



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøking av
behandling og oppfølging av
Vik-brevet i Kommunal- og
regionaldepartementet
("Terra-saka")

Dokument nr. 3:11 (2007–2008)

5 064 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 216 2 577 634 492

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

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 20 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-001-2

Riksrevisjonens undersøking av
behandling og oppfølging av
Vik-brevet i Kommunal- og
regionaldepartementet
("Terra-saka")

Dokument nr. 3:11 (2007–2008)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument nr. 3:11 (2007–2008)
*Riksrevisjonens undersøkning av behandling og oppfølging av Vik-brevet
i Kommunal- og regionaldepartementet ("Terra-saka").*

Riksrevisjonen, 10. juni 2008.

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhald

1	Innleiing	7
2	Oppsummering av undersøkinga	7
2.1	Endringar i kommunelova og ny forskrift om finansforvaltning påla kommunane å etablere trygge rutinar for å vurdere og handtere finansiell risiko	8
2.2	Saksbehandlinga av Vik-brevet er godt dokumentert og kan etterprøvast, men kvalitetssikringa av saksbehandlinga var mangelfull	9
2.3	KRDs oppfølging av Vik-saka var ikkje tilfredsstillande	10
2.4	Vik kommune burde ha vore orientert om dei nye vurderingane i departementet	11
3	Riksrevisjonens merknader	12
4	Svar frå Kommunal- og regionaldepartementet	13
5	Uttale frå Riksrevisjonen	19
	Vedlegg: Rapport	23

Kommunal- og regionaldepartementet

Riksrevisjonens undersøking av behandling og oppfølginga av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet ("Terra-saka")

1 Innleiing

Vik kommune gjorde i 2001 ein avtale om finansielt sal av konsesjonskraftrettane til kommunen. Avtalen gjekk ut på at Vik kommune fekk utbetalt eit eingongsbeløp som kommunen investerte i verdipapir. Terra Fonds ASA (Terra) la til rette avtalen for kommunen.

Kommunerevisoren meinte at avtalen måtte likestillast med eit lån, og at avtalen dermed var i strid med kommunelova § 50. Spørsmålet vart reist for Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som la saka fram for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Departementet konkluderte med at avtalen ikkje var eit lån i brev av 20. september 2002 (Vik-brevet).

Terra nytta Vik-brevet i marknadsføringa si. Kommunane Hemnes, Hattfjelldal, Narvik, Rana, Bremanger, Haugesund og Kvinesdal gjorde avtalar med Terra og investerte vesentlege beløp i kompliserte finansielle produkt med uklar risiko-profil. Investeringane kom opp i om lag 1,5 mrd. kroner. Hausten 2007 vart det kjent at kommunane hadde gått på store tap.

Fylkesmennene gjennomførte lovlegkontroll og konkluderte med at dei involverte kommunane hadde brote kommunelova og sitt eige finansreglement da dei investerte i risikofylte finansielle produkt.

Det vart frå fleire hald stilt spørsmål ved KRDs rolle i Terra-saka. Ordførarar i Terra-kommunane uttalte at Vik-brevet gav kommunane grønt lys til å gjere dei omstridte investeringane, og at departementet måtte ha eit medansvar. For å kartlegge den rolla departementet spelte i Terra-saka, signaliserte statsråden i KRD at det kunne bli aktuelt med ei intern eller ekstern gransking av korleis departementet hadde handtert saka i 2002.

KRD bad i brev av 20. desember 2007 om vurdering frå Justis- og politidepartementet om konklusjonane i KRDs brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane var i tråd med kommunelova § 50. Lovavdelinga i Justis- og politidepartementet uttalte i brev til KRD 28. januar 2008 at forholdet Vik kommune hadde til DnB Markets,

etter deira meining må kallast eit "lån" etter kommunelova § 50.

I brev til KRD 23. januar 2008 varsla Riksrevisjonen at ein ville gjennomføre ei undersøking av måten departementet hadde behandla Vik-brevet på i 2002.

Formålet har vore å undersøkje KRDs behandling og oppfølging av brevet "Om finansielt sal av konsesjonskraft og forholdet til kommunelova §§ 50 nr. 1 og 59a nr. 1" av 20. september 2002.

Formålet er belyst ved hjelp av to problemstillingar:

- 1 I kor stor grad var behandlinga i Kommunal- og regionaldepartementet av Vik-brevet i samsvar med gjeldande rutinar og krava til god saksbehandling?
- 2 I kor stor grad har oppfølginga i Kommunal- og regionaldepartementet av Vik-brevet vore tilfredsstillande?

Utkast til rapport vart lagt fram for KRD i brev 18. april 2008, og KRD har komme med sine kommentarar i brev 5. mai 2008. Merknadene frå departementet til faktadelen av rapporten er gjennomgått og i all hovudsak tekne omsyn til. Kommentaraner er innarbeidd i punkt 2 nedanfor og i rapporten. Riksrevisjonens rapport om undersøkinga følgjer som trykt vedlegg.

2 Oppsummering av undersøkinga

For å belyse problemstillingane i undersøkinga og situasjonen frå tida før Vik-brevet vart behandla, er det gjennomført journal- og arkivsøk, intervju og dokumentanalyse. Dei viktigaste kjeldene for Riksrevisjonen til informasjon om korleis Kommunal- og regionaldepartementet behandla og følgde opp Vik-brevet, har vore saksdokumenta til departementet og intervju med leiarar og saksbehandlarar i departementet.

For å kartlegge saksbehandlinga og oppfølginga av Vik-brevet er 12 noverande og tidlegare medarbeidarar i KRD intervjuet. I tillegg er revisor Ingvar Linde i Sogn Revisjonsdistrikt intervjuet. Det har også vore gjennomført telefonsamtalar

og e-postkorrespondanse med enkelte rådmenn, økonomisjefar, ordførarar og kommunerevisorar i kommunar som har gjort eller har vurdert å gjere finansielle avtalar av den typen Vik kommune gjorde med Terra.

Dokumenta til departementet frå Vik-saka og andre saker der KRD har behandla kommunal økonomiforvaltning i tida både før og etter 2002, er gjennomgått for å dokumentere saksbehandlingen i departementet. Vidare er diverse rutineforklaringar, interne retningslinjer, interne notat, verksemdsplanar og kompetanseplanar i Kommunalavdelinga gjennomgått.

Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), forskrifta om finansforvaltninga i kommunar og fylkeskommunar og rundskriv frå KRD er gjennomgått for å få eit bilete av situasjonen i tida før Vik-brevet vart behandla.

For å finne ut korleis KRD følgde opp Vik-brevet, er det i tillegg kartlagt kva informasjon KRD hadde om omfanget av finansielle transaksjonar av den typen Vik kommune gjennomførte. For å dokumentere dette er mellom anna desse data nytta:

- notat og e-postar som ikkje er journalførte i KRD
- telefonsamtalar og e-postkorrespondanse med saksbehandlarar ved fylkesmannsembeta i Oslo og Akershus, Nordland, Sør-Trøndelag og Oppland
- møtereferat mellom KRD og økonomirådgivarar og -konsulentar hos fylkesmennene
- møtereferat frå fagkomiteen i Foreining for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)
- lovlegkontroll gjort av fylkesmenn
- innstillingar frå kontrollutval
- revisjonsmeldingar og revisjonsrapportar
- notat frå Telemarksforsking-Bø – TF-notat nr. 5/2005
- dokument frå Terra
- telefonsamtalar med medarbeidarar ved Advokatfirmaet Lund & Co DA
- telefonsamtale med Morten Hofstad, journalist i Finansavisen

KRD har ikkje gitt Riksrevisjonen sjølvstendig tilgang til saksarkivet til departementet. Departementet har grunnlagt dette med at Riksrevisjonen ikkje skulle få innsyn i regjeringsnotat (R-notat). Riksrevisjonen har fått høve til å søkje etter saker, men ikkje til å opne dokument i det elektroniske saksarkivet til departementet. Dette har

gjort at revisjonen har motteke kopiar av dokument eller saker ein har spurt etter, men har ikkje kunna kontrollere at all relevant informasjon er lagd fram.

I tilbakemeldinga si opplyser KRD at alle departement journalfører utkasta sine til R-notat, og at dei inngår i det elektroniske saksarkivet deira. Vidare blir det vist til Innst. O. nr. 54 (2003–2004), der fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler at innsynsretten til Riksrevisjonen ikkje omfattar notat som er knytte til interne politiske prosessar som R-notat. Dersom Riksrevisjonen hadde bede om innsyn i interne notat av denne typen, ville departementet ha sett det som nødvendig å vurdere innhaldet nærmare før dokumentet (eventuelt i sladda form) vart gitt til Riksrevisjonen. Dette var bakgrunnen for at Riksrevisjonen ikkje kunne få full tilgang til å opne enkeltokument i saksarkivet til departementet. Departementet understrekar at Riksrevisjonen har fått innsyn i alle dokument som det vart bede om, også interne dokument.

2.1 Endringar i kommunelova og ny forskrift om finansforvaltning påla kommunane å etablere trygge rutinar for å vurdere og handtere finansiell risiko

I 2000 vart det vedteke endringar i kommunelova. Kommunane fekk da større fridom og meir ansvar for si eiga finansforvaltning. Kommunale låneopptak måtte ikkje lenger ha godkjenning av departementet. Unntaket var kommunar i økonomisk ubalanse. Desse vart innmeld i Register om betinga godkjenning og kontroll (ROBEK) og trengde godkjenning av Fylkesmannen ved opptak av lån.

Fram til 2001 hadde kommunane, etter godkjenning, høve til å lånefinansiere innkjøp som var knytte til "kapitalformål". Omgrepet "kapitalformål" hadde inga presis avgrensing, noko som resulterte i mange tvilstilfelle og behov for tolkingar. Dei nye lånereglane i kommunelova tillet ikkje lenger låneopptak til kjøp av verdipapir fordi det vil vere usikkert korleis verdiane av dei vil utvikle seg.

I kommunelova kom det også reglar om at kommunane skal forvalte midlane slik at dei får tilfredsstillande avkastning, utan vesentleg finansiell risiko, og under omsyn til betalingsforpliktingar. Lova påla kommunestyret å gi reglar for finansforvaltninga i kommunen. Departementet presiserte i forskrift at desse reglane mellom

anna skal ta stilling til finansiell risiko, risikopreiking og rapporteringsrutinar.

Departementet følgde opp finansforskrifta ved at det bad fylkesmennene om å rapportere kva for kommunar som ikkje utarbeidde finansreglement. Departementet purra somme av desse kommunane og gjorde døme på gode reglement tilgjengelege på heimesida si.

I si tilbakemelding seier departementet at det har eit generelt ansvar for å rettleie om korleis ein skal forstå kommunelova. Departementet viser til at det ikkje har ansvar for å løyse konkrete enkeltsaker eller ta stilling til korleis kommunane skal bruke lova i eit konkret tilfelle, då dette ansvaret er delegert til Fylkesmannen. Fylkesmannen skal leggje fram prinsipielle tolkingsspørsmål for departementet etter å ha gitt si eiga vurdering først. Vidare uttaler departementet at deira vurderingar i lovtolkingsspørsmål berre er rettleiande, og at kommunane har eit sjølvstendig ansvar for å tolke kommunelova og rette seg etter denne.

2.2 Saksbehandlinga av Vik-brevet er godt dokumentert og kan etterprøvast, men kvalitetssikringa av saksbehandlinga var mangelfull

Kommunal- og regionaldepartementet mottok eit brev frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 25. juni 2002. Fylkesmannen ber departementet vurdere om ein avtale som Vik kommune hadde gjort med DnB Markets i juli 2001, er i strid med reglane i kommunelova om at kommunane ikkje kan lånefinansiere aksjekjøp, og regelen om at ROBEK-registrerte kommunar må ha godkjenning av departementet før låneopptak.

Bakgrunnen for saka var at Vik kommune hadde gjort avtalar som gjekk ut på at kommunen forskotterte framtidige konsesjonskraftinntekter og investerte beløpet i aksjemarknaden. Avtalane var lagde til rette av Terra. Ein av avtalepartane var DnB Markets som hadde utbetalt 69 mill. kroner mot at kommunen skulle betale tilbake 102 mill. kroner over ti år. Beløpet vart sett i eit kraftfond. Pengane skulle investerast i aksjemarknaden og nyttast til å kjøpe konsesjonskraft.

I vedlegga til Fylkesmannens brev følgde sju dokument. Eit av dokumenta som var utarbeidd av Terra 7. august 2001, gjorde greie for ulike modellar for korleis kommunar og fylkeskommunar kan synleggjere og maksimalisere verdiane frå konsesjonskraft. For den modellen Vik kommune hadde valt, rådde Terra til at lånet til kom-

munen burde svare til noverdien av bruttoverdien av konsesjonskrafta, og at ein del av lånet vart sett av til framtidig kjøp av konsesjonskraft.

Av undersøkinga går det fram at saksbehandlinga til departementet baserte seg på dokumenta som vart lagde fram i saka. Det vart ikkje bede om dei avtalane som faktisk var gjorde, eller om annan utfyllande informasjon. Det var ikkje kontakt mellom departementet og nokre av aktørane, dvs. Vik kommune og Terra, under behandlinga av Vik-saka.

Undersøkinga viser at saksbehandlinga av Vik-brevet er godt dokumentert og kan etterprøvast. I tråd med rutinane i departementet vart saka drøfta fleire gonger i ei rådgivande arbeidsgruppe, "mikrogruppa". Formålet med mikrogruppa er mellom anna å drøfte spørsmål om kommunal økonomiforvaltning. Denne behandlinga sikra breidd i saksbehandlinga ved at både juridisk og økonomisk seksjon i Kommunalavdelinga var involverte. Drøftingane i mikrogruppa munna ut i semje om at avtalen ikkje var eit lån. Etter drøftingane i mikrogruppa vart det skrive eit notat som låg til grunn for utarbeidinga av Vik-brevet.

Vik-saka var prinsipiell og vart behandla på eit for lågt nivå i departementet

Gjennom saksbehandlinga av Vik-brevet tok departementet for første gong stilling til avtalar om forskottering av inntekter frå konsesjonskraft. Saka må derfor ha framstått som prinsipiell for departementet, også i 2002. I notatet som var utarbeidd, står det: "Avtalen ligger i et grenseland hva angår om motivene til kommunen og realitetene i avtalen følger intensjonen i regelverket." I Vik-brevet gir departementet sjølv uttrykk for at ein er usikker. Brevet stiller spørsmål ved denne typen transaksjonar og uttaler at departementet vil vurdere om det er behov for regelendringar.

Undersøkinga viser at Vik-saka vart behandla på eit for lågt nivå i KRD. Reglane i departementet i samband med delegering av fullmakter tilseier at alle saker i Kommunalavdelinga i utgangspunktet er delegerte til seksjonane. Saker som inneber vurderingar og tilrådingar av prinsipiell karakter, skal normalt behandlast av ekspedisjonssjefen. Vidare skal saker av prinsipiell interesse leggjast fram for seksjonsleiaren før utsending. Etter innarbeidd praksis blir negative svar, brev i saker der vedtak i departementet går imot forslag frå kommunar og fylkeskommunar, vanlegvis lagde fram for ekspedisjonssjefen. Terskelen for å leggje saker fram for ekspedisjonssjefen er høgare

i saker der departementet er samd med kommunane.

Vik-saka vart avgjort av nestleiarer i kommunøkonomiseksjonen. Det er ingen informasjon som tyder på at saka har vore drøfta med ekspedisjonssjefen eller den politiske leiinga. Saka burde ha vore behandla av ekspedisjonssjefen med den formelle og faktiske kvalitetssikringa det ville ha ført til.

I tilbakemeldinga si erkjenner departementet at Vik-saka var prinsipiell og burde ha vorte behandla på eit høgare nivå. Elles hevdar departementet at vurderingane deira berre er rettleiande og er baserte på ei lovforståing ut frå ei enkelthending, gitte føresetnader og beste skjønn. Departementet meiner at kommunane, som eit sjølvstendig forvaltningsnivå, har eit sjølvstendig ansvar for å tolke kommunelova og rette seg etter denne.

Konklusjonen til departementet i Vik-brevet vart gjennom rundskriv H-15/03 av 1. juli 2003 distribuert til kommunar, fylkeskommunar og fylkesmenn som eit mønster på korleis lova skulle tolkast i tilsvarende saker. Den tvilen som kjem fram av Vik-brevet, vart det ikkje gitt uttrykk for i rundskrivet.

Det vart ikkje gjort noka ny vurdering av Vik-saka før det vart referert til henne i rundskrivet. Dette er i tråd med praksisen i departementet som inneber at saker det blir referert til i rundskriv, skal vere tilstrekkeleg kvalitetssikra ved den ordinære saksbehandlinga.

Departementet gjekk ikkje grundig nok inn i saksdokumenta

Undersøkinga viser at departementet brukte både den økonomiske og den juridiske kompetansen sin i saksbehandlinga, men at dei likevel ikkje gjekk grundig nok inn i saksopplysningane i 2002. Grunngivinga til departementet for å konkludere med at avtalen ikkje kunne likestilast med lån, var at konsesjonskraftinntektene dekte betalingsforpliktingane i avtalen, noko som innebar at avtalen ikkje ville fortrenge framtidig tenesteproduksjon.

Ved ein gjennomgang av saksopplysningane i 2006 oppdaga departementet sjølv at berre 31 mill. kroner av lånekostnadene på 102 mill. kroner var dekte inn av netto konsesjonskraftinntekter. Informasjon om dette var tilgjengeleg i vedlegg til brevet frå Fylkesmannen i Sogn og

Fjordane av 25. juni 2002. Dette kunne derfor ha vore oppdaga av departementet i 2002 dersom saksbehandlinga og kvalitetssikringa hadde vore grundigare.

I tilbakemeldinga si er departementet samd i at det i ettertid kan stillast spørsmål ved om saka vart behandla grundig nok sidan saksbehandlinga i 2002 ikkje fanga opp at avtalen var basert på bruttoverdien av dei framtidige konsesjonskraftinntektene.

Argumentasjonen i dokumenta til departementet er relevant med tanke på rettskjeldelæra

Gjennomgangen i denne undersøkinga av KRDs rundskriv og 15 brev gir ikkje grunnlag for å hevde at det er nokon systematisk svikt i korleis Kommunalavdelinga legg vekt på rettskilder.

Argumentasjonen i saksdokumenta i Vik-saka verkar også relevant ut frå rettskjeldelæra. KRDs drøftingar viser at departementet ikkje var i tvil om at avtalen gir dei same økonomiske realitetane som eit lån. Samstundes meinte KRD at finansielle avtalar som har dei same økonomiske realitetane som eit lån, burde likestillast med lån. Problemet for departementet er at det legg til grunn tolkingsmoment som blir vurderte som sterke nok til å seie at avtalen likevel ikkje var eit lån.

Departementet seier i svarbrevet sitt at slik ein der har forstått undersøkinga, gir ho ikkje grunn til å meine at rettskjeldebruken i KRD har vore prega av ikkje-rettslege omsyn, ei overdriven vektlegging av omsynet til det kommunale folkestyret eller på annan måte har vore av dårleg kvalitet. Departementet opplyser at det har vore ei intern drøfting som ikkje har avdekt usemje eller misoppfatningar i samband med relevansen og vektinga av dei ulike rettskjeldefaktorane ved lovtolking.

2.3 KRDs oppfølging av Vik-saka var ikkje tilfredsstillande

Undersøkinga viser at måten Kommunal- og regionaldepartementet følgde opp Vik-saka på, ikkje var tilfredsstillande. Departementet varsla ved Vik-brevet i 2002 at det ville vurdere å endre regelverket for å hindre den typen avtalar som Vik kommune hadde gjort. Denne oppgåva vart aldri gjort sjølv om departementet i perioden 2004–2006 fekk fleire førespurnader om behovet. I brev til Oppdal kommune 11. mars 2004 omtalar KRD ein finansiell avtale som Oppdal kommune vurderer å gjere, og som på viktige område

kan samanliknast med Vik-saka. Departementet uttalte at denne typen byte av kontantstraumar med ein kommersiell aktør ikkje vil vere i samsvar med intensjonane i kommunelova. Det viste til fråsegna det kom med i Vik-brevet, om at departementet skulle vurdere om det var nødvendig å avgrense bruken av slike finansielle avtalar. Inntil dette arbeidet var avslutta, var slike avtalar ikkje ulovlege.

I etterkant vart eit internt notat om problemstillinga drøfta i mikrogruppa. Det var usemje om denne typen avtalar burde likestillast med lån. Saka vart likevel ikkje behandla i linja eller på annan måte ført fram til formell avgjerd i departementet.

Hausten 2004 sende revisjonssjefen i Valdres kommunerevisjon ein e-post til ein medarbeidar i KRD. Det kom fram i e-posten at Vang kommune vurderte å gjere ein liknande avtale som Vik-brevet omhandlar. Kommunerevisoren forstod ikkje KRDs konklusjon i Vik-brevet, og spurde om dette brevet betyr at kommunane kan lånefinansiere kjøp av obligasjonar og aksjar generelt, eller om det er avgjerande kva kommunen stiller som sikkerheit for lånet. KRD svarer i ein e-post at ein har problem med å sjå at denne saka er vesentleg annleis enn Vik-saka. Det blir uttalt at departementet framleis har til vurdering om det for slike avtalar bør gjelde dei same kontrollmekanismane som lån fordi like realitetar bør behandlast likt.

I eit notat 8. mars 2005 frå Telemarksforsking-Bø blir det bede om at ein avklarar om den typen avtalar som Vik-saka omhandlar, er lovleg. Grunngevinga var at manglande avklaring skaper usikkerheit for kommunane. Behovet for avklaring vart stadfest da Fagkomiteen i Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) drøfta notatet i eit møte. I denne komiteen sat det ein medarbeidar frå KRD. Notatet vart aldri formelt sendt over til KRD, men det vart distribuert på e-post i Kommunalavdelinga. Notatet vart ikkje formelt behandla i KRD, men er omtalt i eit notat til eit møte i mikrogruppa 15. februar 2007.

Departementet fekk også førespurnader frå Fylkesmannen i Nordland i 2005 om Saltdal kommune og i 2006 om Fauske kommune som begge var innmelde i ROBEK. Saltdal-saka galdt lovgrunnlaget for ein mogleg rentebyteavtale med utbetaling av eit eingongsbeløp. Departementet meinte avtalen var ulovleg da kommunen ville

pådra seg ei udekt betalingsplikt. Fauske-saka galdt den same problemstillinga som Vik-saka.

Undersøkinga viser at verksemdsplanen er det systemet Kommunalavdelinga har for å registrere oppgåver av den typen avdelinga skulle følgje opp i Vik-brevet. Ein gjennomgang av verksemdsplanane frå 2003 til 2006 viser at departementet i desse åra ikkje hadde planar for å følgje opp den oppgåva det tok på seg i Vik-brevet, og som departementet seinare stadfesta i brevet til Oppdal kommune og i e-post til kommunerevisoren i Valdres.

Det var først i verksemdsplanen for 2007 at KRD planla å "... utarbeide problemnotat rundt finansielle avtaler som har likhetstrekk med lån". Til eit møte i mikrogruppa 15. februar 2007 vart det utarbeidd eit omfattande notat, som har karakter av å vere det notatet som er nemnt i verksemdsplanen. Notatet har ingen klar konklusjon, og saka vart aldri ført fram til avgjerd for ekspedisjonssjefen i Kommunalavdelinga før Terra-saka vart kjend i pressa hausten 2007.

Ekspedisjonssjefen i Kommunalavdelinga skreiv under på brevet til Oppdal kommune og Rundskriv H-15/03 der Vik-brevet vart oppsummert. Gjennom undersøkinga har det ikkje komme fram annan informasjon om at den øvste leiinga i Kommunalavdelinga har vore informert om forhold som er relaterte til oppfølging av Vik-brevet.

Departementet seier i tilbakemeldinga si at det heile tida hadde ein intensjon om å ta ein gjennomgang av dei problemstillingane som Vik-saka og andre førespurnader reiste. Sett i ettertid erkjenner departementet at dette arbeidet burde ha vore sett i gang tidlegare. Departementet understrekar at den manglande oppfølginga ikkje kjem av mangel på "kontroll og kunnskap", men at andre oppgåver vart prioriterte høgare. Departementet hevdar at dei prinsipielle spørsmåla som Vik-saka reiste i 2002, har vore godt kjende i departementet. Departementet peiker på at dette går fram av fleire saksdokument, mellom anna brevet departementet sende til Oppdal kommune, seinare interne notat og gjennomgangen mikrogruppa gjorde i 2006.

2.4 Vik kommune burde ha vore orientert om dei nye vurderingane i departementet

Hausten 2006/vinteren 2007 tok departementet ein ny gjennomgang av Vik-saka. Gjennomgangen, i regi av mikrogruppa, viste at grunngevinga

til departementet i 2002 bygde på feilaktige føresetnader. Departementet hadde ikkje teke omsyn til at Vik kommune måtte kjøpe konsesjonskraft for 71 mill. kroner før han kunne selje krafta for 102 mill. kroner. Dette ville seie at Vik kommune hadde ei udekt betalingsplikt, mens KRD i Vik-brevet hadde lagt til grunn at Vik kommune ikkje hadde ei udekt betalingsplikt.

Sjølv om desse opplysningane endra den oppfatninga departementet hadde av lovgrunnlaget for avtalen til Vik kommune, vart det ikkje teke initiativ til ei ny behandling av Vik-saka i linja. Saka vart ikkje drøfta på leiarnivå, og KRD kontakta ikkje Vik kommune for å orientere om den nye vurderinga.

Revisjonsmeldinga for 2006 for Vik kommune viser til endringar i dei økonomiske disposisjonane til kommunen i perioden 2003 til 2006, og hevdar at det ikkje lenger er samsvar mellom årleg inntekt og nedbetaling av rentebyteavtalen slik det var i 2002. Det blir mellom anna nemnt at ordninga er utvida med fleire år, og at årlege avdrag er erstatta med to store innbetalningar i 2012 og 2017. Det blir etterlyst ei ny vurdering frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane eller KRD for å avklare om avtalane slik dei no var, er i strid med kommunelova § 50.

Revisjonsmeldinga førte til at Vik kommune igjen vart meldt inn i ROBEK-registeret. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane vende seg til KRD i e-post 6. september 2007 for å få avklart om dei nye avtalane var i samsvar med dei retningslinjene som KRD nedfelte i Vik-brevet 20. september 2002.

Vik kommune ønskte å få gjort om innmeldinga i ROBEK-registeret og hadde eit møte med KRD 26. september 2007. Vik kommune hadde med seg representantar frå Terra og Revisorgruppen Bergen. KRD gav ikkje noka tilbakemelding i møtet, men opplyste at saka ville bli grundig behandla i departementet. Det vart ikkje opplyst om dei nye vurderingane som departementet hadde gjort i saka.

Departementet opplyser at ein, i ettertid, erkjenner at det som vart avdekt i denne gjennomgangen, kunne ha vorte følgt opp med ei presisering til alle kommunane og fylkeskommunane i landet. Her burde det ha gått fram at Vik-brevet og omtalen av dette i rundskriv H-15/03 måtte forståast slik at kommunelova berre gav høve til

å forskottare nettoverdiar for at dette ikkje vart rekna som "lån".

Departementet ser det som eit anna spørsmål om ein etter eige tiltak og i medhald til kommunelova § 59 nr. 5 burde ha gjort ein lovlegkontroll av den avtalen Vik kommune hadde med DnB Markets frå 2001. Når ein ikkje tok opp saka til slik kontroll, seier departementet at det må ein sjå i samanheng med at det i 2006 hadde gått om lag fem år sidan den aktuelle låneavtalen var gjort, og at det ikkje vart rekna som tenleg å ta ein lovlegkontroll da. Spørsmålet om å gjennomføre slik lovlegkontroll må ein sjå i lys av den tida som hadde gått, og i kor stor grad kommunen innretta seg etter den eksisterande avtalen. Departementet hadde hausten 2006 ikkje informasjon om at plasseringane som Vik kommune hadde gjort, var i strid med kommunelova § 52 eller andre forhold som tilsa at det på det tidspunktet var nødvendig å ta opp att spørsmålet om avtalen Vik kommune hadde med DnB Markets, var i strid med kommunelova.

3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen har ikkje fått sjølvstendig tilgang til saksarkivet til departementet, noko som ein ser på som uheldig. Ein sentral føresetnad for arbeidet til Riksrevisjonen er å få sjølvstendig tilgang til dokumenta til den reviderte verksemda når desse kan utgjere revisjonsbevisa i undersøkinga. Behovet for innsyn omfattar ikkje regjeringsnotat. Det er eit ansvar departementet har, å finne måtar å skjerme desse på som ikkje hindrar Riksrevisjonen i arbeidet sitt. Slik prosedyren har vore i denne undersøkinga, har Riksrevisjonen ikkje hatt full oversikt over og kontroll med om den dokumentasjonen som er motteken, er fullstendig.

Undersøkinga viser at kvalitetssikringa til Kommunal- og regionaldepartementet i samband med Vik-brevet var mangelfull. Saka var prinsipiell og burde ha vore behandla på eit høgare nivå i departementet. Departementet gjekk heller ikkje grundig nok inn i saksopplysningane i 2002, noko som resulterte i at dei vurderingane departementet kom med i Vik-brevet, vart gjorde på feil premisser.

Undersøkinga viser òg at oppfølginga av Vik-brevet burde ha vore sett i gang tidlegare. Departementet er samd i desse vurderingane.

Vik-brevet og førespurnadene departementet fekk i etterkant av Vik-brevet, tilsa at det var behov for å avklare korleis økonomireglane i kommunelova på dette området skulle tolkast. Da arbeidet med å avklare dette endeleg vart teke inn i verksemdsplanen for 2007, hadde det gått meir enn fire år. Da Terra-saka vart kjend i pressa hausten 2007, hadde det gått fem år utan at leiinga i departementet hadde teke stilling til saka. Vik-brevet hadde i mellomtida vorte brukt av kommunar og kommersielle interesser til å legitimere finansielle avtalar av den typen Vik kommune gjorde med Terra.

Den manglande oppfølginga av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet gir grunn til å stille spørsmål ved om den øvste administrative leiinga i departementet hadde god nok oversikt over aktivitetar og problemstillingar for denne delen av verksemda i Kommunalavdelinga. Det er eit ansvar den øvste leiinga har, at verksemda har system og rutinar som sikrar at leiinga har tilstrekkeleg kunnskap om eit prinsipielt forhold som har vore drøfta på lågare nivå i departementet gjennom fleire år.

Undersøkinga viser at departementet gjorde nye vurderingar av Vik-saka i 2006 som viste at avgjerda i Vik-brevet i 2002 vart teken på feil grunnlag. KRD fekk ved e-post frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 6. september 2007 spørsmål om å avklare om nye avtalar som Vik kommune hadde gjort, var i samsvar med premissane som var nedfelte i Vik-brevet. Da KRD var i møte med Vik kommune 26. september 2007, heldt departementet seg passivt ved at det ikkje opplyste om dei nye vurderingane i saka. Vik kommune vart dermed ikkje informert om at både den opphavlege og dei nye avtalane var i strid med kommunelova. Etter Riksrevisjonens vurdering kan ein sterkt kritisere ein slik forvaltningspraksis.

Undersøkinga viser at det i Kommunalavdelinga er ein høgare terskel for å leggje saker fram for ekspedisjonssjefen når departementet er samd med kommunane, enn i saker der departementet går imot kommunane. I lys av den rolla departementet har som forvaltar av regelverk, kan det etter Riksrevisjonens vurdering stillast spørsmål ved om denne delegeringspraksisen sikrar at alle saker av meir prinsipiell art blir behandla på riktig nivå.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan ein reise spørsmål ved om den samla interne kontrollen i

departementet er tilfredsstillande ved behandling, kvalitetssikring, oppfølging og prioritering av kommunaløkonomiske saker som har prinsipiell karakter.

4 Svar frå Kommunal- og regionaldepartementet

Saka har vore lagd fram for Kommunal- og regionaldepartementet, og statsråden har i brev 28. mai 2008 svart dette:

"Eg viser til brev, dagsett den 21.5.2008, med oversending av utkast til dokument til Stortinget om Kommunal- og regionaldepartementet si handsaming og oppfylging av Vik-brevet.

Med dette gjev eg mine merknader til Dokument nr. 3 og Riksrevisjonen si rapport.

Merknadene mine er ordna på dette viset:

- Under punkt 1 kommenterer eg Riksrevisjonen si framstilling av saka, og eg presiserer departementet si rolle og ansvar i lovtolkingsaker.
- I punkt 2 kommenterer eg Dokument nr. 3.
- I punkt 3 kommenterer eg rapporten frå Riksrevisjonen si undersøking.
- I punkt 4 kommenterer eg prosessen rundt undersøkinga til Riksrevisjonen og framlegginga av Dokument nr. 3.
- I punkt 5 gjer eg greie for departementet si oppfylging.

1 Om Riksrevisjonen si framstilling av saka og om departementet si rolle

Innleiingsvis vil eg kommentera korleis Riksrevisjonen i dokumentutkastet og i rapporten framstiller saka og departementet si rolle i saka .

Om kapittel 1 i Dokument nr. 3 og kapittel 1 i rapporten

Riksrevisjonen skriv at "*Terra nytta Vik-brevet i marknadsføringa si. Kommunane Hemnes, Hattfjelldal, Narvik, Rana, Bremanger, Haugesund og Kvinesdal gjorde avtalar med Terra og investerte vesentlege beløp i kompliserte finansielle produkt med uklar risikoprofil. Investeringsane kom opp i om lag 1,5 mrd. kroner. Hausten 2007 vart det kjent at kommunane hadde gått på store tap.*"

Vidare står det at "*Det vart frå fleire hald stilt spørsmål ved KRDs rolle i Terra-saka. Ordførarar i Terra-kommunane uttalte at Vik-brevet gav kommunane grønt lys til å gjere dei omstridde*

investeringane, og at departementet måtte ha eit medansvar."

Desse avsnitta kan oppfattast som at Vik-brevet var årsak til at kommunar i saka investerte i kompliserte finansielle produkt med uklår risiko-profil. Mi vurdering er at det ikkje er nokon klår årsakssamanheng mellom departementet si tolking av kommunelova § 50 i Vik-brevet frå 2002, og dei finansielle disposisjonane som dei nemnde kommunane gjorde som førte til store økonomiske tap.

I 2002 vurderte departementet berre spørsmålet om ein avtale mellom Vik kommune og DnB Markets, som var inngått i 2001, måtte reknast som eit lån etter kommunelova § 50. Avtalar som må reknast som låneopptak, kan etter kommunelova § 50 ikkje vera grunnlag for å finansiera kjøp av aksjar eller andre finansielle plasseringar. Saka var eit reint lovtolkingsspørsmål, som var avgrensa til forståinga av kommunelova § 50 om kommunale låneopptak.

I Vik-brevet vurderte ikkje departementet plasseringane til Vik kommune. Spørsmålet om risikoen i plasseringane til Vik kommune i 2002 var i strid med kommunelova § 52, var ikkje reist i brevet av 25.6.2002 frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. I Vik-brevet streka departementet derimot under at kommunar må ha eit medvite tilhøve til risiko. I Vik-brevet legg departementet også til grunn at Vik kommune ikkje har teke risiko som bryt med gjeldande regelverk. Dimed kan ikkje Vik-brevet seiast å ha gjeve nokon aksept for at kommunar har teke på seg vesentleg risiko i forvaltninga av framtidige kraftinntekter.

Vik kommune og dei andre kommunane har seinare endra plasseringane ved å investera i nye finansielle produkt med vesentleg risiko. Departementet har heller ikkje vurdert, eller kome med fråsegner om, desse plasseringane.

Riksrevisjonen viser i kapittel 1 til at eg signaliserte at det kunne verta aktuelt med ei gransking. Eg er kjend med at eg i Kommunal Rapport er sitert på at eg ville ha ei intern eller ekstern gransking av korleis departementet handterte saka i 2002. Derimot meiner eg sjølv at eg var nøye med ikkje å bruka ordet gransking. Intensjonen min var ein gjennomgang av sakshandsaminga i departementet.

Om departementet si rolle i lovtolkingssaker
Til å byrja med vil eg understreka kva som er departementet si rolle i saker som gjeld tolking av kommunelova.

Kommunane utgjer eit sjølvstendig forvaltningsnivå, og dei har eit sjølvstendig ansvar for både å tolka og innretta seg etter kommunelova. Departementet har ikkje ansvar for korkje å løysa konkrete einskildsaker, eller ta stilling til korleis kommunane skal bruka lova i eit konkret tilfelle.

Departementet har eit generelt rettleiingsansvar i saker om tolking av kommunelova. Departementet sine vurderingar i ei lovtolkingssak er rettleiande. Dei kan ikkje reknast som avgjerder om korleis ein kommune skal nytta lova i eit konkret tilfelle, eller som godkjenning av vedtak om enkeltdisposisjonar.

Legalitetsprinsippet inneber at det er gjeve i lov når staten har mynde til å godkjenna kommunale vedtak. Når det gjeld dei økonomiske disposisjonane til kommunane, skal departementet etter kommunelova berre godkjenna vedtak om kommunale garantiar, jf. kommunelova § 51. For kommunar som er registrerte i register for vilkårsbunden godkjenning og kontroll (ROBEK), skal også vedtak om opptak av lån og vedtak om langsiktige leigeavtalar godkjennast, jf. kommunelova § 60.

