuner er gjennomgående fornøyd med Fylkesmannens arbeid med behandling av lånesøknader. En av fem økonomisjefer i ROBEK-kommuner mener likevel at det er noe uklart hva Fylkesmannen legger til grunn ved godkjenning av lånesøknader.

Det er delte meninger blant respondentene ved fylkesmannsembetene om hvorvidt Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt tilstrekkelige retningslinjer for godkjenning av låneopptak. Nær halvparten mener at departementet har gitt tilstrekkelige retningslinjer, mens de resterende mener at det er gjort i middels eller liten grad.

Noen av respondentene gir uttrykk for at godkjenning av låneopptak må bygge på skønnsvurderinger, og at flere retningslinjer fra departementet ikke er hensiktsmessig og kan gi uheldige utslag. I stedet bør det legges bedre til rette for kompetansebygging og erfaringsutveksling mellom embetene. Flere nevner i den forbindelse at fagdagene om kommuneøkonomi som blir arrangert av departementet, er et positivt og viktig tiltak.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppfatter at bestemmelsene er relativt klare med tanke på hvilke lån kommunene har lov til å ta opp. De er opptatt av at Fylkesmannen skal ha en restriktiv linje med hensyn til hvilke lån de godkjenner. Departementet mener at Fylkesmannen må ha en helhetlig målsetting og en gjennomtenkt strategi for godkjenning av vedtak om lån for kommuner i ROBEK, og dessuten en begrunnet praksis for hvilke låneformål og hvilket låneomfang en kommune i økonomisk ubalanse kan få godkjent. Det ligger i Fylkesmannens mandat at de skal kunne utøve et visst skjønn, og departementet er opptatt av at embetene skal ha mulighet til å gjøre skønnsmessige vurderinger. Departementet har ikke noe ønske om å regulere dette området ytterligere.¹⁰⁴

Fylkesmannen skal godkjenne alle vedtak om å stille kommunale garantier over kr 500 000, uavhengig av om kommunen er i ROBEK eller ikke. Rapportering fra fylkesmannsembetene for 2013 viser at de fleste vedtak om kommunale garantier blir godkjent.¹⁰⁵ I perioden 2006–2012 ble om lag 95 prosent av alle garantivedtak godkjent.¹⁰⁶

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at de oppfatter kommunale garantier som en del av gjeldsbildet. Departementet ser en risiko knyttet til kommunale garantier ved at det er en mulighet for at garantiene blir innløst. Departementet viser til at omfanget av innløste garantier er relativt lite, og at de derfor i liten grad er bekymret for risikoen dette utgjør for kommunesektoren som helhet. For den enkelte kommune utgjør garantier likevel en risiko fordi kommunen sitter med det økonomiske ansvaret.

104) Intervju Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

105) Fylkesmennenes årsrapporter (2013).

106) Prop. 1 S (2011–2012), Prop. 1 S (2012–2013) og Prop. 1 S (2013–2014).

6.3 Fylkesmannens oppfølging av kommuner utenfor ROBEK med høy gjeld

Funnene fra spørreundersøkelsen og gjennomgangen av embetsoppdragene dokumenterer at Fylkesmannens aktiviteter først og fremst er rettet mot kommunene i ROBEK. Nær 13 prosent av kommunene var registrert i ROBEK i 2013. Blant kommunene som i denne undersøkelsen er identifisert med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, var 21 prosent (15 av 73) registrert i ROBEK. Det vil si at andelen kommuner i ROBEK var høyere i denne gruppen enn blant de øvrige kommunene, men at de fleste av kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom ikke var registrert i ROBEK. Kriteriet for innmelding i ROBEK er økonomisk ubalanse i form av at kommunestyret har vedtatt et årsbudsjett eller en økonomiplan der ikke alle utgifter er dekket inn, eller har vedtatt å bruke mer enn to år på å dekke inn et tidligere regnskapsmessig underskudd. Det betyr at de fleste kommunene med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom klarte å overholde balansekravet i 2013. Mange av disse kommunene står imidlertid i fare for å komme i økonomisk ubalanse og havne i ROBEK.

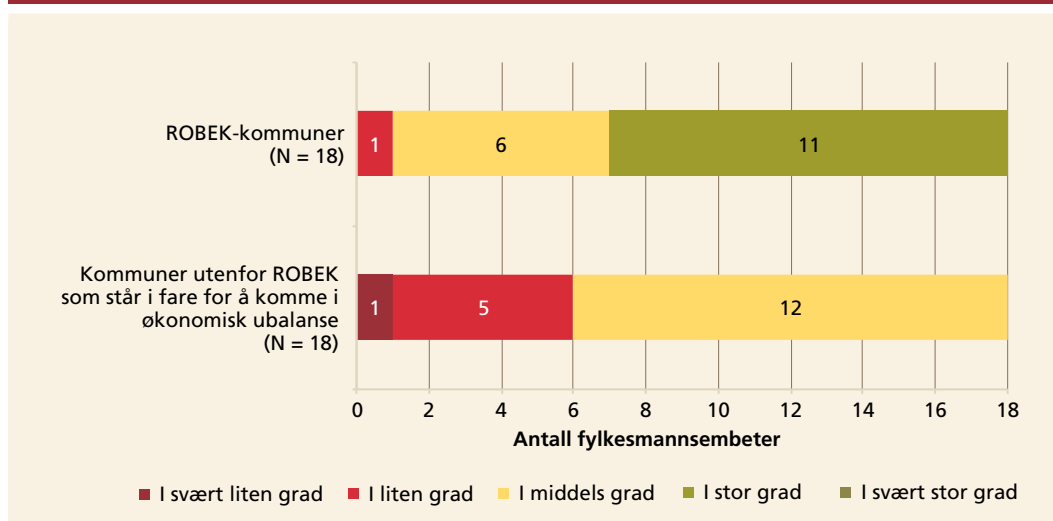
Kommunal- og moderniseringsdepartementet har uttalt at Fylkesmannen "skal ha en klar strategi for oppfølging av kommuner i økonomisk ubalanse og kommuner som står i fare for ROBEK-innmelding".¹⁰⁷ Departementet har ikke omtalt gjeld spesielt i tildelingsbrev eller embetsoppdrag i perioden 2011–2013. Det er ikke stilt krav om at Fylkesmannen skal følge opp kommuner med høy gjeld særskilt eller igangsette spesielle tiltak overfor disse.

Det framgår av spørreundersøkelsen at alle fylkesmannsembetene har identifisert kommuner utenfor ROBEK som står i fare for å komme i økonomisk ubalanse. Ifølge respondentene kjennetegnes mange av disse kommunene av lave driftsresultater, lave fond og høy lånegjeld. De har altså de samme egenskapene som de kommunene som her er identifisert med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom. Halvparten av respondentene trekker fram høy lånegjeld som en sentral årsak til at kommuner havner i en økonomisk utsatt situasjon. Andre forhold som nevnes, er sviktende økonomistyring, for liten oppmerksomhet på langsiktig planlegging, mangelfull politisk situasjonsforståelse og manglende vilje og evne til å tilpasse seg endrede rammebetingelser.

