

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 08/2010
Analyse av Stranda kommune si lånegjeld
vurdert opp i mot økonomisk berekraft og
nødvendig tenesteproduksjon



November 2010

FORORD

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført på oppdrag frå Kontrollutvalet i Stranda kommune.

Hovudkonklusjonar i rapporten er at:

- Lånegjelda til kommunen er høg og aukande.
- Stresstest viser at det kan vere stor risiko knytt til gjelda.
- Stranda kommune har ein økonomiplan i ubalanse.
- Gjeldssituasjonen kombinert med svake netto driftsresultat over tid gjer at ein kan stille spørsmål ved om dette kan vere i strid med kommunelova sine krav knytt til berekraftig utvikling og det såkalla generasjonsprinsippet.
- Stranda kommune ser ikkje ut til å skilje seg særleg frå andre kommunar med omsyn til omfang av sjølvfinansierande gjeld eller finansielle egedelar.

Rapporten har vore til rådmannen for uttale. Den del av rapporten som omhandlar dei kommunale føretaka har vore til uttale hos desse. Høyringsvara går fram i kapittel 9. Det er ikkje noko i høyringsvara som har gitt grunn til endringar i verken faktaframstilling, vurderingar eller konklusjonar i rapporten.

Kommunerevisjonen vil elles takke rådmann og administrasjon i kommunen for konstruktivt samarbeid i prosessen omkring denne rapporten.

Ålesund, 16. november 2010

Kjetil Bjørnsen
dagleg leiar

Kurt Anders Løvoll
revisjonsrådgjevar

INNHALD

1. Samandrag	4
2. Innleiing.....	6
2.1 Bakgrunn	6
2.2 Problemstilling/revisjonskriteria.....	6
2.2.1 Bakgrunn	6
2.2.2 Revisjonskriteria.....	7
3. KOSTRA	9
3.1 Innleiing.....	9
3.2 Finansielle nøkkeltal	9
3.2.1 Finansielle nøkkeltal - Kommunetal	9
3.2.2 Finansielle nøkkeltal – Konserntal.....	18
3.3 Vurdering av finansielle nøkkeltal	24
3.4 Tenesteproduksjon.....	25
3.4.1 Barnehage.....	26
3.4.2 Grunnskule.....	26
3.4.3 Pleie og omsorg	26
3.4.4 Barnevern	27
3.4.5 Administrasjon	28
3.4.6 Kultur og nærmiljø.....	28
3.4.7 Sosial	28
3.4.8 Økonomi.....	29
3.4.9 Samla vurdering i kommunebarometeret	29
3.5 Vurdering	29
4. Oppbygging av lånegjelda.....	31
4.1 VAR (Vatn, avløp og renovasjon)	31
4.2 Skulebygg, Pleie- og omsorg.....	32
4.3 Åknes/Tafjord	34
4.4 Kommunale føretak	35
4.4.1 Innleiing.....	35
4.4.2 Strandafjellet KF	35

4.4.3	Stranda hamnevesen KF.....	37
4.5	Ubrukte lånemidler	38
4.6	Nedbetalingstid	39
4.7	Låneopptak 2010.....	41
4.8	Økonomiplanperioden	41
5.	Finansreglement	42
6.	Stresstest	44
6.1	Stresstest med rapport frå Gabler Wassum as	44
6.2	Kommentarar	54
6.2.1	Stranda kommune.....	54
6.2.2	Kommunale føretak	55
7.	Finansielle egedelar	56
7.1	Innleiing.....	56
7.2	Stranda Energiverk as.....	56
7.3	Stranda eigedomsselskap as	57
8.	Oppsummering og tilrådingar	60
8.1	Svar på spørsmål som er reist.....	60
8.2	Avsluttande kommentar og tilrådingar	64
9.	Høyringssvar	65
9.1	Strandafjellet KF	65
9.2	Stranda hamnevesen KF.....	65
9.3	Stranda kommune	66
	Vedlegg.....	67

1. Samandrag

Kapittel 2 inneheld informasjon om bakgrunn for prosjektet. Vidare er revisjonskriteria og problemstillingar som ein ser nærare på drøfta.

I *kapittel 3* blir det presentert ei KOSTRA-analyse av økonomiske nøkkeltal og tenesteproduksjon. Hovudkonklusjonen er at økonomiske nøkkeltal for Stranda kommune er svake:

- Lågt netto driftsresultat over tid
- Høg lånegjeld både i høve til storleik og i høve til inntekter
- Ikkje noko disposisjonsfond
- Mykje går til renter og avdrag til trass for lang nedbetalingstid
- Ei stor utfordring ved at høgt investeringsnivå har generert momskompensasjon som har gått til salderinga av drifta i kommunen

Dette tilseier at kommunen er i ein vanskeleg økonomisk situasjon.

Heller ikkje nøkkeltala på tenesteproduksjon er særskilt positive. Unntak her er Utdanning og Sosial, der det er gode resultat.

Kapittel 4 går nærare inn på korleis gjelda til kommunen er bygd opp. Det blir m.a. slått fast at sjølvfinansierande gjeld i Stranda kommune ikkje ser ut til å vere annleis enn for andre kommunar. Dette gjeld både den gebyrfinansierte VAR-sektoren og tilskot til pleie- og omsorgsinvesteringar og skuleinvesteringar.

Det er og innhenta opplysningar frå dei kommunale føretaka, og desse vurderingane blir kommentert i dette kapitlet.

Det spesielle Åknes-Tafjord prosjektet blir og omtala.

Vidare blir det sett på særskilte problemstillingar på ubrukte lånemidlar og minimumsavdragstid. Og det blir og sett på låneopptak 2010 som vil ha konsekvensar på gjelda. I denne samanheng blir det og kommentert kort konsekvensar i gjeldande økonomiplan og planlagde investeringar framover. Jf. førebels rapport er det framleis slik at økonomiplanen etter vår vurdering ikkje er i balanse, og situasjonen ser ut til å vere vanskelegare enn omtala i førebels rapport.

Det er og sett på finansielle egedelar i kommunen. Stranda kommune ser då ikkje ut til å skilje seg mykje ut frå andre kommunar her heller.

Kapittel 5 omtalar finansreglementet i kommunen.

I *kapittel 6* blir det gjennomført ein stresstest av gjelda i kommunen. Denne syner at eventuell renteauke vil kunne ha store økonomiske konsekvensar for kommunen.

I *kapittel 7* blir det sett nærare på finansielle egedelar som Stranda Energiverk as og Stranda Eigedomsselskap as. Det blir m.a. stilt spørsmål ved om det er meir samanliknbart med andre kommunar dersom ein tek med gjelda til Stranda Eigedomsselskap as. Det er ikkje gjennomført verdivurdering av Stranda Energiverk as, men bokført verdi utgjør kr 13.892,- pr innbyggjar.

Kapittel 8 inneheld oppsummering og tilrådingar. Kommunerevisjonen tilrår følgjande:

- Stranda kommune bør snarast mogleg innarbeide konsekvensar på kapitalkostnadane av planlagde investeringar i økonomiplanperioden og konsekvensar av redusert momskompensasjon slik at ein har ein realistisk økonomiplan.
- Det bør gjerast nye berekningar på minimumsavdrag.
- Kommunen bør leggje meir arbeid i analyser og målsetjingar i samband med økonomiplanarbeidet. Det bør vurderast å setje meir konkrete målsetjingar jf. KOSTRA
- Ut frå den særskilde høge gjelda til kommunen, bør ein vurdere å bruke jamlege stresstestar på finansutgifter for å halde seg oppdatert på risiko og moglege meirutgifter.
- Det bør vurderast å gjere risikoanalysar knytt til økonomi i kommunale føretak og kommunale selskap.
- Det bør arbeidast meir med å få økonomiplanen så realistisk som mogleg med tanke på investeringsutgifter.
- Kommunen bør vurdere om det kunne vore fornuftig for Stranda kommune å ha ein strategi i finansreglementet der ein ser aktiva og passiva samla.

I *kapittel 9* blir høyringssvar til rapporten handsama.

2. Innleiing

2.1 Bakgrunn

Kontrollutvalet i Stranda gjorde i møte 20.04.2010 (sak 07/10) slikt vedtak:

Kontrollutvalet viser til vedtak i sak 02/10 – tema for forvaltningsrevisjon pkt. 1 og 2. Kontrollutvalet vedtek å utvide forprosjektet om lånegjeld, økonomisk berekraft og tenesteproduksjon til ein fullskala forvaltningsrevisjon. Mandatet blir utvida i samsvar med tilrådingane i forprosjektet sitt kapittel 4 med følgjande tema:

- *Kostra-tal for tenesteproduksjon/netto driftsresultat*
- *Kommunale føretak – konsernrisiko*
- *Finansiell analyse av balanse m.a. finansielle eigedelar*
- *Sjølvfinansierande gjeld*
- *Konsekvensar av renteendringar*
- *Finansreglement*

Justeringar av mandatet kan gjerast undervegs i samråd med kontrollutvalet. Endeleg rapport skal ligge føre innan utgangen av september, slik at dokumentet kan nyttast ved førebuing av budsjett 2011 og økonomiplan 2011 – 2014.

Bakgrunnen for vedtaket var handsaming av *Forprosjekt om lånegjeld opp i mot økonomisk berekraft og tenesteproduksjon i Stranda kommune* i tråd med vedteken plan for forvaltningsrevisjon.

Saka om førebels rapport vart også handsama i kommunestyret.

2.2 Problemstilling/revisjonskriteria

2.2.1 Bakgrunn

Kommunar har eit krav om å budsjettere tilstrekkeleg til å dekkje renter og avdrag. Eit anna viktig krav er kravet om å gi eit godt tenestetilbod. Kravet til tenestetilbod går fram av ulik særlovgiving innan barnehage, skule, sosial, barnevern, helse, plan og bygningslov m.v.

Høg lånegjeld med risiko, kan innebere at kommunen i framtida ikkje klarer å ivareta desse krava. Høg lånegjeld er likevel ikkje eit problem i seg sjølv, men kan vere eit signal på at kommunen bryt med det grunnleggjande generasjonsprinsippet, jf. Kommunelova §1:

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig

kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.

Ein nærare definisjon av berekraftig utvikling/generasjonsprinsippet går mellom anna fram i GKRS¹-notat (juni 2010):

Bærekraftig utvikling er en utvikling som ivaretar nåtidens behov uten å stå i veien for at fremtidige generasjoner klarer å ivareta sine.

Bak begrepet bærekraftig utvikling ligger en idé om langsiktig solidaritet. En allmenn definisjon av begrepet er Brundtlandkommisjonens definisjon: bærekraftig utvikling er en utvikling som ivaretar nåtidens behov uten å stå i veien for at fremtidige generasjoner klarer å ivareta sine. Begrepet dreier seg om det å handle i et generasjonsperspektiv, det vil si å ta de valg som tar hensyn til senere generasjoners behovsdekning og handlefrihet. Målet om en bærekraftig økonomisk utvikling omtales også som generasjonsprinsippet. Generasjonsprinsippet skal sikre rettferdig fordeling mellom generasjoner.

Dette heng og saman med omgrepet *Det finansielle ansvarsprinsipp*. I forarbeida til KommuneLova kjem dette til uttrykk:

Det finansielle ansvarsprinsipp innebærer at de som drar nytte av et tilbud også bærer kostnaden ved tilbudet. Uten krav om at utgiftene må tilpasses inntektene (...) vil konsekvensen kunne bli en urimelig forfordeling av en generasjon brukere av tjenester fremfor en annen. At utgifter må tilpasses inntektene innenfor en avgrenset periode, bidrar derfor til å sikre en effektiv ressursbruk over tid.

Vidare står det følgjande om effektiv kommunaløkonomisk styring:

De fleste vil likevel være enige om at 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 av foregående budsjettperiode, er kriterier som bør være oppfylt.

2.2.2 Revisjonskriteria

Definisjonen på kva forvaltningsrevisjon er går fram i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller

¹ God kommunal rekneskapsskikk

*fylkestingets vedtak og forutsetninger, jf. kommuneloven §77 nr. 4.
Forvaltningsrevisjon skal ikkje overprøve politiske prioriteringar som er foretatt
av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.*

Temaet lånegjeld, økonomisk berekraft og tenesteproduksjon dreier seg mykje om politiske prioriteringar. Jf. definisjonen over skal ikkje revisjonen revidere kommunestyret sine prioriteringar, og denne rapporten må difor sjåast i lys av dette.

Etter revisjonsstandarden skal det utarbeidast revisjonskriteria for forvaltningsrevisjonsprosjekt. Revisjonskriteria er dei lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglege standardar med vidare som legg føringar på korleis verksemda skal drivast. Det er med andre ord dei krav og forventningar ein kan stille til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjort til gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i førebels rapport og valt å konkretisere problemstillinga/revisjonskriteria:

1. Kva viser oppdaterte KOSTRA²-tal for Stranda kommune (med og utan kommunale føretak) sett i høve til samanliknbare kommunar?
2. Korleis verkar lånegjelda i høve til risiko? Kva utslag vil eventuelle renteendringar kunne gi?
3. Er det mogleg å seie noko om korleis lånegjelda verkar inn på reelt og forventa utgiftsnivå i kommunen, og kva konsekvensar den gir for tenesteproduksjonen?
4. I kva grad er gjelda til Stranda kommune sjølvfinansierande?
5. Korleis ser gjeldsutviklinga ut framover?

