

Kommunal finansforvaltning etter Terra-skandalen:

Overraskende lite endringer

Frode Kjærland og Levi Gårseth-Nesbakk

Frode Kjærland, førsteamanuensis ved NTNU Handelshøyskolen, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, E-post: frode.kjarland@ntnu.no

Levi Gårseth-Nesbakk, førsteamanuensis Handelshøgskolen ved Nord universitet, E-post: levi.garseth-nesbakk@nord.no

Denne studien undersøker kommunal finansforvaltning i kjølvannet av Terra-skandalen. To spørsmål besvares. Først: Hva var den regulatoriske responsen fra norske myndigheter på skandalen? Deretter: Hvilke forebyggende tiltak har kommuner iverksatt for å unngå en lignende skandale i framtiden? Den regulatoriske responsen på Terra-skandalen var begrenset og fordret få og små endringer i kommunene. Kommunene har gjennomført overraskende få tiltak for å kvalitetssikre sin finansforvaltning. Noen større kommuner har forsøkt å bygge opp mer kompetanse eller forbedre sine internkontrollsystemer. Mindre kommuner er mer avhengige av at enkeltpersoner ivaretar finansforvaltningen på en ansvarlig måte og er derfor sårbare for nye lignende hendelser i framtiden.

Nøkkelord

Terra-skandalen, kommunal finansforvaltning, regulatorisk respons

Innledning

Terra-saken har av forståelige grunner fått betydelig oppmerksomhet. Mot slutten av 2007 ble det klart at åtte norske kommuner hadde investert nærmere 1,5 mrd. kroner i kompliserte finansielle produkter, såkalte CDO², som på kort tid mistet mye av sin verdi. Kommunene Narvik, Rana, Hemnes, Hattfjelldal, Bremanger, Vik, Haugesund og Kvinesdal hadde i varierende grad plassert midler i disse finansielle instrumentene, finurlig konstruert på Wall Street, og tapte i gjennomsnitt ca. 75 % av sine investeringer (nesten 1,1 mrd. kr).

Denne saken satte kommunal finansforvaltning på kartet, også innen forskning. Selv om det er eksempler på lignende internasjonale skandaler, som i Orange County, CA, og Jefferson County, AL (se Stalebrink og Sacco, 2006; Elson og Dinkins, 2009; Howell-Moroney og Hall, 2011), representerte Terra-saken noe spesielt, både i kraft av størrelsen på beløpene, finansieringen og kompleksiteten i finansproduktene som kommunal sektor her hadde gått inn i. Saken har også i noen grad blitt studert av internasjonale forskere (Aalbers, 2009; Pani og Holman, 2014) i tillegg til at internasjonal presse har viet den oppmerksomhet (Financial Times, 2007; Guardian, 2008; New York Times, 2007).

Det nærmer seg nå 10 år siden denne saken dominerte norske medier en høst og en vinter i 2007–08. Det er dermed passende å spørre: Hva har norske myndigheter gjort for å unngå at slike skandaler kan hende på nytt? Eller sagt annerledes; hvilke reguleringer og systemer er innført i så henseende? Dette er særlig interessant siden Norge tidligere er omtalt som svært forsiktig med å implementere reformer i offentlig sektor (Mellempvik og Pettersen, 1998). Et annet spørsmål som også er betimelig: Hva har norske kommuner selv gjort for å forebygge tilsvarende hendelser? Sistnevnte spørsmål er også relevant i forhold til diskusjonen om profesjoners (som kommunalt økonomiansvarliges) ansvar (McMillan, 2004).

Denne artikkelen svarer på disse spørsmålene i den hensikt å belyse om dette var en engangshendelse eller om vi kan oppleve tilsvarende situasjoner i fremtiden. Artikkelen er strukturert på følgende måte: Først beskrives en kortversjon av skandalen, så fremhever vi relevant litteratur om regulatorisk respons på skandaler. Deretter presenteres en del empiri, både fra offentlige dokumenter og undersøkelser om kommuners egne tiltak, mens vi til slutt drøfter og konkluderer i forhold til forskningsspørsmålene.

Terra-skandalen

Noen norske kommuner har betydelig høyere frie inntekter enn andre kommuner. Som oftest skyldes dette tilstedeværelse av vannkraftproduksjon. Dette gir kompensasjon i form av bl.a. konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eiendomsskatt (Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), 2006), noe som gir et betydelig finansielt handlingsrom for noen kommuner. Tidlig på 2000-tallet gjorde de involverte kommunene avtaler med Terra Securities ASA (heretter Terra) om samarbeid vedrørende finansielle forhold. I starten gjaldt dette tradisjonelle investeringsprodukter (som aksjer), men etter hvert ble dette reinvestert i ulike finansielle instrumenter. I 2004–05 ble det investert i en såkalt CLN-obligasjon. I 2005–06 rekonstrueres denne til en CDO¹ – en pantsatt gjeldsforpliktelse som utstedes med sikkerhet i en underliggende portefølje av lån, for eksempel boliglån. I juni 2007 kommer en ny rekonstruksjon. Dette var til en CDO² (som har andre CDOer som underliggende) som var koblet til amerikanske kommunefond. Her forelå en klausul om at kommunene måtte innbetale millionbeløp som en sikkerhetsstillelse for å unngå tvangssalg av plasseringene dersom verdien falt under 55 % av pålydende beløp (for flere detaljer, se Hofstad, 2008).

