



**Fylkesmannen i Troms
Romssa Fylkkamánni**

Saksbehandler
Asle Tjeldflåt

Telefon
77 64 20 45

Vår dato
01.07.2013
Deres dato
24.06.2013

Vår ref.
2013/3221 - 3
Deres ref.
2012/2441-33

Arkivkode

Nordreisa kommune

9156 Storslett

Svar på søknad om godkjenning av låneopptak 2013

Fylkesmannen i Troms viser til brev fra Nordreisa kommune av 24. juni 2013 med søknad om godkjenning av låneopptak.

Fylkesmannen godkjenner søknad knyttet til vedtak om låneopptak i 2013 på kr. 32.900.000,- til sluttfinansiering av Storslett skole, byggetrinn 3, ut fra at prosjektet snart er fysisk ferdigstilt og at Fylkesmannen tidligere har godkjent låneopptak til dette.

Fylkesmannen godkjenner søknad knyttet til vedtak om økt kassakreditt fra kr. 20.000.000,- til kr. 30.000.000,- . Vi forutsetter at kassakreditten gjøres opp seinest når årsregnskapet for 2014 fastsettes.

Fylkesmannen godkjenner ikke søknad knyttet til vedtak om låneopptak på kr. 2.660.000,- til Halti II. Fylkesmannen mener at kommunen pr i dag ikke har økonomisk bærekraft til å påta seg risikoen og utgiftene som prosjektet vil påføre kommunen. Saken er nærmere begrunnet i det følgende.

Nordreisa kommunestyre vedtok 20. juni 2013, under sak 27/13, et låneopptak i 2013 på kr. 2.660.000,- til utbygging av Halti II. Det ble videre vedtatt at resterende kapitalbehov i 2013 på kr. 4.640.000,- skal dekkes med ubrukte lånemidler.

Kommunestyret vedtok i samme møtet, under sak 26/13, et låneopptak på kr. 32.900.000,- knyttet til finansiering av Storslett skole byggetrinn 3.

Videre ble det under sak 24/13 vedtatt en økning på kr. 10.000.000,- i kassakreditten til kr. 30.000.000,-.

Fylkesmannen viser innledningsvis til vårt brev av 19. mars 2013 angående lovlighetskontroll av vedtak om årsbudsjett 2013 og godkjenning av låneopptak, og de vurderinger som her ble



gjort mht. om investeringsbudsjettet oppfyller kommunelovens krav til balanse og regler om hvilke formål kommunen kan ta opp lån til.

Opprinnelig vedtatt investeringsbudsjett for 2013 hadde en ramme på kr. 56.499.943,-, hvorav kr 41.349.943,- er investeringer i anleggsmidler, kr. 10.000.000,- er startlån og kr. 5.150.000,- er avdrag på lån. Det ble vedtatt lånefinansiering med til sammen kr. 50 349 943,-, herunder nytt låneopptak i 2013 på kr. 22.630.683 og ubrukte lånemidler på 27.719.260,-.

I brev av 19. mars 2013 konkluderte Fylkesmannen med at det i denne omgang ville godkjennes et låneopptak på 10 millioner kroner til startlån og 2,75 mill. kr. til VAR-investeringer (selvfinansierende tiltak).

Prosjekt Storslett skole er i perioden 2011-2012 finansiert med kr. 45.229.538,-. Vedtatt ramme for prosjektet var i utgangspunktet 76 millioner kroner. Fylkesmannen har tidligere godkjent låneopptak til finansiering av prosjektet. Prosjektet har nå blitt 11,5 millioner kroner dyrere enn antatt, og dette skyldes for en stor del mangelfull prosjektering i følge saksfremlegget i sak 26/13. Samlet finansieringsbehov i prosjektet er nå 87,5 millioner kroner, slik at det mangler finansiering på kr. 42.270.462,-. Dette er et forhold som ikke var tatt høyde for i utarbeidelsen av budsjett 2013 og økonomiplan 2013-2016. Av den manglende finansieringen på kr. 42.270.462,- skal 32,9 millioner finansieres med låneopptak. Nordreisa kommunestyre vedtok derfor i sak 26/13 opptak av lån på 32,9 millioner kroner til finansiering av Storslett skole byggetrinn 3.