I tillegg blir det sett litt nærare på finansreglement og finansielle eigedelar.

Denne rapporten tek altså ikkje stilling til kva som er akseptabelt gjeldsnivå for Stranda kommune. Dette må det vere kommunestyret i Stranda sjølv som vurderer og tek stilling til.

² KOSTRA – KOMmune STAT Rapportering.

3. KOSTRA

3.1 Innleiing

KOSTRA-tal kan mellom anna delast opp i tal for kommunen utanom kommunale føretak (Kommunetal) og tal for kommunen inklusive kommunale føretak (Konserntal). På mange område gir konserntala det beste biletet då dette summerar opp heile kommunen uavhengig av organisering (mellom anna er dette viktig på gjeld og avskrivingar då nokre kommunar har eigedomar og gjeld i kommunale føretak). Men det kan og vere slik at desse tala blir litt "forstyrre" av for eksempel hamneføretak. I analysen under presenterer vi finansielle nøkkeltal både som kommunetal og konserntal. I høve til førebels rapport blir dette litt repetisjon, men tala er no oppdatert med endelege KOSTRA-tal for 2009.

3.2 Finansielle nøkkeltal

3.2.1 Finansielle nøkkeltal - Kommunetal

Netto driftsresultat

TBU³ nyttar netto driftsresultat som sin hovudindikator for den økonomiske balansen i kommunar og fylkeskommunar. Netto driftsresultat viser driftsoverskot etter at renter og avdrag er betalt, og er eit uttrykk for kva kommunar og fylkeskommunar har til disposisjon til avsetnader og investeringar. Over tid bør netto driftsresultat for kommunesektoren under eitt vere om lag 3% av inntektene. Ein del fylkesmenn tilrår at kommunane har eitt netto driftsresultat over tid på mellom 3 og 5%.

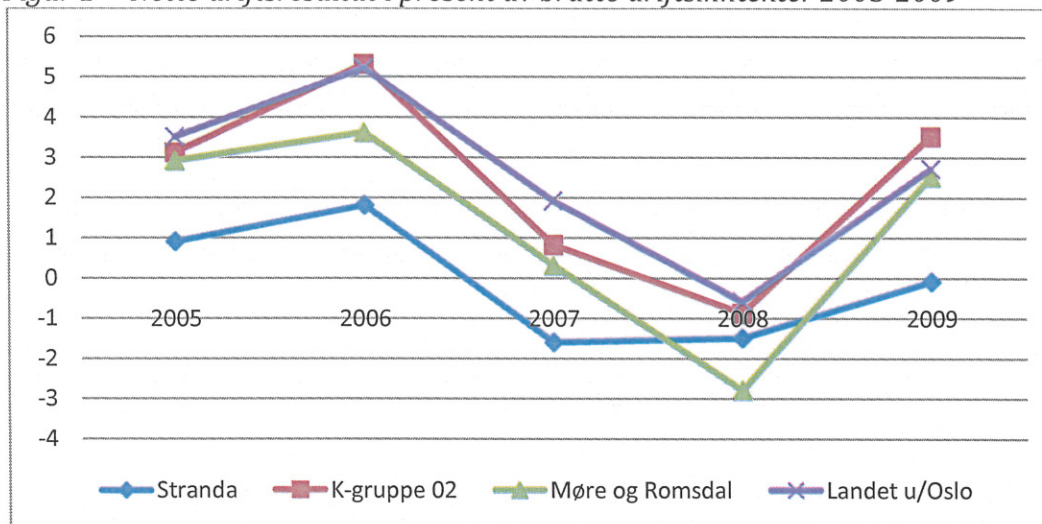
Sjølv om formuesbevaringsprinsippet⁴ i prinsippet set ei nedre grense for kor lågt netto driftsresultat kan vere, er det alminneleg semje om at eit netto driftsresultat lik null er for lavt til at kommunen kan oppretthalde tenestetilbodet på sikt.

³ Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

⁴ Formuesbevaring inneberer grovt sett at brutto driftsresultat skal vere tilstrekkelig til å dekke netto renteutgifter og avskrivingar/kapitalslit. Vurdert i forhold til dette prinsippet har netto driftsresultat to vesentlege svakheiter. For det første blir netto låneavdrag nytta i staden for avskrivingar. Gitt at investeringane berre delvis blir finansierte ved låneopptak, så vil netto avdrag undervurdere omfanget av kapitalslitet. For det andre blir netto renteutgifter påverka av eingongsinntekter (utbytte mv.) ved omdanning av kraftverk, noko som inneberer at omplassering av formue gir store utslag på netto driftsresultat. På grunn av disse svakheitene, vil et netto driftsresultat lik null vanlegvis innebære at formuen blir redusert.

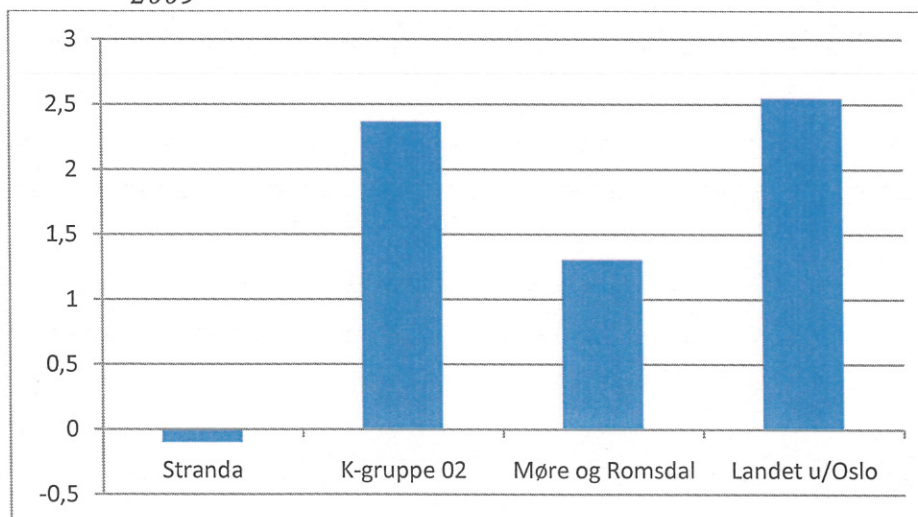
Det å sjå på netto driftsresultat for eitt år gir lite meining. Vi har difor sett på netto driftsresultat for dei 5 siste åra:

Figur 1 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2005-2009



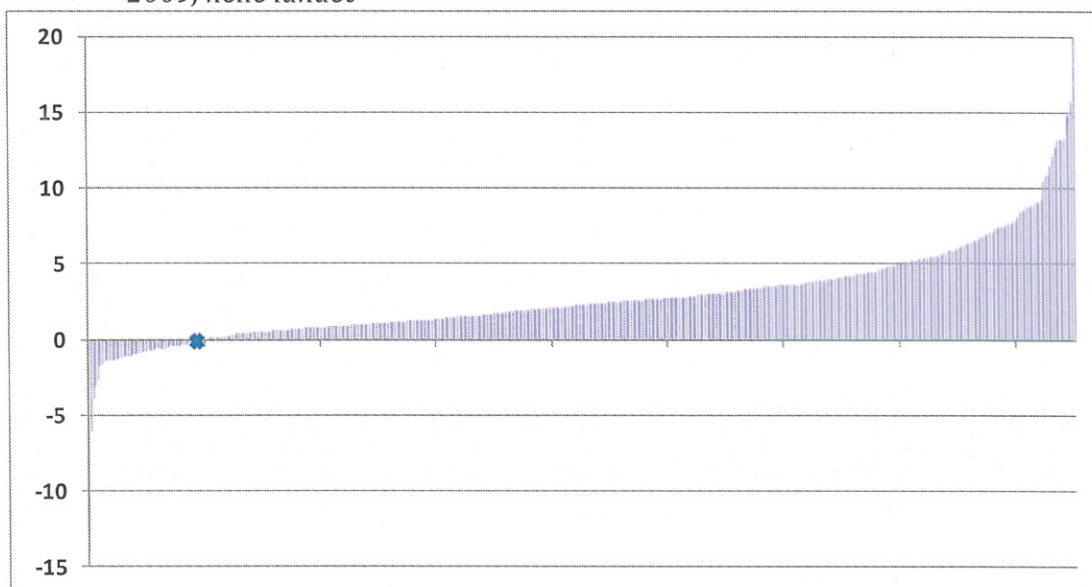
Gjennomsnittleg netto driftsresultat for Stranda kommune dei siste 5 åra har iflg. KOSTRA vore -0,1%, og det har dei 3 siste åra vore negative netto driftsresultat.

Figur 2 Gjennomsnittleg netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter 2005-2009



Ein kan og sjå dette samanlikna med alle kommunane i landet. Plasseringa til Stranda er merka av med eit kryss:

Figur 3 Gjennomsnittleg netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter 2005-2009, heile landet



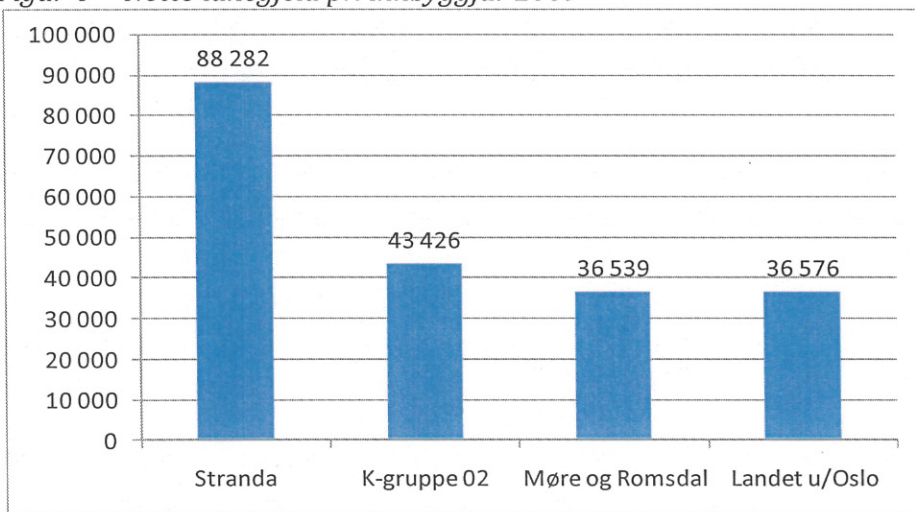
Lånegjeld

Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktingar) minus totale utlån og ubrukte lånemidlar. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlege lån (utlån av egne midlar).

Det er hovudsakleg to indikatorar det her er vanleg å sjå på når ein samanliknar med andre kommunar. Dette er netto lånegjeld pr innbyggjar og netto lånegjeld sett i høve til driftsinntektene.

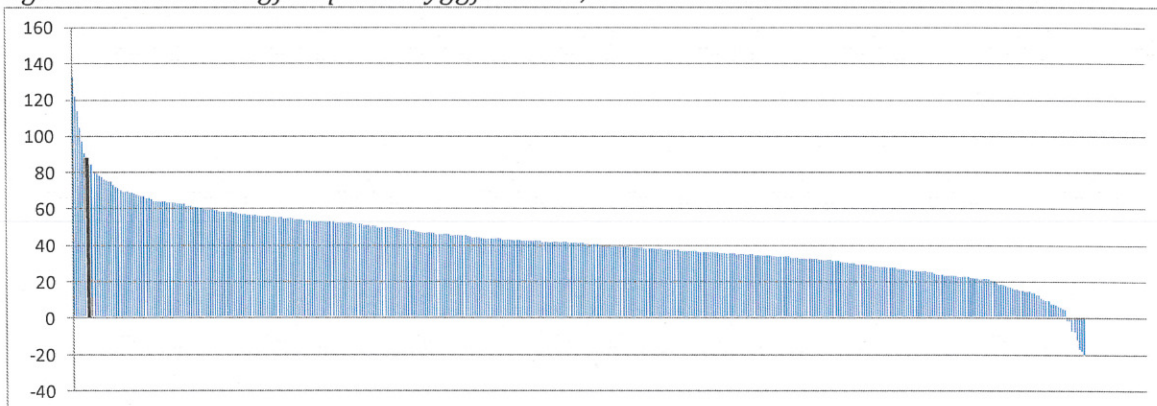
Når det gjeld lånegjeld pr. innbyggjar viser figuren under at denne pr 31.12.09 var over dobbelt så høg i Stranda kommune som i samanliknbare kommunar. Dersom netto lånegjeld til kommunen skulle vore på same nivå pr innbyggjar som samanliknbare kommunar, måtte gjelda bli redusert med 203,2 mill. kroner. $((\text{Lånegjeld Stranda} - \text{Lånegjeld Komm.gr.2}) \cdot \text{tal på innbyggjarar Stranda})$