Departementet har delegert ansvaret for rettleiing til kommunar om tolking av kommunelova til fylkesmannen. Fylkesmannen skal leggja fram prinsipielle tolkingsspørsmål for departementet, slik at staten ved departementet og fylkesmenne-ne medverkar til ei mest mogleg einsarta rettleiing i tolkingsspørsmål. Fylkesmannen skal i slike tilfelle fyrst gje si eiga vurdering av tolkingsspørsmålet til departementet.

Sjølv om kommunar og fylkesmenn naturleg vil søkja departementet som ei autoritativ kjelde i lovtolkingsspørsmål, er ei lovtolkingssutsegn frå departementet ikkje nokon fasit på korleis ei lovføresegn skal forståast. Vurderingane til departementet er berre rettleiande, og baserte på ei lovforståing som byggjer på ei einskildhending, gjevne føresetnader og beste skjønn.

2 Merknader til Dokument nr. 3

Fyrst kommenterer eg Riksrevisjonen sine merknader i kapittel 3 i dokumentet avsnitt for avsnitt. I tillegg har eg ein merknad til kapittel 2 i dokumentet.

Kapittel 3 – avsnitt 1

Riksrevisjonen uttaler i fyrste avsnittet at *"KRD har ikkje gitt Riksrevisjonen sjølvstendig tilgang til saksarkivet til departementet. Departementet har grunnlagt dette med at Riksrevisjonen ikkje skulle få innsyn i regjeringsnotat (R-notat)."*

Departementet merkar seg at framstillinga til Riksrevisjonen utelukkande knyter grunnleggjeninga til omsynet til skjerming av utkast til regjeringsnotat. I departementet sitt brev til Riksrevisjonen dagsett den 5.5.2008 er det derimot gjort greie for at også omsynet til skjerming av *andre interne notat* (som utgjør eit vesentleg større tal dokument enn utkast til regjeringsnotat), og som også kan innehalda opplysningar om interne politiske prosessar, gjorde at Riksrevisjonen ikkje kunne gjevast direkte tilgang til å opna dokument i det elektroniske saksarkivet. Denne typen internt materiale er òg særskild nemnd i merknader frå fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i samband med handsaminga av ny lov om Riksrevisjonen, jf. sitat i departementet sitt brev dagsett 5.5.2008.

Departementet har elles gjeve Riksrevisjonen innsyn i dei dokumenta som Riksrevisjonen har bede om å få sjå. Det gjeld òg interne notat.

Kapittel 3 – avsnitt 2

I avsnitt 2 heiter det at *"Undersøkinga viser at kvalitetssikringa til Kommunal- og regionaldepartementet i samband med Vik-brevet var mangelfull."*

Eg er samd i at saka i 2002 burde ha vore drøfta på eit høgare nivå i Kommunalavdelinga enn kva som var tilfelle. Samstundes har eg vorte gjort kjend med at det ikkje er noko som tilseier at saka hadde vorte vurdert annleis viss saka hadde vorte løfta opp på eit høgare nivå i avdelinga.

Eg vil visa til at departementet i 2002 hadde ein grundig gjennomgang og vurdering av saka. Dette går fram av dokumenta i saka, slik departementet skriv i brev av 5.5.2008. Saka vart drøfta fleire gonger i ei rådgjevande faggruppe i Kommunalavdelinga. I tråd med interne retningslinjer vart saka òg vurdert av både økonomisk og juridisk seksjon i Kommunalavdelinga. Dei som tok del i arbeidet var røynde medarbeidarar og leiar med framifrå kunnskap om fagområdet. Vurderingane i Vik-brevet botna såleis i brei utgreiing og kvalitetssikring.

Departementet la relevante rettskilder til grunn for vurderingane i Vik-brevet. Dette kjem fram i kapittel 2 i dokumentet. Eg vil peika på at dette ikkje vert endra av at Lovavdelinga i Justisdepartementet i 2008 kom til ein annan konklusjon i tolkingsspørsmålet.

Kapittel 3 – avsnitt 3

I avsnitt 3 heiter det vidare at *"Undersøkinga viser òg at oppfølginga av Vik-brevet burde ha vore sett i gang tidlegare."* I Vik-brevet stilte departementet spørsmål ved om ikkje dei finansielle transaksjonane som gav Vik kommune inntekter knytte til framtidig konsesjonskraft, burde jamstellast med lån. Departementet varsla at ein ville vurdere om det var naudsynt med regelendringar.

Eg er samd i at departementet burde ha sett i gang arbeidet med å vurdere regelendringar på eit tidlegare tidspunkt. Dette må likevel sjåast i ljøs av at departementet lyt gjera kontinuerlege og til dels vanskelege avvegingar mellom kva saker det skal prioriterast å arbeida med. Generelt må departementet prioritera å fylgja opp vedtak og handsamingar i Stortinget. Eg har fått opplyst at departementet ikkje har vore kjent med at kommunar forvalta framtidige kraftinntekter på eit vis som gjorde det naudsynt å gjera framlegg om regelendringar der og då.

Kapittel 3 – avsnitt 4

I avsnitt 4 heiter det at *"Vik-brevet og førespurnadene departementet fekk i etterkant av Vik-brevet, tilsa at det var behov for å avklare korleis økonomireglane i kommunelova på dette området skulle tolkast."*

Eg vil presisera at formuleringane i Vik-brevet om oppklaring av regelverket ikkje er knytte til tolking av kommunelova § 50. Fram til Lovavdelinga i Justisdepartementet gjorde si vurdering av Vik-saka i 2008, la Kommunal- og regionaldepartementet – på bakgrunn av Vik-brevet – til grunn at Vik kommune sitt vis å forskottera framtidige inntekter frå konsesjonskraft på, ikkje laut sjåast på som låneopptak etter kommunelova § 50. Det departementet signaliserte i Vik-brevet, var knytt til om det var trong for å stramma inn regelverket på bakgrunn av omsynet til forsvarleg kommunal økonomiforvaltning.

Kapittel 3 – avsnitt 5

I avsnitt 5 heiter det at *"Den manglande oppfølginga av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet gir grunn til å stille spørsmål ved om den øvste administrative leiinga i departementet*

hadde god nok oversikt over aktivitetar og problemstillingar for denne delen av verksemda i Kommunalavdelinga."

Eg kan ikkje sjå at Riksrevisjonen si undersøking gjev grunnlag for seia at den øvste administrative leiinga i departementet ikkje har tilstrekkeleg kontroll med og kunnskap om denne delen av verksemda i Kommunalavdelinga. Undersøkinga til Riksrevisjonen har berre dreidd seg om korleis departementet har handsama og fylgt opp éi konkret sak. Eg meiner dette knappast er noko tilstrekkeleg grunnlag for å kunna trekkja denne typen generelle slutningar.

Eg har fått opplyst at grunnen til at ein ikkje sette i gang arbeidet med å vurdere regelverket tidlegare, ikkje kjem av mangel på "kontroll og kunnskap" om problemstillingane på leiarnivå, men at andre oppgåver vart prioriterte høgare.

Som departementet skriv i brev av 5.5.2008 til Riksrevisjonen, har dei prinsipielle spørsmåla som Vik-saka reiste i 2002 vore godt kjende i departementet. Signala som departementet gav i Vik-brevet om ein gjennomgang av regelverket, har ikkje vore gløymde. Dette kjem fram fleire av saksdokumenta, mellom anna departementet sitt brev til Oppdal kommune den 11.3.2004 og seinare interne notat. Det går òg fram av gjennomgangen som ein gjorde hausten 2006. Eg viser elles til at departementet hausten 2006 på eige initiativ tok inn problemstillinga i verksemdsplanen for 2007.

Kapittel 3 – avsnitt 6

I avsnitt 6 vert det retta kritikk mot at departementet ikkje informerte Vik kommune om at departementet i 2006 sjølv hadde vorte merksam på at kommunen si forskottering av kraftinntekter i 2001, faktisk var basert på framtidige bruttoverdiar, og ikkje nettoverdiar, av konsesjonskraftinntektene.

Eg meiner at departementet, då dette vart sannkjent, burde ha fylgt opp med ei presisering til alle landets kommunar og fylkeskommunar om kva premissar departementet hadde lagt til grunn for Vik-brevet og omtalen av Vik-brevet i lovtolkingsrundskriv H-15/03, og korleis vurderingane til departementet i Vik-brevet måtte forståast.

Det er eit anna spørsmål om det på eige initiativ, og i samsvar med kommunelova § 59 nr. 5, burde ha vore gjort ein lovlegkontroll av Vik kommune sin avtale med DnB Markets frå 2001. Når

departementet ikkje tek saka opp til lovlegkontroll, må dette sjåast i samanheng med at det i 2006 hadde gått om lag 5 år sidan den aktuelle låneavtalen var inngått, og at det ikkje vart sett som føremålsteneleg å gjera ein lovlegkontroll då. Spørsmålet om å gjennomføra lovlegkontroll vart sett i ljøs av tida som var gått, og i kva grad kommunen innretta seg etter den eksisterande avtalen. Hausten 2006 hadde ikkje departementet informasjon om at plasseringane som Vik kommune hadde gjort, var i strid med kommunelova § 52. Departementet hadde heller ikkje kjennskap til andre tilhøve som tilsa at det på det tidspunktet var naudsynt – med heimel i kommunelova § 59 nr. 5 – å ta opp spørsmålet om Vik kommune sin avtale med DnB Markets var i strid med kommunelova.

Kapittel 3 – avsnitt 7

I avsnitt 7 vert det uttalt at "Undersøkinga viser at det i Kommunalavdelinga er ein høgare terskel for å leggje saker fram for ekspedisjonssjefen når departementet er samd med kommunane, enn i saker der departementet går imot kommunane.". Riksrevisjonen stiller her spørsmål ved om denne praksisen sikrar at alle saker av prinsipiell art vert handsama på riktig nivå.

Eg vil streka under at ikkje alle prinsipielle tolkingsspørsmål er tvilsame eller vanskelege. Dersom spørsmålet ikkje er tvilsamt eller vanskeleg, er det mindre grunn til å bringa spørsmålet opp på eit høgare nivå. Det at kommunane og departementet deler den same lovforståinga, kan vera ein indikasjon på nettopp dette. Eg viser her til "Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling" frå 1981. Av § 10 går det fram at saker ikkje bør handsamast i fleire ledd "enn nødvendig".

I ljøs av denne saka har departementet i interne retningsliner for lovtolking presisert at det alltid skal vera ein låg terskel for å løfta ei sak til eit høgare nivå dersom det rår uvisse om konklusjonen i ei lovtolkingssak (jf. punkt 5 i dette brevet).

Kapittel 3 – avsnitt 8

I avsnitt 8 avsluttar Riksrevisjonen med at "*Etter Riksrevisjonens vurdering kan ein reise spørsmål ved om den samla interne kontrollen i departementet er tilfredsstillande ved behandling, kvalitetssikring, oppfølging og prioritering av kommunaløkonomiske saker som har prinsipiell karakter.*"

Undersøkinga til Riksrevisjonens har berre dreidd seg om departementet si handsaming og oppfylging av ei einskildsak. Ei slik avgrensa undersøking kan etter mitt skjønn ikkje brukast som grunnlag for å hevda at det generelt er manglar ved departementet si forvaltning av kommunaløkonomiske saker som har prinsipiell karakter. Eg kan heller ikkje sjå at Riksrevisjonen si undersøking gjev grunnlag for å trekkja ein generell konklusjon om at det ligg føre slike manglar på grunnlag av den aktuelle saka.

Eg vil på ny visa til at vurderingane i Vik-brevet botna i brei utgreiing og kvalitetssikring. Riksrevisjonen ber ikkje til torgs nokon funn som tilseier at departementet systematisk handsamar lovtolkingssaker lite grundig. Eg viser her til at Riksrevisjonen sjølv skriv at gjennomgangen deira av departementet sitt rundskriv og 15 brev, ikkje gjev grunnlag for å hevda at det er noka systematisk svikt i korleis Kommunalavdelinga legg vekt på rettskilder.

Merknad til kapittel 2

Eg viser til Riksrevisjonen si oppsummering av undersøkinga (jf. kapittel 2 i Dokument nr. 3). I punkt 2.2, nest siste avsnitt, står det at "*Problemet for departementet er at det legg til grunn tolkingmoment som blir vurderte som sterke nok til å seie at avtalen likevel ikkje var eit lån.*"

Eg meiner at denne utsegna er noko villeiande. Utsegna presiserer ikkje kva som skulle vera departementet sitt problem. Departementet si oppfatning er at dei saksdokumenta som Riksrevisjonen har gått gjennom, underbyggjer at departementet i denne saka fylgde rettskjelde-læra, og ikkje la til grunn omsyn i vurderingane sine som ikkje var relevante. Eg vil visa til at årsaka til at departementet kom til ein annan konklusjon enn Lovavdelinga i vurderinga av Vik-saka, var at departementet, basert på ei anna vektlegging av rettskilder, la til grunn ei anna forståing av kva som kan utleiast frå omgrepet "lån" i kommunelova § 50. Departementet la her mindre vekt på sjølve ordlyden i lovteksten som rettskjelde enn det Lovavdelinga gjorde.

Sett i ettertid burde departementet i Vik-brevet ha drøfta eksplisitt korleis ulike rettskilder vart vektlagde i vurderinga av kommunelova § 50. Departementet legg i det vidare til grunn Lovavdelinga i Justisdepartementet si forståing av omgrepet lån i kommunelova § 50.

3 Merknader til rapporten frå undersøkinga

Eg viser til Riksrevisjonen sin rapport. Departementet gav i brev dagsett den 5.5.2008 merknader til rapporten frå undersøkinga. Riksrevisjonen viser i sitt brev dagsett den 21.5.2008 til at departementet sine merknader til faktadelen i rapporten er gjennomgått og i hovudsak teke omsyn til. Eg ynskjer i samband med dette å gjenta fylgjande, som òg vart peika på i departementet sitt brev dagsett den 5.5.2008:

Avsnitt 3.1 i rapporten

I siste setning i avsnittet står det at "*Fylkesmannen vel sjølv kva saker embetet avgjer, og kva saker som blir sende vidare til KRD.*".

Eg vil peika på at departementet eller fylkesmannen sine vurderingar i ei lovtolkingssak er rettleiande, og ikkje kan reknast som avgjerder om korleis ein kommune skal bruka lova i eit konkret tilfelle. Fylkesmannen avgjer sjølv når det er trong for å konsultera departementet i samband med rettleiing til kommunar i spørsmål om tolking av kommunelova. Fylkesmannen skal leggja prinsipielle tolkingsspørsmål fram for departementet. Eg viser her til punkt 1 ovanfor, der departementet si rolle i lovtolkingsspørsmål er gjort greie for.

Avsnitt 4.3.2 i rapporten

I avsnittet vert det vist til at "*I undersøkinga har vi mellom anna spurt fleire i departementet, ein av meklarane frå Terra, ein revisor frå Sogn revisjonsdistrikt og leiinga i Vik kommune om det har vore kontakt mellom departementet og nokre av aktørane, det vil seie Vik kommune og Terra, under behandlinga av Vik-saka. I undersøkinga har vi ikkje funne fram til informasjon som stadfester nokon slik kontakt.*"

Eg ynskjer å presisera at det ikkje var kontakt mellom departementet og korkje Vik kommune eller Terra under sakshandsaminga som gjaldt Vik-brevet. På same tid vil eg peika på at kontakt med partar som sender tolkingsspørsmål over til departementet, i einskilte tilfelle kan vera føremålstenleg. Det gjeld ikkje minst når slik kontakt medverkar til å kasta ljøs over fakta i ei sak i samband med saksutgreiinga. Kontakt som leier til at sakshandsaminga ikkje skjer i tråd med prinsipp for god forvaltningsskikk, vil sjølvstakt ikkje vera akseptabel.

Avsnitt 4.3.6 i rapporten

I avsnittet vert det vist til at "*Gjennom intervju har vi fått opplyst at omsynet til kommunal*

handlefridom vart diskutert under behandlinga av Vik-brevet i mikrogruppemøtene. Ein medarbeidar i KRD skildra det slik: "Spørsmålet var i bunn og grunn om man skulle begrense kommunenes handlefrihet." I saker der argumenta for og imot vog likt, valde ein gjerne å gå inn for den løysinga som gjekk i favør av kommunane." Vidare heiter det at "Ein mogleg grunn til at konklusjonen i Vik-brevet i 2002 vart annleis enn konklusjonen til Lovavdelinga i 2008, kan vere at KRD la meir vekt på dei økonomiske og dei demokratiske omsyna enn dei rettslege under saksbehandlinga."

Når det gjeld det generelle, og kva som er "rettslege omsyn", må det presiserast at tolking av lover inneber bruk av ei rekkje rettskjelder, slik det er framstilt andre stader i rapporten. Reelle omsyn kan vera viktige kor lovteksten ikkje gjev eit klårt svar. Dei reelle omsyna kan òg innebera vurderingar av økonomiske og demokratiske omsyn. I tolkinga av kommunelova skal ein dessutan leggja vekt på føremålsbetraktningar. Omsynet til *"et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre"* er i kommunelova § 1 fastsett som eit sentralt føremål med kommunelova.

Omsynet til eit funksjonsdyktig kommunalt folkestyre saman med legalitetsprinsippet inneber at regelverk som innskrenkar handlefridomen til kommunane, skal vera tydeleg og klårt. Ei framstilling som gjev inntrykk av at omsynet til det kommunale folkestyret er eit irrelevant og ikkje-rettsleg omsyn, er såleis ikkje korrekt. Ved spørsmål om det er heimelsgrunnlag for ei innskrenking av kommunane sin handlefridom, vil legalitetsprinsippet og omsynet til det kommunale folkestyret vera sentrale argument i vurderinga.

På den andre sida er det like klårt at lova sin bokstav ikkje kan setjast til side. Kva rettleiing ein kan få ved å lesa lova sin ordlyd, og kva vekt den skal tillegkast, vil det derimot kunna vera grunnlag for ulike oppfatningar om. Dette vil til dømes kunna vera tilfelle dersom lova bruker omgrep som ikkje har nokon klår juridisk definisjon, og/eller dersom forarbeida ikkje gjev uttrykk for høg grad av medvit rundt ordvalet.

I 2002 handsama departementet eit lovtolkings-spørsmål på bakgrunn av ein avtale som Vik kommune hadde inngått med DnB om ei eingongsutbetaling. I denne lovtolkinga la departementet til grunn dei ordinære rettskjeldene, jf. tilvisingane i avsnitt 3.1 i rapporten. I Vik-brevet

vart ikkje omsynet til kommunal handlefridom nemnt særskilt som eit omsyn bak dei juridiske vurderingane.

Eg meiner at Riksrevisjonen sine undersøkingar ikkje gjev grunn til å hevda at rettskjeldebruken i Kommunal- og regionaldepartementet har vore prega av ikkje-rettslege omsyn, ei overdriven vektlegging av omsynet til det kommunale folkestyret, eller på anna vis har vore av dårleg kvalitet.

Eg kan heller ikkje sjå at det er grunnlag for å konkludera med at departementet i Vik-brevet la urimeleg vekt på kommunane sin handlefridom. Derimot er det departementet si oppfatning at saksdokumenta som Riksrevisjonen har gått gjennom, underbyggjer at departementet i denne saken fylgde rettskjeldelæra, og ikkje la til grunn omsyn i vurderingane sine som ikkje var relevante. Dette kjem fram i interne notat, Vik-brevet og departementet sitt brev dagsett den 20.12.07 til Lovavdelinga i Justisdepartementet.

Sett i ettertid burde departementet i Vik-brevet ha drøfta eksplisitt korleis ulike rettskjelder vart vektlagde i vurderinga av kommunelova § 50. I framtida vil departementet, som nemnt, leggja til grunn Lovavdelinga i Justisdepartementet si forståing av omgrepet lån i kommunelova § 50.

4 Prosessen rundt undersøkinga og framlegginga av Dokument nr. 3

Eg skjønar det slik at undersøkinga og rapporten til Riksrevisjonen er utforma som om det har vorte gjennomført ei forvaltningsrevisjon, sjølv om dette ikkje er konkret oppgjeve i dokumentutkastet at undersøkinga må sjåast slik. Departementet har heller ikkje fått noka skriftleg melding om at det vert gjennomført ein forvaltningsrevisjon. I brev frå Riksrevisjonen, dagsett den 23.1.2008, heiter det at:

"Riksrevisjonen vil gjennomføre en undersøkelse av Kommunal- og regionaldepartementets behandling av brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 20.9.2002 vedrørende finansielt salg av konsesjonskraft i Vik kommune. Undersøkelsen vil i første omgang ta for seg departementets saksbehandling."

På det årvisse møtet mellom Riksrevisjonen og departementet den 8.4.2008, vart det like fullt opplyst om at undersøkinga er ein forvaltningsrevisjon.

Eg viser til Riksrevisjonen sine retningslinjer for forvaltningsrevisjon dagsett den 1.1.2005 s. 14, der det står fylgjande:

"I en forvaltningsrevisjon stilles det betydelige krav til utledningen av revisjonskriteriene, siden disse er grunnlaget for revisors vurderinger. Det skal være en dialog med forvaltningen i tilknytning til utledningen av revisjonskriteriene, slik at disse blir omforente. Revisjonskriteriene bør derfor sendes ansvarlig departement til uttalelse så tidlig som mulig i revisjonen, normalt tidlig i hovedanalysen. Datainnsamlingen skal skje etter at dialogen med departementet om revisjonskriteriene har funnet sted, slik at datainnsamlingen blir mest mulig målrettet. De revisjonskriteriene som benyttes og kildene for dem skal også beskrives i forvaltningsrevisjonsrapporten, slik at det kommer klart fram på hvilket grunnlag Riksrevisjonens vurderinger er gjort."

I samsvar med desse retningslinjene hadde det vore naturleg om Riksrevisjonen hadde drøfta kriteria for revisjonsvurderingane med departementet. Riksrevisjonen si undersøking kan synast å ha hatt ein karakter som etter mi vurdering tilseier at Riksrevisjonen burde ha drøfta kriteria for Riksrevisjonen sine vurderingar på førehand. Departementet har ikkje fått nokon opplysningar om slike kriterium før undersøkinga vart gjennomført.

Eg vil vidare visa til at Riksrevisjonen la dokumentutkastet fram for departementet ved slutten av arbeidsdagen onsdag den 21.5.2008. Fristen for fråsegn frå departementet vart sett til tysdag den 27.5.2008. Eg stiller meg undrande til at denne saka har ein slik karakter at det er naudsynt for Riksrevisjonen å setja ein så kort uttalefrist. Difor må eg gjera merksam på at den korte tidsfristen har gjeve departementet knapt med tid til å vurdere og laga tilsvaret til dokumentutkastet og rapporten.

5 Departementet si oppfylging av Riksrevisjonen sine merknader

Departementet har, som nemnt innleiingsvis, eit ansvar for rettleiing i juridiske spørsmål knytte til kommunelova. Det er viktig at tolkingsutsegnene som departementet kjem med, held eit høgt fagleg nivå. Eg har all grunn til å tru at dette gjennomgåande har vore og er tilfelle.

Eg er oppteken av at departementet skal ha så gode rutinar som råd er for å sikra høg fagleg kvalitet i forvaltninga av kommunelova. Difor

har departementet gått igjennom rutiane sine for sjå om desse kan gjerast betre. I denne gjennomgangen har departementet mellom anna lagt vekt på at saker av prinsipiell karakter skal løftast opp og handsamast på eit tilstrekkeleg høgt nivå. Dette arbeidet vil medverka til Kommunal- og regionaldepartementet vil handtera lovtolkingsaker på ein endå meir forsvarleg måte.

I framtida kjem departementet til å vera tydelegare i brev og rundskriv o.l. på at kommunane har eit sjølvstendig ansvar for å tolka kommunelova og innretta seg etter henne. Det vil òg verta presiserast at departementet sine vurderingar i ei lovtolkings sak ikkje kan reknast som avgjerder av korleis ein kommune skal bruka lova i eit konkret tilfelle.

Departementet vil arbeida med å betra departementet sitt lovtolkingsrundskriv ved å gjera premissar og vurderingar i lovtolkingsaker tilgjengelege i sin heilskap på internett.

Departementet kjem dessutan til å etablera eit internt system for kontinuerleg å registrera saker (av den typen som vart varsla i Vik-brevet) som krev vidare oppfylging. Eg meiner at dette vil medverka til at saker som må fylgjast opp, vil verta tekne hand om på eit endå meir forsvarleg vis.

Når det gjeld tolkinga av kommunelova, viser eg til at departementet i brev dagsett den 18.4.2008 til alle kommunar og fylkeskommunar, har presisert forståinga av kommunelova § 50 om låneopptak. Utsegna frå Lovavdelinga i Justisdepartementet er lagt til grunn dette i brevet."

5 Uttale frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har ikkje fått sjølvstendig tilgang til saksarkivet i departementet. Riksrevisjonen held derfor fast på at ein av den grunn ikkje har hatt full oversikt over og kontroll med om den dokumentasjonen som er motteken, er fullstendig. Etter Riksrevisjonens vurdering gir riksrevisjonslova Riksrevisjonen rett til sjølv å granske saksarkiva i departementa dersom dette er nødvendig for å utføre Riksrevisjonens oppgåver, jf. Innst. O. nr. 54 (2003-2004). Dersom den som vert granska, sjølv skal få bestemme kva revisjonen skal få tilgang til, kan Riksrevisjonen ikkje gjere ei uavhengig gransking.

Vik-saka var prinsipiell. Riksrevisjonen konstaterer at Kommunal- og regionaldepartementet er samd i at Vik-saka burde ha vore drøfta på eit høgare nivå i departementet. Departementet erkjenner også at ein burde ha sett i gang arbeidet med å vurdere regelendring på eit tidlegare tidspunkt. Riksrevisjonen merkar seg i denne samanhengen at departementet no har gått igjennom rutine sine for å sjå om dei kan gjerast betre. Departementet opplyser at dette arbeidet vil medverke til at Kommunal- og regionaldepartementet vil handtere lovtolkingsaker på ein enda meir forsvarleg måte.

Undersøkinga viser òg at oppfølginga av Vik-brevet burde ha vore sett i gang mykje tidlegare. Riksrevisjonen har merka seg at det vil bli etablert eit system i departementet slik at ein kontinuerleg får registrert saker som krev vidare oppfølging. Departementet opplyser at dette vil gjere sitt til at saker som må følgjast opp, vil bli tekne hand om på eit enda meir forsvarleg vis.

Når det gjeld oppfølginga av Vik-saka, viser undersøkinga at leiinga i liten grad har gjort seg kjend med og involvert seg i det arbeidet som har vore gjort på eit lågare nivå i Kommunalavdelinga. Dersom leiinga likevel har hatt kontroll med og kunnskap om problemstillingane, slik departementet hevdar, burde slike prinsipielle problemstillingar ha vore prioriterte av departementet som ansvarleg forvaltar av regelverket. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder dette på at det har vore svake punkt i rutine i departementet når det gjeld oppfølging og prioritering av prinsipielle kommunaløkonomiske saker.

Departementet er samd i at det har eit generelt ansvar for å rettleie om korleis ein skal forstå kommunelova, men framhevar at ein har delegert til fylkesmannen ansvaret for rettleiing til kommunar om korleis kommunelova skal tolkast. Riksrevisjonen meiner at departementet berre kan delegere oppgåver og myndigheit, mens ansvaret i alle tilfelle ligg i departementet. Riksrevisjonen viser i denne samanhengen til at fylkesmannen skal leggje fram prinsipielle tolkingsspørsmål for departementet, slik at staten ved departementet og fylkesmennene medverkar til ei mest mogleg einsarta rettleiing i tolkingsspørsmål.

Riksrevisjonen er likevel samd med departementet i at kommunane har eit sjølvstendig ansvar for å tolke og innrette seg etter kommunelova. Dei er også ansvarlege for sine eigne økonomiske

disposisjonar. Lovtolkingane til departementet blir på den andre sida tillagde stor vekt og nytta som rettskjelder av kommunar, fylkeskommunar og fylkesmenn. Etter Riksrevisjonens vurdering stiller dette særlege krav til departementet si behandling av lovtolkingsaker og etterfølgjande rundskrivarbeid.

Den nye gjennomgangen i departementet i 2006, som var basert på opplysninger som låg føre i 2002 da Vik-saka vart behandla, viste at avtalen Vik kommune hadde med DnB Markets, innebar at kommunen hadde ei udekt betalingsplikt som måtte dekkjast av dei andre midlane kommunen rådde over. Føresetnaden til departementet frå 2002 om at det ikkje låg føre ei udekt betalingsplikt, var dermed ikkje korrekt. Riksrevisjonen meiner at departementet med ein gong burde ha orientert alle kommunane og fylkeskommunane i landet om resultatet av gjennomgangen. Riksrevisjonen finn det sterkt kritikkverdig at Vik kommune i møte med departementet 26. september 2007 ikkje vart orientert om dei nye vurderingane departement hadde gjort i denne saka.

Kommunal- og regionaldepartementet har i det siste brevet sitt tatt opp ein del forhold som også har vore kommenterte i tidlegare brev. I all hovudsak er dette merknader som det etter Riksrevisjonens vurdering alt er teke omsyn til.

Elles er Riksrevisjonen samd med departementet i at utkast til revisjonskriterier på vanleg måte burde ha vore drøfta med departementet tidleg i prosessen. Den spesielle bakgrunnen og ynskje om rask framdrift i undersøkinga gjorde ein slik prosess vanskeleg i denne saka. Vi har likevel merka oss at departementet har gitt relativt få kommentarar til dei revisjonskriteria undersøkinga byggjer på.

Saka blir send til Stortinget.

Vedteke i Riksrevisjonens møte 30. mai 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen

Rapport: Behandling og oppfølging
av Vik-brevet i Kommunal- og
regionaldepartementet
("Terra-saka")

Vedlegg til Dokument nr. 3:11 (2007–2008)

Innhald

1	Innleiing	27
1.1	Bakgrunn	27
1.2	Formål og problemstillingar	27
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29
2.1	Data om situasjonen før KRDs saksbehandling av Vik-brevet	29
2.2	Data om KRDs saksbehandling av Vik-brevet	29
2.3	Data om KRDs oppfølging av Vik-brevet	29
3	Revisjonskriterium	31
3.1	KRDs ansvar for kommunelova	31
3.2	Krav til god saksbehandling	31
3.3	Krav om avgjerds kompetanse (delegering)	32
3.4	Krav om intern kontroll	32
4	Fakta	34
4.1	Endringar i økonomireglane i kommunelova og oppfølginga frå staten av økonomiforvaltninga i kommunane	34
4.2	Organiseringa og rutineane i Kommunalavdelinga	35
4.2.1	Organisering og saksbehandling	35
4.2.2	Mikrogruppa	36
4.2.3	Delegering av fullmakter	37
4.2.4	Rundskriv	37
4.3	KRDs behandling av Vik-saka	38
4.3.1	Utgangspunktet for Vik-saka	38
4.3.2	Grunnlagsmaterialet til departementet	38
4.3.3	Saksgangen	39
4.3.4	Utgangen av behandlinga	40
4.3.5	Rundskriv H-15/03	40
4.3.6	Lovtolkinga til departementet i Vik-brevet	41
4.4	KRDs oppfølging av Vik-saka	42
4.4.1	KRDs fråsegn i Vik-brevet	42
4.4.2	Førespurnad frå Oppdal kommune om å finansiere kjøp av aksjar	42
4.4.3	Førespurnad frå Valdres kommunerevisjon om Vang kommune	42
4.4.4	Notat frå Telemarkforskning-Bø	43

4.4.5	Førespurnad frå Fylkesmannen i Nordland om Saltdal kommune	44
4.4.6	Førespurnad frå Fylkesmannen i Nordland om Fauske kommune	44
4.4.7	Ny gjennomgang av Vik-saka	45
4.4.8	Oppfølging av Vik-brevet i avdelingsplanane	45
4.4.9	Mikrogruppa drøftar høvet kommunar har til låneopptak	46
4.4.10	Ny sak om Vik kommune	46
5	Vurderingar	48
5.1	Kvalitetssikringa av saksbehandlinga var mangelfull	48
5.2	Oppfølginga av Vik-saka var ikkje tilfredsstillande	48
5.3	Vik kommune burde ha vore orientert om dei nye vurderingane til departementet	49
	Referanseliste	50

Vedlegg:

1	Brev frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til Kommunal- og regionaldepartementet av 25. juni 2002	51
1.1	Brev frå Vik kommune til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 7. juni 2002	53
1.2	Brev frå Terra kapitalforvaltning til Vik kommune av 6. juni 2002	55
1.3	Ark med illustrasjon av konseptet	57
1.4	Brev frå KRD til Asker kommune av 19. desember 2001	58
1.5	Dokumentasjon av prosess ved restrukturering, 7. august 2001	60
1.6	Revisjonsmeldinga til Vik kommune for 2001, 31. mai 2002	79
1.7	Fråsegn frå advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye og Bech av 14. juni 2002	81
2	Brev frå KRD til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 20. september 2002	86
3	Brev frå KRD til Oppdal kommune av 11. mars 2004	89
4	Rekonstruksjon av e-postutveksling mellom Valdres kommunerevisjon og KRD, november 2004	92

5	Brev frå KRD til Fylkesmannen i Nordland av 16. mars 2006	95
6	Brev frå KRD til Fylkesmannen i Nordland av 24. november 2006	97
7	Brev frå Justisdepartementet til KRD av 28. januar 2008	98

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Vik kommune gjorde i 2001 ein avtale om finansielt sal av konsesjonskraftrettane til kommunen. Avtalen innebar at Vik kommune fekk utbetalt eit eingongsbeløp som kommunen investerte i verdipapir.¹ Terra Fonds ASA² (Terra) la avtalen til rette for kommunen.

Kommunerevisoren meinte at avtalen måtte likestillast med eit lån, og at avtalen dermed var i strid med kommunelova § 50 (vedlegg 1.6).³ Spørsmålet vart reist for Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som la saka fram for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (vedlegg 1). Departementet konkluderte i brev av 20. september 2002 med at avtalen ikkje var eit lån (Vik-brevet, vedlegg 2).⁴

Terra brukte Vik-brevet i marknadsføringa si. Kommunane Hemnes, Hattfjelldal, Narvik, Rana, Bremanger, Haugesund og Kvinesdal gjorde avtalar med Terra og investerte vesentlege beløp i kompliserte finansielle produkt med uklar risiko-profil. Investeringsane kom opp i om lag 1,5 mrd. kroner.⁵

Kredittkrise i USA i 2007 førte til at dei investeringane kommunane hadde gjort, gjekk sterkt ned i verdi. I slutten av oktober og byrjinga av november 2007 vart det kjent i media at kommunane hadde gått på store tap.

Fylkesmennene gjennomførte lovlegkontroll og konkluderte med at dei involverte kommunane hadde brote kommunelova og sitt eige finansreglement da dei investerte i risikofylte finansielle produkt.

Det vart frå fleire hald stilt spørsmål ved KRDs rolle i Terra-saka. Ordførarar i Terra-kommunane uttalte at Vik-brevet gav kommunane grønt lys til å gjere dei omstridde investeringane, og at

departementet måtte ha eit medansvar.⁶ For å kartleggje den rolla departementet hadde i Terra-saka, signaliserte statsråden i KRD at det kunne bli aktuelt med ei intern eller ekstern gransking av måten departementet hadde handtert saka på i 2002.⁷

KRD bad i brev av 20. desember 2007 om vurdering frå Justis- og politidepartementet av om konklusjonane i KRDs brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane var i tråd med kommunelova § 50.

Lovavdelinga i Justis- og politidepartementet (JD) uttalte i brev til KRD 28. januar 2008 at Vik kommunes forhold til DnB Markets etter deira meining må kallast eit "lån" etter kommunelova § 50 (vedlegg 7).⁸ Statsråden i KRD kommenterte tolkinga til Lovavdelinga slik:

"Eg tek det til etterretning og vil leggja konklusjonen frå Lovavdelinga til grunn for det vidare arbeidet med regelverket."⁹

I brev av 23. januar 2008 til KRD varsla Riksrevisjonen at det ville bli gjennomført ei undersøking av korleis departementet hadde behandla Vik-brevet i 2002.¹⁰ Departementet vart seinare orientert om at undersøkinga også ville gjelde KRDs oppfølging av Vik-brevet.

1.2 Formål og problemstillingar

Formålet med revisjonen har vore å undersøkje KRDs behandling og oppfølging av brevet "Om finansielt sal av konsesjonskraft og forholdet til kommunelova §§ 50 nr. 1 og 59a nr. 1" av 20. september 2002.

Formålet er belyst ved hjelp av to problemstillingar:

1) Lovlegkontrollen av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 08.01.2008.

2) Terra Fonds ASA skifte seinare namn til Terra Securities ASA.

3) Revisjonsmelding for 2001 av Sogn Revisjonsdistrikt 31.05.2002.

4) Brev frå KRD til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 20.09.2002.

5) E24.no 15.04.2008 "Forhandler med DnB Nor" <http://e24.no/makro-og-politikk/article2369730.ece>.

