

Terraskandalen

For kommunane var vegen til helvete brulagt med gode hensikter

The Terra-scandal: For municipalities the road to hell is paved with good intentions

Ingrid Marie Reppen og Magny Ugulsvik Bukholm



Høgskolen i **Hedmark**

Masteravhandling 3MSA90

Master i offentlig ledelse og styring - Fordypning innen økonomi,
regnskap og finansiering

Avdeling for økonomi og ledelsesfag, Rena

HØGSKOLEN I HEDMARK

Vår 2013

Føreord

Denne masteravhandlinga er skriven i studieåret 2012/2013 som ein del av MPA studie ved Høgskulen i Hedmark og Universitetet i Karlstad.

Studiet er gjennomført som deltidsstudie kombinert med fulltidsjobbar. Det har vore krevjande år, men samtidig ei reise i utvikling og lærdom.

Det stod tidleg klart kva tema ein ville skrive om i masteravhandlinga. To kommunar i vårt heimfylke, Sogn og Fjordane, er Terra-kommunar som blei hardt råka då finanskrisa ramma amerikanske bankar, og dei sit i dag med stor kommunegjeld. Ein av oss har arbeidd saman med kommunerevisoren som varsla Fylkesmann, og dette gav inspirasjon til å gå nærare inn på temaet. Me fekk tidleg tilgang til masteravhandlinga til Marius Jøntvedt. Han har forska på Terra-kommunane, og hans grundige arbeid saman med rettleiing frå professor Bent Sofus Tranøy gav oss inspirasjon til å vende blikket mot dei kommunane som fekk tilbod frå Terra, men som takka nei.

Først vil me få takke alle som velvillig har stilt opp til intervju. Utan informantar hadde me ikkje kunne gjennomført dette prosjektet.

Deretter vil me retta ein varm tanke til rettleiaren vår, Bent Sofus Tranøy, som har følgt oss tett i denne lange prosessen. Rettleiinga har føregått på studiesamlingar, e-post og telefonkonferansar. Her har vore knivskarpe kommentarar og ei rikeleg mengd med oppmuntring og god pedagogisk rettleiing. Tusen takk, Bent Sofus!

Og ikkje minst vil me seie takk til kvarandre for godt samarbeid og for at me har halde fast ved planen me sette opp for oss sjølve den 31.august 2012!

Sogndal, 14.mai 2013

Ingrid Marie Reppen

Magny Ugulsvik Bukholm

Innhold

Norsk samandrag.....	9
Engelsk sammendrag (abstract)	10
1 Innleiing	11
1.1 Kva skjedde i kommunane som fekk tilbod frå Terra?	11
1.2. Kva er ein kraftkommune?.....	18
1.2.1 Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar - LVK	19
1.2.2 Oppsummering	21
1.3 Kvifor er Terra-saka framleis aktuell?	22
1.4 Saksoppfatningar og populære forklaringar	23
1.4.1 Eit krasj i to stadium.....	23
1.4.2 Nøkkelfakta om Terrasaka	24
1.4.3 Populære forklaringar henta frå media.....	26
1.5 Ein kontekstualisert rekonstruksjon	27
1.6 Avgrensingar	28
1.7 Vår hovudproblemstilling	29
1.8 Disposisjon.....	29
2 Teori og metode	30
2.1 Samfunnsvitskapleg tilnæringsmåte.....	30
2.1.1 Innsamling, fortolking og analyse av kvalitative data ved hjelp av empirinære omgrep - Sensitizing Concepts.....	30
2.1.2 Komparativ analyse.....	32

2.1.3 Sensitizing Concepts – bindeleddet mellom det spesifikke og det allmenne.....	33
2.2. Metodane me brukar.....	34
2.2.1 Analyseskjema	34
2.3 Grunngeving for val av faktorar – komparativ analyse	37
2.4 Datainnsamlinga og etiske refleksjonar	40
3 Terra-saka på nasjonalt nivå.....	42
3.1 Ny energilov	42
3.2 Endra kommunelov i 2000 og ny finansforskrift i 2001	44
3.3 New Public Management	45
3.4 Vik-brevet.....	46
3.5 Banknæringa i utvikling gjennom to kriser.....	48
4. Terra-saka i ein lokal kontekst	51
4.1 Ei utvikling i to fasar.....	53
4.1.1 Idéfasen	53
Men var det lov?.....	54
4.1.2 Andre fase (2003-2007)	55
4.2 Referansekommunen Luster.....	58
4.2.1 Oppsummering	67
4.3 Komparativ analyse – ja-kommunar versus nei-kommunar	68
4.3.1 Bakgrunn for utvalet av kommunar i den komparative analysen.....	68
4.3.2 Oppsummering av funna i den komparative analyse	73

4.4 Analysen på lokalt nivå	77
4.4.1 Luster kommune.....	77
4.4.2 Hol kommune	77
4.4.3 Kva skjedde i Luster og Hol kommune.....	82
4.4.4 Vik kommune	83
4.4.5 Bremanger kommune	87
4.4.6 Nore Uvdal	91
4.4.7 Oppsummering: Kva skjedde i Terra kommunane?.....	94
4.4.8 Oppsummering av funna i begge typar kommunar	96
5 Kommunane i ein individ kontekst	98
5.1 Avgjerande aktør i Luster kommune.....	99
5.2 Avgjerande aktør i Hol kommune	100
5.3 Avgjerande aktør i Vik kommune	101
5.4 Avgjerande aktør i Bremanger kommune	102
5.5 Avgjerande aktør i Nore og Uvdal kommune	103
5.6 Oppsummering	104
6 Diskusjon og konklusjon.....	105
Sluttord	115
Litteraturliste:	116
Informantar:.....	119
Vedlegg:	121

Tal ord i oppgåva 34.732

Figurliste:

Figur 1 Utviklinga i Terra-saka.....	17
Figur 2 Dei 10 største kraftverka i Noreg	20
Figur 3 Terrakommunane sine investeringar og estimerte tap.....	25
Figur 4 Kvalitativ metode: Intervju og analyse.....	31
Figur 5 Analyseskjema.....	34
Figur 6 Tidslinje.....	52
Figur 7 Matrise over faktorar som kom fram under intervjurunde i Nei kommunen Luster. ..	59
Figur 8 Oversikt over konsesjonskraftinntekter pr. innbyggjar i utvalet vårt.	70
Figur 9 Ei komparativ analyse av eit utval av kommunar som fekk tilbod frå Terra. Faktorar som kan ha vore avgjerande for dei val som vart gjort.	72
Figur 10 Oppsummering av funna i ja- og nei-kommunar.....	97

Norsk samandrag

I løpet av oktober 2007 blei det kjent at fire Helgeland kommunar og fire Vestland kommunar hadde gått på store tap. Ti norske kommunar hadde i åra 2001 – 2003 gjort investeringar i amerikanske finansprodukt formidla av meklarfirmaet Terra Securities. To av kommunane kom seg ut utan tap. Saman med bustyret i Terra Securities tok sju kommunar ut søksmål mot bankgruppa Citigroup etter at Terra Securities blei slegen konkurs 29.november 2007. No vel seks år seinare og med vel 90 millionar brukt på advokatar håpar framleis dei råka norske kommunane å komma sigrande ut av eit rettsoppgjer i New York mot den amerikanske finansgiganten Citigroup, ein av verda sin mektigaste bankar. Like før påske i 2013 blei saka forkasta i det amerikanske rettsapparatet. Men det er kjent at det framleis ligg eit håp om at saka kan prøvast på nytt att.

Det er krise når små kommunar taper hundrevis av millionar. Det er det vårt prosjekt ønskjer å sjå nærare på.

Me har prøvd å gjera ein kontekstualisert rekonstruksjon å finne ut kva val gjorde dei kommunane som takka nei til Terra. Kva slags faktorar i dei ulike kontekstane på nasjonalt nivå – lokalt nivå – individ nivå har gjort at dei fleste norske kommunar avstod tilbodet frå Terra og kvifor inngjekk nokre få kommunar ein avtale. Det er kjent at dei fleste av dei ti kommunane som investerte i Terra sine produkt var kommunar med høge konsesjonskraftinntekter per innbyggjar. Me har valt at dei inngår i utvalet vårt til den komparative analysen. I tillegg har me valt oss ut ti andre kommunar med nokså store konsesjonskraftinntekter per innbyggjar som også er med i utvalet til den komparative analysen.

Vårt utgangspunkt til forskning på Terra er at det er skreve ein master om kva som skjedde i dei ti Terra-råka kommunane og at det føreligg rapportar frå Riksrevisjon, Fylkesmenn og granskingsrapportar bestilt av det enkelte kontrollutval i kommunane. Vårt arbeid har difor vorte å framskaffe datamateriell i frå nei-kommunane. Me har brukt ein referansekommune for å kartleggje. I analysearbeidet har me støtta oss på Blumer og Hoonard, Sensitizing Concepts. Funna i referansekommunen har ein kategorisert og deretter operasjonalisert for vidare bruk i den komparative analysen. Utgangspunktet for desse 20 kommunane er at dei er heilt like. Dei har store konsesjonskraft inntekter pr. innbyggjar og dei har alle fått eit tilbod frå Terra. Me nytta analyseverktøyet ”most similar systems” og har funne ein kritisk variabel som skil dei. Våre funn visar at den kritiske variabelen er intern ekspertise.

Engelsk sammendrag (abstract)

During October 2007 it was announced that four Helgeland municipalities and four Western municipalities had gone to great losses. Ten Norwegian municipalities had in the years 2001 - 2003 made investment in U.S. Treasury products conveyed by broker firm Terra Securities. Two of the municipalities came out without loss. Along with bankruptcy board of Terra Securities took seven municipalities proceedings against banking group Citigroup after Terra Securities went bankrupt on 29 November 2007. Now, over six years later and with well 90 million used on lawyers still hope the Norwegian municipalities that were hit to get victorious from a legal settlement in New York against the U.S. financial giant Citigroup, one of the world's most powerful banks. Just before Easter in 2013, the case was dismissed in U.S. courts. But it is known that there is still a hope that the case can be tried again.

It is a crisis when small municipalities are losing hundreds of millions. That is what our project would like to look into.

We have attempted to make a contextualized reconstruction to determine which choice was made by the local authorities refused to Terra. What factors in the different contexts at the national level - local level - individual level has meant that the vast majority of Norwegian municipalities ceded an offer from Terra and why signed a few municipalities that kind of deal. It is known that most of the ten municipalities that invested in Terra's products were municipalities with high concessionary income per capita. We have chosen them to be part of our selection in the comparative analysis. In addition, we have chosen us out ten other municipalities with relatively large concessionary income per capita which is also included in the sample for the comparative analysis.

Our starting point in research on Terra is that it is written a master of what happened in the ten Terra-affected municipalities and that there are reports from the Auditor General, Region Men and investigation reports commissioned by the individual Scrutiny in municipalities. Our work has therefore been to obtain data from the no-municipalities. We have used a local reference to map. In the analyzes, we have relied on Blumers and Hoonards Sensitizing Concepts. The findings of the reference municipality has categorized and then operationalized for further use in the comparative analysis. The basis for these 20 municipalities is that they are completely equal. We used analysis tool "most similar systems" and our findings show that the critical variable is internal expertise.

1 Innleiing

1.1 Kva skjedde i kommunane som fekk tilbod frå Terra?

I løpet av åra 2001 – 2003 investerte totalt ti norske kommunar i finansprodukt formidla av Terra Securities. I løpet av 2007 blei det kjent at åtte av desse samla stod overfor tap i milliardklassen. To av kommunane kom seg ut utan tap.

Korleis kunne dette skje? Kva dreiv ti kommunar til å gå med på Terra sitt forslag om finansielt sal av konsesjonskrafta? Har dei ti kommunane nokon fellesnemnar for å seie ja? Kva kjenneteiknar desse kommunane? Var dei berre grådige og ignorerte risikoen?

Og kva med alle dei andre kommunane som takka nei til tilbodet? Har dei noko felles? Betydde politikk noko? Dette var stort sett ganske små kommunar, var det avgjerande forskjellar på individnivå?

For å finne svar på spørsmålet om kva som skjedde i kommunar som fekk tilbod frå Terra vil me foreta ei samanlikning mellom alle kommunane som sa ja til Terra sitt tilbod og ei gruppe kommunar som fekk tilbodet, men som takka nei. Me kjem til å nytta omgrepet nei-kommune for dei kommunane som fekk tilbod frå Terra, men som takka nei. Omgrepet ja-kommunar er dei kommunane som inngjekk avtale med Terra. Me vil nytte ein komparativ metode for å forsøke å finne noko som skil ja- og nei-kommunane.

Deretter går me djupare inn i tre ja-kommunar, Vik, Bremanger og Nore og Uvdal. Me har valt å ta med Nore og Uvdal fordi denne kommunen først takka ja til Terra sitt tilbod, men dei gjekk ikkje vidare inn på strukturerte produkt, og kommunen kom seg difor ifrå avtalen med Terra utan tap. Det føreligg ei rekkje granskingsrapportar bestilt frå dei Terraråka kommunane og frå deira fylkesmenn. Kontrollutvala i kommunane har fått store private revisjonsfirma som PWC og KPMG, samt rapportar frå kommunerevisjonen, SF-revisjon og Kryss-revisjon, som har gått gjennom sakshandsaminga på administrativt nivå i kommunane og informasjonsutvekslinga som har gått mellom Terra og kommuneleinga. Me vil nytte desse rapportane i analysen av ja-kommunane.

I dei kommunane som fekk tilbod frå Terra, men som takka nei, føreligg det ikkje tilsvarende rapportar. Me må difor gå inn i nokre kommunar og utføra egne granskingar for å få svar på spørsmålet vårt. Me har valt oss ut Luster kommune og Hol kommune. Her vil me intervjuja sentrale aktørar i kommunane.

Det er skriva mange avhandlingar og artiklar om finanskrisa og me trekkjer fram spesielt

Herman Schwartz sitt arbeide i oppgåva. Han er professor ved University of Virginia og har vore gjesteforelesar ved fleire høve under MPA studiet. Så langt me kjenner til er det ikkje gjort mange vitenskapleg studie av Terra-saka, men me har fått tilgang til masteroppgåve av Marius A. Jøntvedt ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo - ”*Terra-saken -Norske kraftkommuner i finanskrisen*”,

Jøntvedt identifiserer faktorar som bidreg til å forklare kvifor ti norske kommunar teikna seg til Terra sin investeringsmodell. Han skriv i samandraget av oppgåva at samanlikningar med ”*kommunar flest*” er underspesifiserte. Me støttar vår oppgåve på Marius A. Jøntvedt si grundige datainnsamling i ja-kommunane og me brukar Jøntvedt sine funn og går vidare der hans forskning endar. Kva skjedde i kommunane som sa nei til Terra sin investeringsmodell?

Kvifor er dette viktig? Terra saka er historie, men norske kommunar må dagleg ta stilling i saker som vil få følgjer for velferda til innbyggjarane. Me lever i ei globalisert verd prega av finansialisering og finanskriser. Norske kommunar er blitt oppmuntra av regjeringar og storting til å vere aktive på finansforvaltning, og det kan vere behov for å sjå på problema som kan oppstå når offentlege etatar blir eksponert for finansmarknaden.

I analysen ser me først på føringar, vedtak og lovendringar på det nasjonale nivået som danna grunnlaget for at Terra skandalen kunne skje. Hovudanalysen føregår på det lokale nivået, først ei samanlikning av ja- og nei-kommunar og deretter nær studie av utvalte kommunar. Til slutt bevegar me oss inn på individnivå, ikkje for å hengje ut personar, men fordi me tykkjer det er svært interessant å sjå nærare på korleis enkeltpersonar samhandla med nettverket sitt.

Dette er utviklinga i saka

1999-2000:

Marknadsprisen for straum er lågare enn prisen kommunane må betale for konsesjonskraft. Fleire kommunar er aktivt søkjande for å få opp avkastinga av konsesjonskrafta, blant dei er Rana i Nordland og Vik i Sogn og Fjordane. Haugesund engasjerer Terra som forvaltar.

Konsesjonskraft: Kraftkommunar og fylkeskommunar har rett til å kjøpe ei bestemt mengde kraft til ein politisk fastsett pris. Når prisen ligg under marknadspris, kan kommunane selje krafta vidare og ta fortienesten.

2001-2003:

Terra Kapitalforvaltning, seinare Terra Securities, lanserer sitt konsept med lån mot ti års avtalt fastpris på konsesjonskraft. Pengane blir plassert i verdipapir med høgare avkasting enn rentemarknaden generelt. Dei åtte kommunane gjer sine første investeringar.

20. september 2002:

«Vik-brevet.». Etter førespurnad frå rådmannen i Vik, slår Kommunal- og regionaldepartementet fast at låneopptaket Vik kommune har gjort med sikkerheit i framtidige konsesjonskraftinntekter ikkje er å sjå på som lån i kommunelova si forstand. Brevet frå departementet blir seinare brukt av Terra-meklarane for å dokumentere lovlegheita av lån mot også andre inntekter som konsesjonsavgifter, eigedomsskatt og kommunale husleigeinntekter.

2004-2005:

Dei to meklarane har flytta til Terra Securities og er no meklarar, ikkje forvaltarar. Kommunane sine pengeplasseringar blir flytta over i CLN. Samstundes sluttar kommunane å betale løpande renter og avdrag på sine lån, gjeld blir organisert i såkalla bullet-strukturar der gjelda forfell til slutt i perioden. Denne gjeldstypen er i strid med kommunelova.

2005-2006:

Etter å ha gått på tap blir kommunane sine investeringar flytta frå CLN til CDO. Meir kompleks struktur og høgare risiko.

CLN: Credit Linked Note. Obligasjonslån utsteda av lånetakar, men der investor i tillegg har kredittrisiko hos ein tredjepart.

CDO: Collateralized Debt Obligation. Eit fond av renteberande verdipapir.

Juni 2007:

CDO blir lagt inn som garantist for eit amerikansk kommunefond. Terra-meklarane tok kontakt med Hemnes kommune med tilbod om nye produkt som skulle gi høgare avkastning. Meklarane går deretter til dei tre andre nordlandskommunane, Rana, Narvik, Hattfjelldal, med same tilbod.

Måndag 20. august 2007:

Terra-meklarane orienterer dei fire kommunane i Nordland om at verdien av investeringane har falle under 55 prosent av opphavsleg verdi, og at ein garanti på til saman 85 millionar kroner må betalast inn neste dag. Garantien blir betalt av alle dei fire kommunane. Vedtak og utbetaling blir halde hemmeleg.

3. oktober 2007:

Valet i september har gitt nye folkevalde. Kommunestyra i Hemnes og Rana drøftar garantiinnbetalinga. Hemnes vedtek at dei vil ut av avtalen.

31. oktober 2007:

Finansavisen avslører at ei rekkje kommunar har gått på ein alvorleg smell i den amerikanske kredittmarknaden. Finansdepartementet tek kontakt med Kredittilsynet som så tek kontakt med Terra for undersøke kva saka gjeld. Advokatfirmaet Lund & Co blir varsla av Hemnes kommune.

3. – 4. november 2007:

Toppsjef Chuck Prince i CitiGroup går av etter at banken annonserer tap på 18 milliardar dollar, blant anna i marknaden for bustadlån.

14. november 2007:Terra Securities held orientering for bystyret i Narvik, men let vere å fortelje at det er komme nye krav om garantiar.

19. november 2007:

Kommunane nektar å betale inn nye krav om garantiar. Terra Securities godtek to dagar seinare å dekke kravet på 69 millionar kroner.

23. november 2007:

Sverre Letro trekkjer seg frå styret i Terra-Gruppen.

24. november 2007:

Leiinga i Terra Securities er i London for å forhandle med CitiBank. Forhandlingane er resultatlause. I Oslo er eigarbankane i Terra-Gruppen samla på Oslo Plaza for å feire konsernet sitt tiårsjubileum. Feiringa blir avlyst.

26. november 2007:

Terra kjem med tilbod om å løfte dei fire nordlandskommunane ut av tapa dei til då var påført som følge av juni-investeringa. Verdien av tilbodet er på dette tidspunktet nær 150 millionar kroner. Kommunane avslår tilbodet.

27. november 2007:

Kredittilsynet varslar Terra Securities om at tilsynet vil trekkje tilbake selskapet sine konsesjonar etter å ha påvist fleire lov- og regelbrot i selskapet sin forretningspraksis. Styremøter gjennom natta konkluderer med at konkurs er uunngåeleg.

28. november 2007:

På ein pressekonferanse før Oslo Børs opnar, annonserer Terra-Gruppen at dei har levert dotterselskapet Terra Securities til skifteretten. Konkurs blir opna seinare same dag i Oslo byfogdembete.

7. desember 2007:

Tønsberg tingrett tek arrest i Knut Anders Opstad sine private eigedelar. Arresten blir seinare avvist i kjennelse av 4. januar, etter to dagars rettsforhandlingar i Oslo tingrett.

Januar 2008:

Fire fylkesmenn konkluderer at kommunane sine lånopptak og investeringar er ulovlege og må seljast. Lovavdelinga i Justisdepartementet slår fast at Kommunaldepartementet tolka lova feil i "Vik-brevet" frå 2002. Riksrevisjonen startar gransking av kommunaldepartementet si sakshandsaming i samband med «Vik-brevet».

Februar 2008:

Rådmann i Haugesund trekkjer seg etter konklusjonane i ein granskingsrapport. Rådmann i Bremanger varslar at han går av i mai.

Mars 2008:

Alle investeringane til dei fire nordlandskommunane er no tvangsselde, Av 726 millionar kroner investert, tapte dei fire kommunane 565 millionar. Dei fire kommunane i Sør-Norge investerte 729 millionar kroner, og har hittil tapt 230 millionar kroner – før ytterlegare tvangssal er gjennomført.

April 2009

Dom i saka kommunane Haugesund og Narvik har reist mot irske Depfa Bank. Kommunane får medhald i at låna aldri skulle vore gitt, men må likevel betale tilbake millionlåna til banken. Banken må derimot tilbakebetale renteinntektene frå låna.

Juni 2009:

Den kriseråka Terra-kommunen Narvik styrer mot 90 millionar kroner i underskot i 2009. Bystyret vedtek å sløkkje gatelysa for å spare straum.

August 2009:

Sju av Terra-kommunane går saman med konkursbuet til Terra Securities til sak mot Citigroup og krev 200 millionar dollar i erstatning.

September 2009:

DnB Nor og sju Terra-kommunar blir samde om å utsetje rettsaka som var beramma i Oslo tingrett i november. DnB Nor har saksøkt kommunane som nektar å betale tilbake låna dei meiner var gitt på feil grunnlag. Partane seier dei står langt unna eit forlik, sjølv om dei er samde i å utsetje rettssaka.

Oktober 2009:

Kommunane Narvik og Haugesund får tilbakebetalt 88 millionar kroner som følgje av dommen i saka mot irske Dapfa Bank. Pengane var rentene banken tente på å gi låna. Sjølv lånesummen må framleis tilbakebetalast. Mannen som avslørte Terra-skandalen, journalist Morten Hofstad, meiner at det er feil at bankane lurte Terra-kommunane. Han viser til at kommunane sjølv skreiv under på det juridiske ansvaret for dei låna dei no krev sletta.

Desember 2009:

Bustyrar Jon Skjørshammer bestemmer seg for å droppe det varsla søksmålet mot tidlegare leiarar og meklarar i Terra Securities.

Februar 2010:

Dei norske Terra-kommunane vinn ein viktig delsigjer i New York når finanskonsernet Citigroup ikkje når fram med sitt krav om at søksmålet frå buet i Terra Securities og kommunane må avvisast.

Mars 2010:

Rana tapte 222 millionar kroner på Terra-skandalen. Etter ein beinhard hestekur har kommunen gjort opp tapet.

Mai 2010:

Haugesund og Narvik taper ankesaka mot Depfa Bank i kjølvatnet av Terra-saka. Hausten 2009 fekk kommunane medhald i at låna aldri skulle vore gitt, og fekk rentene tilbakebetalt. Likevel måtte sjølve lånesummen innfriast. Etter å ha tapt ankesaka må Haugesund no betale tilbake 113 millionar kroner, mens Narvik truleg må ut med over 150 millionar kroner. Dei to kommunane ankar ikkje avgjerda.

Juli 2010:

Hattfjelldal kommune varslar at ein ikkje maktar å betale ned Terra-gjelda. Kommunen har ti år på seg for å betene gjelda på 90 millionar etter skandalen.

September 2010:

Ein dommar i distriktsdomstolen i New York avgjer at Terra Securities ikkje kan krevje erstatning frå CitiGroup, men Terra-kommunane kan saksøkje den amerikanske storbanken. Terra stemna Citigroup med påstand om investeringsbedrageri og eit samla krav på over 1,2 milliardar kroner. Det var Citigroup som sto bak pakkane med investeringsprodukt som Terra selde vidare til dei åtte norske kommunane.

NRK avslører at Bremanger kommune er i ferd med å gå på nye tap i kjølvatnet av Terra-saka. Kommunen ligg an til å tape 39 millionar kroner på såkalla finansielle derivat. Avtalar som skriv seg tilbake til Terra-investeringa. Kommunen har gambla med til saman 800 millionar kroner i ein avtale der ein tener pengar så lenge renta held seg over seks prosent, men taper pengar når renta er under seks prosent. Etter finanskrisa har det dermed berre vore tap. (Gudvangen, 2010a)

Figur 1 Utviklinga i Terra-saka

1.2. Kva er ein kraftkommune?

Ein kraftkommune er ein kommune som tek imot grunnrenteinntekter i eigenskap av å vera ein vertskommune for kraftutbygging, og som i tillegg kan krevja eigedomsskatt frå kraftselskap. (Jøntvedt, 2011, p. 58)

Dei 10 kommunane som inngjekk avtale med Terra hadde kraftrelaterte inntekter og høvesvis store konsesjonskraftinntekter pr. innbyggjar. I rundskriv nr H-3/05 frå KRD "*Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2005*", vedlegg 9 omhandlar kommunane sine inntekter frå konsesjonskraft og eigedomsskatt 1996-2003. Me ser av vedlegget at mange norske kommunar har kraftinntekter. Av desse kommunane var 151 kommunar i 2002 medlemar av Landssamanslutninga for Vasskraftkommunar, LVK. Kommunane er fordelt i 16 av landet sine 19 fylker i 2002. (Kommunal og regionaldepartementet, 2005)

Ein kraftkommune har tre viktige inntektskjelder:

1. Konsesjonskraft. Dette er kraft som anleggseigaren må stille til disposisjon til produksjonspris. Mengda av denne vert fastsett etter storleiken på kraftproduksjonen. Storleiken på kommunen sitt eige straumforbruk fastset kor stor del av denne krafta kommunen får disponere. Resten vert stilt til disposisjon for fylkeskommunen. Kommunen vel sjølv korleis krafta skal nyttast, t.d. til internt forbruk i kommunen eller leggjast ut for sal på kraftmarknaden. Marknadsprisen på kraft har etter marknadstilpassinga synt seg særst variabel. Inntekspotensialet frå konsesjonskrafta kan difor variere mykje.
2. Konsesjonsavgift. Denne avgifta kan sjåast som ein kompensasjon for at stor-samfunnet har fått høve til å utnytte ein naturressurs i kommunen. Kraftverkseigarane betalte i alt til kommunane 520 millionar kroner i konsesjonsavgift for 2007. Same år fekk staten inn 126 millionar kroner i konsesjonsavgift frå kraftverkseigarane. (lvk.no)
3. Eigedomsskatt. Kraftprodusentar er viktige objekt for eigedomsskatt. Den må påreknast som fast. Men fastsetjing av grunnlaget for utrekning av denne skatten har ofte vore vanskeleg. I den aktuelle perioden var det noko usemje mellom kommunen og kraftverkseigar om dette. (SF-revisjon, 2008, p. 12)

1.2.1 Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar - LVK

Vårt univers er kommunar som fekk tilbod frå Terra. Med i dette universet er kraftkommunane der LVK er ein sentral aktør.

Mange kraftproduserande kommunar har gått saman og danna Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar, LVK. Hovudoppgåve er å ivareta medlemskommunane sine interesser i saker om kraftutbygging. LVK er partipolitisk nøytral - og tek ikkje stilling for eller mot vasskraftutbygging. (Lvk.no)

Dei største vasskraftutbyggingane føregjekk i åra frå 1970 til 1985 med ein auke i installert effekt på 10 730 MW, eller gjennomsnittleg 4,1 prosent per år. Mot slutten av 1980-talet avtok vasskraftutbyggingane. Frå byrjinga av 1990-talet har veksten av ny produksjonskapasitet gjennomgåande vore låg. Kapasiteten auka med om lag 800 MW frå 1993 til 2005. Aukinga i produksjonskapasiteten på 1990-talet kom i betydeleg grad frå opprusting og utviding av gamle vasskraftverk, som førte til betre utnytting av eksisterande kraftverk. Dei siste åra har store deler av kapasitetsauken kome gjennom småkraftverk, samt opprusting og utvidingar av vasskraftanlegg.

Dei ti største kraftverka i Noreg

(Kjelde: NVE)

Kraftverk	Fylke	Installert effekt [MW]	Midlere årlig produksjon [GWh]
Kvilldal	Rogaland	1 240	3 517
Sima	Hordaland	1120	3 404
Tonstad	Vest-Agder	960	4 169
Aurland I	Sogn og Fjordane	675	2 407
Saurdal*)	Rogaland	640	1 300
Rana	Nordland	500	2 123
Tokke	Telemark	430	2 221
Tyin	Sogn og Fjordane	374	1 398
Svartisen	Nordland	350	1 996
Brokke	Aust-Agder	330	1 407

Figur 2 Dei 10 største kraftverka i Noreg

Vasskraft

Vassdraga er av stor betydning både for økonomiske interesser og for allmenne interesser som friluftsliv. Kraftproduksjon er den viktigaste økonomiske utnyttinga. Eit vassdrag er eit samanhengjande system av elvar frå utspring til hav, inklusive eventuelle innsjøar, snø- og isbrear. Det er om lag 4 000 vassdrag i Noreg. I nokon fylker er nesten alle større vassdrag utnytta. Av Noreg sine ti høgaste fossar er sju utbygd og tre er varig verna mot kraftutbygging. For å auka kraftproduksjonen i eit vassdrag er det vanleg å overføre vatn frå

andre deler av vassdraget eller frå nabovassdrag. Eit vassdrag blir bygd ofte ut med fleire kraftverk. (lvk.no)

LVK sine tilrådingar til vasskraftkommunane

I følgje journalist Hofstad i Finansavisa som har skrive boka ”Eventyret om Terra”, tok dei to terra-meklarane, Knut Anders Opstad og Harald Norberg, kontakt med LVK for å få sekretariatet til å tilrå investeringane.

”Terra tok kontakt med oss på generelt grunnlag, og ønsket at landssammenslutningen skulle anbefale kommunene å plassere slike kraftmidler i fond, sier juridisk sekretær Caroline Lunde til NTB”.

I følgje Lunde kunne ikkje LVK gje ei slik tilråding, snarare ein åtvaring. LVK ana ikkje då at åtte av LVK-medlemmane hadde slukt agnet frå Terra før etterpå.