Figur 4 Netto lånegjeld pr. innbyggjar 2009



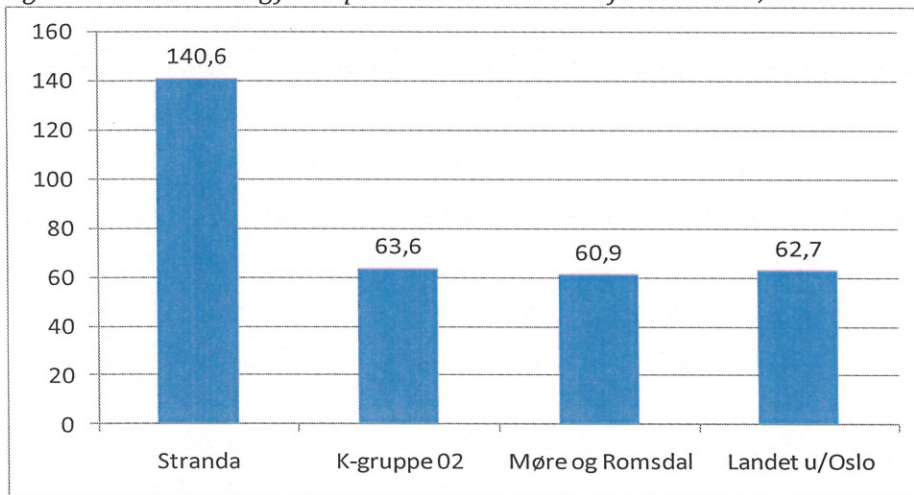
Ein kan og sette opp dette der ein ser korleis Stranda kommune kjem ut ved samanlikning i høve til alle kommunane i landet. Streken som er utheva viser Stranda:

Figur 5 Netto lånegjeld pr. innbyggjar 2009, heile landet

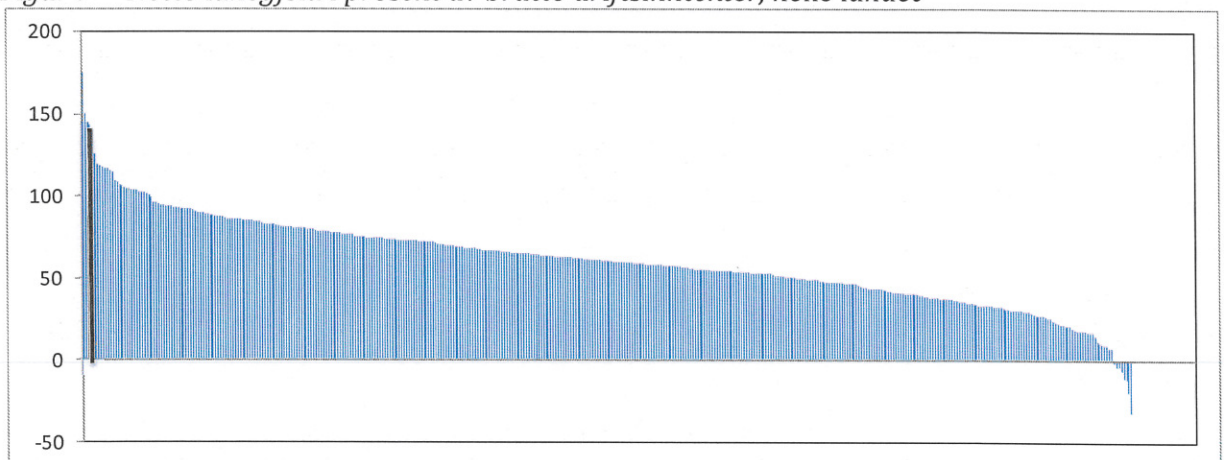


Netto lånegjeld i prosent av driftsinntektene seier noko om handlefridomen til kommunen. Med høg lånegjeld i høve til inntekter vil gjerne meir av inntektene måtte gå til dekking av renter og avdrag, og dermed vil ein ha mindre å rutte med til driftsutgifter enn dersom ein har lågare lånegjeld. Figuren under viser at denne indikatoren (140,6%) er dobbelt så høg som hos samanliknbare kommunar. Påfølgjande figur viser korleis det ser ut (Stranda utheva) dersom ein viser dette i høve til alle kommunane i landet.

Figur 6 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter, 2009

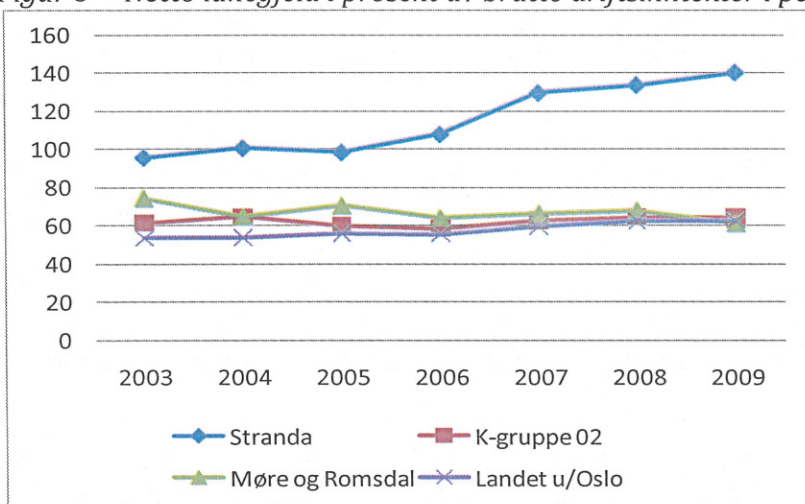


Figur 7 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter, heile landet



Figurane over viser eit statusbilete for 2009. Det er interessant å sjå korleis indikatorane på lånegjeld har utvikla seg over tid. I figuren under går dette fram for åra 2003-2009:

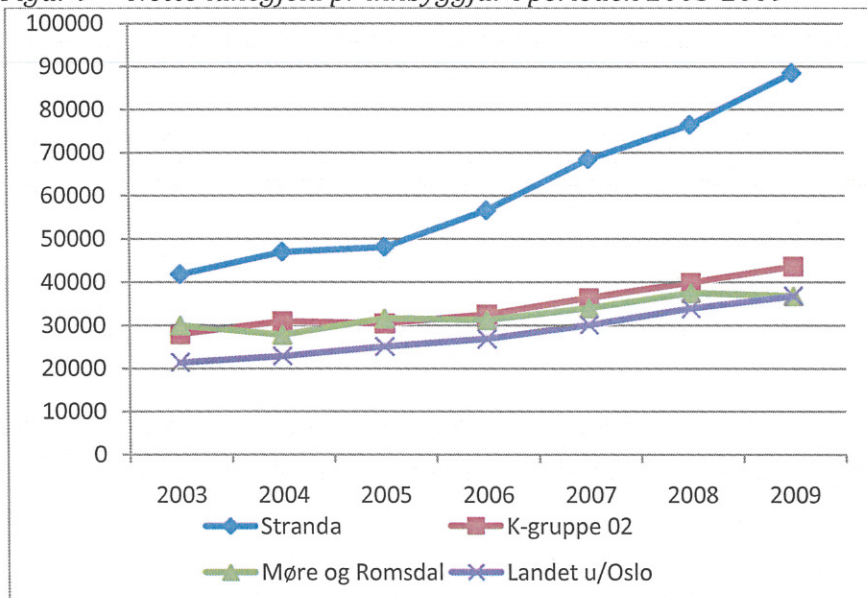
Figur 8 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter i perioden 2003-2009



Dette viser at medan samanliknbare kommunar, fylket og landet elles har gradvis gått mot 60% i lånegjeld i høve til inntektene, har det vore ein auke i Stranda kommune i denne perioden til 140,6%.

Tilsvarande kan dette visast i høve til tal på innbyggjarar. Her går det fram at gjelda pr innbyggjar i Stranda kommune har auka med kr 46.706,- frå 2003 til 2009.

Figur 9 Netto lånegjeld pr innbyggjar i perioden 2003-2009



Renter og avdrag

Storleiken på lånegjelda seier noko om kor stort handlingsrom ein kommune har. Dette kan visast tydelegare om ein ser på kor stor del av inntektene som er

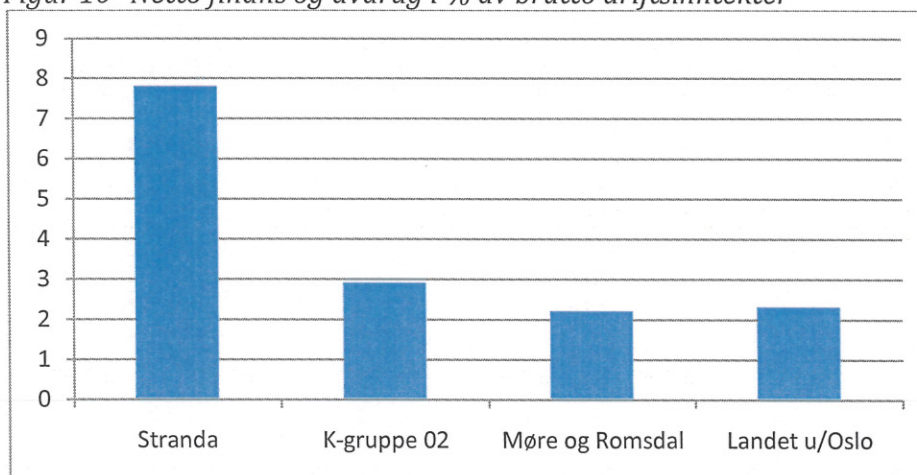
bunde opp i renter og avdrag.

Ein skal her vere klar over ein svakheit ved denne indikatoren er forskjellar i kor lang tid kommunen vel å ha som nedbetalingstid på låna sine. Kommunar som prioriterer framtidig handlingsrom betaler ned raskare enn maksimumslengda, og dette medfører at det likevel kan sjå ut som om desse kommunane har bunde opp mykje i renter og avdrag.

Ei anna svakheit er at det er forskjellar på om kommunar eig eller leiger lokale med selskap. Kommunar som eig sjølve vil framstå med høgare utgifter til rente og avdrag, medan dei som leiger vil ha desse utgiftene som leigeutgifter. Dette kan sjølvstøtt og vere ei svakheit ved tal for lånegjeld.

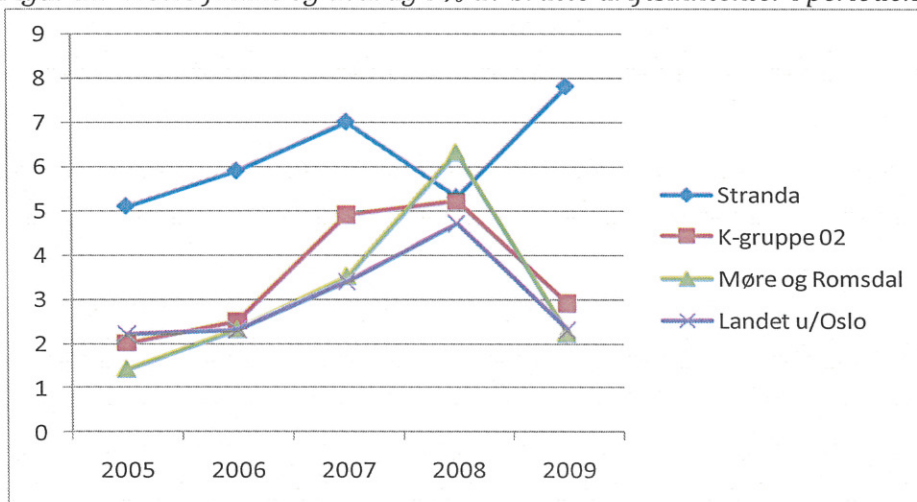
Figuren under viser tala for 2009 for Stranda kommune.

Figur 10 Netto finans og avdrag i % av brutto driftsinntekter



Jf. tidlegare fotnote blir desse tala og påverka av eingongsinntekter som for eksempel utbyte. Vidare er det slik at tala blir påverka av svingingar i m.a. aksjemarknaden dersom kommunar har plassert midlar der. Det er difor kanskje meir fornuftig å sjå på denne indikatoren over tid.

