



Innst. 295 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:5 (2014–2015)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av kommune- nes låneopptak og gjeldsbelastning

Til Stortinget

1. Sammendrag

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

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

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

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

1.1 Hovedfunn

- Hver sjette kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.

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

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 Hver sjette kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom

Undersøkelsen viser at gjeldsnivået i kommunene har økt fra 60 til 76 prosent av inntektene de siste ti årene. Gjeldsoppbyggingen skyldes økt investeringsnivå og høy grad av lånefinansiering. Høyere gjeld har ført til økte rente- og avdragsutgifter, selv om lavt rentenivå og bruk av minimumsavdrag har bidratt til å begrense kommunenes utgifter.

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

I 2013 hadde om lag hver sjette kommune en kombinasjon av høyt gjeldsnivå, svakt driftsresultat og lavt disposisjonsfond. Disse kommunene hadde et

gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene, et driftsresultat på under 3 prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Det betyr at disse kommunene har et begrenset økonomisk handlingsrom i møte med eventuell reduksjon av inntekter eller økte renteutgifter og andre økte utgifter.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ifølge Riksrevisjonen framstår informasjonen som kommunestyrene i mange av disse kommunene får om gjeldssituasjonen gjennom de sentrale styringsdokumentene samlet, som fragmentert og ufullstendig. Dette er kommuner med et spesielt høyt gjeldsnivå, med særlig gode grunner til å informere om gjeldsnivået og dets konsekvenser i styringsdokumentene.

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

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

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

Ordningen med statlig godkjenning av låneopptak for ROBEK-kommuner er det eneste virkemiddelet som er direkte rettet mot kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Indirekte kan imidlertid selve ROBEK-ordningen ha betydning for gjeldsbelastnin-

gen ved at staten griper inn dersom kommunene låner mer enn de har budsjettmessig dekning for.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Etter Riksrevisjonens vurdering er verken departementets eller Fylkesmannens virkemidler i tilstrek-

kkelig grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

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

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet

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

1.4 Departementets oppfølging

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

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

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

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

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, vil uttrykke tilfredshet med at Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse om kommunenes lånebelastning. Rapporten belyser noen av de fremtidige faremomenter i form av redusert økonomisk handlefrihet, og som i gitte scenarier også kan svekke kommunenes evne til å yte fullgode velferdstjenester.

Komiteen har merket seg at den renteeksponerte delen av kommunegjelden har økt fra 9 prosent av inntektene i 2006 til 30 prosent i 2013. Mens brutto driftsutgifter har steget med 54 prosent, har netto lånegjeld økt med 97 prosent i samme periode. En stor del av aktivitetsveksten skyldes statlige satsinger, innen blant annet sektorer som oppvekst, eldreomsorg og infrastruktur. Investeringene har i stor grad blitt lånefinansiert.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, slutter seg til de forklaringene fra rapporten som er gjengitt ovenfor, men vil for sin del også fremheve rentekompensasjonsordninger og opptrappingsplaner der staten stimulerer til igangsetting av tiltak, uten å ta fullt økonomisk medansvar for videreføring av slike ordninger.

Komiteen deler situasjonsbeskrivelsen av pensjonsforpliktelsene, men minner om at kommunenes evne til å egenfinansiere investeringene også svekkes ved at kravet til inndekking av premieavviket belaster kommunenes egenfinansieringsevne, og at netto driftsresultat i kommunesektoren er for svakt til å opprettholde egenfinansiering for selv et normalnivå på investeringene. Kommunene blir dermed henvist til å låne mer for å innfri egne og statlige prioriteringer.

Komiteen har merket seg at den gjennomgående avdragstiden på lånene har økt, og at dette stimulerer kommunene til å skyve større deler av gjelden

foran seg. Samtidig har økte inntekter og lave renter gjort gjelden lettere å bære, hvilket igjen har stimulert økt fremmedfinansiering av utbyggingsoppgaver.

Komiteen viser til at det kan se ut som det er en innebygget dynamikk for akkumulering av gjeld når kapitalkostnadene utgjør en akseptert andel av inntektene. Rentenedgang betyr at rentebelastningen synker, men at evnen til å bære mer gjeld øker. Den økte gjeldsbyrden vil danne et høyere beregningsgrunnlag for renteutgiftene når rentene senere begynner å stige. I et slikt forløp vil mulighetene for å skyve gjeld foran seg bli begrenset, nedbetaling må forseres og dette vil skape ubehagelige og uforutsigbare reduksjoner i kommunenes velferdstilbud på et senere tidspunkt.