Allerede i august 2007 falt verdien under 55 % av den opprinnelige hovedstolen, noe som trigget garanti-innbetalinger (parallelt med en gryende turbulens i det amerikanske boligmarkedet som ledet opp til at krisen ble et faktum i 2008). Dette ble imidlertid ikke kjent før skandalen ble offentlig gjennom *Finansavisen* 31. oktober 2007 (når kommunevalget i september samme år var over) (Hofstad, 2008). Nyheten spredte seg til aviser rundt om i Norge, og kommunal finansforvaltning dominerte mediene for en lang periode. Tabell 1 gir en oversikt over de åtte kommunene som var involvert i Terra-skandalen og oppgir deres størrelse (målt i antall innbyggere og totale inntekter), det investerte beløpet og (de fryktelige) tapene.

Kommune	Innbyggere (01.01.2008)	Inntekter 2007 (NOK mill.)	Investert beløp (Per 2008) (NOK mill.)	Tap (Per 2008) (NOK mill.)
Rana	25 092	1290	299	225,5
Narvik	18 384	1060	242	188,3
Hattfjelldal	1 463	140	103	85
Hemnes	4 478	345	84	69,4
Bremanger	3 894	280	350	235
Haugesund	32 956	1610	224	130
Vik	2 809	195	149	145
Kvinesdal	5 629	350	43	21,5

Tabell 1 Deskriptiv statistikk om kommunene involvert i Terra-skandalen.

I kjølvannet av skandalen ble det raskt fremmet krav om etterforskning.

Granskningsrapportene som etter hvert kom (som KPMG, 2008; KRYSS-revisjon, 2008; Indre Helgeland kontrollutvalg, 2008; PwC, 2008), påpekte at de involverte kommunene hadde brutt nasjonale lover og forskrifter, samt deres egne finansforvaltningsreglement. Et eksempel: Narvik vurderte ikke hvorvidt Terras investeringsforslag var i tråd med eget

reglement. Dermed brøt de dette reglementet både i forbindelse med investeringene i 2005 og 2007. Det samme gjaldt Rana. I desember 2002 endret de sitt eget reglement for å tillate investeringer i utenlandske renteinstrumenter. Dette innebar eksponering mot valutarisiko, noe som var i strid med kommunelovens § 23. Alle de åtte Terra-kommunene lånte penger for å gjennomføre sine investeringer, noe som ikke er tillatt i henhold til kommunelovens § 50². Noen av kommunene hadde også betalt høye og kamuflerte honorarer til Terra, som i bunn og grunn gjorde det nesten umulig å tjene på investeringene. Dette viser at ikke bare hadde kommunene investert i kompliserte finansielle produkter, men også at de ikke forsto produktene korrekt. Enda verre, under debattene i etterkant av granskingsrapportene, hevdet flere av politikerne at de aldri var blitt konsultert eller involvert i beslutningsprosessene fram til investeringene.

Regulatorisk respons på skandaler

Ball (2009) og Hart (2009) diskuterer reguleringsregimer som svar på skandaler i dette årtusen (som Enron og WorldCom). Et typisk regulatorisk svar er å styrke kontrollene og å sette opp systemer for å forebygge, avdekke og straffeforfølge enkeltpersoner for evt. mislighold. Et relevant eksempel er Sarbanes-Oxley Act (Sox) i USA som ble vedtatt i kjølvannet av de nevnte skandalene. Selv om forskere har tatt til orde for mer myndighetskontroll (f.eks. Leuz m.fl., 2003) og studier har blitt gjort om resultatene av forsterkede kontroller, for eksempel i tilfellet Sox (for en oversikt, se Coates og Srinivasan, 2015), har kritiske røster advart mot tøffere myndighetskontroll som et tiltak for å håndtere finansskandaler. Slike kontroller klarer ofte ikke å ta tak i kjernen av problemet (Chabrak og Daidj, 2007) og kan også gi utilsiktede og uønskede resultater (McMillan, 2004). Det er derfor behov for studier som undersøker hva det innebærer å innføre en mykere, eller mer forsiktig, regulatorisk respons til finansskandaler – også i offentlig sektor.

Kan tøff regulatorisk respons gi uforutsette konsekvenser?

De fleste studier av tilsvarende skandaler i offentlig sektor etterlyser mer og strengere kontroll av lokale myndigheter, bl.a. gjennom revisjon og bedre systemer for internkontroll (Elson og Dinkins, 2009; Halstead m.fl., 2004; Howell-Moroney og Hall, 2011). Det finnes imidlertid en mer omfattende, og nyansert, litteratur på hvordan skandaler i privat sektor burde håndteres fra myndigheters side, som er relevant i forhold til den norske Terra-skandalen.