Figur 11 Netto finans og avdrag i % av brutto driftsinntekter i perioden 2005-2009



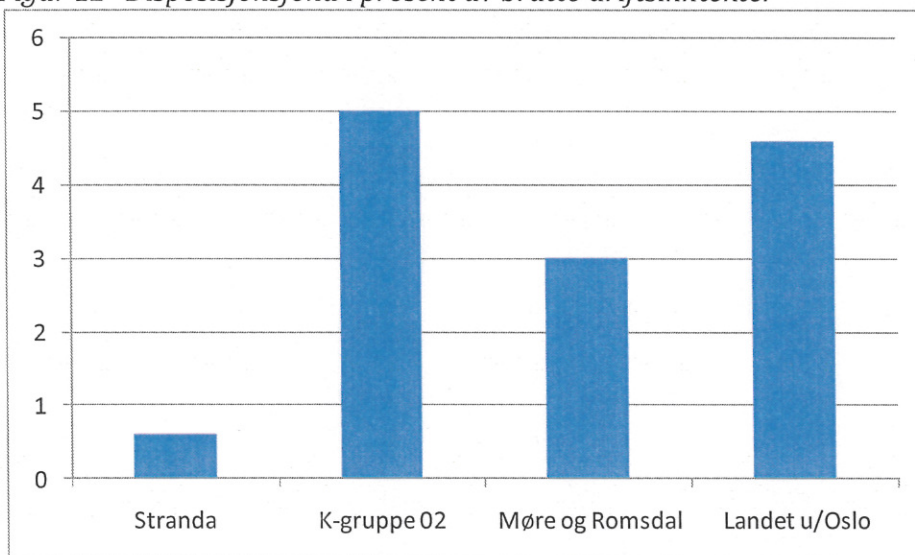
Her ser ein at 2008 var eit spesielt år. Dette kjem av at Stranda kommune hadde eit spesielt høgt utbytte frå Stranda Energiverk as i dette året, og difor får ein indikator som ser noko betre ut enn elles. Vidare var dette eit dårleg år i aksjemarknaden, og dette påverkar sannsynlegvis kommunar som hadde midlar i denne marknaden slik at desse gjennom reduserte finansinntekter får auka netto finansutgifter.

Trenden ser likevel ut til å vere klar ved at Stranda kommune brukar stadig meir av sine inntekter til finansutgifter, og meir enn samanliknbare kommunar.

Disposisjonsfond

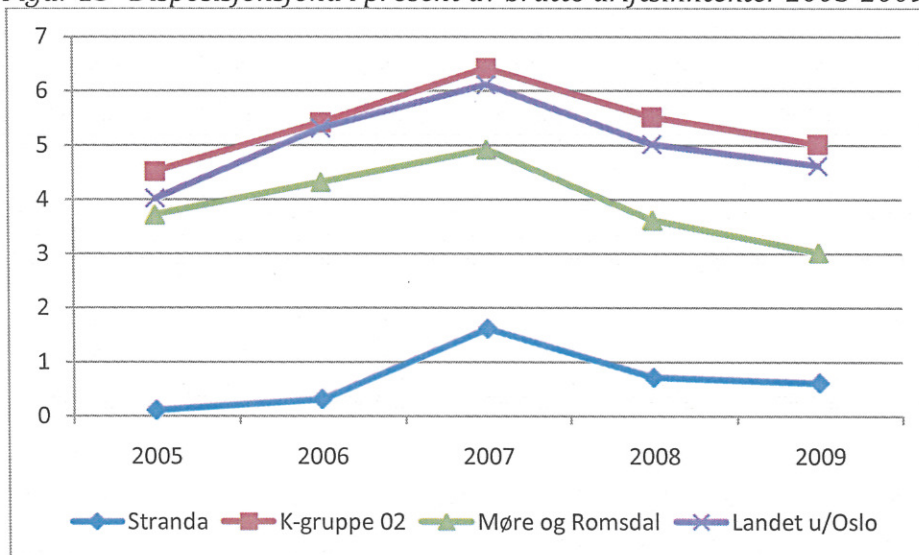
Indikatoren under viser disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. Disposisjonsfond er oppsparte midlar som fritt kan nyttast til finansiering både i drifts- og investeringsrekneskapet, og indikatoren kan seie noko om kor stor økonomisk buffer kommunen har i drifta.

Figur 12 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter



Det kan og her vere interessant å sjå på utviklinga i indikatoren over tid. Her skal ein vere klar over at likviditetsreserven som post i kommunane sine balanserekneskap no skal vere avslutta, og delar av endringar i storleik i disposisjonsfondet i 2008 og 2009 kan skuldast avviklinga av likviditetsreserven.

Figur 13 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2005-2009

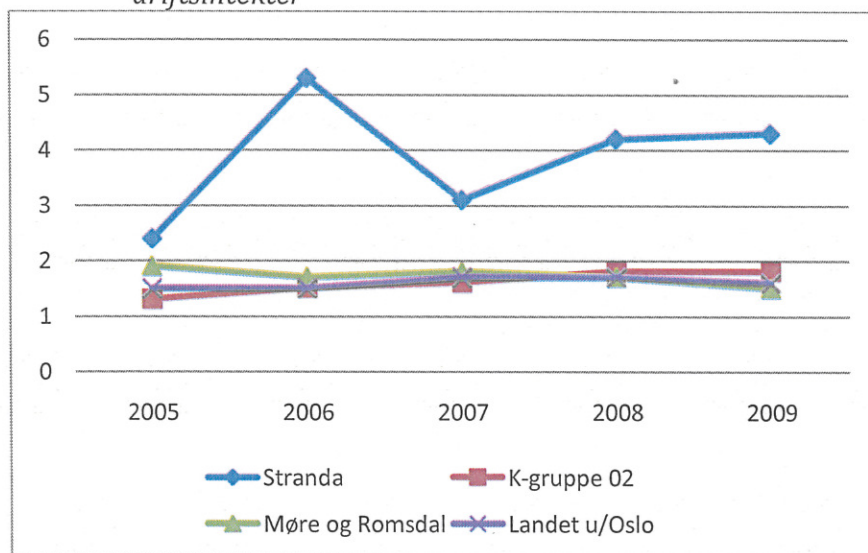


Momskompensasjon

I den førebelse rapporten vart det minna om momskompensasjonsordninga og omlegginga av denne. Det er interessant å sjå på momskompensasjon knytt til investeringar. Dette er ein kompensasjon som hittil er ført som driftsinntekt. Omfanget av slik kompensasjon kan seie noko om drifta er "gira opp" på

inntekter ein ikkje vil få i framtida.

Figur 14 Mva-kompensasjon påløpt i investeringsregnskapet, i % av brutto driftsinntekter



Ut frå KOSTRA-tal har Stranda kommune i denne perioden motteke 48,1 mill. kroner i momskompensasjon på investeringar – gjennomsnittleg har det vore 3,9% årleg i prosent av brutto driftsinntekter.

Dersom ein bruker ei tilnærming på gjennomsnitt og legg til grunn kommunegruppe 2 (1,6%), ville momskompensasjonen ha vore 19,9 mill. kroner. Stranda kommune har i denne perioden altså motteke 28,2 mill. kroner meir i momskompensasjon som følgje av investeringar enn dersom kommunen hadde vore på same investeringsnivå som samanliknbare kommunar. Denne inntekta ser ut til å ha gått til å saldere drifta i kommunen, og dette er då inntekter som ikkje er tilgjengeleg til dette i framtida. Det høge nivået gir ei ekstra stor utfordring for Stranda kommune sett i høve til andre kommunar, når ein i åra framover skal saldere driftsbudsjettet.

3.2.2 Finansielle nøkkeltal – Konserntal

Konsern består av kommunerekneskap og rekneskap til kommunale føretak (KF), interkommunale samarbeid og Interkommunale selskap (IKS).

Kommunale føretak er ein del av kommunen, og kommunen ber ansvaret for den gjelda som kommunale føretak har. Kommunale føretak er mao. ikkje sjølvstendige juridiske einingar.

Interkommunale samarbeid er inkludert i vertskommunen sitt konsernregnskap.

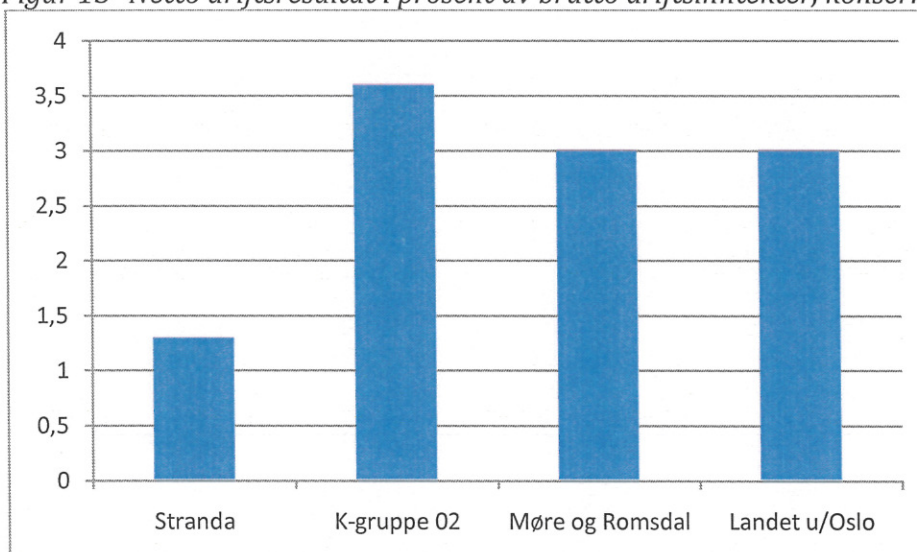
Rekneskapa til IKS er fordelt på eigarkommunane etter informasjon henta frå Føretaksregisteret i Brønnøysund.

Under vil tilsvarende figurar som var presentert i førre avsnitt bli presentert på konsernnivå.

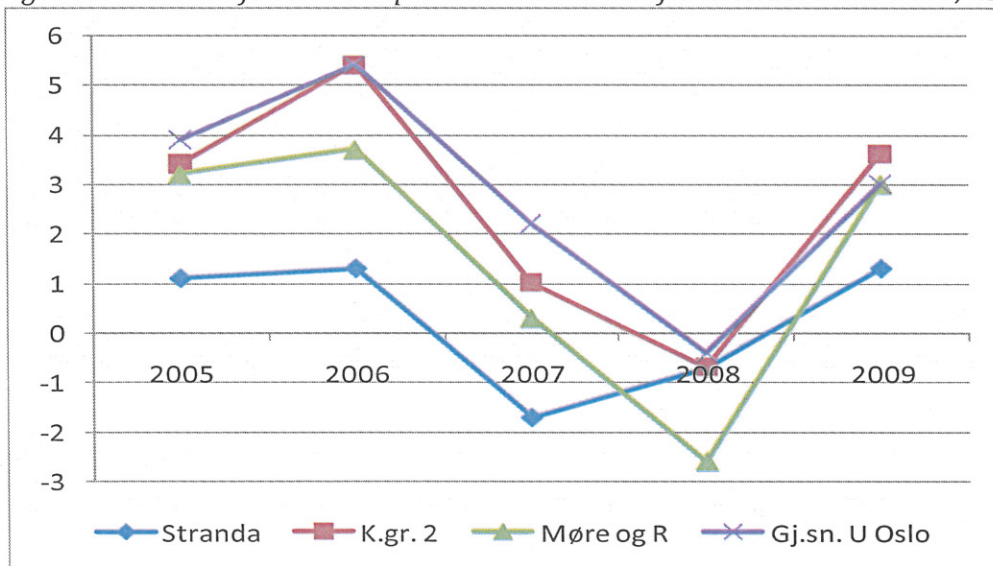
Netto driftsresultat, konsern

Figuren under viser om lag same resultat som kommunetala viste. Men ein ser at sjølv om netto driftsresultat i 2009 også er lågt på konsernnivå, så er talet her høgare enn det kommunetala viste. Årsaka til dette ser ut til å vere det positive driftsresultatet til Stranda Hamnevesen KF.