Overfor kommunene som ikke er i ROBEK-registeret, er Fylkesmannens virkemidler i hovedsak begrenset til veiledning. I tillegg kan det stilles krav om å ha en forpliktende plan ved tildeling av skjønnsmidler.

¹⁰⁷) Tildelingsbrev for 2012, 2013 og 2014.

Figur 11 Fylkesmannens virkemidler for oppfølging av ROBEK-kommuner og kommuner utenfor ROBEK



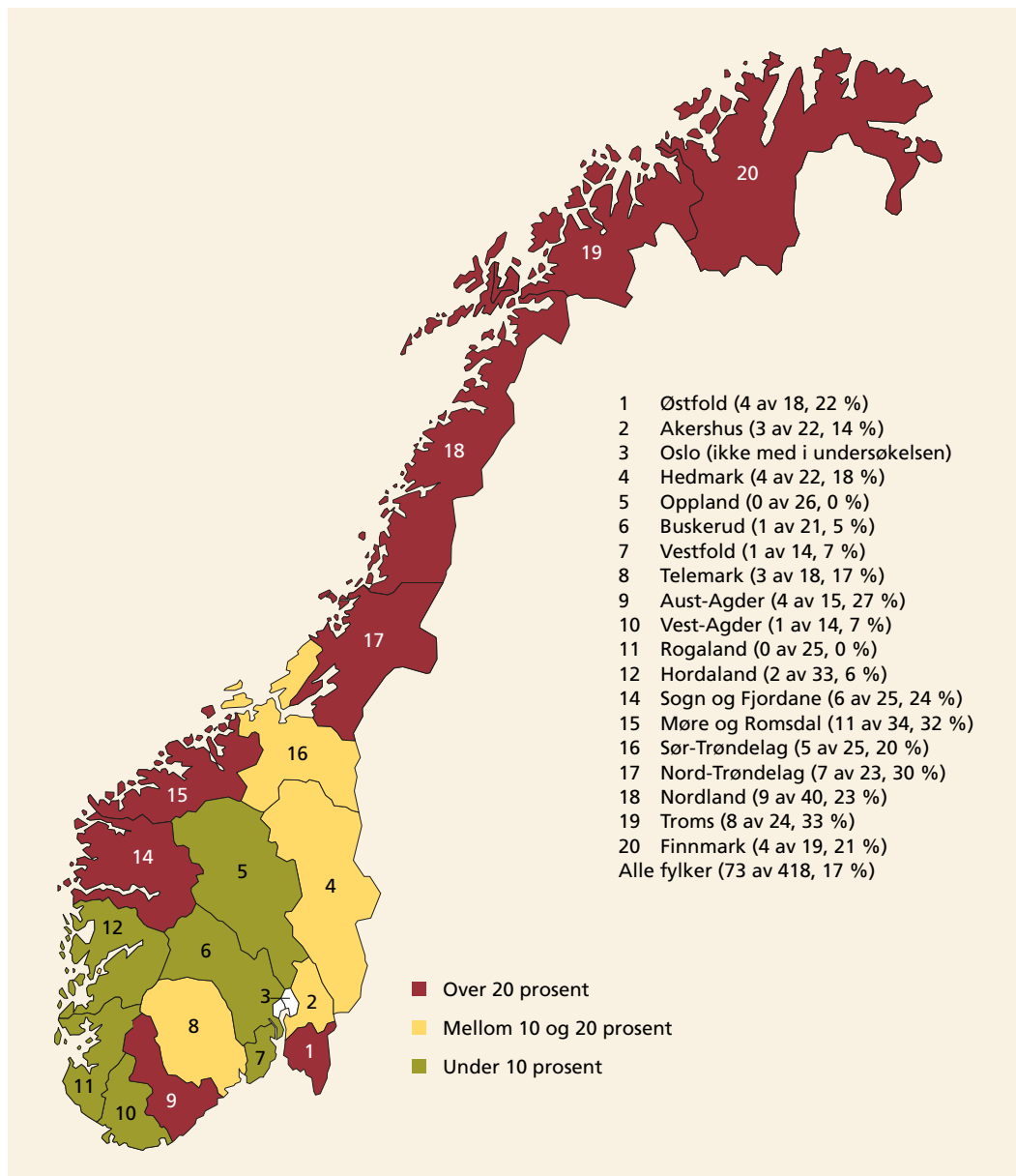
Figur 11 viser at respondentene ved fylkesmannsembetene opplever at de i større grad har tilstrekkelige virkemidler overfor ROBEK-kommuner enn overfor kommuner utenfor ROBEK. Tilnærmet alle respondentene mener at Fylkesmannen i stor eller middels grad har tilstrekkelige virkemidler til å følge opp ROBEK-kommuner. Når det gjelder kommuner utenfor ROBEK som står i fare for å komme i økonomisk ubalanse, mener to av tre respondenter at Fylkesmannen i middels grad har tilstrekkelige virkemidler til å følge opp disse kommunene. Ingen av respondentene mener at de i stor grad har tilstrekkelige virkemidler.

I kommentarer til spørreundersøkelsen påpeker imidlertid flere av respondentene at de er i dialog med kommunene, at veiledningen i hovedsak fungerer godt, og at Fylkesmannens uttalelser blir tillagt vekt i kommunene.

I en statusrapportering om oppfølging av kommunene i ROBEK-registeret fra samtlige fylkesmannsembeter til Kommunal- og moderniseringsdepartementet høsten 2012, trekker 7 av 18 embeter fram at Fylkesmannen kommer for sent inn i prosessen i utsatte kommuner. Flere embeter peker på at de har oppmerksomheten rettet mot kommuner i begynnende ubalanse, men at de har begrensede virkemidler før kommunene er innmeldt i ROBEK. Konsekvensen kan være at det blir mer krevende og tar lengre tid å snu en negativ økonomisk utvikling.