6) NRK.no 14.01.2008 "Forberedt på kjeft" <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nordland/1.4520188>

7) Kommunal Rapport 09.01.2008.

8) Brev frå Justisdepartementet til KRD 28.01.2008.

9) Pressemelding frå KRD 29.01.2008 Nr.: 12/2008

10) Brev frå Riksrevisjonen til KRD 23.01.2008

- 1 I kor stor grad var behandlinga til Kommunal- og regionaldepartementet av Vik-brevet i samsvar med gjeldande rutinar og krava til god saksbehandling?
- 2 I kor stor grad har oppfølginga til Kommunal- og regionaldepartementet av Vik-brevet vore tilfredsstillande?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkinga er basert på journal- og arkivsøk, intervju og dokumentanalyse. Grunnlaget for revisjonskriteria er kommunelova med forarbeid, juridisk teori, økonomireglementet, departementsreglementet og COSO-rapport.¹¹

Intervjua har først og fremst hatt som funksjon å utdjupe informasjonen i dokumenta og å gi eit innblikk i uformelle prosessar. Gjennom intervju har vi i tillegg fått informasjon om enda fleire dokument. Intervjua vart gjennomførte i perioden frå 14. februar 2008 til 12. mars 2008.

KRDs rundskriv om tolking av kommunelova og lova om interkommunale selskap er gjennomgått for å få kunnskap om lovtolkingsarbeidet. Brev frå 15 saker som er nemnde i rundskriva, er gjennomgått.

KRD er bede om å gi all relevant informasjon departementet kjenner til, som kan ha tilknytning til undersøkinga. Saksarkivet til departementet gir ikkje høve til å skjerme regjeringsnotat frå andre saksdokument. Riksrevisjonen har derfor ikkje fått høve til å opne dokument i det elektroniske saksarkivet til departementet, men har vorte vist til å søkje etter aktuelle saker og deretter be om kopiar. Prosedyren gjer at vi ikkje har hatt full oversikt og kontroll med kor fullstendig den dokumentasjonen er som vi har fått.

2.1 Data om situasjonen før KRDs saksbehandling av Vik-brevet

For å få eit bilete av situasjonen i tida før Vik-brevet vart behandla, har vi intervju 12 noverande og tidlegare medarbeidarar i KRD¹² og gjennomgått desse dokumenta:

- saksmapper frå KRD som gjeld kommunal økonomiforvaltning før 2002
- rundskriv frå KRD
- Ot.prp. nr. 43 (1999–2000)
- forskrift om finansforvaltninga i kommunar og fylkeskommunar

11) Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk, Sammendrag Rammeverk, COSO September 2004/Oktobre 2005 s. 75.

12) Både tidlegare og noverande medarbeidarar blir i rapporten omtalte som "medarbeidarar i KRD".

2.2 Data om KRDs saksbehandling av Vik-brevet

Vi har henta inn dokumentasjon som eignar seg til å kaste lys over alle relevante sider ved saksbehandlinga. Data som er nemnde under punkt 2.1, har også vorte nytta til å kartleggje KRDs saksbehandling av Vik-brevet. I tillegg har vi brukt desse data:

- diverse rutineforklaringar, interne retningslinjer og interne notat for Kommunalavdelinga
- verksemdplanar 2003–2007
- kompetanseplanar 2002–2007
- intervju med revisor Ingvar Linde i Sogn Revisjonsdistrikt
- telefonsamtalar og e-postkorrespondanse med noverande og tidlegare medarbeidarar i KRD
- telefonsamtalar og e-postkorrespondanse med enkelte rådmenn, økonomisjefar, ordførarar og kommunerevisorar i dei kommunane vi kjenner til som har gjort eller har vurdert å gjere finansielle avtalar av den typen Vik kommune gjorde med Terra

2.3 Data om KRDs oppfølging av Vik-brevet

Data som er nemnde under punkta 2.1 og 2.2, har også vorte nytta til å kartleggje KRDs oppfølging av Vik-brevet. I tillegg har vi brukt desse data:

- saksmapper frå KRD som gjeld kommunal økonomiforvaltning i tida etter 2002, og behandlinga i Justisdepartementet av Vik-saka
- ikkje-journalførte notat og e-postar i KRD
- telefonsamtalar og e-postkorrespondanse med saksbehandlarar hos fylkesmannsembeta i Oslo og Akershus, Nordland, Sør-Trøndelag og Oppland
- møtereferat mellom KRD og økonomirådgivarar og -konsulentar hos fylkesmennene
- møtereferat frå fagkomiteen i Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)
- lovlegkontrollar av fylkesmenn
- innstillingar frå kontrollutval
- revisjonsmeldingar og revisjonsrapportar
- notat frå Telemarksforskning-Bø – TF-notat nr 5/2005
- dokument frå Terra

- telefonsamtaler og e-postkorrespondanse med medarbeidarar ved Advokatfirmaet Lund & Co DA
- telefonsamtale med Morten Hofstad, journalist i Finansavisen

Det vart henta inn opplysningar frå personar i kommunar og fylkesmannsembete for å kaste lys over kva informasjon KRD og fylkesmannsembeta har hatt om saker som har fellestrekk med Vik-saka. I tillegg var det behov for å få kunnskap om omfanget av slike finansielle transaksjonar i tida etter 2002, og i kor stor grad Vik-brevet vart nytta til å legitimere avtalar av den typen Vik kommune gjorde med Terra.

3 Revisjonskriterium

3.1 KRDs ansvar for kommunelova

KRD har ansvar for å forvalte kommunelova. Det ansvaret departementet har for lovarbeid og tolking av kommunelova, er lagt til Kommunalavdelinga. Rundskriv frå departementet blir nytta som ei rettskjelde av kommunar, fylkeskommunar og fylkesmenn. Tolkingane departementet kjem med, blir i liten grad rettsleg overprøvde.

Departementet vurderer i lovtolkinga si relevante rettslege kjelder opp mot kvarandre. Rettskjelde-læra definerer kva kjelder dette er:¹³

- 1 lovtekstar
- 2 førearbeid til lova, anna bakgrunnsstoff og etterfølgjande lovgivarfråsegner
- 3 rettspraksis (dvs. praksis i domstolane)
- 4 praksis hos andre myndigheiter
- 5 praksis hos private
- 6 rettsoppfatningar (særleg i juridisk litteratur)
- 7 reelle omsyn (evalueringar av kor godt resultatet er)

Når ein skal gjere seg opp ei meining om kva lova bestemmer, bør ein først sjå på ordlyden i lova.¹⁴

I formålsparagrafen i kommunelova står det at lova skal leggje til rette for "et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene innenfor rammen av det nasjonale fellesskap".¹⁵ Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) utdjupar kva som er meint med effektiv kommunaløkonomisk styring:

"De fleste vil likevel være enige 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 står minst like godt rustet til å løse velferdsoppgavene som ved inngangen til foregående budsjettperiode, er kriterier som bør være oppfylt."

13) Eckhoff rettskildelære, 5. utgave 2000 s. 20.

14) Eckhoff rettskildelære, 5. utgave 2000 s. 39.

15) § 1.

Dette skal mellom anna sikrast av balansekrava i kommunelova. Dei mest sentrale omsyna som gjer seg gjeldande ved vurderinga av balansekravet, er¹⁶

- effektiv ressursutnytting (generasjonsprinsippet)
- behovet staten har for overordna styring (av makroøkonomien)
- lokale behov for fleksible rammer (lokalt sjølvstyre)

Sjølv om den reelle faren for at kommunar set seg sjølv i ein svært vanskeleg økonomisk situasjon, må reknast som liten, har balansekravet også delvis vore motivert ut frå at staten ønskjer å unngå å komme i ein situasjon der ein må inn med økonomiske "krisetiltak" i enkeltkommunar.¹⁷

Fylkesmannen representerer staten i fylket. Fylkesmannen har viktige styrings- og rettleiingsoppgåver overfor kommunane og skal føre tilsyn med den kommunale forvaltninga og den kommunale økonomien, mellom anna etter kommunelova. I spørsmål om tolking av kommunelova osv. er fylkesmannen den rette adressaten for førespurnader frå kommunane til statlege styresmakter.

Fylkesmannen vel sjølv kva saker embetet avgjer, og kva saker som blir sende vidare til KRD.

3.2 Krav til god saksbehandling

Kravet om forsvarleg saksbehandling er ein sjølvstendig og ulovfest rettsregel, som eksisterer uavhengig av reglane i forvaltningslova.¹⁸

Stillinga til individet overfor forvaltninga har jamleg vore tema når det konkrete innhaldet i

16) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

17) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

18) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003): *Frihagens forvaltningsrett*. Bind 1. Fagbokforlaget. s 119.

kravet om forsvarleg saksbehandling er utvikla gjennom rettspraksis og juridisk teori.

Kva konkret innhald ein skal leggje i kravet om forsvarleg saksbehandling i dei tilfella der spørsmålet som skal avgjerast, ikkje gjeld eit individ, men ein kommune, er i liten grad drøfta i juridisk teori eller avgjort gjennom rettspraksis.

Vi legg til grunn at mellom anna desse grunnleggjande krava i alle tilfelle må kunne stillast til ei forsvarleg saksbehandling i departementet:

- Saka må vere tilfredsstillande opplyst før det blir teke ei avgjerd.
- Avgjerda må vere tilstrekkeleg grunngitt.
- Dersom saka krev særleg fagleg kompetanse, kan det vere nødvendig at ho blir behandla på tvers av seksjonar og departement.

Når ein skal vurdere om saksbehandlinga har vore forsvarleg, må ein sørge for ei samla vurdering ut frå korleis saka er, kor viktig ho er, og dei reelle omsyna elles.¹⁹

Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling stiller desse krava til utgreiing i departementa: "Departementssjefen og de øvrige ledere skal sørge for at alle sider av en sak blir utredet, og at det, når nødvendig, blir samarbeidet mellom kontorer og avdelinger, og med andre departementer."²⁰

"Kravene til god forvaltningsskikk inneholder krav til hensynsfullhet, orden og rask saksbehandling. De ligger til grunn for en del av forvaltningslovens regler om veiledning, skriftlighet, kravet til at saker forberedes og avgjøres så raskt som mulig osv."²¹

"Det hører for eksempel til god forvaltningsskikk å svare på henvendelser uten ugrunnet opphold, å ta gjenparter av brev som går ut, å sørge for slik journalføring og arkivering at man kan holde rede på hva man har gjort, etc."²²

Krava til god forvaltningsskikk er i rettspraksis og juridisk teori drøfta i forholdet mellom forvaltninga og individet. Dei fleste av desse krava er allmenngyldige og må også leggjast til grunn

når departementet behandlar saker etter førespurnad frå kommunane.

3.3 Krav om avgjerdskompetanse (delegering)

Dersom ei avgjerd skal takast av andre enn det organet som har myndigheit på området, må det liggje føre eit gyldig vedtak om delegering.²³ I departementet bør avgjerdsmakta delegerast så langt ned i organisasjonen som det er forsvarleg. Sakene bør ikkje behandlast gjennom fleire ledd enn nødvendig.²⁴

3.4 Krav om intern kontroll

Reglar om økonomistyring i staten føreskriv at alle verksemdar skal etablere intern kontroll. Leiinga i verksemda har ansvar for at den interne kontrollen er tilpassa risiko og vesentlegheit, at denne kontrollen fungerer på ein tilfredsstillande måte, og at han blir dokumentert. Den interne kontrollen skal hindre styringssvikt, feil og manglar slik at mellom anna måloppnåing og resultat står i eit tilfredsstillande forhold til fastsette mål og resultatkrav, og at vesentlege avvik blir førebygde, avdekte og korrigerte.²⁵

Når det gjeld intern kontroll, skal leiinga etablere system, rutinar og tiltak som mellom anna fokuserer på identifisering av risikofaktorar, sikring av kvalitet og iverksetjing av informasjonsrutinar.²⁶

COSOs Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk seier mellom anna dette om kravet til oppfølging:

"Oppfølging kan foregå på to måter: enten gjennom løpende oppfølging eller ved frittstående evalueringer. Mekanismer for helhetlig risikostyring vil vanligvis være strukturert slik at de til en viss grad er selvkontrollerende. Jo mer effektiv denne selvkontrollen er, desto mindre er behovet for frittstående evalueringer. Ledelsen må selv vurdere hvor ofte det er behov for frittstående evalueringer for å ha rimelig grad av sikkerhet

19) Arvid Frihagen: Forvaltningsrett, bind II, 1992, s. 18.

20) Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling av 23.01.1981, § 2, nr. 3.

21) Hans Petter Graver: Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, Universitetsforlaget 2002, s. 289.

22) Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett, 4. utgave, Tano 1992, s. 405.

23) Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen: Frihagens forvaltningsrett. Bind 1. Fagbokforlaget 2003, s. 71.

24) Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling av 23.01.1981, § 10.

25) Finansdepartementet. Bestemmelser om økonomistyring i staten. 12.12.2003. avsnitt 2.4.

26) Finansdepartementet. Bestemmelser om økonomistyring i staten. 12.12.2003. avsnitt 2.4.

for at den helhetlige risikostyringen fungerer effektivt. ..."²⁷

27) Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk, Sammendrag Rammeverk, COSO September 2004/Oktobre 2005 s. 75.

4 Fakta

4.1 Endringar i økonomireglane i kommunelova og oppfølginga frå staten av økonomiforvaltninga i kommunane

Fram til 2001 hadde kommunane høve til å lånefinansiere investeringar som var knytte til "kapitalformål", men alle lån skulle godkjennast av departementet. Med kapitalformål meinte ein investering i fast eigedom, maskinar, tekniske anlegg eller større teknisk utstyr, men utgifter til aksjekjøp kunne òg finansierast ved låneopptak. Omgrepet "kapitalformål" hadde inga presis avgrensing, noko som resulterte i mange tvilstilfelle og behov for tolkingar. Det var derfor nødvendig å presisere kva for investeringar som kunne finansierast med lån.²⁸

På bakgrunn av dette endra Stortinget lånereglane i kommunelova 7. juli 2000.²⁹ Dei nye lånereglane tillet berre låneopptak til bygningar, anlegg og varige driftsmiddel som heilt klart har verdi ut over investeringsåret. Lån til kjøp av aksjar vart forbode fordi det vil vere usikkert korleis verdien av aksjeposten ville utvikle seg.

Samstundes vedtok Stortinget krav om godkjenning og kontroll på visse vilkår av lån og langsiktige leigeavtalar for kommunar med økonomisk ubalanse. Desse kommunane vart registrerte i "Register om betinget godkjenning og kontroll" (ROBEK). Med dette vart ordninga med godkjenning frå departementet³⁰ av alle låneopptak, avgrensa til berre å gjelde kommunar med økonomisk ubalanse. Ordninga vart også noko utvida ved krav om godkjenning av langsiktige leigekontraktar, som kan påføre kommunen utgifter. Departementet meinte at den nye ordninga balanserte omsynet til det kommunale sjølvstyret og omsynet til behovet staten har for å gripe inn når det var nødvendig.³¹

Ved lovendringa sette Stortinget også spesifikke krav til finansforvaltninga i kommunane. Etter kommunelova § 52 skal kommunane forvalte

midlane slik at dei får tilfredsstillande avkastning, utan vesentleg finansiell risiko, og under omsyn til betalingsforpliktingar. Vidare skal kommunane lage eit finansreglement. Departementet presiserte i forskrift av 5. mars 2001 at reglementet mellom anna skal ta stilling til finansiell risiko, risikospreiing og rapporteringsrutinar.³² Departementet påla kommunane å etablere trygge rutinar for å vurdere og handtere finansiell risiko,³³ og fastsette at uavhengig kompetanse skal vurdere finansreglementet og rutinane.³⁴

Departementet følgde opp finansforskrifta ved at det bad fylkesmennene om å rapportere kva for kommunar som ikkje utarbeidde finansreglement. Departementet purra somme av desse kommunane og gjorde døme på gode reglement tilgjengelege på heimesida.³⁵

Kommunelova fekk i 1990 inn eit krav om at kommunane skulle føre rekneskap etter god kommunal rekneskapsskikk.³⁶ Departementet etterlyste på den tida eit institutt innanfor kommunesektoren som kunne utvikle det konkrete innhaldet i god kommunal rekneskapsskikk gjennom standardar.³⁷

I 2000 vurderte departementet det som eit hovudproblem at det ikkje var etablert eit slikt institutt. Dette førte til at departementet sjølv, gjennom tolkinga av enkeltsaker, definerte god kommunal rekneskapsskikk. Departementet tok derfor initiativ til at "Forening for god kommunal regnskapsskikk" (GKRS) vart etablert 1. november 2000. Departementet hadde som mål at forumet etter kvart ville komme med fråsegner, tilrådingar og rekneskapsstandardar som definerte korleis transaksjonar burde handterast.³⁸ I samsvar med

28) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000).

29) Besl. O. nr. 79 (1999–2000) (tok til å gjelde 01.01.2001).

30) Fylkesmannen har fullmakt til å godkjenne låneopptak.

31) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) s. 170.

32) Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning § 3. Nærmere om reglementet.

33) Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning § 4. Rutiner.

34) Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning § 5. Kvalitetssikring.

35) Informasjon frå intervju med saksbehandlarar i KRD.

36) Kommunelova § 48.

37) Ot.prp. nr. 43 (1999–2000).

38) Forskrifta om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner). Merknad til § 7.

målet til departementet bestemmer vedtektene i foreininga at "hovedoppgaven for foreiningen er å utarbeide og utgi standarder for god kommunal regnskapsskikk i henhold til § 48 nr. 2 i kommuneloven, samt fortolke prinsipielle spørsmål i tilknytning til avgitte standarder".

KRD er representert i fagkomiteen og styret i foreininga. Departementet har ikkje gitt representantane sine særskilde mandat, og legg til grunn at dei stiller som likeverdige medlemmer i foreininga. Det er likevel underforstått at representantane frå departementet har eit ansvar for at standardane og fråsegnene frå foreininga samsvarer med regelverket.³⁹

Dette kjem eksplisitt fram i notatet frå foreininga 20. juni 2003, der det står at standardar frå GKRS skal samsvare med den tolkinga departementet har av kommunelova. Representantane frå departementet har eit spesielt ansvar for å informere foreininga så tidleg som råd om ulike tolkingar som departementet har gjort. Notatet seier òg at departementet bør vurdere å hente inn synspunkt frå GKRS ved tolking av prinsipielle spørsmål.⁴⁰

4.2 Organiseringa og rutinane i Kommunalavdelinga

Organiseringa og rutinane i Kommunalavdelinga blir framstilte med utgangspunkt i korleis situasjonen var i 2002. Organiseringa er stort sett den same i byrjinga av 2008.

4.2.1 Organisering og saksbehandling

Kommunalavdelinga hadde 44 medarbeidarar i 2002, og dei var fordelte på eit sekretariat og tre seksjonar.

Avdelingssekretariatet har ansvar mellom anna for det internadministrative arbeidet i avdelinga og for kompetanseplanlegging. Samordningsseksjonen har mellom anna ansvar for å samordne statlege tiltak overfor kommunar og fylkeskommunar og for fornyingsarbeidet i kommunesektoren.

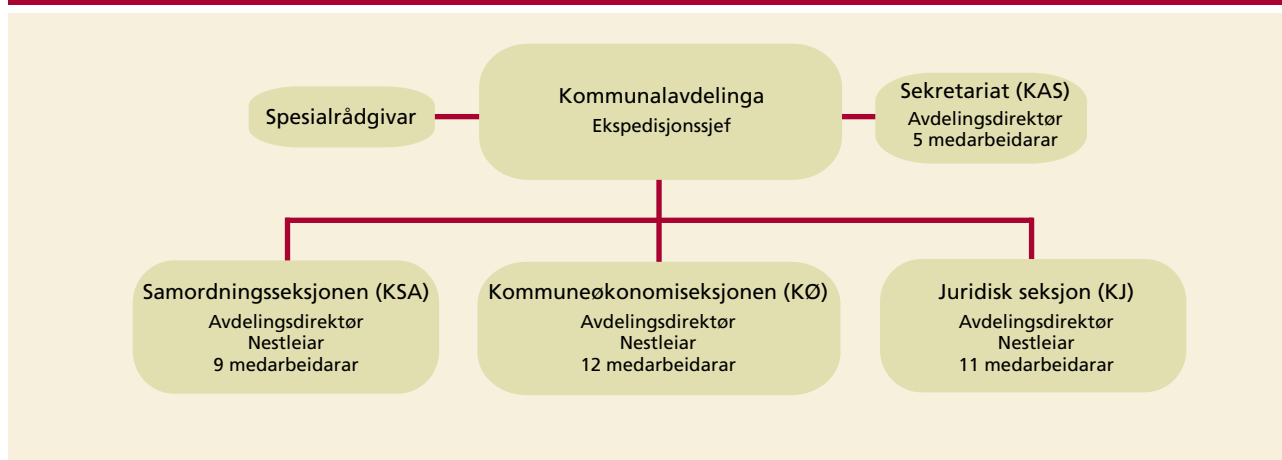
Kommuneøkonomiseksjonen har ansvar for økonomireglane i kommunelova. Seksjonen har òg ansvar for inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar og dei samla inntektsrammene for kommunesektoren i samband med statsbudsjettet. Seksjonen har vidare ansvar for å utvikle regelverket og for rettleiing og kontroll når det gjeld den økonomiske forvaltninga i kommunane og fylkeskommunane.

Juridisk seksjon har ansvar for lovarbeid og tolking av mellom anna kommunelova. Seksjonen har også ansvar for kommune- og fylkesinndeling.

Samarbeidet mellom kommuneøkonomiseksjonen og juridisk seksjon om økonomireglane i kommunelova

For saker som galdt økonomireglane i kommunelova, var ansvaret fordelt mellom kommuneøkonomiseksjonen og juridisk seksjon på denne måten:⁴¹

Figur 1 Organiseringa av kommunalavdelinga i 2002



39) E-post frå departementet 26.02.2008.

40) Forening for god kommunal regnskapsskikk (GKRS). Notat 20.06.2003 om kva plass GKRS har i kommunal rekneskapsføring, og om den rolla GKRS-organa har.

41) Forslag til rutiner for behandling av saker som gjelder kommunelovens "økonomibestemmelser" av 19.09.2002.

- Juridisk seksjon hadde ansvar for saker som berre reiste juridiske spørsmål, eller der dei økonomifaglege vurderingane var elementære eller ikkje kravde spesiell økonomisk kompetanse.
- Kommuneøkonomiseksjonen hadde ansvar for saker som berre reiste økonomiske spørsmål, eller der dei juridiske vurderingane var elementære eller ikkje kravde spesiell juridisk kompetanse.
- Kommuneøkonomiseksjonen hadde ansvar for saker som kravde både juridiske og økonomifaglege vurderingar. I desse sakene skulle det etablerast kontakt mellom dei to seksjonane for å avklare om saka kravde eit samarbeid, og kva form samarbeidet eventuelt skulle ha.

I "Forslag til rutiner for behandling av saker som gjelder kommunelovens økonomibestemmelser", datert 19. september 2002, er det skissert tre moglege former for samarbeid:

- uformelt samarbeid på saksbehandlarnivå
- behandling i "mikromøte"
- formell framlegging frå den eine seksjonen til den andre

Forslaget til rutinar vart lagt fram i leiarmøtet i Kommunalavdelinga. KRD opplyser at rutinane i stor grad var ei kodifisering av den praksisen som var innarbeidd i slike saker, og at dei vart vedtekne utan endringar. Informasjon frå intervju kan tyde på at samarbeidet var under utvikling, og at rutinane gjorde sitt til at samarbeidet etter kvart fann si endelege form.

System for registrering av saker som skal følgjast opp

Kommunalavdelinga har ikkje noko anna felles system for saker og forhold som skal følgjast opp, enn å ta oppgåvene inn i verksemdplanen. Juridisk seksjon har ei uformell liste med forhold dei skal sjå nærmare på når det er høve til det. Kommuneøkonomiseksjonen har ikkje eit tilsvarende system.

KRDs deltaking i eksterne fora og kontakt med eksterne aktørar

Kommunalavdelinga har ikkje noka systematisk evaluering av eiga saksbehandling.⁴² Departementet meiner at det er aktivt i eksterne fora der mellom anna lovtolkningane til departementet blir diskuterte:

- Enkelte saker blir sende over til Lovavdelinga i Justisdepartementet. Lovavdelinga kan bli beden om å vurdere både enkeltsaker og tema.⁴³
- Da Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) vart etablert, var litt av tanken å få saker ut av KRD og over i reint faglege fora.⁴⁴ Kommunalavdelinga er representert i styret og fagkomiteen i GKRS. Det er ikkje formulert noko særskilt mandat for KRDs representant i fagkomiteen.⁴⁵
- KRD har nokså jamleg kontakt med fylkesmennene. Dei møtest kvart år til ei junisamling der dei mellom anna diskuterer kommunalrettslege problemstillingar.⁴⁶
- Avdelinga har hatt faste møte med økonomirådgivarane hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Buskerud frå 2002. Møta var tidlegare ein gong i månaden. Kommuneøkonomiseksjonen går igjenom brev som avdelinga har sendt ut. Det blir vurdert om nokre av breva er av spesiell interesse for økonomirådgivarane i alle embeta.⁴⁷ I tillegg har departementet møte med alle økonomirådgivarane hos fylkesmennene to gonger i året. Det skjer i samband med at kommuneproposisjonen blir lagd fram i mai og statsbudsjettet i oktober. Departementet har på hausten også møte med avdelingsleiarar, økonomirådgivarar og eventuelt andre medarbeidarar hos fylkesmennene, der faglege tema er sette på dagsordenen.⁴⁸

4.2.2 Mikrogruppa

I Kommunalavdelinga er det ei rådgivande arbeidsgruppe som er kalla "mikrogruppa". Denne gruppa har møte kvar veke. Formålet med mikrogruppa er mellom anna å drøfte spørsmål om kommunal økonomiforvaltning. Ei av oppgåvene er å drøfte enkeltsaker av prinsipiell karakter. Saker som blir drøfta i mikrogruppa, blir sluttbehandla ved ordinær saksbehandling i linja. Leiaren for gruppa og dei fleste medlemmene kjem frå kommuneøkonomiseksjonen. Desse møter fast i gruppa. Medlemmene frå juridisk seksjon (to personar i 2002) møter når dei blir kalla inn.⁴⁹ Mikrogruppa har ingen formelle

42) Informasjon frå intervju av leiarar og medarbeidarar i KRD.

43) Informasjon frå intervju av leiarar og medarbeidarar i KRD.

44) Informasjon frå intervju av leiarar og medarbeidarar i KRD.

45) E-post frå KRD til Riksrevisjonen 26. februar 2008.

46) Informasjon frå intervju av leiarar og medarbeidarar i KRD.

47) E-post frå KRD til Riksrevisjonen 06.03.2008.

48) Brev frå KRD til Riksrevisjonen 05.05.2008.

49) Retningslinjer for mikrogruppa 24.01.2002.

fullmakter og inga avgjerdsrett. Det blir vanlegvis ikkje skrive referat frå møta i mikrogruppa.

Arbeidsbelastninga for medlemmene av mikrogruppa frå juridisk seksjon gjorde at det vanlegvis berre møtte éin når dei vart kalla inn til møta.⁵⁰

Mikrogruppa blir framheva som eit kompetansehelevande forum der det er utveksling av kompetanse mellom erfarne og uerfarne medarbeidarar.⁵¹ Mikrogruppa skal mellom anna "bidra til å sikre medlemmene kompetanse om selve regelverket for økonomiforvaltningen og prinsippene for dette, samt sunn og god økonomiforvaltning innenfor rammen av regelverket". Ei av oppgåvene gruppa har, er "opplæring av nye medarbeidere om kommunal økonomiforvaltning".⁵² Samhandlinga med kommuneøkonomiseksjonen i mikrogruppa er spesielt viktig for at juridisk seksjon kan byggje opp kompetanse på dette fagområdet.⁵³

4.2.3 Delegering av fullmakter

I Kommunalavdelinga var i utgangspunktet alle saker delegerte til seksjonane. Brev til enkeltkommunar skulle til dømes i all hovudsak gå direkte frå seksjonane. Avgrensingar i denne hovudregelen var utdjupe ved mellom anna desse retningslinjene:⁵⁴

- Saker som kravde vurderingar og tilrådingar av prinsipiell karakter, skulle ekspedisjonssjefen normalt behandle.
- Rundskriv som gjekk til alle kommunar/fylkesmenn, skulle ekspedisjonssjefen normalt underskrive.
- Seksjonane hadde ansvar for å vurdere informasjonsbehovet hos ekspedisjonssjefen når brev vart sende direkte frå seksjonen.
- Når ein var usikker, vart det vurdert som betre å leggje for mange saker fram for ekspedisjonssjefen enn for få.

Etter praksis i Kommunalavdelinga vart negative svar, brev i saker der vedtaka til departementet gjekk imot forslag frå kommunar og fylkeskom-

munar, vanlegvis lagde fram for ekspedisjonssjefen.⁵⁵

"Drift og utvikling av kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning" var i kommuneøkonomiseksjonen delegert til nestleiar.⁵⁶ Dette førte til at nestleiarane hadde ansvar for å

- rettleie og utvikle medarbeidarane på fagområdet
- fordele og omfordele oppgåver mellom medarbeidarane
- prioritere mellom saker både når det galdt tid og arbeidsinnsats
- underskrive brev osv. som vart ekspederte frå seksjonen
- vurdere om saker av prinsipiell karakter burde gå via seksjonsleiaren til avdelinga⁵⁷

I juridisk seksjon har ein erfaren medarbeidar vorte delegert fullmakta frå seksjonsleiaren til å underteikne brev i saker som gjeld reglane i kommunelova. Saker av prinsipiell interesse skal leggjast fram for seksjonsleiaren før dei blir sende ut. Den same medarbeidarane har fullmakt frå seksjonsleiaren til å hjelpe kommuneøkonomiseksjonen.⁵⁸

4.2.4 Rundskriv

Kommunalavdelinga gir ut rundskriv med det formålet å gi informasjon om tolkingane til departementet etter kommunelova og lova om interkommunale selskap. Rundskriva formidlar lovtolkingane til departementet på eit område der det er svært lite rettspraksis.

Juridisk seksjon har ansvar for å gi ut rundskriva. Sakene blir ikkje vurdert på nytt før dei blir refererte i rundskrivet, sidan ein går ut frå at dei er tilstrekkeleg kvalitetssikra ved den ordinære saksbehandlinga.⁵⁹

Rundskriva blir sende til kommunane, fylkeskommunane og fylkesmennene og publiserte på nettsida til departementet. I standardteksten ved utsending av rundskriva står det: "Vi håper at rundskrivet vil være et nyttig redskap ved

50) Informasjon frå intervju med medlemmer av mikrogruppa i 2002.

51) Informasjon frå intervju av leiarar og medarbeidarar i KRD.

52) Retningslinjer for mikrogruppa 24.01.2002.

53) Intervju med medarbeidarar i KRD.

54) Forholdet mellom seksjonsledere og ekspedisjonssjef i Kommunalavdelinga – noen grunnleggende retningslinjer. Notat av 08.09.2003. Ifølgje KRD er det ikkje gjort vesentlege endringar i dette notatet etter 2002.

55) Informasjon frå intervju av medarbeidarar i KRD.

56) Notat om arbeidsdeling mellom leiar og nestleiar på kommuneøkonomiseksjonen av 27.02.2001.

57) Notat om arbeidsdeling mellom leiar og nestleiar på kommuneøkonomiseksjonen av 27.02.2001.

58) Delegering av seksjonsleders fullmakter til NN. Internt notat frå juridisk seksjon av 05.02.2001.

59) Informasjon frå intervju av leiarar og medarbeidarar i KRD.

fortolkningen av kommuneloven og loven om interkommunale selskaper." Departementet viser til at ein må sjå denne teksten i samanheng med det sjølvstendige ansvaret kommunane har for å tolke lova og innrette seg etter henne.⁶⁰

KRD har gitt ut slike rundskriv i 1994, 1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 og 2006.

4.3 KRDs behandling av Vik-saka

4.3.1 Utgangspunktet for Vik-saka

Terra presenterte våren 2001 eit konsept for Vik kommune. Ideen var å forskottere framtidige kraftinntekter og investere beløpet i aksjemarknaden.

Ut frå tilrådinga frå Terra gjorde Vik kommune i juli 2001 ein avtale med DnB Markets. Avtalen forplikta DnB Markets til å utbetale 69 mill. kroner mot at kommunen betalte tilbake 102 mill. kroner over ti år.⁶¹ Beløpet vart sett i eit kraftfond. Pengane skulle investerast i aksjemarknaden og nyttast til å kjøpe konsesjonskraft.

Verdien av konsesjonskrafta var 31 mill. kroner. Lånekostnadene på 102 mill. kroner svarte til dei brutto konsesjonskraftinntektene til Vik kommune for tiårsperioden. Kostnadene kommunen hadde til kjøp av konsesjonskrafta, var 71 mill. kroner.⁶³ Kostnader til kraftkjøp skulle dek-

kjast av kraftfondet. Årsaka til at Vik kommune forskotterte eit høgare beløp enn det var dekning for i konsesjonskraftinntektene, var at kommunen ville dra nytte av den låge lånerenta si⁶⁴ og auke avkastninga i aksjemarknaden.⁶⁵

Sogn revisjonsdistrikt meinte i revisjonsmeldinga for 2001 at avtalen med DnB Markets var eit lån, og at kommunen etter kommunelova § 50 ikkje hadde høve til å investere lånte midlar i verdipapir.⁶⁶ Rådmannen i Vik kommune la saka fram for Fylkesmannen i Sogn og Fjordane,⁶⁷ som vurderte saka som prinsipiell og sende henne vidare til KRD for vurdering.⁶⁸

Terra la opp til ein konservativ forvaltningsstrategi med låg risiko i 2001.⁶⁹ Vik kommune godtok i 2003 og 2005 endringar i avtalestrukturen som innebar at investeringa også kunne plasserast i utanlandske obligasjonar og aksjefond. Dette førte til auka finansiell risiko.⁷⁰

4.3.2 Grunnlagsmaterialet til departementet

Saksinformatjonen til departementet stammar frå førespurnaden frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 25. juni 2002. Fylkesmannen bad departementet vurdere om avtalen var i strid med reglane i kommunelova om at kommunane ikkje kan lånefinansiere aksjekjøp⁷¹, og regelen om at ROBEK-registrerte kommunar må ha godkjenning av departementet før låneopptak. Spørsmålet om risikoen ved plasseringane til kommunen

Tabell 1 Forventa konsesjonskraftinntekter for Vik kommune i perioden 2001–2011 (i mill. kroner)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Inntekter frå sal av konsesjonskraft	5,2	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	102,5
Kostnader til konsesjonskraftkjøp⁶²	-2,4	-6,7	-6,7	-6,8	-6,8	-6,8	-6,8	-6,8	-6,9	-6,9	-6,9	-71
Overskot	2,9	3	3	3	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	31

Kjelde: Terra. Dokumentasjon av prosess ved restrukturering av 07.08.2001

60) Brev frå KRD til Riksrevisjonen 5.05.2008.

61) Stadfesting av rentebyteavtalen mellom DnB Markets og Vik kommune av 4.07.2001.

62) Olje- og energidepartementet (OED) set kvart år ein kraftpris, som er basert på gjennomsnittleg sjølvkost for eit representativt utval av kraftverk. OED-prisen avgjer kor mykje Sognekraft, som er kraftforvaltaren til Vik kommune, betaler Statkraft for konsesjonskrafta.

63) Stadfesting av rentebyteavtalen mellom DnB Markets og Vik kommune av 4.07.2001.

64) Terra Fonds ASA. Dokumentasjon av prosess ved restrukturering av 7.08.2001.

65) Notat til mikrogruppa av 24.10.2006.

66) Sogn Revisjonsdistrikt. Revisjonsmelding for 2001. 31.05.2002.

67) Brev frå Vik kommune til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 7.06.2002.

68) Brev frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til KRD av 25.06.2002.

69) Terra Fonds ASA. Dokumentasjon av prosess ved restrukturering av konsesjonskraft 7.08.2001.

70) Brev frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til Vik kommune av 8.01.2008.