Figur 15 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern



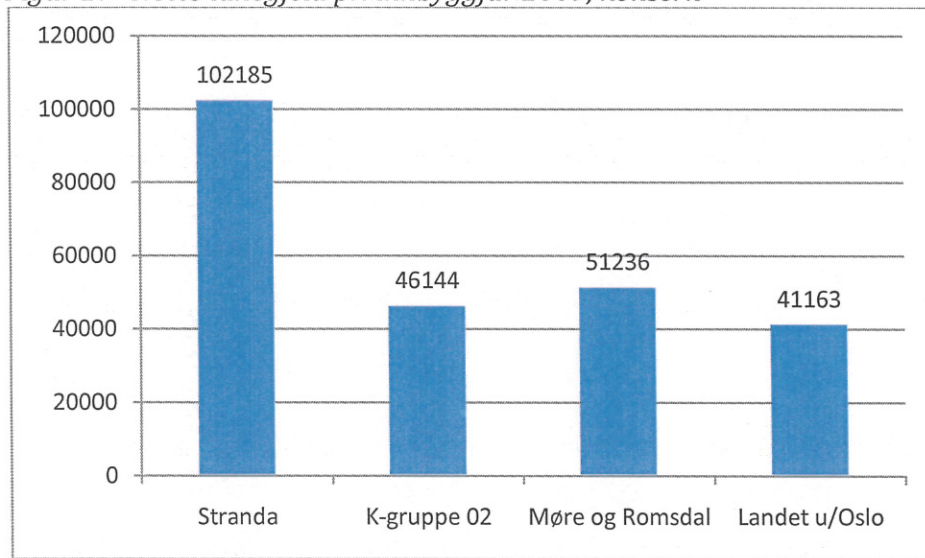
Figur 16 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2005-2009, konsern



Lånegjeld, konsern

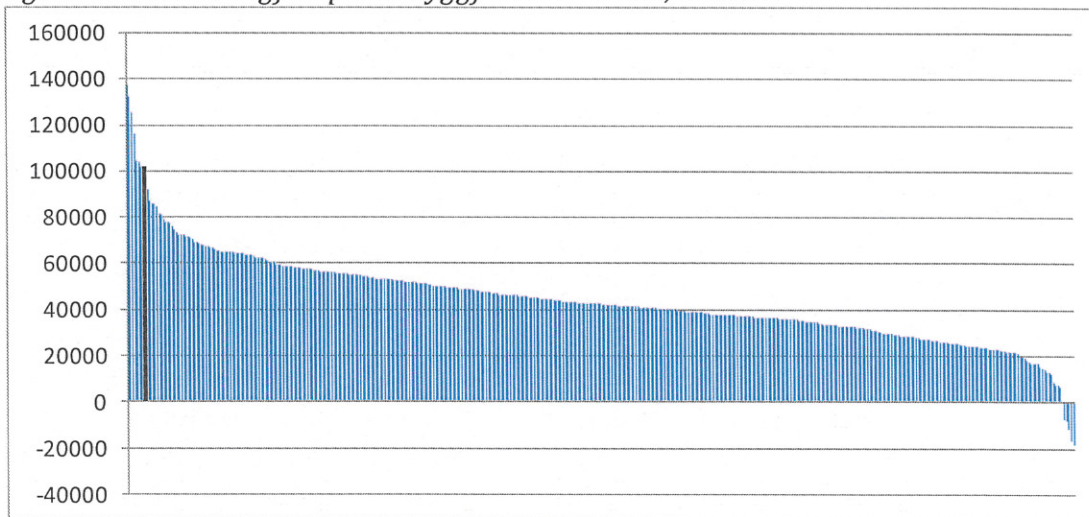
Figurane under viser at netto lånegjeld pr innbyggjar aukar når ein ser dette på konsernnivå. I hovudsak er biletet i høve til andre kommunar det same på konsernnivå som det er på kommunenivå.

Figur 17 Netto lånegjeld pr. innbyggjar 2009, konsern

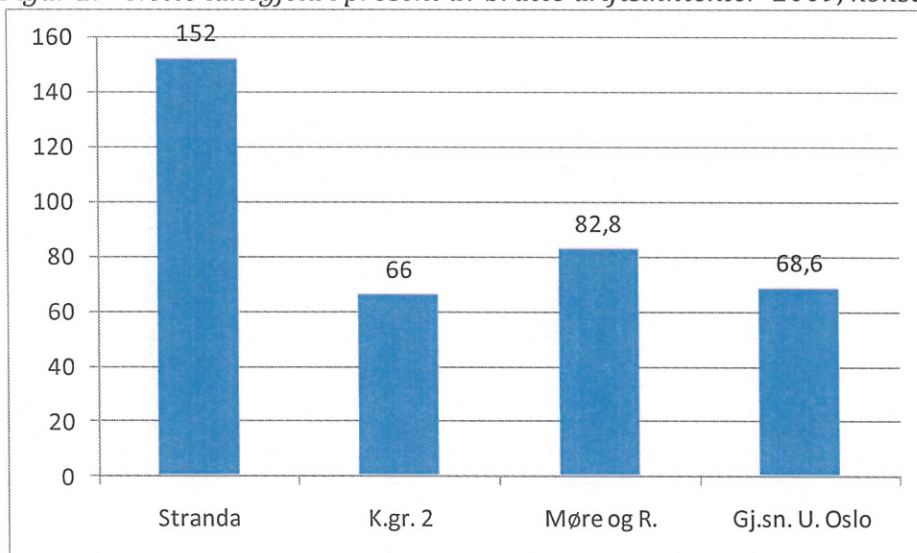


Dersom netto lånegjeld til kommunen (konsern) skulle vore på same nivå pr innbyggjar som samanliknbare kommunar, måtte gjelda reduserast med 253,9 mill. kroner. ((Lånegjeld Stranda – Lånegjeld Komm.gr.2)*tal på innbyggjarar Stranda)

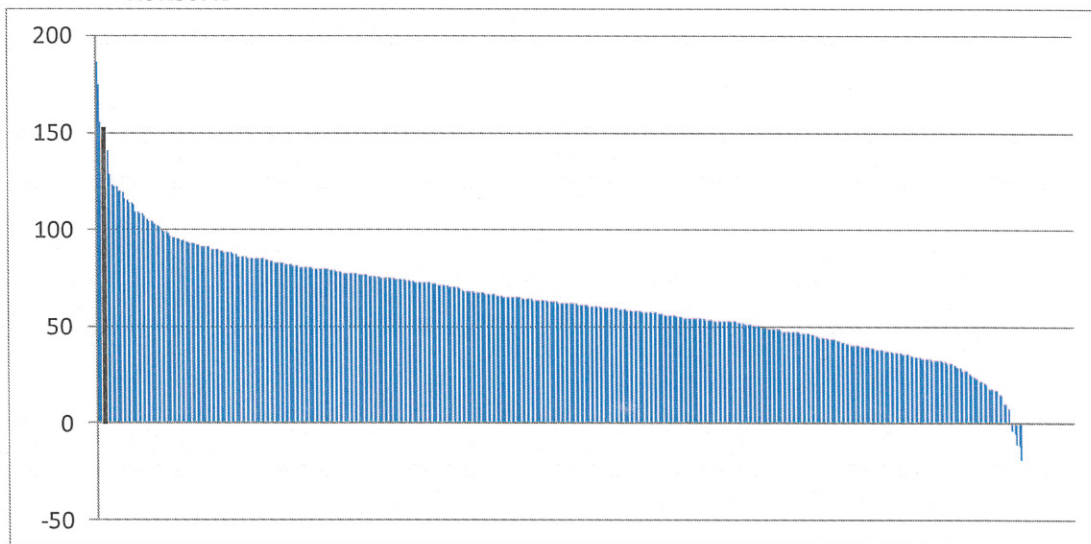
Figur 18 Netto lånegjeld pr. innbyggjar heile landet, konsern



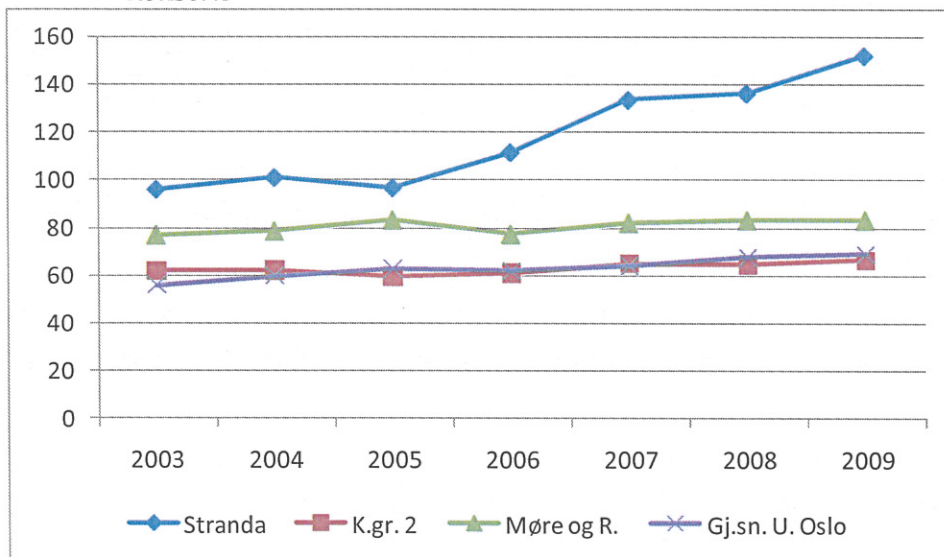
Figur 19 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2009, konsern



Figur 20 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter heile landet 2009, konsern



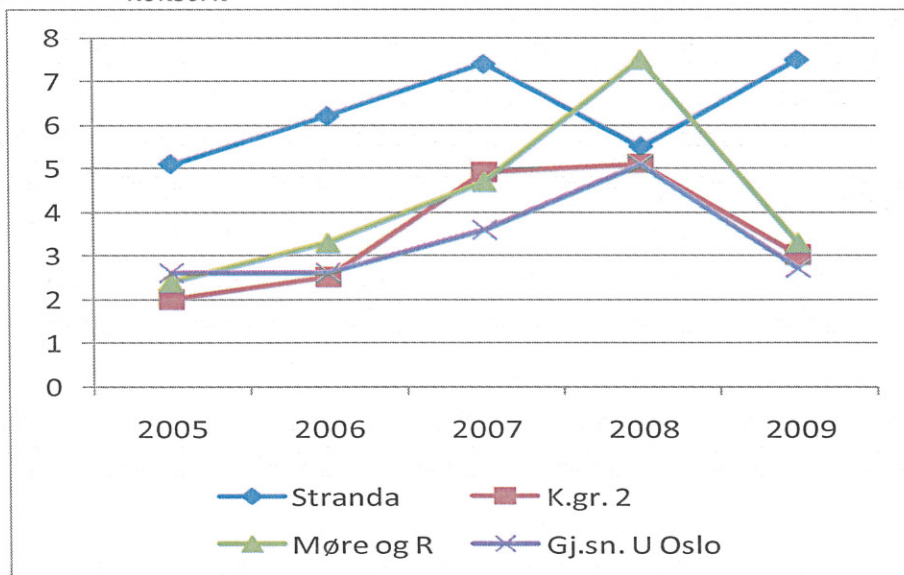
Figur 21 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter i perioden 2003-2009, konsern



Renter og avdrag, konsern

Biletet i høve til andre kommunar er også her det same på konsernnivå som det er på kommunenivå:

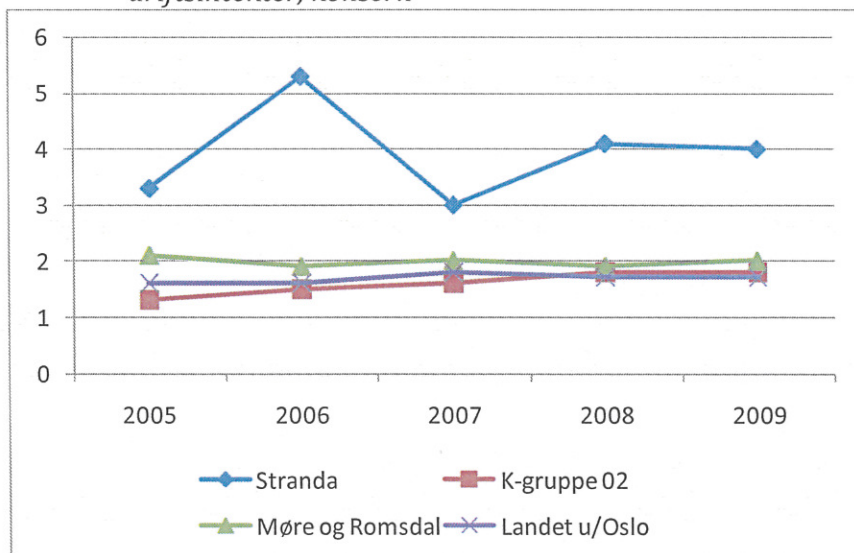
Figur 22 Netto finans og avdrag i % av brutto driftsinntekter i perioden 2005-2009, konsern



Momskompensasjon, konsern

Figuren under viser det same resultat som kommunetala gjorde. Det ser ut som om konsernet har fått 30 mill. kroner meir i driftsinntekter som følge av investeringar i denne perioden enn det ein ville ha fått dersom investeringsnivået var som for samanliknbare kommunar.

Figur 23 Mva-kompensasjon påløpt i investeringsregnskapet, i % av brutto driftsinntekter, konsern



3.3 Vurdering av finansielle nøkkeltal

Kanskje det mest interessante nøkkeltalet som er presentert over er netto driftsresultat. Etter vår vurdering er dette lågt for Stranda kommune, og over tid vurderer vi det slik at kommunen ikkje kan ligge på eit så lågt netto driftsresultat. Kommunen bør difor vurdere å setje ei målsetting på kva netto driftsresultat som budsjett og økonomiplan skal innarbeidast innanfor, og denne målsettinga bør etter vår vurdering liggje over 3%.

Omfanget av utgifter til renter og avdrag viser at Stranda kommune bruker mykje av sine driftsmidlar til dette formål. Det kan her leggast til at Fylkesmannen⁵ gjennom eit forenkla oversyn for kommunane i fylket viser ei nedbetalingstid på heile 44 år for Stranda kommune⁶. Denne berekninga er ikkje nøyaktig, men gir ein peikepinn på at til trass for at kommunen bruker mykje på renter og avdrag, så er avdraga relativt små i høve til gjelda. Dette kombinert med at Stranda kommune kvart år ser ut til å ta opp meir i lån enn kommunen betalar i avdrag, kan gi eit stadig meir redusert økonomisk handlingsrom for kommunen. På den andre sida er det slik at dette må vurderast opp mot kva inntekter dei aktuelle investeringane genererer.