Ettersom dette er et prosjekt som på det nærmeste er fysisk ferdigstilt, finner Fylkesmannen å kunne godkjenne lånopptaket. Vi vil likevel påpeke at dette gjør at kommunens låneopptak i 2013 øker dramatisk, noe som fører til at kommunen bryter handlingsregelen om å ikke ta opp mer lån pr år enn det som betales i årlige avdrag. Det økte låneopptaket på 32,9 millioner kroner vil belaste kommunens driftsbudsjett i merkbare grad.

Kommunestyret vedtok i sak 24/13 å øke kassakreditten fra 20 millioner til 30 millioner kroner. Fylkesmannen godkjente i brev av 19. oktober 2010 kommunens søknad knyttet til vedtak om kassakreditt på 20 millioner kroner. Vi forutsatte i dette vedtaket at løpetiden ble sett i sammenheng med forpliktende plan for inndekning av tidligere års underskudd som er godkjent av departementet. Godkjenningen ble ut fra dette gitt ut 2014. Kommunen har nå behov for å øke kassakreditrammen på grunn av en meget stram likviditetssituasjon. I følge saksfremlegget til vedtaket er det risiko for forsinkelser ved utbetaling av fakturaer og lønn dersom ikke økningen blir gjennomført. Fylkesmannen finner å kunne godkjenne kommunens søknad. Vi forutsetter at kassakreditten gjøres opp seinest når årsregnskapet for 2014 fastsettes. Vi har merket oss kommunens vurderinger av den likviditetsmessige situasjonen som også har relevans for våre vurderinger knyttet til låneopptak til Halti II.

Halti II

Fylkesmannen godkjente i 2012 låneopptak slik at kommunen kunne gjennomføre forprosjektet i Halti II for å innhente anbud og kvalitetssikre utgifter og inntekter. Det ble påpekt at dersom det etter forprosjektet skulle vise seg at de økonomiske forutsetningene i prosjektet er endret i negativ retning, ville dette kunne få betydning for vår behandling av søknad om låneopptak i 2013 og videre.

I forbindelse med lovlighetskontroll av årsbudsjett 2013 ble det besluttet å avvende den videre behandlingen av låneopptak til Halti II til anbudene var klare og kostnadsbildet for prosjektet i større grad var avklart, og i dialog med kommunen ble det avklart at dette ville skje i mai/juni 2013. Videre ga Fylkesmannen uttrykk for at vi ville se an den økonomiske utviklingen i kommunen i 2013.

Etter prosjekteringen har bygget blitt 254 m² større, fra 1896 m² til 2150 m². Investeringsutgiftene har dermed økt betydelig, fra 59,5 millioner kroner til 84,3 millioner som nå er den vedtatte kostnadsrammen for prosjektet. I følge saksfremlegget til vedtaket fører full mva-kompensasjon og økte tilskudd likevel til at den totale belastningen på kommunen og leietagerne ikke blir så mye endret i forhold til tidligere. Investeringsutgiftene iht. anbud er på 80-81 millioner kroner, i følge kommunen. Differansen på 3-4 millioner kroner skal brukes som en buffer. Likevel vil det i et slikt byggeprosjekt være risiko knyttet til at investeringsutgiftene blir høyere enn det som en har tatt høyde for.

Med grunnlag i kostnadsberegningen er det i mai 2013 utarbeidet oppdaterte husleieberegninger og nye intensjonsavtaler med leietagerne. Alle 4 virksomhetene som skal inn i Halti II har underskrevet nye intensjonsavtaler.

På møtet 27. mai 2013 mellom kommunen og Fylkesmannen ble prosjektet presentert. Fylkesmannen er av den oppfatning at kommunen har gjort et solid arbeid med å utarbeide prosjektbeskrivelse, på få plass delfinansiering fra ulike hold og kvalitetssikre flere sider av prosjektet.