Hart (2009) hevder at Sox ikke er basert på fornuftige prinsipper, men kan betraktes som «en konsekvens av opinionens behov for tiltak som tilsvar på en krise» (s. 437). På den annen side er det en rekke studier som støtter Sox (se igjen Coates og Srinivasan (2015) for en oversikt). Chabrak og Daidj (2007) støtter ikke idéen om mer regulering som løsningen på å unngå skandaler. Isteden hevder de at det er nødvendig å ha enkeltpersoner som kritisk kan reflektere over eksempelvis vanskelige investeringsbeslutninger. Ball (2009) konkluderer at regulering, slik som Sox, kan betraktes både positivt eller negativt – avhengig av perspektivet. Det kan være negativt, en overreaksjon, hvis man har et markedsperspektiv, mens det kan betraktes som en nødvendighet fra et tilsynsorgan/politisk perspektiv, for at det kan tjene til å avskrekke fremtidig uredelighet.

McMillan (2004) diskuterer tøffere versus mykere regulatoriske tiltak. Hvis en ikke velger en tøff regulatorisk respons (noe man ikke bør gjøre ifølge McMillan), vil alternativet være å utfordre praktikerne til selv å ta ansvar for å utvikle gode retningslinjer og praksis. Et problem med tøffere regulatoriske tiltak er at de fjerner skjønn og generelle vurderinger hos dem som skal ta beslutninger, noe som effektivt kan føre til en forvitring av den profesjonelle yrkesutøvelse. En slik prosess kan ende opp i kun å vurdere om en praksis er innenfor det juridiske sett av tekniske regler, noe som hindrer en i å kunne vurdere tingene i et større bilde

(McMillan, 2004). Det er altså ulike syn på hvordan man skal forholde seg til finansielle skandaler.

Den regulatoriske responsen og kommuners egne tiltak

I denne delen vil vi først redegjøre for den umiddelbare responsen i forhold til kommuneloven og den tilhørende forskriften om finansforvaltning. Deretter sier vi noe om det nye forslaget til kommunelov og forskrift om finansforvaltning, som begge to som har vært på høring i 2016, før vi ser på noe materiale som forteller om kommuners egen reaksjon for å forebygge tilsvarende uheldige investeringsbeslutninger i framtiden.

Myndighetenes tiltak i etterkant av skandalen

Kommuners finansforvaltning er regulert av Kommunelovens (koml) § 52, en forskrift basert på lovens § 52 og et internt finansforvaltningsreglement ratifisert av det enkelte kommunestyre. Koml § 52 sier at kommunestyret har ansvaret og «skal selv gi regler for kommunens ... [finansforvaltning]». Videre sies det (tredje ledd): «Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.»

Denne paragrafen ble grundig vurdert og diskutert i evalueringen av skandalen. Koml § 52 refererer også til en nasjonal forskrift for finansforvaltning. Denne forskriften ble opprinnelig fastsatt i 2001. I kjølvannet av Terra-skandalen innledet departementet en revisjon av denne forskriften for å stramme inn kommunens handlingsrom. Denne prosessen endte i en ny forskrift som trådte i kraft 1. juli 2010. En av endringene var at kommuner (og fylkeskommuner) bør vedta sitt reglement minst én gang i hver kommunestyreperiode, dvs. hvert fjerde år. Den nye forskriften presiserer at kommunene må ha kunnskap om finansforvaltning (§ 3). Dette innebærer en ærlig vurdering av egen kompetanse innen f.eks. finansiell investering og finansmarkedene. Kravene til rapportering til kommunestyret (og fylkestinget) ble også avklart: det skal heretter rapporteres minst to ganger i året og forskriften (§ 7) angir 13 obligatoriske momenter som må dekkes i rapportene. Den nye forskriften tydeliggjør også rådmannens og kommunestyrets ansvar for finansforvaltningen og angir tydelige krav til internkontroll. Eksempler på sistnevnte inkluderer behovet for å etablere rutiner som sikrer overholdelse av lover og regler, herunder tiltak som kan oppdage brudd på reglementet.

Koml § 48 oppgav før Terra-skandalen at en kommune skal dekke et regnskapsmessig underskudd i budsjettet innen fire år. Tapene i Terra-skandalen ble imidlertid ansett for å være for store til å imøtekomme dette kravet. Kommunene ba derfor om en ekstraordinær bevilgning fra staten, alternativt at de burde gis mer enn fire år på å dekke tapene. Til slutt ble koml endret på dette punktet. Stortinget vedtok at i sjeldne tilfeller, som medfører store sosiale og økonomiske konsekvenser, kan departementet godkjenne en lengre tidsperiode for å dekke tapene, men ikke mer enn ti år.

