

Utfordringer med kommunal finansforvaltning - en systemteoretisk tilnærming

Forfattere: [Levi Gråseth-Nesbakk](#), [Frode Kjærland](#) Publisert: [8/2009](#)

Introduksjon

31. oktober 2007 ble det kjent gjennom Finansavisen at enkelte norske kommuner hadde investert i finansielle instrumenter, såkalte CDO-er ¹, hvor verdiene hadde falt dramatisk og kommunene var blitt påført et titalls millioner kroner i papirtap. Fire kommuner havnet først i søkelyset, nemlig Rana, Hattfjelldal, Hemnes og Narvik - de såkalte nordlandskommunene. Senere kom det fram at også flere andre kommuner (Bremanger, Vik, Haugesund og Kvinesdal) hadde gjort lignende investeringer, alle med meglerfirmaet Terra Securities ASA som rådgivende og utførende finansinstitusjon. Den amerikanske finansgiganten Citygroup sto bak de spesialforetakene som utstedte disse obligasjonene som Terra Securities ASA videresolgte til norske kommuner. Fallet i markedsv verdier, som hadde sammenheng med finanskrisen og amerikanske boliglånhaveres mislighold av lån, utløste en klausul om oppløsning av CDO-ene som påførte kommunene tap på flere hundre millioner kroner. Tapene som følge av slike investeringer skapte økonomiske problemer for kommunene. Et eksempel er Narvik kommune som så seg nødt til å kutte i tjenestetilbudet for å bedre sin økonomiske stilling.

Denne utviklingen viste tydelig at noen norske kommuner ikke hadde helt kontroll over investeringene sine i denne typen finansielle produkter. I ettertid har det også kommet fram at kommunene ikke har forstått hva de egentlig har investert i, inkludert hvilken risiko de har utsatt seg for. Når dette ble nærmere belyst og tapene mer eller mindre realisert, svarte flere av kommunene med å melde krav om at Terra skulle dekke disse tapene, blant annet på grunn av villedende rådgivning og informering om investeringsproduktene og deres risikoprofil. Etter kredittilsynets tilbakekallelse av selskapets konsesjon, kulminerte dette i at Terra-gruppen 28. november 2007 begjærte oppbud i sitt meglerhus, Terra Securities ASA, som hadde stått bak salget av de sammensatte investeringsproduktene.

Det som i ettertid betegnes som «Terra-skandalen», har vakt særdeles mye oppmerksomhet, særlig i Norge, men saken har også blitt omtalt i utlandet (for eksempel av McCain i valgkampen i USA, se Flydal, 2008). Lignende saker har også blitt avdekket i andre land, blant annet i Australia. Dette har utvilsomt vist at det ikke bare er stor interesse for kommuners finansforvaltning, men også at finansforvaltning er et krevende område for kommunene, hvor de står overfor ulike ikke-trivielle utfordringer. På grunn av sakens omfang valgte Riksrevisjonen (2008) å granske måten Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) hadde håndtert Terra-saken på, særlig i forbindelse med det såkalte Vik-brevet ². Flere kritikkverdige forhold ble avdekket, også i instansen (KRD) som skal vurdere prinsipielle spørsmål om finansforvaltning m.m. Dette aktualiserer behovet for å sette kommuners finansforvaltning under lupen.

Vi har sett nærmere på utfordringer i kommuners finansforvaltning og diskuterer emnet ut fra en systemteoretisk tilnærming (vi kommer tilbake til dette under omtalen av perspektiver nedenfor). Datagrunnlaget vårt består av dokumentstudier av regelverk og rapporter som omhandler kommuner involvert i Terra-saken (Narvik, Rana, Hemnes), samt andre relaterte dokumenter (som forskrifter, finansreglementer, kommuneinterne reglementer, dokumenter vedrørende håndtering av finansforvaltning, m.m.). I tillegg har vi intervjuet personer i kommunal administrasjon - primært økonomisjefer og rådmenn / assisterende rådmenn - som er de som faktisk må forholde seg til ulike rammebetingelser, herunder interne og eksterne regler, tilknyttet hvordan finansforvaltningen bør eller skal gjennomføres. Vi konsentrerte oss om kommuner i Nordland, blant annet fordi

nordlandskommuner var mye omtalt i forbindelse med Terra-skandalen. Dermed var det også naturlig å tro at de hadde opplevd en rekke ulike typer utfordringer forbundet med sin utøvelse av kommunal finansforvaltning. En annen årsak til at vi valgte nordlandskommuner, er at flere av dem har betydelige kraftinntekter som, i henhold til de eksterne kravene, må forvaltes på en fornuftig måte. Vi inkluderte både mindre og større kommuner i vårt utvalg fordi de potensielt sto overfor ulike utfordringer, eksempelvis grunnet ulik tilgang på ressurser til å bedrive finansforvaltning. Våre intervjudata er basert på intervjuer med åtte personer fra fem ulike kommuner. Dette inkluderer fire økonomisjefer, én økonomimedarbeider, to rådmenn og én assisterende rådmann.

I fortsettelsen kommer vi litt inn på reguleringen av kommunal finansforvaltning i Norge, og vi angir ulike perspektiver på kommunal finansforvaltning, herunder utgangspunktet for studien, for deretter å beskrive funnene som har framkommet. Avslutningsvis diskuterer vi funnene og kommer med konklusjoner og forslag til videre forskning.