Komiteen har videre merket seg at det i beskrivelsen av gjeldssituasjonen for kommunene har vært skilt mellom renteeksponert gjeld og ikke-renteeksponert gjeld, idet lån tatt opp for investeringer i gebyrfinansierte (selvfinansierende) etater – som vann, avløp og renovasjon – anses som nærmest uproblematisk. Komiteen vil peke på at selv om adgangen til å velte risikoen for rentestigning over på brukerne er til stede, vil man i et scenario med økte renter både øke de kommunale avgiftene og redusere tilbud samtidig med at familiene selv må betale mer for sine huslån.

Komiteen er tilfreds med den brede gjennomgangen av kommunenes gjeldssituasjon, fordelt på kommunetyper og utviklingstrekk som beskrevet frem til dagens situasjon. Det kan imidlertid innvendes at den statlige medvirkningen til gjeldsoppbyggingen ikke omtales mer enn svært indirekte.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vil ikke unnlate å nevne at den finner det i beste fall upresist når det uttales i rapporten i punkt 3.4 (s. 37) om Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) at det «har et ansvar for å gi kommunene gode og forutsigbare rammebetingelser».

Komiteen er enig i at det er på sin plass å minne om at staten har et betydelig ansvar for den økonomiske utviklingen i kommunene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det i så fall ikke er KMD som er problemet, men summen av ukoordinerte statlige sektorinteresser, med et iboende ønske om lov- og forskriftsregulering for å fremtvinge minstenormer og standardkrav, for dermed å sikre seg mot lokaldemokratiets egne prioriteringer.

Komiteen viser til at også Stortinget som bevilgende myndighet har et ansvar for en helhetlig politikk for kommunesektoren.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil påpeke at staten har et avgjørende ansvar for den økonomiske utviklingen i kommunene. KMD har et særskilt ansvar for å koordinere statlige sektorinteresser overfor kommunesektoren. Spesielt er det avgjørende at KMD har en bevisst og aktiv holdning til statlig ønske om lov- og forskriftsregulering for å fremtvinge minstenormer og standardkrav. Dette for å sikre lokaldemokratiets egne prioriteringer.

Komiteen vil også peke på at når statlig dikterte løsninger overfor kommunene bidrar til en sammenveving av statlige styringsambisjoner med lokale, kan det oppstå holdninger der kommunen ikke er villig til å erkjenne sitt ansvar fullt ut, når kommunestyret heller ikke får gjennomslag for egne prioriteringer, men ser seg selv som operatører for staten. I vår nåværende lovgivning kan ikke en kommune slås konkurs, hvilket vil si at staten som siste utvei vil måtte stå bak kommunene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at når kommunen vurderer å øke sin gjeldsbyrde, kan man ikke se bort fra at det virker inn at man ubevisst legger til grunn at det ikke er den enkelte bank, men staten som er «lender of last resort».

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det kan ha bredt seg en berettiget usikkerhet blant kommunene om statlige initiativ, reformer og aksjonsprogrammer viser seg å være fullfinansiert over hele tiltakets levetid. Flertallet vil peke på muligheten for å bringe forutsigbarhet for statlig sektorpolitikk ved at man i større grad benytter seg av rammeavtaler som definerer kommunale ytelser mot statlig betaling, der det er opp til kommunestyrene å vedta å slutte seg til. Flertallet viser til at det ved en utstrakt bruk av forhåndsavtaler også vil være nødvendig å etablere et nøytralt tvisteløsningsorgan, uavhengig av stat og kommune, som kan fastslå partenes forpliktelser som avtaleparter.

Komiteen vil fremheve at en beskrivelse av gjeldsoppbyggingen ikke kan ses isolert fra kommunens forvaltning av realkapital i form av bygninger, anlegg, infrastruktur o.a. Selv om det fornuftig nok er formålsbegrensninger for låneopptak ved at det prinsipielt ikke kan lånes til løpende drift, vil det være av

minst like stor betydning for den økonomiske bærekraften i kommunen at bygninger og anlegg ikke forfaller. Når slike aktiva ikke vedlikeholdes i den takten de slites, oppstår et vedlikeholdsetterslep.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke at det ikke kan lånes til løpende drift. Kommunal- og moderniseringsdepartementet må innskjerpe overfor kommunene at nødvendig vedlikehold av bygninger og anlegg er en del av årlige driftsutgifter, og derved ikke kan brukes som salderingspost for å få budsjettet i balanse. Der- som slike aktiva ikke brukes, oppstår det et vedlikeholdsetterslep som ut fra erfaring er svært kostbart for eier av bygninger/anlegget.