Definert delproblem for kommunene involvert i Terra-skandalen	Regulatoriske endringer?	Hvilke(n) endring(er)?
De lånefinansierte investeringer i spekulative finansielle produkter	Ja	Nye presiseringer på hvordan praktisere koml § 50
Store tap og budsjett-underskudd	Ja, delvis	KL: endring i § 48, No. 4 (hvordan dekke tap)
De brøt lover og forskrifter	Ja	Økte krav om internkontroll
De investerte i noe de ikke fullt ut forstod hva var	Ja, delvis	Kompetansekrav

Noen av de formelle beslutningstakere (politikere) hevdet at de ikke var godt nok informert om investeringene	Ja	Avklarte krav om finansforvaltnings-reglementet (tidsmessig og innholdsmessig) Klargjorde ansvaret til rådmann og kommunestyre
Utilstrekkelig regnskapsmodell Terra Securities ASA tok høye honorarer (som ikke var transparente, se PwC, 2008)	Nei	
Svært få personer var involvert i beslutningene	Nei	
Uklar eller ingen adskillelse mellom selger og rådgiver – rollen til Terra	Nei	
Investeringer i komplekse finansielle instrumenter	Nei	

Tabell 2 Sammenstilling av delproblemene i Terra-skandalen og de regulatoriske endringene.

En annen endring gjaldt måten koml (§ 50) skal tolkes på, der departementet avklarte at norske kommuner ikke kan låne penger eller selge fremtidige inntekter for å investere (dvs. spekulere) i finansielle eiendeler («Vik-brevet» ble dermed utradert).

Disse endringene var ikke fundamentale, men i stor grad presiseringer av den opprinnelige forskriften fra 2001. Tabell 2 oppsummerer definerte delproblemer knyttet til Terra-skandalen og om det aktuelle problemet ble underlagt regulatoriske endringer, og i så fall hvilke (vi har ikke omtalt alle disse delproblemene). De fleste endringene (justeringene) vedrører den nye nasjonale forskriften for finansforvaltning.

Ny kommunelov på høring i 2016

Etter at disse justeringene ble innført i 2010 har lite skjedd. Men i forslaget til ny koml (NOU, 2016) blir kommunal finansforvaltning omtalt en rekke ganger (ordet «finansforvaltning» forekommer 36 ganger!). Heller ikke her er de foreslåtte endringene særlig omfattende. Det er mest kommentarer om opprettholdelse av det som forskriften fra 2010 innførte. Nye momenter vedrører juridiske konsekvenser av ulovlige avtaler som kommuner evt. har inngått og håndtering av renterisiko. For øvrig er betydelig plass viet dette med «vesentlig finansiell risiko» (jfr. § 52). Her bes kommunene om å vurdere sin egen økonomiske situasjon i forhold til risikoeksponering og behovet for en såkalt stresstesting av egen portefølje.

Lovforslaget presiserer at lovgiver ikke ønsker å gi mer detaljerte regler for hva som kan være lovlige finansielle instrumenter, men følger opp, i tråd med tidligere, med at «slike regler ikke [kan] erstatte behovet for at kommunene har et bevisst forhold til risiko, og at de har kunnskap om hvordan de skal håndtere den, og behovet for at de tar ansvar for å ha systemer for styring og kontroll med dette.» (s. 258).

I oktober 2016, ved høringsfristens utløp, forelå det flere hundre høringsuttalelser fra kommuner, fylker, fylkesmenn (og mange andre) til den nye kommuneloven. Det er interessant å registrere at nesten ingen av disse kommenterer lovforslagets nokså omfattende og grundige redegjørelse av temaet finansforvaltning. Dette indikerer at temaet ikke er høyt oppe på lista over hva som opptar kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og andre offentlige instanser.

Ny forskrift om finansforvaltning på høring i 2016

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også sendt ut et forslag til en ny endring av forskriften om finansforvaltning. Høringsfristen var 1. september 2016. Bakgrunnen er den store økningen i kortsiktig gjeld som kommuner har tatt opp og den risiko og kostnad som er knyttet til hyppig refinansiering. Det er derfor foreslått en rekke presiseringer koblet til at gjeldsforvaltningen må underlegges like mye fokus som forvaltningen av investeringer.

Det er interessant å registrere at ved høringsfristens utløp var det kun 13 kommuner (og to fylkeskommuner) som hadde avgitt høringssvar. Dette betyr at kun om lag 3 % av landets kommuner responderte på denne høringen og ingen av dem var en «Terra-kommune». De få som avgav svar hadde forøvrig få kommentarer og hadde stor sett ingen innvendinger til forslaget om endret forskrift. I all hovedsak kom svarene fra større kommuner.

Forskningslitteratur (som McMillan, 2004) foreslår at det er mulig å rette på observerte problemer anskueliggjort i økonomiske skandaler gjennom forskrifter eller ved å la proaktive og endringsvillige profesjoner, som evner og er motivert, til å gjennomføre forbedringer. Etter å ha gjennomgått myndighetenes respons ovenfor, er det derfor nyttig å vurdere hvordan praktikere i kommunene ser på reguleringer (og regulatoriske endringer som et alternativ til at de selv proaktivt gjør endringer).