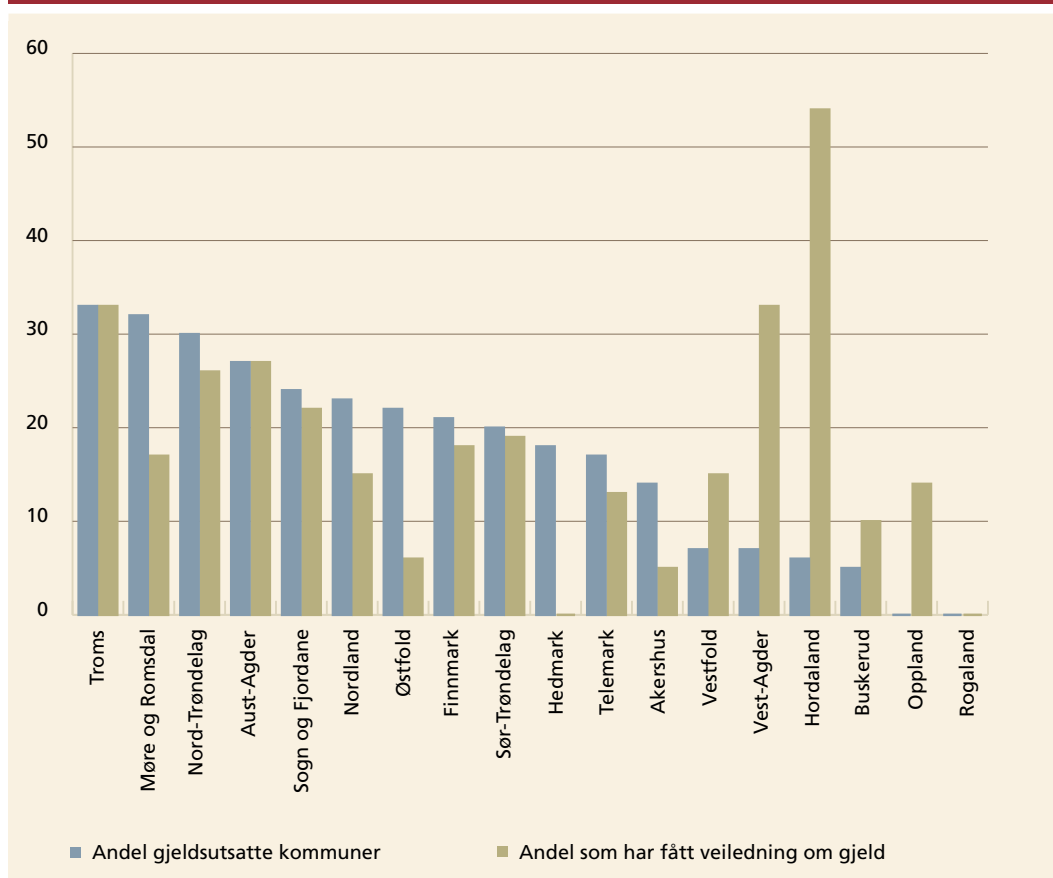
I Fylkesmannens årsrapport for 2013 har rundt halvparten av embetene rapportert om hvordan kommuner som står i fare for å komme i økonomisk ubalanse, følges opp. Virkemidlene som oppgis brukt overfor disse kommunene, er veiledning i form av kommunebesøk og analyser av innrapporterte KOSTRA-tall.

Figur 12 Kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom per fylke, andel og antall



Figur 12 viser at noen fylker skiller seg ut ved at en stor andel av kommunene har en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom. I åtte av fylkene er over 20 prosent av kommunene (mer enn hver femte kommune) i denne situasjonen. Troms har høyest andel kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom. Tre av fylkene (Nordland, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane) har også en høy andel ROBEK-kommuner. Seks fylker har svært få (under 10 prosent) kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom. Oppland og Rogaland, som også er inkludert her, har ingen kommuner som er i denne situasjonen.

Figur 13 Andel kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom og andel kommuner som har fått veiledning om gjeld, per fylke



Kilde: SSB (KOSTRA) og spørreundersøkelse til økonomisjefene. (N=418 og 341)

Figur 13 viser andel økonomisjefer i hvert fylke som oppgir at kommunene i 2013 har fått veiledning fra Fylkesmannen om gjeld, holdt opp mot andel kommuner i hvert fylke med en kombinasjon av høy gjeld og lite handlingsrom. Veiledning er definert som all kontakt mellom Fylkesmannen og kommunene om kommunenes gjeld, for eksempel telefonsamtaler, møter og skriftlige tilbakemeldinger. Figuren viser at det i mange fylker er tilnærmet like mange kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, som det er kommuner som oppgir at de har fått veiledning. I andre fylker er andelen kommuner som har fått veiledning om gjeld, langt høyere enn andelen kommuner med høy gjeld.

En forklaring på forskjellene i veiledning kan være at mens noen embeter først og fremst veileder når kommunene etterspør det, har andre en mer tilbudsstyrt veiledning. En annen forklaring kan være at veiledningen ikke er rettet særskilt mot kommunene med høy gjeld, men mot kommuner som er i eller beveger seg mot økonomisk ubalanse, og at veiledningen dermed favner videre enn selve gjeldssituasjonen.

Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at mange embeter med få kommuner med høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom (og få ROBEK kommuner) gir like mye tilbud om ulike typer veiledningstiltak (kurs og opplæring, skriftlig tilbakemelding på årsbudsjett, økonomiske analyser og kommunebesøk) som embeter med mange slike kommuner.

7 I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig?

7.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemidler for oppfølging av kommuneøkonomien

Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemidler for oppfølging av kommuneøkonomien er forvaltning av kommuneloven med forskrifter, lov- og forskriftsfortolkninger, veiledning om kommuneøkonomi og oppfølging av Fylkesmannens oppgaver med kontroll og veiledning av kommunene.

Departementet er medlem av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS).¹⁰⁸ Foreningens hovedoppgave er å utarbeide og utgi rammeverk og standarder for god kommunal regnskapsskikk i henhold til økonomireglene i kommuneloven og å fortolke prinsipielle spørsmål i tilknytning til avgitte standarder.

Styringssignalene til Fylkesmannen gis gjennom tildelingsbrev, embetsoppdrag, dialogmøter og fagdager. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet har embetsoppdraget de siste årene blitt spisset mot kommuner med dårlig økonomi. Departementet er opptatt av at færrest mulig kommuner skal havne i økonomisk ubalanse, noe kravet om at Fylkesmannen særskilt skal følge opp kommuner som står i fare for å komme i økonomisk ubalanse, er et uttrykk for.

Departementet gir ut rundskriv om statlige overføringer og reguleringer av kommunesektoren og om lov- og forskriftsfortolkninger. Departementet gir videre svar til kommunene og fylkesmennene om tolkninger av kommuneloven. Omfanget av skriftlige henvendelser fra enkeltkommuner til departementet med spørsmål om fortolkning av økonomibestemmelsene i kommuneloven er relativt beskjedent og dessuten vesentlig redusert de siste ti årene. De siste årene har antall henvendelser ligget på rundt ti i året. Det kommer få spørsmål knyttet til låneopptak og lånegjeld.¹⁰⁹

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i de senere år gitt ut to veiledere om kommuneøkonomi. I 2011 kom veilederen om "*Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet*", og i 2013 veilederen "*Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*". I veilederen om økonomiplanlegging beskriver departementet hvilke krav økonomiplanen skal oppfylle, og hvordan kommunen skal sikre at kravene ivaretas.¹¹⁰ I intervju opplyser Kommunal- og moderniseringsdepartementet at bakgrunnen for utgivelsen var at departementet har erfart at arbeidet med økonomiplanen i mange kommuner har vært nedprioritert. Gjennom veilederen ønsket departementet å løfte den mer langsiktige økonomiplanleggingen i kommunene. Veilederen retter seg først og fremst inn mot kommunene med de svakeste økonomiplanene.