Regulering av kommunal finansforvaltning i Norge

Kommuneloven § 52³ og en tilhørende forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning pålegger norske kommuner å bedrive (aktiv) finansforvaltning. Blant annet skal kommunene utarbeide et finansforvaltningsreglement som legger føringer for valg av plasseringer, risikoprofil m.m. Loven forbyr kommuner og fylkeskommuner å utsette seg for «vesentlig finansiell risiko». Gjeldende forskrift er fra 2001, men en ny forskrift ble sendt ut på høring høsten 2008 på bakgrunn av Terra-saken. Den nye forskriften skal gjelde fra 1. juli 2010. Den nye forskriften presiserer noen av de gamle bestemmelsene samtidig som den gir enkelte nye. Det stilles nå krav om at finansforvaltningsreglementet skal vedtas minst én gang i hver kommunestyreperiode. Det skal rapporteres to ganger i året, og forskriften nevner spesifikt 13 forhold som er et minimum for hva som skal omtales i disse rapportene. Det presiseres at forvaltning og rutiner må tilpasses egen kunnskap og forståelse av finans og risikovurdering samt forskjellen mellom å konsultere rådgivere og «selgere» av finansielle produkter.

For mange kommuner dreier finansforvaltningen seg om beskjedne midler. Andre kommuner, som følge av størrelse, kraftinntekter⁴ m.m., har til dels betydelige midler som må forvaltes. Plasseringen av disse midlene - finansforvaltningen - har skapt ulike utfordringer for kommunene, og kan ses ut fra ulike perspektiver.

Ulike perspektiver på finansforvaltning

Finansforvaltning reiser spørsmål som er vanlig å finne i finansteori, herunder avveiningene mellom avkastning og risiko. Denne avveiningen har åpenbart ikke vært enkelt, noe som også har fanget medias interesse. Medias søkelys har primært vært rettet mot juridiske og politiske sider samt tapstørrelser og implikasjoner for lokale tjenestetilbud.

Finansforvaltning har imidlertid også blitt studert ut fra regnskapsfaglige vinklinger, eksempelvis hvorvidt kommuneregnskap er egnet til å rapportere om ulike typer finansielle instrumenter som benyttes (Mauland og Aastvedt, 2008). Denne tilnærmingen er både aktuell og et bidrag i en diskusjon om kommunal finansforvaltning. Vi argumenterer imidlertid for at det er av avgjørende betydning å kjenne til ulike utfordringer (blant annet rammebetingelser, organisatoriske forhold, m.m.) som kommunene står overfor - i bred forstand - i sin finansforvaltning. En slik kontekstorientert tilnærming gir innsikt i hvordan finansforvaltningen fungerer, og hvorfor den kan være krevende å håndtere. Denne tilnærmingen bidrar dermed til å rette søkelyset mot sentrale punkter man bør se nærmere på i videre diskusjoner av dette temaet, og ved eventuelle endringer av regulering og regler innenfor dette området. Vi har valgt en systemteoretisk tilnærming siden det gjør det mulig å analysere ulike elementer som inngår i finansforvaltningen, hvilke relasjoner som finnes mellom dem,

hvilke tilhørende egenskaper som finnes, og hva som er å anse som systemets grense (Elvenes, 2004). Dette materialet kan brukes til å diskutere både finansielle produkter, aktører og ulike normer som finnes vedrørende finansforvaltningen. Vi beskriver kort vår tilnærming til systemteori nedenfor.

Et system kan i enkel forstand sies å bestå av elementer og tilhørende relasjoner mellom elementene (se Jackson, 2003). Ifølge Elvenes (2004) kan slike relasjoner ta ulik form - de kan være absolutt nødvendige koblinger (også kalt symbiotiske), og de kan være produktive (også kalt synergetiske), men de kan òg beskrives som overflødige (det vil si redundante). Et system kan analyseres ut fra dets egenskaper (forbundet med elementer og relasjoner). I diskusjoner av et system er det dessuten nødvendig å diskutere systemets grense, for slik å avgrense hva som er innenfor og utenfor systemet. Her finnes ulike tilnærminger. Man kan blant annet vurdere hvorvidt ulike forhold evner å påvirke systemets elementer og relasjoner. Hvis det finnes påvirkningsmuligheter, kan man hevde at disse forholdene ligger innenfor systemets grense - det vil si at de er en del av systemet (se Elvenes, 2004, for en videre diskusjon). Vi kommer tilbake til vår systemtilnærming i diskusjonsdelen av artikkelen, men først følger en beskrivelse av og en diskusjon om ulike finansforvaltningsmessige utfordringer.

Nærmere innblikk i utfordringer forbundet med kommunal finansforvaltning

Beskrivelsen nedenfor er tematisk orientert og baserer seg på våre intervjuer og rapportene om Narvik, Rana og Hemnes (tekst i parentes representerer forfatterens tilleggs kommentarer og forklaringer til intervjuobjektens utsagn).

Kompetanse og nettverksbehov

Kommunal finansforvaltning er et komplisert område. Det kom blant annet til uttrykk på følgende måte:

«Vi mottar underveis-informasjon om utviklingen for våre plasseringer, slik at vi hele tiden vet 'staa'. Det kan dog være utfordrende å forstå det som står i disse rapportene, da det er nokså 'teknisk' - et eget 'språk'.»

Dette var tilsynelatende ikke bare begrenset til å gjelde overfor kommunene, jf. utsagnet nedenfor:

«Av og til virker det som om selgerne selv ikke alltid forstår det de selger. For eksempel dersom vi etterspør mandatet som ligger til grunn for plasseringene, så er det flere (av forvalterne) som ikke kan vise til dette.»

Kompetanse er følgelig en stor utfordring for kommunene, noe som også underbygges av følgende sitat:

«Kompetanse er en viktig utfordring, både egen kompetanse, og ekstern kompetanse. Vi har etablert nettverk med andre kommuner for å ha andre å diskutere med. I tillegg har vi en rådmann som er veldig interessert i finansforvaltning.»

Følgende utsagn, som relaterer seg til kompetanse og utbytte av relasjoner, ble også fremmet:

«Det var mye jobb med å revidere det gamle regelverket i 2007. Vi fikk flere innspill fra andre, herunder både råd fra revisjonen og finansrådgivere.»

Sitatet ovenfor viser at ikke bare egen intern kompetanse er viktig, men også muligheten for å kunne trekke på andres kompetanse, noe som i praksis vanligvis skjer via faglige nettverk.