Kommuners egne tiltak for å unngå nye finansskandaler

Hvilke tiltak kommunene selv har gjennomført er et empirisk spørsmål. Det foreligger begrenset med dokumentasjon på dette, men vi vil i denne delen se på tre kilder som har undersøkt kommuners egen praksis og som dermed kan gi innsikt i denne sammenheng. Den *første* kilden, Gårseth-Nesbakk og Kjærland (2016), viser i sin studie til intervjuer av rådmenn/økonomisjefer i åtte kommuner og finner at noen forebyggende tiltak som er initiert, kan kobles til Terra-skandalen. Dette gjelder særlig to poenger; forbedring av intern kompetanse og økt bevissthet om kommunal finansforvaltning.

Forbedre intern kompetanse

En kommune har en rådgiver som arbeider med regnskap i et utdanningsprogram for kommunal finans. Denne kommunen påpeker at ikke bare er kompetanse et problem, det er også viktig å sikre kontinuitet blant de ansatte. Derfor forsøker de å sørge for at viktig kunnskap ikke går tapt når noen forsvinner ved å ha ulike teammedlemmer på ulike alderstrinn. En annen kommune har også sendt medarbeidere til relevante kurs og seminarer for å bedre in-house kompetanse innen finansforvaltning. En tredje kommune er bevisst på å holde seg oppdatert ved å lytte og spørre oppmerksomt når de blir kontaktet av ulike meglere.

Informantene fra den første kommunen påpeker at det i enkelte kommuner sannsynligvis bare er én person har vært involvert i finansforvaltning. «Det bør være minst to personer» sier de (Gårseth-Nesbakk og Kjærland, 2016, s. 381). Den største av de åtte kommunene har gjort mest på dette området. Intervjuobjektet ble rekruttert i 2009 for å være ansvarlig for finansforvaltnings-området. Ved midten av 2010 hadde de rekruttert to personer til, noe som gjorde at de da var et team på tre. I løpet av høsten 2010 vil det være etablert et team på i alt fem personer.

Mer oppmerksomme på finansforvaltningen samt på potensielle problemer som kan oppstå

Noen av kommunene som ble intervjuet i denne studien snakket om en «Terra-skandale-effekt», altså at finansforvaltning ble viet mer oppmerksomhet. For eksempel sier en informant at «Terra-saken anskueliggjør en rekke gråsoner innenfor området finansforvaltning». Samme person sier også at «Terra-saken har vært positiv i den forstand at vi nå er mer på vakt [med hensyn til mulige feil som kan gjøres innenfor området

finansforvaltning]» (Gårseth-Nesbakk og Kjærland, 2016, s. 383). Dette ble også bekreftet av andre intervjuobjekter. En rådmann og økonomisjef sa også: «Terra-saken førte til at vi leste oss opp på finans slik at vi kan forstå mer [av finansforvaltning]» (Gårseth-Nesbakk og Kjærland, 2016, s. 383).

Motivert av Terra-skandalen, undersøkte Sverdrupsen og Moe (2014) kommunal finansforvaltning i fem kommuner, basert på intervjuer med rådmenn og/eller økonomisjefer. Dette er vår *andre* kilde. Kommunene ble spurt spesifikt om Terra-skandalen hadde påvirket deres finansforvaltning. Selv om én kommune bestemte seg for å unngå finansielle investeringer som følge av Terra-skandalen, rapporterte de fire andre at de ikke hadde gjort noen vesentlig endring i sin finansforvaltning utover å tilpasse seg til den nye forskriften i 2010. En kommune erkjente at selv om de er instruert av sitt eget finansforvaltningsreglement til å etablere et bufferfond for å jevne ut svingningene i avkastningen til finansielle plasseringer, har de ikke klart å gjennomføre det. Videre oppgir to av kommunene at de fører inn forventet markedsavkastning i sine budsjetter som kan være vel optimistisk. Noen av kommunene oppgir at de likevel har blitt mer bevisst på risikoen knyttet til finansielle investeringer, men erkjenner at dette kan være en midlertidig effekt. En rådmann kom med følgende uttalelse: «En periode nå så tror jeg at det er mye større edruelighet og forsiktighet på alle områder. Men jeg ser ikke bort ifra at hvis alt begynner å utvikle seg positivt igjen, så glemmer man fort den erfaringen [Terra-skandalen]. Det er jo det historien viser» (Sverdrupsen og Moe, 2014, s. 62).