Departementet har ikke laget noen veiledere som særskilt omhandler låneopptak eller gjeldsnivå. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har heller ikke gitt signaler om hva som bør være øvre grense for en kommunes gjeld. Departementet mener det er lite hensiktsmessig å sette et generelt gjeldstak, fordi det er en rekke forhold som påvirker hvor mye gjeld en kommune tåler, blant andre kommunens inntektssituasjon.

108) De andre medlemmene er Kulturdepartementet, KS, Norges kommunerevisorforbund (NKRF) og [Norges kommuner- og kommuneøkonoms forbund \(NKK\)](#).

109) Intervju Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

110) Kommunal- og regionaldepartementet (2013), s. 29.

Departementet viser til at noen kommuner har vedtatt egne handlingsregler for å hindre at gjeldsnivået øker.¹¹¹ Spørreundersøkelsen til økonomisjefene viser at i underkant av én av seks kommuner har satt en slik grense.

KS advarer i en rapport om at høye investeringer og sterk gjeldsvekst, sammen med høy befolkningsvekst, bygger en bølge som kan true kommuneøkonomien.¹¹² KS viser videre til at staten har et delansvar for utviklingen som ligger bak kommunenes opplåning ved at staten legger føringer for kvaliteten på tjenestetilbudet og bestemmer rammene for kommunesektorens inntekter.¹¹³ I intervju viser KS til at kommunegjelden også er et problem for staten, men at staten mangler verktøy til å styre den. Dersom kommuner misligholder gjelden eller må begrense aktiviteten som følge av økt gjeldsbelastning, kan det få konsekvenser for hele samfunnsøkonomien.¹¹⁴

Kommunal- og moderniseringsdepartementet understreker i intervju at kommunene har ansvar for sin egen økonomiske situasjon, og for å levere lovpålagte tjenester. Departementet viser til styringsforholdet mellom stat og kommune, og påpeker betydningen av at kommunene ikke fratas ansvaret for egen økonomi. Departementet mener videre at det i utgangspunktet ikke finnes noen objektiv god grunn til at en kommune skal komme i økonomisk ubalanse, ettersom kommunenes utgifter skal dekkes inn gjennom inntektssystemet. Ifølge departementet skyldes økonomisk ubalanse i de fleste tilfeller dårlig økonomistyring i kommunen.¹¹⁵

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser imidlertid at dersom vekstutsiktene er svake og rentenivået høyt, kan gjeldsbyrden bli tung å bære for kommunene. Det er derfor viktig å følge med både på gjeldsnivå og gjeldsutvikling.¹¹⁶

Departementet viser til at gjeldsbelastningen i kommunene vil kunne få konsekvenser for staten, ved at staten i siste instans har ansvar for kommunesektoren, og staten kan ikke se på at kommunenes økonomiske situasjon i for stor grad går ut over tjenestetilbudet. Departementet påpeker samtidig at terskelen for å gripe inn er høy, og at det vil gi uheldige signaler dersom staten blir nødt til å redde mange kommuner som følge av høy gjeldsbelastning.¹¹⁷

Departementet viser i brev til at etter kommuneloven kan ikke kommuner gå konkurs. Staten står i siste instans bak kommunene, og kommunene har tilgang til lånemarkeder der de kan utnytte kredittverdigheten staten har. I dette kan det ligge en fristelse til å låne for mye. Dersom en kommune låner mer enn den har budsjettmessig dekning for, slik at den kommer i økonomisk ubalanse, griper imidlertid staten inn gjennom ROBEK-ordningen.¹¹⁸

7.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementets innhenting og bruk av styringsinformasjon

Gjennom KOSTRA får Kommunal- og moderniseringsdepartementet styringsinformasjon om virksomheten i kommunene, inkludert informasjon om økonomiske nøkkeltall, ressursbruk og kommunale tjenester. Departementet mener at KOSTRA gir god nok informasjon om gjeldsnivået i kommunal sektor.¹¹⁹

111) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

112) KS 2/2012.

113) KS 2/2014.

114) Intervju med KS.

115) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

116) Kommunal- og regionaldepartementet, april 2013; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, brev av 28.10.2014

117) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

118) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, brev av 28.10.2014

119) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet får også informasjon om den økonomiske situasjonen i kommunene fra Teknisk beregningsutvalg (TBU), som er et parts-sammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene. Utvalget er sammensatt av medlemmer fra blant annet KS, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå. Kommunal- og moderniseringsdepartementet leder utvalgets sekretariat.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet benytter noen ganger fylkesmanns-embetene som kanal for å innhente opplysninger om situasjonen i kommunene og effektene av regelverket. Departementet har for eksempel brukt Fylkesmannen for å få informasjon om omfanget av kommunale garantier og om andelen kommunegjeld som er renteeksponert.

Høsten 2012 innhentet departementet statusrapporter om ROBEK-kommunene fra samtlige fylkesmannsembeter. Embetene ble blant annet bedt om å rapportere om årsaker til at kommuner i embetet er registrert i ROBEK, og hvilke virkemidler som etter embetenes vurdering fungerer best i oppfølgingen av kommuner i økonomisk ubalanse. Informasjonen som framkom har vært et tema på en av fagdagene i kommuneøkonomi, og er overlevert kommunelovutvalget som innspill til deres arbeid.¹²⁰

Den ordinære rapporteringen fra fylkesmanns-embetene gjennomføres i Fylkesmannens årsrapport. En gjennomgang av årsrapportene fra fylkesmanns-embetene for 2011, 2012 og 2013 viser at det rapporteres om antall ROBEK-kommuner, og inn- og utmeldinger av ROBEK. Videre rapporteres det om *antall* lovlighetskontroller av budsjettvedtak, *hvor mange* lånevedtak og garantivedtak som er behandlet, og hvilke veiledningstiltak som er gjennomført. Rapporteringen ut over dette varierer fra embete til embete, i både innhold og omfang.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennom fylkesmanns-embetene innhentet informasjon om hvorvidt kommunene har vedtatt et finansreglement. Departementet har imidlertid ikke særskilt fulgt opp at kravet om administrasjonens rapportering til kommunestyret om finansforvaltning, inklusiv om gjeldsforvaltning, etterleves i kommunene. Departementet viser i intervju til at det på generelt grunnlag forutsettes at kommunene og fylkesmanns-embetene følger opp endringer i lov og forskrift. Ut over dette har departementet ingen egne rutiner for oppfølging av regelverket.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke systematisk innhentet informasjon om hvordan de kommunale styringsdokumentene fungerer. Fylkesmannen går hvert år gjennom kommunenes årsbudsjett og økonomiplaner, og har dermed mye informasjon om utforming, innhold og bruk av styringsdokumentene som departementet har mulighet til å innhente.