Lunde i LVK stiller seg spørsmålet om kvifor Terra gjekk til LVK for å få deira tilråding. Ho trur at det kan vera ein samanheng med at Terra ville ha kontroll på kva slags eksterne ekspertar og rådgjevarar kommunane eventuelt kontakta. (Hofstad, 2008, p. 103)

1.2.2 Oppsummering

Ifølgje LVK si årsmelding for 2002 er 151 vasskraftkommunar medlemar i LVK. Blant desse gjekk 10 kommunar inn på avtalar med Terra. Men kva skjedde i dei andre kraftkommunane som sa nei til fastprisavtale med Terra?

Dette er vårt fokus i oppgåva.

1.3 Kvifor er Terra-saka framleis aktuell?

Det er krise når små kommunar taper hundrevis av millionar. Terra-saka er ikkje eit enkeltstående tilfelle, men ei historie som gjentek seg.

(Aastvedt A. og Mauland H, 2008a, p. 2)

I 1983 tapte fleire kommunar store summar på valutaprodukt formidla av Kommunalbanken (Gjølberg O. og Johnsen T., 1983)

Det blir hevda at Terra problematikken er eit småkommunefenomen, men historia syner at til dømes Bærum kommune, som er landet sin rikaste kommune, i 1993 tapte mange hundre millionar på børsen. I oktober 2011 vart det også kjent at Akershus Fylkeskommunale Pensjonskasse og Langen Invest hadde investert i liknande finansprodukt med like høg risiko som Terra-kommunane. (Korsmo, 2008)

Og i kjølevatnet av finansmarknaden sin kollaps i 2008 dukkar det framleis opp nye saker der organisasjonar med liten erfaring frå finansmarknaden har trappa opp ein aktiv kapitalforvaltning, med store tap som resultat. Å formidle kompliserte finansprodukt til ikkje-finansielle aktørar har blitt ein lukrativ marknad for finansielle mellommenn av typen Terra Securities. (Løding, 2010)

Dette bør ikkje skje igjen. Me treng kunnskap om kva som går gale når det skjer, men også kva som kan vere med å forhindre at det skjer igjen. Kva var avgjerande faktor/faktorar i alle kommunane som sa nei takk til tilbodet frå Terra?

Norske kommunar må kontinuerleg ta avgjersler som får store konsekvensar for økonomien i kommunane. Kva prosessar går føre seg i kommunane når viktige saker skal handsamast og avgjerast? Og kva mekanismar gjer at mennesket/enkeltindivid handlar som dei gjer? Me vil prøve å identifisere desse i kommunane. Er prosessane og mekanismane ulike i ja- og nei-kommunane? Eit viktig spørsmål for oss blir: Er det dei same prosessane og mekanismane som verkar når kommunane avgjer andre store saker? Har det me finn overføringsverdi?

1.4 Saksoppfatningar og populære forklaringar

I perioden 2000-2007 var det to bobler som sprakk internasjonalt. Først dot.com bobla i 2000 og finanskrisa i 2007 i USA. Desse to boblene tenkjer me har hatt stor påverknad for utfallet av Terra saka. Me har brukt litteratur frå professor Herman Schwartz som har forska på blant anna bustadbobla i USA. Utvikling for marknaden for strukturerte produkt må sjåast i samanheng med ein bustaddriven amerikansk vekstmodell. Vidare har me funne fleire framstillingar av den norske utviklinga i saka. Berre i NRK sitt arkiv finst det over 1100 artiklar om Terra. Me har brukt ein del av desse for å illustrere utviklinga i Terra-saka i Noreg.

1.4.1 Eit krasj i to stadium

For oss er perioden 2000-2007 viktig når me skal forska på Terra-skandalen. Første krasjet kom med dot.com-bobla som sprakk i 2000 og det andre krasjet kom deretter med finanskrisa i 2007/2008.

Etter at dot.com-bobla sprakk i 2000 fall aksjemarknaden kraftig. (Evans, 2009, p. 21) Difor fekk dei sju første kommunane som gjekk inn på modellen dårligare avkastning på aksjeporteføljen. Terra rådde kommunane til å flytte investeringane over til strukturerte produkt, som dei meinte var tryggare investeringar. I denne spesifikke delen av finansmarknaden – som var direkte knytt til den amerikanske bustadmarknaden, (Schwartz, 2009) oppsto ei ny boble og til slutt krise. I denne verdipapirmarknaden investerte dei norske kommunane i. Schwartz skisserar korleis utviklinga av marknaden for strukturerte produkt må sjåast i samanheng med ein bustaddriven vekstmodell. Amerikanske multinasjonale selskap flytte i løpet av 1990-talet mykje av sin arbeidskraftintensive produksjon til Asiatiske lågkostland, og då Kina spesielt. Kinesiske lønningar er lågare enn amerikanske. Dermed blei forbruksvare rimelegare, noko som gav lågare inflasjon, og igjen lågare renter på bustadlån. Ein annan viktig faktor var at amerikanske finansinstitusjonar lånte pengar på korttidsbasis med låg rente frå land med store spareoverskot – som Kina, og lånte dei ut igjen til resten av verda på langtidsbasis til høgare renter. Dette pressa det amerikanske rentenivået ytterligare nedover. Denne rentenedgangen lokka dei som stod nedst på inntektsstigen inn på bustadmarknaden, og gjorde det muleg for dei som allereie var inne i marknaden å finansiere seg vidare oppover i bustad hierarkiet. Dette skapte igjen generell etterspørselsvekst (Schwartz, 2008, pp. 1-2). Norske kommunar investerte ikkje i amerikansk gjeld, men i den same klasse av produkt som denne gjelda var pakka inn i. (Jøntvedt, 2011)

1.4.2 Nøkkelfakta om Terrasaka

Dei ti kommunane Narvik, Rana, Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Vik, Bremanger, Haugesund, Nore og Uvdal og Kvinesdal forskotterte framtidige inntekter, i hovudsak kraftrelaterte inntekter. Åtte av dei investerte i såkalla strukturerte produkt, deriblant CDOar. Jmf. Kap. 4.1.2

Dei strukturerte produkta var sydd saman av Citigroup og vidareformidla av Terra Securities. Då den amerikanske bustadbobla sprakk og kredittmarknaden klappa saman på seinsommaren 2007, falt verdien på investeringane drastisk. Ein klausul i investeringsavtalen gav Citigroup rett til å oppløyse produktet dersom verdien kom under 55 %, noko som skjedde svært fort i denne panikkprega marknaden. For å unngå oppløysing av obligasjonen og dermed tape store deler av investeringane, fekk kommunane eit tilbod om å foreta garantiinnbetalingar. Først betalte dei, men etter at investeringane fall ytterlegare i verdi og det blei nødvendig med nye garantiinnbetalingar, sa dei stopp. (Jøntvedt, 2011)

Tabellen nedanfor syner kommunane sine investeringar og estimerte tap. (Hofstad, 2008)

Kommune	Inntektskategori	Investert beløp totalt, alle inntektsklassar	Pålydande strukturerte produkt	Estimerte tap
Vik	Konsesjonskraft Konsesjonsavgift	169 millionar	150 millionar	70 millionar
Bremanger	Konsesjonskraft Konsesjonsavgift Heimfallsrettar Eigedomsskatt Husleigeinntekter	420 millionar	369 millionar	167 millionar
Haugesund	Utbytte Haugaland kraft	231 millionar	227 millionar	130 millionar
Kvinesdal	Konsesjonsavgift	44 millionar	44 millionar	22 millionar
Nore og Uvdal	Konsesjonskraft	82 millionar	0	0
Rana	Konsesjonskraft Konsesjonsavgift	310 millionar	297 millionar	222 millionar
Hemnes	Konsesjonskraft	89 millionar	84 millionar	69 millionar
Hattfjelldal	Konsesjonskraft Konsesjonsavgift	110 millionar	104 millionar	88 millionar
Grane	Konsesjonskraft	Mellom 9 og 14 millionar	0	0
Narvik	Konsesjonsavgift	243 millionar	242 millionar	187 millionar

Figur 3 Terrakommunane sine investeringar og estimerte tap

1.4.3 Populære forklaringar henta frå media

Selskapet Terra Securities som formidla investeringane gjekk konkurs i november 2007.

Terra-saka handlar om åtte kommunar si gambling med framtidige kraftinntekter. Ei gambling som til slutt enda med giganttap.

Saka starta å rulle då det vart kjent at fire nordlandskommunar hadde lånt pengar med sikkerheit i framtidige kraftinntekter. Pengane var investert i kompliserte fondsprodukt med høg risiko i USA gjennom storbanken Citibank.

Etter at saka byrja å utvikle seg, viste det seg at også kommunane Vik, Bremanger, Haugesund og Kvinesdal hadde gjort liknande investeringar. Og verst var stoda for Bremanger, som hadde plassert 350 millionar kroner i såkalla hedgefonds.

Saka vart først kjent i media då journalist Morten Hofstad i Finansavisen, no redaktør i Helgelands Blad byrja å skrive om saka i oktober 2007. Hofstad vart i 2008 tildelt Skup- prisen for avsløringa.

Investeringane viste seg å vere i strid med kommunelova, og kommunane måtte etter tur selje seg ut av investeringane under tvang, med enorme tap.

Berre i NRK sitt nettarkiv finst det over 1100 artiklar om Terra.

Bobla sprakk

Hausten 2007 sende finanskrisa den amerikanske kredittmarknaden i kne. Marknaden flaumde over av rotne bustadlån utan reelle verdiar, storbankar gjekk over ende, og verdien av dei åtte norske kommunane sine investeringar sokk som ein stein. For å unngå ytterlegare tap, fekk kommunane krav på seg til å gå inn med garantiar for ikkje å tape alt ein hadde investert.

Oppvask

Etter konkursen i Terra Securities fremja sju kommunar krav om til saman nær 1,5 milliardar kroner i buet.

Kommunane fekk ingen verdiar ut, og bestemte seg i september i 2008 for å trekkje långevarane DnB NOR og Depfa Bank til ansvar gjennom å slutte å betale på låna. Kommunane sin påstand er at bankane sine utlån til Terra-investeringane var i strid med kommunelova, noko som bankane har eit sjølvstendig ansvar for å halde seg til. (Gudvangen, 2010a)

1.5 Ein kontekstualisert rekonstruksjon

Ein vil i denne oppgåva rekonstruere kva som føregjekk i nei-kommunane og ja-kommunane. Frå ideen vart skapt i Vik, til korleis den første kontakten med Terra og kommunane oppstod, og til skandalen var eit faktum.

Me vil ha mest fokus på kva som skjedde og kva val som vart gjorde i kommunane som takka nei til Terra?

Kva faktorar virka inn på dei ulike nivå?

NASJONALT NIVÅ – LOKALT NIVÅ - INDIVIDNIVÅ

Kan sentrale føringar og vedtak på nasjonalt nivå ha vore medverkande?

Kan prosessar og mekanismar som har føregått i kommunane på lokalt nivå vore avgjerande?

Og har enkeltindividet spela nokon sentral rolle?

1.6 Avgrensingar

Me har sett på 10 kommunar som sa nei til Terra. Av dei har me valt ut 2 kommunar som me har sett nærmare på. Av 10 kommunar som sa ja til Terra har me valt ut 3 kommunar.

Me har brukt ein komparativ analyse av 10 Nei og 10 Ja til Terra kommunar for å finna ein variabel som skil seg ut og som ein ønskjer å sjå nærmare på.

- Politisk farge/ordfører
- Terrabank
- Intern ekspertise (Formueforvaltning, intern kompetanse på kraft og forvaltning av kraftinntekter)
- Fastprisavtale kontra avtale år for år

Me har valt og ikkje drøfte Terra-skandalen i ein internasjonal kontekst. Datainnsamlinga i ein slik kontekst blir for omfattande.

1.7 Vår hovudproblemstilling

Kvifor inngjekk nokre få kommunar fondsavtalar med Terra og tok stor økonomisk risiko, medan andre som fekk tilbodet takka nei?

Hovudproblemstillinga ønskjer ein å svare på med hjelp av 3 underproblemstillingar.

- Kva faktorar/føringar og vedtak på det nasjonale nivået var med å danne grunnlaget for at 10 kommunar inngjekk avtale med Terra medan andre gjorde det ikkje.
- Kva var dei avgjerande faktorane på det lokale nivået i både ja og nei kommunar? Var det spesielle kjenneteikn som var samanfallande ved kommunane som takka nei til Terra?
- Kven var dei avgjerande aktørane på individ nivå i både ja og nei kommunar?

1.8 Disposisjon

Kapittel to er teori- og metodekapitlet. I tredje kapittel gjer me greie for faktorar/endingar på det nasjonale nivået. Deretter, i kapittel fire, skisserar me dei mest sentrale lokale kontekstfaktorane. I det femte kapitlet ser me på dei avgjerande aktørane på individnivå. Til slutt, i sjetten kapitlet kjem konklusjonen.

2 Teori og metode

I kapittel 2.1 gjer me først greie for vårt vitenskapsteoretiske utgangspunkt. Deretter i 2.2 skisserar me det metodologiske rammeverket og gjer greie for kva metode me brukar. Først presenterer me det overordna analyseskjemaet. Vidare føretek me eit kasusstudie av ein kommune etter grounded theory-retningslinjer, dvs. at me rekonstruerer det som er skjedd gjennom intervju med sentrale aktørar i kommunane, kvalitativ metode. Vidare gjer me eit komparativt studie der me brukar ein enkel komparativ metode for å avdekke korrelasjon både mellom ja-kommunane og nei-kommunane. I 2.3 grunngjev me val av faktorar i den komparative analysen. I kap. 2.4 diskuterer me datainnsamlingsprosessen og forskningsetiske utfordringar.

2.1 Samfunnsvitenskapleg tilnæringsmåte

Me skal forske på kvifor nokre få kommunar inngjekk avtalar med Terra og tok stor økonomisk risiko, medan andre som fekk tilbodet takka nei. Metodane me har brukt for å gje eit mest mogeleg korrekt bilete av verkelegheita for kommunane som fekk tilbod frå Terra er gjennom kvalitativ tilnærming som djupneintervju og sekundærdata samla inn av andre. Dette datamaterialet dannar grunnlaget for empirien i vår forskning.

I kapittel 2.1.1 skisserar me korleis me kan bruke dette materialet for å seie noko om verkelegheita for kommunane. Dette finn me støtte for i teorien Sensitizing Concepts Vidare i kapittel 2.1.2 skisserar me bruken av Komparativ analyse. Støtte for denne metoden finn me i teorien om Most different systems og Most similars systems. Under kap. 2.1.3 skisserar me opp Blumers tre premiss i fortolkinga på individnivå

2.1.1 Innsamling, fortolking og analyse av kvalitative data ved hjelp av empirinære omgrep - Sensitizing Concepts.

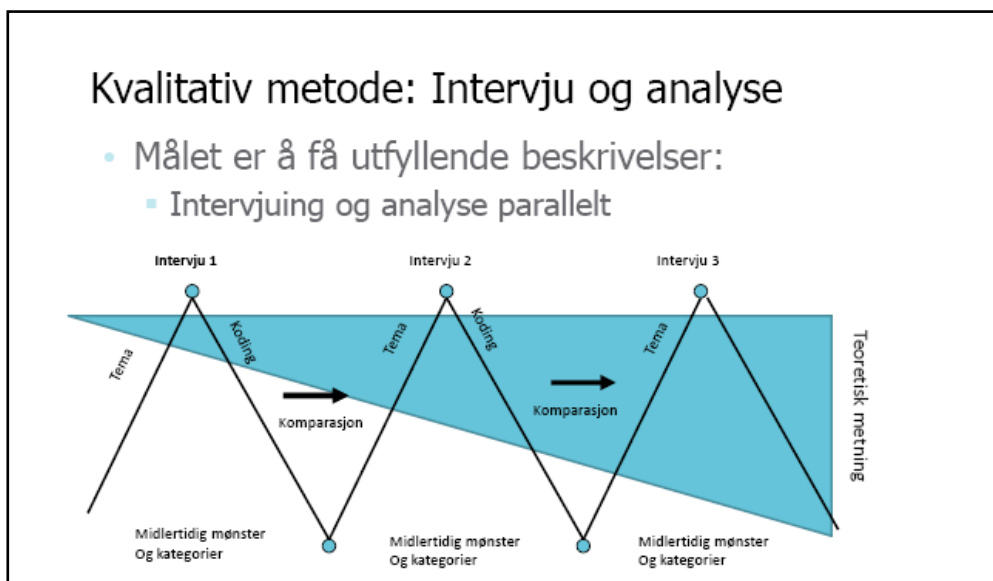
Ei analyse av informantintervjua kan synleggjere interaksjonen mellom aktørane og kan gje oss ei forståing for prosessar og mekanismar som var avgjerande for utfallet.

Det viktigaste prinsippet for kvalitativ forskning som blir presentert er knytt til Herbert Blumers omgrep om Sensitizing Concepts. (Blumer, 1954) I vår kvalitative forskning vil ein nytta denne analyseteknikken. Den tek utgangspunkt i informanten si eiga forståing av si verd og er eit analysereiskap for utvikling av vitenskaplege teoriar og omgrep. Me skal foreta djupneintervju med sentrale aktørar. Me ønskjer å få deira forståing på kva som skjedde. Men for samfunnsvitenskapen vil det vere slik at forskaren sine oppfatningar og teoriar om korleis

verden er vil kunne påvirke det forskaren skal finne ut av.

Kjenneteikn på kvalitativ forskning er fortolking. Me skal forsøke å forstå kva som skjedde i kommunane som fekk tilbod frå Terra. Som forskar skal ein etablere vitskapleg kunnskap som i all hovudsak er andre sine fortolkingar, konstruktivisme.

Kunnskapen skaffar me oss gjennom språket. Me tek utgangspunkt i dei ord og omgrep som våre informantar sjølve har om sin verden. Dette utgangspunktet blir omtala som Sensitizing Concepts (på norsk: Empirinære omgrep) (Blumer, 1954; Hoonard, 1997)



Figur 4 Kvalitativ metode: Intervju og analyse

(Madsbu, 2011)

2.1.2 Komparativ analyse

Komparativ betyr samanliknande. Thomas Denk skriv i boka si *Komparativ metod –forståelse genom jämförelse* at ein type komparative studie er fokuserte studie. Og innanfor fokuserte studie er det to forme studie. Den første forma av fokuserte studie blir kalla for *most similar systems design*. Denne forma byggjer på logikken at ulikskap blir forklart med ulikskap.

Tanken bak *most similar systems design* er derfor å identifisere denne skilnaden. I vårt tilfelle å identifisere skilnaden mellom ja- og nei-kommunane som kan forklare kvifor nokon sa ja og andre nei til Terra - den avhengige variabelen. Det kan vere vanskeleg eller umuleg å avgjere kva skilnader mellom kommunane som påverkar om dei gjorde avtale med Terra eller ikkje. Men til meir like kommunane er, desto større sjans er det å finne kva faktorar eller skilnader som påverkar den avhengige variabelen.

Den andre forma for fokuserte studie blir kalla for *most different systems design*. Logikken her er at likskap kan forklarast med likskap. Her skal ein identifisere likskap som kan forklare likskap. I vårt tilfelle å identifisere kva som er likt i kommunar som er innanfor gruppa som sa ja til Terra, og kva som er likt i gruppa med kommunar som sa nei til Terra. Det inneber at all likskap mellom kommunane er potensielle forklaringar. (Denk, 2002)

Dette er to måtar for å finne korrelasjon ved hjelp av komparativ metode som samtidig inneberer en viss kontroll for 3. variabel.

Ved *most similar systems* held ein dei andre variablane i analysen konstant og ein isolerer ein kritisk *ulikheit*. Ved *most different systems* let ein alle andre variablar enn den operative variere vilt i matrisen og ein kan isolere ein kritisk likskap. Sidan alle casa i Terra-saka liknar på kvarandre (kraftkommunar i Norge) er *most similar system design* et opplagt val.

2.1.3 Sensitizing Concepts – bindeleddet mellom det spesifikke og det allmenne

Me skal altså prøve å forstå eit samfunnsmessig fenomen: Kvifor gjer ein person som han eller ho gjer, eller kvifor handlar ei gruppe menneske slik dei gjer? Korleis forstår dei det sjølve, og korleis skal me fortolke informantane sine egne fortolkingar?

Me skal prøve å forstå det som skjedde i kommunane då dei fekk tilbod frå Terra. Kvifor handla enkeltindivid og kommunane som dei gjorde? Korleis forstod dei det sjølve, og korleis skal me som forskarar fortolke det som kjem fram i intervju?

Utgangspunktet er altså å undersøkje menneske sine fortolkingar av sitt eige liv. Denne erkjenninga kviler i følge Herbert Blumer på følgjande tre premiss:

1. Det første premisset dreier seg om at menneske *handlar* i forhold til *noko* med utgangspunkt i meininga det har for dei. Dette *noko* kan inkludere alt eit menneske må forholde seg til i si verd.
2. Det andre premisset handlar om at meininga som ligg til grunn for det handlingane springer ut frå, eller kan trekkast ut frå, *den sosiale interaksjonen* som ein person har med sitt fellesskap.
3. Det tredje premisset er at desse meiningane blir handterte via, og modifisert gjennom, en *fortoltingsprosess* som en person tyr til for å handtere ting han eller ho møter.

Desse premissa vil me bruke som analyseverktøy når me skal fortolke det som skjedde i kommunane på individnivå. Meir om framgangsmåte under metodekapittelet.

Me som forskarar må vere klar over at mennesket finn meining gjennom si fortolking av relasjonar til sine omgjevnader som består av både andre menneske, hendingar og ting. I tillegg viser premissane at meining (og dermed fortolking) er *relasjonell*. Dette betyr at det som blir fortolka som meining, er relasjonar menneske har til andre menneske og sine omgjevnader, nettverk. (Madsbu, Pedersen, & Gabrielsen, 2011)

2.2. Metodane me brukar

Kva skjedde i dei kommunane som takka nei? Dette er ikkje forska på før.

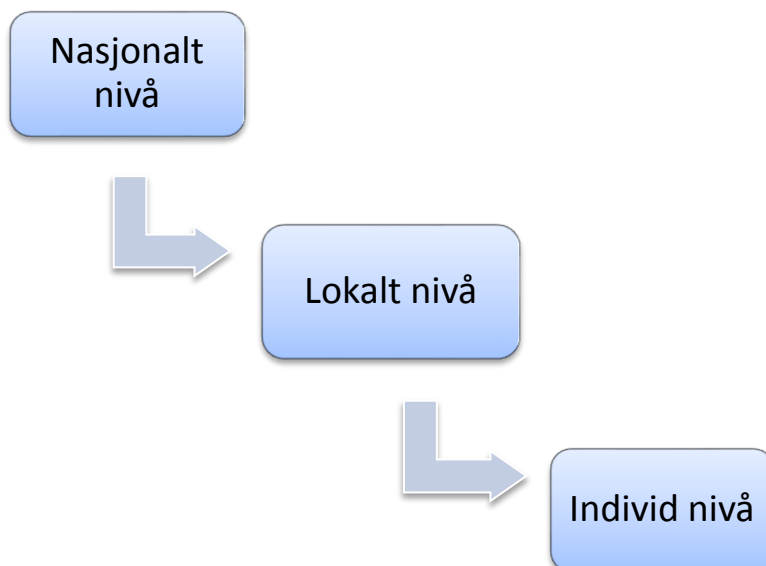
Me har følgjande hypotesar som me vil forsøke å finne svar på:

- Kan det ha vore avgjerande kven som har styrt i kommunen?
- Kan kompetansen og nettverket i den enkelte kommune vore avgjerande?
- Har ønskje om stabilitet i kraftinntektene vore avgjerande?

For å finne svar på desse hypotesane ønskjer me å gjere ei kvalitativ undersøking. Me vil intervjuja sentrale aktørar i ein utvalt kommune. Vidare vil me foreta ei komparativ analyse i eit utval kommunar for å finne faktorar som skil seg ut. Me tenkje å bruke desse faktorane vidare i analysen på lokalt og individ nivå. Dette materialet dannar empirien i vår forskning.

2.2.1 Analyseskjema

Endringar på det nasjonale nivået var dei same for alle norske kommunar. Dette kjem me meir innpå i kapitel 3. Men utfallet av endringane fekk svært ulike konsekvensar på det lokale nivået. Det er kjent at norske kommunar som sa ja til tilbodet frå Terra tapte til saman nærmare 1,5 milliard kroner. Me ønskjer å forske på kva som skjedde i kommunane som fekk tilbod frå Terra.



Figur 5 Analyseskjema

Nasjonalt nivå

Føringar og vedtak som blir tekne på nasjonalt nivå får konsekvensar for lokalt nivå og individnivå. Meir om den nasjonale konteksten under kapitel 3.

Lokalt nivå

Referansekommune

Me tenkjer at Luster, som er ein nei-kommune, kan vere ein referansekommune i vår analyse på lokalt nivå. Me vil der foreta ei heil rekkje djupneintervju og kartleggje og finne faktorar som ein vil nytte i den komparative analysen. Støtte for å bruke denne metoden finn me hjå Thomas Denk i boka hans *Komparativ metod – forståelse genom jämförelse* følgjande: ”*Dette er dock också ett problem, eftersom det kan vara svårt eller umöjligt att avgöra vilka skillnader (.....) som faktisk påverkar den beroende faktorn.*” (Denk, 2002, p. 43)

Komparativ analyse

Vårt univers er alle kommunar i Noreg. I den komparative analysen vel me oss ut 10 kommunar som takka ja til Terra og 10 nei-kommunar som fekk tilbod frå Terra, men som takka nei. Desse kommunane dannar utvalet i den komparative analysen. Faktorane som peikar seg ut i kartlegginga i referansekommunen vil ein nytta i dette utvalet. For å finne svar på spørsmåla vil me sjå nærare på dei enkelte kommunar. Me vel ein enkel komparativ metode der me set opp ei matrise med kommunane langs den eine aksen og variablane på den andre aksen. Variablane er hypotesar, - kva som kan vere mulige forklaringar. Ein primitiv teknikk for å avdekke korrelasjon mellom kommunane. Kva er likt og kva er ulikt mellom desse kommunane? Ei komparativ analyse er eit verktøy for å gjennomføre ei analyse på lokalt nivå. Me tenkjer å gjennomføre telefonintervju for å skaffe oss tilstrekkeleg informasjon til å setje opp den komparative analysen. Me vil forsøke å identifisere faktorar som skil ja-og nei-kommunane. Desse faktorane tek me med oss vidare i analysen på lokalt nivå.

Analyse på lokalt nivå

I tillegg til referansekommunen Luster går me nærmare inn i nei-kommunen Hol.

Deretter går me inn i 2 ja-kommunar for å sjå på kva som skjedde. Me har valt oss ut Vik og Bremanger. I tillegg ser me på Nore og Uvdal kommune som kan seiast å vere både ein ja- og nei-kommune sidan kommunen først sa ja til Terra, for så å trekke seg frå avtalen i 2005. Her brukar me informasjon frå granskingsrapportar og funn som masterstudent Marius Jøntvedt har gjort i si avhandling om Terra-saken. (2011)

Individ nivå

Neste fase blir å gå vidare i utvalet frå lokalt nivå for å forstå kva prosessar og mekanismar som går føre seg på individnivå.

Tidleg i kapittel 2.2 sette me fram tre hypotesar som me vil forsøke å finne svar på. Den eine hypotesen stiller me spørsmålet: Kan kompetansen og nettverket i den enkelte kommune vore avgjerande?

For å forstå kva som skjedde i den enkelte kommune må me sjå korleis enkeltindividet oppfatta situasjonen. Det kan me finne ut av ved å gjennomføre djupneintervju med sentrale aktørar i kommunen. Til hjelp i denne fortolkinga vil me nytta H. Blumer sine premiss i Sensitizing Concept.

2.3 Grunngeving for val av faktorar – komparativ analyse

Val av faktorar som me trur kan ha vore avgjerande for kommunane er gjort på bakgrunn av kasusstudiet i referansekommunen.

Politisk farge

Det er vanleg i statsvitskapleg litteratur at ein meiner at høgresida i politikken er meir opne for private løysingar og privat samarbeid enn venstresida.

Stein Rokkan og Henry Valen innførte det kjente omgrepet høgre-venstre aksen i sine forskingsanalysar på 1950-talet. Omgrepet sette skilje mellom kva politisk-side veljarane høyrde til, arbeidarklassen/borgarskapet og privat marknadstankegang/offentleg statsstyring. Ein brukar framleis omgrepet høgre-venstreaksen, men skil gjerne høgreaksen meir i dag på privat marknadstankegang der ein finn partia Høgre, Krf, Frp til dels Venstre. På venstreaksen finn ein partia Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstre med meir vekt på offentleg statsstyring. (Aardal & Valen, 1989)

Me tenkjer oss at politisk farge/ordførarfarge kan ha spelt ein rolle for korleis kommunen stilte seg til samarbeid med private og haldningar til privat eigarskap. Brukt på dette caset her, inneber det at me ser for oss at kommunar tilhøyrande høgre-aksen i større grad vel eit samarbeid med Terra.

Banksamband - tillit

Tillitsomgrepet har vore gjenstand for stor interesse innanfor ulike fagområde som økonomi, statsvitskap og psykologi ifølgje Misztal (Misztal, 1998). Tillitsfenomenet har tre dimensjonar: ein handlings-, kognitiv- og kjenslemessig dimensjon. Det å vise tillit er noko meir enn berre å vite. Den andre dimensjonen som pregar debatten om tillit er om tillit er nødvendig for at eit samfunn skal fungera. Generelt blir det peika på at tillit er noko som reduserer usikkerheit ved at det blir skapt ei form for orden. (Høyser HC. og Wood E., 2012)

Vidare kan me tenkje oss at kommunen sitt banksamband kan ha spelt ei rolle. Me veit no at banken i Vik var tilslutta Terra-gruppen og det var den lokale banken som formidla kontakten mellom Vik kommune og Terra sin finansavdeling. Kan dette vere tilfelle i fleire av ja-kommunane og kan kommunane sin tillit til sitt banksamband ha vore avgjerande for at dei takka nei til Terra?

Me går utifrå at denne forankringa i sparebankane gav Terra Securities tillit blant aktørane i

kommunal sektor i åra før hausten 2007. (Høyer HC. og Wood E., 2012)

Intern ekspertise – prinsipal agent teori

Ein prinsipal agent relasjon oppstår alltid når ein aktør er avhengig av en annan sine handlingar og me vil nytta prinsipal-agent teorien i analysen av kommunane på lokalt nivå. Eit prinsipal-agentforhold er ein situasjon der ein eller fleire handlar på vegne av ein annan (andre), eller varetek ein annan (andre sine) interesser. Den som handlar blir kalla agent og den andre som agenten handlar på vegne av blir kalla prinsipal. Prinsipalen er avhengig av agenten sine handlingar og kjernesporaålet i relasjonen mellom dei er korleis prinsipalen kan få agenten til å handle i samsvar med prinsipalen sine interesser. Det kan oppstå situasjonar med agentttap eller agentproblem. Det er to former for agentttap, skjult kunnskap/informasjon og skjulte handlingar. Føresetnader for at dette kan skje er at det føreligg preferanseforskjellar og asymmetrisk informasjon. I det legg me at aktørane har ulik tilgang på informasjon. Utgangspunktet er at prinsipalen delegerer oppgåver til agenten, og at det derfor er nødvendig for prinsipalen å kontrollere agenten sine handlingar. Poenget i prinsipal agent teorien er at agentar forsøker å lure prinsipalen om dei kan tene pengar på det, fordi agentar har meir informasjon. (Eisenhardt, 1989, pp. 57-74)

Når ein har liten eller dårleg tilgang til informasjon sjølv, må ein ha tillit til den som gir deg informasjon.