En *tredje* kilde til empiri på dette temaet er undersøkelser gjennomført av NKK (Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund). Undersøkelsene om finansforvaltning ble utført av NKK mellom 2005 og 2010, rettet mot norske kommuner og fylkeskommuner (oppsummert av Pedersen, 2011). Svarene tyder på at få eller ingen forbedringer kan spores vedrørende forebyggende tiltak som kan sikre norske kommuner fra å møte lignende problemer som dem som ble rammet av Terra-skandalen. Funn fra undersøkelsene er vist i tabell 3, der det bl.a. framkommer at nesten 1/3 ikke har kvalitetssikret sitt finansforvaltningsreglement. Den relative økningen kan nok rimelig forklares med variasjoner i utvalget (type og antall kommuner), men det er verdt å merke seg at dette tallet ikke blir redusert, heller ikke etter Terra-skandalens utbrudd i 2007. Videre innrømmer hele 61–64 % av kommunene at de ikke har kvalitetssikret kommunens rutiner for finansforvaltning. Denne tendensen holder seg også etter Terra-skandalen.

	Våren 2005 (104 svar)	Våren 2007 (116 svar)	Våren 2009 (78 svar)	Våren 2010 (106 svar)
Har langsiktige finansielle aktiva	47 %	67 %	60 %	50 %
Har ikke kvalitetssikret sitt finansreglement	20 %	29 %	26 %	32 %
Rutinene for finansforvaltning blir ikke kvalitetssikret	64 %	61 %	62 %	N/A
Bruker inntil 1 arbeidstime i uka på finans	44 %	36 %	44 %	39 %
Har brukt eller bruker	N/A	63 %	36 %	40 %

finansielle rådgivere				
Har en årlig oppdatering av finansreglement	N/A	12 %	14 %	17 %

Tabell 3 Spørreundersøkelser om kommunal finansforvaltning 2005–2010. (Kilde: Pedersen, 2011)

I tillegg kan en bemerke hva kommunenes egen organisasjon har bidratt med. Kommunenes Sentralforbund (KS) er en interesseorganisasjon som består av kommuner (alle 428) og fylker (alle 19), samt mer enn 500 kommunale selskaper. Ansporet av Terra-skandalen, utviklet KS en «beste praksis»-guide for kommunal finansforvaltning (KS, 2008). Her ble det bl.a. understreket at hver enkelt kommune må skaffe seg «... tilstrekkelig kunnskap gjennom uavhengige råd før du tar beslutninger om betydelige finansielle investeringer» (KS, 2008, s. 5). Men KS nedvurderte sin egen rolle og engasjement ved også si: «KS har ikke kapasitet til å følge dette opp ved å tilby tilpassede råd til den enkelte kommune» (KS, 2008, s. 5).

I sum indikerer det ovenstående at norske kommuner ikke har gjort store endringer i sin finansforvaltning etter Terra-skandalen, utover å tilpasse sine interne forskrifter til den justerte nasjonale forskriften (som beskrevet tidligere). Dette tyder på at tiltakene initiert av regulatoriske myndigheter, interesseorganisasjoner eller andre ikke har vært særlig effektive i å endre norske kommuners praksis på dette området.

Diskusjon og konklusjon

Det finnes noen skandaler i offentlig sektor knyttet til finansielle plasseringer (Shim og Siegel, 1997; Howell-Moroney og Hall, 2011; Pani og Holman, 2014). Disse kan delvis kobles til finanskrisen i 2007–08. Det finnes flere skandaler fra privat sektor, men disse er også, som nevnt ovenfor, relevante i vår sammenheng. En typisk reaksjon, som Sox fra 2002 (McMillan, 2004; Rezaee, 2005), har vært å innføre flere krav og mer kontroll av praktikerne (Halstead m.fl., 2004; Elson og Dinkins, 2009). Noen advarer imidlertid om at en slik drastisk respons ikke vil gi de ønskede resultater (McMillan, 2004; Hart, 2009).

Denne artikkelen passer inn i dette litteratur-landskapet. Vår analyse av norske myndigheters reaksjon på Terra-saken er at responsen må betraktes som svært moderat – en myk respons. Man endret koml § 48, samt presiserte tolkningen av § 50. Videre kom det justeringer og klargjøringer i en ny forskrift om finansforvaltning. Men mange av de identifiserte delproblemene ble ikke håndtert.

Et viktig spørsmål er om Terra-kommunenes problemer bare gjaldt dem eller om risikable finansielle investeringer representerer noe som er mer omfattende blant norske kommuner. I så fall vil det være et sterkt argument for en mer drastisk respons fra myndighetenes side. Et beslektet spørsmål er derfor hvordan andre kommuner forholder seg til lover og regler innen finansforvaltning. Empirien vi har presentert her er noe urovekkende i så henseende. Selv om det er ønskelig med flere studier og mer omfattende dokumentert empiri vedrørende dette, viser både intervjudata og NKKs undersøkelser (Pedersen, 2011) at det er betydelige brister i å kvalitetssikre egne finansforvaltningsreglement og praksis på området. Dette gir grobunn for å hevde at mer kontroll faktisk er nødvendig.