I følge kommunens prosjektplan skal kommunen delfinansiere investeringen med kommunalt lån på 6,5 millioner kroner i 2013, 23,35 millioner kroner i 2014 og 17,44 millioner kroner i 2015. Det er en rekke andre aktører som bidrar på finansieringssidene, enten gjennom investeringstilskudd eller driftstilskudd, som Kulturdepartementet, Troms fylkeskommune, Innovasjon Norge, Direktoratet for naturforvaltning og Sparebanken Nord-Norge. I tillegg er prosjektet tildelt RDA-midler.

I følge kommunens kostnadsoverslag og driftsbudsjett for kommunens andel av bygget (43 %) vil kommunen få nettoutgifter på 1-1,9 millioner kroner fra 2015 når bygget skal være klart til innflytting, avhengig av hvor store leieinntekter som kommunen vil få fra formidlingssalen.

Forpliktende plan for inndekning av underskudd – utvikling og status

Et sentralt moment i Fylkesmannens vurdering av kommunens låneopptak er i hvilken grad kommunen klarer å følge forpliktende plan for inndekning av underskudd. Nordreisa kommune har hatt problemer med å følge denne planen fullt ut.

Kommunal- og regionaldepartementet godkjente i brev av 8. oktober 2010 kommunens søknad om forlenget inndekningsplan fra Nordreisa kommune. Godkjenningen innebar at inndekningen måtte skje i takt med følgende plan:

Merforbruk fra år	Inndekningskrav	2010	2011	2012	2013	2014	SUM
2003	Innen 2010	4 465 179					4 465 179
2004	Innen 2012		5 864 000	2 674 000			8 538 000
2007	Innen 2012			2 431 000			2 431 000
2008	Innen 2014			759 000	5 105 000	2 277 000	8 141 000
2009	Innen 2014				759 000	3 588 000	4 347 000
SUM		4 465 179	5 864 000	5 864 000	5 864 000	5 865 000	27 922 179

Etter at departementets godkjenning forelå, fikk kommunen et nytt merforbruk i 2010 på 5,332 millioner kroner, slik at det ikke ble dekket inn noe av underskuddet fra 2003 som forutsatt i departementets godkjenning. Forutsetningene for kommunens inndekningsplan ble med dette endret. Kommunen vedtok i forbindelse med fastsettelsen av regnskapet for 2010 å dekke inn underskuddet fra 2010 i 2012-2014, og måtte følgelig legge dette beløpet inn i den forpliktende inndekningsplanen. Det ble imidlertid avklart med departementet at det ikke var behov for å søke om ny inndekningsplan.

Følgende tabell viser hvordan inndekning av merforbruk faktisk har forløpt i Nordreisa kommune, og hva kommunen nå har vedtatt å dekke inn i 2013 og 2014:

								Oppdatert etter vedtak om regnskap 2012 og revidert budsjett 2013	
								Budsjett	Øk.plan
Merforbruk fra år	Beløp	Tidligere inndekket (i 2006)	Regnskap 2011	Regnskap 2012	Regnskap 2013	Budsjett 2014	Øk.plan	Sum faktisk inndekket	Gjenstående til inndekning pr. 31.12.12
2003	10 647 670	6 182 491	4 465 179					10 647 670	0
2004	8 538 733		3 214 416	5 324 317				8 538 733	0
2007	2 430 769			2 262 113	168 656			2 262 113	-168 656
2008	8 094 536				5 864 000	2 231 000			-8 094 536
2009	4 346 893				759 000	3 587 000			-4 346 893
2010	5 332 559				850 000	4 483 000			-5 332 559
SUM	39 391 160	6 182 491	7 679 595	7 586 430	7 641 656	10 301 000	21 448 516	21 448 516	-17 942 644

Nordreisa kommune hadde ved inngangen til 2012 et akkumulert regnskapsmessig merforbruk på kr. 25.529.074,-. I 2012 dekket kommunen inn kr. 7.586.430,- mot budsjettert kr. 10.255.825,-, dvs. kr. 2.669.395,- mindre enn budsjettert.