71) Kommunelova § 50 nr. 1.

braut med kommunelova § 52, vart ikkje reist i brevet. Vedlegga frå Fylkesmannen var desse:

1. *Brev frå Vik kommune til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 7. juni 2002 (vedlegg 1.1)*
Brevet legg saka fram for Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og hevdar at transaksjonane er lovlege etter kommunelova. Det går fram av brevet at det utbetalte beløpet (69 mill. kroner) består av ein "gevinsdel" som er frie midlar, og ein del som "skal dekke framtidige årlege (10 år) konsesjonskraftkjøp".
2. *Brev frå Terra kapitalforvaltning til Vik kommune av 6. juni 2002 (vedlegg 1.2)*
Brevet er lagt ved fordi Vik kommune meiner at KRD bør behandle Vik-saka i lys av Asker-saka. I brevet opnar departementet for at kommunen kan oppnå eingongsinntekter ved å leige ut vass- og avløpsanlegg til amerikanske selskap for deretter å leige anlegget tilbake. Kommunen får del av skattegevinsten selskapet oppnår i USA, og held råderett over vass- og avløpsanlegga i Noreg.
3. *Terras illustrasjon av konseptet (vedlegg 1.3)*
Illustrasjonen viser at konseptet inneber kjøp og sal av kraft, avtale med finansmarknaden og investering gjennom fond.
4. *Brev frå KRD til Asker kommune av 19. desember 2001 (vedlegg 1.4)*
Brevet er lagt ved fordi Vik kommune meiner at KRD bør behandle Vik-saka i lys av Asker-saka. I brevet opnar departementet for at kommunen kan oppnå eingongsinntekter ved å leige ut vass- og avløpsanlegg til amerikanske selskap for deretter å leige anlegget tilbake. Kommunen får del av skattegevinsten selskapet oppnår i USA, og held råderett over vass- og avløpsanlegga i Noreg.
5. *Dokumentasjon av prosess ved restrukturering av konsesjonskraft, Terra, 7. august 2001 (vedlegg 1.5)*
Dokumentet gjer mellom anna greie for Terras vurdering "av ulike modeller for hvordan kommuner og fylkeskommuner kan synliggjøre og maksimalisere verdiene fra konsesjonskraft". Det blir referert til fire modellar:
 - å selje konsesjonskraft til ein kraftaktør
 - å konstruere konsesjonskraft som eit kommunelån
 - å selje konsesjonskraft til Terra Kraft AS
 - å konstruere konsesjonskraft som ein nullkupongswapDet var den siste modellen Vik kommune valde. I omtalen av denne modellen heiter det:

"For å få maksimal effekt av kommunenes lave lånerente bør lånekostnadene representerer brutto kontantstrøm fra konsesjonskraften."

Den same formuleringa blir nytta i omtalen av to av dei tre andre modellane. Første gongen denne formuleringa blir brukt, står det vidare:

"Dette innebærer at kommunen må forvalte (for eksempel i kraftobligasjoner som har en høyere rente enn kommunelån) og sette av en andel av lånet til fremtidig konsesjonskraftkjøp."

6. *Vik kommunes revisjonsmelding for 2001 av 31. mai 2002 (vedlegg 1.6)*
Sogn revisjonsdistrikt tek atterhald om at avtalen er lovleg.
7. *Fråsegn frå advokatfirmaet Wiersholm, Melbye & Bech av 14. juni 2002 (vedlegg 1.7)*
Fråsegna, som var bestilt av Terra, konkluderer med at avtalen ikkje er eit lån slik kommunelova tolkar dette.

Vurderingane til departementet baserer seg på dokumenta som vart lagde fram i saka. Det vart ikkje bede om avtalane som faktisk vart inngått,⁷² eller annan utfyllande informasjon.

I undersøkinga har vi mellom anna spurt fleire i departementet, ein av meklarane frå Terra, revisoren frå Sogn revisjonsdistrikt og leiinga i Vik kommune om det har vore kontakt mellom departementet og nokre av aktørane, det vil seie Vik kommune og Terra, under behandlinga av Vik-saka. I undersøkinga har vi ikkje funne fram til informasjon som stadfester nokon slik kontakt.

4.3.3 Saksgangen

Nestleiarer i kommuneøkonomiseksjonen fordelte saka til ein saksbehandlar.

Saka vart deretter drøfta i mikrogruppa to eller tre gonger. Til grunn for drøftinga låg eit spørsmålsark. Sentrale spørsmål var om avtalen var å rekne som eit lån, og kva for realitetar som låg i avtalen, mellom anna om avtalen kunne fortrenge andre inntekter.⁷³ Vik-saka var ein type sak som kravde involvering av både økonomisk og juridisk kompetanse.⁷⁴

72) Notat til eit møte i mikrogruppa 15.02.2007.

73) Intervju med medarbeidarar i KRD.

74) Brev frå KRD til Riksrevisjonen 05.05.2008.

Fleire representantar frå kommuneøkonomiseksjonen var med på alle mikrogruppemøta. Ein jurist frå juridisk seksjon var til stades på eit av mikrogruppemøta.⁷⁵ Det er ei oppfatning blant dei sentrale mikrogruppedeltakarane at drøftingane munna ut i semje om at avtalen ikkje var eit lån.⁷⁶

Etter drøftingane i mikrogruppa stod saksbehandlaren og nestleiararen for mesteparten av saksbehandlinga, men det vart også rådslått med spesialrådgivaren. I denne fasen vart det utarbeidd eit notat. Notatet konkluderte med at avtalen ikkje kunne likestillast med lån fordi konsesjonskraftinntekter dekte betalingsforpliktingane i avtalen. Avtalen fortrengde dermed ikkje framtidig tenesteproduksjon. Notatet avsluttar med punktet "Konklusjon". Her står det at det ikkje er heimel for å seie at avtalen kom inn under kommunelova §§ 50 og 59a. Vidare heiter det: "Avtalen ligger i et grenseland hva angår om motivene til kommunen og realitetene i avtalen følger intensjonen i regelverket." I saksbehandlinga må dei prøve å få fram intensjonane i kommunelova, mellom anna at kommunen må ta stilling til risiko når ein inngår slike avtalar, og at departementet vil følgje med på utviklinga i bruken av finansielle instrument og eventuelt komme med utfyllande reglar i forskrift.⁷⁷

Notatet låg til grunn for utarbeidinga av to brevutkast, der det siste vart lagt fram for juridisk seksjon. Utkastet vart påteikna av ein medarbeidar i denne seksjonen 17. september 2002, som sa seg samd i at avtalen ikkje var eit lån. Vedkommande hadde seksjonsleiar sine fullmakter knytte til økonomireglane i kommunelova.

Vik-brevet vart underskrive av nestleiararen for kommuneøkonomiseksjonen og parafert av saksbehandlar 20. september 2002. Vik-saka vart ikkje behandla av seksjonssjefen eller ekspedisjonssjefen. Undersøkinga gir ingen indikasjonar på at politisk nivå i KRD vart orientert om Vik-saka da ho vart behandla.⁷⁸

4.3.4 Utgangen av behandlinga

Grunngivinga til departementet for at avtalen med DnB Markets ikkje var eit lån, bygde på at eingongsutbetalinga på 69 mill. kroner var nær knytt til konsesjonskraftinntektene. Departemen-

tet gjekk ut frå at heile summen som Vik kommune over ti år skulle betale tilbake til DnB Markets, svarte til nettoverdien av konsesjonskrafta for denne perioden. Departementet la til grunn at fordi forpliktingane til DnB Markets fullt og heilt vart dekte av konsesjonskraftinntektene, innebar ikkje avtalen ei "betalingsplikt i framtida der kommunen, som ved lån, må dekke renter og avdrag av inntekter som elles kunne vert nytta til produksjon av tenester".

Departementet la til grunn at Vik kommune ikkje hadde teke risiko som bryt med lov og forskrift, og uttalte dette:

"Ved å gå inn i finansielle avtaler med komplisert risikostruktur kan kommunen bli ytterlegare eksponert for risiko. Departementet vil generelt understreke at det er viktig at kommunane opptrer som profesjonell motpart med eit medvite forhold til risiko, og at ein søker å minimere eksponeringa for risiko."

4.3.5 Rundskriv H-15/03

Rundskriv H-15/03 av 1. juli 2003 inneheld konklusjonane av behandlinga i departementet av 21 enkeltsaker frå 2002 og 2003.

Rundskrivet gir denne omtalen av Vik-saka:

"Departementet fikk en henvendelse fra et fylkesmannsembete om finansielt salg av konsesjonskraft og forholdet til kommunelovens regler om låneopptak. Bakgrunnen for saken var at en kommune hadde inngått en avtale som sikret prisen på kommunens konsesjonskraft i 10 år fremover. Denne kontantstrømmen ble gjennom en rentebytteavtale med en finansinstitusjon avtalt å komme til utbetaling til kommunen gjennom et engangsbeløp tilsvarende kontantstrømmens nåverdi. Revisjonen i vedkommende kommune mente at avtalen måtte likestilles med lån. Departementet tok utgangspunkt i at begrepet lån ikke er definert i kommuneloven, men at begrepet må ses i sammenheng med de hensyn kommuneloven er ment å ivareta, herunder nasjonale hensyn og hensynet til en sunn kommunal økonomiforvaltning. I lys av balansekravet mente departementet at rentebytteavtalen for så vidt har de samme økonomiske realitetene som et lån, men at grunnlaget for bestemmelsen i § 50 nr. 1, herunder det finansielle ansvarsprinsipp og hensynet til et stabilt aktivitetsnivå i kommunene, tilsier at avtalen ikke kan likestilles med et lån."

75) Intervju med medarbeidarar i KRD.

76) Intervju med medarbeidarar i KRD.

77) Udatert notat til brev av 20.09.2002.

78) Intervju med leiarar og medarbeidarar i KRD.

Behandlinga i avdelingsleiinga av rundskriv H-15/03 var første gong ekspedisjonssjefen fekk kjennskap til Vik-saka.⁷⁹

Konklusjonen i Vik-brevet vart gjennom rundskrivet fordelt til kommunar, fylkeskommunar og fylkesmenn. Rundskrivet vart mellom anna nytta som rettskjelde i saksutgreiinga for eit vedtak i Haugesund bystyre 25. februar 2004.⁸⁰ Saka galdt "Rekonstruering av utbytte fra Haugaland kraft" og hadde klare fellestrekk med Vik-saka.

4.3.6 Lovtolkinga til departementet i Vik-brevet
KRD gjer greie for lovforståinga si i Vik-brevet i eit notat til Justisdepartementet av 19. desember 2007. Departementet viser til at forarbeida la stor vekt på at kommunelova skal avgrense høvet kommunane har til å ta på seg langsiktige rente- og avdragsforpliktingar gjennom lån. Grunnen til det er at kommunane ikkje skal bruke inntektene sine til å dekkje lånekostnader på ein måte som går ut over tenesteproduksjonen. Spørsmålet om "udekka betalingsplikt" stod derfor sentralt for korleis departementet vurderte avtalen mellom Vik kommune og DnB Markets.

Gjennom intervju har vi fått opplyst at omsynet til kommunal handlefridom vart diskutert under behandlinga av Vik-brevet i mikrogruppemøtene. Ein medarbeidar i KRD skildra det slik: "Spørsmålet var i bunn og grunn om man skulle begrense kommunenes handlefrihet."⁸¹ I saker der argumenta for og imot vog likt, valde ein gjerne å gå inn for den løysinga som gjekk i favør av kommunane. Endringa av kommunelova i 2001 gjorde det meir aktuelt å leggje vekt på demokratiske omsyn.⁸² I brev frå KRD til Røyken kommune 24. september 2002 uttalte departementet at denne lovendringa gav kommunane mykje større fridom i finansforvaltninga si enn før.⁸³

Ein mogleg grunn til at konklusjonen i Vik-brevet i 2002 vart annleis enn konklusjonen til Lovavdelinga i 2008, kan vere at KRD la meir vekt på dei økonomiske og dei demokratiske omsyna enn dei rettslege under saksbehandlinga.⁸⁴ I brev av 5. mai 2008⁸⁵ til Riksrevisjonen opplyser departementet at det i ettertid ser at ein i Vik-brevet

kunne ha lagt avgjerande vekt på den "allmenne" forståinga av omgrepet "lån" i ordlyden til kommunelova, slik Lovavdelinga la til grunn i vurderinga si i 2008. KRD meiner at formuleringa "For så vidt meiner departementet at avtalen med DnB Markets har dei same økonomiske realitetane som eit lån ved at Vik kommune mottok ei eingongsutbetaling i dag mot å betale ein årleg sum dei neste åra" i Vik-brevet, viser at departementet gjorde vurderingar som var baserte på ei allmenn forståing av omgrepet "lån". Vidare opplyser departementet at det ikkje vart lagt avgjerande vekt på denne allmenne forståinga i Vik-brevet. Omgrepet "lån" i ordlyden vart derimot tolka i lys av forarbeida til lovregelen (Ot.prp. nr. 43 (1999–2000)). Departementet presiserer at det nytta ordinære rettskjelder i forståinga av ordlyden i kommunelova § 50.

Gjennom undersøkinga til Riksrevisjonen har KRD vorte spurt om det er mogleg at det i departementet blir lagt for lite vekt på ordlyden ved tolking av kommunelova. Departementet har uavhengig av undersøkinga til Riksrevisjonen vedteke å ta dette opp internt. Departementet opplyser at det ikkje har kapasitet til å kontrollere gamle saker for å sjekke om manglande vekt på ordlyden er ein systematisk svikt ved tolking av kommunelova.

Vi har i undersøkinga gjennomgått

- KRDs tolkingsrundskriv frå 1994 til 2006
- brev i 15 saker som er nemnde i rundskriva
- dokumenta i Vik-saka og intervju våre av medarbeidarar i KRD

Gjennomgangen gir ikkje grunnlag for å vurdere sjølve "det korrekte" i tolkingsresultata. I svarbrev på førespurnader om tolkingar blir ikkje lovtolkingane dokumenterte gjennom breiare juridiske fråsegner der ein fullt ut kan følgje argumentasjonen med tanke på dei ulike rettskjeldene som departementet nytta. Konkret bruk av og vektlegging av rettskjeldefaktorar i dei ulike sakene har ikkje vore ein del av undersøkinga.

Gjennomgangen viser at KRD i desse sakene bruker ordinære rettskjeldefaktorar som lovtekstar, førearbeid til lova, reelle omsyn mfl. når det tolkar kommunelova for dei spørsmåla som er lagde fram for departementet. Lovførearbeid er nemnt som rettskjeldefaktor ved tolking i fleire saker, i tillegg til lovreglar/lovtekstar. Ut frå rettskjeldelæra verkar argumentasjonen i dokumenta relevant.

79) Intervju med leiarar og medarbeidarar i KRD.

80) Haugesund kommune, Rådmannen, S.nr. 04/00325, L.nr. 1078/04.

81) Intervju med medarbeidar i KRD.

82) Intervju med medarbeidarar i KRD.

83) Brev frå KRD til Røyken kommune 24.09.2002.

84) Intervju med departementsråd Dale 14.02.2008.

85) Brev frå KRD til Riksrevisjonen 05.05.2008.

4.4 KRDs oppfølging av Vik-saka

4.4.1 KRDs fråsegn i Vik-brevet

I Vik-brevet av 20. september 2002 skriv KRD mellom anna:

"Finansielle avtaler som har dei same økonomiske realitetene som lån burde i regelverket likestillast med lån. Departementet vil difor vurdere om det kan vere naudsynt med føresegner som avgrensar bruken av slike avtalar."

Kort tid etter at Vik-brevet vart sendt frå KRD, ringde kommunerevisor Ingvar Linde til departementet. Her åtvara han om at brevet ville bli brukt av Terra til å marknadsføre produkta deira. Linde meinte òg at departementet burde følgje opp oppgåva med å oppdatere kommunelova.⁸⁶

Undersøkinga tyder på at departementet ikkje sette i gang med noka vurdering av dette spørsmålet før Oppdal kommune i januar 2004 vende seg til KRD.

4.4.2 Førespurnad frå Oppdal kommune om å finansiere kjøp av aksjar

Oppdal kommune spurde i brev av 13. januar 2004 departementet om det lovlege ved to alternative modellar for å finansiere kjøp av aksjar i AS Oppdal elektrisitetsverk.⁸⁷ Den første modellen innebar at kommunen skulle opprette eit heileigd kommunalt aksjeselskap som skulle kjøpe aksjane frå aksjonærane i elektrisitetsverket. Kjøpet skulle finansierast ved at selskapet tok opp eit ordinært lån i lånemarknaden. Den andre modellen innebar, som i Vik-saka, at ein finansinstitusjon skulle stille eit kontantbeløp til disposisjon, og at motytinga skulle vere inntektene kommunen fekk frå kraftrettane ei viss mengd år.

I brev til Oppdal kommune 11. mars 2004 uttaler departementet at den første modellen var i strid med kommunelova (vedlegg 3).⁸⁸ Når det gjeld den andre modellen, skriv departementet:

"... Departementet vurderer denne type bytte av betalingsstrøm med en kommersiell aktør for ikke å være i samsvar med lovens intensjon. Gjennom et slikt bytte av betalingsstrøm oppnår kommunen likviditetsmessig mye av det samme som gjennom låneopptak. Samtidig er det knyttet finansiell risiko til transaksjonen, og kommunen

står i fare for gjennom transaksjonen å lide et økonomisk tap.

Finansielle avtaler som denne har altså noen av de samme økonomiske realitetene som et lån, og burde slik sett også i lov likestilles med lån. Departementet har i brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 20.09.02 sagt at vi vurderer om det er nødvendig å avgrense bruken av slike finansielle avtaler. Så lenge dette arbeidet ikke er avsluttet vil imidlertid ikke en slik avtale som beskrevet i punkt 2) rammes av noe forbud i gjeldende kommunelov eller annen lov."

Oppdal-saka og Vik-saka har det til felles at begge gjeld finansielle avtalar mellom kommunar og finansinstitusjonar.⁸⁹ Til skilnad frå Vik-brevet vart Oppdal-brevet underteikna av ekspedisjonssjefen i Kommunalavdelinga.

To medarbeidarar i Kommunalavdelinga skreiv etter dette eit notat for behandling i mikrogruppa. Notatet, som er datert 21. april 2004, har overskrifta:

"PROBLEMNOTAT: Finansielle avtaler/ Vik- og Oppdalsakene"

Medarbeidarane gir i notatet ei felles skildring av "dagens situasjon". Dei avsluttar notatet med kvar si oppsummering/konklusjon. Den eine meinte at det ville vere i strid med den økonomiske fridommen ein ønskjer å gi kommunane, om ein etablerte eit generelt forbod mot neddisponering av framtidige kommunale inntekter. Den andre meinte at denne typen avtalar burde jamstillast med lån og dermed ikkje tillatast.

Notatet vart behandla i eit mikrogruppemøte. Det ligg ikkje føre referat frå dette møtet. Medarbeidarane som har vorte intervjuet, hugsar ikkje om dei kom fram til ein konklusjon i møtet eller vart samde om korleis problemstillinga skulle behandlast vidare. Notatet vart etter dette ikkje behandla i linja og dermed ikkje ført fram til formell avgjerd i departementet.

4.4.3 Førespurnad frå Valdres kommunerevisjon om Vang kommune

Hausten 2004 var det ein e-postkorrespondanse mellom revisjonssjefen i Valdres kommunerevisjon og ein medarbeidar i KRD⁹⁰. Kommunerevisoren skriv:

86) Intervju med Ingvar Linde.

87) Brev frå Oppdal kommune til KRD 13.01.2004.

88) Brev frå KRD til Oppdal kommune 11.03.2004.

89) Problemnotat til mikrogruppa 21.04.2004.

90) Sjå vedlegg 4.

"Vang kommune (er i mitt revisjonsdistrikt) har kraftinntekter og er i den forbindelse kontaktet av "Terra-gruppen AS", som anbefaler kommunen å ta opp et lån på kr 80.000.000 med sikkerhet i nåverdien av 10 års fremtidige konsesjonskraftinntekter (kr 10 mill pr år). Dette lånet skal kommunen plassere i obligasjonsmarkedet og vil få ca 1,3 % høyere avkastning (ved rentebinding) enn kommunen får på sitt lån banken.

Dette er et risikomarked, obligasjonen kan falle til under anskaffelseskost og i verste fall helt til null dersom selskapet obligasjonen bygger på går konkurs. Men det er med dette verdipapiret som med alle andre, jo høyere risiko man er villig til å ta jo høyere avkastning kan man oppnå - men desto høyere er også risikoen for tap.

Etter kommuneloven § 50 kan ikke en kommune lånefinansiere kjøp av verdipapirer (aksjer, obligasjoner, sertifikater osv), noe som også er understreket av forarbeidene til kommuneloven.

Terra Gruppen fremlegger et brev fra KRD av 20. september 2002 med ref 02/4393 KO KØ BED til fylkesmann i Sogn og Fjordane, hvor det fremgår på side 2, 2. avsnitt siste setning: "Departementet finn at avtalen mellom Vik kommune og DnB Markets ikkje kan likestillast med lån."

Jeg forstår ikke dette svaret fra KRD, dette er vel ikke i samsvar med kommuneloven § 50? Realitetene er at kommunene tar opp et lån med sikkerhet i fremtidige konsesjonskraftinntekter, dette er da et lån. På side 2, 2. avsnitt skriver dere: "Avtalen inneber i så måte ingen udekka betalingsplikt i framtida der kommunen, som ved lån, må dekke renter og avdrag med inntekter som elles kunne vert nytta til produksjon av tjenester." Dette er riktig under forutsetning av at verdien på verdipapiret ikke faller under anskaffelseskost, men det gjelder også alle andre kjøp av aksjer og obligasjoner. Viss kommunen lånefinansierer kjøp av aksjer, så vil heller ikke dette belaste driften i kommunen så lenge aksjene stiger i verdi og man får avkastning større enn lånekostnadene, belastningen kommer dersom verdipapiret ikke gir ønsket avkastning.

Betyr dette brevet at kommunene kan lånefinansiere kjøp av obligasjoner og aksjer generelt, eller er det avgjørende hva kommunen stiller som sikkerhet for lånet?

Bør kommunene på det sterkeste frarådes å lånefinansiere slike plasseringer?

Jeg må gi rådmann tilbakemelding, har du mulighet til å gi meg en tilbakemelding på hva KRD mener i denne saken i forhold til lovligheten i forhold til kommuneloven § 50 ? (PS jeg ser av siste avsnitt i brevet at dere er opptatt av risiko, men dette er ikke risikofritt - anskaffelseskost er ikke garantert)."

E-postutvekslinga blir avslutta med ein e-post til Valdres kommunerevisjon 22. november 2004 der det frå KRD blir uttalt at ein har problem med å sjå at denne saka er vesentleg ulik Vik-saka. Vidare blir det uttalt:

"Vi har fortsatt til vurdering om slike avtaler bør underlegges samme kontrollmekanismer som lån og da fordi like realiteter bør behandles likt."

Ein tek med denne fråsegna opp att varselet som kom i Vik-brevet og Oppdal-brevet om vurdering av forskriftsendringar for kommunelova med tanke på slike typar avtalar. Verken førespurnaden frå Valdres kommunerevisjon eller svaret frå KRD vart journalført. Førespurnaden vart behandla av éin medarbeidar i KRD og vart ikkje diskutert i mikrogruppemøte.

På bakgrunn av denne e-postkorrespondansen tok vi kontakt med revisjonssjefen i Valdres kommunerevisjon, Åge Sandsengen. Han informerte om at han meinte at Terra-konseptet var eit ulovleg låneopptak. Han rådde rådmannen i Vang kommune til ikkje å gjennomføre avtalen med Terra.⁹¹ Kommunen følgde rådet frå Sandsengen og gjorde ikkje nokon avtale med Terra.

4.4.4 Notat frå Telemarkforskning-Bø

Telemarksforskning-Bø (Telemarksforskning) utarbeidde 8. mars 2005 eit notat som tek for seg rekneskapsføring av finansielle instrument.⁹² Notatet tek utgangspunkt i dei økonomiske disposisjonane som Kvinesdal kommune gjorde i 2003, der kommunen med hjelp frå Terra gjorde ein avtale om å forskottere framtidige kraftinntekter med DnB NOR.

Telemarksforskning viser til Vik-brevet av 20. september 2002 og uttaler at KRD meiner at slike avtalar har dei same økonomiske realitetane som eit lån, men at dei ikkje er eit lån i medhald av kommunelova § 50. På bakgrunn av dette uttaler

91) E-post frå revisjonssjef i Valdres revisjonsdistrikt, Åge Sandsengen, til Riksrevisjonen 05.03.2008.

92) Ailin Aastvedt (2005) Regnskapsføring av finansielle instrumenter i kommuneregnskapet Telemarkforskning-Bø 2005 TF-notat nr. 5, Telemarkforskning-Bø 2005.

Telemarksforsking dette om avtalen Kvinesdal kommune har med Terra:

"Vi har ikke tatt stilling til departementets vurdering av lovligheten av disposisjonen, men forutsetter i det følgende at disposisjonen er i samsvar med kommuneloven § 50 nr. 1."

KRDs klassifisering blir her lagd til grunn og brukt som ei autoritativ kjelde. Telemarksforsking kjem likevel, i slutten av notatet, med ei oppmoding om at det lovlege ved slike typar avtalar bør endeleg avklarast i lov eller forskrift. Det står:

"Videre er det fremdeles flere regnskapsprodusenter som ikke anser problemstillingen knyttet til kommuneloven § 50 og lovligheten av denne type "arrangementer" som avklart. Det ville derfor vært nyttig at dette forholdet ble avklart gjennom endring i lov eller forskrift. Så lenge slike viktige problemstillinger ikke anses endelig avklart vil dette skape usikkerhet både for dem som har foretatt slike transaksjoner, som Kvinesdal kommune, og for andre kommuner som vurderer å foreta lignende typer transaksjoner."

Dette notatet vart diskutert i eit møte 7. september 2005 i fagkomiteen til Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS), der det sat ein medarbeidar frå kommuneøkonomiseksjonen i KRD.⁹³

På dette møtet presenterte Ailin Aastvedt notatet frå Telemarksforsking. Deretter vart det diskutert av medlemmene i komiteen. Aastvedt uttalte mellom anna at vurderingane i Vik-brevet måtte kunne generaliserast til at bruk av nullkuponswap generelt ikkje er i strid med kommunelova § 50. I referatet frå dette møtet stod det i tillegg:

"Hvilke typer inntekter som kan ligge til grunn for en nullkuponswap – kan være en masse ting – behov for avklaring i KRD ift avgrensning mot KL § 50."

Fagkomiteen gjorde ikkje noko vedtak på bakgrunn av notatet. Notatet vart teke med til departementet og distribuert på e-post i Kommunalavdelinga. Det vart ikkje formelt behandla i KRD, og ingen fekk i oppgåve å lese det.⁹⁴ Notatet er omtalt i eit notat til eit møte i mikrogruppa 15. februar 2007.

93) Møtoreferat frå møte i GKRS 07.09.2008.

94) Intervju med medarbeidarar i KRD.

4.4.5 Førespurnad frå Fylkesmannen i Nordland om Saltdal kommune

Fylkesmannen i Nordland kontakta KRD sommaren 2005. Førespurnaden galdt om ROBEK-innmelde Saltdal kommune hadde høve til å gjere ein rentebyteavtale med Nordea Markets.⁹⁵ Bakgrunnen var at Saltdal kommune ønskte å byte den flytande renta ho hadde på VAR-låna sine,⁹⁶ mot ei fastrente dei neste tre åra. Ved rentebytet ville Saltdal kommune få utbetalt eit eingongsbeløp på 869 000 kroner av Nordea Markets. I brev til Saltdal kommune 16. mars 2006 uttaler departementet dette (vedlegg 5):

"Departementets vurdering er at rentebytteavtaler med netto utbetaling ved avtaleinngåelse er å likestille med låneopptak i kommunelovens forstand. Slike vedtak vil i henhold til kommuneloven § 60 kreve godkjenning fra fylkesmannen for de kommuner som er oppført i ROBEK."

Dette innebar at Saltdal kommune ikkje fekk høve til å gjere den nemnde rentebyteavtalen med Nordea Markets. Grunnen var at Saltdal kommune ved ein slik avtale ville skaffe seg ei udekka betalingsplikt, der kommunen enda opp med auka renteutgifter. I Vik-saka var KRDs forståing i 2002 at Vik kommune ikkje hadde ei "udekka betalingsplikt". Det vart presisert i intervju at Saltdal-saka og Vik-saka var to ulike saker med to ulike problemstillingar.⁹⁷ I tillegg var det i Vik-saka snakk om sal av konsesjonskraft, noko som ikkje var tema i Saltdal-saka.

Ifølgje medarbeidarar i KRD vart Saltdal-saka diskutert på eitt mikrogruppemøte. Det er uklart om Saltdal-saka på dette møtet vart vurdert i relasjon til Vik-saka⁹⁸ (frå eit hald har vi fått opplyst at Vik-saka vart nemnd på slutten av møtet, mens andre hevdar at ho ikkje vart nemnd i det heile).

4.4.6 Førespurnad frå Fylkesmannen i Nordland om Fauske kommune

Fylkesmannen i Nordland fekk i 2006 eit brev frå Fauske Framstegsparti som bad Fylkesmannen om å vurdere det lovlege i eit vedtak som ROBEK-innmelde Fauske kommune var i ferd med å gjere. Saka galdt neddiskontering av kraftinntekter. Kommunen vurderte å byte framtidige kontantstraumar frå konsesjonskrafta mot ei eingongsutbetaling.

95) E-post frå Fylkesmannen i Nordland til KRD 24.06.2005.

96) Lån som er knytte til drifta av vatn, avløp og renovasjon (VAR).

97) Intervju med medarbeidarar i KRD.

98) Intervju med medarbeidarar i KRD.

Fylkesmannen i Nordland sende denne problemstillinga vidare til KRD og bad departementet vurdere det lovlege i ein slik avtale og om avtalen kunne likestillast med eit låneopptak.⁹⁹ KRD svarte i brev av 24. november 2006 (vedlegg 6) at ei slik vurdering ikkje kunne gjerast utan at dei aktuelle avtalane låg føre.¹⁰⁰ I slutten av brevet skriv KRD:

"Det er grunn for fylkesmannen, i samråd med departementet, til å vurdere eventuelle avtaler i denne saken nærmere i forhold til kommuneloven § 50."

Ei slik vurdering vart ikkje gjort sidan fylkesmannen i eit brev til Fauske kommune slår fast at det først må liggje føre konkrete avtarar før dei kan diskutere saka nærmare.¹⁰¹

Fauske-saka vart seinare nemnd i eit notat til eit møte i mikrogruppa av 15. februar 2007.¹⁰² Her står det:

"På grunnlag av beskjeden mottatt dokumentasjon, synes saken å være temmelig lik Vik-saken. Fylkesmannen kan ikke nekte kommunen å inngå avtalen."

Fauske-saka blir her vurdert i relasjon til Vik-saka.

4.4.7 Ny gjennomgang av Vik-saka

Hausten 2006 tok departementet ein ny gjennomgang av Vik-saka. Dette vart gjort med to notat som vart lagde fram for mikrogruppa. Desse to inneheld ei faktaframstilling av avtalane som Vik kommune gjorde i 2002.¹⁰³

Somme av dei intervjuar medarbeidarane i departementet meiner at grunnen til den nye gjennomgangen var mengda av innkomne førespurnader om kommunal økonomi- og finansforvaltning, noko som tilsa at departementet burde sørgje for ei endeleg vurdering med tanke på varselet ein kom med i Vik-brevet.¹⁰⁴

Grunngivinga til departementet i 2002 for at avtalen med DnB Markets ikkje var eit lån, bygde

på at eingongsutbetalinga på 69 mill. kroner var nær knytt til konsesjonskraftinntektene.

Departementet gjekk ut frå at heile summen på 102 mill. kroner, som Vik kommune over ti år skulle betale tilbake til DnB Markets, svarte til nettoverdien av konsesjonskraft for denne perioden. Vik kommune hadde gjort ein avtale med Sognekraft som gav konsesjonskraftinntekter på 102 mill. kroner fordelt over ti år. Departementet la til grunn at fordi forpliktingane til DnB Markets fullt og heilt vart dekte av konsesjonskraftinntektene, innebar ikkje avtalen ei "... betalingsplikt i framtida der kommunen, som ved lån, må dekke renter og avdrag av inntekter som ellers kunne vert nytta til produksjon av tjenester".¹⁰⁵ Departementet meinte dermed at kommunen kunne byte 102 mill. kroner over ti år mot 69 mill. kroner utbetalt i 2002.

Gjennomgangen hausten 2006 viste at nettoverdien av avtalen med Sognekraft var om lag 31 mill. kroner – og ikkje 102 mill. kroner som departementet la til grunn i 2002. Over ein tiårsperiode må Vik kommune betale Statkraft rundt 71 mill. kroner for konsesjonskrafta før ho kan seljast vidare med forteneste. Fortenesta av salet (estimert til om lag 31 mill. kroner i tiårsperioden) er den reelle nettoverdien av konsesjonskrafta for Vik kommune.¹⁰⁶ Differansen på 38 mill. kroner mellom beløpet som er stilt til disposisjon (69 mill. kroner), og nettoverdien av konsesjonskrafta (31 mill. kroner) må dekkjast av dei frie midlane til kommunen. Den førebelse vurderinga til departementet i dei to notata er at differansen på 38 mill. kroner var eit reint låneopptak.

4.4.8 Oppfølging av Vik-brevet i avdelingsplanane

Kommunalavdelinga har ingen nedfelte rutinar og system for å følgje opp oppgåver av den typen avdelinga tok på seg i Vik-brevet. Medarbeidarar i KRD har informert om at det er verksemdplanane som først og fremst sikrar høvet til oppfølging.¹⁰⁷

Gjennomgangen av verksemdplanane frå 2003 til 2006 viser at departementet ikkje følgde opp oppgåva. Ein medarbeidar i KRD forklarar det slik:

99) E-post frå Fylkesmannen i Nordland til KRD 11.09.2006.

100) Brev frå KRD til Fylkesmannen i Nordland 24.11.2006.

101) Brev frå Fylkesmannen i Nordland til Fauske kommune 06.12.2006.

102) Notat til eit møte i mikrogruppa i Kommunalavdelinga i KRD 15.02.2007.

103) Notat til mikrogruppa i Kommunalavdelinga i KRD 24.10.2006 og 26.10.2006.

104) Intervju med medarbeidarar i KRD.

105) Brev frå KRD til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 20.09.2002.

106) Notat frå KRD til Justisdepartementet av 19.12.2007 s. 7; Terra. Dokumentasjon av prosess ved rekonstruering datert 07.08.2001; Notat til mikrogruppa av 24.10.2006.

107) Intervju med medarbeidarar i KRD.

"Andre prioriterte oppgaver og for dårlig kontinuitet i avdelingen kan være grunner til at denne oppgaven ikke kom inn i virksomhetsplanene før 2007."¹⁰⁸

Det er først i verksemdplanen for 2007 at ein planlegg ei "... kartlegging av ulike finansielle avtaler".¹⁰⁹ Kartlegginga inneber at ein skal "... utarbeide problemnotat rundt finansielle avtaler som har likhetstrekk med lån".

4.4.9 Mikrogruppa drøftar høvet kommunar har til låneopptak

15. februar 2007 vart dei tre tema "Neddiskontering av framtidige inntekter", "Avgrensing når det gjeld låneopptak" og "Finansielle transaksjonar som må likestillast med låneopptak" diskuterte på eit mikrogruppemøte. Departementet hevdar i brev 5. mai 2008 at Vik-saka ikkje vart teken opp til ny juridisk vurdering. Formålet var å få fram beskrivingar av økonomiske aspekt i ulike finansielle avtalar. Arbeidet skulle leggje grunnlaget for vidare vurderingar som var knytte til det gjeldande regelverket.¹¹⁰

Til dette møtet vart det utarbeidd eit omfattande notat,¹¹¹ som verkar å vere den kartlegginga som var varsla i verksemdplanen for 2007. Tidleg i notatet blir det gitt ei utgreiing om dei faktiske forholda i Vik-saka og i Vik-brevet. Deretter kjem det ei kartlegging av saker som har fellesstrekk med Vik-saka. Her nemner ein Oppdal-saka, førespurnaden frå Valdres kommunerevisjon, notatet til Telemarksforsking av 8. mars 2005 om rekneskapsføring av finansielle instrument, Fauske-saka og Saltdal-saka.

Til slutt kjem det ei vurdering der Vik-saka blir sett i relasjon til dei andre sakene. I tillegg er det ei vurdering av om transaksjonane i desse sakene bør nektast eller bli godkjende. Problemstillingane som blir reiste i notatet, er grunnlaget for diskusjonen i mikrogruppemøtet 15. februar 2007.

I etterkant av mikrogruppemøtet 15. februar 2007 blir det utarbeidd eit notat¹¹² som berre gjeld Vik-saka. Her kjem ein fram til at ein ikkje har høve til å neddiskontere større beløp enn nettoverdien av kraftverkinntektene. Her står også dette:

"Departementet har i ettertid gått igjennom [Vik]-saken på nytt og har konstatert at kommunen neddiskonterte brutto verdi av salgsinntektene ..."

Denne nye vurderinga av Vik-saka bygde på at Vik kommune hadde ei udekket betalingsplikt. I Vik-brevet hadde departementet skrive at Vik kommune ikkje hadde ei udekket betalingsplikt. Sjølv om desse opplysningane endra oppfatninga i departementet av det lovlege ved avtalane til Vik kommune, blir det ikkje initiert ei ny behandling av Vik-saka i linja. Saka blir ikkje drøfta på leiarnivå, og KRD kontaktar ikkje Vik kommune for å orientere om den nye vurderinga si. På spørsmål om KRD tok affære, svarer ein medarbeidar i KRD:

"Nei, vi gjorde foreløpig ingenting. Vi tenkte ikke at Vik kunne utsette seg for vesentlig økonomisk risiko ved å bryte lov og forskrifter, og sitt finansreglement."¹¹³

4.4.10 Ny sak om Vik kommune

Kommunerevisoren for Vik kommune leverte 7. juni 2007 revisjonsmeldinga si for 2006.¹¹⁴ Kommunerevisoren peiker her på endringar i dei økonomiske disposisjonane til Vik kommune i samband med gjeldande rentebytteavtale. I revisjonsmeldinga heiter det:

"I perioden 2003 til 2006 er ordninga utvida med fleire år og til også å gjelda konsesjonsavgiftene, slik at rentebytteavtalane i dag er pålydande 149,5 mill. Årlig innbetalingsbeløp er også endra frå å dekkja både renter og avdrag til berre å dekkja renter. Årleg avdrag er erstatta med to store innbetalningar på 52 og 97,5 mill i henholdsvis 2012 og 2017. Ordninga er med andre ord ikkje lenger samsvar mellom årleg inntekt frå konsesjonskraft/avgift og nedbetalinga av rentebytteavtalen (gjelda) slik som var tilfelle i 2002. Vi meiner derfor at Fylkesmannen/KRD bør gjera ein ny vurdering om rentebytteavtalene slik dei er i dag er i strid med kommunelova § 50 om bruk av lån."