Kompetanseutfordringen kommer også fram fra de to neste sitatene, men her relateres kompetanse og

kompetansekrav til de som har overordnet ansvar for kommunene og styringen av disse, nemlig (blant andre) fylkesmennene, men også staten (via departementsnivået):

«Kanskje fylkesmannen bør ha en mer overvåkende funksjon enn det han/de har hatt.»

«Vi har ikke alltid tilgang på kompetanse for å hjelpe oss i forbindelse med valg (av forvaltere). Slik kompetanse kunne for eksempel vært hos fylkesmannen. Nå bruker vi i hovedsak egen kompetanse, og noe bistand fra kommunerevisjonen eller eksterne personer/forvaltere vi har tillit til.»

Kommentarene om fylkesmannen som en potensiell kompetansekilde, antyder at de som ble intervjuet i dette tilfellet, ikke helt følte at det alltid var mulig å støtte seg til sin respektive fylkesmann i ulike spørsmål om finansforvaltning. Det kan også se ut til at en tilsvarende oppfatning fantes om departementsnivået. Et annet poeng, som framkommer fra det siste sitatet, er at de som ble intervjuet, har støttet seg til parter de har tillit til. Det betyr at også tillit er et viktig stikkord.

Tillit til forvalterne?

Det er flere elementer ved tillit som vi ønsker å løfte fram. Behovet for tillit kommer imidlertid klart fram nedenfor:

«Ift. konkrete langsiktige plasseringer så foregår det ikke mye diskusjon hos oss - dette tar nemlig forvalterne seg av. Vi har samtidig mulighet for å kunne gå inn når vi vil og be dem om informasjon/statusrapportering. De rapporterer generelt til oss månedlig. Det er snakk om tillit. Vi legger oss ikke bort i deres daglige posisjoneringer, det skulle bare mangle.»

Tillitsforholdet er imidlertid ikke helt entydig. For eksempel ble det, under intervju med flere av personene, trukket fram at den respektive kommunen bevisst hadde valgt å forholde seg til flere forvaltere for slik å redusere forvalterspesifikk risiko. I tillegg ble også andre risikoelementer trukket fram. Noen framstilte dette slik:

«Rent generelt har vi ikke aksjer. Det er kun politiske aksjekjøp dvs. for å ha eierskap. Vi vurderer geografisk spredning, og prioriterer også å ha ulike forvaltere . (pga. forvalterspesifikk risiko). Vi har likevel andeler av aksjer som inngår i porteføljen til enkelte fond. De produktene vi sitter med har da så lav aksjeandel at de ikke bryter våre grenser. Vi er også opptatt av å unngå å måtte tvangs selge fordi det går dårlig. Vi følger jevnlig opp den ulike prosentvise risikoen på ulike produktgrupper. (Vårt fokus blir dermed på) risiko og likviditet, og å kunne forstå det som tilbys. Spredning er et tilleggskriterium . pga. reglene i finansforvaltningen. I tillegg kommer etiske retningslinjer.»

Utsagnet ovenfor representerer tiltak for å redusere risikoen for tap på risikoutsatte posisjoner, noe kommunene også er forpliktet til å vurdere i henhold til eksterne regler. Imidlertid har flere kommuner slitt på dette punktet. Om Narvik, Hemnes og Rana påpekes det at de stolte for mye på Terra Securities som rådgiver - og at de ikke så deres rolle som selger (KPMG, 2008; PwC, 2008; Indre Helgeland kontrollutvalg 2008). KPMG sier om Narvik kommune at de har «nærmest ukritisk stolt på Terras vurderinger og råd». Kommunene kontaktet da heller ikke andre med kompetanse på finansforvaltning for å kvalitetssikre vurderingene til Terra. Noen eksempler: Rana kommune hadde en intensjonsavtale med Terra fra 2001 om konfidensialitet som ga Terra enerett på rådgivning. Dermed ble de kolossale meglermarginene verken synliggjort eller justert. Rana kommune betalte i 2007 ubevisst 6,4 mill. kr til Terra i meglerprovisjon (PwC, 2008). Hemnes kommune inngikk en svært ugunstig låneavtale for å finansiere plasseringene, som neppe ville overlevd en nærmere granskning. Denne dårlige lånerenten gjorde meravkastning på plasseringen nærmest umulig (Indre Helgeland kontrollutvalg, 2008). Intervjudata så vel som dokumentene viser (jf. nedenfor) at kommunene har ulike normer å forholde seg til i finansforvaltningen.

Interne og eksterne normer

Til tross for intensjonen i lov og forskrift om at kommunale midler kan plasseres for å få meravkastning utover banksparing, er det også andre forhold som virker styrende på finansforvaltningen. Et slikt begrensende forhold er hva man kan kalle sektorspesifikke normer for finansforvaltningen:

«Offentlige midler skal man ikke spekulere med (i negativ forstand). Det er likevel aksept for å ta en viss risiko, innenfor fastsatte rammer i kommunens finansforvaltningsreglement. Også banksparing innebærer jo tross alt en viss risiko. Vi har valgt denne linjen fordi vi har en tro på at det å ta litt risiko på sikt skal gi en positiv avkastning. Vi kunne kanskje ha ansatt en egen finansforvalter - det er jo snakk om store summer, men vi har tillit til våre forvaltere.»

Andre normer som kan legge spesielle restriksjoner på finansforvaltningen, ble også nevnt:

«Vi er opptatt av å unngå å overraske (politikere) negativt, da er det bedre å være litt forsiktig og heller forutsette lavere, men sikrere avkastning. Det er generelt lav toleranse for tap innen (den kommunale) finansforvaltningen.»

«Det ble bestemt av politikere at visse midler skulle være en svært likvid plassering. Da lå det nesten i kortene at det skulle være bankinnskudd.»