Komiteen har merket seg at KS' eget anslag for vedlikeholdsetterslepet er 125 mrd. kroner for kommunale bygninger, mellom 75 og 100 mrd. kroner for veiene, og et grovere anslag for etterslep innen vann- og avløpssektoren på 100 mrd. kroner. 30–40 pst. av årlige investeringer i bygg har sammenheng med vedlikehold.

Komiteen mener det kan indikere en systemfeil når det ifølge samme kilde hevdes at det brukes 3–4 mrd. kroner for lite hvert år til verdibevarende vedlikehold. Dagens situasjon kjennetegnes av at kommunene erstatter løpende vedlikehold, som belaster driften, med investeringer som kan lånefinansieres.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil, i tillegg til de nevnte forhold, peke på den «skjulte» gjelden som er i deler av Kommune-Norge. Enkelte steder har kommuner funnet andre finansieringsløsninger for bygg og anlegg, som for eksempel OPS-løsninger. Det er heller ikke uvanlig at enkelte kommuner har overført kommunens eiendomsmasse til selskaper eller stiftelser, men hvor kommunen står økonomisk ansvarlig. Dette maskeer den faktiske gjeldsgraden.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, setter et spørsmålsteget ved om dagens regnskapsprinsipper for kommunesektoren i tilstrekkelig grad gir kommunestyrene oversikt, disiplinering og beslutningsstøtte for god forvaltning av realkapitalen. En vesentlig hjelp hadde vært om regnskapets bunnlinje ble påvirket av størrelsen på avskrivningene. Dagens budsjett- og regnskapssystem er finansielt orientert, der oppmerksomheten er rettet mot arbeidskapital og bevegelser i denne; ikke

egenkapitalen (eiendeler fratrukket gjeld) som vil være å oppfatte som formuen til en kommune.

Flertallet stiller spørsmål ved om både finansiell orientering og formuebevaring ivaretas tilfredsstillende innenfor dagens regelverk, eller om større endringer er påkrevet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er en feilslutning at forretningsregnskap med avskrivninger gir bedre vedlikehold i kommunal sektor. Dette medlem mener at en antagelse om at lønnsomhetsregnskap gir bedre vedlikehold, synes å bygge på at regnskap, som opererer med avskrivninger som har konsekvenser for det økonomiske resultat, gir større avsetning av midler til vedlikehold. Dette medlem mener det ikke er riktig, fordi vedlikeholdsinnsatsen uansett er avhengig av politiske prioriteringer. Dette medlem vil understreke at godt vedlikehold av bygg og anlegg er avhengig av god oversikt over vedlikeholdsbehov, gode systemer for gjennomføring av vedlikeholdet og at det settes av tilstrekkelige midler i budsjettet.

Komiteen tar til etterretning anbefalingene fra Riksrevisjonen om at Kommunal- og moderniseringsdepartementet iverksetter informasjonstiltak om gjeldsbelastningen overfor kommunestyrene gjennom planer og budsjetter, samt vurderinger om Fylkesmannens virkemidler kan utvikles i samme retning. Komiteen vil likevel fremheve anbefalingen

til departementet om en vurdering av om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

Komiteen viser til at kommunalministeren i sitt brev av 20. januar 2015 til Riksrevisjonen om anbefalingene omtaler utvalget som ble nedsatt 21. juni 2013 for å gjennomgå kommuneloven, herunder økonomibestemmelsene. Komiteen har merket seg at departementet vil avvente utvalgets innstilling før departementet vurderer Riksrevisjonens anbefalinger nærmere.

Komiteen vil påpeke anledningen departementet har til å gjøre utvalget kjent med anbefalingene før arbeidet slutføres. Dermed kan Riksrevisjonens undersøkelse også bli til nytte for utvalget. Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling vedrørende forvaltningsrevisjonsrapporten om kommunenes gjeldsoppbygging og Stortingets behandling vil være kjent.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:5 (2014–2015) – Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 26. mai 2015

Martin Kolberg
leder

Michael Tetzschner
ordfører