Revisjonsmeldinga førte til at Vik kommune igjen vart meld inn i ROBEK-registeret.¹¹⁵ Vik kommune vart registrert i ROBEK første gong i august 2001. Årsaka var eit akkumulert rekne-

108) Intervju med medarbeidar i KRD.

109) Verksemdplan 2007 for Kommunalavdelinga i KRD.

110) Brev frå KRD til Riksrevisjonen 05.05.2008.

111) Udatert notat til mikrogruppemøtet den 15.02.2007.

112) Udatert notat basert på møtet i mikrogruppa den 15.02.2007.

113) Intervju med medarbeidar i KRD.

114) Brev frå SF Revisjon til kommunestyret i Vik kommune.

115) Brev frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til Vik kommune 27.06.2007.

skapsunderskot.¹¹⁶ Vik kommune vart meld ut av ROBEK-registeret i 2006. Ved revisjonsmeldinga til kommunerevisoren vart ein merksam på at Vik kommune hadde feilført rekneskapen frå 2001 til 2005, noko som medverka til å skjule eit akkumulert underskot. Vik kommune skulle derfor ikkje ha vore meld ut i 2006.

Kommunerevisoren utdjupar seinare at endringane i avtalestrukturen¹¹⁷ annullerer den rentebyteavtalen Vik-brevet tok utgangspunkt i.¹¹⁸

Sidan vilkåra no var endra, bad Fylkesmannen i Sogn og Fjordane KRD om å få avklart om dei nye avtalane var i samsvar med dei retningslinjene KRD gav i Vik-brevet av 20. september 2002.¹¹⁹

I mellomtida hadde Vik kommune engasjert ein ekstern revisor, frå Revisorgruppen Bergen, til å vurdere rekneskapen for 2006 på nytt. I rapporten sin forsvarer Revisorgruppen Bergen den rekneskapsføringa Vik kommune hadde gjort i dei føregåande åra.¹²⁰

Vik kommune, saman med representantar frå Terra og Revisorgruppen Bergen, møtte 26. september 2007 representantar frå KRD for å få gjort om innmeldinga i ROBEK-registeret. På møtet la Terra fram ein presentasjon¹²¹ der dei argumenterte imot konklusjonane til kommunerevisoren og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. KRD gav ikkje noka tilbakemelding i møtet, men opplyste at saka ville bli grundig behandla i departementet.

I etterkant av møtet sende Vik kommune eit brev 16. oktober 2007¹²² til KRD der kommunen legg ved ei juridisk fråsegn frå Wiersholm, Mellbye og Bech. Denne fråsegna konkluderer med at endringane i avtalestrukturen ikkje endrar forholdet til kommunelova § 50, slik dette vart vurdert av KRD i 2002.¹²³

I slutten av oktober 2007 vart avtalane mellom Terra og åtte kommunar, deriblant Vik kommune, kjende gjennom media. Dette førte til at KRD venta med svaret sitt til Vik kommune.

I lys av at Justisdepartementet 28. januar 2008 kom til motsett konklusjon av KRD i 2002, sende KRD 20. februar 2008 eit brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane der departementet konkluderte med at dei rentebyteavtalane Vik hadde gjort, var ulovlege, og at innmeldinga i ROBEK ikkje ville bli reversert.¹²⁴

116) Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Vik kommune - lovlegkontroll av finansforvaltningsreglement og investeringsavgjerdar - Terra Securities ASA av 08.01.2008.

117) Dei nye avtalene vart inngått 22.06.2004 og 26.08.2005. E-post frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til KRD 06.09.2007.

118) Brev frå SF Revisjon til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 06.07.2007.

119) E-post frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til KRD 06.09.2007.

120) Brev frå Revisorgruppen Bergen AS til Vik kommune 24.08.2007.

121) Udatert PowerPoint-dokument utarbeidd av Terra for møtet med KRD 26.09.2007.

122) Brev til KRD frå Vik kommune 16.10.2007.

123) Brev frå Wiersholm, Mellbye og Bech til Vik kommune 11.10.2007.

124) Brev frå KRD til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 20.02.2008.

5 Vurderingar

Dei viktigaste kjeldene for Riksrevisjonen til informasjon om korleis Kommunal- og regionaldepartementet har behandla og følgd opp Vik-brevet, har vore saksdokumenta til departementet og intervju med leiarar og saksbehandlarar i departementet.

For at Riksrevisjonen ikkje skulle få innsyn i regjeringsnotat (R-notat), har departementet ikkje gitt revisjonen tilgang til departementet sitt saksarkiv. Riksrevisjonen har fått høve til å søkje etter saker, men ikkje til å opne dokument i det elektroniske saksarkivet. Resultatet er at revisjonen ikkje kan kontrollere at all relevant informasjon er lagd fram. For Riksrevisjonen er det ikkje tilfredsstillande å ha avgrensa tilgang til dokumentasjonen hos den reviderte verksemda.

5.1 Kvalitetssikringa av saksbehandlinga var mangelfull

Undersøkinga til Riksrevisjonen viser at saksbehandlinga av Vik-brevet er godt dokumentert og kan etterprøvast, men at kvalitetssikringa av saksbehandlinga var mangelfull. Ordninga i departementet med drøfting i mikrogrampe og seinare påteikning frå juridisk seksjon medverka til breidd i saksbehandlinga, men sikra ikkje at departementet gjekk grundig nok inn i saksopplysningane.

Slik Riksrevisjonen vurderer det, er Vik-brevet prinsipielt. Brevet er derfor behandla på eit for lågt nivå. Det er ingen informasjon som tyder på at saka har vore drøfta med ekspedisjonssjefen eller med den politiske leiinga.

Vik-saka vart lagd fram for Kommunal- og regionaldepartementet fordi kommunerevisoren meinte at avtalen måtte likestillast med eit lån, og at bruken av lånemidla dermed var i strid med lova. Departementet gir sjølv uttrykk for usikkerheit i Vik-brevet. Brevet stiller spørsmål ved denne typen transaksjonar, og det står at departementet vil vurdere om det er behov for regelendringar. Saka må såleis ha framstått som prinsipiell, også i 2002. Etter dei retningslinjene avdelinga sjølv har, skal ekspedisjonssjefen normalt behandle prinsipielle saker.

Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling seier at alle sider av ei sak skal greiast ut. Etter reglementet ligg ansvaret for dette hos "departementssjefen og de øvrige ledere". Omfanget av utgreiingsplikta og kva leiingsnivå som skal trekkjast inn, må vere avhengig av kva type sak det er. Slik Riksrevisjonen vurderer det, talar den prinsipielle karakteren ved Vik-saka og den usikkerheita som kjem til uttrykk i brevet, for at saka burde greiast ut grundig. Dei same omsyna tilseier at saka skulle vore lyft frå seksjonsnivå og til ekspedisjonssjefsnivå med den formelle og faktiske kvalitetssikringa det ville ha ført til.

Gjennom saksbehandlinga av Vik-brevet tok departementet for første gong stilling til avtalar om forskottering av konsesjonskraftinntekter. Saka skapte dermed presedens for korleis departementet behandla liknande tilfelle. Konklusjonen til departementet vart seinare gjort kjent for alle kommunar og fylkesmenn gjennom rundskriv som eit mønster på korleis lova skulle tolkast i tilsvarende saker. Den tvilen som kjem fram i Vik-brevet, kjem ikkje til uttrykk i rundskrivet.

Departementet brukte både den økonomiske og den juridiske kompetansen sin i saksbehandlinga, men gjekk likevel ikkje grundig nok inn i saksopplysningane i 2002. Da departementet gjekk gjennom saksopplysningane i 2006, oppdaga det sjølv at berre 31 mill. kroner av lånekostnadene på 102 mill. kroner var dekte inn av netto konsesjonskraftinntekter. Eit av dei viktigaste argumenta i Vik-brevet, nemleg at avtalen ikkje innebar ei udekka betalingsplikt, viste seg å ikkje vere rett. Informasjon om dette var tilgjengeleg i Terras "Dokumentasjon av prosess ved restrukturering av konsesjonskraft", datert 7. august 2001, som låg ved brevet frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, og kunne ha vore oppdaga av departementet i 2002 dersom kvalitetssikringa hadde vore grundigare.

5.2 Oppfølginga av Vik-saka var ikkje tilfredsstillande

Undersøkinga viser at måten Kommunal- og regionaldepartementet følgde opp Vik-saka på,

ikkje var tilfredsstillande. Departementet varsla ved Vik-brevet i 2002 at det ville vurdere å endre regelverket for å hindre den typen avtalar som Vik kommune hadde inngått. Denne oppgåva vart aldri gjort sjølv om departementet fekk tilstrekkeleg informasjon om behovet.

Undersøkinga dokumenterer at departementet frå 2004 til 2006 fekk tre brev og ein e-post som viser behovet for at departementet burde ha sørgd for den vurderinga som vart varsla gjennom Vik-brevet. I svar på to av desse førespurnadene, begge i 2004, går det fram at departementet arbeidde med vurderinga. Departementet fekk i 2005 kjennskap til eit notat frå Telemarksforsking der avklaringa frå departementet blir etterlyst. Oppgåva vart endeleg teken inn i verksemdplanen for 2007, men vart aldri ført fram til avgjerd av ekspedisjonssjefen i Kommunalavdelinga før Terra-saka vart kjend i pressa.

Den manglande oppfølginga gir grunn til å stille spørsmål ved om den øvste administrative leiinga i departementet har tilstrekkeleg kontroll og kunnskap om verksemda i Kommunalavdelinga. Både reglane i økonomireglementet og innarbeidd teori om intern kontroll føreskriv system, rutinar og tiltak for å identifisere risikofaktorar, sikre kvalitet og setje i verk informasjonsrutinar. Det må vere eit ansvar for den øvste leiinga at verksemda har system og rutinar som sikrar leiinga kunnskap om eit prinsipielt forhold som har vore drøfta på lågare nivå i departementet gjennom fleire år.

5.3 Vik kommune burde ha vore orientert om dei nye vurderingane til departementet

Undersøkinga viser at departementet ikkje orienterte Vik kommune om feilen ved saksbehandlninga da ein oppdaga han hausten 2006.

Etter nærmare drøftingar av saka i mikrogruppa i februar 2007 kunne departementet ikkje vere i tvil om at avtalen kommunen hadde frå 2002, var ulovleg. Dette førte likevel ikkje til ei ny formell behandling av saka. Vik kommune, som hadde ei opplagd interesse av å få kunnskap om dei nye vurderingane til departementet, vart heller ikkje kontakta eller informert.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane vende seg til KRD 6. september 2007. Fylkesmannen ønskte å vite om utvidingane til Vik kommune av den opphavlege avtalen var i samsvar med fråsegnene

til departementet i Vik-brevet frå 2002. Departementet visste på dette tidspunktet at den opphavlege avtalen ikkje var lovleg fordi Vik kommune hadde neddiskontert bruttoverdien av konsesjonskraftinntektene sine. Dette forholdet var ikkje endra i dei nye avtalane. I møte med Vik kommune 26. september 2007 var KRD passivt og delte ikkje kunnskapen sin om at både den gamle og dei nye avtalane var ulovlege. Dette er ikkje god forvaltningspraksis.

Referanseliste

Lover og forarbeider

- 1992 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). KRD (Kommunal- og regionaldepartementet). Ikrafttredelse 1. januar 1993.
- Besl.O. nr 79 (1999-2000) Lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) m.m.
- Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

Forskrifter

- 2000 Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner). Kommunal- og regionaldepartementet. Ikrafttredelse 1. januar 2001.
- 2001 Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning. Kommunal- og regionaldepartementet. Ikrafttredelse 1. april 2001.

Litteratur

- Aastvedt, Ailin: Regnskapsføring av finansielle instrumenter i kommuneregnskapet, Telemarkforskning-Bø, TF-notat nr. 5, 2005.
- Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen: Frihagens Forvaltningsrett, bind I, Bergen 2003 (Fagbokforlaget).
- Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 5. utgave, Oslo 2000.
- Eckhoff, Torstein: Forvaltningsrett, 4. utgave, Oslo 1992
- Frihagen, Arvid: Forvaltningsrett bind II, 5. utgave, Oslo 1992 (Forlaget A. Frihagen AS).
- Graver, Hans Petter: Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, Oslo 2002 (Universitetsforlaget).
- Norges Interne Revisorers Forening (NIRF): Coso: Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk, Sammendrag, Rammeverk, Oslo 2005.

Vedlegg 1 Brev frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til Kommunal- og regionaldepartementet av 25. juni 2002

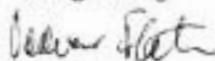
 FYLKESMANNEN I SOGN OG FJORDANE		<table border="1" style="border-collapse: collapse;"><tr><td style="text-align: center;">KOMM. OG REG. DEP</td></tr><tr><td style="text-align: center;">- 3 JUL 2002 021223-1</td></tr><tr><td style="text-align: center;">Ans <i>KO 1 KO</i></td></tr></table>	KOMM. OG REG. DEP	- 3 JUL 2002 021223-1	Ans <i>KO 1 KO</i>
KOMM. OG REG. DEP					
- 3 JUL 2002 021223-1					
Ans <i>KO 1 KO</i>					
Kommunal og regionaldepartementet Postboks 8112 Dep 0032 OSLO		<i>RED</i>			
Dyktar ref.	Vår ref. 2002/04028-2/332.1/GFB/A	Leiarer 25.06.2002			
 FINANSIELT SAL AV KONSESJONSKRAFT - FORHOLD TIL KOMMUNELOVA §§ 50 NR. 1 OG 59A NR. 1					
Terra Fonds ANS har gjennomført ei restrukturering av Vik kommune si årleg disponible konsesjonskraft. Terra Fonds ANS har utvikla ein modell for restrukturering som har som mål å auke kommunane si inntening av konsesjonskrafta. Det er synt til at konsesjonskraftressursane dei siste åra har gjeve eit heller lite bidrag i driftsrekneskapen, til trass for at ressursane har ein openberr verdi, jf. høge straumprisar. Fysisk sal av rettane vart vurdert, men i tillegg til lågare noverdi (eit privat selskap har normalt lågare kreditverdighet enn ein kommune) har også Terra Fonds vurdert bortfall av kraftrettigheita som ein risiko. Vik kommune har derfor inngått ein avtale om finansielt sal av rettigheita, eit sal som gjer at dei beheld rettigheita sjølv, er sikra ein fast inntektsstraum som igjen blir selt i finansmarknaden for eit noverdibeløp. Dette skal gje kommunen ein høgare noverdi og ein betre risikoprofil, marknadsverdiar på inntektssikring og inntektssal. I praksis har kommunen inngått ein avtale som sikrar prisen på konsesjonskrafta i 10 år framover. Dette gjev ei årleg utbetaling på kr. 9.750.500,- som kommunen gjennom ein rentebytteavtale med DnB Markets, har avtalt å betale inn til dei mot ei eingongsutbetaling på kr. 69.211.000,-. Eingongsutbetalinga har kommunen gjennom forvaltar plassert i obligasjonar og aksjar. I samband med revisjon av rekneskapen til Vik kommune for 2001, har Sogn Revisjonsdistrikt vurdert denne rentebytteavtalen. Dei meiner at avtalen må likestillast med lån, og at det såleis ikkje er høve til å nytte midlane til kjøp av aksjar og obligasjonar. Både Vik kommune og Sogn revisjonsdistrikt har teke saka opp med fylkesmannen, og bedt om vår vurdering av realitetane i saka. Vik kommune er meldt inn i ROBEK-registeret som følgje av akkumulert rekneskapsunderskot, jf. brev frå oss til KRD datert 6. august 2002. Det er noko uklart om denne avtalen vart inngått før eller etter at kommunen vart registrert i ROBEK, og såleis underlagt statleg tilsyn og kontroll som medfører godkjenning av låneopptak og langsiktige avtaler etter kommunelova § 59a nr. 1. Vi ønskjer å få opplyst kva dato kommunen vart registrert i ROBEK, og å få vurdert om dette er ein avtale som treng godkjenning etter kommunelova § 59a nr. 1.					
Adresse Trygghuset, Skarvangeren 3 Postboks 43 6801 LEBANGER Epost: Postmottak@finst.fst.no Bankkonto: 7084 06 01288	Telefon 57 65 50 00 Telefaks 57 65 50 56	Landbruksavdelinga Hufstetvegen 48 Postboks 14 6801 FØRDE Internett: www.fjordinfo.no/finst	Telefon 57 72 32 00 Telefaks 57 82 12 05		

Terra Fonds ANS har på si side fått avtalen vurdert av advokatfirmaet Wiersholm Mellbye & Bech, som i brev datert 14. juni 2002 konkluderer med at den nemnde transaksjonen ikke kan sjåast på som eit lån, verken i realitet eller i forhold til kommunelova sine reglar. Tilsvarende vurderer advokatfirmaet også reglane i § 59a nr. 1 slik at godkjenningskravet her ikke gjeld finansielt kraftsal.

Terra Fonds syner også til ein avtale som Asker kommune m.fl., har inngått med amerikanske investorar om kommunane sine reinseanlegg. Avtalen gjeld langsiktig utleige av anlegga til eit selskap og avtale om tilbakeleige av dei same anlegga til Asker kommune m.fl. Departementet har i brev datert 19.12.2001 vurdert denne avtalen til å liggje innanfor gjeldande lover og reglar. Terra Fonds meiner dette er ein avtale som kan likestillast med transaksjonen i Vik kommune.

Vi vurderer både finansielt sal av framtidige inntekter, og denne form for transaksjonar sett i lys av kommunelova sine reglar i §§ 50 nr. 1 og 59a nr. 1, som så pass prinsipielle at vi ikke ønskjer å ta stilling til den utan departementet si vurdering. Saka vert derfor sendt over til departementet, og vi imøteser snarleg handsaming og svar.

Venleg helsing



Oddvar Fløte



Gerd Fløde Bjørlo
ok rådgjevar
tlf. 57655107
gfb@fm-sf.stat.no

Vedlegg: Kopi av

1. Brev frå Vik kommune til fylkesmannen datert 07.06.2002.
2. Brev frå Terra kapitalforvaltning til Vik kommune datert 6. juni 2002.
3. Oppsummering restruktureringsmodell
4. Brev frå KRD til Asker kommune datert 19.12.2001
5. Dokumentasjon av prosess ved restrukturering av konsesjonskraft – KONFIDENSIELT
6. Sogn Revisjonsdistrikt – revisjonsmelding for 2001 datert 31.05.2002
7. Brev frå advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech til Terra Fonds ASA datert 14. juni 2002.

Kopi uten vedlegg:

Vik kommune, postboks 134, 6891 Vik i Sogn
Terra Fonds ASA, Postboks 2349 Solli, 0201 Oslo. Ref. Harald Nordberg og Are Ropphaugen.
Sogn Revisjonsdistrikt, 6863 Leikanger. Ref. Ingvar Linde.

Vedlegg 1.1 Brev frå Vik kommune til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 7. juni 2002



Vik kommune
Sentraladministrasjonen
6891 VIK I SOGN

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	
7. JUN 2002	
02/4028	1
332.1	
GE3	KD

Gradering: A

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Tinghuset Skrivarvegen 3
Postboks 3
6861 LEIKANGER

VIK I SOGN, 07.06.02

Saksnr.
02/00691-001

Arkivkode

Avd/Sak/Saksb
SEN/SEN/NGM

Dykkar ref.

ÅRSREKNESKAPEN 2001

Viser til fleire tlf.samtalar vedkomande saka dei siste dagane.

Kopntrullutvalet i Vik kommune gjorde i møte 4.juni 2002 slikt vedtak vedkomande årsrekneskap 2001

Saka vert utsett inntil revisjon, rådmann og ordførar har hatt møte med fylkesmannen om:

1. Neddiskontert kontantstraum på kr. 69.211.000 må sjåast på som eit lån eller ikkje
2. Korleis periodisering av inntektene frå konsesjonskraftfondet skal skje.

Vedkomande spørsmål 1

Viser til:

- Vedlagde skriv m/vedlegg frå Terra kapitalforvaltning datert 06.juni 2002
- Dokumentasjon av prosess ved rekonstruksjon av konsesjonskraft frå Terra Fonds datert 07 august 2001
- Internt notat vedkomande konsesjonskraft; nullkupongswap og forholdet til kommunelova frå terra fonds v/ Are Ropphaugen datert 15 mai 2002

Vik kommune viser til ovannemnde utgreingar og held fast på at transaksjonen er lovleg i henhold til kommunelova sine reglar. Vil spesielt visa til kopi av KRD sitt svar til Asker kommune vedkomande avtalar med US lease. Desse har departementet har godkjent. Etter vårt syn er dette ein klar parallelitet til vår sak.

Revisjonen har på si side likestilt transaksjonen med opptak av lån og at det etter kommunelova § 50 ikkje er høve til å ta opp lån til kjøp av aksjer og obligasjonar.

Vedkomande spørsmål 2:

Den neddiskonterte kontantstraumen på 69.211.000 skrive seg frå to forhold:

- skal dekke framtidige årlege (10 år) konsesjonskraftkjøp pris fastsett årleg av OED)
- "gevinsdel" som er frie midlar

Postadresse:
Postboks 134
6891 VIK I SOGN
e-post adresse: post@vik.kommune.no

Telefon: 57 69 82 40
Telefax: 57 69 82 01

I kommunestyrevedtak 18 okt 2001 sak 76 tertialrapport pr. 01.09 vedtok kommunestyret å saldere rekneskapen 2001 med bruk av konsesjonskraftfondet. Dette utifrå at ein vurderer "gevinsdelen" av konsesjonskraftsfondet til å vera frie midlar.

Revisor hevdar at dersom eingongsutbetalinga er lovleg må den periodiserast slik at 1/10 part + avkastning vert inntektsført kvart år.

Jfr. kontrollutvalet sitt vedtak ber vi Dykk vurdere desse to spørsmåla.

Jfr avtale har vi sett av mandag 17 juni for eit eventuelt møte om saka. Skulle De ha ytterlegare spørsmål er det berre å ta kontakt.

Med helsing


Nils Geir Myrkaskog
Rådmann

Vedlegg 1.2 Brev frå Terra kapitalforvaltning til Vik kommune av 6. juni 2002

6. JUN. 2002 13:41

TERRA AKTIV FORVALTN

TERRA AKTIV FORVALTN

S. 1



Vik kommune
Att. Rådmann Nils Geir Myrkaskog
6893 Vik i Sogn

Fax 57698201
Antall sider: 5

6. juni 2002

Ad. finansielt salg av konsesjonskraft for Vik kommune

Viser til telefonsamtaler og sender i henhold til avtale en beskrivelse av den modellen for finansielt salg (restrukturering) av konsesjonskraft som Vik kommune har gjennomført.

Finansielt salg muliggjør frigjøring av kapital fra konsesjonskraften uten at den overføres (fysisk selges) til en annen aktør. Dette betyr at kommunen fortsetter å eie rettigheten, men ved bruk av ulike finansielle avtaler kan få utbetalt en nåverdi for en fastsatt periode. Hovedpoenget med en slik konstruksjon er at den reduserer risikoen ved et evt. bortfall av rettigheten.

Vi deler verdien av kraftrettighetene opp i ulike elementer som prises uavhengig av hverandre og i ulike markeder. Denne oppdelingen er vist nedenfor sammen med de aktørene som hittil har vært mest betalingsvillige for de ulike avtalene.

- Kraftprissikringsavtale (TXU) med tilhørende salg av kontantstrøm (DnB)
- Kraftforvaltningsavtale (Sognekraft AS)
- Sikring av brukstidsverdi (Sognekraft AS)
- Sikring av kraftrettighetspris (TXU)
- Forvaltning av nåverdi (Terra Kapitalforvaltning)

Det er ofte både spesielle rammebetingelser og ulike politiske føringer knyttet til kraftrettigheter, slik at salget (forvaltningen) av den fysiske kraften normalt ønskes utført av det lokale kraftselskapet. Det er derfor ofte ønskelig ved vår modell at man kun tilpasser eksisterende forvaltningsavtale i det lokale kraftselskapet til nevnte modell (for eksempel 10 års varighet av avtalen).

Bytte av kontantstrømmen i en nåverdi gjennom en nullkoupongswap innebærer at kommunen bytter en rekke kontantstrømmer fra konsesjonskraften med én kontantstrøm fra en aktør i finansmarkedet (tilsvarende nåverdien av konsesjonskraften for perioden). Dette har samme økonomiske virkning som salg av rettigheten, men med den forskjell at rettigheten nå beholdes hos kommunen.

I det vedtak som Vik kommune har fattet går det klart og tydelig fram at salget av kontantstrømmen til DnB er betinget av sikringen av kraftprisen over 10 år. Det er fullt samsvar mellom disse kontantstrømmene. Så lenge dette er en klar forutsetning for hele modellen har en lagt til grunn at de bestemmelser som er relevante å forholde seg til i kommuneloven er §54 samt §59a. En har ikke kunnet se at langsiktig disponering av konsesjonskraftinntekter strider mot §54, men at et slikt vedtak vil være berørt av kravet til betinget godkjenning etter §59a. I og med at Vik kommune på vedtaks- og transaksjonstidspunktet ikke var omfattet av sistnevnte ordning ansås det ikke nødvendig med innhenting av godkjenning fra Fylkesmannen.

Terra Kapitalforvaltning ASA
Markedsmølleveien 25
Postboks 2349 Sotli, 6291 Oslo
Telefon 22 87 81 00
Telefax 22 87 81 80
post@terra.as
www.terra.as
Foretaksregisteret 982 874 221



En sak som har klar parallellitet til den som nå vurderes er adgangen til å gjennomføre en såkalt US Lease av kommunenes anleggsmidler. Dette spørsmålet har blitt reist ovenfor Kommunaldepartementet av kommunene Asker, Bærum, Røyken, Ski, Oppegård og Hurum, hvor Kommunal- og Regionaldepartementet ikke finner at slike avtaler strider med kommuneloven (jfr. Bl.a. brev til Ordføreren i Asker kommune av 19.12.2001).

Med vennlig hilsen

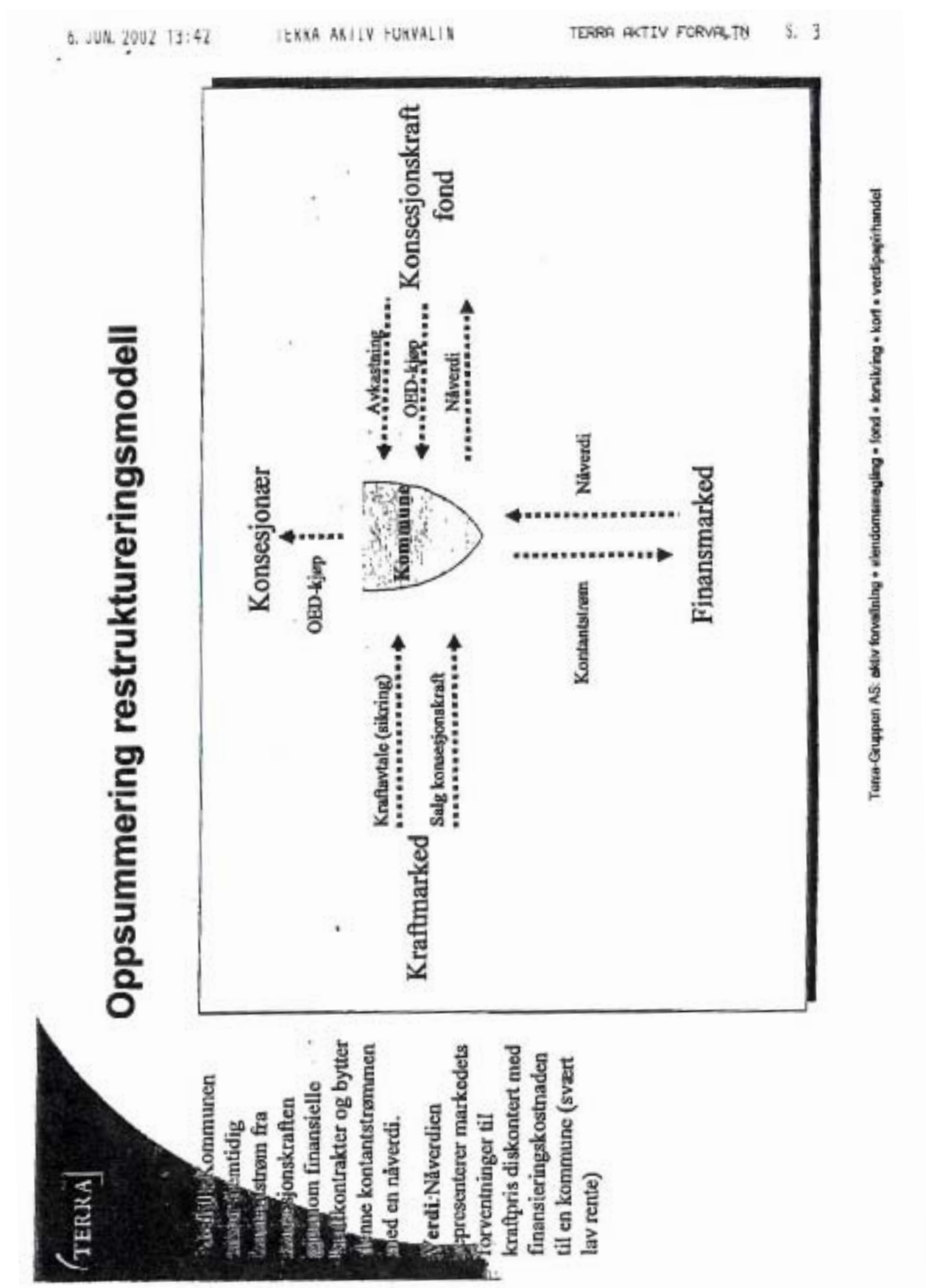
Terra Kapitalforvaltning ASA

Harald Norberg

Vedlegg

1. Oversikt over restruktureringsmodellen
2. Brev fra KRD til Asker kommune datert 19.12.2001

Vedlegg 1.3 Ark med illustrasjon av konseptet



Vedlegg 1.4 Brev frå KRD til Asker kommune av 19. desember 2001



Asker kommune
Ordføreren
Postboks 353
1372 ASKER

Deres ref

Vår ref
01/6328 - 5

Dato
19.12.2001

Vedrørende avtaler med US Lease.

Vi viser til brev av 22. november til Statsråden, samt til møte i Akersgt. 59 17. desember 2001.

Asker kommune ønsker, sammen med fire andre kommuner på det sentrale Østland, å inngå avtaler med amerikanske investorer om kommunen(e)s renseanlegg. Avtalene gjelder langsiktig utleie av anleggene til amerikansk selskap (stiftelse), og avtale om tilbakeleie av de samme anleggene til Asker kommune mfl. Avtalene inngås simultant. Gjennom avtalene oppnår kommunen(e) en engangsinntekt. Det er opplyst av Asker kommunes representanter at kommunen(e) vil beholde den formelle eiendomsretten og disposisjonsretten over anleggene tilsvarende som før avtaleinngåelsene.

Utgangspunktet for avtalene er at det amerikanske selskapet gjennom det langvarige leieforholdet kommer i samme økonomiske posisjon som en eier etter amerikansk rett. Selv om selskapet ikke blir formelt eier, blir stiftelsen betraktet som dette i relasjon til amerikanske skatteregler.

Asker kommune er, når annet ikke er fastsatt særskilt, ikke skattepliktig. Avtalene gjelder entydig kommunens renseanlegg, og unntaksbestemmelsene vedrørende kommunens skatteplikt kommer derfor ikke til anvendelse. Departementet er kjent med at norske selskaper har inngått avtaler tilsvarende slike som vurderes av Asker kommune, og de engangsinntekter selskapene får, vil regnes inn i skattegrunnlaget for disse.

Som nevnt gjelder avtalene kommunen(e)s renseanlegg. For slike tjenester gjelder at

Postadresse

Kommunadresse

Telefon - sentralbord
22 24 90 90 /
Org. nr.:
972 417 858

Telefaks:

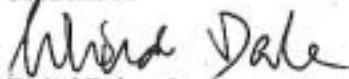
Saksbehandler

kommunens inntekter ikke skal overstige kommunens kostnader ved tjenestene (selvkost). Som naturlig er omhandler ikke regelverket og kommentarer til dette innbetalinger fra skattemotiverte leasingavtaler. Etter departementets vurdering er det imidlertid ikke holdepunkter for å se bort fra slike innbetalinger, og dermed holde slike utenfor ved vurderingen av om selvkostprinsippet ivaretas. Departementet legger her til grunn at avtalene, som genererer innbetalingen(e) omhandler renscanlegg spesielt.

Kommunene finansierer sin virksomhet gjennom fiskale inntekter, eller gjennom inntekter som genereres av kommunens virksomhet. Slik sett faller innbetalingen i denne saken noe på siden i forhold til øvrige inntekter. Innbetalingene kommer som en konsekvens av (ulike) skatteregler i Norge og USA. Avtalene antas like fullt å være i samsvar med skattelovgivningen i begge land. Departementet ser at det kan stilles flere spørsmålstegn ved denne type inntekter, men mener at det enkelte kommunestyre selv må gjøre de nødvendige politiske vurderinger før inngåelse av avtaler som omhandler engangsinntekter som i den aktuelle saken.

Departementet vil samtidig understreke viktigheten av at kommunene opptrer som profesjonell avtalemotpart i denne type kompliserte avtaler. Det er uunngåelig at kommunene gjennom slike avtaler blir mer risikoeksponert, men det er mulig å redusere den økte risiko til et minimum. I den aktuelle saken anser departementet at Asker kommune ikke påtar seg noen risiko som bryter med gjeldende lover og regler, men en har for øvrig ikke vurdert grad av risiko.