De to utsagnene ovenfor dreier seg om uformelle normer i finansforvaltningen. En viktig del av en kommunes formaliserte og internt styrende normer er dens finansforvaltningsreglement:

«Mange vil si at et finansforvaltningsreglement er veldig rundt formulert. Det er likevel veldig viktig at eierne av kapitalen har satt en ramme og gitt klare meldinger om hvordan dette skal skje. I vårt tilfelle har kommunestyret satt klare rammer for de som i det daglige sitter og forvalter.»

Nettopp det å være tydelig i finansreglementet, å forankre det politisk og å gjøre det så enkelt som mulig, og dessuten fordelen med å gjennomgå det jevnlig, ble nevnt av flere vi intervjuet:

«Siste justering av finansforvaltningsreglementet vårt ble gjort sommeren 2008. Det ble ikke foretatt vesentlige endringer fra forrige reglement av 2001. Det var behov for å gjøre finansforvaltningsreglementet tydeligere og enklere. Samtidig . var det et behov for å få det forankret i nåværende politiske situasjon.»

I et annet intervju ble også lignende forhold nevnt i tillegg til behovet for å justere finansreglementet i henhold til egne erfaringer med forvaltningen:

«Vi synes det er klarhet nå, internt, siden vi nylig har gjennomgått regelverket. Det er viktig å ta hensyn til erfaringer fra egen praksis. Vi har vært opptatt av at finansreglementet skal være rimelig klart og ikke altfor komplisert, slik at også politikere kan forstå det.»

Samtidig ble betydningen av å unngå overregulering påpekt:

«Blir det for detaljert så blir det lite brukervennlig. Det blir en avveining mellom å være tydelig vedrørende rammene og det å ha et handlingsrom.»

Nettopp det å definere et passende handlingsrom har vist seg å være meget krevende. Finansreglementet er ment å gi retningslinjer om finansforvaltningen, men det er ikke gitt at dette overholdes. Ulike rapporter (Indre Helgeland kontrollutvalg, 2008; KPMG, 2008; Kredittilsynet, 2007; PwC, 2008) fastslår at enkelte kommuner, ved å utsette seg for «vesentlig finansiell risiko», brøt kommuneloven og egne finansreglementer med plasseringene i CDO-er. Videre har reglementenes øvre grense for hvor mye av de forvaltede midlene som kan plasseres i obligasjonsfond, blitt ignorert.

Flere kommuner endret også finansreglementet sitt i «hui og hast» på grunn av avtalene med Terra.

Terra dikterte nærmest hvordan reglementene burde endres (tilfellet med Rana kommune er nevnt i PwC, 2008). Således utspilte finansreglementet delvis eller helt sin intenderte rolle som «rettesnor» i vurderinger av finansielle plasseringer.

Ulike parter vil også på andre måter kunne påvirke kommunenes finansforvaltning. Et sentralt element i så måte er medias søken etter å avdekke forskjellige forhold:

«Media ringer noen ganger, og stiller et spørsmål: 'Hvor mye har dere tapt'? De er mest interessert i sensasjoner.»

Tilsvarende refleksjoner ble fremmet i et annet intervju:

«Det første vi tenkte på vedrørende dette spørsmålet (om utfordringer forbundet med kommunal finansforvaltning) gjelder forholdet til media. Etter oppslagene i det siste (tilknyttet overskrifter om tap på kommunens plasseringer) . har vi hatt stor pågang fra media.»

Selv om flere intervjuobjekter anså medias søkelys som utfordrende, ressurskrevende og frustrerende, vinklet også noen dette positivt. Terra-saken ble nemlig vurdert til også å innebære fordeler, riktignok i tillegg til ulike utfordringer, delvis avhengig av kommunens interne rutiner i finansforvaltningen. En kommenterte dette slik:

«Terra-saken har vært positiv i den forstand at vi nå er mer på tå hev (dvs. oppmerksomme på potensielle feiltrinn som kan begås). Det er jo mange som ringer til kommunen, nærmest daglig, og kommer med henvendelser om finansiell rådgivning og hjelp. Jeg har lært meg til å aldri hive meg på de innspillene de eksterne tilbyderne kommer med. Vi må styre og initiere prosessen selv.»

Dette bringer oss inn på neste tema, nemlig utviklingen i finansmarkeder og behovet for en nøktern tilnærming.

Utviklingen i finansmarkeder og behovet for en nøktern tilnærming

I et annet intervju ble følgende vurderinger fremmet, herunder om hvordan man forholder seg til slike eksterne henvendelser:

«Hvis en ser på typer (av) finansielle produkter så har også antallet av disse økt den senere tid. Det er et bredt spekter av grupper/aktører vi får henvendelser fra. Vi gjør ikke valg (mellom eksterne miljøer) uten at vi henter inn råd og tilbud fra flere ulike aktører. Ellers stiller vi alltid krav om enkelhet, dvs. at vi forstår produktet.»

Dette utsagnet og sitatet nedenfor illustrerer behovet for en nøktern holdning og kritisk orientering i utøvelsen av finansforvaltningen:

«En utfordring er også å estimere avkastningen for neste års budsjett. Vi har pleid å budsjettere med god avkastning ift. driften. Vi har så sent som i 2008 budsjettert med avkastning på de langsiktige midlene. I 2009 legger vi nå opp til ikke å budsjettere med finansinntekter i form av gevinster på usikre (dvs. risikofylte) finansielle plasseringer.»

Intervjuobjekter i noen kommuner trakk også fram at finansreglementet kunne være hemmende, og utdatert, og så derfor behov for å gjøre endringer. En forklarte dette slik:

«Finansreglementet . har vært korrigert tre ganger - men ikke siste året. Siste endring var i 2007. Endringene er foretatt for å tilpasse dem til nye produkter, samt tilpasse dem til grenser vedrørende plasseringer i ulike klasser. Vi var litt forsiktige i 2003. Men med 'gode år' i starten fra 2003, fikk vi 'blod på tann' - og ble dermed mer aktive. Da ble det gjort endringer i reglementet.»