Det at kommunen har ført og brukt så mykje midlar knytt til moms-kompensasjon frå investeringar til saldering av driftsrekneskapen kan vere problematisk i den forstand at dette ikkje let seg gjere i framtida, og det gir eit problem når driftsbudsjetta skal setjast saman utan desse inntektene. Ein har altså finansiert varige driftsutgifter ved bruk av momskompensasjonsinntekter knytt til investeringar (inntekter som har karakter av å vere eingangsinntekter). Det at investeringane har vore særst høge i Stranda kommune gjer at kommunen får større utfordringar her enn andre kommunar.

Nøkkeltala på disposisjonsfond gir eit bilete på at det ikkje er bufferar i Stranda kommune, og at kommunen her er svakare stilt enn i samanliknbare kommunar.

Oppsummert så er ikkje KOSTRA-tala innanfor økonomi i utgangspunktet særleg positive:

- Lågt netto driftsresultat over tid,
- høg lånegjeld både i høve til storleik og i høve til inntekter,
- ikkje noko disposisjonsfond,
- mykje går til renter og avdrag til trass for lang nedbetalingstid (jf. minimumsavdrag), samt

⁵ *Utvikling i kommuneøkonomien i 2009*, Kommunal- og beredskapsavdelinga

⁶ Sjå eige avsnitt seinare om minimumsavdrag

- ei stor utfordring ved at høgt investeringsnivå har generert momskompensasjon som har gått til salderinga av drifta i kommune tilseier at kommunen er i ein vanskeleg økonomisk situasjon samanlikna med andre kommunar.

3.4 Tenesteproduksjon

Eit av oppdraga frå Kontrollutvalet har vore å sjå om den høge lånegjelda har konsekvensar for tenesteproduksjonen.

Det vi gjer i denne rapporten er mellom anna å vise korleis tenesteproduksjonen i Stranda kommune blir vurdert i KOSTRA. Igjen er det slik at enkeltindikatorar i KOSTRA ikkje nødvendigvis gir eit godt bilete. KOSTRA viser gjerne anten tal i prosent av brutto driftsinntekter, eller tal pr. innbyggjar, eller tal pr. innbyggjar i målgruppa.

Det at ei kommune brukar mykje sett i høve til brutto driftsinntekter seier noko om at ein prioriterer denne tenesta, men det seier ikkje mykje om kor effektivt bruken av midla er.

Det at ei kommune brukar mykje pr. innbyggjar til ei teneste kan og gje eit feil bilete dersom for eksempel alderssamansetning er annleis i denne kommunen enn andre kommunar. Denne indikatoren tek heller ikkje omsyn til at det er forventa at nokre kommunar skal kunne drive billegare/dyrare enn andre, og difor får desse kommunane mindre/meir i statlege overføringar. Det kan mao. vere fornuftig for ei kommune å bruke mindre på for eksempel skular enn andre. Denne indikatoren seier heller ikkje noko om effektivitet.

Det same gjeld tal i høve til målgruppa, men dette er likevel i mange høve ein betre indikator enn tal pr innbyggjar. Mao. seier tal på institusjonsplassar i høve til innbyggjarar 80 år og eldre, gjerne meir enn tal på institusjonsplassar i høve til alle innbyggjarane i kommunen.

Kommunal Rapport v / Ole P. Pedersen har i det såkalla "Kommunebarometeret" gjort ei samla analyse av KOSTRA-tal – 2009 for alle kommunane. Etter vår vurdering er denne analysen god og gjennomarbeidd, og samstundes er resultata relativt lett tilgjengelege. Kommunebarometeret er basert på til saman 47 sentrale nøkkeltal. Formålet for Kommunal Rapport har vore å gje leiarar/politikarar ei lettfatteleg og tilgjengeleg oversikt over korleis kommunen driv.

I det følgjande blir hovudfunn for Stranda kommune presentert.

3.4.1 Barnehage

Kommunebarometeret er bygd opp på ein slik måte at når det gjeld barnehagar så kjem kommunar som har

- Høg del av tilsette med fagutdanning (tel 35%, viktigast indikator)
- store areal (tel 25%)
- lange opningstider (tel 10%)
- lave brutto utgifter (tel 10%)
- rabatt til fattige foreldre (tel 10%)
- få barn per voksen og (tel 10%)
- søskenmoderasjon utover 30 prosent. (tel 5%)

best ut.

Stranda får her poengsum 1 av 6 moglege. Noko forenkla inneber det at kommunen kjem ut blant den sjettedelen som har dårlegast resultat. Hovudårsak til dette ser ut til å vere låg del av tilsette med fagutdanning.

3.4.2 Grunnskule

Her er det slik at kommunar som har

- Høge gjennomsnittlege grunnskulepoeng – standpunkt og eksamen (tel 30%, viktigaste indikator)
- Færrast elever per lærar (tel 20%)
- Høg del av personale med godkjend utdanning (tel 20%)
- Låge netto utgifter til grunnskuleundervisning per elev (tel 15%)
- Høg del av tilsette i SFO med relevant utdanning (tel 15%)

kjem best ut.

Stranda får her poengsum 5 av 6 moglege, og noko forenkla inneber det at kommunen kjem ut blant den tredjedelen som har best resultat.

3.4.3 Pleie og omsorg

Her er det slik at kommunar som har

- Høg del av personale med fagutdanning (tel 35%, viktigaste indikator)
- Høgaste tal på fysioterapi og legetimar på sjukeheimar – per brukar (tel

15%)

- Låge brutto utgifter per brukar i institusjon (tel 10%)
- Låge brutto utgifter per brukar i heimetenesten (tel 10%)
- Høge utgifter til aktivisering som del av utgiftene til pleie og omsorg (tel 5%)
- Tal på plassar i heildøgnsbemanna bustad som del av tal på innbyggjarar over 80 år (tel 5%)
- System for brukarundersøkingar (tel 5%)
- Høg del av plassane som er korttidsplassar (tel 5%)
- Høgt tal på timer bistand i heimen per brukar (tel 10%)

kjem best ut.

Stranda får her poengsum 1 av 6 moglege, og noko forenkla inneber det altså at kommunen kjem ut blant den sjettedelen som har dårlegast resultat.

Hovudårsak til dette ser ut til å vere låg del av tilsette med fagutdanning. I tillegg er det også eit lågt tal på timar til fysioterapi og legetimar.

Av indikatorane her kjem kommunen godt ut på tal på plassar med pleie heile døgnet, og brukbart ut på kor stor del av plassane som er korttidsplassar og låge driftsutgifter per brukar i institusjon.

3.4.4 Barnevern

Her er det slik at kommunar som har

- Låg del saker med over tre månader sakshandsaming (viktigast, tel 40%)
- Høg del av stillingar med fagutdanning per 1.000 barn (tel 30%).
- Høg del av barn på tiltak som har fått utarbeidd plan (tel 15%).
- Låge brutto driftsutgifter per barn, funksjon (tel 10%).
- System for brukarundersøkingar innan barnevern (tel 5%).

kjem best ut.

Stranda får her poengsum 3 av 6 moglege. Det som dreg mest ned er liten del av barn med utarbeidd plan og at det ikkje er system for brukarundersøkingar. Det som dreg mest opp er at det er låge brutto driftsutgifter per barn.

3.4.5 Administrasjon

Her er det slik at kommunar som har

- Låg gjennomsnittleg sakshandsamingstid, byggesaker. (tel 30%)
- Låge energikostnader eigedom, per m². (tel 30%).
- Låg del av totalbudsjettet til administrasjon og styring. (tel 15%).
- Lågt sjukefråvær. (tel 15%).
- Låg del årsverk i kommunen som er administrative. (tel 10%).

kjem best ut.

Stranda får her poengsum 2 av 6 moglege. Det som dreg mest ned er høge energikostnader og lang sakshandsamingstid på byggesaker. Det som dreg mest opp er lågt sjukefråvær og låg del administrative årsverk.

3.4.6 Kultur og nærmiljø

Her er det slik at kommunar som har

- Høg del av totalbudsjettet til kultur (tel 40%).
- Mykje kommunale gang- og sykkelveggar per innbyggjar. (tel 15%).
- Høg del av totalbudsjettet til tilskot til lag og foreiningar. (tel 10%).
- Høg del av totalbudsjettet til rekreasjon i tettstader. (tel 10%).
- Høg del av elever som går på musikk- eller kulturskule. (tel 10%).
- Mykje utlån per innbyggjar frå bibliotek. (tel 10%).
- Høg del av totalbudsjettet til tilskot til barn og unge. (tel 5%).

kjem best ut.

Stranda får her poengsum 4 av 6 moglege, og får jamt gode resultat på indikatorane. Det som dreg mest opp er at Stranda brukar mykje på rekreasjon i tettstad og at det er mange som går på musikk/kulturskule.

3.4.7 Sosial

Her er det slik at kommunar som har

- Kort gjennomsnittleg stønadslengde for mottakarar av sosialhjelp, 18–24 år. (tel 35 prosent).
- Lågt tal på mottakarar av per årsverk i sosialtenesta. (tel 25%).

- Låge driftsutgifter per mottakar. (tel 15%).
- Høg samla stønadssum per månad. (tel 15%).
- Gjennomført brukarundersøking i fjor. (tel 10%).

kjem best ut.

Stranda får her poengsum 6 av 6 moglege, og noko forenkla betyr det at kommunen kjem ut blant den sjettedelen som har best resultat. Kommunen får godt resultat på stønadslengde og bemanning, men kjem dårleg ut på driftsutgifter, stønadssum og brukarundersøking.

3.4.8 Økonomi

Her er det slik at kommunar som har

- Låg netto lånegjeld som del av brutto driftsinntekter. (tel 30%).
- God likviditet, korrigert for avdragsbelastning (tel 30%).
- Godt netto driftsresultat som del av brutto driftsinntekter. (tel 25%).
- Høge disposisjonsfond som del av brutto driftsinntekter. (tel 15%).

kjem best ut.

Stranda får her poengsum 1 av 6 moglege. Dette resultatet er i tråd med vår analyse av økonomiske nøkkeltal.

3.4.9 Samla vurdering i kommunebarometeret

Samla sett får Stranda kommune poengsum 2 av 6 moglege. Dette er ikkje snittet av resultatata på enkeltsektorane sidan nokre av sektorane er vurdert til å telle meir enn andre.

Det er slik at ein etter å ha vurdert kommunane i høve til dei 47 indikatorane, har korrigert for kommunane sitt inntektsnivå (disponible inntekter). Etter denne korrigeringa blir Stranda kommune rangert som nr. 315 med poengsum 2. Dersom ein ikkje hadde korrigert for inntektsnivå, ville kommunen blitt rangert som nr. 421.

3.5 Vurdering

Både revisjonen si analyse, og kommunebarometeret viser at målingane i KOSTRA ikkje gir særskilt gode resultat for Stranda kommune. Unntak her er

Utdanning og Sosial, der det er gode resultat.

Det er altså slik at indikatorane når det gjeld tenesteproduksjon og økonomiske nøkkeltal i hovudsak er svake for Stranda kommune, og at vi tilrår at kommunen aktivt brukar KOSTRA som styringsverkemiddel i tida framover.

KOSTRA-tala seier noko om økonomi og tenesteproduksjon i kommunane, og må ikkje forvekslast med den mykje enklare såkalla levekårsundersøkinga til SSB. Levekårsundersøkinga gir score på følgjande: Sosialhjelp, dødelighet, uføretrygd, attføring, vold, arbeidsledige, overgangsstønad og nivå på utdanning. Kommunane blir deretter rangert. Stranda kommune kjem godt ut av desse undersøkingane.

Det mest nærliggjande til dette i kommunebarometeret er Sosial, og levekårsundersøkinga er difor i tråd med dei gode resultata ein finn for Stranda kommunen innan Sosial i KOSTRA.

4. Oppbygging av lånegjelda

I dette kapitlet vil vi sjå litt nærare på kva låneopptaka har gått til. Spesielt vil vi sjå på kor stor del av gjelda som er sjølvfinansierande. Vidare vil vi vurdere dette med ubrukte lånemidlar, avdragstid og sjå litt på gjeldsutviklinga i inneverande år og i økonomiplanperioden.

4.1 VAR (Vatn, avløp og renovasjon)

Deler av gjelda til Stranda kommune er knytt til investeringar innan VAR-sektoren. Innbyggjarane i Stranda kommune må dekkje desse investeringane også, men det skjer gjennom gebyrbetaling for VAR-områda. Regelverket er slik at dette skal vere sjølvfinansierande.

Ei problemstilling kan vere om Stranda kommune har meir av gjelda si knytt til VAR-investeringar enn andre kommunar.

I note til rekneskapen for 2009 blir det opplyst at VAR-områda bidrog med om lag 3,9 mill. kroner til dekning av finansutgiftene (renter og avdrag) i kommunen. Det blir ikkje opplyst kor mykje av dette som gjeld avdrag.