Høringssakene i 2016 viser også at de aller fleste kommuner ikke engasjerer seg særlig i temaet finansforvaltning siden de ikke kommer med relevante innspill i sine høringssvar til departementet. Det er oppsiktsvekkende at bare 3 % av landets kommuner svarte på høringen om ny forskrift for finansforvaltning og at de som gjorde det hadde lite eller intet å bemerke.

I henhold til McMillan (2004) er det viktig å ta hensyn til profesjoners rolle for å avhjelpe systemsvakheter. Selv om KS (2008) utarbeidet en «beste praksis»-guide var dette ikke en del av en helhetlig innsats for å utvikle og overvåke norsk praksis innen kommunal finansforvaltning. KS sin håndbok var heller ikke i stand til å forhindre Terra-kommunene i å gjøre sine katastrofale investeringer. Derfor representerte denne saken et tredje scenario: en tøff regulatorisk respons ble ikke valgt, men det var heller ikke noen etablert profesjon som jobbet systematisk og effektivt med å utvikle gode standarder og praksis innenfor finansforvaltning. Intervjudataene antyder at fordi (mindre) kommuner sliter med kompetanse innen finans-området er det nødvendig å ha klare regler (dvs. nasjonale lover) på plass, og at disse reglene lett kan implementeres.

Dette samlede bilde av regulatorisk respons på skandaler tilsier, etter vår oppfatning, at reguleringene burde gå lengre og vært mer omfattende enn det som ble gjort i etterkant av Terra-skandalen.

Hva har så kommunene gjort selv for å forebygge finansielle katastrofer? Som vist ovenfor finnes det noe materiale som kan benyttes til å vurdere dette. Helhetsinntrykket er at Terra-skandalen i forbausende liten grad har hatt innvirkning på praksis. Dette er konklusjonen til alle tre kilder (Gårseth-Nesbakk og Kjærland, 2016; Sverdrupsen og Moe, 2014; Pedersen, 2011). Dette styrker vårt syn om at en strengere respons fra myndighetene egentlig er påkrevd.

Det er imidlertid et poeng som vedrører størrelse på kommuner som en avgjørende faktor i forhold til forebyggende tiltak. Gårseth-Nesbakk og Kjærland (2016) finner eksempler på at større kommuner har foretatt proaktive tiltak for å etablere kompetanse og/eller prosedyrer for å profesjonalisere sin økonomistyring. Mindre kommuner har ikke tilstrekkelige ressurser (kompetanse og tid) til å gjøre det samme. Derfor ser det ut til at større kommuner er bedre rustet til å etablere kontrollsystemer (rutiner) som er mindre avhengig av enkeltpersoner. Dette gjør det selvsagt lettere å unngå altfor risikable investeringer. Mindre kommuner derimot, er i større grad avhengig av forsiktige enkeltpersoner som har Terra-skandalen i rimelig frisk erindring.

Med tanke på dette bør myndighetene overvåke kommunene jevnlig om de overholder lover og regler. I tillegg kan en tilrettelegge for kurs som er tilpasset kompetansebehovet innen finansforvaltning. Så selv om en myk respons ikke virker ideelt, er det sant at mindre kommuner ofte ikke har ressurser til å takle en mer omfattende regulatorisk respons. Som sådan bør debatten om regulatoriske tiltak ved finans-skandaler i offentlig sektor ikke være begrenset til en myk versus tøff regulatorisk respons. Hovedkonklusjonen er derfor at det i slike situasjoner kan være mest konstruktivt at myndighetene mer permanent og aktivt engasjerer seg i å følge opp kommunenes finansforvaltning og systematisere hensiktsmessige tiltak. Eksempler på dette er å sette opp formaliserte kommunale nettverk innen finansforvaltning, kompetansebyggende kurs og programmer eller andre aktive støttesystemer. Dette aspektet er lite kommentert, verken i relevant forskningslitteratur eller ellers.

Det er derfor mulig at Terra-skandalen kan hende igjen. Reguleringene er fremdeles for løse, kontrollsystemer fungerer for dårlig og kommunene selv har i for liten grad etablert rutiner som gjør at klart uheldige finansielle investeringer vil unngås. Særlig mindre kommuner er sårbare for tilsvarende skandaler i framtiden, særlig når nøkkelpersoner ikke har Terra-skandalen som en referanseramme.

Referanser

- Aalbers, M. 2009. «Geographies of the Financial Crisis» *Area*, 41 (1): 34–42.
- Andresen, I. og Gedrup, K. R. 2004. «Kredittrisikooverføring» *Penger og Kreditt*, (4): 218–228.