Underskuddene fra 2003 og 2004 er nå dekket inn, mens det gjenstår å dekke inn noe av underskuddet fra 2007. Videre er det foreløpig ikke foretatt noe inndekning av underskuddene fra 2008, 2009 og 2010. **Kommunen har pr. 31. desember 2012 et akkumulert regnskapsmessig merforbruk på kr. 17.942.644,-, som skal dekkes inn i 2013 og 2014.**

Kommunen måtte i løpet av 2012 justere budsjettert inndekning av underskudd ettersom regnskapet for 2011 viste at kommunen dekket inn mindre enn opprinnelig budsjettert. Ut fra dette ble inndekning i revidert budsjett for 2012 kr. 10.255.825,-, noe kommunen altså ikke klarte å følge fullt ut.

Som følge av at inndekningen i 2012 ble kr. 2.669.395,- lavere enn budsjettert, har kommunen måttet justere inndekningsplanen for 2013 og 2014. Inndekning av underskudd er i revidert budsjett for 2013 satt til kr. 7.641.656,- (mot kr. 7.497.026,- i opprinnelig budsjett),

mens inndekning i 2014 er satt til kr. 10.301.000,- mot tidligere kr. 7.450.513,-, jf. kommunestyrets vedtak i sak 20/13 om regnskap 2012.

Slik Fylkesmannen ser det har kommunen hatt en positiv utvikling de siste to årene, men kommunen har likevel ikke dekket inn like mye som budsjettet. Det fremstår som svært krevende å klare inndekning på kr. 7.641.656,- i 2013 og kr. 10.301.000,- i 2014.

Kommunens økonomiske situasjon

Den økonomiske situasjonen i kommunen har blitt bedre de siste to årene, noe som gjenspeiles i at kommunen har klart å dekke inn en del av det opparbeidete underskuddet. Det er også Fylkesmannen inntrykk at kommunens økonomistyring generelt sett har blitt bedre, og at en har tettere og bedre oppfølging av budsjettet på de ulike sektorene og enhetene. Dette er positivt, og viser at kommunen er på rett vei.

Netto driftsresultat ble i 2012 3,1 % av brutto driftsinntekter. Fylkesmannen vil likevel vise til at netto driftsresultat i stor grad ble holdt oppe av økte skatteinntekter som følge av meget høy skatteinngang på landsbasis, inntekter fra momskompensasjon fra investeringer (engangsinntekt) og inntekter fra positivt premieavvik (regnskapsteknisk føring som ikke innebærer en innbetaling til kommunen). Den underliggende økonomiske situasjonen er fremdeles svært utfordrende i Nordreisa kommune. Kommunen har en meget stram likviditetssituasjon på grunn av tidligere års merforbruk, premieavvik på pensjon og opprydding i ubrukte lånemidler, og kommunen har sett seg nødt til å søke om å øke kassakreditten fra 20 millioner kroner til 30 millioner kroner. Kommunen er meget sårbar overfor små endringer i forutsetningene på inntekts- og utgiftssiden. Kommunen har i praksis ingen buffere. Dette øker selvsagt risikoen for at inndekning av merforbruk ikke går som planlagt.

I økonomirapport for 1. kvartal 2013, som ble vedtatt av kommunestyret 20. juni 2013 under sak 21/13, vises det til at kommunen har et totalt merforbruk på 2,5 millioner kroner pr 31. mars 2013. Det er spesielt sektor for levekår, sektor for helse og sosial og bygg og eiendom som har problemer med å overholde budsjettene. Det heter at ikke alle enhetene har klart å redusere utgiftene like mye som forutsatt, og at det vil ta noe tid før alle kuttene får effekt. Innenfor sektor for levekår gjelder de fleste kuttene for skoleåret 2013/2014, og derfor vil ikke disse tiltakene ha effekt før i august. Fylkesmannen er kjent med at det i budsjett 2013 ble vedtatt kutt i alle «tusenposter» med 4 % for til sammen 1,5 millioner kroner. Vi er også kjent med at tidligere vedtak om nedleggelse av Oksfjord skole er reversert, og at skolen nå er gjenåpnet, hvilket har bidratt til økte utgifter for kommunen (jf. sak 25/13 i kommunestyret 20. juni om foreløpige budsjetttrammer for 2014 der dette er omtalt.)