Med hilsen



Eivind Dale e.f.
Ekspedisjonssjef

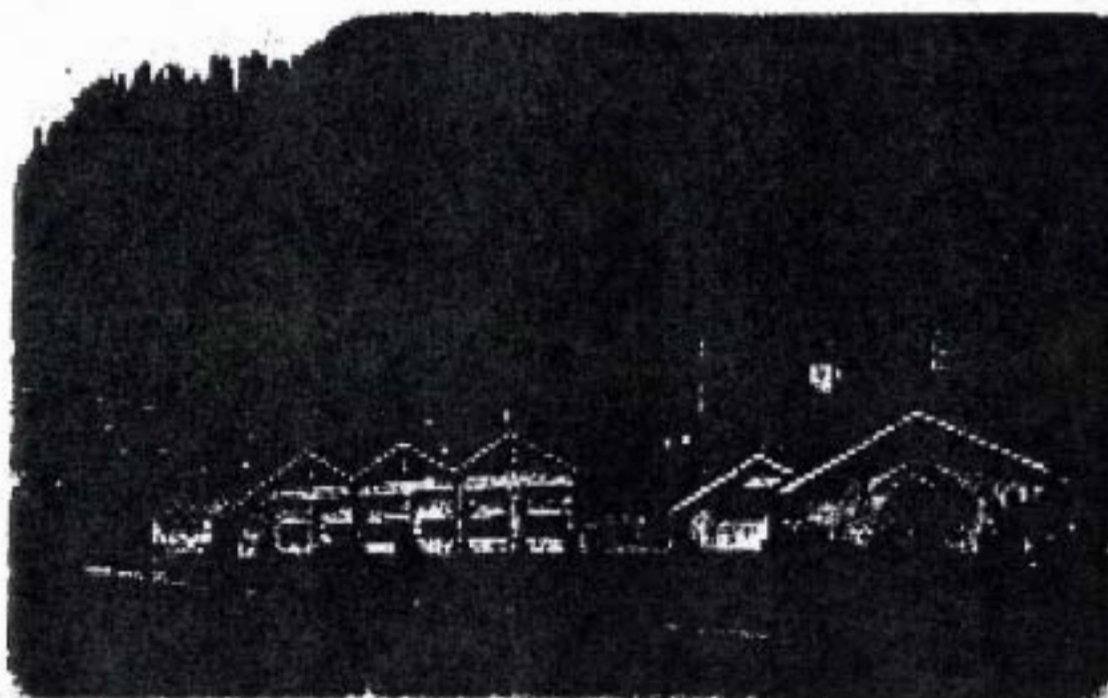


Trond Ø Christensen
Underdirektør

Vedlegg 1.5 Dokumentasjon av prosess ved restrukturering,
7. august 2001

Konfidensielt

Dokumentasjon av prosess ved restrukturering av konsesjonskraft



for Vik kommune

7. aug 2001

Restruktureringsprosessen er tilrettelagt av Terra Fonds ASA

TERRA
FONDS

Innholdsfortegnelse

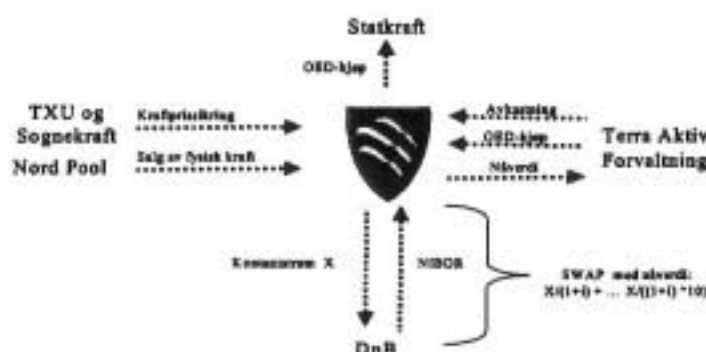
1 SAMMENDRAG	3
2 BAKGRUNN FOR RESTRUKTURERING	4
2.1 KONSESJONSKRAFT	4
2.2 HISTORISK AVKASTNING	4
2.3 FORVENTNINGER TIL FREMTIDIG OED-PRIS	5
2.4 FORVENTNINGER TIL FREMTIDIG KRAFTPRIS	6
2.5 VERDSETTELSE AV KONSESJONSKRAFT	7
2.6 OPPSUMMERING BAKGRUNN FOR RESTRUKTURERING	8
3 RESTRUKTURERINGSMODELLER	9
3.1 SALG AV KONSESJONSKRAFT TIL EN KRAFTAKTØR	9
3.2 KONSTRUERE KONSESJONSKRAFT SOM ET KOMMUNELÅN	9
3.3 SALG AV KONSESJONSKRAFT TIL TERRA KRAFT AS	10
3.4 KONSTRUERE KONSESJONSKRAFT SOM EN NULLKUPONGSWAP	11
3.5 OPPSUMMERING RESTRUKTURERINGSMODELLER	11
4 KOMMUNAL BESLUTNINGSPROSESS	12
5 GJENNOMFØRING AV VALGT RESTRUKTURERINGSMODELL	13
5.1 SIKRING AV OED-PRIS	13
5.2 SIKRING AV KRAFTPRIS	13
5.3 SALG AV FYSISK KRAFT TIL NORD POOL	14
5.4 STRUKTUR PÅ NULLKUPONGSWAP	15
5.5 FORVALTNINGSPROFIL OG STRUKTUR	15
5.6 STIPULERT ÅRLIG AVKASTNING	16
5.7 RISIKOFORHOLD	17
5.8 SENSITIVITETSANALYSE	19
5.9 OPPSUMMERING VALGT RESTRUKTURERINGSMODELL OG GJENNOMFØRING	19

Konfidensiell

1 Sammendrag

Formålet med dette dokumentet er å beskrive prosess og de vurderinger som er gjort i forbindelse med restrukturering av Vik kommunes konsesjonskraft. Det er i tillegg vedlagt diverse informasjon knyttet til konsesjonskraftsrettighetene, presentasjonsmateriale, samt avtaler inngått vedrørende gjennomføring.

Terra Fonds har utviklet en modell for restrukturering av konsesjonskraft med intensjon å øke kommunens økonomiske nytte av konsesjonskraften. Modellen tar utgangspunkt i kraftmarkedets forventninger til fremtidig kraftpris og benytter finansielle kraftkontrakter for å få forutsigbarhet i kontantstrømmen. Denne kontantstrømmen knyttes opp mot kommunens svært lave lånekostnad/diskonteringsrente for å synliggjøre en nåverdi fra konsesjonskraften over en tidsbegrenset periode. Forvaltning av nåverdien gjøres hovedsakelig i obligasjonsmarkedet med moderat risiko, dog med en høyere rente enn på kommunelån.



6. juni 2001 besluttet Vik kommune å gjennomføre restrukturering av kommunens konsesjonskraft (53 GWh) i henhold til Terra Fonds anbefaling. Etter diverse budrunder og forhandlinger ble motpart for de finansielle kraftkontraktene TXU (en del av verdens 9. største kraftselskap), forvalter av fysisk salg og kjøp av brukstid ble Sognekraft (reforhandlet avtale fra 1981), mens DnB ble motpart for nullkupongswapen (Norges største finanskonsern). Nåverdien er plassert i Terra Fonds Aktiv Forvaltning som skal forvalte frigjorte midler til fremtidig konsesjonskraftkjøp og avkastning til kommunen.

Forvaltning av Vik kommunes frigjorte midler er basert på en konservativ forvaltningsstrategi hvor vi vurderer risikoen knyttet til fremtidig kontantstrøm fra konsesjonskraften å være betydelig redusert i forhold til utgangspunktet. Den anbefalte forvaltningsprofilen har lavere risiko enn tidligere presentert, men vil være gjenstand for kontinuerlig evaluering. Det er lagt opp til at det skal bygges opp et kraftfond som stipulert skal utgjøre 31 MNOK ved inngangen til 2012, samtidig som kommunen årlig tar ut 4 MNOK i 2001. Etter 2011 disponerer kommunen reservefondet fritt og kan eventuelt restrukturere konsesjonskraften på nytt.

Fra Sognekraft	5 230	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726
Bet. til DnB		5 230	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726	9 726
Fra Aktiv Forvaltning	2 375	6 733	6 749	6 765	6 782	6 799	6 817	6 835	6 853	6 872	6 892	1 395
Bet. Statkraft	2 375	6 733	6 749	6 765	6 782	6 799	6 817	6 835	6 853	6 872	6 892	1 395
Til Vik kommune	4 000											
Rest verdi fond												31 561

Dette dokumentet er konfidensielt og kun forbeholdt beslutningstagere i Vik kommune og skal ikke distribueres videre til andre. Eventuelt brudd på denne avtale vil kunne medføre erstatningsansvar (jfr. vedlagt mandatavtale).

Konfidensiell

2 Bakgrunn for restrukturering

2.1 Konsesjonskraft

Konsesjonskraft er den del av kraftproduksjonen som eierne av et vannkraftverk i henhold til gitte konsesjoner er pålagt å levere de kommuner som er berørt av utbyggingen, evt. også fylkeskommunen og staten. Konsesjonskraften fordeles av konsesjonsmyndigheten, og skal leveres til en pris som loven foreskriver. En betydelig utbygging av vannkraftverk i Norge har medført at et stort antall kommuner og fylkeskommuner i dag har krav på en stor mengde konsesjonskraft.

Konsesjonskraften er en lovbestemt rettighet for utbyggingskommunene. Lovgrunnlaget for konsesjonskraft er industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven av 1917. Konsesjonskraften skal avstås til kommuner/fylkeskommuner som kraftanlegget ligger i og er en ubetinget rett for utbyggingskommunene.

Konsesjonskraften skal sikre utbyggingskommunene tilstrekkelig elektrisk kraft for den alminnelige elektrisitetsforsyningen til en rimelig pris. Konsesjonskraften skal på denne måten sikre utbyggingskommunene kompensasjon for skader og ulemper ved utbyggingen. Det fremkommer klart av loven og hovedretningslinjer gitt av NVE at kommunene kan nyttiggjøre seg den kraft som blir fordelt på den måten de finner hensiktsmessig.

Fordeling av kraften bestemmes av departementet, men utbyggingskommunen er prioritert opp til samlet forbruk til alminnelig elektrisitetsforsyning i kommunen og inntil 10% av vannverkets kraftproduksjon. Kommunen kan øke sitt uttak av konsesjonskraft etter hvert som kraftbehovet innen kommunen stiger.

Pris på konsesjonskraft fastsettes årlig av Olje- og Energidepartementet etter forslag fra NVE. Prisen skal være økonomisk fordelaktig for kommunen sammenlignet med markedsprisen. Videre skal prisen knyttes til en vurdering av selvkost fra et utvalg kraftstasjoner.

2.2 Historisk avkastning

Kommunenes avkastningen fra konsesjonskraft avhenger hovedsakelig av kjøpspris på kraften som fastsettes av departementet årlig (OED-pris) og markedspris som kan oppnås ved salg av kraften. I tillegg vil det påløpe kostnader knyttet til håndtering av fysisk salg av konsesjonskraften i spotmarkedet. Mange kommuner har avtaler med de lokale kraftselskapene om salg av konsesjonskraften mot en margin på ca 15% av OED-prisen.

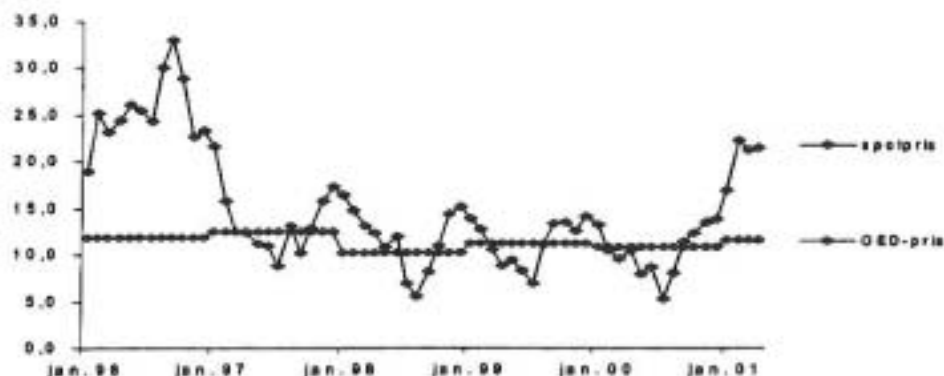
OED-prisen fastsettes for konsesjoner gitt etter april 1959 og er basert på en gjennomsnittsbetraktning av selvkost i et utvalg norske kraftverk. Denne prisen har vært relativt stabil de siste 10 årene da den har vært mellom 10 og 13 øre. For konsesjoner gitt før april 1959 fastsettes prisen på bakgrunn av selvkost i det enkelte kraftverk.

Spotprisen varierer betydelig som følge av bl.a. store sesongsvingninger, klimatiske forhold (tørre vs våte år, varme vs kalde år) og kapasitetsbegrensninger. I likhet med andre markeder som har vært gjennom deregulering har prisene og forventninger til priser falt betydelig etter hvert som markedet har blitt mer effektivt. Teknologisk utvikling og integrasjon med Europa vil kunne presse prisene ytterligere, mens kapasitetsbegrensninger og økt forbruk kan virke motsatt.

De store svingningene i spotprisen de siste årene har medført svært varierende avkastning for kommunene på konsesjonskraften. Avkastning har i kortere perioder vært negativ (-0,5 øre/kWh i 2000), mens gjennomsnittlig årlig margin de 3 siste årene vært i underkant av 1,5 øre/kWh. I tillegg kommer eventuelle kostnader for kommunen i forbindelse med håndtering av salg av konsesjonskraften i spotmarkedet gjennom for eksempel et kraftselskap (normalt ca 2,0 øre/kWh).

Konfidensiell

Vi har nedenfor illustrert de siste årenes gjennomsnittlige utvikling (markedspriser) i avkastning for kommunenes konsesjonskraft:



2.3 Forventninger til fremtidig OED-pris

Fastsettelse av prisen for konsesjonskraft avhenger av om konsesjonene er gitt før eller etter 10. april 1959.

Pris for konsesjonskraft ved konsesjon gitt før 10.04.59:

Prisen baseres på produksjonskostnadene, eksklusiv overføringskostnader, pluss et tillegg på 20%. Produksjonskostnadene består av følgende utgifter:

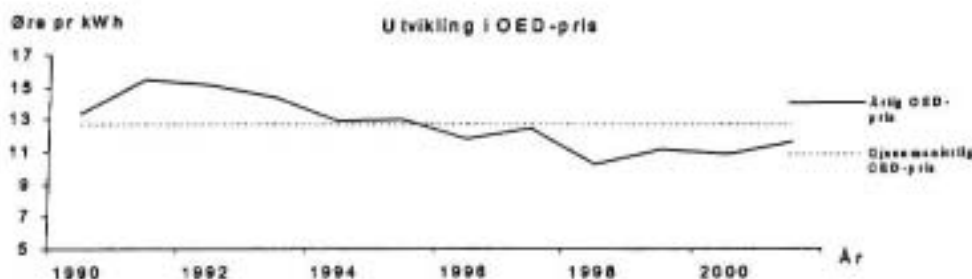
- administrasjonsutgifter (gjelder bare utgifter til kraftproduksjonen)
- vedlikeholdsutgifter (gjelder bare utgifter til kraftproduksjonen)
- forsikringer
- skatter (alle betalte skatter)
- konsesjonsavgifter
- produksjonsavgift, d.v.s. faktiske utgifter til produksjonsavgifter (Utgikk pr. 01.01.98)
- 2,5 % avskrivning av anleggskapitalen eksklusiv fall og grunnerverv
- 6 % rente av anleggskapitalen
- evt. andre kostnader som er forbundet med kraftproduksjonen

Pris for konsesjonskraft ved konsesjon gitt etter 10.04.59:

Etter lovendringen den 29.06.90 har Industrikonsesjonsloven (Ervervsloven) og Vassdragsreguleringsloven likelydende bestemmelser om pris på konsesjonskraft:

"Prisen på kraften fastsettes basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall vannkraftverk i hele landet. Departementet skal hvert år fastsette prisen på kraften levert ved kraftstasjonens apparatanlegg for utgående ledninger. Bestemmelsene i dette ledd gjelder ikke for konsesjoner gitt etter bestemmelser gjeldende før lov av 10. april 1959 nr 2 trådte i kraft."

OED-prisen har siden 1990 svingt mellom 15,4 og 10,2 øre per kWh (gjennomsnitt på 12,6). For 2001 har departementet fastsatt en OED-pris på 11,6 øre per kWh.



Konfidensiell

Forventninger til fremtidig OED-pris

Forventninger til fremtidig OED-pris kan estimeres på bakgrunn av en vurdering av hver enkelt utgift i selvkostberegningen. Vi har nedfor beskrevet våre vurderinger av de ulike utgiftene som OED-prisen består av:

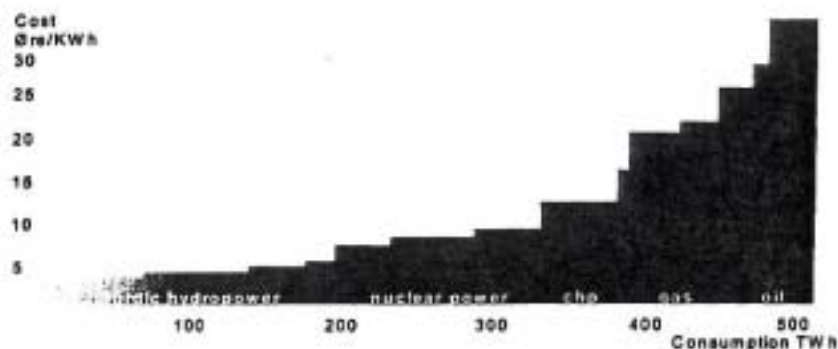
- *Administrasjon og vedlikeholdskostnader*; forventer vi at vil stige med årlig inflasjon pluss en realvekst knyttet til lønnskostnader. Som følge av at administrasjon og vedlikeholdskostnader antas å utgjøre mellom 5-20% av selvkost for et vannkraftverk påvirker denne økningen OED-prisen relativt lite.
- *Forsikringer*; forventer vi at vil stige med årlig inflasjonen og antas å utgjøre mellom 1-3% av selvkost for et vannkraftverk. Som følge av denne kostnadens lave andel påvirker denne av OED-prisen lite.
- *Skatter og avgifter*; forventer vi at vil endre seg med en andel på mellom 28% og 55% i forhold til endret kraftpris (alminnelig skatt pluss grunnrenteskatt). Skatter og avgifter antas å utgjøre mellom 15% og 45% av selvkost i et kraftverk og vil derfor ha stor påvirkning på OED-prisen. Dette medfører at vi antar årets høye kraftpriser vil øke OED-prisen separat med noe mer enn 1 øre per kWh i forhold til dagens nivå (11,59 øre per kWh). Norge har imidlertid et relativt "strengt" skattesystem for kraftverk og flere aktører i bransjen forventer at skattebelastningen vil gå ned i årene som kommer. Kraftprisene forventes også å gå noe ned fra årets nivå de nærmeste årene.
- *Avskrivninger*; utgjør en andel av bokført verdi på eiendelene og vi forventer at denne kostnaden vil reduseres som følge av at eiendelene avskrives. Denne kostnaden antar vi at utgjør mellom 15% og 35% av OED-prisen og vil derfor bidra til å redusere OED-prisen noe hvert år.
- *Kapitalkostnad på anleggskapitalen*; utgjør en rente i forhold til bokført verdi på eiendelene og vi forventer at denne kostnaden vil reduseres som følge av at eiendelene avskrives. Denne kostnaden antar vi at utgjør mellom 25% og 45% av OED-prisen og vil derfor bidra til å redusere OED-prisen noe hvert år.

Basert på ovennevnte vurderinger mener vi at OED-prisen sannsynligvis vil stige noe for 2002 mens det etter dette skal noe ned igjen.

2.4 Forventninger til fremtidig kraftpris

Liberalisering av det norske og senere nordiske kraftmarkedet avdekket en overkapasitet i kraftproduksjon. Kraftprisene har som følge av dette ligget betydelig lavere enn kostnadsnivået for ny produksjon og det er følgelig investert beskjedene midler i ny kapasitet.

Kraftmarkedet i Norden er godt integrert og forventninger til fremtidige kraftpriser må derfor estimeres på bakgrunn av et nordisk perspektiv. Vi har nedenfor illustrert produksjonskapasiteten i Norden ved et normal nedbørsår.

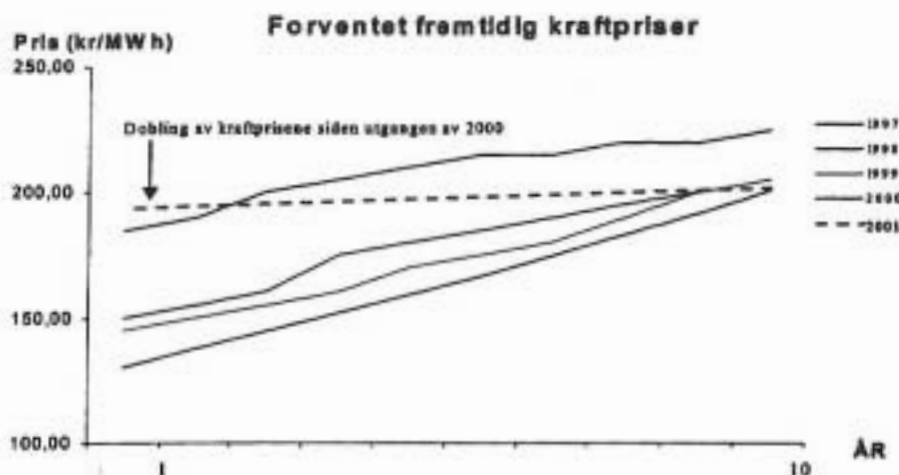


Vannkraftproduksjon vil variere som følge av klimatiske forhold mens for eksempel gasskraftverk vil ha variabel kostpris i forhold til gassprisene.

Konfidensiell

Overskuddskapasiteten i Norden har som følge av økt forbruk og lave nyinvesteringer de siste årene blitt betydelig redusert. Året 2001 har også "unormalt" lite nedbør, hvilket har medført at kraftprisene har mer enn doblet seg siden året før (sommerpris og vinter-2-pris).

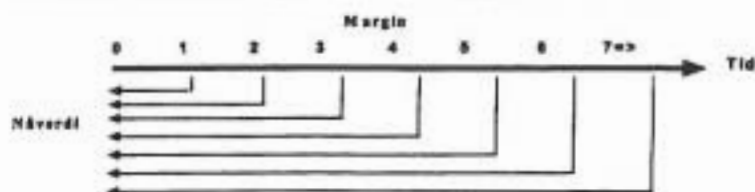
Den sterke økningen i kraftprisene har også påvirket forventningene til fremtidige kraftpriser og vi har nå et prisnivå som tilsvarer kostnadsnivået for ny produksjonskapasitet (herunder konsesjoner som allerede er gitt for utbygging av gasskraftverk). Vi forventer derfor at det vil bli iverksatt nye utbygninger og ny kapasitet i løpet av året.



På kontinentet er det betydelig overskuddskapasitet, spesielt i Tyskland og Frankrike. Prismåset har siden dereguleringen vært fallende og ventes også å falle ytterligere som følge av et mer fungerende marked. Det er imidlertid begrenset overføringskapasitet mellom Norge og kontinentet, noe som begrenser mulighetene for oss å importere billig overskuddskraft. Nye overføringslinjer er imidlertid under utbygging og vi forventer at kapasiteten vil bli betydelig økt over en 6-8 års periode.

2.5 Verdssettelse av konsesjonskraft

Verdien av kommunens konsesjonskraft avhenger hovedsakelig av fremtidig kraftpris, fremtidig OED-pris og alternativkostnad for investeringen. For å kvantifisere denne verdien kan det estimeres en fremtidig kontantstrøm basert på forventninger til fremtidig kraftpris og OED-pris og beregne en nåverdi med en diskonteringsrente som er basert på eierens alternativkostnad.



Ved estimering av fremtidige kontantstrømmer eksisterer det et fungerende derivatmarked som indikerer aktørenes gjennomsnittlige forventninger til fremtidig kraftpris. Disse prisforventningene er derfor et naturlig utgangspunkt for å estimere inntektene. OED-prisen forventer vi at vil stige noe i 2002, mens den etter dette skal være rimelig stabil, eventuelt reduseres noe.

Ved fastsettelse av diskonteringsrente må det beregnes aktørenes finansieringskostnad, herunder lånekostnad og egenkapitalkostnad. Lånekostnaden kan fastsettes på bakgrunn av aktørenes faktiske lånekostnader fra eksempelvis banklån eller omsatte obligasjonslån. Egenkapitalkostnaden er imidlertid noe vanskeligere å kvantifisere, men skal ha noe høyere avkastningskrav enn lån som

Konfidensiell

følge av høyere risiko. Den vanligste metoden for fastsettelse av egenkapitalkostnaden er å bruke historisk avkastning på markedsverdien til egenkapitalen (CAPM-modellen).

I tillegg til at det er svært lav risiko i stats- og kommunelån vektet disse lånene også lavere i kapitaldekningskravet enn andre institusjonslån hos verdipapirforetak. Lånekostnaden til staten og kommunene er derfor betydelig lavere enn hos ulike kraftaktører.



Ved beregning av nåverdi basert på markedets forventninger til fremtidig kraftpris vil dermed kommuner kunne beregne en høyere nåverdi på konsesjonskraften enn kraftselskaper.

2.6 Oppsummering bakgrunn for restrukturering

Konsesjonskraft er en eierrettighet med betydelig verdi, men har generelt gitt begrenset avkastning for eierne de siste årene. Kraftmarkedets forventninger til fremtidig kraftpriser muliggjør imidlertid å sikre en høy kraftpris og avkastning over en lengere periode.

Kommuner og fylkeskommuner har betydelig lavere alternativkostnad enn andre kraftaktører og kan derfor beregne en nåverdi fra konsesjonskraften med en svært lav diskonteringsrente. Ved å forvalte denne nåverdien i eksempelvis verdipapirer i kraftmarkedet (som tilsvarer opprinnelig risikoprofil) vil kommunene få en "ekstra" avkastning i forhold til utgangspunktet.

Basert på kraftmarkedets sikringsinstrumenter og kommunenes svært lave lånekostnad kan konsesjonskraften restruktureres med betydelig høyere forventet avkastning enn opprinnelig. Vi vurderer tidspunktet for en restrukturering som godt basert på bl.a. de relativt høye forventningene til fremtidig kraftpriser som følge av at vi nå har et år med lite nedbør, kald vinter og høye spotpriser.

Konfidensiell

3 Restruktureringsmodeller

Terra Fonds har vurdert ulike modeller for hvordan kommuner og fylkeskommuner kan synliggjøre og maksimalisere verdiene fra konsesjonskraft. Vårt utgangspunkt for de ulike modellene har vært at verdien av konsesjonskraft kan fastsettes på bakgrunn av en nåverdiregning og berunder forventninger til fremtidig konstantstrøm og diskonteringsrente. Vi har nedenfor presentert fire ulike modeller for restrukturering av konsesjonskraft:

3.1 Salg av konsesjonskraft til en kraftaktør

Eier av konsesjonskraft kan velge å selge rettigheten til eksempelvis en kraftaktør for en tidsbestemt periode. Prisen kommunen mottar for konsesjonskraften vil da tilsvare kraftaktørens forventninger til fremtidig kraftpris diskontert med en rente som tilsvare alternativkostnaden for kraftaktøren (avhenger blant annet av lånerente og aksjonærenes avkastningskrav).



Det er naturlig å forvente at kraftaktørens forventninger til fremtidig kraftpris vil tilsvare markedspriser gitt i det lange kraftmarkedet (omsetning av lange kraftkontrakter).

Diskonteringsrenten som benyttes kan minimum tilsvare kraftaktørens lånerente, men vil normalt også vektas på bakgrunn av avkastningskravet på egenkapitalen i selskapet som er noe høyere. Kraftaktørens lånerente vil avhenge av størrelse på selskapet og konkurrisitko (tilsvarende for aksjonærenes avkastningskrav). Kraftobligasjoner omsatt i markedet (eks. BKK) har en rente om lag 90 punkter over swaprente og antas å være en del høyere for mindre selskaper.

3.2 Konstruere konsesjonskraft som et kommunelån

Eier av konsesjonskraft kan (i hvert fall teoretisk) konstruere konsesjonskraften som et kommunelån. Dette innebærer at kommunen tar opp et lån som tilsvare nåverdien av alle konstantstrømmer fra konsesjonskraften for en tidsbestemt periode. Årlig konstantstrøm fra konsesjonskraften skal da tilsvare årlige lånekostnader på kommunelånet.



Konfidensiell

For å sikre at kommunen får tilstrekkelig kontantstrøm fra konsesjonskraften til å betale lånekostnadene kan kraftprisen sikres gjennom en finansiell kraftkontrakt som representerer markedets forventninger til fremtidig kraftpris.

Diskonteringsrenten som benyttes for å beregne nåverdi av kontantstrømmen fra konsesjonskraften vil tilsvare kommunens lånerente. Kommunelån vurderes i finansmarkedet å ha svært lav risiko samtidig som kommunelån vektet med kun 20% i kapitaldekningsgrunnlaget hos verdipapirforetak. Dette medfører at kommunelån har en lånerente på mellom 10 og 60 punkter over swaprenten, avhengig av størrelsen og økonomien i kommunen. Diskonteringsrenten skal ikke vektet med noe annet avkastningskrav.

For å få maksimal effekt av kommunens lave lånerente bør lånekostnadene representere brutto kontantstrøm fra konsesjonskraften. Dette innebærer at kommunen må forvalte (for eksempel i kraftobligasjoner som har en høyere rente enn kommunelån) og sette av en andel av lånet til fremtidig konsesjonskraftkjøp.

3.3 Salg av konsesjonskraft til Terra Kraft AS

Eier av konsesjonskraft kan selge konsesjonskraften til et selskap som har til hensikt kun å drive med kjøp av konsesjonskraft. For at selskapet skal ha lavest mulig lånerente (og diskonteringsrente for beregning av nåverdi av konsesjonskraften) kan selskapet kun ha kommunen som motpart ved ulike avtaler. Dette selskapet vil da indirekte kun ha kommunal risiko og lånegiver til selskapet vil ha begrenset risiko for konkurs.



For å sikre at selskapet har tilstrekkelig kontantstrøm fra konsesjonskraften til å betale lånekostnadene kan kraftprisen sikres gjennom en finansiell kraftkontrakt mot kommunen, som kommunen på sin side har sikret mot en kraftfaktør.

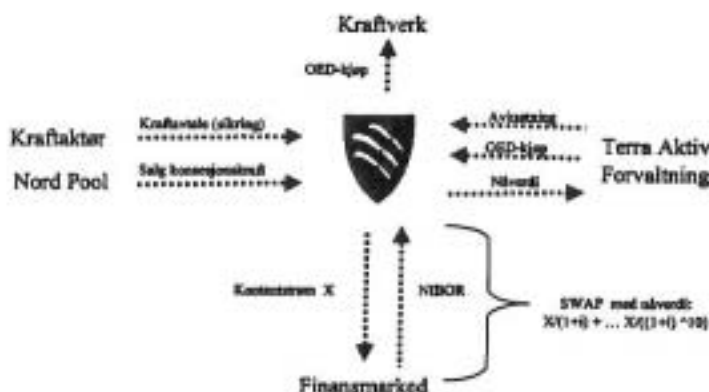
Diskonteringsrenten som benyttes for å beregne nåverdi skal tilsvare selskapets lånerente. Långiver vil vurdere at selskapet kun har indirekte kommunal risiko, men lånet vil vektet 100% ved beregning av kapitaldekningskrav. Dette medfører høyere krav til egenkapital hos långiver og høyere avkastningskrav på lånet til selskapet. Våre undersøkelser i finansmarkedet indikerer at denne konstruksjonen ville gitt en diskonteringsrente mellom kommunerenten og kraftfaktorens lånerente.

For å få maksimal effekt av den lave lånerente bør lånekostnadene representere brutto kontantstrøm fra konsesjonskraften.

Konfidensiell

3.4 Konstruere konsesjonskraft som en nullkupongswap

Eier av konsesjonskraft kan konstruere konsesjonskraften som en nullkupongswap. Dette innebærer at kommunen bytter en rekke kontantstrømmer fra konsesjonskraften med én kontantstrøm fra en aktør i finansmarkedet. Den ene kontantstrømmen som kommunen bytter mot kontantstrømmer fra konsesjonskraften vil da representere en nåverdi av konsesjonskraften.



For å sikre at kommunen får den årlige kontantstrømmen de har lovet å bytte kan kraftprisen for salget av konsesjonskraften sikres gjennom en finansiell kraftkontrakt som representerer markedets forventninger til fremtidig kraftpris.

Diskonteringsrenten som benyttes for å beregne nåverdi av kontantstrømmen som byttes skal i utgangspunktet tilsvare kommunens lånerente. Det er de samme krav til kapitaldekning for en nullkupongswap som for et obligasjonslån og diskonteringsrenten antas å være mellom 10 og 60 punkter over swaprenten, avhengig av størrelsen på kommunen.

For å få maksimal effekt av kommunens lave lånerente bør lånekostnadene representere brutto kontantstrøm fra konsesjonskraften.

3.5 Oppsummering restruktureringsmodeller

De ulike modellene som er presentert har vært detaljert gjennomgått med blant annet flere aktører i finansmarkedet for å undersøke mulighetene for gjennomføring. Vår konklusjon er at alternativet med å konstruere konsesjonskraften som en nullkupongswap er det beste alternativet med hensyn på beregnet nåverdi og gjennomførbarhet.

Konfidensiell

4 Kommunal beslutningsprosess

Terra Fonds innledet samtaler med Vik kommune med et møte den 22. november 2000 (herunder Ordfører og Økonomisjef). Ordfører gjennomgikk ulike muligheter de vurderte i forbindelse med finansiering av kommunens tunnelprosjekt. Etter flere samtaler presenterte Terra Fonds den 14. mars 2001 ulike restruktureringsalternativer av kommunens konsesjonskraft for formannskapet i kommunen. Presentasjonen omfattet utgangspunktet for konsesjonskraft, historisk avkastning og forventet fremtidig avkastning. I tillegg ble det presentert grunnlaget for mulig restruktureringsbasert på sikringskontrakter knyttet til kraftpris og lav kommunal lånekostnad (diskonteringsrente).

Det ble 6. juni 2001 gjennomført en ny presentasjon for Vik kommune og formannskapet som indikerte konkrete verdier ved restruktureringsbasert av konsesjonskraften. Det ble også presentert informasjon fra en tilsvarende prosess og restruktureringsbasert.

Vik kommune vedtok 6. juni 2001 å inngå en samarbeidsavtale med Terra Fonds ASA for å omstrukturere kommunens konsesjonskraft og ga samtidig Ordfører/administrasjonssjef fullmakt til å inngå kraftavtaler og swap-avtaler.

Restruktureringsbasert av konsesjonskraften ble endelig gjennomført med inngåelse av swap-avtale 4. juli 2001.

Konfidensiell

5 Gjennomføring av valgt restruktureringsmodell

Terra Fonds har gjennomført en restruktureringsmodell av kommunens konsesjonskraft basert på en nullkuponswap. Vi har nedenfor beskrevet ulike vurderinger vi har vektlagt i forbindelse med gjennomføringen.

5.1 Sikring av OED-pris

Kommunens konsesjonskraft følger ved konsesjon gitt etter 1959 og kommunen må derfor betale en pris for konsesjonskraften gitt av OED basert på en selvkostberegning av et utvalg kraftverk i Norge. Terra Fonds forventer, som følge av høye kraftpriser og større skatteutgifter i norske kraftverk, en økning i OED-prisen fra 11,59 øre/kWh til ca 12,50 øre/kWh for år 2002. I perioden 2003 til og med 2011 forventer vi imidlertid at OED-prisen vil stabilisere seg, eventuelt synke noe (jfr. kap 3.3).

Utgangspunktet for restruktureringsmodellen er blant annet å ha minst mulig risiko knyttet til endringer i fremtidig OED-pris. Det har imidlertid ikke vært interesse fra noen kraftaktører for å inngå en fullstendig sikringsavtale av OED-prisen (innenfor rimelig pris) som følge av blant annet:

- Liten varians i historisk utvikling (sikringsavtale blir derfor lite finansielt spennende)
- Politisk usikkerhet (kommunene har muligens best forutsetninger for å vurdere eventuelle endringer i regime)
- Ingen offentlige sammenlignbare transaksjoner

Fullstendig sikring av OED-prisen er derfor vurdert å ikke være hensiktsmessig i forhold til pris, risiko og forventninger til fremtidig utvikling.

Ved vurdering av de ulike elementene i OED-prisen mener vi det er størst usikkerhet knyttet til fremtidige skatter som en del av selvkostberegningen. Skatter er imidlertid direkte korrelert med variasjon i spotpris hvor det eksisterer opsjoner som kan benyttes som effektive sikringsinstrumenter. I tillegg til at man får redusert risikoen for at skatteelementet i OED-prisen skal øke mener vi også at opsjoner på kraftprisen vil redusere usikkerhet knyttet til eventuelle fremtidige endringer i regime for fastsettelse av OED-prisen. Dette begrunner vi med at den politiske risikoen først og fremst vil være relevant ved en sterk økning i spotprisen og at kommunene får "for god" margin på konsesjonskraften. Terra Fonds har derfor anbefalt kommunen å gjøre en delvis sikring av OED-prisen gjennom opsjoner knyttet til kraftprisen.

Fremforhandlet opsjonsavtale med TXU er et resultat av budrunde 2. juli 2001. Opsjonens består av 2 MW (tilsvarer ca 17,5 GWh årlig og ca 30% av konsesjonskraft mengden (jfr. kap 2.3)) og har innløsningskurs på 21,0 øre/kWh. Vi har vurdert både den politiske risikoen for endringer i regime for fastsettelse av OED-prisen og vesentlig økning i skatteelementet i OED-prisen å være størst en del år frem i tid. Vi har derfor anbefalt å bruke mest mulig av sikringsbeløpet de siste årene i perioden og har derfor fremforhandlet kun 6 opsjoner hvor første innløsningsdato er 3. torsdag i desember 2005. Prisen for disse opsjonene er 1,550 MNOK.

5.2 Sikring av kraftpris

Sikring av kraftpris for en periode på 10 år kan gjøres med en finansiell kraftkontrakt. Dette innebærer at partene blir enige om en gjennomsnittspris for en periode hvor oppgjør er forholdet mellom avtalepris og spotpris. Finansielle kraftkontrakter baseres normalt på 8760 timers kontrakter (grunnkraft), mens konsesjonskraften til kommunen imidlertid har en brukstidsprofil som gir en tilleggsverdi i forhold til grunnkraft. Denne brukstiden kan selges uavhengig av grunnkraften.

Som følge av at kraftavtalen er over en periode på 10 år skal i utgangspunktet markedsprisen for disse avtalene være relativt lite følsomme ovenfor endringer i spotprisene. Det har imidlertid i perioden januar til og med mai 2001 vært en sterk oppgang i prisen for lange kraftkontrakter, noe som kan antas å skyldes den svært høye spotprisen vi har hatt som følge av "unormalt" kald vinter og "unormalt" lite nedbør.

Konfidensiell

Fremforhandlet finansiell kraftkontrakt (for grunnkraften) med TXU er et resultat av budrunde 2. juli 2001. Avtalen består av et volum på 6 MW (ca 53 GWh) med en avtalepris på 190,50 NOK/MWh. Avtaleperioden er fra og med 1.1.2002 til og med 31.12.2011. For perioden 1.7.2001 til og med 31.12.2001 har Sognekraft inngått en terminkontrakt som sikrer en kraftpris for grunnkraftvolumet på 205,00 NOK/MWh.