Jøntvedt ymtar om i sin konklusjon at alle andre kommunar takka nei fordi dei hadde betre kompetanse og forvaltningsrutinar, men at det kviler på underspesifiserte føresetnader. Me ønskjer å sjå nærare på dette og intern ekspertise er ein av faktorane i den komparative analysen. Med intern ekspertise tenkjer me på eigen ekspertise i formueforvaltninga, intern kompetanse på kraft og forvaltning av kraftinntekter. Me antek at nei-kommunane i større grad enn ja-kommunane har, eller gjorde seg bruk av, denne ekspertisen internt i kommunen. I ein kommune med intern kompetanse blir det motvekt og informasjonassymmetrien blir mykje mindre.

Haldning til avtale på kraftinntekter – finanssektoren sin tvetydigheit

Professor Herman Schwartz ved Universitetet i Virginia antyder at finanssektoren er tvetydig. I ei verd med usikkerheit skapt av finanssektoren, sel dei sjølve forsikringar som skal gje føreseielegheit og stabilitet.

Ein modell for korleis kommunar med kraftinntekter kunne realisere verdiar frå konsesjonskrafta vart utvikla av Terra etter henvending frå Vik kommune via Vik Sparebank. Modellen Terra utvikla for Vik kommune skulle vere ei forsikring mot ustabilitet i marknaden. Me veit ikkje om alle kraftkommunar fekk tilbodet frå Terra, men me har tenkt å ringe rundt til kommunar med høge konsesjonskraftinntekter. Modellen som Terra utvikla og presenterte for Vik kommune var ein fastprisavtale som skulle gje kommunen føreseielege kraftinntekter i 5 år fram i tid. Vik hadde ikkje fastprisavtale og opplevde store variasjonar i kraftinntektene og ynskte stabilitet og mest truleg å optimalise av inntektene. (SF-revisjon, 2008)

Me antek at ja-kommunane var ute etter stabilitet og søkte derfor mot fastprisavtalar. Vårt spørsmål er kva haldninga er det til kraftprisavtalar i vårt utval av kommunar i den komparative analysen?

2.4 Datainnsamlinga og etiske refleksjonar

Datamaterialet er basert på 22 intervju, korrespondanse på e-post og offentlege dokument og faglitteratur. Me har hatt seks djupneintervju. Me har intervjuat tre lokalpolitikarar, to av dei har vore tidlegare ordførar, ein lokalpolitikar med fleire ulike styreverv, blant anna i energiverket og bankstyret. Og ein tilsett i administrasjonen, ein banksjef og ein e-verksjef. 15 telefonintervju. I telefonintervjuat har me snakka med fem tidlegare ordførarar, sju økonomisjefar, tre rådmenn. Me har hatt e-post korrespondanse med 2 revisjonssjefar, ein forvaltningsrevisor, generalsekretæren i Norske Kommuners Kemnersforbund (NKK), rekneskap i Hattfjelldal, økonomisjef i Nore og Uvdal, Hemnes kommune og økonomisjef i Tokke.

Då me ringde for å avtale intervju sa me minst mogeleg om kva me ville. Me presenterte at me var to masterstudentar ved Høgskulen i Hedmark og at me no skulle skrive masteravhandling. Tema er Terraskandalen og me ønskjer å sjå på kva som skjedde i kommunar som sa nei til Terra og kommunar som sa ja til Terra. Me ville ha fram den spontane opplevinga frå informanten.

Då me starta med første intervjuet hadde me ikkje bestemt oss for kva me var ute etter. Framfor andre intervjuet hadde me laga ein enkel intervjuguide på bakgrunn av det som kom fram i det første intervjuet. Me blei meir bevisste på kva me ville spørje om, og me omarbeidde intervjuguiden til neste intervju. Men me forsøkte å stille opne spørsmål og spurde om informanten kunne fortelje kva som hadde skjedd i kommunen. Etterkvart kom det fram ting som me tykte var interessante og me kunne sjå eit mønster. Det medførte at me etterkvart leia intervjuet inn på tema som me spesielt ville få svar på, men i forsøk på å ikkje stilla leiande spørsmål.

For å kunne setje opp den komparative analysen måtte me henta inn opplysningar frå 20 kommunar. Her blei kommunane kontakta pr. telefon og ein nytta ein avgrensa intervjuguide. I tillegg har ein henta inn opplysningar pr. e-post, datamaterialet er også henta frå oppgåva til Jøntvedt i tillegg til kommunane sine heimesider.

Etisk refleksjon

Det er tre grunnleggjande krav knytt til forskar og forskingsobjekt:
Informert samtykkje, krav på privatliv og krav på å bli rett attgjeven.

Informantane vart gjort kjent med at intervjuet skulle brukast i samband med ei masteroppgåve vedkommande Terra skandalen. Informantane til djupneintervjua har fått høve til å lese gjennom intervjua. Me har ikkje namngitt alle informantane, men brukar tittel og dato for intervjuet i eigen informantoversikt.

I oppgåveteksten har me gjort informantane anonyme etter deira ønskje.

Intervjua er tekne opp på lyd-fil og transkriberte etterkvart slik at me sikrar at informanten blir rett attgjeven. Opptaka er tekne opp på mobil og ført over på private, passordbeskytta pcar. Lydfilene er sletta frå mobilen når ein har ført dei over på pcen.

3 Terra-saka på nasjonalt nivå

Historisk låg marknadspris på kraft, gav store utslag på kommuneøkonomien for dei med store kraftinntekter. Endring i kommunelova og ny finansforskrift. Vik-brevet og banksamanslåingar. Politiske føringar frå sentralt hold oppmoda kommunane om å forvalte midlane med best muleg avkastning/ offensiv finansforvaltning.

Før ny energilov tredde i kraft i 1991 var kommunane oppteken av å skaffe innbyggjarane nok kraft. Etter ny energilov fekk kommunane anledning til å selje krafta ute på den opne marknaden. Ein verknad av ny energilov var at kommunane fekk mindre eigedomskatt. Den skatten skulle gå til eigarane av kraftverka.

3.1 Ny energilov

Med ny energilov blei elkraft i Noreg revolusjonert og implementert av liberaliseringsreformer, meir om det i kap. 3.4 New Public Management. Noreg kom difor resten av Europa i forkjøpet med ny energilov. (Sørensen, Hermansen, & Hernes, 2009). Fram til då hadde elektrisitetssektoren vore under offentleg administrasjon med politisk prisfastsetjing, men med ny lov og påfølgjande reformer blei kraftbransjen gjort om til ein vanleg marknadsbasert industriell sektor. (Thue, Graff, & Nyhus, 1996, p. 15)

Før ny energilov kom i 1990 var hovudfokuset for kraftkommunane å syta for at nok tilgjengeleg elkraft kom borgarane til gode. Omveltingane som følgde med det nye regimet blei enorme. Straumen blei no omsett i den opne marknaden. Det blei gitt tredjepartstilgang til straumnett, og sjølv hushaldningar som tidlegare hadde vore bundne opp til sitt lokale e-verk kunne no fritt velje mellom leverandørar frå heile landet som no var vortne konkurrentar med kvarandre. Marknadsprisen skulle skapast gjennom tilbod og etterspørsel. Integrerte kraftselskap blei splitta opp i distribusjons- produksjons- og tradingselskap, og det blei oppretta ein svensk-norsk kraftbørs, Nordpool, der energiselskapa fritt kunne handla med kvarandre, slik at kraftsal blei frikopla frå produksjonen. Me fekk internasjonaliseringstendensar i form av utanlandske tradearar og meklarar som involverte seg på den norske marknaden, samt utanlandske selskap som investerte i Noreg og vice versa.

Ny energilov – frå samfunnsmessige mål til profittmaksimering

Reformene opna nye moglegheiter for disponering av kraftressursar. Vinkla som ein tilpassningsutfordring, stod kommunane overfor fleire viktige vegval: For det første, skulle dei selje sine egne egedelar i dei lokale kraftselskapa, eller bli sitjande som eigarar? For det andre, skulle dei selje konsesjonskrafta i den frie marknaden, inngå fastpriskontraktar med kjøparar, eller selje krafta rimeleg til lokale bedrifter?

Energilova av 1990 markerar eit vegskilje. Den nye styringskonteksten handla ikkje berre om nye moglegheiter og utfordringar på det konkrete plan, som at ein kan tena pengar på å selje krafta i marknaden. I det ein går over til marknadspris fastsett etter tilbod og etterspurnad er det ikkje berre ein marknad som opnar seg. Det skjer også noko med korleis ein ser på vasskraft som ein ressurs.

Med utgangspunkt i Thue (1996) og Barth Jacobsen (1998) kan me dele norsk kraftpolitikk inn i hovudperiodar; det gamle og det nye regimet. Starten på det gamle regimet blir tidfesta til dei første konsesjonslovene på tidleg 1900-talet og fram til 1980-talet. I det gamle regimet inngjekk vasskrafta som ein del av *”konkrete visjoner om det gode samfunn”* (Thue, et al., 1996, p. 94). Elforsyninga blir sett på som ein infrastrukturnæring som skal inngå i eit samspel med andre økonomiske og sosiale institusjonar for å skape vekst, sysselsetjing og velferd i det norske samfunnet. Eit eksempel på dette er at energiverka tilbød straum som låg under marknadsprisen og på den måten bidrog til næringsutvikling. Det oppnådde ein fordi energiverka inngjekk som ein del av den offentlege forvaltninga. (Thue, et al., 1996, p. 23) Energilova av 1990 markerar difor overgangen til det nye regimet. Den nye energilova av 1990 hadde verka i heile ni år før Terra-saka starta, men denne endringa var spesielt viktig då den totalt endra vilkåra for kva det vil seia å vera ein kraftkommune. Thue (1996), Barth-Jacobsen (1998) og Baldersheim og Claes (2007) er sentrale bidrag i denne diskusjonen.

Situasjonen i kraftmarknaden, med svært varierende og med 2000-årskiftet sine låge kraftprisar, var hovudårsaka til at dei sju første kommunane slutta seg til modellen til Terra. (Jøntvedt, 2011)

3.2 Endra kommunelov i 2000 og ny finansforskrift i 2001

Tidlegare måtte kommunane søka departementet om godkjenning for å foreta låneopptak, jf kommunelova § 50

§ 50. Låneopptak.

· 1. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.

(...)

Men kommunar som er komen på Robeklista må framleis få låneopptaka sine godkjende av Fylkesmannen.

Kommunane fekk gjennom ny lovendring i 2000 (regjeringa.no) også auka fridom og ansvar for eigen finansforvaltning, jf kommunelova § 52 (3)

§ 52. Finansforvaltning.

· 1. Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi regler for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning.

· 2. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om disposisjoner som innebærer finansiell risiko.

· 3. 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.

I kommunelova §52 (3) med påfølgjande ny forskrift for 2001 skal kommunane drive finansforvaltning, og dei skal sikre best mogleg avkastning, utan at det inneber vesentleg finansiell risiko. Kommunane må ta omsyn til at dei kan dekkje betalingar som forfell, det vil seia å vere likvid. I forskrift for finansforvaltning § 3 blir kommunane pålagd å etablere eige finansreglement.

§ 3. Nærmere om reglementet

Kommunestyret eller fylkestinget skal gjennom reglementet ta stilling til følgende, både i forhold til finansforvaltningen generelt og i forhold til den enkelte forvaltningstype:

- *Formålet med forvaltningen, - Generelle rammer og begrensninger for forvaltningen, - Finansiell risiko, - Risikospredning, - Rutiner for rapportering av utviklingen i ovennevnte forhold fra forvalter(e) av finansielle transaksjoner, samt rutiner for rapportering fra uavhengig instans som skal vurdere om forvalter(e) følger opp de fastlagte regler for forvaltning.*

Me tolkar at kommunane etter lovendringa i 2000 skal drive ei forvaltning som inneber meir

enn å ha pengar i banken. Denne tolkinga finn ein støtte hjå Aastvedt og Mauland (Aastvedt A. og Mauland H, 2008a)

(lovdata.no, 2001; regjeringa.no, 1992)

3.3 New Public Management

New public management (NPM) er eit reformprogram for offentleg sektor, som kan sporast tilbake til ei gryande oppfatning i USA og UK frå 1960-talet om at offentleg sektor var prega av ineffektivitet og høge kostnader. Fundert i eit premiss om at privat og offentleg sektor ikkje er vesensforskjellig, blei det hevda at marknadsreforming av offentleg sektor ville gje betre og meir kostnadseffektive teneste. (Burnes, 2009, p. 113) (Jøntvedt, 2011)

Enkelte aktørar har gått så langt som å beskrive inntoget av NPM som eit avgjerande brytningspunkt når det gjeld styring av den offentlige sektoren. (Baldersheim & Rose, 2005, p. 25)

Styringsformer og organisasjonsformer i privat sektor er modellar og ideal for reforma.

Effektivitet blir oppnådd gjennom konkurranse. Demokratiet blir ivareteke gjennom bl.a. brukarundersøkingar. Skarpt skilje mellom politikk og administrativ leiing. Makta finst og blir uttrykt i marknaden. Staten utgjer ei tilretteleggjande ramme for marknaden.

Karrierefokuserte medarbeidarar. (Høyer, 2010)

I Noreg gjorde reforma seg først gjeldane frå midten av 1990 talet. Reforma vart framstilt som A-politisk. Den skulle gje medbestemming og hadde mange positive trekk. Økonomisk organisasjonsteori – sentralisering og kontraktstyring, mistillit som styringslogikk og desentralisering og autonomi er teorigrunnlaget. (Høyer, 2010)

I 1991 kom ny energilov, i 2000 blei kommunelova endra og i 2001 ny finansforskrift. Og Bondevik II regjeringa med Erna Solberg som kommunal- og regionalminister som me hadde i tida 2001 – 2005 oppmuntra kommunane til å forvalte dei finansielle midlane sine på ein måte som kan samanliknast med ei privat verksemd.

3.4 Vik-brevet

Riksrevisjonen har undersøkt handsaminga og oppfølginga i Kommunal og regionaldepartementet av Vik-brevet ”Om finansielt sal av konsesjonskraft og forholdet til kommunelova §§ 50 nr.1 og 59a nr.1” av 20.september 2002.

Sentralt i saka er eit svarbrev frå Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) til fylkesmannen i Sogn og Fjordane (omtalt som Vik-brevet). Brevet slår fast at avtalen i samband med finansielt sal av konsesjonskraftrettane i Vik kommune ikkje var i strid med kommunelova. Vik-brevet vart behandla i KRD i 2002. Riksrevisjonen si undersøking viser at kvalitetssikringa av Vik-brevet var mangelfull. Saka var prinsipiell og burde ha vore behandla på eit høgare nivå i departementet. Undersøkinga viser også at departementet ikkje gjekk grundig nok inn i saksdokumenta i 2002. Dette resulterte i at dei vurderingane departementet kom med i Vik-brevet, bygde på feil premissar. Då departementet oppdaga dette hausten 2006, vart ikkje Vik kommune informert. Riksrevisjonen er sterkt kritisk til ein slik forvaltningspraksis. Departementet gjekk ikkje grundig nok inn i saksdokumenta, og oppfølginga av saka vart ikkje prioritert i fem år.

Riksrevisjonen ba i brev dat. 5.april 2011 Kommunal og regionaldepartementet om å gjere greie for kva endringar og tiltak av førebyggjande karakter som er sett i verk som følgje av undersøkinga. Departementet svarte i brev 26.mai 2011 at dei har sett i verk og oppdatert rutinar og retningslinje som skal sikre at prinsipielle lovtolkingsspørsmål blir handsama på rett nivå, og at saker blir følgt opp. (riksrevisjonen.no, 2009)

I Sogn og Fjordane revisjon sin hovudrapport TERRA og Vik kommune. Kva hende og kvifor hende det? Ei kartlegging, dat. 12.06.2008, kan me lese følgjande:

Modellen for samarbeidet mellom Vik kommune og Terra-gruppa hadde eit hinder.

Regelverket seier at kommunane ikkje kan ta opp lån for inntektsspekulasjon. Momentet var i 2001 vurdert av Terra, og dei hadde komme fram til at måten å kapitalisera dei framtidige inntektene på, var akseptabelt i høve §50 i kommunelova. (Notat frå Terra 15.10.2001) ”Her må en imidlertid merke seg at en bestemmelse som har til formål å regulere de økonomiske rammebetingelsene til kommunen – det vil si å unngå at kommunen påfører seg driftsbelastninger som vil ha konsekvenser for senere driftsbudsjetter. (...) Uansett er det klart at en ren nullkuponswap som ikke er knyttet opp mot en underliggende kontantstrøm vil være i strid med denne bestemmelsen – fordi den i så fall må oppfattes som et rent låneopptak.”

Kommunen sin revisor trekte i 2002 likevel fram at dette måtte reknast som lån. Modellen var så pass uvand i høve til etablert praksis at Kommunal og regionaldepartementet enda opp med saka. Frå departementet sitt svar dagsett 20.09.2002, i dag ofte nemnt som ”Vik-brevet”, kan me klippe følgjande:

”For så vidt meiner departementet at avtalen med DnB Markets har dei same økonomiske realitetane som eit lån ved at Vik kommune mottek ein eingongsutbetaling i dag mot å betale ein årleg sum dei neste åra. (...) Avtalen mellom Vik kommune og DnB Markets er del av ein større struktur med føremål å auke avkastninga frå konsesjonskrafta, og gir kommunen ei eingongsutbetaling mot ein underliggjande kontantstrøm som er knytt til konsesjonskraft. Avtalen inneber i så måte ingen udekka betalingsplikt i framtida der kommunen, som ved lån, må dekke renter og avdrag med inntekter som elles kunne vert nytta til produksjon av tenester. Departementet finn at avtalen mellom Vik kommune og DnB Markets ikkje kan likestillast med lån.”

Departementet slår med andre ord fast at engasjementet ser ut som eit lån, men at bakanforliggjande føremål medfører at det berre ser slik ut.

SF-revisjon forstår skrivet frå departementet slik at det også er vurdert om dei plasseringane som kommunen fram til då hadde gjennomført var innanfor ein akseptabel risikoprofil:

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

SF-revisjon meiner det er viktig å søke forståing for korleis kommunen oppfatta situasjonen der og då dersom vi skal søke ein forklaringsmodell for saka. Denne uttalen frå departementet vart gjeve meir enn eitt år etter at kommunen hadde starta samarbeidet med Terra, og stadfesta den informasjonen Terra alt hadde gjeve. Kommunen kan i etterkant vanskeleg kritiseras for å ha oppfatta uttalen som ei stadfesting av at inngåtte avtalar var akseptable. Eller som ein av sfj. revisjon sine informantar uttrykker dette: *”Etterpåkløke kan alle vere. Men eg vil sjå den ordførar eller rådmann i augo som i ein slik situasjon ikkje hadde halde seg til vedtaket i KRD.”* (SF-revisjon, 2008)

3.5 Banknæringa i utvikling gjennom to kriser

I heile etterkrigstida var store deler av norsk økonomi kraftig regulert. På slutten 1980-talet opplevde Noreg for første gang på 60 år ei bankkrise. Statleg intervensjon stod sentralt i løysinga og i løpet av få år var dei fleste forretningsbankane nasjonalisert. (Gram, 2011)

Fram til 1980-tallet bestemte staten kven og kva slags formål som skulle få kreditt, og førte direkte kontroll med internasjonale kapitalbevegelsar. Med Willoch-regjeringa 1981-1986 blei dette systemet utsett for omfattande liberalisering (Tranøy, 2000) Systemet blei internt og eksternt deregulert. Bankane og renta blei sleppt fri og vi fekk frie kapitalbevegelsar. Tranøy argumenterer for at liberaliseringa bidrog til å skapa bankkrisa ved inngangen til 1990-tallet.

Etter 1992 har vi ikkje opplevd store kriser i det norske kapitalkomplekset. Finanstilsynet skriv i sin årsmelding for 2010 at Noreg har komme betre frå krisen som starta i 2007 enn dei fleste andre land, og forklarar dette med lærdommar frå bankkrisa. (Finanstilsynet, 2011)

Terrasaka er kanskje den einaste verkelege krisa i den norske kapitalismemodellen sidan bankkrisa.

Sjølv om me ikkje har konkrete tal for omfanget av vidareformidlinga som Terra utførte, veit me at ei rekkje andre aktørar i tillegg til Terra, deriblant DnB NOR og Acta, tente store summer på sal av tilsvarande produkt til privatkundar. (Tranøy, 2009, p. 27) (Jøntvedt, 2011, pp. 48-49)

Banksamanslåing

På slutten av 1990-talet var det mange fusjonar i norske sparebankar. Den største av desse var Sparebanken NOR som var eit resultat av ein fusjon mellom over hundre bankar. I 1996 allierte fleire av dei andre store regionale bankane seg i Sparebanken 1. Dette var ein konsekvens av nye trendar med ny teknologisk plattform med nettbankdrift, i tillegg til at bankane begynte å tilby alle mulige finansielle tenester, inkludert sparepengar, verdipapir og forsikring.

Også dei små, uavhengige sparebankane som ikkje hadde fusjonert måtte tilby desse tenestene. Som eit resultat blei Eika Gruppen danna, og sidan 1997 har Terra kjøpt opp selskap for å kunne tilby stadig fleire teneste. I 1999 blei Eika Gruppen AS fusjonert med Terra, og i november 2000 blei namnet endra til Terra-Gruppen AS. I 2007 kravde Terra Securities ASA oppbod, dotterselskap i Terrakonsernet, som stod bak avtalane med kommunane. 21.mars 2013 blei det gjennomført ei ny namneendring tilbake til Eika Gruppen.

(eika.no, 2013; Wikipedia, 2013)

Ein av våre informantar var sterkt involvert og engasjert i denne prosessen som gjekk føre seg i Noreg. Prosessen beskriv han på følgjande måte:

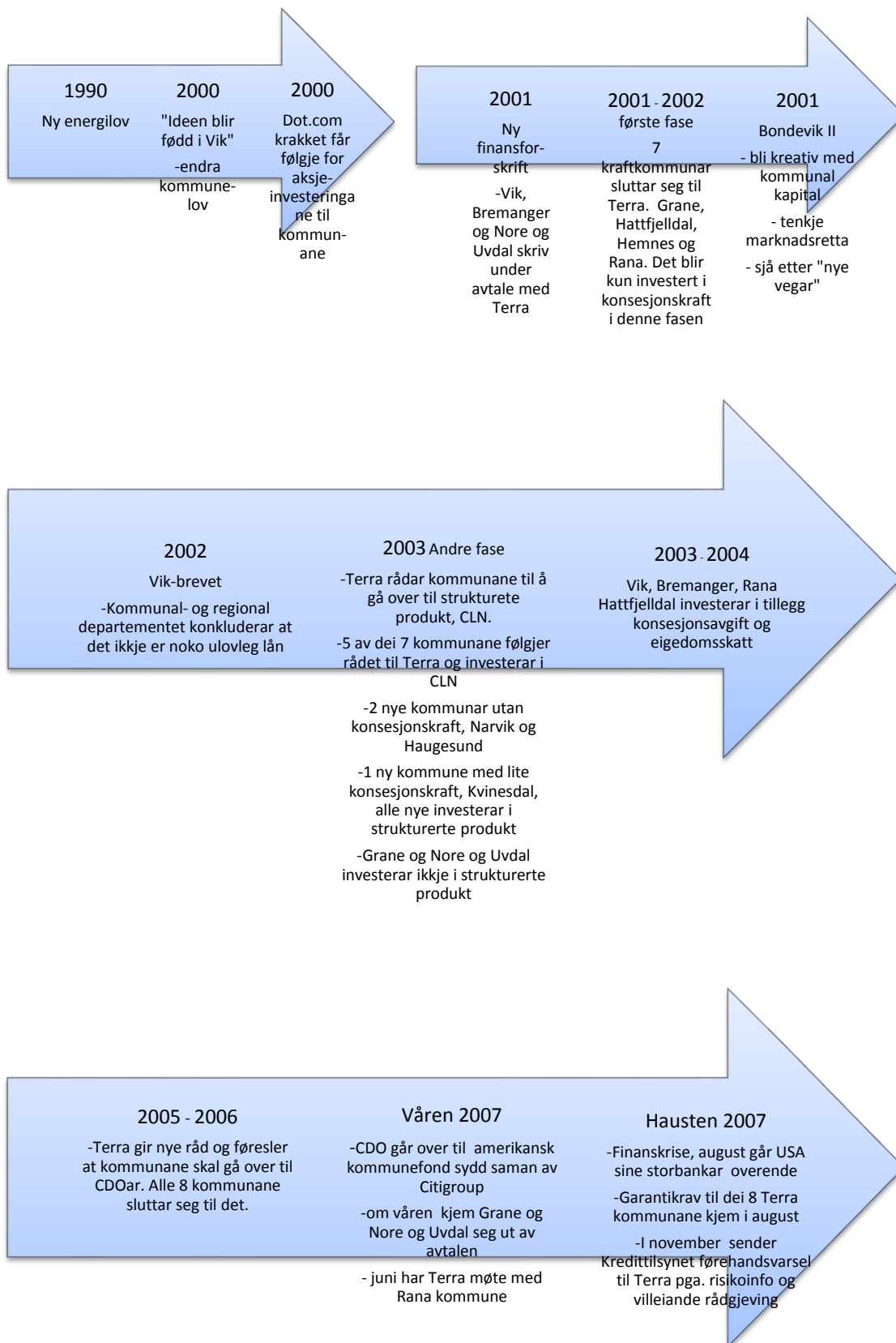
”Da Terrakonsernet ble etablert så ble det etablert av en gruppe sparebanker – 80 – 85 stykker rundt år 2000 som du sier. Vår sparebank ble invitert til å være med i den grupperingen. Det var en hel del frittstående sparebanker som ble invitert av en gruppering som hadde tanken om å danne Terrakonsernet. I sparebanken hos oss var vi opptatt med å ta strategiske valg for fremtiden kan du si. På den tiden ble også Sparebank1 grupperingen etablert. Dere har sikkert hørt om denne grupperingen som består av en rekke mindre og mellomstore sparebanker. Og så var det en gruppering som knyttet seg til Sparebanken Nor i Oslo. Sparebanken Nor var dannet av tidligere Fellesbanken som var Sparebankenes forretningsbank i Oslo. Fellesbanken servet norske sparebanker, fusjonerte til ABC bank, for så å bli Sparebanken Nor etter nok en omorganisering. Vår sparebank hadde tilknytning til Fellesbanken og videre til Sparebanken Nor. For det som var viktig for oss i den gangen var å ha en tilhørighet slik at vi fikk kompetanse på it-siden og oppdatert teknologi. Utviklingen der går fort, med nye systemer og nye releaser hele tiden, og da var det viktig å henge med. Vi hadde ikke egen kraft til å utvikle slike landsomfattende og større systemer. Så vi måtte henge oss på eller være en del av en større gruppering, for å ha et fornuftig kostnadsbilde, kan vi si. Samtidig så var Sparebanken Nor også det som vi kaller for en clearingbank for oss. Vi var jo en liten enhet i det store finansielle systemet i Norge. Og enda mindre når du tenker internasjonalt. Så vi måtte ha en oppgjørskonto i Norge som kunne ta alle våre transaksjoner over det landsdekkende finansielle nettet. I sparebanken NOR etablerte vi en oppgjørskonto hvor inn og utbetalinger til og fra våre kunder ble avregnet mot oss. Slik at når folk skrev ut sjekker eller det kom trekk på våre kunder, så gikk det gjennom sparebanken Nor sitt clearingsystem, vi holdt penger i Sparebanken NOR på clearingkontoen. Vi kunne hatt tilsvarende i Norges bank, men det var ikke fornuftig. Om vi gikk i overtrekk i Norges bank fikk vi en stor rentebelastning, 10 min på overtrekk påførte oss” strafferenter” og fordringene på oss kom jo inn hele døgnet. Vi hadde en kassekredittkonto i Sparebanken Nor som hadde helt andre vilkår. Og gjennom sitt gode system styrte NOR disse likviditetsposisjonene minutt for minutt. Så for oss var det fordelaktig å ha en stor og god clearingbank og det hadde vi i sparebanken Nor. Og så fikk vi tilgang til juridisk ekspertise, og til it-kompetanse. Samarbeidet var på flere forretningsområder. På valutasiden kunne vi bruke Nor, for de var store internasjonalt. Så viss vi hadde forretninger som skulle gå på utlandet så trakk vi på Norsystemet . Essensen var at vi

måtte ha en gruppetilhørighet. Vi kunne vanskelig stå alene. Enten måtte vi slutte oss til Terra eller så måtte vi slutte oss til Sparebanken1 grupperingen eller så måtte vi bruke sparebanken NOR. Vi kunne nok stå aleine også, det var ikke helt umulig, men da ville vi slik vi så det, få et helt annet kostnadsbilde for å kunne yte de samme tjenestene til våre kunder. Så dermed stod vi i en valgsituasjon. Vi var invitert til Terra samen med 80-85 andre banker. Og vi var i Oslo og fikk orientering. Men jeg var skeptisk til Terra-systemet av flere årsaker. For det første så var dette en ny gruppering, så det måtte tilføres betydelig kapital fra eierbankene, eller de som sluttet seg til, for å komme opp med administrativ kompetanse. Og det var krav til egenkapital ved stiftingen, dette måtte bankene dekke opp. Og dertil var usikkerhet rundt til forretningskonseptet sånn som det var. Ikke minst fordi en nyetablering er så personavhengig. Har folk du kan stole på så er det lettere å være med. Jeg var skeptisk til daværende leder som stod for etableringen av Terrasystemet, det var på grunn av historiske forhold, ja, jeg var rett og slett ikke komfortabel med å være med i en gruppering med den ledelsen. Så vi hadde en stor diskusjon på huset hos oss, med hele forstanderskapet, styret og personalet, og vi landet på at vi skulle inngå avtale med Sparebanken Nor og samarbeidende banker.

Vi gikk inn i den grupperingen med gjensidig avtalefestede forpliktelser. Vi stod da med våre hovedforretninger med Sparebanken Nor og ikke Sparebanken 1 grupperingen eller Terragrupperingen som vi valgte vekk. Så sånn ble det, og i den forbindelsen der kan jeg også si at jeg ble invitert til flere møter og sammenkomster. Men jeg følte at tida var ikke inne til å blande selskapelighet og forretningsmessig virksomhet. Så min holdning har hele tida vært at skal vi gjøre forretninger, så skal vi gjøre det uten å ha spesielle relasjoner som knytter seg til selskapelighet. Selskapeleg får komme som en følge av at vi har utviklet gode forretninger. Da kan vi spise en hyggelig middag samen, ikke i forkant. Ikke som en invitasjon i forkant av en avtale, det blir feil etter min mening. Så jeg takket nei til disse invitasjonene, til turer hit og dit med laksefiske, konjakk og ”you name it”. Jeg tenkte at den konjakken jeg skal drikke kan jeg kjøpe selv, og fisken likeså. Sånn er det.”