Ser ein på KOSTRA-rapporteringa er det slik at kommunane skal rapportere kor mykje dei bruker til dekning av renter innan VAR. Det er vidare slik at denne dekninga skal reknast ut frå ein lik rentesats for alle kommunar. Ein kan difor ut frå dette berekne anslag på kor mykje av gjelda (gjennomsnittstal i løpet av eit år) som skuldast VAR for alle kommunar som har rapportert dette i KOSTRA.

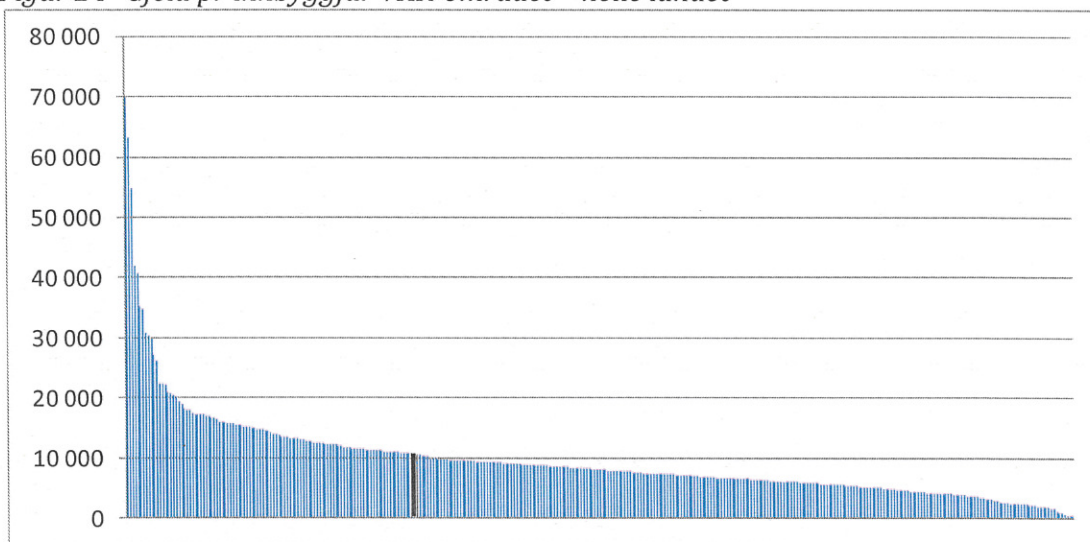
Slik dette framstår i KOSTRA kan ein berekne følgjande for 2009:

Tabell 1 Gjeld VAR-området

Gjeld VAR Stranda	Gjeld VAR Stranda pr. innbyggjar	Gjeld VAR pr. innbyggjar gj.snitt heile landet
48,8 mill. kroner	10 779	9 578

Dette blir som tidlegare nemnt eit gjennomsnittstal for året. Resultatet kan framstillast for heile landet, og den utheva linja viser plasseringa til Stranda kommune:

Figur 24 Gjeld pr innbyggjar VAR-området – heile landet



Dette gir altså ein god peikepinn på at det ikkje ser ut til å ligge føre grunnar til å handsame VAR-gjelda til Stranda kommune på annan måte enn andre kommunar.

Her kan det leggjast til at ein del planlagde investeringar innan VAR ikkje var gjennomført i 2009, men at det likevel vart tatt opp lån til desse. Dette er det tatt omsyn til i berekningane av netto lånegjeld ovanfor sidan ubrukte lånemidlar då vert trekt ifrå. Det er difor ikkje grunn til å gjere korrigeringar.

4.2 Skulebygg, Pleie- og omsorg

Det er egne ordningar i Husbanken der det vert gitt

- kompensasjonstilskot for omsorgsbustader og sjukeheimsplassar, og
- rentekompensasjon til skule- og symjeanlegg og kyrkjer.

Kompensasjonstilskotet er slik at tilskotet blir gitt som kompensasjon for renter og avdrag rekna i samsvar med eit serielån med flytande rente i Husbanken med 30 års nedbetalingstid.

I tabellen under går omfanget av dette tilskotet fram:

Tabell 2 Kompensasjonstilskot pleie- og omsorg

Prosjekt	Opphavleg berekningsgrunnlag	Årleg avdragskompensasjon	Rente-kompensasjon 2009	Rest pr. 31.12.09	Første år med tilskot
Sunnylven - omsorgsbustad	1 695 000	56 500	55 554	1 243 000	2002
Stranda omsorgssenter - omsorgsbustad	7 910 000	263 667	270 522	6 064 331	2003
Stranda omsorgssenter - sjukeheim	16 835 000	561 167	575 757	12 906 831	2003
Sunnylven omsorgssenter - sjukeheim	1 762 950	58 765	60 292	1 351 583	2003
Sunnylven - omsorgsbustad	9 040 000	301 333	309 168	6 930 669	2003
Storgata/Møregata	462 390	15 413	18 449	416 151	2007
Sum	37 705 340	1 256 845	1 289 742	28 912 565	

Ein ser at pr. 31.12.09 var det 28,9 mill. kroner av gjelda som kunne seiast å vere sjølvfinansierande gjennom dette kompensasjonstilskotet. Årleg blir dette redusert med 1,3 mill. kroner, slik at ved slutten av 2010 er det 27,6 mill. kroner som vil vere sjølvfinansierande.

Det som kan vere litt problematisk med dette er at desse investeringane i hovudsak blir aktivert som anleggsmiddel i balansen med 40 og 50 års avskrivning, og det er ikkje gjort noko ekstra med avdragsinnbetalingane for å harmonisere avdragsbetalinga med innbetalingane frå Husbanken. Dermed blir lånegjelda mindre redusert enn dersom ein hadde nytta heile innbetalinga frå Husbanken til å betale ned tilsvarende lån i same takta. Eit resultat av dette er at renteutgiftene knytt til lånet blir mindre redusert enn innbetalingane til dekning av renter. Det blir altså ei gradvis auke i netto renteutgifter.

Rentekompensasjonstilskotet er slik at dette blir gitt som kompensasjon for renter rekna i samsvar med eit serielån med flytande rente i Husbanken med 20 års nedbetalingstid inklusiv 5 års avdragsfri periode.

Den same problemstillinga som over gjeld her, men i dette tilfellet aukar avviket raskare sidan det berre er 20 års avdragstid, medan det er 40 års avskrivning.

Vi kan setje opp status her i følgjande tabell:

Tabell 3 Rentekompensasjon skule- og symjeanlegg

Prosjekt	Opphavleg berekningsgrunnlag	Restgrunnlag kompensasjon pr. 31.12.09	Rente-kompensasjon 2009	Årleg reduksjon rentegrunnlag	Første år med tilskot
Ringstad skule	9 766 000	8 464 000	389 667	651 100	2003
Liabygda skule	1 446 000	1 253 000	57 707	96 400	2003
Sum	11 212 000	9 717 000	447 374	747 500	

Det er med andre ord slik at frå og med 2008 vert grunnlaget for tilskotet redusert med 1/15 av det opphavlege berekningsgrunnlaget årleg. Det inneberer gradvis mindre i rentekompensasjon, og dersom Stranda kommune då ikkje betaler tilsvarende ned på lån vil det medføre auka netto renteutgifter i åra framover.

Desse tilskotsordningane er landsomfattande, og det er difor ikkje nokon grunn til å justere KOSTRA-analysene av lånegjelda på bakgrunn av desse tala.

4.3 Åknes/Tafjord

I rekneskapen for 2009 står det følgjande i note om dette prosjektet:

I rekneskapet for 2007 vart det inntektsført eit krav til staten på kr 36 044 538. Kr 17 587 993 av kravet vart innbetalt frå Statens landbruksforvaltning i desember 2008.

Frå 01.01.2011 skal Staten/NVE inn og overta Åknes/Tafjord Beredskap IKS og i samband med dette vil anlegga knytt til prosjekt 6121 bli overtatt av Staten /NVE i tillegg til at resten av kravet på kr 18 446 545 blir innbetalt til Stranda kommune, truleg i slutten av 2010.

Samstundes er det slik at kommunen mellom anna har tatt opp eit separat lån på 47,8 mill. kroner til dette prosjektet. I utgangspunktet er det deltakarkommunane i IKS-et som dekkjer renteutgiftene på dette lånet. Som følge av innbetalinga frå staten, er den delen av lånegjelda som desse kommunane dekkjer redusert frå 47,8 mill. kroner til 30,2 mill. kroner.

Stranda kommune eig slik vi forstår det pr. 01.09.2010 34,5% av dette IKS-et og vil då vere ansvarleg for tilsvarende %-andel av rentene.

Dersom staten ved overtaking av prosjektet slik kommunen har skissert, innbetalar resterande fordring på 18,4 mill. kroner, vil dette medføre tilsvarende reduksjon i netto lånegjeld for kommunen. Dersom kommunen får auka

innbetaling (for eksempel tilsvarende det beløp selskapet no dekkjer finansutgiftene til), vil netto lånegjeld bli redusert med 30,2 mill. kroner.

Ein reduksjon av netto lånegjeld på 18,4 mill. kroner tilsvarer om lag kr 4.060,- pr. innbyggjar.

4.4 Kommunale føretak

4.4.1 Innleiing

I mandatet frå kontrollutvalet er konsernrisiko ei problemstilling som denne rapporten skulle sjå nærare på. Bakgrunn for dette er at kommunale føretak som tidlegare nemnt er ein del av kommunen, og kommunen ber ansvaret for den gjelda som kommunale føretak har. Kommunale føretak er mao. ikkje sjølvstendige juridiske einingar. Dersom det oppstår underskot i eit kommunalt føretak, må dette dekkjast inn av føretaket året etter. Dersom dette ikkje blir dekt inn, er det slik at kommunen må dekkje det inn i påfølgande år.

Når det gjeld vurdering av risiko i dei kommunale føretaka, er dette problemstillingar som det først og fremst ligg til føretaka sjølve å ha gode analyser på. Våre vurderingar må langt på veg ta utgangspunkt i dei vurderingar som er i desse føretaka sine styringsdokument. Med bakgrunn i dette sende vi ein førespurnad til føretaka (vedlegg 1), og legg her ved svar på førespurnaden.

Det blir i dei neste avsnitta gitt nokre kommentarar på dette.

4.4.2 Strandafjellet KF

Svar frå føretaket går fram i vedlegg 2. Det er leige frå Strandafjellet Skisenter as som skal finansiere utgiftene til føretaket.

I vedlegg 4 framgår låneoversyn for Stranda kommune⁷. Gjelda for Strandafjellet KF pr. 31.12.09 var 62,3 mill. kroner, og ser ut til å bli 113,1 mill. kroner pr. 31.12.2010. Dei låna som er ført opp for Strandafjellet KF medfører årlege avdrag på 4,9 mill. kroner. Jf. stresstest⁸ under vil eit normalscenario medføre rentekostnader på om lag 3 mill. kroner i 2011. Samla blir dette 7,9 mill. kroner. I brev frå føretaket kjem det fram at årleg leige til føretaket er sett til 7 mill. kroner, men at det er eit vilkår at dersom rentenivået går ut over 3% skal den

⁷ Utarbeidd av administrasjonen i Stranda kommune

⁸ Sjå eige kapittel om dette der også føresetnadane for testen går fram

årlege leigesummen kompensere auka utgifter i samband med dette.

I svaret frå føretaket blir det mellom anna vist til parkeringsinntekter. I investeringsrekneskap og budsjett, kan det sjå ut som om kommunen sjølv har investert/investerer i parkeringsplass på fjellet, og det er mogleg det er i tillegg til investeringar som føretaket gjer/har gjort. Det går fram av brevet at ein forventar ein omsetnad på 1,5 mill. kroner årleg på parkering.

Føretaket vurderer det slik at risikoen for at Strandafjellet Skisenter as ikkje vil klare å betale leige i framtida er lav. Føretaket skriv også at:

Snøikkerheita og Strandafjellet sin posisjon i marknaden som vinter og sommerdestinasjon, er samla sett slik at framtid ser meget lys ut.

Men vidare skriv føretaket:

..alt er risiko, det er store investeringar som er og vil bli gjennomført på Strandafjellet, men risikoen ved å la vere å gjennomføre ei utbygging, vart vurdert til å verte vesentleg større, noko som ført til opprettinga av Strandafjellet KF, for Stranda kommune.

Vi vurderer det slik at i høve til risiko er det viktig å ha klart for seg kor smertegrensa ligg for at økonomien i prosjektet skal vere berekraftig. Dette går ikkje fram i svaret frå føretaket, og vi har heller ikkje funne det i annan dokumentasjon.

Vi ser vidare at føretaket framstiller det slik at skatteinntektene til kommunen vil kunne auke med millionbeløp samla sett:

Utbygginga og sattsinga på Strandafjellet, vil og medføre kraftig auke av aktivitet for svært mange av bedriftene og selskapa i kommunen, noko som vil medføre auka skatteinntekter til kommunen. Berre i samband med dagen utbygging, vil dette vere mange million kroner samla sett. Dei fleste bedriftene på Stranda har betre driftsresultat i 2009 enn 2008, noko som viser at utvikling verkar og har stor effekt, midt i ei finanskrisetid.