Gjennom rollen som forvalter av kommuneloven har Kommunal- og moderniseringsdepartementet ansvar for å vurdere om regelverket er formålstjenlig. Flere av økonomibestemmelsene i kommuneloven ble endret i 2000, da det blant annet ble innført en bestemmelse om *betinget* statlig godkjenning og kontroll etter nærmere angitte vilkår for økonomisk ubalanse (ROBEK-ordningen). Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte alle kommuner ha slik godkjenning fra departementet (Fylkesmannen). Bakgrunnen for å rette den statlige kontrollen og godkjenningen mer direkte mot kommuner i økonomiske vanskeligheter var dels å tydeliggjøre kommunenes eget ansvar for økonomien, dels at utbyttet av kontrollen

120) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

ble vurdert som lite holdt opp mot de ressursene departementet og fylkesmennene la ned i arbeidet.¹²¹ Det ble lagt vekt på at endringene skulle føre til en forenkling av regelverket, øke kompetansen i kommunene og fremme sunn økonomiforvaltning i kommunene.¹²²

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke gjennomført noen helhetlig evaluering av endringene i kommunelovens økonomibestemmelser etter at disse trådte i kraft i 2001. I intervju opplyser departementet at det gjennom enkeltsaker og spørsmål om lovfortolkninger likevel har fått inn noe informasjon om hvordan regelverket fungerer i kommunene. Departementet viser også til kommunelovutvalget som nå er satt ned. En viktig del av utvalgets arbeid vil være å gjennomgå økonomibestemmelsene.

121) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 177.

122) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), s. 20–22.

8 Vurderinger

8.1 Hver sjette kommune hadde en lite bærekraftig gjeldsbelastning i 2013

Kommunenes gjeldsnivå har økt fra 60 til 76 prosent av inntektene i løpet av de siste ti årene, som følge av høyt investeringsnivå og høy grad av lånefinansiering. I 2013 hadde 160 kommuner et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene, og av disse hadde 41 kommuner et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene.

Det økte gjeldsnivået har ført til at kommunenes rente- og avdragsutgifter har økt, selv om lave renter og bruk av minimumsavdrag har bidratt til å begrense belastningen på kommunenes budsjetter og regnskaper.

Høy gjeld er ikke nødvendigvis et problem, dersom kommunene har forutsetninger for å betjene den samlede gjelden på både kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere. Det er ikke et mål at kommunene skal ha så lav gjeld som mulig hvis det for eksempel betyr at de ikke ivaretar nødvendige utbygginger eller vedlikehold av bygningsmassen.

Undersøkelsen viser at i 2013 hadde om lag hver sjette kommune (73 kommuner) en kombinasjon av høy gjeld, svakt driftsresultat og liten økonomisk buffer i form av disposisjonsfond. Nærmere bestemt hadde disse kommunene et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene, et driftsresultat på under 3 prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Disse kommunene har et begrenset økonomisk handlingsrom til å møte økte renteutgifter eller andre økte utgifter med.

Det framkommer av analysene at disse kommunene i gjennomsnitt hadde tre ganger så høy rentekspontert gjeld som de øvrige kommunene, dvs. gjeld som gjenstår når lån til VAR-området (vann-, avløps- og renovasjonsområdet)¹²³ og lån med statlige rentekompensasjonsordninger er trukket fra. Det betyr at disse kommunene er mer sårbare for renteøkninger enn de øvrige kommunene. Videre benytter disse kommunene i større grad minimumsavdrag på sine lån enn de øvrige kommunene. Kommuner som har budsjetter med minimumsavdrag har ikke mulighet til å redusere avdragene dersom renten stiger.

Blant de 73 kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, er det variasjon i driftsresultat og disposisjonsfond. Noen av kommunene har et driftsresultat på under en prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under to prosent av inntektene, og har dermed et svært begrenset økonomisk handlingsrom og vil være svært utsatte ved en renteøkning. Noen av kommunene har derimot et driftsresultat på mellom en og tre prosent av inntektene og et disposisjonsfond mellom to og fem prosent av inntektene, og er noe mindre utsatt. Innenfor gruppen varierer også gjeldsnivået fra 75 prosent av inntektene til 140 prosent av inntektene. Det vil følgelig variere hvor utsatte disse kommunene er. Nøyaktig hvor utsatte de er avhenger også av andre forhold som kan påvirke kommunenes muligheter for inntektsøkning eller kostnadsreduksjon.

Mange av kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og begrenset økonomisk handlingsrom er såkalte senterkommuner, dvs. kommuner som har et selvstendig tettsted av en viss størrelse og et pendlingsomland rundt dette tettstedet. Mens 40 prosent

¹²³) Utgifter til avdrag og renter på investeringer innen vann, avløp og renovasjon dekkes av brukergebyrer

av disse kommunene er senterkommuner, er det samme tilfellet for 20 prosent av de øvrige kommunene. Videre er det en noe større andel av disse kommunene som er mellomstore og store kommuner, enn det er blant de øvrige kommunene. Til sammen bor i underkant av én million innbyggere, eller én av fem innbyggere, i en kommune med en kombinasjon av høy gjeld og begrenset handlingsrom.

Selv om det er store kommunevise variasjoner både i gjeldsnivå og økonomisk handlingsrom til å kunne betjene gjeld, gir det økte gjeldsnivået i kommunene grunn til bekymring. Det er risiko for at kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og begrenset handlingsrom ikke vil klare å håndtere gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere.

Gjeldsbelastningen i disse kommunene framstår derfor som lite bærekraftig.

8.2 Det er risiko for at flere kommuner vil få en lite bærekraftig gjeldsbelastning

Undersøkelsen viser at gjeldsnivået vil øke ytterligere. To av tre kommuner har planlagt med høyere gjeldsnivå i 2017 enn i 2013. Blant kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og begrenset økonomisk handlingsrom har bortimot halvparten planlagt med høyere gjeld i 2017. Økt lånegjeld vil påvirke kommunenes rente- og avdragsutgifter og dermed kommunenes framtidige driftsresultater, noe som igjen kan påvirke muligheten for avsetninger til fond og egenfinansiering av investeringer.

Risikoen ved høy gjeld knytter seg særlig til framtidige renteøkninger. Det er likevel ikke all gjeld som innebærer renterisiko for kommunene. En renteøkning på lån innenfor VAR-området vil bli dekket av økte gebyrer for kommunens innbyggere. I tillegg vil staten gjennom ulike rentekompensasjonsordninger dekke økninger i kommunenes estimerte renteutgifter på lån til en del investeringer i skoler, kirkebygg og sykehjem. I 2013 var om lag halvparten av kommunenes lånegjeld renteeksponert.

Som andel av kommunenes inntekter har den renteeksponerte delen av kommunenes gjeld økt fra 9 prosent av inntektene i 2006 til 30 prosent av inntektene i 2013.

I tillegg har det betydning i hvor stor grad kommunene selv har sikret gjelden sin. De fleste kommunene har bundet renten på deler av gjelden, men rentesikringsavtalene er relativt kortvarige.

Videre benytter mange kommuner minimumsavdrag ved nedbetaling av gjelden, og har dermed ikke mulighet til å redusere avdragene for å lette belastningen ved en eventuell renteøkning. Bruk av minimumsavdrag letter gjeldsbelastningen på kort sikt, men øker risikoen på lengre sikt.