4. Terra-saka i ein lokal kontekst

Etter å ha spesifisert sentrale faktorar på det nasjonale planet bevegar vi oss no inn på Terra-kommunane. Det er mange trådar å holde orden på i denne saka. Me forsøker å gjengi kva som hende, frå ideen ble født i Vik i år 2000 og fram til krisa og garantikrava kom i august 2007. Deretter blir det diskutert dei strukturelle kjenneteikn ved kommunane, før vi skisserer kva som skjedde i nokre kommunar. Til slutt diskuterer me faktorar som kjenneteiknar ja-versus nei-kommunar.



Figur 6 Tidslinje

4.1 Ei utvikling i to fasar

Investeringane kan delast inn i to fasar. I den første fasen blir ideen til som modell for konsesjonskraft, kommunane vel Terra framfor andre aktørar, og departementet gir grønt lys til låneopptaket. I den andre fasen blir investeringane flytt over til strukturerte produkt, nye inntektsklasser innlemma, nye kommunar slutta seg til, og det blir krise.

4.1.1 Idéfasen

Varierende marknadspris på konsesjonskrafta var bakgrunn for at Vik kommune ved ordføraren såg seg om etter mogelegheiter for å få litt meir føreseielege inntekter for kommunen. Terra-saka starta i Vik kommune i år 2000. (SF-revisjon, 2008, p. 4)

Ordføraren ville undersøkje muligheita for å stabilisera kraftinntektene. Han tok kontakt med den lokale sparebanken som hadde avtale med Terra-gruppen på kapitalforvaltning, som vidare viste til hovudkontoret for Terra-gruppen i Oslo som sat på den nødvendige kompetansen.

Vik kommune og Terra sette i gang med å utgreie ulike alternativ for korleis ein kunne realisere verdiar frå konsesjonskrafta. Terra såg potensialet i å utvikle ein kraftmodell som også kunne overførast til andre kraftkommunar. Til slutt kom dei fram til ein modell der kommunane fekk utbetalt eit noverdibeløp frå ein bank basert på estimerte framtidige kraftinntekter. Dette beløpet skulle deretter investerast i aksjar i finansmarknaden. I løpet av 2001 slutta dei tre første kommunane til denne avtalen. I løpet av 2002 hadde sju kraftkommunar inngått fastprisavtale med Terra. Dette var kommunane; Vik, Bremanger, Nore og Uvdal, Grane, Hattfjelldal, Hemnes og Rana. Alle var kraftkommunar med konsesjonskraftinntekter. I denne fasen blei det berre investert i konsesjonskraft. I 2003 kom det til to nye kommunar utan konsesjonskraft og ein med lite konsesjonskraft. Dette var kommunane Kvinesdal, Narvik og Haugesund. Våren 2007 trekte kommunane Grane og Nore og Uvdal seg ut. Desse to kommunane kom seg ut av avtalen med Terra utan tap. Før kommunane inngikk sjølve investeringsavtalane, signerte kommunane på ein mandatavtale. I denne avtalen fekk Terra eksklusiv rett til å fungere som rådgjevar og tilretteleggjar, og kommunane forplikta seg til ikkje å offentleggjere verken sjølve avtalen eller presentasjonsmateriell frå Terra. Dette blei grunngeve med at materialet skulle innehalda forretningsløyndommar. (SF-revisjon, 2008, p. 12)

Sjølve grunntrekka ved modellen er følgjande:

1. Kommunen inngår ein fastprisavtale for kraftinntektene. (I dei fleste tilfelle teikna ein tiårskontraktar).
2. Gjennom en «nullkupongswap» med ein tredjepart mottok kommunen eit noverdibeløp av dei framtidige kraftinntektene i bytte mot kommunen sine framtidige kraftinntekter i eit gitt tal år. (Dette er altså det Riksrevisjonen (2008) i ettertid har konkludert med at var et lån.)
3. Noverdibeløpet blir plassert i finansmarknaden.

Det blir hevda at denne modellen har tre styrkar. For det første antok Terra det for å vere eit relativt gunstig tidspunkt å inngå fastpriskontraktar på (Terra Fonds ASA 2001), for det andre slapp ein å binde seg for all framtid, og for det tredje oppnådde ein låge diskonteringsrenter i pengemarknaden fordi kommunane har god kredittverdigheit.

Det var dette siste punktet som var sjølve «hemmelegheita» bak modellen. Det er dette som forklarar kvifor kommunane gjekk eit steg lengre enn berre å stabilisere gjennom å inngå fastpriskontraktar og setje pengane i banken. Gitt den låge diskonteringsrenta har kommunane lægre finansieringskostnader enn for eksempel eit aksjeselskap. Difor kan kommunane påta seg same risiko med lågare finanskostnader.

Men var det lov?

Denne modellen gjorde det muleg å frigi verdiar – og det utan å selje seg ned, slik mange kommunar gjorde på denne tida (ECON 1998). Problemet var likevel at kommunane ikkje har lov til å låne pengar til å foreta finansinvesteringar, jfr. Kommunelovens § 50.

I og med at nullkupongswapen var knytt opp mot framtidige kontantstraumar, argumenterte Terra (med støtte i vurderingar fra advokatkontoret Wiersholm, jf. Eventyret om Terra) for at modellen ikkje medførte ei udekkka betalingsplikt og at den difor ikkje var lovstridig.

Kommunerevisoren i Vik derimot som var ueinig, argumenterte for at dette måtte bli rekna som eit lån.

Etter ein dragkamp mellom kommunerevisoren på den eine sida, og Terra og kommunen på den andre, enda problemstillinga til slutt hjå Kommunal- og regionaldepartementet.

Departementet gav sitt svar 20.9.2002 i det mykje omtala «Vik-brevet». Her blei det konkludert med at nullkupongswapen ikkje kunne likestillast med eit lån (Riksrevisjonen 2008). Terra fekk den legitimiteten dei trengde og modellen kunne fortsetje.

4.1.2 Andre fase (2003-2007)

Overgangen til strukturerte produkt, nye inntektsklassar og fleire kommunar kom til. I kjølvatnet av at dot.com-bobla sprakk i år 2000, fall verdien på kommunane sine

investeringar i aksjar. Tapa blei særleg synlige frå og med 2003. Terra Securities introduserte kommunane for strukturerte produkt. Alle kommunane bortsett frå Grane og Nore og Uvdal følgde dette rådet.

I denne fasen investerte fire av kommunane, Vik, Bremanger, Rana og Hattfjelldal, også i konsesjonsavgift og eigedomskatt. Med dette blei det opna for at også kommunar utan tilgang på eller med lite konsesjonskraft kunne slutte seg til. Kvinesdal, Narvik og Haugesund kom med i løpet av 2003 og 2004. Narvik og Haugesund investerte då direkte i CLN-produkt. Haugesund kommune investerte med utbytte dei hadde frå eigardelar i Haugalandet Energi AS.

Etter omtrent eit år gjekk verdien på CLN produkta dramatisk ned. Dette medførte auka risiko for tap. I staden for å bli sitjande med denne risikoen, føreslo Terra Securities i 2005/2006 å bytte ut CLN-obligasjonane med CDO-ar. Terra hevda at ein sentral fordel med CDO-ane var at ein gjennom aktiv forvaltning kunne skifte ut selskap som utvikla seg negativt. Alle dei attverande åtte kommunane slutta seg til denne tilrådinga.

Våren 2007 investerte alle kommunane bortsett frå Haugesund deler av porteføljen i det mykje omtala kommunefondet til Citigroup.

I granskingsrapporten PWC har for utført for Rana kommune i juni 2008 om overgangen til kommunefondet står det følgjande; *”Kommunen fikk oversendt en presentasjon på norsk fra Terra. Denne var basert på, og oversatt fra, en engelsk presentasjon fra Citigroup som først ble oversendt kommunen etter at transaksjonen var gjennomført”* (PricewaterhouseCoopers AS, 2008)

Mauland og Aastvedt i Telemarksforsking har skrive ein rapport i 2008 der dei skisserar opp ”Terrapakken” og har brukt Kvinesdal kommune som døme for vise kva type investeringar kommunen gjekk inn på. Kvinesdal kommune inngjekk i 2003 ein nullkupongswap med DnBNOR. Ein nullkupongswap har alle kjenneteikn på lånefinansiering. DnBNOR stilte til disposisjon 43,7 mill. kr til Kvinesdal kommune i desember 2003. Grunnlaget for avtalen var kraftinntekt på 5,8 mill. kr kvart år fram til og med år 2013. Kontantstraumen som Kvinesdal kommune blir bytt i ein noverdi, er stipulert framtidig inntekt frå konsesjonsavgifta. Sjølve konsesjonsavgiftene er ikkje involvert i transaksjonen, og ville framleis bli utbetalt til kommunen uavhengig av inngått kontrakt. Kommunal- og regionaldepartementet har uttalt at nullkupongswapen har dei same økonomiske realitetane som eit lån, men at avtalen ikkje kan

likestillast med et lån i forhold til kommunelova § 50 nr 1.

Eit forhold som skil denne type lån frå serielån er at tilbakebetalinga i hovudsak skjer mot slutten av avtaleperioden, dvs. i 2013. Totalt utgjer lånet 43,7 mill. kr., mens total tilbakebetalingsplan er på 65,7 mill. kr. Av dette skal 40,7 mill. kr betalast i dei to siste åra. Den effektive renta var på 5,6 % (eksklusiv forvaltningshonorar). Til samanlikning tilbydde Kommunalbanken i same periode 10-års fastrentelån til effektiv rente på 5,02 % (inkludert forvaltningshonorar).

Kvinesdal hadde gjennom nullkupongswapen fått stilt til disposisjon eit beløp som i prinsippet kunnen nyttast til kva som helst. Som ein del av ”Terra-pakken” blei lånet investert i aksjeindekserte obligasjonar (AIO) med 10 mill. kr, og 33 mill. kr i kredittobligasjonar (CLN). Det resterande beløp var forvaltningshonorar til Terra (0,6 mill. kr). Kommunen har seinare selt deler av investeringa og reinvestert. Me omtaler her berre den opphavlege planen, slik den blei lagt fram for kommunen av Terra.

Aksjeindeksert obligasjon (AIO)

Avkastninga på obligasjonen er knytt til verdien på underliggjande aksjar. Avkastninga på obligasjonen tilsvarar utviklinga av gitte aksjeindeksar (FTSE 100, Eurostx, SMI og TOPIX). Kommunen har vanleg kredittrisiko på hovudstolen, mens avkastninga er avhengig av børsutviklinga. Terra såg føre seg ved avtaleinngåing ein årleg avkastning på 9 %.

Kredittobligasjon

Kommunen investerte også i kredittobligasjon, kalla Credit linked notes (CLN). CLN er eit obligasjonslån skriva ut av ein låntakar, men der investor i tillegg har kredittrisiko mot ein tredjepart i forhold til reglar som er nærmare omskrive i lånedokumentasjonen.

Kredittobligasjonen er skriva ut av Cloverie PLC i Dublin. CLNen er eit samansett produkt, og obligasjonen er i dette tilfellet skriva ut av Statskraft. Avkastninga reflekterer 30 underliggjande verdipapir som kvar tel 1/30 av saldo til einkvar tid.

Avkastninga frå CLN er renter frå låntakar, og renter frå kredittderivata. Renta er flytande, og berekna på grunnlag av 3 månad NIBOR + margin. Berekna avkastning baserar seg på ei total rente på 3,02 % . I tillegg til dette kjem risiko for kreditthendingar.

Renterisikoen er sikra gjennom rentesikringsavtale med Nordea. (Aastvedt A. og Mauland H, 2008b)

Dei viktigaste strukturerte produkta i Terra-saka:

- CLN, Credit Linked Note. Dette er obligasjonar som inneheld ulike underliggjande kredittar, i Terra-saka i hovudsak bedriftsobligasjonar. Desse gir faste renteutbetalingar. Hovudrisikoen er knytt til konkursar i dei underliggjande selskapa, og denne risikoen er fordelt jamt mellom investorane (Terra-Kommunane). Fem av dei sju kommunane som hadde investert konsesjonskrafta i aksjar gjekk vidare til CLN. To kommunar, Grane og Nore og Uvdal følgde ikkje rådet til Terra og investerte ikkje i strukturerte produkt.
- CDO, Collateralized Debt Obligation. Dette er obligasjonar som liknar på CLN, men har ikkje-linær risikofordeling. Det vil seia at produktet er delt inn i ulike transjar* med ulike risikoar. Den nedste transja tek dei første tapa, og gir følgjeleg høgare avkastning enn dei høgare og sikrare transjane. Alle Terra-kommunane går over til CDO sett bort frå Grane og Nore og Uvdal.
- Kommunefond-linket obligasjon, ”kommunefondet”. Dette er ein samansett ordning der CDO-ane blir stilt som tryggleik for eit Citigroupfond. Dette fondet spekulerte i skilnad på renta mellom lange og korte amerikanske kommunelån. Alle Terra-kommunane går over til kommunefondet sett bort frå Grane, Nore og Uvdal og Haugesund.

*Transje = Inndeling av ein obligasjon i fleire ulike deler med ulike avkastnings- og risikokarakteristika som følgje av at dei ulike transane har ulik prioritet til kontantstraumen frå den underliggjande porteføljen.(Jørgensen, 2009, p. 105)

4.2 Referansekommunen Luster

Utgangspunktet for vår forskning var å skaffe oversikt over kva som faktisk skjedde i ein nei-kommune. Dette er ikkje er forska på før så vidt me kan sjå. Og me hadde ikkje data på kva som skjedde i nei-kommunane. Fokus i tidlegare forskning og i media har vore på Terra kommunane og kva som skjedde der.

Luster kommune var den første kommunen me gjekk inn i, og me tenkjer at den blir ein referansekommune for kva som skjedde i nei-kommunane. Me måtte kartleggje kva som egentleg hadde skjedd i tida frå år 2000 i ein nei-kommune. Me valte oss ut Luster kommune fordi me hadde litt kjennskap til kommunen frå tidlegare.

Litt fakta om Luster kommune:

Pr. 01.01.2001 hadde kommunen 4.954 innbyggjarar. (ssb)

Luster er ein kommune i Sogn og Fjordane. Den ligg ved Lusterfjorden innerst i Sognefjorden, og grenser i nord til Stryn og Skjåk, i aust til Lom og Vang, i sør til Årdal og i vest til Sogndal og Jølster.

I dag har Statkraft Region Midt-Norge sitt hovudkontor i Gaupne, som er kommunesenteret i Luster.

Luster er ein kraftkommune. Me visste at kommunen hadde hatt store inntekter på aksjesal og at dei hadde blitt kontakta av Terra, men hadde takka nei. Me intervjuar to tidlegare ordførarar, økonomisjefen, ein kommunestyrerepresentant som og hadde styreverv i den lokale banken og det lokale energiverket tidleg på 2000 talet. I tillegg har me intervjuar den tidlegare banksjefen i den lokale banken, med bakgrunn frå Skillingsbanken i Bergen frå tidleg på 60 talet, sidan banksjef i 28 år i perioden frå 1974 – 2002.

Desse intervjuar i referansekommunen Luster dannar grunnlaget for komparative analysen. Me brukar informantane sine eigne ord og uttrykk direkte frå dei transkriberte intervjuar. Dette gjer me med bakgrunn i den skisserte metoden i kap. 2.1, Sensitizing Concepts.

Me har brukt Luster for å kartleggje og få ei oversikt over kva som kan ha skjedd i dei andre kommunane. Funna som kom fram i referansekommunen Luster, har me beskrive som følgjande faktorar: Intern ekspertise på kraft, intern ekspertise på formueforvaltning, NPM, avgjerande aktør, fastprisavtale, nettverk/rådgevande organ og politisk forankra. For kvar faktor har me teke inn utdrag frå intervjuar med informantane i Luster og plassert dei ulike faktorene.

Intervju objekt	Intern eks- pertise kraft	Intern ekspertise formue- forvaltn.	NPM	Avgjer- ande aktør	Holdning til fastpris Avtale	Nettverk Rådgjev- ande organ	Politisk for- ankra
Ordførar 2003→2011	JA	JA	NEI	Økonomi- sjef	-	JA	NEI
Ordførar →2003	JA	JA	NEI	Økonomi sjef og ordførar	NEI	JA	NEI
Økonomisjef 1993-2011	JA	NEI	JA	LVK	NEI	JA	NEI
Styremedlem: Kommunestyre Bank Energiverk	JA	NEI	JA	Rådmann	–	JA	NEI
Banksjef med meir enn 40 års fartstid i bank	NEI	JA	NEI	Banksjef	-	-	-

Figur 7 Matrise over faktorar som kom fram under intervjurunde i Nei kommunen Luster.

Desse funna danner grunnlaget for val av faktorar i den komparative analysen.

Intern ekspertise på kraft

Informant 2: Me har jobba tett med alt som har med kraft å gjera. Økonomisjefen har vore vår kraftekspert på mange måtar. Saman med meg. Eg er utdanna ingeniør, og jobba i eit kraftverk før eg vart ordførar. Eg hadde ein del peiling før eg gjekk inn i dette. Og så vart eg veldig engasjert i form av at eg kom inn i styret for LVK . I 12 år sat eg der. Eg følte at eg kunne ein del. Og det var nok ein styrke i forhold til desse tinga som blei diskutert på den tida. Eg hadde grunnlag for å tenka sjølv. Tenkte for eksempel på at om det vart eit dramatisk folketalsnedgang i Luster. Og så hadde me selt konsesjonskraft for eit visst tal. Lat oss seie 5000. Så gjekk me ned til 4000. Då måtte me ha kjøpt den krafta utanfor til ein mykje høgre pris, for me har ikkje lov til å ta ut meir enn til forbruket. Eg veit om kommunar som kom i den situasjon. LVK tilrådde å ikkje selje på så lange kontraktar. Kva dei gjorde med Vik er eg ikkje heilt sikker på. I Luster solgte på kortsiktige kontraktar, E-verket og Markedskraft. Økonomisjefen og eg hadde felles synspunkt på dette.

Intern ekspertise på formueforvaltning

Informant 1: Det var mange som kom med tilbod på investeringar. Kommunen har og spreitt ein del på fond. Det var jo økonomisjefen og rådmannen som hadde dette ansvaret. I den perioden eg var hadde me like mykje på bok som me hadde i lån. Då var det sett visse krav til inntening, noko tapar ein og noko vinn ein, men over tid tente me på å spreie da på fond enn å setje i banken. Det var mange tilbydarar.

Informant 2: Ja, det skjedde jo ein del. Det var oppgangstider då. Og Luster hadde vore inne på aksjemarknaden eller fondsmarknaden over tid, og eg solte meg i glansen då me gjekk ut av marknaden med ein vinst på 30 millionar kroner. Me selde oss ut, og årsaken til dette var ikkje eit ønskje om å gjera det, men me hadde eit økonomireglement som tilsa at me skulle sitja med visst mykje i bank, visst mykje i fond og i aksjar. So hadde aksjane gått så mykje opp i verdi at me måtte selja oss ut for at den tredelinga skulle samsvare. Så me selde oss ut og tente veldig mykje peng. Då var det nok ein del kommunar som følgde med på dette der. Me hadde råd til å gjere det for me hadde peng på bok. Blant anna så hadde me eit stort fond som heitte Heimfallsfondet. Det var noko som me fekk i forbindelse med heimfall frå Fortunsanlegga. 70 millionar inn på bok midt på 90 talet. Og me hadde ein del andre fond, så me hadde råd til dette her. Me gjekk ikkje så sterkt inn att i marknaden ettertid. No har det svinga opp og ned , men den gangen hadde me ein veldig god oppgang og tente gode pengar. Me spekulerte ikkje eigentleg, men me gjorde det likevel. Men det ville ikkje gå ut over så

mykje. Me hadde desse pengane på bok. Me lånte oss ikkje til desse fonda. Det var kanskje hovudpoenget.

Informant 3: Det var prinsippet om å selje langsiktig som ikkje var aktuelt frå vår side. Det var det som låg i botnen. Det har vore prinsippet vårt heile tida. Me har ikkje ville sikre oss på nokon områder. Me har mykje lån flytande. Alt flyt. Me har hatt råd til å la det flyte og då flyt det. Det er gjerne det som er det beste på mange ting, skal ein sikre seg på noko, lån eller sikre andre ting, er det nokon som skal ha betaling for det og. Det var slik vi tenkte litt og den gongen.

Me ville ikkje sikre oss og binda inntektene våre på så lang sikt. Dei gjekk vidare og sa at me kunne få binda opp skattane våre, eigedomskatten. Du kunne låne deg opp på eigedomsskatten og få det inn i det same systemet.

Me brukar reglementet og plasserer so og so mykje i aksjar av den totale framtidige kapitalen ein skal ha. Det er jo spekulasjon det og, det svingar det og. Me spelar med opne kort overfor politikarane. Me har eit fond som skal ta toppane av dei ulike svingingane. Du veit eit år kan aksjeverdien vere høg og eit anna år låg.

Informant 4: Nei, vi hadde ikkje spesielle kunnskaper om kraft, utanom allmennkunnskap.

Luster er betydelig på kraft og vi hadde jo bankforbindelse med kommunen den gangen, så me snakka jo sammen om desse disposisjonane og desse verdiane som var i Luster kommune og forvaltninga av dei. Det gjorde me jo jamnleg, for kommunen hadde jo desse tinga oppe til vurdering – korleis plassere desse og sjølv sagt avkastinga. Det var jo store verdier for kommunen og store verdier for oss. Men eg trur at kommunen også brukte KLP og sine forbindelser den vegen. Det trur eg dei gjorde, så de var ikke bare avhengig av oss, men hadde det kommunale nettverket som det er naturleg for ein kommune å ha.

NPM preg

Informant 2: Og sjølv har eg ei oppfatning av at er nokon veldig ivrige på å selje noko til meg, er det fordi dei vil tene peng. Og er nokon veldig ivrige etter å kjøpe noko av meg, er det også for å tene peng.

Informant 3: Terra bad om få presentere tankar om korleis me kunne selje konsesjonskrafta langsiktig. Det var det som låg i botnen. Dei meinte me var for mykje forankra i kraft og skulle spreie risikoen utover på andre områder. Det var det som var filosofien deira. At viss me selde krafta på ein 10 år kontrakt ville vi få lån. Det vil seie låne på den og så plassere den

ut på andre instrument (finansielle). Det var det som låg i botnen.

De blei ikkje freista av dette her..?

Nei, me let oss ikkje freista, men eg skjønner godt dei som let seg freista av dette her. Det høyrdest forlokkande ut. Ein var jo inne i ein periode der at me selde og skulle byggje Sage kraftverk i Luster. Og då fekk me ikkje finansiert meir enn på 15 øre kw/t medan dei (Terra) ville selje krafta vår for 19 øre kw/t. Me såg at det var såg litt forlokkande ut, men samstundes var me litt skeptisk. Me vart jo det.

Me sette oss veldig lite inn i desse produkta. Me var ikkje interessert i sjølve prinsippet. Det å skulle selje krafta på 10 år kontrakt. Me var ikkje interessert i det. Det var jo det som låg botnen, at me skulle selje konsesjonskrafta vår langsiktig. Difor sette me oss ikkje inn i dette i heile teke.

Er det mykje trafikk av meklarar på liknande produkt i dag?

No kjenner eg ikkje så godt til det som skjer i dag, eg er jo ikkje økonomisjef lenger. Me har satsa spesielt på to fond, Skagen og Odin. Men det er jo til stadigheit alltid tilbod frå meklarar som ringer og tilbyr sine produkt til dei alternativa som vi allereie har.

Informant 4: Blei det nokon gong diskutert, desse produkta som Terra kom med til kommunen, i bankstyret?

Nei, det trur eg ikkje blei diskutert i bankstyret. Men vi fikk jo masse slike produkt og prospekt over tid, sjølv om me ikkje var med på eigarsida, så blei me tildelt og oversendt fondsprospekt med å delta i forskjellige investeringsprodukter og sånt. Min holdning var å lese gjennom det og sjå om eg forstod det. Og viss eg ikkje forstod det så heiv eg det i bosset. Eg forstod rett og slett ikkje de tinga der. Eg var ikkje intelligent nok til å skjønne. Det var veldig sofistikerte greier det der og eg skjønnte ikkje eigentleg kor plattformen var for å komme inn. Eg skjønnte det rett og slett ikkje, og det sa eg til mine medarbeidarar og at me kan ikkje selje verken ut mot publikum eller til oss sjølv, ting som vi ikkje sjølv skjønner rekkjevidda av. Det går ikkje! Då må vi bruke bosskassen sa eg.

Avgjerande aktør

Informant 1: Dei hadde møte med økonomisjefen. Han var så avvisande at han avviste dei der og då.

Informant 2: Me jobba tett med alt som har med kraft å gjera. Økonomisjefen er vår kraftekspert på mange måtar.

Holdning til fastprisavtale

Informant 1: Me hadde ganske tette oppfølging der (LVK sitt årsmøte), der trur eg det var ein veldig klar tilråding frå LVK; ikkje rot dykk bort i dette. Dei har jo toppskulerte advokatar. Me sat i landsstyre for utmarkskommunesamanslutninga og det er jo dei same advokatfirma som hadde begge. Det var diskusjon om dette i LVK opp gjennom åra. Ikkje veldig mykje diskusjon. Dei hadde ei tilråding. Om kommunane ville følgje tilrådinga var jo opp til kvar enkel kommune. Det var på generelt grunnlag.

Informant 2: LVK tilrådde å ikkje selje på så lange kontraktar.

Informant 3: Me sette oss veldig lite inn i desse produkta. Me var ikkje interessert i sjølve prinsippet. Det å skulle selje krafta på 10 år kontrakt. Me var ikkje interessert i det. Det var jo det som låg botnen, at me skulle selje konsesjonskrafta vår langsiktig. Difor sette me oss ikkje inn i dette i heile teke. Me ville ikkje sikre oss og binda inntektene våre på så lang sikt..

Politisk forankra

Første informanten vår fortel at saka aldri vart løfta til politisk nivå og at avgjerda vart teken administrativt. Det var absolutt einigheit i gangane på kommunehuset. Ikkje noko gambling. Det var økonomisjefen som hadde møte med dei, i samråd med rådmann, sannsynlegvis, utan at eg veit. Økonomisjefen ligg jo under rådmannen så han kunne ikkje seia noko absolutt utan å drøfte noko med rådmannen.

Informant 2: Når det gjeld økonomireglementet og sal av konsesjonskraft så var det oppe til vurdering i formannskapet. Formannskapet hadde fått delegert mynde frå kommunestyret til å kunne selje lengre og kortare kontraktar. Men der var me ganske samkøyre med økonomisjefen og e-verk sjefen på det tidspunktet.

Informant 3: Den blei ikkje løft politisk i heile teke. Det stoppa med rådmann.

Våre kommentarar til det informantane seier vedkommande politisk forankring

Me registrerar her at økonomisjefen hadde ei avgjerande rolle. Han hadde fått delegert ansvar frå rådmannen til å avgjere slike saker. Når han avviste Terra så blei det ikkje aktuelt for rådmannen å løfta saka politisk.

Rådgjevande organ/nettverk

Informant 1: Kommunen og banken var nære samarbeidspartar. Terra var i banken med tilbod, men vart avviste. Informanten fortel at styreleiar eller administrerande sette stillinga si på at viss dei inngjekk noko med Terra så tredde han ifrå.

Formannskapet møtte på landsmøte i LVK. Me hadde ganske tett oppfølging der. Der trur eg det var ei veldig klar tilråding frå LVK, ikkje rot dykk bort i dette. Dei har jo toppskulerte advokatar.

Informant 2: Terra var veldig flinke å møta opp på forskjellige arena. Blant anna på Landsmøte i LVK, der eg sat i styret i den perioden. Og i andre samanhengar var dei flinke å møta opp og selja sine teneste på forskjellige vis. Men det er ikkje berre Terra som er på årsmøta og sele sine tenester. Det er heilt normalt. Ikkje noko spesielt med Terra. Det er slik det fungerer. Slik er det i dag og, med andre aktørar.

Ein skal vere klar over at LVK har gjort veldig mykje opp mot statlege myndigheiter og skattar og oppretthalde eigedomsskatt, osv. Men det som eg føler LVK skulle vore mykje strengare med i forhold til ein del Terra kommunar, kanskje ikkje Vik, men dei selde konsesjonskrafta til ein pris på det tidspunktet som var så låg at det var tap i seg sjølv.

LVK burde vore inne og korrigerert og sagt at prisane vil gå opp. Og dei selde for 10 år, det er veldig lang tid.

Informant 3: bekreftar at kommunen var i kontakt med banken vedrørande henvendinga frå Terra.

Informant 4: Eg var veldig skeptisk til dåverande leder som stod for den etableringa av Terrasystemet. Og det var på grunn av historiske forhold som eg lokaliserte at han hadde vert med på. Ja, så eg var veldig skeptisk til det, og eg følte at, ja, eg var rett og slett ikkje komfortabel med å vere med i en gruppering der desse folka skulle styre. Så vi hadde en stor diskusjon på huset hos oss, med heile forstandarskapen og personalet og alt, og vi landa på at vi skulle stå i dette Sparebanken Nor systemet.

På spørsmål om kommunen rådførte seg med sparebanken om Terra produkta, svarta han:

Ja, eg kan ikkje hugse spesielt, nå er det lenge siden det der. Men ein heil del av våre tillitsfolk og våre medarbeidarar var også tilknytt til kommuneforvaltinga og kommunestyre, så det er klart at det var ein flyt av informasjon begge vegar. Men vi hadde i alle fall ein veldig grunnleggjande diskusjon kring vegval den gangen der, med forstandarskap og styre og personalmøter, og det vart svært grundig diskutert vil eg seie, før vi tok det endelege valet. Men me la oss jo ikkje inn i kommunens val anna enn at me naturlegvis snakka om tinga.

Om økonomisjefen og rådmann rådførte seg med banken, svarta han:

Nei, ikkje på styrenivå. Det var eg, eller vi i administrasjonen som fremja saker for styret, så kommunen var ikkje tilstades i vårt styre. Men det er klart at det var, eg har ikkje akkurat dei bindingane no for det er så lenge sidan, men ein så liten kommune som me har så er det fort at folk i vårt sentrale rom og område set i kommunestyre og sånne ting. Slik at informasjonsflyten kommer gjennom der. Informanten opplyser at han tidlegare sat 8 år i kommunestyret. Han seier vidare: Men det er klart - vi snakka jo saman. Men at det er nokon offisielle møtereferat frå slike ting meiner eg ikkje ligg føre.

Vidare fortel han at kommunen har ein representant i bankstyret. Men når han var i styret så var han ein del av kollegiet. Han sat ikkje på vegne av særinteresser i styret. Det hende aldri at nokon tok ordet og sa at eg er valt av kommunen og eg vil stemme slik og slik. Når du først er valt inn i eit styre så står du på det som styret bestemmer og må ta val på det grunnlaget.

Informant 5 sat i styret i sparebanken i 2001 og 2002 då Terra gjekk på kommunane

Han fortel at banken gjorde val som styrte unna – gjekk ikkje inn på produkta til Terra. Hadde banken gjort det skal gudane veta korleis det hadde gått. Men kommunen hadde dyktige folk. Han nemner spesielt økonomisjefen.