I fortsettelsen diskuteres ovennevnte utfordringer ved kommunal finansforvaltning ut fra vår systemteoretiske tilnærming.

Videre diskusjon og analyse

Vår systemteoretiske tilnærming består av elementer ved finansforvaltningen og tilhørende relasjoner, egenskaper og grensetrekning, og kompleksitet blir en viktig del av diskusjonen. Vi starter med å analysere finansielle produkter som systemets elementer for deretter å betrakte elementene for å være aktørene som er involvert i finansforvaltningen. På den måten vil en systemteoretisk diskusjon kunne bidra til å synliggjøre kompleksiteten i finansforvaltningen, vurdert som et system.

Analyse av finansielle produkter som systemets elementer

Man kan starte med å se på forvaltningen av en kommunes balanseposter, herunder hvordan eiendelene skal plasseres i ulike produkter som aksjer, obligasjoner m.m. Det stopper imidlertid ikke der. Elementer i finansforvaltning kan i tillegg inkludere en kommunes gjeldsposter - enten separat eller som en del av en totalpakke, hvor også eiendeler inngår. Ytterligere dimensjoner er ikke bare mulige, men tok også form i Terra-saken. Man valgte nemlig å selge ikke-balanseførte verdier, det vil si framtidige kraftinntekter, og benytte nåverdien som ble utbetalt, som et element i finansforvaltningen. Til sammen ble det så mange finansielle elementer involvert i Terra-kommunenes finansforvaltning at det hele ble meget komplisert og vanskelig å forstå. Forholdet ble ytterligere forverret av at det fantes en rekke relasjoner mellom disse finansielle produktene som bidro til å forsterke kompleksiteten og utfordringene i finansforvaltningen.

Relasjoner mellom de finansielle produktene

Ulike kompliserte relasjoner tilknyttet de finansielle produktene skapte problemer for kommunene. Risikoen med CDO-ene var særlig knyttet til likvidering (oppløsning) av obligasjonen. Likvidering kunne inntreffe når det oppsto en forhåndsdefinert «kreditthendelse», som mislighold av lån eller fall i markedsværdien av pantet og referanseporteføljen under 55 % av den opprinnelige hovedstolen. Imidlertid var det svært vanskelig å få oversikt over disse kreditthendelsene. Relasjonene (eller koblingene) her representerte opplagt store utfordringer. Dessuten viste det seg vanskelig å håndtere relasjonen mellom de finansielle produktene (det vil si deres relative vektning i forhold til hverandre) på den ene siden og tilhørende forhåndsdefinerte grenser (angående vektningen av ulike finansielle produkter) i kommunenes finansreglement på den andre. Utviklingen i finansmarkedene ble derfor mer styrende for kommunenes finansforvaltning enn det som antakelig var intendert og forutsett. Eksempelvis medførte dette at dynamikken i finansmarkedene har styrt kommunale finansplasseringer, og regelverk, og ikke motsatt.

Relasjoner mellom finansielle produkter kan analyseres ut fra om de er symbiotiske, synergetiske eller redundante. Siden dette blir en unødig teknisk diskusjon, og på grunn av plassbegrensning, konstaterer vi kun at dette er forhold som ikke er blitt viet tilstrekkelig oppmerksomhet i kommunal finansforvaltning. Et sentralt stikkord i så måte er sikringsaktivitet (hedging), som i mange tilfeller vil være en nødvendig del av risikostyringen (jf. symbiotisk relasjon) når man har utsatt seg for risiko via flere ulike finansielle produkter. Her har tilsynelatende tilliten vært for stor og selvstendig granskning fra flere kommuners side for mangelfull i forbindelse med hvorvidt ulike plasseringer/produkter forsterket eller reduserte den samlede risikoen.

Egenskaper tilknyttet finansielle produkter og deres relasjoner

Sentrale egenskaper ved finansielle produkter omhandler deres avkastningsmuligheter, risiko, likviditet, tidshorisont m.m. Her kan det stilles spørsmål ved om noen av produktene, særlig relasjonene mellom produkter i en samlet plasseringspakke, er såpass kompliserte og krevende å

vurdere at de er uegnede for kommunal finansforvaltning. Dette ble nemlig trukket fram i ulike granskningsrapporter som fulgte i kjølvannet av Terra-saken. Når det gjelder finansielle produkters egenskaper, er også tilhørende assosiasjoner av betydning. Våre intervjudata viser for eksempel at det finnes sektorspesifikke normer og assosiasjoner å ta hensyn til. Plasseringer kan dessuten være krevende i egenskap av hvilke underliggende selskaper m.m. de knytter seg til. Statens forvaltning av oljepengene har hyppig blitt kritisert på dette punktet. Kommunene risikerer fort å havne i samme situasjon. Under våre intervjuer ble for øvrig det å skulle gjøre etiske plasseringer nevnt som utfordrende.

Systemgrense tilknyttet finansielle produkter

Systemgrense har vist seg å være vanskelig å definere i kommunal finansforvaltning. Blant annet var normene uklare i forbindelse med dette temaet. Det ble for eksempel akseptert at finansforvaltning også kunne omhandle forskuttering av framtidige kraftinntekter. Og det har ikke vært tilgjengelig klare normer som regulerer om kun enkelte finansielle produkter eller hele spekteret som forvalterne ønsket å tilby, var aktuelle å ta i bruk.

Analyse av aktører som systemets elementer

Betraktningen av aktører som bestanddeler i et finansforvaltningssystem inkluderer for eksempel kommuneadministrasjonen, politikere, forvaltere og rådgivere. Media har imidlertid også vist seg å være en betydningsfull aktør i kommunal finansforvaltning. Det var media som var hovedbidragsyter til å rulle opp Terra-saken. Vi kommer nærmere inn på tilhørende relasjoner, egenskaper og systemgrenser nedenfor.