Gitt at det ikke er andre forhold som påvirker kommunenes muligheter til å øke inntektene eller redusere utgiftene, er det stor risiko for at flere kommuner vil få en lite bærekraftig gjeldsbelastning. Dersom gjeldsøkningen fortsetter, og særlig dersom rentenivået øker, er risikoen spesielt stor. En renteøkning vil samtidig forverre situasjonen for de kommunene som allerede har et begrenset økonomisk handlingsrom. Samtidig vil noen kommuner kunne tjene på en renteoppgang. En renteøkning kan også føre til at kommunene får økt avkastning på pensjonsmidler avsatt i fond og dermed lavere pensjonskostnader på lang sikt, noe som vil redusere belastningen på kommunenes budsjetter.

Prinsippet om en bærekraftig økonomisk utvikling er ikke til hinder for at kommunale investeringer kan lånefinansieres. Det er i tråd med bærekraftprinsippet at rente- og avdragsutgifter til investeringer i bygg og anlegg fordeles over de generasjoner som bruker anleggene. Men kommuner med lite økonomisk handlingsrom som tar opp store lån når rentenivået er lavt, med risiko for framtidig renteøkning, kan komme til å skyve belastningen over på framtidige generasjoner. Det kan få konsekvenser for kommunenes evne til å løse framtidige velferdsoppgaver, og kan følgelig være i konflikt med bærekraftprinsippet.

8.3 Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om kommunens gjeldsbelastning i sentrale styringsdokumenter

Undersøkelsen viser at mange av kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om kommunens gjeldsbelastning gjennom lovpålagte styringsdokumenter. En gjennomgang av årsbudsjettet/økonomiplanen og årsrapporten/finansrapporten i 41 kommuner med et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene viser at kommunestyrene får noe faktainformasjon om gjeldsnivået, men at styringsdokumentene inneholder få vurderinger av kommunens gjeldssituasjon.

Årsbudsjettet/økonomiplanen er sentrale plandokumenter og skal fungere som effektive styringsverktøy for kommunestyret, og årsrapporten skal gi opplysninger som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling. Disse styringsdokumentene må være fullstendige og oversiktlige slik at det blant annet framgår klart hvorvidt det er sikret finansiering av tiltak innenfor kommunenes inntektsrammer.

Undersøkelsen viser at de fleste kommunene presenterer noe fakta om lånegjelden i enten årsrapporten eller årsbudsjettet, men færre omtaler sentrale faktaopplysninger som gjeldsnivå, hva gjelden koster kommunen, eller hvilke muligheter kommunen har til å betjene gjelden, i begge styringsdokumentene. De fleste kommunestyrer behandler årsrapporten i juni og budsjettet i desember, og begge dokumentene bør inneholde utfyllende fakta og vurderinger av sentrale forhold knyttet til kommunens gjeldsnivå. Videre har få kommuner informasjon om sentrale nøkkeltall som gjeldsnivå, rente- og avdragsutgifter og størrelsen på disposisjonsfondet i samme dokument. Det kan føre til at det blir vanskelig for kommunestyrene å få oversikt over kommunens gjeldsbelastning og konsekvensene av denne.

Om lag halvparten av kommunene har vurderinger av sentrale nøkkeltall knyttet til kommunens gjeldssituasjon i enten årsrapporten eller årsbudsjettet, men svært få har slike vurderinger i begge styringsdokumentene. Videre er en del av vurderingene som er gjort i styringsdokumentene lite informative. Svært få kommuner omtaler hvilke konsekvenser gjelden kan få for kommunen.

Det ligger til administrasjonssjefens utredningsansvar å legge fram fakta og vurderinger i disse dokumentene. Kommunestyret har på sin side et særlig ansvar for å vurdere konsekvensene av låneopptak for kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon basert på administrasjonens utredning. Et godt beslutningsgrunnlag, med faktainformasjon og vurderinger, er en viktig forutsetning for å fatte gode beslutninger om investeringer og låneopptak.

Administrasjonssjefen skal minst to ganger i året og etter utgangen av året legge fram rapporter for kommunestyret som viser status og utvikling for kommunens finansforvaltning, inkludert forvaltningen av kommunens lånegjeld. Bare halvparten av kommunene med et gjeldsnivå på over 100 prosent kunne på forespørsel oversende

finansrapporten for 2012. Det viser at halvparten av kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå ikke mottok lovpålagt rapportering om gjeldsforvaltning i 2012.

De lovpålagte styringsdokumentene årsbudsjett, økonomiplan, årsrapport og finansrapport skal være effektive styringsredskap for kommunestyret. Stortinget har understreket at kommunestyret er avhengig av tilstrekkelig informasjon dersom de skal kunne gripe inn, prioritere eller gjøre nødvendige endringer. Dersom disse styringsdokumentene ikke inneholder informasjon om sentrale økonomiske nøkkeltall og vurderinger av disse, kan det bli vanskelig for kommunestyrene å få oversikt over kommunens gjeldsbelastning og konsekvenser av gjelden. Det kan blant annet føre til at kommunestyrene vedtar låneopptak som på sikt ikke vil være bærekraftige.

8.4 Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig

Kommuner som kommer i økonomisk ubalanse blir registrert i ROBEK og underlagt et system for statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser. Overfor disse kommunene skal Fylkesmannen føre kontroll med budsjettvedtak og godkjenne låneopptak.

Ordningen med statlig godkjenning av låneopptak for ROBEK-kommuner er det eneste virkemiddelet som er direkte rettet mot kommunenes gjeldsbelastning. Undersøkelsen viser at de fleste søknader om låneopptak i ROBEK-kommuner godkjennes. Det kan skyldes at fylkesmennene er i dialog med kommunene i forkant av lånesøknader og at registrering i ROBEK virker disiplinerende på kommunenes låneopptak.

For kommuner utenfor ROBEK er Fylkesmannens generelle veiledning det mest sentrale virkemiddelet. Fylkesmannen skal veilede kommunene om økonomiplanlegging og budsjettering, og ha en strategi for oppfølging av kommuner som står i fare for ROBEK-innmelding.

Undersøkelsen viser at det er til dels store variasjoner mellom fylkesmannsembetenes veiledning av kommunene, når det gjelder både innhold og omfang. Det ser ikke ut til å være noen spesielle grunner til forskjellene, for eksempel andel av ROBEK-kommuner eller andel kommuner med høy gjeld i fylket. Fylkesmannsembeter med få kommuner med høy gjeld og få ROBEK-kommuner tilbyr like mange veiledningstiltak som fylker med mange slike kommuner. Forskjellene i veiledning gjenspeiler trolig heller de ulike embetenes strategi for veiledning og lokale tilpasninger i veiledningen. Det kan være en fordel at fylkesmannsembetene har stor frihet til å tilpasse veiledningen til behovene i egne kommuner. Samtidig gir noen av embetene uttrykk for at departementets krav til veiledning er lite presist formulert.