Banksamband vart behandla på styrenivå. Men takka vere banksjefen sa sparebanken nei.

Dette skjedde i ei tid det ville vore logisk at dei hadde inngått avtale. Mange andre sparebankar gjorde det.

Banken hadde kanskje ikkje tapt, men kommunen kanskje.

Det har alltid vore link mellom banken og kommunestyret. Eg sat i ein periode i formannskapet og i bankstyret. I dag er banksjefen medlem i kommunestyret. Eg var ofte inhabil i saker. Terra blei heller aldri diskutert på styremøta til E-verket.

Våre kommentarar til det informantane seier vedkommande rådgjevande organ/nettverk:

Ein informant tek opp problemstillinga med LVK sine advokatar si dobbeltrolle. I kjølevatnet av rettsaka der advokatfirma i forkant var rådgjevarar og etterpå advokatar for Terra kommunane i rettsoppgjeret.

Det blir og stadfesta at det var eit nettverk mellom banken og kommunen, og at samarbeidet også var formalisert ved at kommunen skulle ha ein kommunal representant i bankstyret. Banksjefen si rolle blir trekt fra, at det var takka vere han at banken sa nei til å gå inn i banksamanslutning med Terra. Han stadfestar dei tette bånd som er mellom kommunen og banken, og fortel at i dag er banksjefen medlem i kommunestyret. Ein informant påstår at banken sitt val påverka Luster kommune.

Økonomireglement

Men både informant 1 og 2 snakkar om eit økonomireglement som sa at kommunen ha visst mykje plassert i bank, visst mykje i fond og i aksjar. Ansvaret og oppgåvene var delegert til administrasjonen og då til økonomisjefen via rådmannen.

Informant 3: På spørsmål om kommunen avgjorde dette ved hjelp av eit styringsverktøy svara han: Nei, ingen hjelp av noko styringsverktøy. Det var prinsippet om å selje langsiktig som ikkje var aktuelt frå vår side. Det var det som låg i botnen. Det har vore prinsippet vårt heile tida. Me har ikkje ville sikre oss på nokon områder. Me har mykje lån flytande. Alt flyt. Me har hatt råd til å la det flyte og då flyt det. Det er gjerne det som er det beste på mange ting, skal ein sikre seg på noko, lån eller sikre andre ting, er det nokon som skal ha betaling for det og. Det var slik vi tenkte litt og den gongen.

Hadde de noko økonomireglement?

Nei, det hadde me ikkje på den tida. Det fekk me ikkje før litt seinare. Frå 2003 hadde me eit. Me gjekk jo inn i aksjar utan ha noko økonomireglement, det var jo betenkeleg. Me fekk ein stor pott pengar frå Fortun kraftverk på Heimfallsrettane. Ein del av desse plasserte me i aksjar og der gjorde me det godt. Det skulle sjølvsagt vore forankra i eit reglement, men det blei forankra i det etterpå.

Då går det ikkje på låneprodukt...?

Kommunen brukar reglementet og plasserar so og so mykje i aksjar av den totale framtidige kapitalen ein skal ha. Det er jo spekulasjon det og, det svingar det og. Me spelar med opne kort overfor politikarane. Me har eit fond som skal ta toppane av dei ulike svingingane. Du veit eit år kan aksjeverdien vere høg og eit anna år låg.

Våre kommentarar til det informantane seier om økonomireglement

Ein informant kunne opplyse om at eit formelt økonomireglement ikkje kom på plass før 2003.

Om kommunen ikkje hadde økonomireglement før i 2003 så hadde dei ei felles forståing for korleis midlane til kommunen skulle forvaltast. Og at eit manglande økonomireglement ikkje var avgjerande for valet til Luster.

På bakgrunn av desse intervjuja sette me opp ei matrise over faktorar som kom fram og som me tenkte oss kunne vere avgjerande for at kommunen svara nei til Terra sitt tilbod.

4.2.1 Oppsummering

Desse funna og faktorane som me har skissert i figur 7 dannar grunnlaget for val av forklaringsvariablar i den komparative analysen. Val av forklaringsvariablar, som skal forklare skilnaden i vala kommunane gjorde, er vanskeleg. Thomas Denk seier i boka si *Komparativ metod – forståelse genom jämförelse* følgjande: ”Dette er dock också ett problem, eftersom det kan vara svårt eller umöjligt att avgöra vilka skillnader (.....) som faktisk påverkar den beroende faktorn.” (Denk, 2002, p. 43)

For å hjelpe oss i val av forklaringsfaktorar i den komparative analysen har me teke utgangspunkt i funna våre i referansekommunen Luster. Me har kommentert funna i Luster på faktorane, intern ekspertise, haldning til avtale på kraftprisinntekter – fast/variabel og NPM preg. Desse har me teke med oss inn i analysen på lokalt nivå kap.4.4.3.

4.3 Komparativ analyse – ja-kommunar versus nei-kommunar

For å kunne gjennomføre den komparative analysen har me kontakta kommunar i heile landet. Av utvalet vårt av 10 ja- og 10 nei-kommunar har me vore i direkte kontakt med tidlegare ordførarar, rådmenn, økonomisjefar i desse kommunane. Haugesund, Narvik, Aurland, Lærdal, Bardu, Eidfjord, Kvæningen, Balestrand, Hol og Luster.

For ja-kommunane nyttar me oss av data samla inn gjennom intervju, granskingsrapportar som kommunane har fått utført i ettertid og masteroppgåva av Marius A. Jøntvedt.

4.3.1 Bakgrunn for utvalet av kommunar i den komparative analysen

Me har i vårt utval teke med alle 10 Terra kommunane. Dei første Terra kommunane, Vik, Bremanger og Nore og Uvdal, brukte konsesjonskraftinntekta inn i avtalen med Terra. Det gav oss tanken om at det var kommunar med høge konsesjonskraftinntekter Terra vart mest interessert i å få ein avtale med. Difor tok me utgangspunkt i landsstatistikken for konsesjonskraftinntekter pr. innbyggjar i 2003 for å finne vårt utval av 10 nei-kommunar.

Kommune	Konsesjonskraftinntekter pr. Innbyggjar
Eidfjord	6247
Hemnes	5993
Vik	5677
Bykle	4887
Nore og Uvdal	4680
Lærdal	4602
Aurland	4522
Hol	4022
Bardu	3595
Balestrand	3462
Tokke	3066
Bremanger	2396
Hattfjelldal	1790
Kvænangen	1707
Luster	1099
Grane	392
Kvinesdal	96
Narvik	0
Haugesund	0

Figur 8 Oversikt over konsesjonskraftinntekter pr. innbyggjar i utvalet vårt.

Kjelde: (Kommunal og regionaldepartementet, 2005) (Jøntvedt, 2011). I tillegg telefonsamtale med økonomirådgevar i Luster kommune 6.mai 2013. Luster kommune hadde 5.460.000 i konsesjonskraftinntekter i 2003 – 4968 innb. Pr.2002

Me har vore i kontakt med desse kommunane som er skissert i tabellen. Ikkje alle kan stadfeste at dei vart kontakta av Terra, t.d. Eidfjord kommune der ein informant seier: ” Det som dåverande økonomisjef og rådmann seier er at dei kan ikkje spesifikt seie at Terra kontakta kommunen, men kommunen fekk mange førespurnader.” Eidfjord blir difor ikkje med vidare i utvalet vårt i den komparative analysen.

Utifrå kartlegginga i referansekommunen Luster har me teke med oss følgjande faktorar som me vil bruke i den komparative analysen: Intern kompetanse, holdning til avtale på kraftprisinntektene og om kommunen hadde banksamband med ein Terrabank. I tillegg tykkjer me det er naturleg å sjå på politisk farge. Intern kompetanse på kraft og intern kompetanse blir slått saman til intern kompetanse.

Dei 10 første kommunane er Terra kommunane

Kommune	Politisk farge/ ordfører	Terrabank	Bruk av intern ekspertise	Holdning til avtale på kraftpris inntekter 10 år (fast) evt årleg (variabel)
Vik	Ap	Ja	Nei	Variabel→Fast
Bremanger	Ap	Ja	Nei	Variabel→Fast
Grane	Ap	?	Nei	Fast→Fast
Hattfjelldal	Ap	Ja	Nei	Fast→Fast
Hemnes	Sp	Nei	Nei	Fast→Fast
Rana	Sv	?	Nei	Fast→Fast
Narvik	Ap	Ja	Nei	-
Haugesund	Høgre	Ja	- gjekk sjølve til Terra	-
Kvinesdal	Ap	Ja	- gjekk sjølve til Terra	-
Nore og Uvdal	Ap	Nei	Nei	Variabel→Fast

Kommune	Politisk farge/ ordfører	Terrabank	Bruk av intern ekspertise	Holdning til avtale på kraftpris inntekter 10 år (fast) evt årleg (variabel)
Luster	Ap	Nei	Ja	Variabel
Hol	Høgre	Ja	Ja	Variabel
Aurland	Sp	Ja	Ja	Variabel
Lærdal	Sp/fellesliste	Ja	Ja	Variabel
Bardu	Ap	Nei	Ja	Variabel
Bykle	-	Nei	Ja	Variabel
Kvæningen	Høgre	Nei	Nei	Variabel
Balestrand	Venstre	Ja	Nei – Pareto	Fast → Variabel
Tokke	Sp	Nei	-	Variabel

Figur 9 Ei komparativ analyse av eit utval av kommunar som fekk tilbod frå Terra. Faktorar som kan ha vore avgjerande for dei val som vart gjort.

Kjelde for politisk farge: (Jøntvedt, 2011, p. 69)

4.3.2 Oppsummering av funna i den komparative analyse

Fokuset i den komparative analysen har vore å sjå nærmare på kommunar som fekk tilbod frå Terra og nytta analyseverktøyet Most similar systems for å finne ein kritisk faktor og ein tredje variabel som skil nei kommunane frå ja kommunane.

Me har følgjande hypotesar som me vil forsøke å finne svar på:

- Kan det ha vore avgjerande kven som har styrt i kommunen?

Me tenkjer oss at politisk farge/ordførarfarge kan ha spelt ein rolle for korleis kommunen stilte seg til samarbeid med private og haldningar til privat eigarskap. Me ser for oss at kommunar tilhøyrande høgre-aksen i større grad vel eit samarbeid med Terra.

Funna som er skissert i figur 9 viser at politisk farge tilsynelatande ikkje har vore ein avgjerande faktor. Me ser at det har vore flest ordførarar frå Ap i dei kommunane som sa ja til Terra, men det er også Ap-ordførarar i kommunar som sa nei til Terra. I utgangspunktet tenkte me at det var kommunar med borgarleg styring som var mest opne for samarbeid med private og opne for marknadskreftene. Men me ser av tabellen at det er flest ordførarar på borgarleg side i kommunane som sa nei. Bardu har Ap-ordførar men rådmannen seier i intervjuet at me er konservative her. Me er opphavleg haugianarar og dei var nøysame.. Økonomisjefen i Hol uttrykte at dei var litt konservative og let pangane stå i banken, sjølv med mange år med ordførar frå Høgre. Dette tyder på at politisk farge ikkje er avgjerande faktor, men at det er like mykje kulturen som styrer.

Om politisk farge/ordførar variabelen ikkje har hatt avgjerande betydning, ser me på den andre sida ein slags styringskulturvariabel som me definerer til grad av NPM – bruk av NPM i kommunen kan vere interessant å sjå nærmare på. Ideelt sett kunne me tenkt oss å få studert denne beslekta variabelen i den komparative analysen, men dette er ikkje ein variabel ein lett kan skaffe seg informasjon om når me held på med den breie delen av undersøkinga. Men me konstaterer at viljen til å vere å vera innovative ikkje er avhengig av politisk farge. NPM preg kan vere ein variabel som skil seg ut og me vil difor studere dette nærare under analysen på lokalt nivå.

- Kan kompetansen og nettverket i den enkelte kommune vore avgjerande?

Me tenkte at kommunen sitt banksamband kan ha spelt ei rolle. Me veit at banken i Vik var tilslutta Terra-gruppen og det var den lokale banken som formidla kontakten mellom Vik kommune og Terra sin finansavdeling. Kan dette vere tilfelle i fleire av kommunane og kan kommunane sin tillit til sitt banksamband ha vore avgjerande for at dei takka nei til Terra?

Me ser av figur 9 at fleirtalet av ja-kommunane har Terra sitt banksamband og me antek at forankringa som Terra Securities hadde i dei lokale sparebankane gav Terra tillit blant kommunane. Kommunane Vik, Bremanger, Hattfjelldal og Kvinesdal hadde banksamband med Terra. Narvik og Haugesund hadde allereie ein kunderelasjon til Terra Kapitalforvaltning på gjeldsforvaltningssida som dei var svært fornøgde med. (Jøntvedt, 2011, p. 115)

Men også fleire av nei-kommunane har Terra som sitt banksamband. Lærdal, Balestrand og Aurland kommune hadde sine banksamband i bankar som hadde kunderelasjonar til Terra Kapitalforvaltning. Hol sparebank som er Hol kommune sitt banksamband er aksjonær i Terragruppen AS. Den 21. mars 2013 skifta Terra-Gruppen namn til Eika AS.

Funna våre tyder på at kommunen sitt banksamband ikkje har hatt avgjerande betydning om kommunen inngjekk avtale med Terra og me går ikkje vidare med variabelen banksamband.

Men me veit at for dei kommunane som kontakta banken sin for råd, blei dette likevel avgjerande. Me kjem seinare i oppgåva til å drøfte kva denne tilliten til eige banksamband har hatt å seia.

Me antek at nei-kommunane i større grad enn ja-kommunane har, eller gjorde seg bruk av, ekspertisen internt i kommunen. I intern ekspertise legg me at kommunane stolar på eigen kompetanse og eiga dømmekraft i spørsmålet om kapitalforvaltning og kraftomsetjing.

Funna i figur 9 viser at nei-kommunane skil seg frå ja-kommunane på denne variabelen. Det kan sjå ut som at nei-kommunane har stolt meir på eiga dømmekraft i vurderinga av produkta til Terra. Rådmannen i Bardu meinte at opplegget til Terra framstod altfor rosenraudt. Han blei skeptisk og hadde dårleg magefølelse. Han ville ikkje ta opp lån og gamble med kommunen sine pengar. Han meinte at det var ein trend at ein skulle gå ut i marknaden og spekulere på børsen. Ein skulle få mest muleg att på midlane. Han fortel at han hadde diskutert saka med gamleordføraren som hadde god kjennskap til kraft og hadde same oppfatning av dette som han. Rådmannen fortel at han sette seg på saka, den enda på kontoret og ikkje lenger og blei aldri teken opp politisk.

Den tidlegare Lærdalsordføraren fortalde at opplegget som vart presentert i Vik vart framstilt heilt fantastisk. ”Me var lova gull og grøne skogar. Me takka nei og reiste derifrå. Me orienterte vel kanskje formannskapet.” Dette støttar opp om funna i analysen på lokalt nivå og me tek det med oss inn i diskusjonen i kapitel 6.

Tidlegare rådmann i Kvæningen kommune sa at kommunen ikkje hadde nok intern kompetanse på å drifte og forvalte kraftinntektene sjølve og brukar Ishavskraft. Kvæningen kommune er medeigar i Ymber AS som igjen har andelar i Ishavskraft i Alta. Me har svært pressa økonomi og inntektene kommunen får på andelane går rett inn i drifta fortel rådmannen.

Balestrand kommune selde aksjar i Sognekraft og fekk frigjort pengar. Balestrand kommune gjekk frå fastprisavtale til å selje konsesjonskrafta årleg i marknaden gjennom Kommunekraft, og vår informant fortel at Balestrand ikkje opplevde nedgang i konsesjonskraftinntektene. Det var andre grunnar til at ein selde aksjar i Sognekraft. Avkastninga var liten og ein ønskte frie midlar til infrastrukturtiltak og utvikling i kommunen.

Balestrand fortel at dei den gangen i forvaltninga av kapital bruket selskapet Pareto. I dag har dei gått vekk frå aktiv forvaltning til å plassere pengane i bank.

Me ser at intern ekspertise er ein kritisk variabel som skil ja- og nei-kommunane. Denne mellomliggjande variabelen tek med oss vidare i analysen på lokalt nivå.

- Har ønskje om stabilitet i kraftinntektene vore avgjerande?

Me antek at ja-kommunane var ute etter stabilitet og søkte derfor mot fastprisavtalar. Vårt spørsmål er kva haldninga er det til kraftprisavtalar i vårt utval av kommunar i den komparative analysen?

Helgelandskommunane, Grane, Hattfjelldal, Hemnes og Rana hadde ein tiårs indeksregulert fastpriskontrakt med Helgelandskraft som var i ferd med å gå ut. Og dei måtte ta stilling til kva muligheit dei hadde for neste periode. For dei hadde det vore gunstig å ha ein fastprisavtale i ei tid der konsesjonskraftinntektene nådde minimumsprisar. Medan kommunane Vik, Bremanger og Nore og Uvdal hadde konsesjonskraftinntekter som varierte med marknadsforholda, men som dei ynskte få meir føreseielege. Luster og Hol kommune seier begge at å gå inn på 10 års kontraktar var heilt uaktuelt. Dette var også i tråd med LVK sine tilrådingar under årsmøte iflg. ein tidlegare ordførar i Luster.

Me ser av tabellen at alle nei-kommunane har avtalar om variable kraftprisar/inntekter, med unntak av Balestrand som hadde fastprisavtale og gjekk over til variabel pris. Dette har me skrive meir om under variabelen intern kompetanse. Inntektene vil difor variere år for år. Utifrå utvalet vårt av nei-kommunar kan me anta at kommunar som fekk tilbod i frå Terra ikkje hadde og ikkje ynskte langsiktige fastpriskontraktar på kraftinntekter. Funna våre viser at ja-kommunane hadde ei heilt anna innstilling til Terra og tilbodet dei kom med enn nei-kommunane. Dei søkte råd eksternt og hadde full tillit til ”ekspertane”. Gjennom avtalen med Terra gjekk ja-kommunane inn på ein fastprisavtale for 10 år fram i tid.

Holdning til fastprisavtale blir ein bakanforliggjande variabel og intern ekspertise ein mellomliggjande variabel og Terra avtale er den avhengige variabelen. Intern ekspertise bestemmer etterspørsel etter fastprisavtale, og fastprisavtale bestemmer om du går for avtale med Terra eller ikkje.

Sidan holdninga til fastprisavtale er bestemt av den intern ekspertise, tek me begge variablane med oss under eitt, i analysen på lokalt nivå.

4.4 Analysen på lokalt nivå

Korleis bruke funna frå den komparative analysen vidare på lokalt nivå?

Funna i den komparative analysen syner at det er intern ekspertise som er den kritiske variabelen som skil nei- og ja-kommunane. I analysen på det lokale nivået har me valt å sjå nærare på to- nei kommunar og tre ja-kommunar. Me vil gå vidare med funna frå den komparative analysen for å få eit sterkare grunnlag for å seia at intern ekspertise skil desse.

Luster og Hol kommune er dei to nei-kommunane me skal sjå nærare på i analysen på det lokale nivået. Vik, Bremanger og Nore og Uvdal var dei tre første kommunane som inngjekk avtale med Terra. Desse kommunane er dei tre ja-kommunane me skal sjå nærare på i analysen på det lokale nivået.

4.4.1 Luster kommune

Luster kommune er den eine av nei-kommunane som me skal sjå nærare på i analysen på lokalt nivå. Kva som skjedde i Luster er nærare omtala under kap.4.2, då under namnet som referansekommune. I analysen på lokalt nivå tek me berre med oss korte kommentarar under kvar faktor.

4.4.2 Hol kommune

Hol kommune er den andre nei-kommunen me har valt å sjå nærare på i analysen på det lokale nivå.

Hol kommune ligg øvst i Hallingdal i Buskerud fylke. Kommunen hadde 5.024 innbyggjarar pr.01.01.2001 (ssb.no, 2013) og eit areal på 1 889 km².

Hol grensar i nord til Lærdal, ein nei-kommune som er i med i utvalet vårt i den komparative analysen. I nordaust grensar kommunen til Ål. I sør grensar den til Nore og Uvdal kommune som er ein av dei tre første Terra-kommunane. I vest har Hol kommune grense til Eidfjord som har høgast konsesjonskraft pr. innbyggjar. Vidare grensar Hol til Ulvik og Aurland som også er ein nei-kommune som er med i utvalet vårt i den komparative analysen.

I Hol kommune hadde me telefonintervju med den tidlegare ordføraren. Han hadde dessutan vore ordførar på Hol kommune i fleire periodar. Han kunne opplyse at han var ukjend med at Terra-hadde vore i kontakt med kommunen. Bad oss kontakte økonomisjefen på kommunen som og kunne opplyse at det ikkje hadde komme tilbod frå Terra. Me er nok litt konservativ

her på Hol. 75 % av kapitalmidlane står i banken. Det er klare avgjersler på administrasjonsnivå at det blir ikkje investert i utanlandske obligasjonar. Dei brukar Hol Sparebank og er aksjonær i Terra Gruppen AS. Vidare fortel økonomisjefen at blir det investert i obligasjonar er det gjennom norske bankar. På spørsmål om kommunen har inngått fastprisavtale på konsesjonskrafta viste økonomisjefen til Ustekveikja Energi AS. Kommunen held seg til den fagkunnskapen som ligg der seier han.

Ustekveikja Energi AS

Ustekveikja Energi AS er i dag heilt eigd av Hol kommune. Ustekveikja Energi AS er eit produkt av den nye energilova som kom i 1990. Ustekveikja Energi AS ble stifta 18. desember 1992, og har vore i kraftmarknaden i 20 år. Dei var ein av dei første kraftomsetningsselskapa som blei etablert i Noreg. Det starta som eit samarbeid mellom Hol kommune og Buskerud Energi AS for å handtere krafta frå Ustekveikja og Ørteren Kraftverk. I 1995 overtok Ustekveikja Energi kundeporteføljen i Hol kommune, samt handtering av kraftrettane til kommunen. I 1996 ble Hallingdal kraftnett splitta opp mellom nett og kraft, og Ustekveikja Energi var med dette ein av de første selskapa i Noreg som tok initiativet til å nå målsetjinga med energilova - å ha eit klart skilje mellom monopolregulert og konkurranseorientert verksemd. Ustekveikja Energi blei clearingkunde hos Nord Pool i 1997 via Markedskraft i Arendal. Ustekveikja Energi er veldig fornøyd med Markedskraft og forklarar det med at dei aldri tar eigne posisjonar i kraftmarkeden. Det vil seia at dei ikkje kjem i konkurranse med kundane sine. Alle handlar blir dokumentert på klokkeslettet. Noko som eg trur dei er åleine om i Noreg i dag. I 1998 kjøpte Hol kommune heile selskapet. I 1999 inngikk selskapet forvaltningsavtale om handtering av kraftressursane til Flå kommune. Frem til 2001 hadde selskapet i underkant av 7000 sluttbrukarar. I 2004 engasjerte selskapet seg i alternativ energi, gjennom eigarskap i bioenergi. Selskapet har i dag ca 50 000 sluttkundar i heile Noreg. (Ustekveikja energi, 2013)

Med klar tilvising frå økonomisjefen i Hol kommune har me difor teke kontakt med dagleg leiar ved energiverket, Ustekveikja Energi AS, som har ei sentral rolle i forvaltninga av kraftressursane for Hol kommune.

På spørsmål om korleis kontakten kom opp med Terra, fortel dagleg leiar at rådmannen i kommunen kontakta ho. Rådmannen tykte at det opplegget me hadde gått inn på her i Hol kommune var bra. Kommunen hadde eit veldig greitt forhold til energiselskapet. Og det var

difor rådmannen gjekk difor direkte til oss. Og me hadde då møte i fellesskap med desse Terra folki hjå oss i Ustekveikja. Det var eg frå Ustekveikja og rådmannen i Hol. Dette vart det ikkje snakka noko meir om. Det stoppa med rådmannen, dette her. Me fortsette i same løypa som før. Eg følte sett i frå mi side, eg trur ho rett og slett tok den avgjersla heilt åleine. Ho bad meg med på møte og hørte på dei og såg på dette som heilt uinteressant. Dette er alltid slike vurderingar rådmannen må gjere. Eg vil ikkje seia at rådmannen i Hol dreiv med noko slags solospel. Det er veldig vanskelege spørsmål som kjem. Eg får i hvertfall ofte det som står utanfor, gjennom Ustekveikja om kva eg meiner om ditt og datt. Eg trur og det får ein del kommunar og, opp gjennom historia utan at eg kan peika på nokon heilt konkret. Rådmannen er jo administrativ leiar i kommunen eller dagleg leiar. Ofte ligg det slikt investerings..., det er komme slike investeringsdirektiv som blir vedteke i kommunestyret, men det fanst ikkje slikt den gang i Hol kommune. Det har komme seinare. Men det fanst ein slik holdning i Hol kommune at pengar skulle ein vere forsiktig med og dei skulle ein ha i banken. Det gjekk med overskot.

Det har no stramme seg inn ein del og når det går på sånne investeringar i pengar og sånn trur eg at ein del kommunar har vorte flinke etter Terraskandalen og laga plasseringsdirektiv eller gjort rett og slett eit vedtak i kommunestyre på kva slags lover og rettar rådmannen eller økonomisjefen har til å setje av pengar og kva midlane skal brukast til.

Hovudessensen i det dei la fram for oss, det var jo ein 10 årsavtale på straumen, basert på dei analysane som sa noko om indekstal. Og så skulle me få det garantert på ein 10 årsavtale. Og så var prinsippet at kommunen kunne få alt saman på ein gang. Det var hovudpoenget. Eg følte det ikkje var noko freistande tilbod Terra kom med. Me som driv i bransjen og i hvertfall dei som driv med krafthandel. Ustekveikja som selskap blei jo danna for å drive med krafta og handtera krafta for Hol kommune. Det var utgangspunktet i 1992, då energilova kom. Det er klart at samarbeidet som me hadde hatt med forvaltningsselskapet Marknadskraft i Arendal, me merka at ein del kompetansen deira hadde trekt over på oss. Me begynte å forstå korleis kraftmarknaden fungerte og kanskje kor raskt det forandra seg eller kunne forandra seg. Det å gå inn å tenkje 10 år framover i tid det var heilt utenkjeleg for oss. Det ser me også i dag, når me tenkjer kraft, tenkjer me maksimalt 3 år fram. Det er politikarane som tenkjer nytt og heile marknaden forandrar seg. Me opererar for Hol kommune ute i kraftmarknaden. Dei eig oss på ein måte med hud og hår. Dei har to rollar hjå oss, den eine rollen er eigarrolla, dei eig eit energiselskap som oss som driv med alt frå kraftomsetning og kraftproduksjon. Dei har også mange kraftrettar og der er dei kunde hjå oss på like vilkår som

alle andre kommunar. Det er klart at me kjenner kvarandre veldig godt då, så dei ”klikkar” veldig fort då viss me gjer noko feil.

Om det er kunnskap om kraft internt på kommunehuset må eg seia både ja og nei. Eg vil seia at administrativt så skjønner og kjenner dei til kraft, men å drive å handtere kraft og skjønne vinklinga på det opp igjennom. Det skjønner dei ikkje. Det trur eg ikkje noko andre kommunar gjer heller.

Nabokommunen vår, Nore og Uvdal, gjekk inn på avtale med Terra, og det var ikkje heldig for dei. Dette er ein kommune som er samanslått, men som ikkje har klart å slå i saman e-verka. Kommunen har to e-verk, det eine e-verket skal ha konsesjonskrafta og så fordele den mellom seg og det andre e-verket i kommunen. Det var kommuneadministrasjonen som gjekk på denne avtalen med Terra, utan at Nore kommunale e-verk var med i heile teke. Eg kjente han som var e-verksjef den gangen. Han har gått av med pensjon no. Han var kraftig irritert på det opplegget den gangen. Dette blir ganske vanskeleg, noko av problematikken som ”minegjer” er at sånne ting hamnar hjå kommuneadministrasjonen som gjer at e-verka blir veldig oppteken av forsyninga i kommunen. Eg kjenner godt til Aurland kommune. Dei er veldig oppteken av at dei må få nettet, kommunen må få straum. Då blir dette med krafta gjerne noko for seg sjøl. Dette trur eg gjeld mange kommunale små energiverk. Det skal vere god forsyning i kommunen og straumen skal fram til alle plassar. Då blir dette med krafthandel noko som har gått litt av seg sjølv. Når me i Ustekveikja tenkjer forvaltning av kraftinntektene. Då tenkjer me 3 år fram i tid og som tek opp endringar undervegs. Me har laga oss eit system som me går igjennom med fira kommunar. Me har akkurat same system for dei andre tre kommunane me forvaltar for som for Hol kommune. For Hol kommune har me laga først ein avtale at me skal handtera krafta deira, prisen på jobben og eit administrasjonsgebyr. Så har me saman med dei laga ein policy. Eit sett med reglar korleis me skal handle. Og desse reglane er i prinsippet slik at når me starta til dømes 01.01.2013 så prøver me i forkant av avtalen i månadene før å stille opp kva som er selt av krafta for 2013, 2/3 av den krafta dei har 2014 og 1/3 av 2015. Så tenkjer du at du går fram eit kvartal i tid så skal du liggje akkurat likt med eit heilt år framover med 100 %, 2/3 og 1/3. Då du kjem til første kvartal veit du akkurat kva inntektene er fram til 01.04.2014 med 100 %, 2/3 i 2015 og 1/3 i 2016. Då får du eit system som ruslar og går og fokuset vårt som selskap blir då å selje inn den bolken for kvart kvartal og prøva å få best muleg pris for den. Resultatet av denne løypa er at ein får ein veldig stabil og føreseieleg pris (inntekt) som kommunen og rådmannen og særleg økonomisjefen kjem eit år i forkant og han ser kor mykje kraftinntekter som kjem

inn neste år og så vil han ha ein god prognose for dei to neste. Effekten ut av dette er at du får stabilitet og tek toppane, viss ein vinter blir turr vil ein tape pengar i forhold. Slik som i 2012 har Hol kommune tent godt med pengar når kraftmarknaden har ramla. Dei har fått dei jamne kraftinntektene kontra nabokommunen Ål som har tapt pengar å gått på ein nedgang i 2012. Så når kraftmarknaden går nedover får ein ikkje effekten med ein gong, men viss det blir ein varig nedgang må ein justere inntektene nedover. Og det same vil skje viss det går oppover.

Ustekveikja har fire kommunar som dei forvaltar kraftinntektene for. Det er kommunane Hol, Gol, Flå og Nes. Dei tingingane er offentlege og me har fleire kommunar som bankar på døra som vil inn i det same systemet.

Hol kommune har nokså god økonomi. Dei har såpass mykje konsesjonskraft og har hatt ganske god økonomi opp gjennom åra. Mens Gol og Nes er det mykje strammare. Det merka me godt. Dei er nesten på krona og spør kor mykje pengar dei får for å få stabilitet. Det var difor dei kom til oss for å få stabilitet i inntektene.