Relasjoner mellom ulike aktører i finansforvaltningen

Flere intervjuobjekter omtalte medias rolle som marginal for deres vedkommende. Imidlertid påpekte flere at media ofte har et temmelig ensidig fokus på sensasjoner og kritikkverdige forhold. I så måte assosieres relasjonen til media som noe negativt og ressurskrevende. Behovet for å bruke tid på å oppklare tilhørende misforståelser blant politikerne, media, innbyggere eller andre melder seg gjerne raskt. På den annen side har media bidratt til å belyse hva som kan gå galt, og dertil medfølgende konsekvenser. Nettopp det har klare allmenntilgynlige fordeler som også flere intervjuobjekter trakk fram som positivt, ved at fokuset skjerpes og kompetansen økes.

Under intervjuene ble relasjonen mellom administrasjon og politikere framstilt som rimelig uproblematisk. Et noe annet bilde får man fra granskningsrapportene som har blitt offentliggjort fra enkelte kommuner. Det kan skyldes visse svakheter ved intervju som metode, men det kan også knyttes til hvorvidt ulike kommuner har hatt tilfredsstillende rutiner - på papiret så vel som i praksis. Behovet for å ha klare rammebetingelser ble imidlertid poengtert av de fleste intervjuobjektene, i tilknytning til eksterne forventninger, forskrifter etc. og i tilknytning til den enkelte kommunes (interne) finansreglement. Behovet for klarhet og god kommunikasjon i relasjonen til kommunens politikere ble også nevnt. Vi adresserer deler av dette nedenfor i diskusjonen av ulike egenskaper blant aktører og deres relasjoner.

Egenskaper ved aktører og deres relasjoner i finansforvaltningen

I empiribeskrivelsen viste vi at kompetanse er en meget sentral faktor i finansforvaltningen, og at kompetansebehovet er stort. Ulike forhold, som sektorspesifikke rammebetingelser (som å unngå negative overraskelser for politikerne), gjør dette ekstra krevende for kommunene. Dessuten, selv om kommunene erkjenner kompetansebehovet, er det ikke enkelt å gjøre noe med saken. Finansforvaltning er bare én av mange oppgaver for kommuneadministrasjonen. En vi intervjuet uttrykte dette slik: «Finansforvaltning er jo ikke det vi egentlig skal bruke tiden vår på.»

Samlet sett er tillit en avgjørende egenskap i aktørenes relasjoner - selve essensen i samarbeidet om

finansforvaltningen. På den annen side blir man veldig avhengig av tillit og sårbar for tillitsbrudd når tillit er til stede. Tillit framkommer derfor i høyeste grad som en symbiotisk relasjon i finansforvaltningen. Utfordringene i finansforvaltningen ble nok forsterket av at relasjonen mellom kommunen og dens forvaltere ble for gjensidig sårbar. Forvalterne ble veldig avhengig av kommunene for å skaffe seg inntekter og dermed veldig pågående. Det som ofte skjedde, og fortsatt skjer, er at forvaltere kontakter kommunene og gir dem tilbud, framfor at kommuner ved behov initierer relasjoner ved å henvende seg til forvaltere. Forvaltere så betydningen av å pleie kundekontakten og servicen vis-à-vis kommunene meget bra - noe som nok bidro til sterkere relasjoner, tillit og avhengighetsforhold. Våre intervjudata viser tydelig at flere kommuner vektla god service som noe meget viktig og positivt ved relasjonen til forvalterne. Det er naturlig og forståelig, men øker også risikoen for at man «senker guarden» og dermed ikke evner å opprettholde en tilstrekkelig kritisk holdning til nye ideer som presenteres.

Dette henspiller dessuten både på behovet for å være realistisk om hva som er oppnåelig avkastning, og på det å skille mellom tilfældigheter og flaks kontra dyktighet i finansforvaltningen. Behovet for en nøktern tilnærming til finansforvaltning ser ut til å være en sentral egenskap - og spesielt utfordrende i gode tider, hvor det er lett å gå i fellen og tro at oppnådd god avkastning den siste perioden nødvendigvis vil være oppnåelig også i kommende perioder. Det gjelder hva som er realistiske forventninger til avkastning over tid, samt hvordan dette skal innlemmes i den årlige budsjettprosessen. Kommuner som har budsjettert med avkastning, har da også gjort seg noen negative erfaringer på dette punktet.

Siden kommuner får hyppige henvendelser fra eksterne miljøer om ulike investeringspakker, blir gode interne rutiner (blant annet for å håndtere slike henvendelser) et viktig tiltak for å redusere risikoen for å inngå ufordelaktige investeringsavtaler. Diskusjonen videreføres nedenfor via bevisstgjøring av hvem man skal samarbeide med i finansforvaltningen.

Systemgrense tilknyttet aktører i finansforvaltningen

En utfordring for flere kommuner dreier seg om å avklare hvem som skal være med og styre finansforvaltningen. Forvalterne har definitivt vært en del av forvaltningssystemet, noe som i en del tilfeller kan ses på som uunngåelig når man ikke kun skal plassere midlene i bank. Kommuner kan ha behov for å utvide systemgrensene for hvem som er på finansforvaltningen. Flere nevnte nemlig opplevde fordeler ved å trekke på kompetanse i sine respektive nettverk i ulike spørsmål og problemstillinger om finansforvaltning. Kun intern kompetanse ser derfor ut til å være utilstrekkelig for mange kommuner. Samarbeid mellom kommuner, og opp mot kommunerevisjon og andre former for mer uavhengig rådgivning og diskusjonsfora, kan således være et viktig bidrag til kommuners finansforvaltningssystem.