En økonomirapport pr. 1. kvartal vil være beheftet med usikkerhet, og det kan være vanskelig å lage en prognose for årsresultatet ut fra den informasjonen en besitter på dette tidspunktet. Fylkesmannens vil likevel uttrykke bekymring for om kommunen ved årets slutt vil være i posisjon til å avsette midler til å dekke inn tidligere års underskudd som budsjettet i 2013, dvs. kr. 7.641.656,-. I så fall vil dette også kunne få konsekvenser for muligheten til å fullføre inndekningen i 2014.

Kommunens lånegjeld er høy. Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter var i 2012 på 86,6 %, en nedgang på 1,3 prosentpoeng fra 2011. En stor del av lånegjelden er imidlertid knyttet til VAR-investeringer og videreformidlingslån, til sammen 48 % i følge regnskap 2012, som i utgangspunktet ikke påfører kommunen nettoutgifter. Videre har kommunen ca. 46 % av lånegjelden på fastrente med bindingstid over 3 måneder. I følge kommunens finansreglement skal minimum 30 % av lånegjelden være knyttet til fastrente. Kommunen er like fullt eksponert for en betydelig renterisiko gitt det høye og økende nivået på lånegjelden.

Pr 2012 er kommunens samlede lånegjeld på 461,823 millioner kroner. Ut fra dette kan en legge til grunn at renteeksponert gjeld er ca. 130 millioner kroner. I tillegg kommer nytt låneopptak i 2013 på 32,9 millioner kroner knyttet til Storslett skole. Med normal årlig avdragsbelastning vil en økning i lånerenten på 1 prosentpoeng i årene som kommer kunne påføre kommunen 1-1,5 millioner kroner i økte renteutgifter (det er her ikke tatt hensyn til evt. rentebærende plasseringer, der en eventuell renteoppgang vil øke disse inntektene og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden). Kommunen har i liten grad buffere til å møte en slik utfordring, og må evt. redusere driftsutgiftene for å oppnå balanse i budsjett og regnskap. I følge kommunen selv er driften i dag på et meget stramt nivå.

En handlingsregel er at kommunen ikke bør ta opp mer lån pr år enn hva den betaler i årlige avdrag. Dette er spesielt viktig i en situasjon der kommunen har høy lånegjeld, en sårbar økonomi med lite eller ingen økonomiske buffere og et stort merforbruk som skal dekkes inn. Vedtatt nytt låneopptak var i følge opprinnelig budsjett kr. 22.630.683,-. Av dette var kr. 10.000.000,- knyttet til startlån, slik at opprinnelig låneopptak til investeringer i anleggsmidler i 2013 var kr. 12.630.683,-. Det ble i kommunestyremøtet 20. juni 2013 vedtatt ytterligere låneopptak på til sammen kr. 35.560.000,-, slik at samlet låneopptak i 2013 til finansiering av investeringer i anleggsmidler er kr. 48.190.683,-. Budsjetterte avdragsutgifter i 2013 utgjør kr. 9 855 768 i følge økonomisk oversikt drift. Økte rente- og avdragsutgifter som følge av låneopptak til Storslett skole er i revidert budsjett oppgitt til å bli kr. 1.059.000,- i 2013. Avdragsutgiftene er ikke spesifisert for seg, men konklusjonen er uansett at kommunen ikke har overholdt denne handlingsregelen.