Bruktiden til konsesjonskraften til kommunen følger NVEs normalfordelingsprofil basert på 5.000 timer årlig. Vi har nedenfor beregnet historisk verdi og estimert fremtidig verdi for brukstiden basert på faktiske kraftpriser og forventede kraftpriser i forwardmarkedet på Nord Pool.

År	Historisk verdi	Estimert fremtidig verdi	Skille
1999	109,19	114,44	5,25
2000	97,68	103,41	5,73
2001	199,18	199,52	0,33
2002	172,04	177,30	5,26
2003	164,69	168,76	4,07
2004	170,70	175,70	5,00

Tabellen viser at det for år 2001 forventes svært lav brukstidsverdi for konsesjonskraft. Dette har sammenheng med "unormal" liten forskjell i prisene på de ulike årstidene (flat pris kurve). For perioden 2002 til og med 2004 forventes imidlertid verdien å stabilisere seg på ca 5 NOK/MWh.

Fremforhandlet avtale med Sognekraft er basert på prisundersøkelser i markedet og ovennevnte tabell. Sognekraft forplikter seg fra og med 1.7.2001 til og med 31.12.2011 å kjøpe brukstiden fra kommunens konsesjonskraft til 5,00 NOK/MWh.

Samlet sikring av kraftpris for konsesjonskraften utgjør da 210,00 NOK/MWh for perioden 1.7.2001 til og med 31.12.2001, mens det for perioden 1.1.2002 til og med 31.12.2011 er sikret en kraftpris for konsesjonskraften på 195,50 NOK/MWh.

5.3 Salg av fysisk kraft til Nord Pool

Finansielle kraftkontrakter motregnes og utgjør marginen mellom gjennomsnittlig spotpris i markedet og avtalepris. Kommunen må derfor også sørge for at den fysiske kraften blir solgt i markedet til gjennomsnittlig spotpris for at sikringen og kontantstrømmen skal bli som ønsket.

Det eksisterer en rekke ulike avtaler hvor kraftselskaper forvalter (salg av fysisk kraft) kommunens konsesjonskraft. Strategien for avtalene varierer stort og således også forvaltningshonorarene. Terra Fonds har reforhandlet eksisterende avtale mellom Sognekraft og Vik kommune fra 1981 hvor Sognekraft hadde rett til 22% av overskuddet fra konsesjonskraften. Reforhandlet avtale baseres på at Sognekraft selger konsesjonskraften til gjennomsnittlig spotpris på Nordpool (grunnkraft delen), Sognekraft håndterer utaksretter, samt oppgjør og dokumentasjon både i forhold til konsesjonskraft og sikringsavtaler (perioden 1.7.2002 til og med 31.12.2011). Honoraret, og kompensasjon for avsluttet avtale fra 1981, utgjør 12,0 NOK/MWh av forvaltningsvolumet per år. For Vik kommune utgjør dette da 636.000,- NOK per år.

Sognekraft vil dermed overføre følgende kontantstrøm til Vik kommune hvert kvartal fra og med 2002:

+	Oppgjør for salg av fysisk kraft til Nord Pool (eks spotpris på 17 øre)	2 252 500 NOK
+	Oppgjør for brukstid	66 250 NOK
-	Honorar/kompensasjon (til Sognekraft)	159 000 NOK
+/-	Oppgjør for sikringskontrakter (eks spotpris på 17 øre)	271 625 NOK
=	Netto oppgjør overfor Vik kommune	2 431 375 NOK

For perioden 1.7.2001 til og med 31.12.2001 vil kommunen motta ca 5.230.000 NOK (ca 2,6 MNOK pr kvartal).

Konfidensiell

5.4 Struktur på nullkupongswap

Swap-avtaler kan defineres som et bytte av to kontantstrømmer. Dette er et instrument som benyttes mye i finans- og rentemarkedet hvor det for eksempel kan byttes en fastrentekontantstrøm med en flytenderentekontantstrøm. Kommunen ønsket imidlertid en swap-avtale hvor kommunen betaler årlige eller halvårlige kontantstrømmer til motparten i bytte med en kontantstrøm i dag. Denne type swap-struktur er noe uvanlig og krever blant annet ekstra informasjon om den underliggende eiendelen som er relatert til kontantstrømmen som kommunen ønsker å bytte.

Kontantstrømmen som kommunen skal bytte i en engangsutbetalingen er sammensatt av salget av konsesjonskraften til terminmarkedet de 6 siste månedene i 2001, samt sikret kraftsalg for perioden 1.1.2002 til og med 31.12.2011. Vi har nedenfor illustrert kontantstrømmene kvartalsvis:

Kontantstrøm	Ca 2 610 000	ca 2 620 000	2 431 375	2 431 375	2 431 375	2 431 375	2 431 375	2 431 375	2 431 375
Kontantstrøm	2 431 375	2 431 375	2 431 375	2 431 375	2 431 375	2 431 375	2 431 375	2 431 375	2 431 375

Av praktiske årsaker er nullkupongswap'en konstruert med halvårlig innbetalinger fra Vik kommune til DnB. Dette medfører at kommunen mottar ovennevnte kontantstrøm fra Sognekraft og skal betale følgende kontantstrøm til DnB:

25.01.02	5 114 500	25.07.05	4 862 750	26.01.09	4 862 750
25.07.02	4 862 750	25.01.06	4 862 750	27.07.09	4 862 750
27.01.03	4 862 750	25.07.06	4 862 750	25.01.10	4 862 750
25.07.03	4 862 750	25.01.07	4 862 750	26.07.10	4 862 750
26.01.04	4 862 750	25.07.07	4 862 750	25.01.11	4 862 750
26.07.04	4 862 750	25.01.08	4 862 750	25.07.11	4 862 750
25.01.05	4 862 750	25.07.08	4 862 750	25.01.12	4 862 750

*Det er kalkulert en "risikobremse" på ca 100 000 NOK, ved kontantstrøm første halvår fra Sognekraft og innbetaling til DnB i januar 2002.

Renten som benyttes til å regne ut nåverdien av kontantstrømmen (engangsutbetalingen) til kommunen tilsvarer lånekostnaden til kommunen. Komplexiteten i strukturen vil imidlertid innebære at kommunen kan oppnå en noe lavere lånerente hos enkelte aktører på standardiserte obligasjonslån i markedet (motpart må blant annet betales sikringsfondsavgift på nåverdien av nullkupongswapen).

Fremforhandlet nullkupongswap avtale med DnB den 4. juli 2001 er basert på en diskonteringsrente på 45 punkter over swap-renten. Dette gir en nåverdi på 69.211.000,- NOK.

5.5 Forvaltningsprofil og struktur

Kommunen har solgt sin konsesjonskraft for en periode på 10 år og mottatt et engangsbeløp for dette. Hoveddelen av salgsbeløpet, ca 2/3, skal fortløpende benyttes til å betale for kraften til den OED-pris som fastsettes de neste 10 årene. Således kan vi si at det hviler en forpliktelse på denne delen av beløpet, som vi i det etterfølgende vil kalle "OED-pengene". Resten av salgsbeløpet, ca 1/3, kan benyttes fritt av kommunen for å sikre best mulig langsiktig tjenesteproduksjon for kommunens innbyggere. Dette beløpet kaller vi "de frie midlene" og disse pengene skal, sammen med avkastningen, brukes til kommunal tjenesteproduksjon de neste 10 årene.

Det legges opp til å sitte igjen med et restbeløp, i størrelsesorden 10% av engangsutbetalingen, ved utløpet av 10-års perioden. Bakgrunnen for dette er usikkerheten som ligger i avkastningsestimatene.

Selv om midlene her er betegnet med 2 navn, vil vi i den operative forvaltningen ikke skille mellom dem.

Risikovurderinger.

Det er nær sammenheng mellom krav til avkastning og risiko ved kapitalplasseringer. I avveiningen mellom økt avkastning og redusert risiko må man skille mellom OED-pengene og de frie midlene.

Konfidensiell

OED-pengene.

OED-pengene kan, med den påhvilende forpliktelsen (kraftkjøp), bare i begrenset grad utsettes for risikotakning. Årsaken til dette er at midlene jevnt og trutt (månedlig) skal benyttes til kraftkjøp. Følgelig må deler av midlene være svært likvide. I avveiningen mellom økt avkastning og redusert risiko foretrekkes redusert risiko. Dette impliserer at 100% av OED-pengene må plasseres i rentebærende papirer.

Uttaket av midler skal fordeles over hele 10-årsperioden og derfor kan deler av midlene plasseres med noe lengre tidshorison. På denne bakgrunn åpnes det for at noe av OED-pengene kan plasseres i papirer med mellomlang- og lang løpetid. Dog skal plasseringene søkes gjort slik at det blir stor grad av samsvar mellom forfall på verdipapirene og forfall på betaling av kraften.

Midlene kan plasseres i papirer utstedt av Staten, kommuner, fylkeskommuner, banker, kraftsektoren, børsnoterte selskaper og ansvarlige lån. Det skal legges vekt på å spre plasseringene på flere utstedere.

De frie midler.

Mye av den argumentasjon som er gjort gjeldene for OED-pengene gjelder også for de frie midler: pengene skal jevnt og trutt (årlig) benyttes som inntekt i kommunens budsjett. Følgelig må deler av midlene være nokså likvide. Det vektlegges å få en viss grad av samsvar mellom uttaket til kommunen og forfall på verdipapirene, samtidig som det er viktig med spredning av kredittrisiko (spredning på flere utstedere).

De frie midler bør plasseres langsiktig, hvor kommunen tar ut avkastningen og deler av hovedstolen. Pengene skal benyttes til tjenesteproduksjon for kommunens innbyggere.

De frie midlene har ikke samme forpliktelse hvilende på seg som OED-pengene. Det er et argument for at man her bør kunne forvente noe høyere avkastning – og tåle noe høyere risiko. Vi vil derfor åpne for å plassere i deler av pengene i aksjer og setter grensen på inntil 20% av fondets gjenværende verdi.

Avkastningen i aksjemarkedet vil variere mye fra periode til periode, men kommunen kan likevel ta ut det som forventes som en langsiktig avkastningstrend. Uttaket skjer uavhengig av om avkastningsresultatet har vært godt eller dårlig det siste året.

Dersom avkastningen tenderer til å avvike fra estimatene over en lengre periode, må kommunens årlige uttak kunne justeres både opp og ned.

5.6 Stipulert årlig avkastning

Slik rentemarkedet er i dag er det realistisk, innenfor de risikorammer som er nevnt ovenfor, å oppnå avkastning i rentemarkedet i intervallet 7,80% - 8,20%. Avkastningen i aksjemarkedet ligger historisk omkring 10-12%, når man måler lange tidsperioder. Her er variasjonen svært stor: høy avkastning i visse perioder og negativ avkastning i andre perioder.

Vi har laget et estimat på hvilken avkastning det er realistisk å oppnå. Her har vi lagt opp til et uttak på NOK 4 mill. for kommunen i 2001 for deretter å ikke ha noen uttak før i 2012. Basert på en konservativ forvaltning vil restbeløpet i 2012 være indikativt ca 31 mill.

	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%
Avkastning aksjer	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%
Avkastning renter	7,65%	7,65%	7,65%	7,65%	7,65%	7,65%	7,65%	7,65%	7,65%	7,65%	7,65%	7,65%
Andel i aksjer	10,0 %	20,0 %	20,0 %	20,0 %	20,0 %	20,0 %	20,0 %	20,0 %	12,5 %	5,0 %	0,0 %	0,0 %
Andel i renter	90,0 %	80,0 %	80,0 %	80,0 %	80,0 %	80,0 %	80,0 %	80,0 %	87,5 %	95,0 %	100 %	100 %

Konfidensiell

Start 1. juli 2001

Verdi IB	66 969	63 192	61 185	58 988	56 582	53 950	51 072	47 925	44 487	40 619	36 305	31 561
Utb. til innmøting	-	638	654	670	687	704	722	740	758	777	797	817
Kjøp av OED-kraft	2 375	6 543	6 543	6 543	6 543	6 543	6 543	6 543	6 543	6 543	6 543	578
Veid avkastning	7,99 %	8,32 %	8,32 %	8,32 %	8,32 %	8,32 %	8,32 %	8,32 %	8,07 %	7,82 %	7,65 %	7,65 %
Avkastning absolutt	2 598	5 174	4 999	4 808	4 598	4 369	4 118	3 844	3 433	3 007	2 596	-
Uttak til kommunen	4 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Verdi UB	63 192	61 185	58 988	56 582	53 950	51 072	47 925	44 487	40 619	36 305	31 561	

Rentverdi ligger utenfor kommunen i begynnelsen av 2012

ca 12,5 det
2. 14,5

5.7 Risikoforhold

Konsesjonskraft er en kraftkontrakt som er eksponert for flere risikoforhold med hensyn på fremtidig verdi. I tillegg til svingninger i kraftpris og OED-pris er det blant annet politisk risiko knyttet til fremtidige rettigheter, risiko knyttet til forbruk i kommunen, samt avkastning fra forvaltning og fysisk salg av kraften.

Gjennomført restruktureringsmodell medfører reduksjon i risiko knyttet til enkelte av disse forholdene samt ny risiko knyttet til andre forhold. Samlet vurderer vi imidlertid kommunen å få større forutsigbarhet og bedre avkastning ved gjennomført restruktureringsmodell. Nedenfor har vi beskrevet ulike risikoforhold knyttet til gjennomført restruktureringsmodell:

- **Sikring av kraftpris;** medfører at kommunen har stor forutsigbarhet i fremtidig kontantstrøm fra konsesjonskraften i forhold til tidligere. Det vil imidlertid være spesielt til risikoforhold knyttet til sikring av kraftprisen; en sterk økning i kraftprisene og motpartisiko (konkursrisiko for TXU).

Ved en sterk økning i kraftprisene vil kommunen ikke få tilgang til den økte kontantstrømmen som de kunne hatt hvis sikringsavtalen ikke var inngått. Denne "tapte" inntekten kan imidlertid karakteriseres som en spekulativ inntekt og må sees i sammenheng med risiko for eventuell nedgang i kraftprisene.

Det andre risikoforholdet knyttet til sikring av kraftpris er en sterk nedgang i kraftprisene og at motparten til sikringsavtalen går konkurs. Kommunen har da egentlig rett til en "ekstra" kontantstrøm fra konsesjonskraften i forhold til markedets kraftpriser som de nå ikke får. Motparten til sikringsavtalen (TXU) er imidlertid en del av verdens 9. største energiselskap og konkurrisikoen vurderes som svært lav (jfr. vedlagt årsrapport).

- **Sikring av OED-pris;** medfører at kommunen har større forutsigbarhet i fremtidige betalinger for kjøp av konsesjonskraft. Sikringen er med utgangspunkt i risiko knyttet til fremtidig økning i kraftprisene, og indirekte høyere skatter og OED-pris. Sikringen tar imidlertid ikke hensyn til eventuelle skatteinstramminger uavhengig av økt kraftpris, nye vannkraftsutbygginger, ulike politisk vedtak om endring i beregningsgrunnlag for OED-pris eller andre tilsvarende forhold.

Kraftskatteregime i Norge er "strengere" enn hos våre naboer og det har med bakgrunn i dette vært diskusjoner knyttet til om skattebelastningen bør reduseres. Basert på disse diskusjonene og et stadig mer integrert nordisk marked vurderer vi det som mer sannsynlig med et skattelette enn en skatteinstramning for norske kraftverk (og herunder lavere OED-pris).

Som følge av økt forbruk og oppgang i kraftprisene har det blitt diskutert nyutbygging, men da hovedsakelig gasskraftverk (er ikke med i beregningsgrunnlaget for OED-pris). Utbyggingspotensialet for nye vannkraftverk er relativt beskjedent og har en kostnad på ca 20 øre/kWh. Dersom noen av disse kraftverkene besluttes å bygges ut forventer vi at dette vil ha begrenset påvirkning på OED-prisen.

Konfidensiell

Endringer i regime for fastsettelse av OED-prisen til det negative for kommunen vurderer vi som lite sannsynlig ettersom dagens selvkostberegning allerede er svært omfattende og inneholder blant annet skatter og avgifter som normalt ikke omfattes i en selvkostberegning. Ved en eventuell ekstrem oppgang i kraftprisene kan imidlertid risikoen for endringer i regime bli større som følge av en vurdering av at kommunen får "for god" avkastning på konsesjonskraften. Dette vil være delvis sikret gjennom kraftopsjonene.

- *Salg av fysisk kraft til Nord Pool*; gjøres gjennom en forvaltningsavtale med Sognekraft hvor Vik kommune er medeier. Ved eventuell misligholdelse av forvaltningsavtalen har kommunen rett til erstatning og rett å avslutte avtalen med Sognekraft. Vi vurderer risikoen knyttet til salg av fysisk kraft til Nord Pool som lav.
- *Struktur nullkupongswap*; gjøres ved bytte av en rekke kontantstrømmer fra konsesjonskraften til kommune mot en engangsutbetaling fra DnB. Risikoen ved avtalen er først og fremst knyttet til at kommunen har tilstrekkelig kontantstrøm til å betale DnB (herunder sikring av kraftpris og fysisk salg) eller at renten som benyttes for å beregne nåverdi av kontantstrømmene reduseres betydelig. Rentenedgang vil medføre at kommunen kunne realisert verdiene fra konsesjonskraft på et senere tidspunkt med en lavere diskonteringsrente og fått en høyere nåverdi. Endringer i markedsrenten må imidlertid sees i sammenheng med forvaltning av nåverdien og obligasjonsporteføljen som vil stige i verdi ved en eventuell rentenedgang. Effekten for kommunen ved en rentenedgang og eventuelt "tap" inntekt vil derfor være begrenset.
- *Forvaltningsprofil og struktur*; er avgjørende for hvilken avkastning kommunen får og hvor store årlige variasjoner det vil være i avkastningen. Høyere risiko innebærer større variasjoner i avkastning men gir samtidig større forventninger til akkumulert avkastning. Vårt forslag til forvaltningsprofil er konservativt knyttet til avsatte midler for fremtidig kjøp av konsesjonskraftkjøp mens midler satt av til fremtidig avkastning til kommunen har noe høyere risikoprofil.
- *Innmating*; er en kostnad knyttet til overføring av konsesjonskraften i nettet. Overføringsvirksomhet i Norge er definert som et naturlig monopol og reguleres ved hjelp av fastsatte inntektsrammer for hvert enkelt nettselskap. Basert på undersøkelser gjennomført av NVE og SSB har overføringsvirksomheten i Norge et betydelig effektiviseringsbehov. NVE har derfor innført et reguleringsregime med inntektsrammer som reduseres årlig med et individuelt effektiviseringskrav for hvert enkelt nettselskap. Dette medfører blant annet at innmatingskostnadene for kommunen kan forventes å være stabil, eventuelt reduseres noe, i årene fremover.
- *Forbruk i kommunen*; er avgjørende for hvor mye konsesjonskraft kommunen har rett til å selge. Restruktureringsmodellen er basert på et årlig forbruk på 53 GWh i Vik. Ved eventuell økning i forbruket i kommunen kan kommunen selge mer konsesjonskraft og motsatt ved en nedgang i forbruket. Generelt har forbruket i Norge økt med noen prosent årlig og det ventes at denne utviklingen vil fortsette også i tiden fremover.

Dersom kommunen imidlertid opplever en fraflytting eller svært varme år kan kommunen oppleve redusert forbruk og få redusert sitt konsesjonskraftsvolum fra 53 GWh. Konsekvensene for kommunen av dette blir da at man har en sikringsavtale som motregnes mot spotpris på 53 GWh, men faktisk selger noe mindre fysisk kraft på Nord Pool. Sikringen vil fortsatt gjelde for det volumet som selges på Nord Pool, men kommunen får i tillegg en "spekulativ" posisjon og kan oppleve både negativ og positiv kontantstrøm fra den finansielle kraftkontrakten. Størrelsen på denne kontantstrømmen vil være forholdet mellom avtalepris og spotpris multiplisert med reduksjonen i konsesjonskraftvolum.

- *Rettighet på konsesjonskraft*; er hjemlet i lov helt tilbake til 1917. Det vurderes som lite sannsynlig at eksisterende rettigheter skal forsvinne men at det er mulig nye utbygginger ikke vil gi de samme rettighetene som eksisterer i dag.

Konfidensiell

5.8 Sensitivitetsanalyse

Vi har gjennomført en sensitivitetsanalyse med hensyn på enkelte forventninger som danner grunnlag for stipulert avkastning til kommunen. Analysen er ment å vise følsomhet ovenfor endringene og ikke sannsynlighet for ulike endringer.

RESTRUKTURERING AV KONSESJONAKRAFT										Terra Fonds
Sensitivitetsanalyse med hensyn på restverdi fond										
Forvaltning	7.00 %			8.00 %			9.00 %			
OED-pris	13.50	12.50	11.50	13.50	12.50	11.50	13.50	12.50	11.50	
Årlig avkastning	12 742	21 811	28 103	20 232	28 814	35 483	28 602	38 737	46 810	

Tabellen viser hvilken effekt endret årlig gjennomsnittlig avkastning i fondet og endret OED-pris for kjøp av konsesjonskraft vil ha for restverdi i fondet til kommunen. Eventuell kontantstrøm fra kraftopsjoner (som benyttes for å sikre OED-pris) er ikke hensyntatt i ovennevnte tabell. Utgangspunktet for stipulert restverdi er markert med rødt.

5.9 Oppsummering valgt restruktureringsmodell og gjennomføring

Restrukturering av Vik kommunes konsesjonskraft er gjennomført i henhold til de mål Terra Fonds og kommunen hadde før prosessen startet. Kraftprisene er sikret på et høyere nivå enn vi i utgangspunktet indikerte og nåverdien av kontantstrømmen er beregnet med en rente som er i lavere del av indikert intervall (med hensyn på spredning over swap-rente).

Gjennomført restrukturering er lagt opp slik at Sognekraft skal håndtere utaksretter, oppgjør og dokumentasjon både i forhold til konsesjonskraft og sikringsavtaler i perioden januar 2002 til og med desember 2012. Kommunen skal betale månedlige OED-kjøp med midler overført fra Terra Aktiv Forvaltning, hvor Sognekraft skal foreta kontroll av at kommunens faktiske betaling av konsesjonskraft er i samsvar med faktisk uttak.

Vik kommune vil dermed motta kvartalsvis utbetalinger fra Sognekraft tilsvarende 2.431.375,- NOK fra og med januar 2002 til og med januar 2012 som skal akkumuleres til halvårlig 4.862.750,- NOK som skal innbetales til DnB. For perioden juli til og med desember 2001 skal kommunen akkumulert motta ca 5.230.000,- fra Sognekraft hvorav 5.114.500,- skal innbetales til DnB i januar 2002. Kommunen vil også motta gjennomsnittlig 545.250 NOK hver måned fra Terra Fonds Aktiv Forvaltning for betaling av konsesjonskraft (avhengig av årstid og faktisk OED-pris). I tillegg vil kommunen motta 4,0 MNOK i 2001, og ha et kraftfond som stipulert utgjør 31 MNOK etter restruktureringsperioden i januar 2012.

Konfidensiell

Vedlegg 1.6 Revisjonsmeldinga til Vik kommune for 2001, 31. mai 2002

Sogn Revisjonsdistrikt

1 av 2

Vår dato:

31.05.02

Dykkar dato:

02 43 38 Vår referanse:

Dykkar referanse:

Vår sakshandsamar:

Marit Haram Vannes

Til Kommunestyret i Vik

REVISJONSMELDING FOR 2001

Vi har revidert årsrekneskapen for Vik kommune for rekneskapsåret 2001, som viser eit netto driftsresultat på - kr 11.215.105,- og eit regnskapsmessig meirforbruk / mindreforbruk på kr 0,-. Årsrekneskapen består av driftsrekneskap, investeringsrekneskap, balanserekneskap, økonomiske oversiktar og notar. Årsrekneskapen er lagt fram av kommunen sin økonomisjef og administrasjonssjef. Vår oppgave er å uttale oss om årsrekneskapen og andre forhold, i samsvar med krava i forskrift om revisjon av 13. januar 1993.

Vi har utført revisjonen i samsvar med forskrift om revisjon og god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk krev at vi planlegg og utfører revisjonen for å oppnå tilstrekkeleg tryggleik for at årsrekneskapen ikkje inneheld vesentleg feilinformasjon. Revisjon omfattar kontroll av utvalte deler av materialet som underbyggjer informasjonen i årsrekneskapen, vurdering av dei brukte rekneskapsprinsipp og vesentlege estimat, samt vurdering av innhaldet i og presentasjonen av årsrekneskapen. I den grad det følgjer av forskrift om revisjon og god kommunal revisjonsskikk, omfattar revisjonen også ein gjennomgang av kommunen sin økonomiforvaltning og den interne administrative kontroll. Vi meiner at vår revisjon gir et forsvarleg grunnlag for vår uttale.

Atterhald:

I samband med omstruktureringa av konsesjonskrafta, har kommunen inngått ein avtale som sikrar prisen på konsesjonskrafta i 10 år framover. Dette gjev ein årleg utbetaling på kr. 9.750.500. Desse pengane har kommunen gjennom ein "rentebytteavtale" med DnB Markets avtalt å betala inn til dei mot ein eingongsutbetaling på kr 69.211.000,-. Eingongsutbetalinga har kommunen gjennom forvaltar plassert i obligasjonar, også aksjar frå 2002. Vi meiner at rentebytteavtalen må likestillast med lån, og etter kommunelova § 50 er det ikkje høve til å låna til kjøp av aksjar og obligasjonar. Vi tek derfor atterhald om rentebytteavtalen er lovleg.

Dersom eingongsutbetalinga er lovleg, må den periodiserast slik at 1/10 part blir inntektsført kvart år, første året (2.halvår 2001) 1/20 part. Kommunen har inntektsført kr. 12.297.773,43 frå konsesjonskraftsalet i 2001. I tillegg kjem avkastning av dei plasserte midlane. Eingongsutbetalinga var på kr 69.211.000 til frådrag kjem oppstartskostnader på 2.242.110 som er utgiftsført i rekneskapen, netto 66.968.889. Periodisert inntekt frå konsesjonskrafta 2. halvår 2001 kr.3.348.440. For mykje inntektsført i 2001 (12.297.773 – 2.242.110 – 3.348.440) kr.6.707.223.

Balanseført verdi av obligasjonsporteføljen er kr 442.831,- for høgt verdsatt. Dette er truleg grunna ikkje bokførte finanskostnader.

Hovudkontor:		Lokalkontor i kommunane:			
Sogn Revisjonsdistrikt		Aurland kommune	Balestrand kommune	Heyanger kommune	Luster kommune
Tinghus i		Postboks 132 c	Postboks 13	Postboks 159	Rådhuset
Skjervevegen 7		5711 Aurland	6866 Balestrand	6991 Heyanger	6866 Gausne
6863 Lekanger		tf 57 63 29 35	tf 57 69 47 46	tf 57 71 15 55	tf 57 68 55 24
Telefon: 57 65 54 72		Årdal kommune	Sogndal kommune	Vik kommune	Årdal kommune
Telefaks: 57 65 54 70		Postboks 83	Postboks 153	Postboks 234	Postboks 83
E post: revisjon@hordaland.kommune.no		6861 Årdal	6861 Sogndal	6891 Vik i Sogn	6861 Årdal
E post: revisjon@hordaland.kommune.no					

Vår dato
31.05.02

Vår referanse

På bakgrunn av disse feilføringane, meiner vi at rekneskapen som visar eit meirforbruk på kr.0, skulde vore kr.7.150.054 dårlegare. Dette medfører at bokført inndekning av tidlegare års underskot må strykast med kr 4.543.880 om meirforbruk 2001 blir 2.606.174.

Vi meiner at årsrekneskapen, med unntak av forholda som er omtalt ovanfor, er avlagt i samsvar med lov og gjeldande forskrifter og gir eit uttrykk for kommunen sin økonomiske stilling 31. desember 2001 og for resultatet i rekneskapsåret som er i samsvar med god kommunal rekneskapsskikk.

Utan at det har verknad for konklusjonen i avsnittet ovanfor, vil vi presisere:

- Kommunen har motteke ein testamentarisk gåve som er plassert på eigen bankkonto med kr 1.647.093. Denne er ikkje rekneskapsført i 2001. Midlane er øymerka velferdstiltak ved Vik Bygde og Sjukeheim
- Etter at formidlingslån jfr. *Forskrift om årsregnskap og årsberetning* av 15.12.00 § 3 vart flytta til investeringsrekneskapen, har det vore noko uklart om også rentene skulle først i investeringsrekneskapen. Foreningen for god kommunal regnskapsskikk har enno ikkje gjeve noko uttale om føring av renter av formidlingslån, men fagfolk på området hellar no til at rentene framleis bør først i driftsrekneskapen. Vi finn det derfor rettast å presisera at kommunen har ført renteutgifter med kr 106.078 og renteinntekter med -kr 822.238 vedkomande formidlingslån i investeringsrekneskapen. .

Ingvar Linde
revisjonssjef

Marit Haram Vannes
revisor

**Vedlegg 1.7 Fråsegn frå advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye og Bech
av 14. juni 2002**

**WIERSHOLM
MELLBYE & BECH**

02/4393-1

Terra Fonds ASA
Postboks 2349 Solli

0201 Oslo

For: Knut-Anders Opstad

Oslo, 14. juni 2002

Ref: PCA-22024

Ansvarlig partner:

Helge M. Svarva

**FINANSIELT SALG AV KONSESJONSKRAFT - FORHOLDET TIL KOMMUNERS
LÅNEOPPTAK**

Jeg viser til henvendelse vedrørende ovennevnte hvor vi anmodes om å gi en vurdering av hvor vidt finansielle transaksjoner som en gjennomført av kommuner i forbindelse med salg av konsesjonskraft er å betrakte som lånopptak.

I det følgende vil jeg gi en kort beskrivelse av transaksjonen før jeg deretter gir en oversikt over de relevante bestemmelser for kommunene og til slutt en vurdering av hvor vidt transaksjonen er å betrakte som et lån i forhold til gjeldende regelverk.

Min konklusjon er at det ikke er grunnlag for å betrakte transaksjonen som et lån.

1. TRANSAKSJONENS HOVEDINNHold

I henhold til meddelte konsesjoner for vannkraftanlegg mottar kommunene konsesjonskraft. Kraften kjøpes fra produsenten til en pris som fastsettes noe forskjellig avhengig av hvilket år konsesjonen er meddelt. Gjennomgående fastsettes prisen til selvkost med tillegg av en mindre fortjeneste.

Volumet på den konsesjonskraft som mottas er, innenfor de yttergrenser loven fastsetter, knyttet til hva som er kommunens behov til den alminnelige elektrisitetsforsyning. Selv om mengden konsesjonskraft er styrt av behovet til alminnelige forsyning i kommunen, er det akseptert i praksis at kommunene står fritt til å omsette konsesjonskraften i kraftmarkedet og disponere over fortjenesten.

Kommunen står fritt til å velge omsetningsform for konsesjonskraften. Dette kan for eksempel gjøres gjennom bilaterale avtaler av ulik varighet, finansielle avtaler med ulik varighet eller direkte til spotmarkedet. Ved salg i henhold til langsiktige avtaler vil

Wiersholm, Mellbye & Bech, advokatfirma AS - M.N.A.

Postadresse/Postal address: Postboks 1100 Viken, NO-0115 Oslo, Norway. Rådgiveradresse/Office address: Rindøalle 36, Oslo, Norway.

kommunen ha mulighet til å avtale forskuddsbetaling i henhold til en fastsatt kraftpris, løpende betaling osv. Ved forskuddsbetaling vil kommunen for eksempel kunne motta nåverdien av all betaling i kontraktens løpetid. Nåverdien av en avtalt pengestrøm vil kunne påvirkes av kredittverdigheten til den som skal betale. Har betaleren høy kredittverdighet vil pengestrømmen anses som sikrere og mer verdifull enn om betaleren vurderes svakere. Normalt vil en kommune bli ansett som en aktør med høyere kredittverdighet enn f.eks. et privat selskap.

Det er denne forskjellen som fremstår som det sentrale element i den transaksjonen som nå vurderes. Ved å selge kontantstrømmen fra kraftavtalen oppnår kommunene en høyere verddivurdering når denne anses å komme fra kommunen enn om den ble ansett å komme fra kraftkøperen i den langsiktige avtalen. Denne høyere verdien (merverdien) vil kommunene motta gjennom transaksjonen.

Ved transaksjonen mottar kommunene en utbetaling av nåverdien på den fremtidige pengestrømmen fra kraftavtalen, basert på at pengestrømmen kommer fra kommunen. I retur mottar den som utbetaler nåverdien av inntektene fra kraftavtalen. Kommunen må da ikke selv sette av midler til disse betalingene til den som utbetalte nåverdien.

2. OVERSIKT OVER BESTEMMELSER I KOMMUNELOVEN VEDRØRENDE INNGÅELSE AV LÅNE- OG LEIEAVTALER

I utgangspunktet kan en kommune foreta enhver økonomisk disposisjon som ikke er forbudt etter alminnelige regler. Rettsgrunnlaget for dette er den kommunale autonomi. Det er i tillegg til dette noen få lovmessige begrensninger på kommunenes adgang til å forvalte sine aktiva.

Kommunelovgivningen har lenge regulert kommuners adgang til å oppta lån. Hensikten er å begrense mulighetene til å lånefinansiere et kommunalt aktivitetsnivå som det ikke er økonomisk grunnlag for på lengre sikt. Inntil 1. januar 2001 bestemte kommunelovens § 50 nr. 8 at alle kommunale lånoptak skulle godkjennes av Kommunal- og regionaldepartementet, som hadde delegert sin godkjenningsmyndighet til fylkesmannen.

Ved lov av 7. juli 2000 nr. 71 (som trådte i kraft 1. januar 2001) ble imidlertid kravet om at alle kommunale lånoptak skulle godkjennes av departementet opphevet. I stedet ble det vedtatt en ny § 59a, som inneholder en betinget godkjenningsordning. Det er nå bare kommuner som er i økonomisk ubalanse (som definert i bestemmelsens bokstav a til d) som må ha departementets godkjenning av vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen driftsutgifter ut over de fire neste budsjettår. Alle kommuner plikter imidlertid fortsatt å sende vedtak om lånoptak til departementet til orientering, jf. § 50 nr. 9.

Selv om kommunene ikke lenger må ha departementets godkjenning av ethvert lånoptak, setter kommunelovens § 50 grenser for til hvilke *formål* kommuner kan ta opp lån. Et vedtak om lån må ha et formål som omfattes av et av alternativene i § 50 nr. 1 til 8. Hovedpoenget med bestemmelsen er at løpende drift ikke skal lånefinansieres.

Den skisserte transaksjonen kan ha visse fellestrekk med et lån. Kommunen mottar et engangsbeløp fra en forvalter (gjør en bank) og sørger for at det deretter går en pengestrøm til forvalteren. Her stopper også all likhet. Dette vil jeg gå nærmere inn på i det følgende.

3. INNEBÆRER TRANSAKSJONEN ET VEDTAK OM LÅN I KOMMUNELOVENS FORSTAND?

Bakgrunnen for at problemstillingen reises, er først og fremst at kommunelovens § 50 setter begrensninger for til hvilke formål lån kan opptas. Dersom transaksjonen må regnes som et låneopptak i kommunelovens forstand, må vilkårene i et av alternativene i § 50 nr. 1 til 8 være oppfylt. I tillegg vil resultatet også ha betydning for kommunens regnskapsmessige situasjon.

Som nevnt ovenfor inneholdt kommunelovens § 50 tidligere en generell godkjenningsordning for låneopptak. I forhold til denne bestemmelsen ble blant annet finansiell leasing regnet som lån. Dette er nå eksplisitt uttalt i forarbeidene til de nye bestemmelsene i kommuneloven, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 116. Selv om regelen om godkjenning nå er gjort betinget og flyttet til § 59a, er det ingen holdepunkter i forarbeidene for at meningsinnholdet i selve lånebegrepet er forutsatt endret med de nye reglene.

Kommunal- og regionaldepartementet har tidligere vurdert om finansiell leasing (tradisjonell leasing) er å betrakte som et lån. Leasing brukes normalt som betegnelse på den form for løseereie som benyttes for å finansiere en leiegjenstand. Slik leasing har klare likhetstrekk med et kredittkjøp, der eierposisjonen er blitt anerkjent som en sikkerhetsrett for utleier. At leasing rettslig er karakterisert som en form for finansiering og sikkerhet, er kommet til uttrykk ved at leasinginstituttet er regulert i panteloven.

Ved finansiell leasing amortiserer leietakeren driftsmiddelets kostpris over leasingperioden. Leasingsselskapet får dekket inn de kostnader det har hatt ved kjøp av driftsmidlet redusert med eventuell nåverdi av restverdi, pluss et fortjenesteelement. Ved finansiell leasing har leieren normalt ikke rett til å bli eier.

Denne ordinære karakteristikken av finansiell leasing er imidlertid ikke dekkende for den transaksjon som nå skal vurderes. Det er ikke tale om en anskaffelse for kommunen, men en avhending av konsesjonskraft mot kontant oppgjør.