Dette kan også bidra til at det blir utviklet veiledninger og standarder og/eller definert «beste praksis». Kommunenes Sentralforbund har vært involvert i et slikt utviklingsarbeid om kommunal finansforvaltning. Dette harmoniserer vel med våre funn og vil medvirke til å oppfylle visse behov som kommunene har i forbindelse med kompetanse, diskusjonspartnere etc. innen finansforvaltning.

Oppsummering

De empiriske funnene og den tilhørende systemteoretiske diskusjonen ovenfor gjør det klart at kommunal finansforvaltning er sammensatt, kompleks og avhenger av ulike faktorer. Følgende sitat fra et intervju viser dette:

«En utfordring for oss er at fagkunnskapen ift. detaljnivå er begrenset. Vi er derfor avhengig av å bruke utenforstående for å hjelpe oss. Det gjør det veldig viktig at vi har snakket igjennom dette (internt). En tilhørende utfordring er at dette nødvendiggjør at vi klarer å lage en klar ramme (dvs. premisser) tilknyttet finansforvaltningen som sikrer at det ikke blir utskeielser. Kommunestyret setter

grenser gjennom finansforvaltningsreglementet. Dette gir trygge rammer. Det er jo offentlig penger dette. Vi synes ikke vi kan ta stor risiko med pengene. Til syvende og sist så blir det likevel et spørsmål om tillit mellom oss og de som forvalter kapitalen.»

Sitatet illustrerer en opplevd sammenheng mellom blant annet kompetanse, intern bevissthet/konsensus samt nødvendigheten av klare rammebetingelser og tillit. Noe lignende ble også påpekt under et annet intervju:

«Det (dvs. finansforvaltningen) blir da avhengig av kompetanse, tid, interesse (etc. for temaet).»

På den måten blir også finansforvaltningen (vurdert som et system av ulike aktører) meget sårbar for egenskapene til systemets elementer, nærmere bestemt aktørens personlige egenskaper. Det knytter seg i første omgang til kommuneadministrasjonen, som har som arbeidsoppgave å besørge forvaltningen. Imidlertid viste Terra-saken tydelig hvor sårbar også finansforvaltningen er for egenskaper ved samarbeidspartnere - enten de kalles eller betraktes som forvaltere eller rådgivere. Hvor preget av tillit disse relasjonene er, representerer en helt essensiell faktor i mange av de problemene som dukket opp.

Funnene våre angir for øvrig følgende forhold som meget sentrale - enten dette betraktes som «lærepenger» eller generelle kjennetegn tilknyttet kommunal finansforvaltning:

- . Kommunenes kompetanseutfordring og behovet for tillit står sentralt.
- . Det er behov for klare rammebetingelser.
- . Gode interne rutiner er avgjørende.
- . Behovet for en nøktern tilnærming til finansforvaltningen er vesentlig.
- . Kommuners finansforvaltningsreglement fungerer ikke alltid etter intensjonen.

Konklusjoner og forslag til videre forskning

Vi har identifisert ulike utfordringer i kommunal finansforvaltning. Våre funn viser at dette blant annet gjelder kommunenes kompetanse - dertil behovet for klare retningslinjer og regler, men også relasjonen til utenforstående. Sistnevnte inkluderer samarbeidspartnere og tilhørende tillitsproblematikk, men også relasjonen til andre offentlige enheter og nivåer (for eksempel fylkesmannen) samt media. Siden kommunal finansforvaltning er både sammensatt og kompleks, fordrer det en nøkternhet i måten man forholder seg til forvaltningen og de tilhørende resultatene på. Dette blir viktigere jo større kompetanseutfordringer kommunen står overfor. I tillegg later det til å være visse sektorspesifikke normer med hensyn til håndteringen av finansforvaltningen, hvilket de involverte i finansforvaltningen må forholde seg til. Disse funnene bidrar til en bedre forståelse av utfordringer i kommunal finansforvaltning. Imidlertid er det også av interesse å belyse implikasjoner av disse funnene.

En implikasjon av behovet for klare rammebetingelser og gode rutiner er at jevnlige reguleringsendringer innenfor finansforvaltningsområdet er fordelaktig. Det er ikke ukontroversielt, særlig fordi forskningslitteratur argumenterer både for og imot regulering som et verktøy for å skape forbedringer i «krisesituasjoner» (sammenlign for eksempel Chabrak og Daidj, 2007; McMillan, 2004; Rezaee, 2005). Våre funn viser imidlertid at kommunal finansforvaltning, blant annet som en følge av å være preget av stor kompleksitet og endring, kan oppnå positive effekter av regulering, debatt og bevisstgjøring av praksis. Det bidrar nemlig til å sikre at reglene på området er oppdatert og tilpasset dagens utfordringer. At endring (tilsynelatende) ble opplevd som nødvendig, synliggjøres ved at en ny forskrift om kommunal finansforvaltning er besluttet innført f.o.m. 1. juli 2010. Forskriften fanger opp deler av utfordringene vi har diskutert i artikkelen, likevel primært begrenset til den systemtekniske delen av finansforvaltningen som omhandler finansielle produkter som systemets elementer. Det gjenstår fortsatt mye arbeid i tilknytning til den menneskelige siden av finansforvaltning (der aktører betraktes som systemets elementer), blant annet i forbindelse med

kompetanse og atferdsmessige forhold som omgåelse av systemer/kontroller og en tilsynelatende risiko for å bli revet med av periodisk suksessfylt finansforvaltning.

Blant annet på grunn av kompetanseutfordringen i kommuner innenfor finansforvaltningsområdet og dynamikken i finansmarkedene vil en praktisk tilnærming være å satse mer på å utvikle anbefalinger og/eller en form for standarder om kommunal finansforvaltning, å la en form for «beste praksis». Det vil dessuten være naturlig at et slikt arbeid ikke bare fokuserer på selve finansforvaltningen, men også på rapporteringssiden, inkludert regnskapsmessig håndtering. En slik satsing vil kunne gjøre det lettere for kommunene å få veiledning, jevnlig oppdatering og faglig utvikling så vel som et mer organisert diskusjonsforum innenfor finansforvaltningsområdet. Slik vil det faglige innholdet i finansforvaltningen bli mer dynamisk. Endringer i regelverk eller anbefalinger gjør at aktørene i større grad vil gjennomgå sin praksis og egne regelverk - noe de selv påpekte som nyttig og kompetansehevende. Det foreligger likevel en klar utfordring tilknyttet det å unngå å overregulere finansforvaltningsområdet. Man står derfor overfor en vanskelig avveiningssituasjon som fordrer kostnad-nytte-vurderinger.

