



KOMMUNESKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

UTENRIKSDEPARTEMENTET	
11/02456-27	
- 7 MAI 2012	
Arkivkode	540.03

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 12/00281-6
Arkivkode: 072
Saksbehandler: Åse Erdal
Deres referanse:
Dato: 30.04.2012

KS Høringsvar til NOU 2012:2 Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU

KS, kommunesektorens organisasjon viser til Utenriksdepartementets brev av 30. januar 2012 om høring om NOU 2012:2, med høringsfrist 6. mai 2012.

KS vil fremheve:

1. Statlige myndigheter bør mer inngående analysere det nasjonale handlingsrommet og tilpasning til nasjonale behov, ved gjennomføring av EU/EØS-regler i norsk rett.
2. Kommunesektoren må selv bidra til bevisstgjøring og kunnskap om hvordan EØS er bygget opp og virkningene lokalt og regionalt, for å kunne tilpasse og utnytte handlingsrom i regelverket på en god måte. Nasjonalt nivå må legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan bygge opp slik kompetanse, og at statsforvaltningen selv har kunnskap om betydningen av EØS-avtalen på lokalt og regionalt nivå.
3. I nasjonale lovgivningsprosesser sier Regjeringen (Meld. St. 12 (2011-2012)) at det er viktig å sikre og synliggjøre gode avveininger mellom hensynet til nasjonal regulering og hensynet til lokaldemokratiet, samt at det skal legges opp til en reell medvirkning fra kommunesektoren. En slik tilnærming må også legges til grunn når det gjelder implementering og tilpasning av EØS-regelverket.
4. Det må foretas en gjennomgang av hvilke regler for offentlige anskaffelser som er viktige for å ivareta målene om effektiv ressursbruk og likebehandling av leverandørene. De totale kostnadene knyttet til anskaffelsesprosessene må gjennomgås.
5. Kommunenes behov for kontroll med utgifter må ivaretas ved etablering av nasjonale rutiner for gjennomføring av EU-regelverk, slik det er blitt synliggjort ved forskrift om rett til helsetjenester i andre EØS-land.
6. KRDs rolle som samordningsdepartement for kommunesektoren i forhold til det løpende EØS-arbeidet og fagdepartementene, bør styrkes ytterligere.

7. Det bør legges til rette for at ordningen med nasjonale eksperter og andre hospiteringsordninger i EUs institusjoner kan utvides til å omfatte deltakere fra kommunal sektor.
8. Beslutninger om deltakelse eller ikke i programmer bør tas etter politisk debatt om hva Norge skal delta i. Beslutningene bør ikke tas internt i de enkelte fagdepartementene.
9. Gitt viktigheten av Interreg-samarbeidet for fylkeskommunene, bør det formaliseres som en del av Norges relasjon til EU.
10. Fagpersoner i kommunesektoren kan trekkes mer inn i de mange forberedende komiteer og arbeidsgrupper i regi av Europakommisjonen og EFTA, på områder hvor det er spesielt viktig for kommunesektoren å delta.
11. Økt innsats på informasjonssiden om regelverket om offentlig støtte, i tillegg til økt oppmerksomhet fra kommunens egne kontrollorganer – kontrollutvalg og revisjon – vil kunne være et like effektivt virkemiddel som etablering av et nasjonalt kontrollorgan.
12. De EØS/norske finansieringsordningene kan gjøres mer forutsigbare med permanent mulighet for strategisk erfaringsutveksling mellom lokale og regionale myndigheter i Europa.

1. Bakgrunn

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, Europautvalget, ble oppnevnt av UD i 2010 og framla sin sluttrapport i januar 2012. Utvalget har hatt en referansegruppe bestående av representanter fra drøyt 30 organisasjoner, bedrifter, politiske partier mm, deriblant KS. KS har gitt to skriftlige innspill til utvalgets arbeid; et om EØS-avtalens innvirkning av kommunesektoren generelt og et om offentlige anskaffelser og offentlig støtte.

Utvalget stadfester og gjentar KS' innspill til utvalget, nemlig at norske kommuner i stort omfang berøres av EØS-avtalen. Utvalget mener at EØS reduserer skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk. Norsk europapolitikk handler først og fremst om innenrikspolitisk gjennomføring og forvaltning, men kommunene og fylkeskommunene konsulteres sjelden av departementene, påpekes det. Utvalget anser at det nasjonale, regionale og lokale nivå i økende grad er blitt supplert med et overordnet europeisk eller internasjonalt styringsnivå – nærmest et fjerde styringsnivå i norsk forvaltning. KS er opptatt av hvilken innvirkning dette «fjerde forvaltningsnivå» har på forholdet mellom stat og kommune. KS bemerker at den nylig fremlagte melding til Stortinget, «Stat og kommune – styring og samspel» (Meld. St. 12 (2011-2012)), i liten grad belyser hvordan EØS-avtalen påvirker dette forholdet.

KS avgrensner denne høringsuttalelsen til spørsmål vedrørende gjennomføring i norsk lov av rettsakter med opphav i EU/EØS, samt håndtering, overvåkning og kontroll av disse i forvaltningen nasjonalt, regionalt og kommunalt. Vi vil vektlegge temaer av betydning for det lokalpolitiske handlingsrommet, herunder forvaltning og styring, samt konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgivere, leverandør av velferdstjenester og som deltaker i europeiske samarbeid.