Hvorvidt låneopptaket er knyttet til lovpålagte oppgaver eller ikke, har betydning for Fylkesmannens vurderinger, likeså om investeringene som skal lånefinansieres er såkalt selvfinansierende. Fylkesmannens vurdering er at den delen av investeringsbudsjettet som er knyttet til selvfinansierende aktiviteter, slik som videreformidlingslån og lån knyttet til VAR-investeringer, bør vurderes separat. Store deler av aktivitetene som investeringen i Halti II skal generere er ikke knyttet til lovpålagte oppgaver, foruten kulturskole, men er knyttet til tilrettelegging for næringslivet og kulturformidlingsaktiviteter.

Fylkesmannen ser at dersom kommunen klarer å fullføre inndekning av underskudd i 2013 og 2014, vil kommunen i 2015 ha en buffer i driften i tillegg til et mer adekvat driftsnivå, og dermed kunne være i stand til å håndtere nettoutgiftene som Halti II vil generere. Imidlertid har det i mange år vært betydelige kutt innenfor mange sektorer i Nordreisa kommune, og slik vi oppfatter kommunens egne vurderinger er driften i dag meget stram og det er et etterslep innenfor mange områder.

Kommunen har de siste årene vist evne og vilje til å iverksette tiltak for å oppnå økonomisk bærekraft og balanse, og vi vil gi honnør til kommunen for dette. Vår oppfatning er likevel at

det er for mange faktorer som trekker i retning av at Halti II ikke er et prosjekt som kommunen bør ta på seg på nåværende tidspunkt. Kommunen har hatt problemer med å følge forpliktende plan for inndekning av underskudd. Fylkesmannen er svært opptatt av at kommunen gjør det den kan for å klare inndekning i 2013 og 2014, men økonomisk status i 2013 gir grunnlag for bekymring for om kommunen vil klare dette.

Fylkesmannen har instruks fra departementet om å være restriktiv til låneopptak i kommuner som har problemer med å følge forpliktende plan for inndekning av underskudd, og spesielt gjelder dette for kommuner som har fått godkjent en forlenget inndekningstid etter kommuneloven § 48 nr. 4 tredje punktum.

Vi mener at Nordreisa kommune pr i dag ikke har bygd seg opp tilstrekkelig økonomisk sett til å påta seg nettoutgiftene som Halti II vil generere for kommunen. Kommunen eksponeres for en ikke ubetydelig risiko i et slikt prosjekt, som harmonerer dårlig med den svært sårbare økonomiske situasjonen som kommunen fortsatt er i.

Etter en samlet vurdering har derfor Fylkesmannen kommet til at låneopptak til Halti II i 2013 ikke kan godkjennes. Vi mener at kommunen på nåværende tidspunkt ikke er tjent med å ta seg risikoen knyttet til et slikt prosjekt og nettoutgiftene som prosjektet vil påføre kommunen.

I medhold av kommuneloven § 60 nr. 1, jf. delegasjonsfullmakt fra Kommunal- og regionaldepartementet, fatter Fylkesmannen følgende

vedtak

Fylkesmannen godkjenner søknad knyttet til vedtak om låneopptak på kr. 32.900.000,- i 2013 til sluttfinansiering av Storslett skole, byggetrinn 3, ut fra at prosjektet snart er fysisk ferdigstilt og at Fylkesmannen tidligere har godkjent låneopptak til dette.

Fylkesmannen godkjenner søknad knyttet til vedtak om økt kassakreditt fra kr. 20.000.000,- til kr. 30.000.000,- . Vi forutsetter at kassakreditten gjøres opp seinest når årsregnskapet for 2014 fastsettes.

Fylkesmannen godkjenner ikke søknad knyttet til vedtak om låneopptak på kr. 2.660.000,- i 2013 til Halti II. Fylkesmannen mener at kommunen pr i dag ikke har økonomisk bærekraft til å ta seg risikoen og utgiftene som prosjektet vil påføre kommunen.

Fylkesmannens vedtak kan påklages til Kommunal- og regionaldepartementet innen seks uker.



Svein Ludvigsen



Jan-Peder Andreassen
avdelingsdirektør

Kopi til:
KomRev Nord Postboks 823 9488 Harstad