En systemteoretisk tilnærming kan imidlertid danne et utgangspunkt og bidra til å gi ideer om hvordan risikoen for gjentakelse av slike forhold kan reduseres. Det vil da kunne være en diskusjon om hvilke elementer som bør/skal inngå i forvaltningen, og hvilke relasjoner som skal etableres mellom dem, herunder en nærmere gjennomgang av hvorvidt, og i hvilket omfang, de bør/skal være kun symbiotiske, synergetiske eller også redundante. Sistnevnte kan vise seg å være nødvendig dersom man ønsker bedre systemkontroll med den kommunale finansforvaltningen. Det faller imidlertid utenom denne artikkelen å gjennomføre en nærmere diskusjon av hvordan kommunal finansforvaltning i detalj bør konstrueres og bedrives. Imidlertid utgjør den et godt grunnlag for videre diskusjoner om og forskning på dette temaet.

Funnene i denne studien leder dessuten fram til flere andre forslag til videre forskning. Kommunenes kompetanse og håndtering av relasjonen til forvaltere innenfor finansforvaltningsområdet, blant annet betydningen av tillit, er sentrale områder som bør studeres nærmere. Noen eksempler: Hvordan skapes slik tillit, hvor sentral er den for selve finansforvaltningen, og hva innvirker på selve tillitsforholdet? I tillegg kan man studere andre personer og dimensjoner av den kommunale finansforvaltningen. Det vil for eksempel være av interesse å intervjuer også ulike lokalpolitikere - som er de overordnede beslutningstakerne og ansvarlige for finansforvaltningen i den enkelte kommune, for å lære mer om deres betraktninger om kommunal finansforvaltning. Det er også rom for flere studier med en regnskapsmessig vinkling på hvordan kommunene rapporterer og informerer om sin finansforvaltning: I hvilken grad og form rapporterer kommuner om risiko tilknyttet finansielle plasseringer? Er det store variasjoner mellom ulike kommuner i den regnskapsmessige håndteringen? Samsvarer regnskapspraksis med kommunale regnskapsprinsipper? Dette kan da sammenlignes med andre studier innenfor regnskap, som Falkman og Tagesson (2008). Slik forskning vil bedre forståelsen av hvilken informasjonsverdi kommunale regnskaper gir om finansielle investeringer. Videre studier kan også undersøke nærmere hvor sensitiv kommunenes økonomi er for resultatene av den kommunale finansforvaltningen. I tilknytning til dette temaet vil det også være relevant å studere nærmere hvilken avkastning kommunene har oppnådd på sine plasseringer, og hvordan dette står i forhold til den tilhørende risikoen på deres finansielle plasseringer. Forskningsoppgavene er derfor mange, og behovet er stort. Stor er også betydningen av økt kunnskap om kommunal finansforvaltning.

Noter

- 1: *Se Andresen og Gerdrup (2004) for en oversikt over denne type finansielle instrumenter.*
- 2: *Vik-brevet fra 2002 åpnet for at kommuner kunne selge framtidige kraftinntekter (og dermed benytte disse til å investere i finansielle produkter).*

- 3: Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 52 nr. 2.
- 4: Kraftkommuner kan motta engangsbeløp i forbindelse med utbygginger, og de har årlige inntekter av konsesjonskraft, konsesjonsavgift, naturressursskatt og eiendomsskatt.

Referanser

- Andresen, I. og K.R. Gerdrup (2004). *Kredittrisikooverføring, Penger og Kreditt* 4.
- Chabrak, N. og N. Daidj (2007). *Enron: Widespread Myopia. Critical Perspectives on Accounting* 18, 539-557.
- Elvenes, E. (2004). *Kompleksitet i prosjekter - forslag til tiltak basert på systemteori. Magma* 8, 39-50.
- Falkman, P. og T. Tagesson (2008). *Accrual accounting does not necessarily mean accrual accounting: Factors that counteract compliance with accounting standards in Swedish municipal accounting, Scandinavian Journal of Management* 24, 271-283.
- Flydal, E.F. (2008). *Her diskuterer presidentkandidatene Terra-skandalen. Dagbladet.no* (31.1.), <http://www.dagbladet.no/nyheter/2008/01/31/525488.html>
- Indre Helgeland kontrollutvalg (2008). *Rapport om «Terra-saken» i Hemnes kommune.*
- Jackson, M.C. (2003). *Systems thinking: Creative holism for managers. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.*
- KPMG (2008). *Vurdering av Narvik kommunes beslutningsprosesser, vedtak og oppfølging i «Terrasaken».*
- Kredittilsynet (2007). *Brev av 27.11.2007 om tilbakekallelse av konsesjon til Terra Securities ASA.*
- Mauland, H. og A. Aastvedt (2008). *Finansielle instrumenter i kommuneregnskapet, Revisjon og Regnskap* 2.
- McMillan, K.P. (2004). *Trust and the virtues: A solution to the accounting scandals? Critical Perspectives on Accounting* 15, 943-953.
- PwC (2008). *Granskningsrapport. «Terra-saken» i Rana kommune.*
- Rezaee, Z. (2005). *Causes, consequences and deterrence of financial statement fraud. Critical Perspectives on Accounting* 16, 277-298.
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøking av behandling og oppfølging av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet («Terra-saka»).* Dokument nr. 3:11 (2007-2008). Oslo