Inntektene kommunen får på kraft går rett inn til kommunekassen. Hol kommune har laga eit fond, viss prisane forandrar seg, altså inntektene går ned eit år, går dei inn å brukar noko av fondet. I år er fondet på 30 millionar. Fondet står i banken, elles blir det forsøkt å investere litt hist og pist. Akkurat no driv dei å rehabilitere eldresenteret og gatebruksplan. Nesten alle pengane dei får inn på kraft går nesten før dei har komme inn i kommunekassen, trur eg.

Hol kommune er ikkje på børsen. Dei er nok veldig forsiktige, som kanskje er fornuftig. Dei brukar banken og set pengar i bank. Eg trur ikkje dei har plassert pengar i heile teke. Dei er veldig forsiktig. . Hol sparebank har investert i fond i eigen regi, men ikkje kommunen. I hvertfall har det vore slik i min tid eg har kjent til dei.

Hol Sparebank er ein del av Terra Gruppen, var det lokale bankfolk som deltok på møte med deg og rådmann?

Møte me hadde med Terra – folka var ikkje lokale bankfolk, men nokon flotte karar i dress og slips som prata bymål.

Om de har forstyrta meg i ferien, betyr det ingen ting. Eg står opp til vanleg tid og då slår eg på pc-en og sjekkar korleis kraftmarknaden har utvikla seg.

4.4.3 Kva skjedde i Luster og Hol kommune

Me har følgjande hypotesar som me vil forsøke å finne svar på:

- Kan det ha vore avgjerande kven som har styrt i kommunen?

I den komparative analysen konstaterte me at viljen til å vere å vera innovative – NPM preg, ikkje er avhengig av politisk farge. NPM-preg kan vere ein variabel som skil seg ut og me vil difor studere dette nærare under analysen på lokalt nivå.

Utifrå intervju i Luster set me att med at rådar ein kultur for vere skeptisk til nye ting, både hjå politisk leiing og hjå administrasjonsleiinga. Kommunen køyrer safe, dei brukar fond som den lokale sparebanken går god for. Tilsvarande gjorde Terra-kommunane, men med eit anna utfall.

Banksjefen var tydeleg på at dette var produkt som dei ikkje kan selje verke til publikum eller seg sjølve – ting som dei ikkje skjønnte rekkevidda av. Banksjefen sjølv skjønnte det ikkje og det stoppa der. Denne holdninga vart nok fanga opp av kommunen og kan ha vore med å stadfesta holdninga til Terraprodukta på rådhuset.

Hol kommune uttrykkjer at dei er noko konservative i forhold til å investere i utanlandske verdipapir. Økonomisjefen fortel at 75 % av dei frie midlane står i banken.

- Kan kompetansen og nettverket i den enkelte kommune vore avgjerande?

I den komparative analysen kom me fram til at intern ekspertise bestemmer over etterspørsel etter fastprisavtale.

I Luster hadde ordføraren vore arbeidsleiar ved Fortun kraftverk. Fleire informantar uttrykte at økonomisjefen var kommunen sin kraftekspert.

Hol kommune har eit heileigd energiselskap, Ustekveikja energi AS. Kommunen støttar seg fullt ut på kompetansen der. Om det er kunnskap om kraft internt på kommunehuset, seier dagleg leiar på energiverket at det er både ja og nei. Administrativt så skjønner og kjenner dei til kraft, men å drive å handtere kraft og skjønne vinklinga på det opp igjennom. Det skjønner dei ikkje. Det trur han ikkje nokon andre kommunar gjer heller.

Hol kommune har laga eit fond, viss prisane forandrar seg, altså inntektene går ned eitt år, går dei inn og brukar noko av fondet. I år er fondet på 30 millionar og fondet står i banken, elles blir det investert litt hist og pist. Det er klare avgjersler på administrasjonsnivå at det blir ikkje investert i utanlandske obligasjonar. 75% av kapitalmidlane står i banken. Blir det investert i

obligasjonar er det gjennom norske bankar. På spørsmål om kommunen har inngått fastprisavtale på konsesjonskrafta viste økonomisjefen til Ustekveikja Energi AS.

Kommunen held seg til den fagkunnskapen som ligg der seier han.

Informantintervjua i Luster fortel oss at kommunen tok hånd om forvaltninga sjølve, men rådførte seg med banken og andre instansar.

I Luster har kommunen spreidd ein del på aksjefond (aksjar). Dei hadde i ein periode like mykje på bok som i lån. Og i tillegg hadde kommunen eit fond som skulle møte svingingane i avkastninga på aksjar.

- Har ønskje om stabilitet i kraftinntektene vore avgjerande?

I den komparative analysen såg me at holdning til fastprisavtale er den variabelen som tydlegast skil mellom ja- og nei-kommunane. I nei-kommunane som me har sett nærare på kom det fram følgjande:

Både informant 1 og informant 2 i Luster sa at LVK ikkje tilrådde å selje konsesjonskrafta på så lange kontraktar. Informant 3 sa at holdninga i Luster var at å sikre og binde inntektene for så lang tid var uaktuelt.

Holdninga som rår i det kommunaleigde energiselskapet er at dei reknar eit estemat for inntekter for kommunen 3 år fram i tid, men modellen deira tek opp i seg svingingar undervegs. Dei kan difor med rimeleg presisjon seia kva inntektene blir eit år fram i tid, og med 100% av 2/3 av inntektene i år 2, og med 100% av 1/3 av inntektene i år 3.

Funna viser at desse to nei-kommunane er nokså like både når det gjeld NPM-preg, intern ekspertise og holdning til kraftinntekter.

4.4.4 Vik kommune

Pr. 01.01.2001 hadde Vik kommune eit innbyggjartal på 2.943 (ssb). Vik er ein kommune i Sogn og Fjordane fylke, midtvegs inne og på sørsida av Sognefjorden. Kommunen grensar i aust til Aurland kommune, i sør til Voss kommune og Vaksdal kommune, og i vest til Modalen kommune og Høyanger kommune. På den andre sida av fjorden ligg kommunane Balestrand, Leikanger, Sogndal og Lærdal.

Utdrag frå hovudrapport til Sogn og Fjordane Revisjon, dat.12.06.08 ”TERRA og Vik kommune – Kva hende og kvifor hende det? - Ei kartlegging”. Boka ”Eventyret om Terra” skriven av journalist i Finansavisen som avslørte Terraskandalen, Morten Hofstad. I tillegg

utdrag av eit intervju frå ein informant i Luster, dannar her grunnlaget for vår analyse av Vik kommune på det lokale nivået.

Vik kommune er i ei særstilling blant ja kommunane. Grunnlaget for dei finansproduktene kommunen har kjøpt og gambla med, vart skapt i Vik kommune. Det medfører truleg at forklaringsmodellen på kva som gjekk galt og kvifor, vil vere noko annleis for Vik kommune enn for dei andre Terra kommunane.

Kring tusenårsskiftet var det nokre år då marknadsprisen på kraft varierte mykje både oppover og nedover. Dette medførte variasjonar i million klasse i inntektene frå konsesjons- krafta til kommunen.

Variable inntekter er ikkje noko godt grunnlag å bygge stabile tenestetilbod på. Dette var tema i formannskapet den 06.06.2001 der det i sak 114/01 er protokollført følgjande sitat frå økonomiplane 2002-2005:

”I budsjettet for 2001 er gevinst av sal konsesjonskraft budsjettert med kr 2,5 mill. Rekneskapen for 2000 viser gevinst på kr 224 000. Ei slik usikkerheit om inntekter er vanskeleg å ”leve med” i den kommunale drifta.”

Dåverande ordførar i Vik, som sat for tredje periode, hadde i forkant av dette vore kontakt med kommunen sin eigen bank Vik Sparebank for å få undersøkt om dei kunne hjelpe til med å få til ein fastprisavtale for krafta. Fastprisen kunne gje grunnlag for ei frigjerings av kapital som kunne setjast på renteberande konto eller i aksjar. Banksjefen viste til at finanshuset Terra var deira samarbeidspartnar på dette området og hadde naudsynt kompetanse til å vurdere slike saker. Avtale vart gjort og Terra la kort tid etter fram ei løysing som ga fastpris på konsesjonskrafta for fem år og elles med vilkår som medførte at ideen frå ordføraren vart realisert med suksess. I boka til Hofstad står det at i 2001 selde Vik kommune konsesjonskrafta for 10 år framover og fekk 69 millionar utbetalt som eit eingongsbeløp i form av eit lån frå Dnb. Dei løpande kraftinntektene skulle handtere renter og avdrag på lånet. Kommunen ville inntektsføra heile beløpet i 2001, ta 4,5 millionar frå pengane til å dekke gamalt underskot, ta tre millionar til årets drift, og setje resten i eit fond. Kommunen var ute av Fylkesmannen sine fangarmar, og hadde i tillegg pengar på bok!

Men, Terra kom også etter kvart med eit tilleggforslag. Kommunar er kredittverdige og får difor gode rentevilkår. Den nye avtalen gav føreseielege inntekter. Kva om kommunen lånte ein sum utrekna mot komande års inntekt til låg rente og investerte desse i finansmarknaden til sikker høgare rente? Det ville gje kommunen ei ekstraintekt på nokre hundre tusen *utan*

risiko. Det kan her visast til at lågt utbytte vanlegvis er synonymt med liten risiko.

Initiativet frå ordføraren hadde såleis gjeve tre nyskapingar:

1. kommunen hadde inngått tidsavgrensa avtale om fastpris for konsesjonskrafta
2. Terra hadde utarbeidd ein modell for å kapitalisere den framtidige årleg inntekta slik at den kunne reinvesterast
3. Kommunen hadde gjort investeringar i verdipapir

Denne forenkla trepunkts skissa viser ramma for modellen som samarbeidet mellom Vik kommune og Terra-gruppen vart starta opp med. Det var her berre att eitt hinder. Regelverket seier at kommunane ikkje kan ta opp lån for inntektsspekulasjon. Jf. Kap. 3.2 Endra kommunelov i 2000 og ny finansforskrift i 2001 og kap.3.4 Vik-brevet.

Marius Jøntvedt si oppsummering av sentrale funn vedrørende Vik kommune sine finansforvaltningsrutinar.

- (i) Datamaterialet gir ikkje antydningar til at administrasjonen eller politikarane i Vik skal ha føreteke sjølvstendige vurderingar eller ha stilt kritiske spørsmål. (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008b; SF-revisjon, 2008)
- (ii) Vik kommune hadde ingen rutinar for å følgje opp den typen bekymringsmeldingar revisoren kom med. (SF-revisjon, 2008, p. 16)
- (iii) Saksutgreiinga blei i likheit med i fleire av de andre kommunane i stor grad overletten til Terra. Dette betyr ikkje at kommunen ikkje stilte spørsmål om lovlegheit, risiko osv., men at desse spørsmåla vart svara på av Terra. Kommunen mangla kompetanse til å føreta sjølvstendige vurderingar, og det blei heller ikkje innhenta uavhengig kompetanse. (SF-revisjon, 2008, p. 19)
- (iv) Den første avgjerda om å gå inn på modellen blei vedteken i formannskapet i 2001, og det same gjeld for innlemming av konsesjonsavgifta i 2003 og overgangen til CLN i 2003. Etter kva vi kan sjå ut ifrå SF-revisjon (2008) og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2008) var endringane i finansforvaltningsreglementet i 2003 den einaste saken som blei handsama i kommunestyret.
- (v) Med ny finansforskrift av 5. mars 2001 blei kommunestyra pålagt å etablere finansforvaltningsreglement. Dette for å etablere trygge rutinar for forvaltinga og sikre at ein ikkje påtok seg vesentlig finansiell risiko. Vik kommune engasjerte Terra i 2001 for å hjelpe til i arbeidet med å lage dette reglementet. Dette blei vedteke av kommunestyret i sak 71/01 (SF-revisjon, 2008, p. 16). Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2008)

konkluderer med at dette reglementet hadde vesentlige manglar, og reglementet slik det stod fram blei også brote.

Vik kommune investerte til saman 169 millionar kroner gjennom Terra, og foreløpige tapsestimat beløper seg til 70 millionar. Jf. figur 3 under kap.1.4.2.

Nabokommunane si oppfatning av det som skjedde i Vik

Ein av våre informantar i ein anna kommune kan fortelje følgjande om det som skjedde i Vik: Men om eg kan få lov å seie det, så tykkjer eg at departementet slapp litt for lett unna. Det var ikkje lov det Vik gjorde, å selja og låna og investere i slike papir. Vik var inne på Stortinget og i regjeringa og fekk meir eller mindre pressa gjennom dette her med god hjelp frå Terrafolka. Eg trur ordføraren måtte gjere ein god jobb for å få dette gjennom i regjeringskretsar. I forhold til kommunelova så var det heilt ja!

Kommunelova er klar på dette, så det var eigentleg rart at departementet opna opp. Men ordføraren var god å snakke for seg og han hadde god hjelp av Terrafolka. Dei var ikkje så veldig opptekne av Vik, men veldig opptekne å få eit prinsipp som dei kunne ta med til andre kommunar. Då vart Vik eit godt eksempel på at dette går an. Og så var det mange kommunar kom med etterpå. Fekk ja signal frå departementet.

Hadde dei høyrte litt meir på han og stilt litt kritiske spørsmål så ville ikkje dette ha skjedd! Men til ordføraren si unnskyldning så var han veldig oppteken av å få finansiert heilårsveg.

Vik hadde ikkje vanskeleg økonomi, men dei skulle komme opp med 100 millionar. Og hadde det gått rette vegen hadde dei komme eit stykke på veg. Eg har nok tykt litt synd på ordføraren i Vik.

Me tenkjer at det er fleire nivå som skulle teke ansvar for dette. Her er det ein del kommunikasjon som har svikta. So vidt eg veit så gjekk departementet tilbake på det dei sa, men dei gav ikkje beskjeden vidare ut til fylkesmennene.

Ikkje berre kommunane som skulle ta støyten! Nei, departementet og departementet sin forlenga arm – fylkesmannen. Men då han Erling fekk det svaret han fekk hjå departementet, så var fylkesmannen utspelt.

Me går nå over til den andre vestlandskommunen, Bremanger, som og hadde høge konsesjonskraftinntekter, men der tapssummen er langt høgare enn i Vik. Bremanger står

oppført med eit tapsestimat på 167 millionar kroner av investerte 420 millionar, jf. figur 3 i kap.1.4.2.

4.4.5 Bremanger kommune

Pr. 01.01.2001 hadde Bremanger 4.139 innbyggjarar. (ssb) Bremanger er prega av industri, med smelteverket Elkem Bremanger som den dominerande arbeidsplassen. Kommunesenteret ligg i industristaden Svelgen.

Me har brukt data frå masteravhandlinga til Marius Jøntvedt om Bremanger kommune. I tillegg boka ”Eventyret om Terra” skriven av journalist i Finansavisen som avslørte Terraskandalen, Morten Hofstad. Dette dannar her grunnlaget for vår analyse av Bremanger kommune på det lokale nivået.

Bremanger inngjekk avtale med Terra samtidig med Vik kommune i 2001. Eit vedtak i formannskapet 3.april 2001 gav grønt lys for eit sal av kommunen si konsesjonskraft. På denne tida hadde ikkje kommunen verken eit økonomi- eller forvaltingsregelment. Det einstemmige vedtaket seier berre at ”kommunen inngår samarbeid med Terra Fonds for rekonstruering av konsesjonskraft.” (Hofstad, 2008)

Bremanger utmerkar seg som «verstingkommune». I tillegg til saksbehandlingsmanglane som gjeld for tapskommunane generelt, viser Kryss-revisjon (2008) at Bremanger føretok låneopptak på mellom 170 og 200 millionar helt utan politisk behandling, og ingen av investeringane ble bokført i kommuneregnskapet. I «Note for finansielle omløpsmidlar» står det oppført kr. 0,- for alle år (Kryss-revisjon, 2008, p. 33). Det finst heller ikkje opplysningar om plasseringane i perioderapportar til folkevalte organ, møteprotokollar eller saksutgreiingar. (Kryss-revisjon, 2008, p. 38)

Og like etter at den verste Terra-stormen hadde lagt seg, blei det kjent at Bremanger var involvert i svært risikofylte derivathandlar med nye store potensielle tap. Morten Hofstad, journalisten som stod bak det første store Terra-oppslaget og som har skrive bok om skandalen, seier til NRK i samband med derivatavsløringane i 2010 at «Bremanger er suverent den verste historia av alle dei åtte enkelthistoriene i Terra-historia», og at «Dette [derivatsaken] er berre nok eit kapittel i korleis desse tinga har blitt fortia, gøymt vekk, halde hemmeleg» (Gudvangen, 2010b)

Oppstartsfasen i Bremanger har mange fellestrekk med Vik. Bremanger er også ein

kraftkommune, og har relativt høge konsesjonskraftinntekter (kr. 2368 pr. innbyggjar). Ordføraren skriv i eit informasjonsnotat til kommunens innbyggjarar at det hele starta rett etter tusenårskiftet, da det var låg marknadspris på kraft og høg sjølvkostpris (Bremanger kommune, 2007, p. 2). Dei siste åra fram til 2001 hadde kommunen hatt eit eller toårige avtalar med kraftaktørar som kjøpte konsesjonskrafta, og det var store variasjonar i inntektene frå år til år.

Det var Sparebanken Flora/Bremanger som sette kommunen i kontakt med Terra sitt hovudkontor i Oslo, og tilsvarende prosessar som me har beskrive for Vik følgde. Det første politiske vedtaket blei fatta i formannskapet 3. april 2001, sak 0600/01. Det blir understreka at det alltid er ein viss risiko forbunde med å investere i finansmarknaden, men «Slik det går fram av Terra Fonds sitt framlegg vil risikoen kunne reduserast og føreseielegheita for kommunen si avkastning/gevinst vil verte rimeleg god» (Bremanger kommune, 2007, p. 3) Verken vedtaket eller saksutgreiingar inneheld vurderingar om det var lovleg, tilvisingar til beløp eller andre avgrensingar for plasseringane. Det føreligg heller ingen indikasjon på at alternative løysingar eller aktørar blei vurdert eller lagt frem for formannskapet. Saka var aldri oppe til behandling i kommunestyret. (Kryss-revisjon, 2008, p. 15)

Til forskjell frå Vik ble Bremanger sine finansforvaltningsreglement vurdert av ein uavhengig instans. Reglementet ble vedteke av kommunestyret 13. desember 2001 og Ytre Sunnfjord Revisjonsdistrikt gav ein revisjonsuttale 20. november 2002. Revisjonen hadde tre merknader knytt til fastsetting av risikoprofil, rapporteringsrutinar og rutinar for meklarkontroll. Ingen av disse merknadane blei tekne til følge då kontrollutvalet implementerte finansforvaltningsreglementet i sitt økonomireglement i vedtak 12. desember 2002 (Kryss-revisjon, 2008, p. 22)

Første gang kommunestyret fatt vedtak i saka var 16. desember 2004, i sak 134/04 «Restrukturering av Heimfallsmidlar, Eigedomsavgift og husleigeinntekter». Forslaget blei grunngeve med at ein var svært tilfredse med resultatata frå omstruktureringa av konsesjonskrafta, og ein ønska difor å innlemma nye inntektsklassar. Forslaget ble samrøystes vedteke.

8. mars 2005 ble det andre og siste kommunestyrevedtaket gjennom hele saksgangen fatta. Denne gangen gjaldt det «Eigedomsavgift knytt til kraftverk». Saksutgreiinga er tilnærma identisk vedtaket frå året før.

Me merkar oss at sakene i 2004 og 2005 blei fremja som forslag til innlemming av nye

inntektsklassar i modellen. Frå og med 2004 ble disse inntektene plassert i strukturerte produkt.

Under overskrifta «honorar» i vedtaket frå 2004 går det fram at midlane skulle plasserast i ein CLN. Her blir det opplyst om tre aspekt ved denne konstruksjonen: (i) obligasjonen har same forfallsstruktur som rentebytteavtalen; (ii) de underliggjande obligasjonane er innanfor kommunen sitt finansforvaltningsreglement; og (iii) konstruksjonen gjer at kommunen ikkje trenger aktiv forvaltning, og dermed blir det ingen årlege forvaltningshonorar. Som Kryss-revisjon (Kryss-revisjon, 2008, p. 16) understrekar braut kommunen sitt eige finansforvaltningsreglement ved å investere i ein obligasjon med same forfallsstruktur som rentebytteavtalen. Rentebytteavtalen var en tiårskontrakt, og finansforvaltningsreglementet sette ei øvre grense for lengda av plasseringar på fem år. Vidare er det ingen opplysningar i Kryss-revisjon (2008) eller Bremanger kommune (2007) som indikerer at andre risikoaspekt ved strukturerte produkt blei drøfta.

Me legg merke til at CLN-produktet i saksutgreiinga berre blir omtala under overskrifta «honorar» og ikkje «risiko». Dersom vi ser dette i samanheng med det faktum at overgangen til strukturerte produkt ikkje blei lagt fram som eiga sak, så gir dette støtte for ein påstand om at overgangen til CLN-produktet ikkje blei fanga opp som ei endring i risikoeksponering. Det ser ut til berre å vere fordelane – samkøyring av forfallsstrukturar og bortfall av forvaltningshonorar, som her blir løfta fram.

Også vurderingar om det var lovleg blir berre overflatisk handsama i saksutgreiingane. Det første politiske vedtaket blei, som me har sett over, fatta 3. april 2001. Dette var før Wiersholm og KRD hadde føreteke sine vurderingar.

I 2004 og 2005 blei nye inntektsklassar inkludert i modellen. Overdraginga av eigeomsavgift medførte brot på kommunelovens § 54. Saksutgreiinga inneheld ei enkeltstående setning om at «Kommunal- og regionaldepartementet har i brev til Vik kommune godkjent bruk av denne ordninga som ein del av en modell for restrukturering av konsesjonskraft». (Bremanger kommune, 2007, p. 3) Det faktum at KRD si vurdering gjaldt konsesjonskraft og ikkje dei inntektsklassar som her blei restrukturert blei ikkje drøfta.

På siste side i informasjonsnotatet til kommunen sin innbyggjarar forsøker ordføraren å gå i rette dei påstandar som har vorte retta frå pressa mot kommunen sine manglande vedtak, dokumentasjon og rekneskapsføring (Bremanger kommune, 2007, p. 13)

1. Manglande vedtak: Det er politiske vedtak frå formannskap i 2001, kommunestyre i 2004 og 2005. Det er politisk vedteke økonomireglement frå 2002 som inneheld finansreglement med fullmakter til administrasjonssjefen innan finansforvaltning.
2. Manglande dokument: Bremanger kommune sin økonomisjef fikk skryt for veldig bra og systematisk dokumentasjon systematisk dokumentasjon som er overlevert dei som granskar Terra-saka for oss.
3. Manglande rekneskapsføring: Alle kontantstraumar knytt til obligasjonane er bokført i rekneskapane sidan 2001.

Det er rett at det finst politiske vedtak for investeringane i 2001, 2004 og 2005, men det manglar vedtak for nyinvesteringar på mellom 170 og 200 millionar føreteke i perioden 2006-2007. (Kryss-revisjon, 2008)

Når det gjelder ordføraren si tilvising til skryt frå granskarane, må dette være andre enn revisjonen og fylkesmannen. (Kryss-revisjon, 2008, p. 4) skriv under overskrifta «Rådmannen viser svikt i elementær saksamhandling ved» at kommunen sitt saks- og arkivsystem har klare manglar, og at Arkivlova sine bestemmelsar om registrering av post, journalføring og arkivering ikkje er etterlevd. Fylkesmannen skriv på si side at han har motteke dokument stykkevis og delt, og at han ikkje har motteke etterspurt dokumentasjon vedkomande rapportering om investeringane frå administrasjonen til kommunestyret. (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008a)

Rådmannen går langt i å innrømme desse manglane overfor Kryss-revisjon (Kryss-revisjon, 2008, p. 13). Både rådmann og økonomisjefen stadfestar vidare at det i realiteten var Terra som styrte heile prosessen, og at dei hadde full tillit til dei lovnadar som ble gitt av meklarane. Administrasjonen skal også ha lagt stor vekt på KRD si vurdering i Vikbrevet, samt at meklarane sine tilvisingar til dei andre kommunane som gikk inn på modellen skal ha bidrege til å legitimere det heile (Kryss-revisjon, 2008, p. 17).

Administrasjonen handla i ein kontekst med andre Terrakommunar. Bremanger var orientert om kva Vik gjorde – dette var med på å legalisere handlinga til kommunen. Individnivå – sosial kontekst.

Revisjon skriv at dei ikkje har grunnlag for å vurdere kor vidt rådmannen eller økonomisjefen

hadde tilstrekkeleg kunnskap om dei produkta dei gjekk inn i. (Kryss-revisjon, 2008, p. 17) Vår tilnærming til spørsmålet om administrasjonen og politikarane sin finanskompetanse, er at i den grad dei hadde slik kunnskap, så blei den uansett ikkje brukt til å utøve forsvarlig sakshandsaming, utøve kontroll og innarbeide trygge forvaltningsrutinar. I og med at desse funksjonane ikkje var ivaretekne blei også revisjonen sett ut av spel, og kommunen blei totalt prisgitt Terras vurderingar. (Jøntvedt, 2011)

Den neste Terra kommunen me tek for oss er ein annan liten kommune med tilgang på store mengder konsesjonskraft, Nore og Uvdal, som kom seg igjennom finanskrisa utan tap.

4.4.6 Nore Uvdal

Nore og Uvdal kommune ligger øverst i Numedal - «middelalderdalen». Her har alle de 2.500 innbyggerne god plass på kommunen sine 2.505 km². Store deler av Hardangervidda Nasjonalpark ligg innanfor kommunegrensa.

Kommunen er både eit kraftverkssenter og et kraftsenter i Numedal. (Nore og Uvdal kommune, 2013)

Vår informant i Hol sa at Nore og Uvdal var to kommunar som er samanslegne, men som ikkje har klart å slå saman kraftverka sine. Dette synes me er interessant og i tillegg sa kommunen nei til å investere i strukturerte produkt og kom seg ut utan tap. Kommunen var blant dei tre første Terra-kommunane.

Me har brukt data frå masteravhandlinga til Marius Jøntvedt om kommune. Og boka ”Eventyret om Terra” skriven av journalist i Finansavisen som avslørte Terraskandalen, Morten Hofstad. I tillegg intervju med ein informant i Hol. Dette dannar her grunnlaget for vår analyse av Nore og Uvdal kommune på det lokale nivået.

Fram til dei teikna seg til Terra-modellen hadde Nore og Uvdal solgt konsesjonskrafta til dei to lokale kraftverka til ein årlig fastsett pris. Rådmannen ønskte å endre på dette systemet, og få fullmakt til å inngå avtalar for konsesjonskrafta med aktørar i marknaden. Bakgrunnen for dette blir oppgitt å vere låge marknadsprisar og høge kostprisar på konsesjonskraft inn til kommunen. Innkjøpsprisen var særleg høg i Nore og Uvdal grunna omfattande vedlikehaldsarbeid ved Noreverka. Dette vedlikehaldsarbeidet blei antekt å fortsetje i 2001. (KS, 2003)

Våren 2001 tok Terra kontakt med Nore og Uvdal og fortalte at dei hadde utarbeida ein modell for å sikre jamne kontantstraumar og moglegheiter for økt totalavkastning. Som

følgje av konfidensialitetsklausulen i mandatavtalen blei saka ført opp på sakslista med tittelen «Unntatt offentlegheit i.h.h.t off.lova § 6.2a – Restrukturering av kommunens konsesjonskraft.» (KS, 2003, p. 4)

Kommunestyret vedtok å gi rådmannen fullmakt til å inngå de nødvendige avtalane med Terra, og 13. desember 2001 gav rådmannen Terra fullmakt til å gjennomføre forslaget. 82 millionar kroner ble plassert i diverse enkeltobligasjonar og aksjar. (KS, 2003, p. 3)

Ved utgangen av 2002 viste det seg at porteføljen hadde utvikla seg annleis enn forventa – dot.com-krakket fikk konsekvensar for kommunen sin aksjeportefølje. Politikarar, næringsliv, pressa og den lokale foreningen Kraftaksjonistane begynte difor å stille spørsmål ved kva slags avtale kommunen hadde inngått. (KS, 2003, p. 5) Kraftaksjonistane ville ha konsesjonskrafta tilbake til bygdefolket, og reagerte kraftig på at saken hadde blitt ført bak lukka dører. (Kraftaksjonistar, 2003)

Marius Jøntvedt har intervjuet ein av politikarane i kommunen, som fortel at Laagendalsposten og nettavisa Numedalsnett tidlig begynte å dekke saken, og det blei solid mobilisering med ei rekkje lesarinnlegg og eit generelt folkeleg engasjement rundt saka. Kva hadde skjedd, kvifor hadde saka blitt ført bak lukka dører? Særlig Laagendalsposten med redaktøren i front køyrte eit hardt trykk i saka, og krevde på vegne av folket innsyn i kva avtalar som hadde blitt inngått.

26. mai 2003 vart det fatta vedtak i kommunestyret om å granske saksbehandlinga i perioden 2000-2002. Advokatavdelingen i Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) blei satt på oppgåva. KS konkluderte med at «saksbehandlingen på enkelte punkter kunne ha vært bedre, men tilfredsstillende samlet sett kravene til forsvarlig saksbehandling».(KS, 2003, p. 20)

I 2005 ble kraftporteføljen igjen sett på den politiske agendaen. Etter å ha nådd botnivået i 2003 begynte aksjemarknaden å bevege seg oppover igjen, og kommunen fikk langt høgare avkastning enn forventa fram til 2005. På dette tidspunktet la rådmannen fram eit framlegg til kommunestyret om å gå over til CLN for å sikra den avkastninga ein hadde oppnådd i porteføljen. Under overskrifta «status» i saksframlegget skriv han følgjande:

”Nore og Uvdal kommune har hatt en langt høyere avkastning enn forventet i konsesjonskraftfondet som følge av utviklingen i aksjemarkedet de siste to årene. Store svingninger i rentemarkedet og i kredittspredder (avkastningen på obligasjonslån), sammen med usikker utvikling på aksjemarkedet fremover, gjør at det er stor usikkerhet knyttet til

videre utvikling. Nore og Uvdal kommune har imidlertid mulighet til å realisere opptjent verdistigning og redusere risikoen og «sikre» fremtidig utbytte fra konsesjonskraftfondet ved å endre forvaltningsstrategi.” (Nore og Uvdal kommune, 2005)

Då saka kom opp i Nore og Uvdal, fortel Jøntvedt sin informant at han umiddelbart blei skeptisk, og bestemte seg for at dette skulle han forhindra. Han kunne ikkje fatta at ein liten utkantkommune i Norge skulle investere i uforståelige globale finansprodukt. Dette var heilt fjernt, helt «gresk». Dessutan tvilte han på Terra sine motiv for å gjere dette. Det blei hevda frå meklarne at dei ikkje kom til å krevje honorar for denne endringa, og at det viktigaste for Terra var å tilby kommunane eit produkt som kunne sikre den avkastninga som allereie var oppnådd. Om dei valte å ikkje gå inn på dette, og at det i ettertid skulle vise at aksje- og obligasjonsporteføljen hadde utvikla seg negativt igjen, så hadde Terra i det minste gitt dei eit alternativ.