- Ball, R. 2009. «Market and Political/Regulatory Perspectives on the Recent Accounting Scandals» *Journal of Accounting Research*, 47 (2): 277–323.
- Chabrak N. og Daidj, N. 2007. «Enron: Widespread myopia» *Critical Perspectives on Accounting*, 18: 539–557.
- Coates, J. C. og Srinivasan, S. 2015. «SOX after ten years: a multidisciplinary review» *Accounting Horizons*, 28 (3): 627–671.
- Elson, R. J. og Dinkins, C. 2009. «Should provisions of the Sarbanes-Oxley Act of 2002 apply to local governments in order to improve accountability and transparency?» *Academy of Accounting and Financial Studies Journal*, 13 (2): 105–121.
- Financial Times. 2007. «Cold Winds of Global Credit Squeeze Blow Into Remote Norwegian Towns» *Ft.com* (24st November 2007), nedlastet fra: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f06c3d5a-9a2e-11dc-ad70-0000779fd2ac.html#axzz3DNiviBZB>
- Guardian. 2008. «Sub-prime chill reaches the Arctic» 30.06.2008. *The Guardian*. Nedlastet fra: <http://www.guardian.co.uk/business/2008/jun/30/subprimecrisis.creditcrunch>
- Gårseth-Nesbakk, L. og Kjærland, F. 2016. «Management of financial resources in municipalities—the significance of size and alternative regulatory responses to a financial crisis» *International Journal of Public Sector Performance Management*, 2 (4): 370–391.
- Halstead, J. M., Hegde, S. og Klein, L. S. 2004. «Orange County Bankruptcy: Financial Contagion in the Municipal Bond and Bank Equity Markets» *Financial Review*, 39: 293–315.
- Hart, O. 2009. «Regulation and Sarbanes-Oxley» *Journal of Accounting Research*, 47 (2): 437–445.
- Hofstad, M. 2008. *Eventyret om Terra og de åtte små kommunene som skulle til Wall Street for å bli rike*, Hegnar Media AS: Oslo.
- Howell-Moroney, M. E. og Hall, J. L. 2011. «Waste in the Sewer: The Collapse of Accountability and Transparency in Public Finance in Jefferson County, Alabama» *Public Administration Review*, 71 (2): 232–242.
- Indre Helgeland kontrollutvalg. 2008. *Rapport om «Terra-saken» i Hemnes kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). 2006. Inntektssystemet for 2006 for kommuner og fylkeskommuner.
- Kommunenes Sentralforbund (KS). 2008. *Finansforvaltning i kommunal sektor*.
- KPMG. 2008. Vurdering av Narvik Kommunes beslutningsprosesser, vedtak og oppfølging i «Terrasaken», Oslo: KPMG.
- KRYSS-revisjon. 2008. Endelig revisjonsrapport. Fondsplasseringene/samarbeidet med Terra Securities ASA, Førde: KRYSS-revisjon.
- Leuz, C., Nanda, D. og Wysocki, P. D. 2003. «Earnings management and investor protection: An international comparison» *Journal of Financial Economics*, 69: 505–527.
- McMillan, K. P. 2004. «Trust and the virtues: A solution to the accounting scandals?» *Critical Perspectives on Accounting*, 15: 943–953.
- Mellemvik, F. og Pettersen, I. J. 1998. «Norway - a hesitant reformer?» I O. Olson, J. Guthrie og C. Humphrey (Eds.), *Global warning! Debating international developments in new public financial management*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- New York Times. 2007. «U.S. credit crisis adds to gloom in Norway» 02.12.07. Nedlastet fra: <http://www.nytimes.com/2007/12/02/world/europe/02norway.html?pagewanted=all>
- NOU 2016. Norges offentlige utredninger 2016: 4. Ny kommunelov. Nedlastet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>

- Pani, E. og Holman, N. 2014. «A Fetish and Fiction of Finance: Unraveling the Subprime Crisis» *Economic Geography*, 90 (2): 213–235.
- Pedersen, A. O. 2011. «Nye finansforvaltningsreglementer – erfaringer og tendenser» NKRFs fagkonferanse 2011: Alta.
- PricewaterhouseCoopers [PwC]. 2008. *Granskningsrapport «Terra-saken» i Rana kommune*, PricewaterhouseCoopers AS, Gransking (10. juni): Oslo.
- Rezaee, Z. 2005. «Causes, consequences and deterrence of financial statement fraud» *Critical Perspectives on Accounting*, (16): 277–298.
- Shim, J. K. og Siegel, J. G. 1997. *Financial management for nonprofits: The complete guide to maximizing resources and managing assets*. Boston: McGraw-Hill.
- Stalebrink, O. J. og Sacco, J. F. 2006. «Public sector investment failures: Theoretical contributions from new institutional and Austrian economic theory» *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 18 (3): 351–375.
- Sverdrupsen, A og Moe, M. B. 2014. Kommunal finansforvaltning: en studie av hva som skaper spenningsforhold mellom normer og praksis. Masteroppgave. HiST/HHiT: Trondheim.

Noter

-
- ¹ Andresen og Gerdrup (2004) og Pani og Holman (2014) redegjør mer utførlig om disse typene av finansielle instrumenter; både CLN, CDO og CDO kvadrert.
- ² Det såkalte «Vik-brevet» legitimerte denne praksisen, som senere ble klassifisert som lovstridig.