De argumenter Kommunal- og regionaldepartementet har lagt vekt på når det er lagt til grunn at finansiell leasing omfattes av kommunelovens § 50, passer ikke i forhold til den transaksjon som nå vurderes. Jeg vil allikevel sitere enkelte uttalelser for at dette skal kunne ses i sammenheng. Jeg viser til følgende uttalelse i brev av 2. mars 1995 fra Kommunal- og Regionaldepartementet i sak nr. 94/7181:

"En leasingkontrakt er formelt en leieavtale for en bestemt periode. Vanlige avtaler om finansiell leasing vil imidlertid ha stor likhet med avbetalingssalg hvor kreditten ytes av en annen enn den reelle selger. Karakteristisk for finansiell leasing er at et finansieringsselskap, i samråd med sin kunde, kjøper inn en gjenstand f.eks. fra en produsent. Dette selskapet leier så ut tingen til kunden. Leien fastsettes oftest slik at leietaker etter et visst antall år har betalt tingens kostpris med tillegg av rente, forsikringspremie osv. Når tingen er nedbetalt blir kunden ikke eier, men har rett til å fortsette leieforholdet mot en sterkt nedsatt leie. ...

På bakgrunn av den likhet det er mellom finansiell leasing og lånefinansiering, samt de hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen om statlig lånegodkjenning, antok departementet imidlertid at finansiell leasing må betraktes som lån i kommunelovens forstand."

I en tilsvarende sak (sak nr. 97/2600) uttalte departementet:

"Det er leasingavtalens reelle innhold som er avgjørende. I de tilfellene hvor avtalens økonomiske realitet er en finansieringsordning vil avtalen anses for å være en finansieringsavtale. Ved denne vurdering vil leasingobjektets art være uten betydning. Dette vil også gjelde i forhold til kommuneloven § 50; kommer man til at avtalen er en finansieringsavtale, vil denne måtte godkjennes av departementet (fylkesmannen) etter kommuneloven § 50 nr. 6 enten leasingobjektet er fast eiendom, biler, maskiner, edb-utstyr eller annet."

Det er tydelig at det i disse to saker (hvor kommunenes henvendelser ikke er tilgjengelige for oss) har dreiet seg om leasingavtaler som i sitt reelle innhold har gått ut på finansiering av anskaffelser. Det er også grunn til å understreke at departementet ved sin vurdering har lagt vekt på den økonomiske realitet.

Herværende transaksjon har et innhold som ikke på samme måte tilsvarer lånefinansiering. Den økonomiske realitet er riktig nok at kommunen mottar et engangsoppgjør for pengestrømmen fra en kraftavtale og at deler av dette engangsbeløpet blir tilbakebetalt gjennom inntektsstrømmen fra kraftkontrakten. Slik sett har forholdet noen fellestrekk med et låneforhold.

Realiteten er imidlertid at kommunen får utbetalt en nåverdi av den pengestrøm som vil inntreffe gjennom den kraftavtalen kommunen har inngått. Dette er sammenlignbart med om kommunen fikk forskuddsbetalt for kraftavtalen. I tillegg til forskuddsbetalingen fører kommunens økonomiske posisjon (kredittrangering) til at det engangsbeløp som utbetales fra forvalteren blir noe høyere enn om beløpet kom som en engangsbetaling til kommunen fra motparten i kraftavtalen.

Ser man på den avtale som er inngått med forvalteren kan det også konstateres at det beløp som utbetales ved inngåelse av avtalen representerer en høy nåverdi av kontantstrømmen fra kraftavtalen og at det ikke er inntatt noen renteregulering av det beløp som utbetales. Dette er altså vesensforskjellig fra det som er normalen ved et lånopptak hvor låntager i realiteten betaler långiver langt mer enn det beløp man mottok da lånet ble utbetalt.

Disse forholdene trekker etter mitt syn klart i retning av at transaksjonen ikke kan betegnes som et lån.

De sentrale hensyn bak å begrense kommunale lånopptak gjør seg heller ikke gjeldende for transaksjonen slik de kan sies å gjøre for finansiell leasing. Det sentrale hensyn bak begrensningene er det finansielle ansvarsprinsipp, som tilsier at anskaffelser som fullt ut forbrukes i året, bør betales fullt ut av årets inntekter. I Ot.ptp. 43 (1999-2000) heter det:

"Å finansiere kommunale tiltak ved lån vil alltid medføre en reduksjon i tjenestetilbudet på lang sikt. Dette fordi deler av kommunens inntekter må dekke betaling til kommunens långivere for at disse stiller midler til rådighet for kommunen. Dette er midler som ellers kunne vært satt direkte inn i tjenestetilbudet."

Videre heter det at

"[k]ommunelovens regler om økonomisk forvaltning bør bidra til ... 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. ..."

Det betenkelige med lån er at det er fremtidige generasjoner som får belastningen med disposisjonen."

Transaksjonen i vårt tilfelle innebærer ikke at det vil oppstå noen udekket tilbakebetalingsplikt som kan gå ut over fremtidig tjenestetilbud eller medføre belastning for fremtidige generasjoner. Transaksjonen vil snarere kunne tjene nettopp de hensyn som kommuneloven er ment å ivareta: Kommunene får større avkastning av sine aktiva. Det er god økonomisk forvaltning som gir kommunen handlefrihet også på lang sikt.

4. INNEBÆRER TRANSAKSJONEN NOE SOM KAN PÅFØRE KOMMUNEN UTGIFTER?

Kommunelovens § 59a nr. 1 fastsetter at visse kommuner trenger godkjenning fra departementet for å kunne treffe vedtak om lån eller vedtak om *"langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår"*. Jeg presiserer at denne bestemmelsen bare gjelder for kommuner som har slike økonomiske vanskeligheter som er beskrevet i § 59a nr. 1 bokstav a til d. Dersom ingen av de aktuelle kommunene har slike problemer, vil § 59a nr. 1 om godkjenning uansett ikke komme til anvendelse.

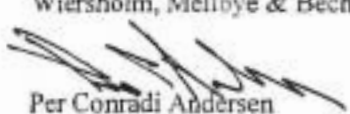
Men selv om vilkårene i et av alternativene i § 59a nr. 1 bokstav a til d skulle være oppfylt, må det fortsatt vurderes om transaksjonen vil være en avtale *"som kan påføre kommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår"*. Jeg viser her til det som er sagt i punktet ovenfor. Ettersom pengestrømmen til forvalteren kommer direkte fra kraftkontrakten er det liten fare for at kommunene må betale noe som helst. Det er da ikke naturlig å si at transaksjonen er en avtale som kan påføre kommunen utgifter.

Min konklusjon er følgelig at bestemmelsen i kommuneloven § 59a nr. 1 om godkjenning ikke kommer til anvendelse på finansielt kraftsalg.

5. KONKLUSJON

På basis av ovenstående er det min oppfatning at den skisserte transaksjonen ikke kan betraktes som et lån, verken i realitet eller i forhold til kommunelovens bestemmelser.

Med vennlig hilsen
Wiersholm, Mellbye & Bech



Per Conradi Andersen
Advokat

per.conradi.andersen@wiersholm.no

Vedlegg 2: Brev frå KRD til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av
20. september 2002

**DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT**

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Postboks 43
6861 Leikanger

Dyktar ref

Vår ref
02/4393 KO KØ BED

Dato
20.09.2002

**OM FINANSIELT SAL AV KONSESJONSKRAFT OG FORHOLDET TIL
KOMMUNELOVA §§ 50 nr. 1 OG 59a nr. 1.**

Vi synar til brev med dato 25.6.02 med spørsmål om departementet si vurdering av
finansielt sal av konsesjonskraft i Vik kommune sett i lys av kommunelova sine reglar
om låneopptak.

I revisjonsmeldinga for 2001 skriv Sogn revisjonsdistrikt følgjande:

"I samband med omstruktureringa har kommunen inngått ein avtale som sikrar prisen på konsesjonskrafta i 10 år framover. Dette gjev ein årleg utbetaling på kr. 9.750.500. Desse pengane har kommunen gjennom ein "rentebytteavtale" med DnB Markets avtalt å betala inn til dei mot ein eingongsutbetaling på kr. 69.211.000. Eingongsutbetalinga har kommunen gjennom forvaltar plassert i obligasjonar, også aksjar frå 2002. Vi meiner at rentebytteavtalen må likestillast med lån, og etter kommunelova § 50 er det ikkje høve til å låna til kjøp av aksjar og obligasjonar. Vi tek derfor atterhald om rentebytteavtalen er lovleg."

Departementet er beden om å vurdere saka i lys av merknadane frå revisjonen.

Omgrepet lån er ikkje definert i kommunelova. Omgrepet må såleis tolkast i lys av dei omsyna kommunelova sine reglar er meint å ivareta, mellom dei nasjonale omsyn og omsynet til ei sunn kommunal økonomistyring.

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Kontoradresse
Akersg. 59

Telefon - sentralbord
22 24 90 90 / 22 24 72 03
Org. nr.:
972 417 858

Kommunalavdelinga
Telefaks:
22 24 27 35

Saksbehandlar
Bent Devik
22 24 72 27

Ei balansert nasjonal økonomisk utvikling krev kontroll med kommunane sine bruk av ressursar på kort og lang sikt. Balansekravet knytt til årsbudsjettet er ein del av staten si styring av kommunane sine inntekter, og er eit verkemiddel til på kort sikt å leggje band på kommunane sine utgifter ut over dei inntektene som kjem frå statlege overføringar, skattar og brukarbetalingar. Ein metode kommunane har til å auke bruken av ressursar på kort sikt er lån. Med bakgrunn i omsynet til staten si styring med kommunale inntekter vil eit lån innebere ein metode der ein mot å binde framtidige inntekter mottok eit eingongsbeløp i dag. For så vidt meiner departementet at avtalen med DnB Markets har dei same økonomiske realitetane som eit lån ved at Vik kommune mottok ei eingongsutbetaling i dag mot å betale ein årleg sum dei neste åra.

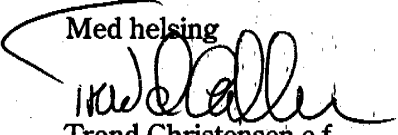
Kommunelova § 50 inneheld reglar om kva føremål kommunane kan ta opp lån til. Desse reglane har si bakgrunn i det finansielle ansvarsprinsipp og omsynet til at kommunane må holde eit aktivitetsnivå som er tilpassa inntektene på lang sikt. Avtalen mellom Vik kommune og DnB Markets er del av ein større struktur med føremål å auke avkastninga frå konsesjonskrafta, og gir kommunen ei eingongsutbetaling mot ei underliggende kontantstrøm som er knytt til konsesjonskraft. Avtalen inneber i så måte ingen udekket betalingsplikt i framtida der kommunen, som ved lån, må dekke renter og avdrag med inntekter som elles kunne vert nytta til produksjon av tenester. Departementet finn at avtalen mellom Vik kommune og DnB Markets ikkje kan likestillast med lån.

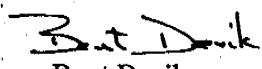
Departementet vil peike på at kommunesektoren har stor verknad på den nasjonale økonomien, og at det såleis er naudsynt med tilstrekkeleg statleg styring av inntektene til kommunane. Ei effektiv styring av inntektene krev at kommunane tek omsyn til vilkåra som ligg i inntektsrammer og lovverk.

Kommunane finansierer si verksemd gjennom fiskale inntekter samt brukarbetalingar. Departementet stiller spørsmålsteikn ved finansielle transaksjonar som gir denne typen inntekter. Finansielle avtaler som har dei same økonomiske realitetane som lån burde i regelverket likestillast med lån. Departementet vil difor vurdere om det kan vere naudsynt med føresegnar som avgrensar bruken av slike avtalar.

Ved å gå inn i kompliserte finansielle avtaler med komplisert risikostruktur kan kommunen bli ytterlegare eksponert for risiko. Departementet vil generelt understreke at det er viktig at kommunane opptrer som profesjonell motpart med eit medviten forhold til risiko, og at ein søker å minimere eksponeringa for risiko. I denne saka legg departementet til grunn at Vik kommune ikkje har teke risiko som bryt med gjeldande lov og forskrift. Departementet har elles ikkje vurdert graden av risiko.

Med helsing


Trond Christensen e.f.
underdirektør


Bent Devik
Førstekonsulent

Kopi:
Vik kommune, 6891 Vik i Sogn
Sogn Revisjonsdistrikt, 6863 Leikanger

Vedlegg 3: Brev frå KRD til Oppdal kommune av 11. mars 2004



Sentraladministrasjonen Oppdal kommune
Sentraladministrasjonen
Inge Krokanns veg 2
7340 OPPDAL

Deres ref
Leidulf Skarbø

Vår ref
04/280-3 NSA

Dato
11.03.2004

Finansiering av aksjekjøp

Vi viser til brev av 13.01.04.

Oppdal kommune ønsker å kjøpe opp de private eierandeler i AS Oppdal elektrisitetsverk. Formålet er økonomisk motivert da hensikten er å få lagt død en tvist om uttaksrettighet på 44,5 GWh fra Driva kraftverk. Uttaksrettigheten, til en anslått verdi på 80 mill. kr ønsker Oppdal kommune overført fra aksjeselskapet til kommunen. Kommunal- og regionaldepartementet har tidligere bekreftet overfor kommunen at kommuneloven er til hinder for å finansiere aksjekjøp som nevnt ved låneopptak.

I brev av 13. 01.04 ber Oppdal kommune departementet vurdere to alternative metoder for å finansiere et eventuelt aksjekjøp på:

1)

"Det opprettes et heleid kommunalt aksjeselskap, som kjøper aksjene fra Hafslund Invest AS og de private småaksjonærene. Kjøpet finansieres ved at selskapet tar opp et ordinært lån i lånemarkedet. Kommunens kontantstrøm fra uttaksrettigheten kanaliseres gjennom selskapet gjennom en forvaltningsavtale med kommunen. Selskapet anvender disse midlene til nedbetaling av lånet, og eventuelt også til utbytte til Oppdal kommune. Selskapet har behov for å gi lånegiveren tilfredsstillende sikkerhet for lånet. Kommunen kan bidra med dette på to måter; enten ved å stille garanti, eller ved å pantsette forvaltningsavtalen for uttaksrettigheten".

Vurdering

I Kommuneloven § 51 nr. 2 heter det:

Postadresse:
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon *
22 24 90 90 /
Org. nr.:
972 417 858

Kommunalavdelingen
Telefaks:

Saksbehandler:
Nina Sommer Andresen
22 24 72 33

Det kan ikke stilles kausjon eller annen økonomisk garanti knyttet til næringsvirksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv.

Selskapets formål er å forvalte en aksjepost i et selskap med et økonomisk formål, på vegne av kommunen. Det er dermed departementets vurdering at dette selskapet skal operere i et marked og poenget er økonomisk gevinst for å kunne håndtere lånet. Dette, i tillegg til at det må kunne sies at det følger med en økonomisk risiko til det markedet selskapet skal virke i, gjør at kommunen ikke kan stille garanti.

I Kommuneloven § 51 nr. 4 heter det videre :

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Med "andre" siktes det til andre enn kommunen, herunder også hel- eller deleide kommunale aksjeselskap. Dersom kommunen ønsker å stille sikkerhet for andres forpliktelser, forutsettes det at dette skjer gjennom selvstendig garanti eller tredjemannsgaranti. Forutsetningen er da at debitor ikke driver næringsvirksomhet. Heller ikke den alternative løsning for sikkerhet oppfyller kommunelovens krav.

2)

"Aksjekjøpet kan tenkes finansiert ved at en finansinstitusjon stiller et kontantbeløp til disposisjon. For dette får finansinstitusjonen en fordring på kommunens inntekter fra uttaksrettigheten i et visst antall år. Tidsrommet blir nærmere bestemt ved det antall år som med en gitt rentefot gir en nåverdi lik kontantbeløpet. Etter at fordringen har blitt nedbetalt tilfaller inntektene fra uttaksrettighetene Oppdal kommune".

Vurdering

Kommunelovens regler om økonomisk forvaltning skal bidra til at kommunene kan opprettholde en sunn og god økonomi. Lovens intensjon med å begrense låneadgangen er å begrense kommunenes muligheter til å påta seg langsiktige økonomiske forpliktelser på annet enn kommunale, i hovedsak, velferdstiltak. Departementet vurderer denne type bytte av betalingsstrøm med en kommersiell aktør for ikke å være i samsvar med lovens intensjon. Gjennom et slikt bytte av betalingsstrøm oppnår kommunen likviditetsmessig mye av det samme som gjennom et låneopptak. Samtidig er det knyttet finansiell risiko til transaksjonen, og kommunen står i fare for gjennom transaksjonen å lide et økonomisk tap.

Finansielle avtaler som denne har altså noen av de samme økonomiske realiteter som et lån, og burde slik sett også i lov likestilles med lån. Departementet har i brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 20.09.02 sagt at vi vurderer om det er nødvendig å

avgrense bruken av slike finansielle avtaler. Så lenge dette arbeidet ikke er avsluttet, vil imidlertid ikke en slik avtale som beskrevet i punkt 2) over , ramme av noe forbud i gjeldende kommunelov eller annen lov.

Med hilsen

Eivind Dale
Ekspedisjonssjef

Trond Ø. Christensen
Underdirektør

Vedlegg

Vedlegg 4: Rekonstruksjon av e-postutveksling mellom Valdres kommunerevisjon og KRD, november 2004¹²⁵

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Aage.Sandsengen

Sendt: 1. november 2004 14:37

Til: (Medarbeider i KRD)

Emne: Lånefinansiere kjøp av obligasjoner/aksjer i kommunene

...

Men nå har jeg et spørsmål.

Vang kommune (er i mitt revisjonsdistrikt) har kraftinntekter og er i den forbindelse kontaktet av "Terra-gruppen AS", som anbefaler kommunen å ta opp et lån på kr 80.000.000 med sikkerhet i nåverdien av 10 års fremtidige konsesjonskraftinntekter (kr 10.mill pr år). Dette lånet skal kommunen plassere i obligasjonsmarkedet og vil få ca 1,3 % høyere avkastning (ved rentebinding) enn kommunen får på sitt lån i banken.

Dette er et risikomarked, obligasjonen kan falle til under anskaffelseskost og i verste fall helt til null dersom selskapet obligasjonen bygger på går konkurs. Men det er med dette verdipapiret som med alle andre, jo høyere risiko man er villig til å ta jo høyere avkastning kan man oppnå - men desto høyere er også risikoen for tap.

Etter kommuneloven § 50 kan ikke en kommune lånefinansiere kjøp av verdipapirer (aksjer, obligasjoner, sertifikater osv), noe som også er understreket av forarbeidene til kommuneloven.

Terra Gruppen fremlegger et brev fra KRD av 20.09.2002 med ref 02/4393 KO KØ BED til fylkesmann i Sogn og fjordane, hvor det fremgår på side 2, 2.avsnitt siste setning "Departementet finn at avtalen mellom Vik kommune og DnB Markets ikkje kan likestillast med lån."

Jeg forstår ikke dette svaret fra KRD, dette er vel ikke i samsvar med kommuneloven § 50 ? Realitetene er at kommunene tar opp et lån med sikkerhet i fremtidige konsesjonskraftinntekter, dette er da et lån. På side 2, 2.avsnitt skriver dere "Avtalen inneber i så måte ingen udekket betalingsplikt i framtida der kommunen, som ved lån, må dekke renter og avdrag med inntekter som elles kunne vert nytta til produksjon av tjenester." Dette er riktig under forutsetning av at verdien på verdipapiret ikke faller under anskaffelseskost, men det gjelder også alle andre kjøp av aksjer og obligasjoner. Viss kommunen lånefinansierer kjøp av aksjer, så vil heller ikke dette belaste driften i kommunen så lenge aksjene stiger i verdi og man får avkastning større enn lånekostnadene, belastningen kommer dersom verdipapiret ikke gir ønsket avkastning.

Betyr dette brevet at kommunene kan lånefinansiere kjøp av obligasjoner og aksjer generelt, eller er det avgjørende hva kommunen stiller som sikkerhet for lånet ?

Bør kommunene på det sterkeste frarådes å lånefinansiere slike plasseringer ?

Jeg må gi rådmann tilbakemelding, har du mulighet til å gi meg en tilbakemelding på hva KRD mener i denne saken i forhold til lovligheten i forhold til kommuneloven § 50 ? (PS jeg ser av siste avsnitt i brevet at dere er opptatt av risiko, men dette er ikke risikofritt - anskaffelseskost er ikke garantert).

med vennlig hilsen
Valdres kommunerevisjon

Åge Sandsengen
revisjonssjef

125) Kjelder: Åge Sandsengen, Valdres kommunerevisjon og Advokatfirmaet Lund & Co DA

Til: Aage.Sandsengen
Fra: (Medarbeider i KRD)
Dato: 02.11.2004 08:40
Emne: SV: Lånefinansiere kjøp av obligasjoner/aksjer i kommunene

Hei,

Saken i Vik gjaldt bytte av kontantstrømmer. dvs. at DnB overtok retten til årlige konsesjonskraftinntekter mot at kommunen mottok en engangsutbetaling fra dnB. Saken hadde klare paralleller til lån, men var altså ikke et lån men en "swap".

Ut fra det du skriver synes dette mer å være et lån, men vi er avhengig av å gjøre en konkret vurdering.

Har du avtaleutkast som vi kan se på?

Mvh
(Medarbeider i KRD)

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Aage.Sandsengen
Sendt: 2. november 2004
Til: Medarbeider i KRD
Emne: Lånefinansiere kjøp av obligasjoner/aksjer i kommunene

Hei

Nei, jeg har ikke avtaledokument. Jeg har bare mottatt en "salgsbrosjyre" som hovedsakelig er reklame og presentasjon av Terra Gruppen. Men jeg har snakket med representanten i Terra Gruppen AS (NN), og opplegget slik det er beskrevet til meg er som følger :

Vang kommune har årlige konsesjonsavgifter på kr 10.000.000. Det inngås avtale om at konsesjonsavgiftene for de kommende 10 årene skal inngå i denne avtalen, dvs være sikkerhet for avtalen. For å finne dagens kroneverdi på konsesjonsavgiften de kommende 10 årene er dette neddiskontert til nåverdi ved bruk av rentesats på 4,2 % (tilsvare Vang kommune sin lånerente i bank):

år 1 : $10.000.000 / 1,042$

år 2 : $10.000.000 / 1,042$ opphøyet i 2

år 3 : osv

Dette gir en nåverdi av $kr\ 10.000.000 * 10\ år = kr\ 80.307.000$

Vang kommune låner da kr 80.307.000 i DnB Nor til 4,2% rente (sikkerhet i konsesjonsavgiftene) og plasserer disse pengene i obligasjoner i Terra Group AS med en fast renteavtale på 5,5 %. Dette vil gi Vang kommune en årlig utbetaling på 10.000.000 + årlig avkastning på 654.000. Lånet i DnB Nor forfaller til betaling i takt med årlige utbetalinger fra Terra Gruppen. Ett viktig poeng er at obligasjonene ikke er ikke sikret mot tap, dvs at pålydende kan tapes helt eller delvis ut fra hvordan selskapet(ene) som inngår i obligasjonen utvikler seg (risikodefinsjonen på obligasjonene er BBB+ og BBB-, dvs fra 0,14% til 0,23% misligholdsrate - uten at det sier meg så veldig mye.)

På foilen kalles dette for "Nullswap" eller "Nullkupongswap, som ser ut til å være det samme som du skriver. Jeg vet ikke hva swap er for noe, muligens bør jeg finne ut det. Jeg siterer fra presentasjonsmateriellet :

"Nullkupongswap har en kontantstrøm som kan sammenlignes med et lån, men til forskjell fra et lån har nullkupongswap som formål å bytte fremtidige kontantstrømmer (fra en eiendel) med en kontantstrøm i dag (nåverdi).

KRD har i brev til Vik kommune godkjent bruk av nullkupongswap som en del av en modell for restrukturering av konsesjonskraft. Begrunnelsen baseres bl a på at restrukturering ikke medfører nye fremtidige forpliktelser for kommunen.

I mine ører er dette lån til kjøp av verdipapirer med sikkerhet i fremtidige konsesjonsavgifter, som ikke er tillatt ihht kommuneloven. Det hadde vært helt annerledes dersom dette var plassering av oppsparte midler på næringsfondet.

Viss du vil gjøre en konkret (formell) vurdering av dette, så kan jeg gi melding til Vang kommune og innhente mer konkrete dokumenter og sende over til deg. Alternativt kan jeg sende deler av presentasjonsmateriellet over på telefaks.
mvh Åge Sandsengen

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Aage.Sandsengen

Sendt: 22. november 2004

Til: Medarbeider i KRD

Kopi: NN Terra

Emne: Når kan vi forvente et svar på "swap" avtalen i forhold til KL § 50 om låneopptak?

Hei!

Vi venter på en avklaring på spørsmålet om en kommune kan stille fremtidige kraftinntekter, konsesjonsavgifter mv som sikkerhet for et lån i DnB Marked og plassere lånet i Terra Gruppen til kjøp av obligasjoner og aksjer.

Jeg viser til KRD sitt brev om dette til Vik kommune fra 20.9.2002 og min mail til dere den 2. november 2004.

Terra gruppen purret meg igjen i dag, så jeg sender en kopi til dem av denne mailen, så ser de at vi har kontakt.

Med vennlig hilsen
Valdres kommunerevisjon

Åge Sandsengen
revisjonssjef

-----Opprinnelig melding-----

Fra: (Medarbeider i KRD)

Sendt: 22.11.2004 08:40

Til: Aage.Sandsengen; NN,Terra

Kopi: (Annen medarbeider i KRD)

Emne: SV: Når kan vi forvente et svar på "swap" avtalen i forhold til KL § 50 om låneopptak?

Vedlegg: Vik Swap.tlf

Hei.

Vi velger å vedlegge svar til Fylkesmannen i Sogn- og Fjordane vedrørende et bytte av kontantstrømmer som Vik kommune gjorde. Vi har problemer med å se at den saken vi nå får omtalt er vesensforskjellig fra Vik-saken. Dersom det er forskjeller fra Vik-saken, ønsker vi disse presisert.

Poenget vårt da (og nå) er at slike bytteavtaler har mange av de samme realiteter som et lån, men likevel ikke ar å anse som en finansieringsavtale, jf kommuneloven § 50. Vi har fortsatt til vurdering om slike avtaler bør underlegges samme kontrollmekanismer som lån og da fordi like realiteter bør behandles likt.

Dersom dere ønsker en selvstendig og ny vurdering må vi få tilsendt alle sakens dokumenter.

Vennlig hilsen

(Medarbeider i KRD)

Vedlegg 5: Brev frå KRD til Fylkesmannen i Nordland av 16. mars 2006

Fylkesmannen i Nordland
Molov, 10

8002 BODØ

Deres ref

Vår ref
06/732-3 EVV

Dato
16.03.2006

Rentebytteavtaler med netto utbetaling ved avtaleinngåelse

Vi viser til e-post av 24. juni 2005.

Saltdal kommune, som er oppført i ROBEK, ønsker å endre renten på låneporteføljen for å få en eksponering som bedre samsvarer med inntektene fra VAR-gebyrene. For å oppnå dette vil kommunen inngå en rentebytteavtale, der kommunen bytter flytende rente på sine VAR-lån mot å betale kalkylerenten som inngår i beregningsgrunnlaget for selvkost. Ved rentebyttet vil kommunen få utbetalt et engangsbeløp. Spørsmålet er om dette skal likestilles med et låneopptak i kommunelovens forstand og derfor kreve godkjenning av fylkesmannen.

I Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 76 heter det at *"i praksis er lån metoden som kommuner har for å fordele en utgift utover kalenderåret, når en ser bort fra oppsparing i forkant av utgiften"*, og videre på s. 77: *"Lånefinansiering er med dagens system det instrument kommuner har for å fordele betaling for en vare over tid"*. Forarbeidene gir ingen presis definisjon av begrepet lån, men legger vekt på muligheten til å fordele en utgift over tid. Det vil ut fra dette være rimelig å si at det dreier seg om en kontraktstype der låntaker får utbetalt et beløp ved avtaleinngåelsen mot å forplikte seg til å betale tilbake beløpet over (nærmere angitt) tid.

Utbetalingen som kommunen mottar ved inngåelse av avtalen, vil være et resultat av at kommunen forplikter seg til å betale tilbake gjestående lånebeløp med en høyere rente enn gjeldende rente. Mot å få utbetalt beløpet vil kommunen måtte påta seg en høyere rentebelastning frem i tid, og derigjennom binde opp fremtidige inntekter,

Postadresse:
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon *
22 24 90 90 /
Org. nr.:
972 417 858

Kommunalavdelingen
Telefaks:

Saksbehandler:
Even Vabøen

inntekter som ellers kunne ha vært benyttet til tjenesteproduksjon. De økonomiske realitetene tilsier at rentebytteavtalen er å likestille med et låneopptak.

Kommunen vil forøvrig kunne sikre seg mot at faktiske renteutgifter overstiger finansieringskostnadene, uten at dette medfører noen nettoutbetaling. Dette vil i så fall innebære at kommunen bytter til en rente som lå under, men svinger i takt med kalkylerenten (dvs. 3 års swaprente med en mindre margin), i stedet for en rente som svinger i takt og *på nivå med* kalkylerenten. Dette ville gitt kommunen rimeligere finansiering av VAR-investeringene og noe bedre handlingsrom i perioden enn finansieringen basert på kalkylerenten.

Departementets vurdering er at rentebytteavtaler med netto utbetaling ved avtaleinngåelse er å likestille med et låneopptak i kommunelovens forstand. Slike vedtak vil i henhold til kommuneloven § 60 kreve godkjenning fra fylkesmannen for de kommuner som er oppført i ROBEK. Kommunen vil kunne benytte inntekten utelukkende i henhold til § 50, og tiltaket må være ført opp i årsbudsjettet.

Med hilsen

Thor Bernstrøm e.f.
avdelingsdirektør

Even Vaboen
rådgiver

Vedlegg 6: Brev frå KRD til Fylkesmannen i Nordland av
24. november 2006



28.11.2006

Fylkesmannen i Nordland
Molov. 10

8002 BODØ

Deres ref.

Vår ref
06/2086-2 BED

Dato

24 NOV 2006

Utleie/salg av kvotekraft - forholdet til kommuneloven § 50

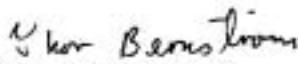
Vi viser til henvendelse av 11.9.2006, med spørsmål om lovligheten av et vedtak i en kommune, knyttet til "utleie" av kvotekraft for en lengre tidsperiode.

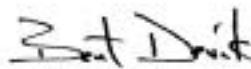
Problemstillingen i saken er om slik utleie er å betrakte som låneopptak.

Kommunal- og regionaldepartementet antar at utleien er tenkt innrettet ved at en bytter framtidige kontantstrømmer fra konsesjonskraften mot en engangsutbetaling i dag. For å kunne vurdere om utleien må anses som lån i henhold til kommuneloven § 50, vil det være nødvendig å gå nærmere inn de aktuelle avtaler for å klarlegge de faktiske forhold. I denne saken kan vi derfor ikke vurdere om utleien er å anse som låneopptak.

Det er grunn for fylkesmannen, i samråd med departementet, til å vurdere eventuelle avtaler i denne saken nærmere i forhold til kommuneloven § 50.

Med hilsen


Thor Bernstrøm e.f.
avdelingsdirektør


Bent Devik
rådgiver

Postadresse:
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon *
22 24 90 90 /
Org. nr.:
972 417 858

Kommunalavdelingen
Telefaks:

Saksbehandler:
Bent Devik
22 24 72 27

Vedlegg 7: Brev frå Justisdepartementet til KRD av 28. januar 2008



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
07/3032-1 BED

Vår ref.
200708289 EO ATV/MRE/mk

Dato
28.01.2008

Kommuneloven § 50

I brev 20. desember 2007 har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) bedt Lovavdelingen vurdere om konklusjonen i KRDs brev 20. september 2002 til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane er i tråd med kommuneloven § 50. I brevet konkluderte KRD med at en avtale inngått mellom Vik kommune og DnB Markets ikke innebar at kommunen tok opp et "lån" slik uttrykket "lån" brukes i kommuneloven § 50.

Avtalen mellom Vik kommune og DnB Markets var ledd i en større finansiell konstruksjon som ble tilrettelagt av Terra Fonds ASA. Den finansielle konstruksjonen ble kalt en nullkuponsswap. Formålet var å bytte flere kontantstrømmer (løpende inntekter) fra kommunenes salg av konsesjonskraft med én kontantstrøm (engangsutbetaling), for deretter å plassere engangsbeløpet i finansielle instrumenter. Forvaltningen av de finansielle instrumentene var forutsatt å gi Vik kommune en øket avkastning av konsesjonskraften.

Vik kommune inngikk på den ene siden langsiktige avtaler om salg av kommunens rettigheter til konsesjonskraft. Avtaletiden var 10 år og sikret kommunen en årlig innbetaling på kr. 9.750.000, som tilsvarer en samlet innbetaling på kr. 97.500.000 for hele perioden.

På den andre siden inngikk Vik kommune en avtale med DnB Markets som innebar at Vik kommune fikk utbetalt et engangsbeløp stort kr. 69.211.200, mot at beløp tilsvarende kontantstrømmene fra avtalene om salg av konsesjonskraft ble innbetalt til DnB Markets.

Den økonomiske realiteten i denne finansielle konstruksjonen var således at kommunen byttet en løpende kontantstrøm med varighet på 10 år og samlet størrelse på kr. 97.500.000 mot en engangsutbetaling på kr. 69.211.200.

Det ble også inngått en avtale om forvaltning av engangsbeløpet med et selskap i Terra gruppen.

Spørsmålet er om avtalen mellom Vik kommune og DnB Markets innebar at kommunen tok opp et "lån" etter kommuneloven § 50.

En naturlig forståelse av ordlyden "lån" tilsier at man får en rett til å låne eller benytte noe, mot at man påtar seg en forpliktelse til å levere det som er lånt tilbake på et senere tidspunkt. Tilbakeleveringsplikten kan være artsbestemt eller individuelt bestemt. Ved lån av penger i egenskap av kjøpekraft vil tilbakeleveringsplikten være artsbestemt.

I avtaleforholdet mellom Vik kommune og DnB Markets fikk kommunen en rett til å benytte seg av penger som tilhørte DnB Markets, mot at kommunen påtok seg en forpliktelse til å betale pengene tilbake til DnB Markets over en periode på 10 år. Differansen mellom kr. 97.500.000 og kr. 69.211.200 kan betraktes som en lånekostnad, inkludert renter. Hvorvidt denne lånekostnaden er høy eller lav er etter vår mening uten betydning for om det ble tatt opp et "lån" eller ikke. Uttrykket "lån" tilsier ikke at det må betales renter eller andre kostnader, eller at tilbakebetalingen av pengene må skje innenfor bestemte frister eller på en bestemt måte. Ordlyden tilsier kun at man påtar seg en forpliktelse til å betale tilbake det som er mottatt, på et senere tidspunkt.

Ordlyden taler derfor for at kommunen tok opp et "lån".

Spørsmålet blir så om det er grunnlag for å fravike ordlyden.

Fra KRDs side ble det lagt avgjørende vekt på at helheten i den finansielle konstruksjonen gjorde at utbetalingen til kommunen og tilbakebetalingen til DnB Markets mer hadde karakter av å være en forskuddsbetaling enn et "lån". Det ble anført at kommunen samlet sett ikke påtok seg betalingsforpliktelser som medførte at kommunens økonomiske handlefrihet ble redusert. Under henvisning til at kommuneloven § 50 primært skal begrense kommunenes muligheter til å ta på seg langsiktige rente- og avdragsforpliktelser på bekostning av kommunens tjenesteproduksjon, antok KRD at avtalen mellom Vik kommune og DnB Markets ikke innebar at kommunen tok opp et "lån".

Slik vi har fått opplyst saken, må vi legge til grunn at det bare var kommunen som var rettighets- og pliktssubjekt både i avtalene om salg av konsesjonskraft, i avtalen med DnB Markets om engangsutbetalingen og i avtalene om plasseringen av engangsbeløpet. Rettslig sett kan man etter vår mening derfor ikke anse det samlede opplegget som én pakke der avtalen med DnB Markets inngikk som et av flere

elementer. Forholdet til DnB Markets må rettslig sett vurderes isolert i forhold til kommuneloven § 50.

Slik saken er opplyst for oss, legger vi videre til grunn at kommunens forpliktelse til å betale DnB Markets kr. 9.750.000 i året i ti år består uavhengig av hva som skjer med kontantstrømmene fra kraftkjøperne og med forvaltningen av engangsbeløpet. Forholdet til DnB Markets må etter vår mening derfor betegnes som et "lån" etter kommuneloven § 50. Det sentrale i begrepet "lån" er forpliktelsen til å tilbakebetale det som er lånt. Denne forpliktelsen påhviler kommunen. Bare dersom denne forpliktelsen hadde vært knyttet til om kraftkjøperne faktisk betalte eller til utviklingen i pengeplasseringen, kunne det vært aktuelt å vurdere å betrakte utbetalingen fra DnB Markets som noe annet enn et "lån". Vi går ikke inn på hvilken tilknytning som i så fall måtte foreligge.

Med hilsen


Arnulf Tverberg
lovrådgiver


Michael Reiertsen
førstekonsulent



7 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2008



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



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