Inntektssystemet for kommunane er slik at selskapsskatten ikkje går til kommunen.

Vidare er det for 2011 slik at skatteutjamninga på personskatt medfører at dersom Stranda kommune i første omgang får ekstra skatteinntekter på kr 200.000, så vil det etter våre berekningar medføre ein inntektsauke på berre kr 10.000,- etter utjamninga.⁹

Kommunen ville altså få kr 190.000 mindre i skatteutjamning som følgje av ein

⁹ Stranda er ei såkalla "skattesvak" kommune, og får pr. i dag ekstra utjamning som følgje av dette

eventuell auka skatteinngang på kr 200.000. Stranda kommune nyt med andre ord i dag godt av ei skatteutjamning som er positiv for skattesvake kommunar.

Føretaket skriv vidare at:

Auka aktivitet medfører auka mengde av arbeidsplassar, som igjen opprettheld eller auka folketalet i kommunen, noko som direkte påverkar kommunen sin samla økonomi. Nedgang i folketalet har dramatiske økonomiske konsekvensar for dei årlege statlege rammene, og ei motverking av dette har utbygginga på Strandafjellet heilt klart hatt ei svært positiv verknad på.

Det er rett at innbyggjartalet påverkar rammetilskot og skatteinntekter til kommunen, men det er og slik at dette påverkar utgiftsnivået til kommunen. Kva som gir størst økonomisk effekt er meir usikkert.

Ut over dette finn ikkje vi grunn til å kommentere skrivet frå føretaket. Vi kan ikkje sjå at dei opplysningane vi har fått gir høve for ei objektiv vurdering av risikoen for føretaket (og kommunen).

Vedrørende konsernrisiko kan det vere verdt å merke seg at i sak "Rapport finansforvaltning" til Stranda kommunestyre, går fram at Stranda Skisenter as (leigetakar) har negativ eigenkapital. Vidare har formannskapet vedtatt at selskapet får utsetjing til 31.12.2010 på tilbakebetaling av lån på kr 750.000,- (forfall 01.10.2010). Det er og slik at Stranda Skisenter as hittil ikkje har betalt noko leige for året 2010.

4.4.3 Stranda hamnevesen KF

Vi mottok e-post frå føretaket 30.09.2010, og har fått følgjande dokumentasjon:

- Årsrekneskap for åra 2005-2009
- Driftsrapportar for åra 2007-2009
- Lånetilsagn januar 2010 – Kommunalbanken
- Tal og statistikk 2010 – Geirangerfjord Cruise Hamn
- Forretningsplan/aktivitetsplan 2009
- Rekneark med budsjett 2010-2012

Vi har ikkje motteke føretaket si eiga vurdering av risiko, men det går fram av forretningsplan/aktivitetsplan kva ein m.a. vurderer til å vere "Cruisebransjens verste fiende". Det går her ikkje fram kor låg omsetnad ein vil tåle for å kunne handtere faste utgifter. Det er heller ikkje gjort vurderingar av kor sannsynleg det er at slike tilfelle vil inntreffe.

Ut frå mottekne rekneskap og årsrapportar har vi funne følgjande nøkkeltal:

Tabell 4 Nøkkeltal 2005-2010

År	Salgs- og leieinntekter	Netto driftsresultat	Antall passasjerer sjø	Antall på utflukt
2005	3 777 876	131 222		
2006	3 724 205	134 815		
2007	4 032 970	398 574	136 364	89 618
2008	5 512 704	2 091 202	163 695	107 765
2009	7 239 105	2 732 106	217 330	129 143
2010			210 105	126 293

Det har altså vore ei auke i trafikk, omsetnad og netto driftsresultat i denne perioden. Ut frå desse tala er det revisjonen si vurdering at føretaket har ei viss evne til å bere den auka gjelda. Det medfører ikkje at det ikkje er risiko knytt til gjeld i hamnevesenet.

Det er budsjettert med renter og avdrag på 4,7 mill. kroner i 2011. Jf. stresstest¹⁰ (med føresetnad om ikkje nye låneopptak) er dette høgare enn det basisscenarioet syner, noko som etter vår vurdering er fornuftig i høve til å få ned risiko.

4.5 Ubrukte lånemidlar

I rekneskapen for 2009 står det 58,5 mill. kroner i ubrukne lånemidlar på memoriakonti. Dette er eit høgt tal samanlikna med andre kommunar. Som omtala over er det slik at denne summen kjem til frådrag når ein samanliknar KOSTRA-tal for netto lånegjeld. Det er altså slik at når desse ubrukne lånemidla blir brukt, så vil netto lånegjeld for kommunen auke tilsvarende. Dette fører til at netto lånegjeld pr innbyggjar (konsern) vil auke til kr 115.000 når ubrukne lånemidlar er brukt, og netto lånegjeld i høve til inntektene vil auke til 171,1%

I kommunestyresak *Budsjettendring investeringar – overføring frå 2009 -2010* er det synleggjort at budsjettert investering for 2009 var 110,4 mill. kroner, medan det var brukt 66,6 mill. kroner. Samstundes går det fram at ein styrkjar investeringsbudsjettet i 2010 med 57,3 mill. kroner gjennom bruk av ubrukne lånemidlar.

Det er mao. ein differanse mellom ubrukne lånemidlar og ubrukt investeringsbudsjett i 2009. Denne differansen finn si løysing i sak vedrørende overføring frå 2009 til 2010.

¹⁰ Sjå eige kapittel om stresstest

Kommunerevisjonen vil presisere at det er dei ubrukte løyvingane som skal overførast, og ikkje dei ubrukte lånemidlane. Vanlegvis er det samsvar mellom desse, men om det ikkje er det bør det gå klarare fram til kommunestyret slik at kommunestyret blir gjort merksam på årsak til avviket og at ein gjennom disposisjonen aukar netto lånegjeld for kommunen.

Slik denne saka er saksutgreidd framstår dette forholdet som om det ikkje har økonomiske konsekvensar å styrkje budsjettet for 2010 med meir enn det ein hadde ubrukt i 2009. Dette er etter vår vurdering uheldig i ein situasjon med så høg lånegjeld som Stranda kommune har.

4.6 Nedbetalingstid

Som tidlegare nemnt har Fylkesmannen i år gitt ut ein rapport som syner hovudtrekka i utviklinga i kommuneøkonomien i fylket dei siste 3 åra. Eit tema i rapporten er nedbetalingstida på lånegjelda til kommunane.

Tabell 5 Nedbetalingstid lån – kommunar i Møre og Romsdal – kjelde Fylkesmannen

Tabell 6 Nedbetalingstid i antall år			
Kommune	2007	2008	2009
1502 Molde	28	37	32
1504 Ålesund	32	30	33
1505 Kristiansund*	30	34	31
1511 Vanylven	15	24	22
1514 Sande	27	40	37
1515 Herøy	22	31	32
1516 Ulstein	40	37	40
1517 Hareid	23	28	26
1519 Volda	35	36	36
1520 Orsta	23	27	29
1523 Orskog	16	24	25
1524 Norddal	20	19	22
1525 Stranda	26	38	44
1526 Stordal	31	24	24
1528 Sykkylven	31	37	37
1529 Skodje	25	24	29
1531 Sula	34	39	34
1532 Giske	30	39	29
1534 Haram	27	27	26
1535 Vestnes	31	30	29
1539 Rauma	21	23	29
1543 Nesset	32	32	33
1545 Midsund	35	39	35
1546 Sandøy	15	24	25
1547 Aukra	19	5	23
1548 Fræna	29	32	34
1551 Eide	40	26	44
1554 Averøy	30	31	28
1557 Gjemnes	30	34	30
1560 Tingvoll	24	22	23
1563 Sunndal	13	22	34
1566 Sunndal	23	23	25
1567 Rindal	25	20	20
1571 Halså	19	17	17
1573 Smøla	15	20	20
1576 Aure	20	19	18
Møre og Romsdal	27	29	31
Noreg utan Oslo	26	27	28

Kjelde: SSB

Tabellen viser at Stranda kommune (saman med Eide kommune) har lengst nedbetalingstid på gjelda av kommunane i fylket.

Tabellen gir eit forenkla oversyn over kor lang tid ein kommune vil nytte for å betale tilbake lånegjelda. Utgangspunktet i berekningane er at kommunen betalar det same i åra framover som ein har gjort i det aktuelle året. Høge låneopptak som har skjedd seint på året vil difor forstyrre indikatoren noko fordi kommunen då ikkje har blitt belasta fullt ut med avdrag.

I note 12 til rekneskapen for 2009 står følgjande om avdragstida til Stranda kommune:

Note 12 Avdrag på gjeld

Avdrag	Budsjett	2009	2008
Betalt avdrag	12 022 725	12 018 552	10 544 094
Berekna minste lovlege avdrag	11 800 000	11 810 790	10 395 592
Differanse	222 725	207 762	148 502
Kommunen betaler meir enn krav i lova til minste avdrag.			

Det er og ein eigen note 13 om dette:

Note 13 Anleggsmidlar - berekning av avdragstid

	Avskr. tid	Balanse 311209	Balanse 311208	Vekta tid 2009	Vekta tid 2008
Edb, kontormaskiner ol	5	6 698 200	5 397 724	0,08	0,07
Inventar og utstyr	5	21 873 500	22 448 645	0,24	0,29
Anleggsmaskiner, transport ol	10	2 111 500	2 346 081	0,05	0,06
Brannbilar	20	3 069 200	2 933 916	0,14	0,15
Parkeringsplassar	40	40 041 900	40 901 967	3,59	4,21
VAR - tekniske anlegg	20	17 048 896	14 731 240	0,76	0,76
VAR - leidningsnett	40	46 858 000	24 744 436	4,20	2,54
Vegar, kaier mm	40	85 293 700	62 120 215	7,64	6,39
Bustader	40	100 153 500	102 721 536	8,97	10,56
Skular, barnehagar, idrettshallar mm	40	74 874 000	71 380 485	6,71	7,34
Institusjonar, adm.bygg og andre bygg	50	48 453 700	39 199 796	5,43	5,04
		446 476 096	388 926 041	37,80	37,41

Minimumsavdrag er eit viktig tema i ein rapport om lånegjeld. I førebels rapport var ein av tilrådingane våre at det burde gjerast nye berekningar på dette.

Stranda kommune skal i samband med årsbudsjett og økonomiplan vedta kor mykje som skal betalast i avdrag på lån i perioden. Dette vedtaket må innebere at kommunen minst betalar avdrag innanfor minimumsreglane i kommunelova, altså at attståande nedbetalingstid for samla gjeldsbyrde ikkje overstig den veide levetida for anleggsmidlane ved siste årsskifte. Denne berekninga skal gjerast for kommunen inkl. kommunale føretak.

Førebelse analyser viser at det kan vere budsjettert for lite avdragsutgifter i 2010 i høve til å vere i tråd med krava til minimumsavdrag. Dette vil i så fall gi

konsekvensar i rekneskapen for 2010, og for økonomiplanperioden.

Minimumsavdrag og problemstillingar knytt til dette, er tatt opp i eigne brev til administrasjonen i Stranda kommune. Ut frå tidsaspektet og behov for å ferdigstille denne rapporten, er dette tema som blir følgd opp som eigne saker i etterkant/ved sida av denne rapporten.

4.7 Låneopptak 2010

I 2010 er det vedteke å ta opp lån på 165,4 mill. kroner til investeringar (konsern). Samstundes er det lagt opp til avdragsbetaling på 15,7 mill. kroner. Dette gir ei netto gjeldsauke på 149,7 mill. kroner – eller kr 33.000 pr. innbyggjar. Det ser då ut som om gjelda pr innbyggjar (konsern) kan vere kr 148.000 pr. 31.12.2010, dersom desse låneopptaka og ubrukte lånemidlar blir brukt til investeringar i 2010.

4.8 Økonomiplanperioden

I førebels rapport peika vi på at kommunen ikkje hadde lagt opp til auke i verken avdrags- eller rentebetalingar i økonomiplanperioden. Vi peika på at dette etter vår vurdering ikkje var realistisk budsjettering då auka gjeld vil måtte medføre auka finansutgifter. Dette kjem i tillegg til tidlegare nemnde problemstilling om minimumsavdrag.

I tillegg til dette viste vi til konsekvensar av momskompensasjonordninga som vil gje konsekvensar i økonomiplanperioden som det ikkje var tatt høgde for. Denne situasjonen er ikkje endra.

Samla inneberer desse forholda ei stor utfordring for kommunen. I tillegg er det slik at vi i etterkant av dette har blitt gjort merksam på at vedteken økonomiplan inneheld om lag 100 mill. kroner mindre i investeringar knytt til prosjekta Strandahallen, Stranda ungdomsskule og Sunnylvn skule, enn det som kjem fram i førebelse projektskisser. Dette har ikkje kome fram offentleg ved handsaming av desse prosjekta. Heller ikkje konsekvensane av eventuell auka lånegjeld har kome fram.

Vi vurderer det difor framleis slik at økonomiplanen til Stranda kommune er i ubalanse. Dette vil kome tydelegare fram i kapittel 8.1.