Det første vedtaket i kommunestyret gjekk ut på å utsetje saka ei veke. Då det kom opp for andre gong hadde vår informant føreteke egne undersøkingar. Han hadde googla og søkt på Terra sine nettsider utan å finne ut noko om dette. Han kontakta eit familiemedlem med doktorgrad i økonomi som kom med klare åtvaringar. I tillegg hadde ein annan av kommunestyremedlemmane kontakta bladet Kapital, som også frårådde dette.

I dette andre kommunestyremøtet heldt Marius Jøntvedt sin informant eit svært kritisk innlegg, der han nærast harselerte over heile opplegget. Han visste han hadde folk med seg, då han i forkant hadde drevet «lobbyverksemd» overfor øvrige kommunestyremedlemmar. Jøntvedt sin informant la fram framlegg om at dei skulle fortsetje med den portefølja dei hadde, og dette framlegget blei vedteke med 13 mot 10 stemmer. (Nore og Uvdal kommune, 2005)

Jøntvedt konkluderer med at dette kommunestyrevedtaket redda Nore og Uvdal frå å bli ramma av krisa. Ein kan aldri vite om dei hadde tapt pengar på CLN-produktet dersom dei ikkje seinare hadde endra til ein CDO, slik alle kommunane som først endra til CLN gjorde. Men i og med at det var sjølve produkttypen strukturerte produkt som blei ramma av manien og til slutt krisa, er det gode grunner til å anta at kommunen ville ha tapt betydelege beløp uansett om dei hadde gått vidare frå CLN til CDO (og eventuelt kommunefondet) eller ikkje.

4.4.7 Oppsummering: Kva skjedde i Terra kommunane?

Under vil me oppsummere funna våre i dei tre Terra kommunane, Vik, Bremanger og Nore og Uvdal.

Me har følgjande hypotesar som me vil forsøke å finne svar på:

- Kan det ha vore avgjerande kven som har styrt i kommunen?

I den komparative analysen konstaterte me at viljen til å vere å vera innovative – NPM preg, ikkje er avhengig av politisk farge. NPM-preg kan vere ein variabel som skil seg ut og me vil difor studere dette nærare under analysen på lokalt nivå.

Ideen blei skapt av ordføraren i Vik som ynskte føreseielege inntekter frå konsesjonskrafta. Vik kommune, og ordføraren spesielt, våga å tenkje nytt.

I Bremanger innrømmer rådmannen at dei hadde full tillit til Terra-meklarane.

Rådmannen i Nore og Uvdal ville tenkje nytt for å sikre kommunen faste konsesjonskraftinntekter.

- Kan kompetansen og nettverket i den enkelte kommune vore avgjerande?

I den komparative analysen kom me fram til at intern ekspertise bestemmer over etterspørsel etter fastprisavtale.

I Vik rådførte ordføraren seg med den lokale sparebanken for å få føreseielege inntekter på konsesjonskrafta. Banksjefen viste til at finanshuset Terra var deira samarbeidspartnar på dette området og hadde naudsynt kompetanse til å vurdere slike saker.

SF-revisjon konkluderte med at Vik kommune mangla kompetanse til å føreta sjølvstendige vurderingar av produkta til Terra. Viss kommunen hadde spørsmål kring lovlegheita og risikoen, og liknande, så overlet dei til Terra å svare på det. Dei henta ikkje inn uavhengig kompetanse.

I Bremanger skriv Kryss-revisjon at dei ikkje hadde grunnlag for å vurdere om rådmannen eller økonomisjefen hadde nok kunnskap om produkta dei investerte i. Marius Jøntvedt konkluderar at den grad dei hadde slik kunnskap så blei den uansett ikkje brukt for å utøve forsvarleg sakshandsaming, utøve kontroll og innarbeide trygge forvaltningsrutinar.

I Nore og Uvdal vart sakshandsaminga i perioden 2000-2002 granska av advokatavdelinga i KS, på bestilling frå kommunestyret. Det vart konkludert med at sakshandsaminga samla sett

tilfredstilte krav til forsvarleg sakshandsaming.

- Har ønskje om stabilitet i kraftinntektene vore avgjerande?

I den komparative analysen såg me at holdning til fastprisavtale er den variabelen som tydlegast skil mellom ja- og nei-kommunane. I nei-kommunane som me har sett nærare på kom det fram følgjande:

Holdninga til alle desse tre Terra-kommunane me har sett nærare på er at dei ønskjer å gå frå variable inntekter på konsesjonskrafta til ein fastprisavtale.

Ordførar i Vik kontakta Vik Sparebank for å få undersøkt om dei kunne hjelpe til med å få til ein fastprisavtale for krafta. Fastprisen kunne gje grunnlag for ei frigjering av kapital som kunne setjast på renteberande konto eller i aksjar.

I Bremanger var situasjonen den same som i Vik. Der og var det den lokale sparebanken som sette kommunen i kontakt med Terra sitt hovudkontor i Oslo.

I Nore og Uvdal hadde seld konsesjonskrafta til dei to lokale kraftverka til ein årlig fastsett pris. Rådmannen ønskte å endre på dette og få fullmakt til å inngå avtalar for konsesjonskrafta med aktørar i marknaden. Bakgrunnen var låge marknadsprisar og høge kostprisar på konsesjonskraft inn til kommunen. Rådmannen ville gå frå variabel til fastprisavtale for konsesjonskraftinntektene. I følge vår informant i Hol var e-verksjefen i Nore og Uvdal sterkt ueinig med rådmannen om dette framlegget.

Funna viser at desse tre ja-kommunane er nokså like både når det gjeld NPM-preg, intern ekspertise og holdning til kraftinntekter

4.4.8 Oppsummering av funna i begge typar kommunar

Våre funn på lokalt nivå stadfestar att det er intern ekspertise som har vore avgjerande for om kommunen har inngått avtale med Terra. I intern ekspertise har me lagt vekt på ekspertise på kraft og ekspertise på formueforvaltning. Felles for alle desse fem kommunane som me har sett nærare på er at dei i utgangspunktet hadde variable konsesjonskraftinntekter. Me ser holdninga til å inngå fastprisavtale skil ja- og nei-kommunane og at dette kan vere årsaka til at ja-kommunane etterspurte tilbodet frå Terra og inngjekk avtale. Dette er ei utfordring som skapar ein situasjon der Terra blir aktuell. Kommunane hadde ulike måtar å møte denne utfordringa på. Dei som gjer det sjølve har intern kompetanse og dei blir difor mindre utrygge av marknadssituasjonen.

I nei-kommunane, Luster og Hol, ser me at dei hadde ekspertise på kraft. I Hol har dei eit eige system på salet av kraft som kjem kommunen til gode og gir føreseielege inntekter på konsesjonskrafta eit år fram i tid. Når det gjeld ekspertisen på formueforvaltninga så har begge nei-kommunane eit eige fond der dei set av kraftinntekter i gode tider og nyttar fondet når inntektene går ned. I Luster fekk dei først eit finansreglement i 2003, men det råda ei felles forståing om ei tredeling av kraftinntektene, ein tredjedel skulle setjast på fond, ein tredjedel i aksjar og ein tredjedel i banken.

I ja-kommunane, Vik, Bremanger og Nore og Uvdal, søkte dei råd eksternt både når det gjaldt sal av kraft og på forvaltninga av inntektene. I Vik konkluderte SF-revisjon med at kommunen mangla kompetanse til å føreta sjølvstendige vurderingar av produkta til Terra. Viss kommunen hadde spørsmål kring lovlegheita og risikoen, og liknande, så overlet dei til Terra å svare på det. Dei henta ikkje inn uavhengig kompetanse. I Bremanger har me ikkje grunnlag for å vurdere den interne ekspertisen. Kryss-revisjonen har ikkje funne grunnlag nok til seie om kommunen hadde kompetanse til å vurdere produkta dei investerte i. I Nore og Uvdal ville rådmannen gå over til å selje konsesjonskrafta på fastprisavtale for å sikre jamne kontantstraumar. Den lokale e-verksjefen var svært ueinig i denne innstillinga.

Utifrå funna våre er det vanskeleg å seie om kommunen har NPM-preg. Men me observerar at nei-kommunane i mindre grad enn ja-kommunane har teke inn over seg dei nasjonale føringane at kommunane skal drive aktiv finansforvaltning og sikre best mogeleg avkastning.

I tillegg har me observert at det i alle kommunane har vore ein avgjerande aktør. Og dette går me vidare med i neste kapitel.

Me har framstilt funna våre i analysen på lokalt nivå i ei matrise.

Kommune	Bruk av Intern ekspertise → Holdning til avtale på fastpris	NPM	Avgjerande aktør
Luster	JA – variabel pris	NEI	Økonomisjef
Hol	JA – variabel pris	NEI	Rådmannen
Vik	NEI – fast pris	JA	Ordfører
Bremanger	NEI – fast pris	JA	-
Nore og Uvdal	NEI – fast pris	JA	Rådmann/kommunestyrerepresentant

Figur 10 Oppsummering av funna i ja- og nei-kommunar

5 Kommunane i ein individ kontekst

Neste fase blir å gå vidare i utvalet frå lokalt nivå for å forstå kva prosessar og mekanismar som går føre seg på individnivå.

Ein av hypotesane som me vil gå vidare med på individnivå er følgjande: Kan kompetansen og nettverket i den enkelte kommune vore avgjerande? For å forstå kva som skjedde i den enkelte kommune må me sjå korleis enkeltindividet oppfatta situasjonen.

Utifrå funna våre so langt finn me at det i alle kommunane i vårt utval er ein avgjerande aktør. Me prøver å finne kva slags prosessar og mekanismar på individnivå som blei avgjerande for om kommunane inngjekk avtale med Terra eller ikkje. Vårt utval er kommunane Luster og Hol som fekk tilbod frå Terra, men som takka nei. Vidare i utvalet har ein valt ut dei tre første kommunane som Terra gjorde avtale med, Vik, Bremanger og Nore og Uvdal. I desse kommunane har ein ikkje hatt intervju, men brukt funna til Marius Jøntvedt, granskingsrapportar og boka til Morten Hofstad.

Analyseverktøyet me har nytta for å identifisere enkeltindividet si rolle i kommunen er prinsippa i Sensitizing Concepts, nærmare omtala i kapittel 2 om teori og metode.

Utgangspunktet er altså å undersøkje menneske sine fortolkingar av sitt eige liv. Denne erkjenninga kviler i følgje Herbert Blumer (1969) på følgjande tre premisser:

1. Det første premisset dreier seg om at menneske *handlar* i forhold til *noko* med utgangspunkt i meininga det har for dei. Dette *noko* kan inkludere alt eit menneske må forholde seg til i si verd.

Med dette forstår me at menneske gjere sine val utifrå sitt forhold til omgjevnaden med utgangspunkt i kva meining det har for dei.

2. Det andre premisset handlar om at meininga som ligg til grunn for det handlingane springer ut frå, eller kan trekkast ut frå, *den sosiale interaksjonen* som ein person har med sitt fellesskap.

Med dette forstår me at menneske tolkar situasjonar og handlar utifrå meiningar i nettverket sitt. Men enkelte menneske vågar å bryte med fleirtalet, for at dei skal bli tekne på alvor må dei ha tillit i gruppa. *Individ i ein sosial kontekst - nettverket*.

3. Det tredje premisset er at desse meiningane blir handterte via, og modifisert gjennom, en *fortolkningsprosess* som en person tyr til for å handtere ting han eller ho møter.

Me dette forstår me at menneske fortolkar situasjonen før dei gjer seg opp ei meining og handlar. Enkeltindividet sin kompetanse er avgjerande for å ta ei rett avgjersle. *Enkeltindivid sin kompetanse.*

Alle desse premissa er medverkande når eit menneske handlar i ein gitt situasjon. Funna våre i den lokale konteksten har avdekka at det er ein avgjerande aktør i alle kommunane. Desse aktørane har handla utifrå det dei tenkte var best for kommunen, og første premiss er allereie oppfylt. Dei neste to premissa vil me bruke som analyseverktøy når me skal fortolke det som skjedde i kommunane på individnivå. Meir om framgangsmåte under metodekapittelet.

5.1 Avgjerande aktør i Luster kommune

Me ser av funn på lokalt nivå at økonomisjefen var den avgjerande aktøren for å seie nei til tilbudet frå Terra. Den eine informanten i Luster opplyste om at økonomisjefen avviste Terra-meklarane fordi han ville køyra ein sikker økonomi.

Om individ i ein sosial kontekst - nettverket

Alle informantane ein snakka med i Luster nemnte økonomisjefen si rolle i møte med Terra-meklarane. Dei seier at det var økonomisjefen Terra hadde møte med. Og me oppfatta at både ordførarar og rådmann hadde stor tillit til økonomisjefen. Økonomisjefen hadde diskutert med både rådmann og ordførarar og han visste at det råda ei felles oppfatning på kommunehuset. Den lokale sparebanken og kommunehuset er nære naboar, og økonomisjefen visste òg at den lokale sparebanken var skeptisk til Terra.

Enkeltindividet sin kompetanse

Ein av informantane våre fortalde at økonomisjefen var kommunen sin ekspert på kraft saman med han. Økonomisjefen fortel sjølv at Terra bad om få presentere tankar om korleis kommunen kunne selje konsesjonskrafta langsiktig. Terra meinte kommunen var for mykje forankra i kraft og skulle spreie risikoen utover på andre områder. Filosofien deira var at viss kommunen selde krafta på ein 10 år kontrakt ville dei få lån. Det vil seie låne på den og så plassere den ut på andre instrument (finansielle). Det var det som låg i botnen. Men økonomisjefen fortel vidare at dei let seg ikkje freista. Han skjønner godt dei som let seg freista av dette her for det høyrdest forlokkande ut. Han fortel at kommunen var inne i ein periode der dei selde og skulle byggje Sage kraftverk i Luster. Og då fekk ikkje kommunen finansiert meir enn på 15 øre kw/t med Terra sitt tilbud ville kommunen kunne selje krafta for 19 øre kw/t. Han innrømmer at det såg litt forlokkande ut, men samstundes var han litt

skeptisk. Han fortel at kommunen hadde eit prinsipp om at dei ikkje skulle selje langsiktig. Prinsippet vårt, fortel han, er at alt skal flyte. Me har mykje lån flytande Me har ikkje ville sikre oss på nokon område.. Alt flyt. Me har hatt råd til å la det flyte og då flyt det. Dette fortel oss at økonomisjefen har stålkontroll på finansane til kommunen.

Me ser at økonomisjefen hadde kunnskap om kraft, formueforvaltning og i tillegg lang fartstid i stillinga, noko som gav han stor tillit på kommunehuset. Dette gav han tyngde til å avvise tilbudet frå Terra-meklarane. Han fortalde at Terra ringte han oppatt ein til to gonger etter presentasjonen. Det var korte samtalar og Terra-meklaren tykte det var rart at han ikkje fekk til ein forretning med meg som hadde same namn, fortel økonomisjefen.

5.2 Avgjerande aktør i Hol kommune

Me ser av funna våre på lokalt nivå at rådmannen var den avgjerande aktøren for å seie nei til tilbudet frå Terra. Den eine informanten fortel at rådmannen blei kontakta av Terra, men ho ynskte at møtet skulle haldast på kontoret til dagleg leiar i det kommunaleigde energiselskapet.

Om individ i ein sosial kontekst - nettverket

I følge den eine informanten tykte rådmannen at det opplegget dei hadde gått inn på i Hol kommune var bra. Kommunen hadde eit veldig greitt forhold til energiselskapet og det var difor rådmannen gjekk direkte til dei. Møtet med Terra der dei presenterte sitt opplegg føregjekk i energiselskapet sitt lokale. Informanten vår trudde at rådmannen rett og slett tok denne avgjersla heilt åleine. Det er alltid slike vurderingar ein rådmann må gjere. Han vil ikkje seie at rådmannen i Hol dreiv med noko slags solospel.

Då me kontakta tidlegare ordførar kunne han opplyse om at han ikkje var kjent med at Terra hadde teke kontakt med kommunen. Då me stilte spørsmålet til økonomisjefen om kommunen hadde fastprisavtale på konsesjonskrafta, syntte han til kompetansen til energiselskapet.

Dette fortel oss at rådmannen ikkje drøfta saka internt på kommunehuset, men søkte råd hjå energiselskapet før ho avslo tilbudet frå Terra.

Enkeltindividet sin kompetanse

Me kjenner ikkje til kva kompetanse rådmannen hadde på kraft, men at ho søkte råd der kompetansen på kraft låg, hjå det heileigde kommunale energiselskapet.

5.3 Avgjerande aktør i Vik kommune

Utifrå ulike funn i ein granskingsrapport, oppgåva til Marius Jøntvedt, funn frå våre eigne informantintervju og boka til Morten Hofstad, ser me at i Vik kommune var det ordføraren som hadde ei avgjerande rolle.

Ordføraren tok initiativ og var pådrivar for noko han trudde på og som han meinte ville verte eit gode for innbyggjarane i kommunen.

Om individet i ein sosial kontekst - nettverket

Ordføraren sat for tredje periode. Han hadde opparbeidd seg stor tillit i kommunen og i nabokommunane. Ein av våre informantar, ein ordførar med like lang fartstid, fortel også at han hadde eit godt forhold til sine ordførarkollegaer i nabokommunane. Han seier: ”Eg hadde eit veldig godt og nært samarbeid med ordføraren i Vik på den tida. Me likte å mobba kvarandre og han mobba meg veldig med at me ikkje hadde vit og forstand til å selje konsesjonskraft og kjøpe oss inn i desse papira som dei gjorde.”

Vidare fortel informanten vår: ”I Vik var det annleis. Der gjekk banken god for Terra på mange måtar.” Dette illustrerer rolla banken spelte i den sosiale konteksten til ordføraren. Men ikkje alle rundt ordføraren hadde same oppfatning. Kommunerevisoren i Vik var ueinig, og argumenterte for at dette måtte bli rekna som eit lån. Etter ein dragkamp mellom revisoren på den eine sida, og Terra og kommunen på den andre, enda problemstillinga til slutt hjå Kommunal- og regionaldepartementet. Som kjent utforma KRD Vik-brevet som sa at det ikkje var eit lån. Dette viser at KRD inngjekk i ordføraren sitt nettverk saman med Terra og deira advokatfirmaet Wiersholm Mellbye & Bech. (Hofstad, 2008)

Enkeltindividet sin kompetanse

Me kjenner ikkje til kva kompetanse ordføraren hadde på kraft- og formueforvaltning, men han søkte råd hjå den lokale sparebanken. Dei andre aktørane som inngjekk i nettverk til ordføraren, som me har skissert ovanfor, var ikkje avgjerande for at kommunen sa ja til Terra. Då dei kom på bana var avtalen allereie gjort.

5.4 Avgjerande aktør i Bremanger kommune

Utifrå ulike funn i granskingsrapport frå Kryss-revisjon, oppgåva til Marius Jøntvedt og boka til Morten Hofstad kan me ikkje sjå at det er ein avgjerande aktør. I Bremanger kommune hadde ordføraren, rådmannen og økonomisjefen ei rolle.

Om individ i ein sosial kontekst -nettverket

I boka til Hofstad blir det nemnt at ordførar, rådmann og økonomisjef var faste deltakarar på Terra sine arrangerte turar til utlandet. Vidare skriv Hofstad at formannskapet samrøystes vedtok sal av kommunen si konsesjonskraft. Vedtaket seier ” kommunen inngår samarbeid med Terra Fonds for rekonstruering av konsesjonskraft.” Ordførar og administrasjonssjef får fullmakt til å inngå kraftavtalar og Swap-avtalar.

I Bremanger var det eit politisk vedtak på at kommunen skulle inngå avtale med Terra. Og det blei gitt fullmakt til ordførar og rådmann.

I Bremanger var situasjonen den same som i Vik. Det var den lokale sparebanken som sette kommunen i kontakt med Terra. Kommunen hadde stor tillit til banken. Hofstad har i si bok nytta eit intervju som Kommunal Rapport hadde med ordføraren og følgjande er sitert: ”*Vi er nærmest født i den banken. Vi har jo fått bankboka i fødsels gave, og kjente alle som jobbet der. Så da de koblet oss med Terra, hadde vi ingen betenkeligheter.*”

Dette fortel mykje om tilliten som kommunen fekk til Terra.

Enkeltindivid sin kompetanse

Med bakgrunn i vårt datamateriale har me ikkje grunnlag for å vurdere kompetansen til dei avgjerande aktørane i Bremanger kommune.

5.5 Avgjerande aktør i Nore og Uvdal kommune

Utifrå ulike funn i oppgåva til Marius Jøntvedt ser me at det i Nore og Uvdal er to sentrale aktørar. Rådmannen var aktiv for å få kommunen inn på avtalen med Terra, for å skaffe kommunen føreseielege inntekter. Og ein kommunestyrerepresentant fekk ei avgjerande rolle, då kommunestyret skulle gå over til strukturerte produkt.

Om individ i ein sosial kontekst

Nore og Uvdal kommune som var ein av dei tre første kommunane som inngjekk avtale med Terra i 2001, men gjekk ikkje inn på strukturerte produkt og kom seg dermed ut av avtalen med Terra utan tap. Rådmannen ynskte å få fullmakt frå kommunestyre til å inngå avtaler for konsesjonskrafta med aktørar i marknaden. Framfør avrøystinga i kommunestyre der dei skulle avgjere om dei skulle gå vidare på avtale med Terra hadde eit kommunestyremedlem blitt kritisk til heile opplegget og gjort ein del undersøkingar. Blant anna kontakta ein kjenning med doktorgrad i økonomi som kom med klare åtvaringar. I det påfølgjande kommunestyremøte held representanten eit svært kritisk innlegg. Han visste at han hadde folk med seg i kommunestyresalen fordi han hadde drive lobbyverksemd i forkant. Det vart eit fleirtal for at dei ikkje skulle gå vidare med strukturerte produkt. Kommunen kom seg unna utan tap takka vere denne enkeltpersonen.

Marius Jøntvedt skriv i si avhandling om tilsvarande tilhøve i Hemnes kommune, men vedkommande kommunestyrerepresentant vart ikkje høyrd. Dette syner at kommunestyremedlemar kan utrykkje same meining, men bli heilt ulikt oppfatta – avhengig av tilliten som vedkommande har i den sosiale konteksten - kommunestyret.

Enkeltindivid sin kompetanse

Me har ikkje anna grunnlag for å vurdere rådmannen sin kompetanse enn ein granskingsrapport som kommunestyret bestilte hjå KS. Den syner at sakshandsaminga i perioden 2000-2002 var tilfredstillande.

Kommunestyrerepresentanten reagerte då saka om overgang til strukturerte produkt blei lagt fram for kommunestyret. Han skjønnte ikkje kva dette gjekk ut på, og søkte råd hjå ein med kompetanse.

5.6 Oppsummering

Funna våre viser at det har vore ein sentral aktør i alle kommunane som alle har handla med gode hensikter. Desse funna som me har gjort her på individnivå tek me med i konklusjonen der me vil svara på hypotesen om kompetansen og nettverket i den enkelte kommune har vore avgjerande på lokalt nivå.

6 Diskusjon og konklusjon.

Diskusjon

I dette kapittelet vil me sjå om me har klart å finne svar på vår hovudproblemstilling.

- • Kvifor inngjekk nokre få kommunar fondsavtalar med Terra og tok stor økonomisk risiko, medan andre som fekk tilbodet takka nei?

Og underproblemstillingane

- Kva faktorar/føringar og vedtak på det nasjonale nivået var med å danne grunnlaget for at 10 kommunar inngjekk avtale med Terra medan andre gjorde det ikkje.
- Kva var dei avgjerande faktorane på det lokale nivået i både ja og nei kommunar? Var det spesielle kjenneteikn som var samanfallande ved kommunane som takka nei til Terra?
- Kven var dei avgjerande aktørane på individ nivå i både ja og nei kommunar?

På det nasjonale nivå kom det ny energilov som trådde i kraft frå 1991 som fekk stor samfunnsmessig betydning. Noreg kom for første gong i europeisk samanheng i forkant for heile Europa då elkrafta blei revolusjonert og implementert av liberaliseringsformer. Fram til den tid var kommunane oppteken av å skaffe innbyggjarane nok kraft. Etter ny energilov fekk kommunane høve til å selje krafta ute på den opne marknaden. Det vil seia at ein gjekk frå eit samfunnsmessig mål til profittmaksimering. Denne lovendringa har me fått reaksjonar på, blant anna i Lærdal kommune der ein tidlegare ordførar meinte at kommunen tapte store pengar, ikkje minst sidan dei fekk mindre eige-domsskatt.

Ved tusenårsskiftet blei kommunelova endra med det følgje at kommunane fekk større handlefridom ved låneopptak. Fram til lovendringa hadde kommunane måtte søkja departementet om godkjenning for å foreta slike opptak. Vidare fekk ein i 2001 ny finansforskrift under Bondevik II regjeringa og Erna Solberg som kommunal- og regionalminister som oppmuntra kommunane til å drive offensiv finansforvaltning tilsvarande privat verksemdar.

Alle desse lovendringane kan vera eit resultat av inntoget av New Public Management (NPM), der styringsformer og organisasjonsformer i privat sektor er modellar og ideal for reforma.

På slutten av 1990-talet fusjonerte norske sparebankar. Mange små uavhengige sparebankar

som ikkje hadde fusjonert med dei store regionale forretningsbankane danna Eika Gruppen i 1997. Eika Gruppen AS fusjonerte med Terra-konsernet og tok namnet Terra Gruppen AS i 2000.

Dette danna grunnlaget for det tette samarbeidet dei lokale sparebankane hadde med Terra Gruppen sentralt.

Den 21.mars 2013 skifta Terra Gruppen AS namn til Eika Gruppen AS.

Alle desse endringane var med å danna grunnlaget for ein avtale mellom Terra og kommunane. Når kommunal- og regional departementet i tillegg slo fast at avtalen i samband med finansielt sal av konsesjonskraftrettane i Vik kommune ikkje var i strid med kommunelova hadde Terra fått opplegget sitt legitimert på øvste hald i offentlig forvaltning. Dette gav Terra grønt lys og fritt fram for å presentera modellen for andre kommunar med kraftinntekter.

Og med dette meiner me at me har svara på underproblemstillinga på nasjonalt nivå.

Me har føreteke ei analyse på kva som skjedde i kommunane på lokalt nivå. For å klare å svare på problemstillinga nyttar me tre hypotesar som me tenkte kunne ha spela ein viktig rolle. I tillegg har ein skissert fire teoriar som også er variablar i den komparative analysen som me har tenkt å drøfte mot funna i datainnsamlinga.

Ein av våre hypotesar var om det kan ha vore avgjerande kven som har styrt i kommunen?

I utgangspunktet tenkte me at det var kommunar med borgarleg styring som inngjekk avtale med Terra. Den komparativ analysen av 20 kommunar som fekk tilbod frå Terra synte at dei fleste ja-kommunane hadde ordførar frå Arbeidarpartiet.

Eit eksempel er Luster kontra Vik og Bremanger. Her er det tre Ap-ordførarar som har vore ordførarar i ein mannsalder. Men utfallet vart heilt ulikt. Vik og Bremanger inngjekk avtale med Terra, Luster takka nei.

Eit anna døme er dei to nabokommunane Hol og Nore og Uvdal. Nei-kommunen Hol hadde ein Høgre ordførar med lang fartstid i kommunestyret. Ja-kommunen Nore og Uvdal hadde ordførar frå Ap.

Sjølv om funna våre tyder på at dei fleste av ordførarane i ja-kommunane kom frå Ap kan me ikkje hevda at politisk partifarge har vore avgjerande. I dei tre ja-kommunane som me har sett nærmare på vart avtalen med Terra politisk forankra. Dette veit me også er tilfelle i blant anna Haugesund kommune, Narvik kommune og Rana kommune. Ordførarane i desse kommunane

hadde også eit kommunestyrevedtak bak seg.

I nei-kommunane som me har vore i kontakt med, Luster, Hol, Bardu, Aurland, Balestrand og Lærdal, vart saka avvist av administrasjonen. Enten av rådmannen åleine, av økonomisjefen i samråd med rådmannen, ordføraren og banksjefen, eller av rådmannen i samråd med energisjefen. Eit døme er kva den tidlegare Lærdalsordføraren fortalde om opplegget som vart presentert i Vik vart framstilt heilt fantastisk. ”Me var lova gull og grønne skogar. Me takka nei og reiste derifrå. Me orienterte vel kanskje formannskapet.”

Me har sett at politisk farge ikkje har hatt avgjerande betydning for valet kommunane gjorde i forhold til tilbodet frå Terra. I nei-kommunane vart tilbodet frå Terra aldri handsama politisk, men avgjort på administrativt nivå, i motsetning til ja-kommunane som hadde politisk vedtak til å inngå avtale med Terra. Me har stilt oss spørsmål om enkeltindividet kan ha hatt ei avgjerande rolle, og då spesielt i nei-kommunane.

Småe norske kommunar har vorte kritisert for å ha same kultur uavhengig av kven som styrer. Slike kommunar er praktisk anlagt, dei teke raske avgjerder som ikkje alltid er politisk forankra.

I den andre hypotesen stilte me spørsmålet om kompetansen og nettverket i den enkelte kommune har vore avgjerande.

I den komparative analysen fann me at intern eksepertise var den kritiske variabelen som skilte nei- og ja-kommunane, og som også analysen på det lokale nivået stadfestar.

Funna frå lokalt nivå tyder på at nei-kommunane førebudde seg nøye før møta med Terra med å bruke kompetansen og nettverka sine. Dette gjorde dei i stand til å sjå igjennom Terra-pakken. I tillegg hadde dei etablert ein kultur i administrasjonen som hjelpte dei til å avvise tilbodet frå Terra. Dei innrømte at tilbodet var forlokkande, men dei hadde valt å køyra ein sikker økonomi og hadde ein buffer (fond) som tillet dei å avvise tilbodet frå Terra. Berre tankegangen med å ta opp lån for tene pengar verkar ulogisk på dei. Holdninga var at det var heilt uaktuelt å spekulere med kommunen sine pengar. Pengane skulle stå i banken eller brukast til utviklingstiltak i kommunen. I Balestrand nemnte rådmannen at kommunestyre ville bruke pengar på infrastrukturiltak i kommunen. I Luster har kommunen blant anna forskottert vegutbyggingar for Staten. I eine informantintervjuet i Luster kommune kom det fram at kommunen midt på 90 talet var på børsen. Dei køyrde ein modell der dei hadde 1/3 i banken, 1/3 i fond og 1/3 i aksjar. Dei var heldige og kunne ta ut eit stort utbytte, men kommunen innrømmer at det var spekulasjon og at dei i ettertid har vore meir forsiktige.