Fylkesmannens virkemidler er i hovedsak rettet mot kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse og er registrert i ROBEK, inkludert ordningen med statlig godkjenning av låneopptak. Fylkesmannen har ingen andre virkemidler rettet direkte mot gjeldsbelastningen i kommunene. Indirekte kan imidlertid ROBEK-ordningen ha betydning for gjeldsbelastningen ved at staten griper inn dersom kommunene låner mer enn de har budsjettmessig dekning for, og ikke klarer å overholde balansekravet.

Mange av kommunene som har opparbeidet seg en høy gjeld i kombinasjon med at de har svake resultater og lite midler avsatt i disposisjonsfond er ikke registrert i ROBEK, og det er per i dag ingen andre statlige virkemidler rettet mot slike

kommuner enn Fylkesmannens veiledning. Dette tyder på at Fylkesmannens kontroll og veiledning i begrenset grad bidrar til en bærekraftig gjeldsbelastning.

8.5 Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk bidrar i liten grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig

Det kommunale selvstyret innebærer at hver enkelt kommune har ansvar for sin egen økonomiske situasjon. Samtidig har Kommunal – og moderniseringsdepartementet det overordnede ansvaret for kommunal sektor. Det innebærer et ansvar for å gi kommunene gode og forutsigbare rammebetingelser, og for å tilrettelegge for en bærekraftig økonomistyring.

Departementets viktigste virkemidler er forvaltning av kommuneloven med forskrifter, lov- og forskriftsfortolkninger, veiledning om kommuneøkonomi og oppfølging av Fylkesmannens oppgaver med kontroll og veiledning av kommunene.

Kommunene er gitt et selvstendig ansvar for å utarbeide og vedta økonomiplaner, årsbudsjetter og årsrapporter. Samtidig har Kommunal- og moderniseringsdepartementet ansvaret for regelverket som stiller krav til disse dokumentene og for veiledning av kommunenes økonomiforvaltning. Departementet har dermed et overordnet ansvar for at de lovpålagte kommunale styringsdokumentene fungerer etter intensjonene i kommuneloven.

Kommunal – og moderniseringsdepartementet har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om hvordan de kommunale styringsdokumentene fungerer. Uten tilstrekkelig kunnskap kan ikke departementet ivareta sitt ansvar for at styringsdokumentene fungerer etter intensjonene. Undersøkelsen viser at mange kommuner med høy gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport, noe som tilsier at det kan være behov for statlige initiativ for å sikre tilstrekkelig kvalitet i disse dokumentene.

For å sikre en bærekraftig økonomisk utvikling er det i kommuneloven satt noen handlingsregler som begrenser kommunenes handlefrihet, som kravet om balanse i driftsregnskapet, skillet mellom drift og investering i budsjett og regnskap og at kommunene kun kan ta opp lån for å finansiere investeringer av varig verdi. Disse handlingsreglene er viktige, men ikke tilstrekkelige, virkemidler for å bidra til en bærekraftig økonomisk utvikling i kommunene.

I tillegg har staten opprettet ordningen med ROBEK, der kommuner i økonomisk ubalanse kommer under statlig kontroll. ROBEK-ordningen fungerer som et sikkerhetsnett for å fange opp kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse, og bidrar til å hjelpe disse kommunene med å få økonomien i balanse. Gjennom ROBEK kan staten sikre at kommunene har budsjettmessig dekning for sine utgifter, men ordningen sikrer ikke direkte at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig nok til å ivareta tjenestetilbudet.

Om lag hver sjettede kommune har høy gjeld, svake resultater og lite midler avsatt i disposisjonsfond. Disse kommunene har et lite økonomisk handlingsrom, og en renteøkning eller annen utgiftsøkning, vil kunne medføre at det må kuttes i det kommunale tjenestetilbudet. Mange av disse kommunene fyller ikke kravene for ROBEK-registrering. Det er per i dag ingen andre statlige virkemidler rettet mot slike kommuner utenfor ROBEK enn Fylkesmannens veiledning.

Gjeldssituasjonen i noen kommuner gir grunn til bekymring, og det er en risiko for at flere kommuner kan havne i en slik situasjon. Gjeldsbelastningen i kommunesektoren kan få konsekvenser for omfanget av og kvaliteten på kommunale tjenester som følger av den nasjonale politikken. Det er innbyggerne i de utsatte kommunene som vil rammes dersom tjenestetilbudet må kuttes som følge av økt gjeld. Men heller ikke nasjonale myndigheter vil være upåvirket dersom flere kommuner får alvorlige gjeldsproblemer. Staten har i siste instans et ansvar for kommunesektoren og kan ikke se på at gjeldsbelastningen i for stor grad går ut over kvaliteten på tjenestetilbudet. Gjeldsoppbyggingen i kommunene kan slik få konsekvenser for både den enkelte kommune, statens framtidige utgifter og samfunnsøkonomien som helhet.

Undersøkelsen viser at verken Kommunal- og moderniseringsdepartementets eller Fylkesmannens virkemidler er innrettet mot å følge opp kommuner utenfor ROBEK med en kombinasjon av høy gjeld og begrenset økonomisk handlingsrom. Det kan derfor være behov for å tilpasse virkemiddelbruken slik at den i større grad sikrer tilstrekkelig oppfølging av slike kommuner.

9 Referanser

Intervjuer

Det er gjennomført intervju med representanter for følgende aktører:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- KS
- Teknisk beregningsutvalg (TBU)
- Kommunalbanken
- Kommunal Landspensjonskasse (KLP)
- Agenda Kaupang
- Tre kommuner

Lover og forskrifter

- *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*
- *Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning.*
- *Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner).*
- *Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner).*
- *Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier*

Rapporter, utredninger og andre kilder

- Brundtlandkommisjonen (1987) *Our common future*. URL: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009) *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. TBU, november 2009.
- Telemarksforskning (2012) Økonomiske nøkkeltall i Drangedal kommune: Basert på en kartlegging blant Telemarkskommunene. TF-notat nr. 43/2012.
- KS, Kommunene og norsk økonomi 2/2012 *Bølgene som kan velte kommuneøkonomien*.
- *Fylkesmennenes embetsvise rapportering om status for ROBEK-kommuner 2012*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2013) *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. TBU, april 2013.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2013) *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. TBU, november 2013.
- Kommunalbanken AS, årsrapport 2013.
- KS, Kommunene og norsk økonomi 1/2013 *Et løft for samferdsel*.
- Fylkesmennenes embetsvise årsrapporter til Kommunal- og regionaldepartementet 2013.
- KS, regnskapsundersøkelse 2013.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. TBU, mai 2014.
- KS, Kommunene og norsk økonomi 1/2014 *Samferdsel og kryssende hensyn*.
- KS, Kommunene og norsk økonomi 2/2014 *Lave renter – en gjeldsfelle*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. TBU, november 2014
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, brev av 28.10.2014

Retningslinjer, rammeverk, veiledere

- GKRS (2011) *Kommuneregnskapet – Rammeverk og grunnleggende prinsipper*.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012) *Tildelingsbrev 2012 Kapittel 1510. Fylkesmannsembetene*.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2013) *Tildelingsbrev 2013 Kapittel 1510. Fylkesmannsembetene*.

- Kommunal- og regionaldepartementet (2013) *Veileder. Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Tildelingsbrev 2014 Kapittel 525 Fylkesmannsembetene*.
- Embetsoppdrag 2012, 2013, 2014 62.2 *Økonomiforvaltning – veiledning*.
- Embetsoppdrag 2012, 2013, 2014 62.1 *Kontroll og godkjenning etter økonomibestemmelsene i kommuneloven*.

Stortingsdokumenter

- Innst. O. nr. 95 (1991–92) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.
- Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*
- Innst. O. nr. 82 (1999–2000) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*
- St.prp. nr. 64 (2003–2004) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*.
- Prop. 1 S (2011–2012) *For budsjettåret 2012*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2012–2013) *For budsjettåret 2013*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Innst. 264 S (2012–2013) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål*.
- Innst. 500 S (2012–2013) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2014*.
- Prop. 146 S (2012–2013) *Kommuneproposisjonen 2014*.
- Prop. 1 S (2013–2014) *For budsjettåret 2014*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

10 Begrepsforklaringer

Avsetninger	Avsetninger er midler kommunen har satt av til en spesifikk framtidig utgift eller til et fond.
Brutto driftsinntekter	Brutto driftsinntekter er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrer/salgs- og leieinntekter.
Bærekraft	En bærekraftig utvikling imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstille sine behov. En bærekraftig økonomisk utvikling omtales også som det finansielle ansvarsprinsipp.
Det finansielle ansvarsprinsipp	Dette prinsippet innebærer at kostnadene ved å produsere tjenester skal dekkes av dem som har nytte av tjenestene, og ikke forskyves til senere generasjoner.
Disposisjonsfond	Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drift og investeringer. Disposisjonsfondet sier noe om hvor stor økonomisk buffer kommunene har for sin løpende drift.
Formuesbevaringsprinsippet	Formuesbevaringsprinsippet går ut på at en kommunes tjenstenivå ikke skal opprettholdes eller økes ved å bygge ned formuen. Prinsippet er ikke regulert i kommuneloven, men forutsettes ivaretatt gjennom et sett med handlingsregler som samlet legger begrensninger på kommunenes økonomiske disposisjoner, inkludert balansekravet, skillet mellom drift og investering, begrensninger i bruk av lånemidler og regler for nedbetaling av gjeld.
Gjeldsbelastning	Gjeldsbelastning er de forpliktelsene kommunen har i form av lån med rente- og avdragsutgifter som vil påvirke kommunens framtidige økonomiske handlingsrom.
Gjeldsnivå	Gjeldsnivå er netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter.
Konserntall i KOSTRA	Konserntall i KOSTRA omfatter regnskapstall fra kommuneregnskapet og regnskapene fra kommunale foretak, interkommunale samarbeid og interkommunale selskaper. Tallene viser resultater uavhengig av organisering.
Korrigert netto driftsresultat	Med utgangspunkt i prinsippet om formuesbevaring korrigerer TBU netto driftsresultat for kapitalslit og netto inflasjonsgevinst på gjeld.
Minimumsavdrag	Minimumsavdrag er det minste lovlige årlige avdraget på kommunens samlede gjeld. Gjelden skal avdras planmessig og med like årlige avdrag. Prinsippet er knyttet til forholdet mellom levetiden på kommunens eiendeler av varig verdi og den gjennomsnittlige løpetiden på kommunens innlån.

Netto driftsresultat	Netto driftsresultat viser over- eller underskudd for året, dvs. driftsutgifter minus driftsinntekter, etter at renter og avdrag er betalt. Netto driftsresultat er et uttrykk for hva kommunen har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Forskjellen mellom brutto og netto driftsresultat viser hvor stor andel av kommunenes inntekter som går med til å betjene renter og avdrag.
Netto lånegjeld	Netto lånegjeld er langsiktig gjeld (eksklusiv pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån (formidlingslån og utlån av egne midler) og ubrukte lånemidler.
Premieavvik	Premieavvik er differansen mellom betalt pensjonspremie og beregnet netto pensjonskostnad. Premieavviket betegner avviket mellom det kommunen faktisk betaler til pensjonsselskapet i premie, og det som utgiftsføres i driftsregnskapet.

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at gjeldsnivået i kommunene har økt kraftig de siste ti årene. Det økte gjeldsnivået innebærer at en stadig større del av kommunenes økonomiske ressurser må benyttes til å betjene gjeld. Gjeldsoppbyggingen har også ført til at kommunenes økonomi er blitt mer sårbar for rente-økninger. Dersom rentenivået øker kan gjeldsbelastningen bli krevende for kommuneøkonomien og påvirke kommunenes muligheter til å ivareta den nasjonale politikken på vesentlige velferdsområder.



Hovedfunn

- Om lag hver sjette kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.
- Det er risiko for at flere kommuner kan få en lite bærekraftig gjeldsbelastning på sikt.
- Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene.
- Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er i liten grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

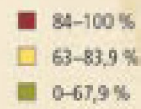
Utvikling i inntekter og gjeld, 2004–2013, faste 2013 priser*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Økning
Brutto driftsinntekter i mrd. kroner**	209	218	233	244	254	274	280	294	313	322	54 %
Netto lånegjeld i mrd. kroner***	124	136	143	155	171	188	203	217	233	244	97 %
Gjeldsnivå	60 %	63 %	62 %	64 %	67 %	69 %	73 %	74 %	74 %	76 %	

* Tallene er omregnet til fast 2013-verdi ved hjelp av Norges Banks priskalkulator.
** Brutto driftsinntekter er summen av statlige overføringer (rammetilskudd og andre overføringer), skatteinntekter, salgs- og leieinntekter og inntekter fra andre kommuner.
*** Netto lånegjeld er langsiktig gjeld (eksklusiv pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån (formidlingslån og utlån av egne midler) og ubrukte lånemidler.

Kilde: SSB (KOSTRA), Konsern, landet utenom Oslo

Samlet gjeldsnivå kommuner, per fylke, 2013



Fylke	Gjeldsnivå
1 Østfold	76
2 Akershus	83
3 Oslo	38
4 Hedmark	67
5 Oppland	58
6 Buskerud	65
7 Vestfold	65
8 Telemark	76
9 Aust-Agder	87
10 Vest-Agder	93
11 Rogaland	61
12 Hordaland	73
14 Sogn og Fjordane	72
15 Møre og Romsdal	90
16 Sør-Trøndelag	87
17 Nord-Trøndelag	77
18 Nordland	72
19 Troms	90
20 Finnmark	93

Anbefalinger

Riksrevisjonen mener at det er behov for tiltak som kan bidra til en mer bærekraftig gjeldsbelastning, slik at kommunene kan betjene gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere.

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- iverksetter 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.
- vurderer om Fylkesmannens virkemidler i større grad kan bidra til å sikre en god kontroll og oppfølging av at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig.
- vurderer om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52