I Luster kommune har me komme til at økonomisjefen fekk ei avgjerande rolle på grunn av kompetansen sin, spesielt på kraft. Det var han som blei kontaktpersonen til Terra, og det var til han Terra la fram sitt prospekt, og det blei han som til slutt hadde den avsluttande og avvisande telefonsamtalen med Terra-meklareren. Ting tyder på at rådmannen hadde gitt økonomisjefen fullmakt til å føre samtalane med Terra. Det kan sjå ut til at økonomisjefen opererte i eit nettverk der ein tidlegare ordførar med kraftekspertise inngjekk, og ein banksjef med negative ”vibber” til Terra-leiinga. Alle våre informantar gav opp økonomisjefen som kommunen sin kraftekspert og me antek at også e-verket inngjekk som ein del av nettverket til økonomisjefen. I tillegg til kompetansen sin på kraft tillèt me oss å hevda at økonomisjefen var dyktig på finansforvaltning. Økonomisjefen fortel at kommunen set av på fond for å møte svingingane i aksjemarknaden. Me antek at denne forma for økonomistyring også inkluderer svingingane i kraftinntektene. Desse to faktorane, at økonomisjefen er både dyktig på kraft og dyktig finansforvaltar, gjorde at økonomisjefen såg gjennom prospektet Terra meklarane viste han, og kunne på ståande fot sjå at dette var heilt uaktuelt og urealistisk for kommunen å gå inn på.

På Hol, som er den andre nei-kommunen me har sett nærare på, er situasjonen litt annleis enn i Luster. På Hol set kommunen med eit heileigd energiselskap, Ustekveikja Energi AS, og informantane våre i kommuneadministrasjon på Hol opplyste at i alle spørsmål som gjeld kraft så støttar dei seg til fagkunnskapen der. I Hol var det rådmannen som av slo tilbodet frå Terra etter å ha søkt råd hjå energiselskapet. Ustekveikja Energi AS har opparbeidd seg god kunnskap om kraftforvaltning, og selskapet har i si kundeportefølje kommunane Gol, Flå og Nes forutan Hol. Dei har laga sin eigen policy og sett med reglar for korleis dei handlar med krafta, dette er nærare forklart under kap. 4.4.2 Hol kommune.

Når det gjeld kompetansen på finansforvaltninga i kommunen opplyser økonomisjefen at dei er nok litt konservative på Hol. 75 % av kapitalmidlane står i banken og det er klare avgjersler på administrasjonsnivå at det ikkje blir investert i utanlandske obligasjonar. Dei brukar Hol Sparebank som er aksjonær i Terra Gruppen AS. Økonomisjefen fortel vidare at dersom det blir investert i obligasjonar er det gjennom norske bankar. Ein informanten opplyser at kommunen har hatt nokså mykje konsesjonskraftinntekter og god økonomi opp gjennom åra. Hol ligg som nummer 8 på lista over kommunar med høgaste konsesjonskraftinntekter pr. innbyggjar, jf. Figur 8. Det kom og fram i informantintervjuet at kommunen set av midlar på fond i gode tider for å møte nedgangstider. Dette er same holdninga til økonomistyring i kommunen som me såg i Luster. I følgje informantintervju i Aurland, Lærdal, Bardu og

Eidfjord kommunar vart tilbodet frå Terra, og andre tilsvarande aktørar, avslege på prinsipielt grunnlag. Pengane skulle arbeide lokalt og ikkje i heile verden.

Me ser at forsiktigheitskulturen når det gjeld finansplasseringar og samspelet mellom fagpersonar på kraft og kommuneadministrasjonen, nettverket, inngår i den interne ekspertisen til nei-kommunane.

Til forskjell frå nei-kommunane kan det sjå ut for at ja-kommunane ikkje gjorde seg nytte av nettverket sitt med fagpersonar på kraft. Dei hadde full tillit til råda som kom via den lokale banken. Eit unntak er Nore og Uvdal kommune. Då saka om overgang til strukturerte produkt skulle handsamast i kommunestyret, fortel Jøntvedt sin informant at han umiddelbart blei skeptisk, og bestemte seg for at dette skulle han forhindra. Han kunne ikkje fatta at ein liten utkantkommune i Norge skulle investere i uforståelige globale finansprodukt. Dette var heilt fjernt, heilt «gresk». Dessutan tvilte han på Terra sine motiv for å gjere dette. Han søkte difor råd i sitt nettverk, då han kontakta ein kjenning med doktorgrad i økonomi, som kom med klare åtvaringar. Han mobiliserte dessutan motstand og fekk fleirtalet i kommunestyret til å ikkje gå inn på strukturert produkt. Dette enkeltindividet si handling gjorde at kommunen kom seg ut avtalen med Terra utan tap.

Me har ikkje hatt grunnlag for å vurdere kompetansen i kommunen, anna enn det som kom fram i eit informantintervju, at det var stor ueinigheit mellom e-verksjefen og rådmannen for å gå inn på fastprisavtale med Terra. Kommunen fekk utført ein gransking av KS for perioden 2000-2002, dei konkluderte med at sakshandsaminga var tilfredstillande.

Det blir generelt peika på at tillit er noko som reduserer usikkerheit ved at det blir skapt ei form for orden. (Høyser HC. og Wood E., 2012)

Eine informanten vår fortel at i Vik gjekk den lokale banken god for Terra, og dette illustrerer rolla banken spelte i nettverket til kommunen, og særleg for ordføraren. Av datamateriale går det fram at administrasjonen og politikarane i kommunen ikkje har stilt kritiske spørsmål. (SF-revisjon 2008; Fylkesmannen i Sogn og Fjordane). I nettverket til Vik kommune inngjekk Terra, advokatane til Terra, ein fylkesmann som sende saka vidare til KRD og minst ein kritisk kommunerevisor. Vik kommune var allereie på ROBES lista på grunn av dårleg økonomistyring og Fylkesmannen hadde skulle føre særskilt tilsyn med kommunen. Sjølv om det var ei rekkje kritiske røyster i nettverket til Vik kommune og ordføraren, var tilliten likevel størst til den lokale banken og Terra rådgjevarane.

Korleis var dette mogeleg at Terra fekk så stor tillit?

I Vik gjekk ordføraren til den lokale banken for å få råd om korleis kraftinntektene kunne optimaliserast og bli meir føreseielege. Det same skjedde i Bremanger. I Nore og Uvdal var det rådmannen som ville optimalisere og få meir føreseielege kraftinntekter. Vik kommune hadde underskot på drifta og hadde i tillegg prosjektet, heilårsveg, som skulle finansierast.

I Bremanger skreiv ordføraren i eit informasjonsnotat til kommunen sine innbyggjarar at det heile starta rett etter tusenårskiftet, då det var låg marknadspris på kraft og høg sjølvkostpris.

Tilliten til Terra kan forklaringast med at mange kommunar har den lokale sparebanken som sitt banksamband, mange små sparebankar hadde slege seg saman og hadde Terra Finans med i portefølje, slik som tilfelle i Vik. Terra fekk dermed lett tilgang og skaffa seg oversikt over kommunen sin finansielle stilling.

Terra-gruppen AS er eigd av til saman 78 norske sparebankar. At Terra er eigd av sparebankar er ikkje utan betydning. Det er noko traus, langsiktig og sikkert ved sparebankane. I motsetning til forretningsbanker er sparebankane organisert som sjølveigde institusjonar, det vil sei at dei er utan ekstern eigarar. Dette gav dei muligheit til å fylle andre samfunnsoppgåver enn profitt for aksjonærane, ikkje minst finansiering og utvikling av det lokale næringslivet. Sparebankane blei dermed kjent for desentralisert bankverksemd med lokal forankring, det motsette av børsaiar og kasinospelarar. (Løding, 2010)

Det finst 110 Sparebankar i Noreg pr. 26.11.2012. 75 av sparebankane tilhøyrrer Eika Gruppen AS, 15 sparebankar tilhøyrrer Sparebanken 1 – Allisansen, 1 sparebank tilhøyrrer DNB og 19 sparebankar er allisansefrie. (Sparebankforeningen, 2012)

I SF-revisjon sin forvaltningsrevisjonsrapport konkluderer dei med at Vik kommune mangla kompetanse til å foreta sjølvstendige vurderingar av produkta til Terra, og at kommunen ikkje henta inn uavhengig kompetanse.

I Bremanger har me sett at ordføraren, rådmannen og økonomisjefen utgjorde eit eige nettverk på kommunehuset i Svelgen. I følgje Hofstad var desse tre aktørane faste deltakarar på Terra sine arrangerte turar i utlandet. Hofstad fortel også at formannskapet samrøystes vedtok sal av kommunen si konsesjonskraft, og at ordføraren og administrasjonssjefen fekk fullmakt til å inngå kraftavtalar og swap-avtalar. På same vis som i Vik var det den lokale sparebanken som sette kommunen i kontakt med Terra. I følgje eit intervju med Dagens Næringsliv 02.05.2009 fortel kommunerevisor i Kryss-revisjon at det blei heilt umogeleg å oppedaga at det var gjennomført handlar for 1,8 milliardar kroner utan eit einaste politisk vedtak, og utan at det

var spor i rekneskapa. All korrespondanse hadde føregått på e-post, om lag 200 e-postar hadde seinare vorte sletta. (dn.no, 2009)

Rådmannen går langt i å innrømme desse manglane overfor Kryss-revisjonen. Både rådmann og økonomisjefen stadfestar vidare at det i realiteten var Terra som styrte heile prosessen, og at dei hadde full tillit til dei lovnadar som ble gitt av meklarane. Administrasjonen skal også ha lagt stor vekt på KRD si vurdering i Vikbrevet, samt at meklarane sine tilvisingar til dei andre kommunane som gikk inn på modellen skal ha bidrege til å legitimere det heile.

Det er openbart at ja-kommunane har mangla, eller ikkje gjort seg nytte av kompetanse internt, og har difor nytta seg av eksterne aktørar. Sogn og Fjordane Revisjon leverte sin hovudrapport Terra og Vik kommune, dat. 12.06.2008. Revisor skriv i innleiinga: "Det er all grunn til å tru at eit tilbod om å optimalisere (les auke) kommunale inntekter, har vore eit sentralt argument for kommunane for å gå med i spelet. Men har ein delegert og gjort seg avhengig av ekstern kompetanse, må ein syte for å ha gode kontrollar over informasjonen som blir gitt av den eksterne aktøren. I høve til prinsipal agent teorien der prinsipalen blir ja-kommunane og agenten Terra. Agenten som i dette tilfellet var Terra Finans vil i sitt høve til prinsipalen ha incentiv for å oppnå økonomisk gevinst. Det ligg i naturen hjå ein aktør i finansmarknaden. Det kan sjå ut for at ja-kommunane ikkje har teke dette i betraktning.

Den tredje hypotesen vår er om ønskje om stabilitet i kraftinntektene har vore avgjerande?

I nei-kommunane me har sett på har dei hatt større stabilitet og vore mindre sårbare for Terra sine framstillingar. Grunnen var sannsynleg at dei var meir forsiktige og sette av på fond i gode tider. Dei kommunane som søkte stabilitet, blei difor utsett for finanssektoren sin dobbelheit – veddemål/forsikring. Dei sel sikkerheit - Terra var ein del av nettverket til ja-kommunane og då verdiane på aksjeobligasjonane fall ville Terra selje garantiar i form av overgang til strukturerte produkt. Granskingsrapportar har vist at Terra var sterkt involvert i sakshandsaminga i ja-kommunane i overgangen til strukturerte produkt. I denne tida oppstod det stor asymmetrisk informasjon, mellom agenten, Terra og prinsipalen, kommunane. Agenten opplyste ikkje om, eller held tilbake opplysningar vedkomande kostnaden kring overgangen til strukturerte produkt. Jf. overgangen til kommunefondet i Rana, beskrive tidligare i oppgåva.

I Nore og Uvdal hevda meklarane at dei ikkje kom til å krevje honorar for endringa til strukturerte produkt, og at det viktigaste for Terra var å tilby kommunane eit produkt som kunne sikre den avkastninga som allereie var oppnådd. Om dei valte å ikkje gå inn på dette,

og at det i ettertid skulle vise at aksje- og obligasjonsporteføljen hadde utvikla seg negativt igjen, så hadde Terra i det minste gitt dei eit alternativ.

Det er mange fellestrekk mellom Vik og Bremanger. Begge kommunane hadde variable kraftprisinntekter, men søkte mot fastprisavtalar. Og begge kommunane har relativt høge konsesjonskraftinntekter. I Bremanger skreiv ordføraren eit informasjonsskriv til husstandane der han forklarar at det var låg marknadspris på kraft og høg sjølvkostpris som var grunnen til at dei søkte stabil fastprisavtale gjennom Terra. Dei siste åra fram til 2001 hadde kommunen hatt eit eller toårige avtalar med kraftaktørar som kjøpte konsesjonskrafta, og det var store variasjonar i inntektene frå år til år. Vik var som før nemnt på ROBEK lista og var i same situasjonen som Bremanger med store variasjonar i inntekter frå år til år.

I nabokommunen til Vik, nei-kommunen Balestrand, kom det fram at dei selde aksjar i Sognekraft og fekk frigjort pengar. Balestrand kommune gjekk frå fastprisavtale til å selje konsesjonskrafta årleg i marknaden gjennom Kommunekraft, og vår informant fortel at Balestrand ikkje opplevde nedgang i konsesjonskraftinntektene. Det var andre grunnar til at dei selde aksjar i Sognekraft. Avkastninga var liten og ein ønskte frie midlar til infrastrukturtiltak og utvikling i kommunen. Balestrand fortel at dei den gangen i forvaltninga av kapital bruket selskapet Pareto. I dag har dei gått vekk frå aktiv forvaltning til å plassere pengane i bank. Dette viser at det også var nei-kommunar som hadde fastprisavtale! I følgje Marius J. skriv han om Balestrand at dei selde aksjar i Balestrand for å kompensere for tapte konsesjonskraftinntekter. I følgje vår informant stemmer ikkje dette. I overgangen mellom fastpris og variabelpris opplevde dei ikkje nedgang i konsesjonskraftinntektene.

På same måte var det i Helgelandskommunane. Dei hadde fastprisavtale som var i ferd med å gå ut, og var i ein situasjon der dei måtte ta stilling til om dei skulle fornye denne.

Fastprisavtalen hadde gjort til at dei ikkje hadde opplevd nedgang i konsesjonskraftinntektene sine, og dette var dei fornøgdde med.

Ja-kommunane hadde eit ønskje om å både auke og stabilisere kraftinntektene sine, og Terra utvikla ein modell som kunne gje dei dette.

Konklusjon

Me har leita etter samanhengar som kunne gje oss ny kunnskap om kva som skjedde i kommunane som fekk tilbod frå Terra. Me har forsøkt å systematisera og kategorisera datamaterialet, og me meiner me har funne samanhengar som kan forklara prosessane som har føregått i kommunane då dei fekk tilbod frå Terra. I utgangspunktet hadde me ein hypotese på at politisk farge var avgjerande og at me i ja-kommunane ville finna overvekt av ordførarar tilhøyrand høgre-sida i politikken. Men den hypotesen måtte me forkasta då det synte seg at dette ikkje stemte, og at det var fleirtal av ordførarar frå Arbeidarpartiet. Derimot ser me at det har vore avgjerande for kommunane kven dei har rådført seg med, og dei kommunane som stolte på eigen ekspertise internt har komme best ut av det i forhold til kontakten med Terra. Ja-kommunane har oppfatta Terra som kommunen sin eigen finansielle-rådgevar i forhold til forvaltning av kraftinntekter og finansplasseringar. I granskingsrapporten av Rana kommune utført av PWC går det fram at økonomisjefen og rådmannen utelukkande hadde sett på Terra som sin rådgevar. Dei forstod ikkje at Terra også hadde ei økonomisk eigeninteresse. Og i rapporten til Sf-revisjon var Vik kommune heilt utan forsvarsverk mot uvenlege handlingar innan finansforvaltninga. Og at kommunen sin forvaltningstradisjon var meir bygd på tillit enn på rutinar. Dette forklarar tilliten til Terra.

Me ser at i både Vik og Bremanger hadde ordføraren ein sentral rolle. I Nore og Uvdal var det rådmannen som hadde denne rolla. Alle desse sentrale aktørane hadde i utgangspunktet eit ønskje om å optimalisere og få meir føreseielege kraftinntekter i sine kommunar.

Desse aktørane handla ut frå det dei tenkte skulle verta ein økonomisk gevinst for kommunen og som skulle komma innbyggjarane til gode. Dei hadde gode hensikter.

Kommunane er både økonomiske, sosiale, politiske og administrative einingar.

Som økonomiske einingar har dei fått meir krevjande omgivnad med liberalisering av kraftmarknaden og utviklinga av finansmarknaden.

Blant anna har sparebankane endra seg og den internasjonale eksponeringa er blitt større og kommunane har fått eit behov for å stabilisere variable inntekter. Men ikkje all forsikring er god forsikring, det kan i staden vera reine veddemål utan at ein skjønar kva ein har gjort. Dette gjer dei meir sårbare for både meir eller mindre frivillig spekulasjon som kan gå gale og direkte rovsal det som på engelsk blir kalla predatory sale eller predatory lending.

Det politiske systemet på nasjonalt nivå har kanskje ikkje vore nok merksame på dette. I 2001 kom det ny finansforskrift som påla kommunane og drive aktiv finansforvaltning. Alle

kommunar hadde difor ikkje barrierar og bufferar i form av eige finansreglement. I tillegg gav Kommunal – og Regionaldepartementet grønt lys for at nullkuponswapavtalen som var inngått med Terra ikkje blei rekna som lån. Jf. Vik-brevet.

I kommunane blir graden av sårbarheit dermed bestemt av nokså tilfeldige forhold. Er det ein eller to flinke folk i kommunen som skjønner seg på forvaltning av kraft- og finansinntekter eller er det ikkje?

Sluttord

Me ser at det kunne vore interessant å gått breiare ut og sett på endå fleire kommunar. Korleis er den interne ekspertisen på formueforvaltning og kraftforvaltning i andre norske kommunar?

Terra saka er historie, og norske kraftkommunar har nok lært at dei ikkje kan lånefinansiere på framtidige kraftrelaterte inntekter med ein tidshorisont på 10 år framover. Men me lever i ei globalisert verd prega av finansialisering og finanskrisa. Norske kommunar er blitt oppmuntra av regjeringar og storting til å vere aktive på finansforvaltning, og det kan vere behov for å sjå på problema som kan oppstå når offentlege etatar blir eksponert for finansmarknaden. utfordringa ligg i at kommunar som er ikkje-finansielle aktørar skal virka innanfor område som i utgangspunktet står fjernt frå kommunane si traustheit og langsiktige planlegging. Kommunane får stadig overført nye oppgåver frå staten som legg press på kommuneøkonomien og kommune må vere kreative for skaffe nok inntekter. Ny finansforskrift blei utarbeidd som følge av Terra-saka i 2009 med verknad frå 2010. Den stramma inn på finansreglementet til kommunane. Kommunestyret blei pålagt å føra kontroll med finansreglementet årleg. Men med ein pressa kommuneøkonomi og nye lovpålagde oppgåver kunne det vere interessant å forska og vidare på korleis kommunane handterer dette.

Litteraturliste:

- Aardal, B., & Valen, H. (1989). *Velgere, partier og politisk avstand* (Vol. 69). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Aastvedt A. og Mauland H. (2008a). Finansielle instrumenter i kommuneregnskapet. *Tidsskrift for Revisjon og Regnskap, Nr.2, 1-19.*
- Aastvedt A. og Mauland H. (2008b). Finansielle instrumenter og kommuner, flere udetonerte bomber? *Innlegg FIBE 3.1.2008.*
- Baldersheim, H., & Rose, L. (2005). *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* Bergen: Fagbokforl.
- Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American Sociological Review.*
- Bremanger kommune. (2007). *Informasjon om Bremanger kommune sitt engasjement i Terra.* Bremanger: Bremanger kommune.
- Burnes, B. (2009). *Managing change: a strategic approach to organisational dynamics.* Harlow: Financial Times/Prentice Hall.
- Denk, T. (2002). *Komparativ metod: forståelse genom jämförelse.* Lund: Studentlitteratur.
- dn.no. (2009, 02.05.2009). Trusler, sovetabletter og selvmordstanker Retrieved 02.11.2012, from <http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article1661303.ece>
- eika.no. (2013). Om Eika alliansen Retrieved 10.04.2013, from <http://eika.no/nb-NO/om-oss/selskaper/eika.aspx#GenericTabItem3>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review Vol. 14, No. 1*
- Evans, T. (2009). Krisens røtter (pp. S.11-22 : tab.). [Siggerud]: Res Publica.
- Finanstilsynet. (2011). Årsmelding 2010 Retrieved 21.03.2013, from http://www.finanstilsynet.no/Global/Venstremeny/Rapport/2011/Finanstilsynet_Arsmelding_2010.pdf
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. (2008a). Bremanger kommune - lovlegkontroll av finansforvaltningsreglementet og investeringsavgjerder - Terra Securities ASA. Leikanger: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. (2008b). Vik kommune- lovlegkontroll av finansforvaltningsreglementet og investeringsavgjerder - Terra Securities ASA. Leikanger: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.
- Gjølberg O. og Johnsen T. (1983). Norske kommuners valutalån: Storspekulasjon med gigantttap? *Bedriftsøkonomen nr.8.*
- Gram, T. (2011). *Når staten tar kontroll: bankkrisen fra 1991 - 1993.* Oslo: T. Gram.
- Gudvangen, V. (2010a, Publisert 28.10.2010 07:56.). Dette er Terra-saka, from http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_sogn_og_fjordane/1.7332049
- Gudvangen, V. (2010b, 24.09.2012). Meld dei ansvarlege til politiet Retrieved 19.05.2011, from http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_sogn_og_fjordane/1.7307179
- Hofstad, M. (2008). *Eventyret om Terra og de åtte små kommunene som dro til Wall Street for å bli rike.* Oslo: Hegnar media.
- Hoonard, W. C. (1997). *Working with sensitizing concepts: analytical field research.* California Thousand Oaks.
- Høyser, H. C. (2010). *New Public Management.*
- Høyser HC. og Wood E. (2012). Tillit og mistillit blant offentleg ansatte medarbeidere. 152 sider. Retrieved from http://brage.bibsys.no/hhe/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_28873/1/Hoyer%20og%20Wood.pdf
- Jøntvedt, M. (2011). *Terra-saken: norske kraftkommuner i finanskrisen.* Oslo: M.A. Jøntvedt.
- Jørgensen, J.-P. (2009). *Kommunalfinans: en veileder for kommunale ledere og politikere.*

- Oslo: NKK kommunaløkonomisk forl.
- Kommunal og regionaldepartementet. (2005). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2005*. Retrieved from http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2005/0005/ddd/pdfv/243625-hele_endelig_lavopplost.pdf.
- Korsmo, E. K. (2008, 17.06.2008). Bærum oppretter egen pensjonskasse Retrieved 28.04.2013, from http://kommunal-rapport.no/artikkel/baerum_oppretter_egen_pensjonskasse
- Kraftaksjonistar. (2003, 18.05.2003). Leserbreve: Konsesjonskraften - brev til kommunestyrerepresentanter Retrieved 17.04.13, from <http://www.numedal.net/default.aspx?ArticleID=21887&MenuID=5766>
- Kryss-revisjon. (2008). Endeleg Revisjonsrapport. Fondsplasseringane/Samarbeidet med Terra Securities ASA. . In R. o. B. plasseringer (Ed.). Førde: Kryss-revisjon.
- KS. (2003). Nore og Uvdals salg av konsesjonskraft. *Vurdering utført av KS advokatane på oppdrag for Nore og Uvdal kommune*. Oslo: KS.
- lovdata.no. (2001). Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning Retrieved 16.04.13, from <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/for/ff-20010305-0299.html>
- Lvk.no. Kommunekraft, from <http://www.lundogco.no/no/Kommunekraft/Om-Kommunekraft/Hva-er-Kommunekraft/>
- lvk.no. Norsk vannkraftproduksjon - nøkkeltall, from <http://www.lundogco.no/no/LVK/Fagomrader/Vannkraftproduksjon/Nokkeltall---Oversikt-over-konsesjonssystemet-for-vannkraftproduksjon/>
- lvk.no. Skatter og avgifter i kraftsektoren - oversikt, from <http://www.lundogco.no/no/LVK/Fagomrader/Kraftskatt/Skatter-og-avgifter-i-kraftsektoren---oversikt/>
- Løding, T. H. (2010). *"Terrarisme" og finansiell alkymi: om den kommunale sektorens finansialisering*. Bergen: T.H. Løding.
- Madsbu, J. P. (2011). *Hvordan gjennomføre kvalitative studier*.
- Madsbu, J. P., Pedersen, M., & Gabrielsen, K. (2011). *I verdens rikeste land: samfunnsvitenskapelige innganger til norsk samtid*. Vallset: Oplandske bokforl.
- Misztal, B. (1998). *Trust in Modern Societies*. *Politiy Press*.
- Nore og Uvdal kommune. (2005). *Endring av forvaltningen av konsesjonskraftfondet*. Nore og Uvdal kommune Retrieved from http://www.nore-og-uvdal.kommune.no/nb-no/Nyheter/2007/~media/Nore_og_uvdal/Dokumentarkiv/konsesjonskraft.pdf.ashx.
- Nore og Uvdal kommune. (2013, 26.05.2011). Fakta om Nore og Uvdal kommune Retrieved 17.04.2013, from <http://www.nore-og-uvdal.kommune.no/Aktuelt.aspx>
- PricewaterhouseCoopers AS. (2008). "Granskningsrapport: "Terra-saken" i Rana kommune. Oslo.
- regjeringa.no. (1992). Forslag til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. Retrieved 16.04.2013, from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/19992000/otprp-nr-43-1999-2000-/18.html?id=312215>
- riksrevisjonen.no. (2009, 23.10.2009). Terra-saka: Mangelfull saksbehandling og oppfølging av Vik-brevet - Dokument nr. 3:11 (2007-2008) Retrieved 21.04.2013, from http://www.riksrevisjonen.no/Presserom/Pressemeldinger/Sider/Pressemelding_Dok_3_11_2007_2008.aspx
- Schwartz, H. M. (2008). *Origins and Consequences of the Suprime Crisis*. Basingstoke: The Political Economy of the Housing Crash.
- Schwartz, H. M. (2009). *Subprime nation: American power, global capital, and the housing*

- bubble*. Ithaca: Cornell University Press.
- SF-revisjon. (2008). Terra og Vik kommune. Kva hende og kvifor hende det? Ei kartlegging. Leikanger: SF-revisjon.
- Sparebankforeningen. (2012, 26.11.2012). Sparebankgrupperinger Retrieved 29.04.2013, from <http://www.sparebankforeningen.no/id/1493.0>
- ssb.no. (2013). Befolkningsendringer i kommunene, 1951-2013 Retrieved 17.02.2013, from <http://ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrhist>
- Sørensen, R. J., Hermansen, T., & Hernes, G. (2009). *En effektiv offentlig sektor: organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. Oslo: Universitetsforl.
- Thue, L., Graff, F., & Nyhus, S. (1996). *Strøm og styring: norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*. [Oslo]: Ad notam Gyldendal.
- Tranøy, B. S. (2000). *Losing credit: the politics of liberalisation and macro-economic regime change in Norway 1980-92 (99)* (Vol. no. 21/2000). Oslo: The Department.
- Tranøy, B. S. (2009). Finanskapitalismens åtte perversjoner (pp. S. 23-48). [Siggerud]: Res Publica.
- Ustekveikja energi. (2013), from <http://www.ustekveikja.no/article.aspx?pageId=23>
- Wikipedia. (2013, 21. apr 2013). Eika Gruppen Retrieved 20.04.2013, from http://no.wikipedia.org/wiki/Eika_Gruppen

Informantar:

Torodd Urnes (Krf) ordfører i Luster frå 2003-2011. Intervju på Urnes sitt kontor i Sogndal 05.10.2012

Ernst Veum (Ap) tidlegare ordfører i Luster. Intervju på kommunehuset i Sogndal 10.10.2012

Kristen Ormberg, kommunestyremedlem, bankstyremedlem og medlem styret i det lokale energiverket. Telefonintervju 25.10.2012

Jan Kåre Norberg, økonomisjef i Luster kommune.

Intervju på kommunehuset i Luster 25.10.2012

Brynjulf Brynjulfsen, banksjef i Luster Sparebank 1974 – 2002. Telefonintervju 02.11.2012

Bjørn Skaret, dagleg leiar Ustekveikja energiverk. Telefonintervju 28.02.2013

Ordfører i Hol kommune (H). Telefonintervju 30.11.2012

Økonomisjef i Hol kommune. Telefonintervju 30.11.2012

Tidlegare økonomisjef i Bardu kommune, no Andøya. Telefonintervju 29.11.2012

Tidlegare rådmann i Bardu kommune. Telefonintervju 29.11.2012

Økonomisjef Nordreisa kommune. Telefonintervju 27.02.2013

Tidlegare rådmann, no rådgjevar i Kvænangen kommune. Telefonintervju 27.02.2013

Økonomikonsulent Øygarden kommune. Telefonintervju 29.11.2013

Tidlegare ordfører i Balestrand kommune (Venstre) frå 1995-2003. Telefonsamtale 7.desember 2012

Tidlegare rådmann i Balestrand kommune. Telefonintervju 7.desember 2012

Tidlegare ordfører i Aurland kommune (Sp) frå 1992-2003. Telefonsamtale 30.11.12

Tidlegare ordfører i Lærdal kommune (Sp/felleslista) frå 1999-2003.

Telefonintervju 30.nov. 2012

Ordfører i Eidfjord kommune (Sp), telefonsamtale 7.desember 2012

Revisjonssjef, SF-revisjon, e-post 31.08.12

Revisjonssjef, Kryss-revisjon, e-post 02.05.2013

Forvaltningsrevisor, SF-revisjon, 04.09.2012

Asbjørn O. Pedersen, NKK, e-post 07.10.2012

Økonomisjef i Haugesund kommune, telefonsamtale 24.09.2012

I tillegg har me hatt e-postutveksling med kommunane for å skaffe opplysningar om banksamband til den komparative analysen.

Vedlegg:

Intervjuguide

Intro – me er 2 studentar som skal skrive om Terraskandalen. Me ynskjer å sjå på kva som skjedde i kommunar som sa nei til Terra og kommunar som sa ja til Terra.

- 1) Du er banksjef/økonomisjef/ordfører... ikommune?
- 2) Kor lenge har du vore det?
- 3) Kva gjorde du før du vart banksjef/....osv.?
- 4) Kva bakgrunn har du? Utdanning?
- 5) Blei kommunen kontakta av Terra? Korleis skjedde kontakten? Telefon, e-post, oppmøte?
- 6) Var dei pågåande?
- 7) Kva tilbod kom dei med? Kan du forklare kva tilbodet gjekk ut på? Var det lett å forstå kva det dreia seg om?
- 8) Var tilbodet fristande?
- 9) Hadde kommunen noko styringsverktøy å arbeida etter når det gjaldt investering i finans?
- 10) Vart tilbodet frå Terra teke opp til diskusjon/drøfting? Var det ulike synspunkt?
- 11) Hadde de gjort dykk opp ei meinig om Terra frå før?
- 12) Var de i tvil, kva vog tyngst? Kva var avgjerande for at du/de svara ja/nei til Terra? Hadde kommunen så god økonomi at de tykte det var unødvendig?
- 13) Hadde kommunen/banken kunnskap om kraft internt? Rådførte kommunen seg med banken angående produkta frå Terra? Kven snakka då med kven? Var det rådmannen eller økonomisjefen som tok kontakt?
- 14) Har kommunen representantar i bankstyret?
- 15) Korleis blir styret sett saman?
- 16) Kva med LVK – Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar.
Kva rolle har dei overfor vasskraftkommunane?
Blei Terrainvesteringane diskutert på årsmøte?