2. Forvaltning og styring av den løpende europapolitikken og medvirkning fra kommuner, fylkeskommuner og deres selskaper

Utredningen slår fast at betydningen av EØS-avtalen har vist seg å være stor og økende for norske kommuner og fylkeskommuner. Alle de ulike rollene til kommunene og fylkeskommunene berøres;

arbeidsgiver, myndighetsutøver, eier, tjenesteleverandør, innkjøper, utbygger og andre. Utvalget mener kommunesektoren drar nytte av EØS-avtalen, men sektoren bærer også en stor del av byrdene med å gjennomføre og etterleve reglene.

2.1 Tidlig varslings team

KS mener at det strenge skillet mellom vedtaksprosessen i EU og senere implementering i nasjonal rett, er uheldig. Hele prosessen, fra de første forhandlinger starter til nasjonal gjennomføring og implementering, bør sees i sammenheng som en kontinuerlig prosess. Det bør i større grad gjennomføres vurderinger tidlig i forberedelsesfasen av mulig konsekvenser for alle forvaltningsnivå av innlemmelsen av et direktiv. Dette bør skje gjennom enda sterkere grad av konsultasjon med lokalt og regionalt nivå. En mulighet kan være å bygge en form for «tidlig varslings team» som inkluderer både nasjonalt og lokalt nivå. En annen mulighet vil kunne være å knytte lokalt og regionalt nivå nærmere til dagens interdepartementale koordineringsarbeid (spesialutvalgene).

2.2 Statsforvaltningen utformer og iverksetter europapolitikken; lite politiske debatt

Utvalget påpeker at politiske signaler til sentralforvaltningen ofte er svake. Dette gir forvaltningen et handlingsrom som KS mener bør være gjenstand for større oppmerksomhet. Norsk forvaltning arbeider i større grad opp mot EUs beslutningsprosesser enn hva norske politikere gjør, som konsekvens av Norges forhold til EU. KS mener det innebærer en risiko for at det i for stor grad er sentralforvaltningen som også definerer og forvalter det nasjonale handlingsrommet Norge har innenfor EU/EØS-regelverket, og ikke folkevalgte organer. Det gjelder særskilt med tanke på at EU/EØS-regelverket i stor grad berører norske kommuner og deres handlingsrom.

KS mener det handlingsrommet som Norge har innenfor EØS-avtalen, må synliggjøres bedre for folkevalgte, både på sentralt og lokalt nivå. KS mener statlige myndigheter mer inngående må analysere det nasjonale handlingsrommet, og tilpasning til nasjonale behov, ved gjennomføring i norsk lov av EØS-regelverk. Slike analyser bør bekjentgjøres. Muligheter for nasjonale vurderinger bør være gjenstand for politisk debatt i større grad enn hva tilfellet er i dag. Dette gjelder også blant lokalt folkevalgte.

Fagpersoner i kommunesektoren kan trekkes mer inn i de mange forberedende arbeidsgrupper i Europakommisjonen og EFTA, på områder hvor det er viktig for kommunesektoren å delta. Kommunesektoren selv kan være mer proaktiv i høringer og arbeid i regi av CEMR¹, CEEP², CPMR³, EØS EFTA Forum for lokalt og regionalt folkevalgte, Eurocities og andre europeiske paraplyorganisasjoner. Ansvarlige departement kan også etablere fora hvor kommunesektorens representanter deltar.

Europapolitisk Forum for sentrale, regionale og lokale myndigheter og Sametinget er etablert som europapolitisk møteplass. Forumet bør videreutvikles som arena for informasjonsutveksling og dialog mellom statsforvaltningen og kommunesektoren.

KS viser til Meld. St. 12 (2011-2012) om statlig styring av kommunene, hvor det står at det i lovgivningsprosesser er viktig å sikre og synliggjøre gode avveininger mellom hensynet til nasjonal

¹ Council of European Municipalities and Regions

² Center of European Employers and Enterprises Providing Public Services

³ Conference of Peripheral Maritim Regions

regulering og hensynet til lokaldemokratiet, samt at det skal legges opp til en reell medvirkning fra kommunesektoren. KS mener en slik tilnærming også skal legges til grunn ved implementering og tilpasning av EØS-regelverket.

2.3 Reglernes opprinnelse viktig ved tolkning

KS vil trekke frem at det er et uttrykt behov i kommunene å få vite om regelverket de er satt til å forvalte, har sin opprinnelse i EU/EØS-regelverket eller i nasjonale regler. Dette er viktig fordi kjennskap til eventuelt EØS-opphav innebærer en mulighet til å jobbe proaktivt i forhold til tilpasninger. Videre fordi det får betydning for tolkning og forståelse av regelverket. EØS-regelverket innebærer bruk av andre rettskilder enn det nasjonale regelverket.

2.4 Tilsynene begrenser kommunens handlingsrom

Utvalget understreker at de statlige tilsynene er aktive forvaltere av EU/EØS-regler, og at ytre etater fungerer i betydelig grad som kontrollorgan for at EØS-regelverk etterleves korrekt i kommunene. Det er en tilbakevendende utfordring at tilsynene forvalter regelverk uavhengig av politisk styring og gir lite rom for lokal tolkning og skjønnsutøvelse. KS ser en tendens til den samme praksis når det gjelder forvaltning av EØS-regelverket. Videre dreier tilsynenes samarbeid med EU-organene seg ikke kun om informasjonsutveksling, men også diskusjon om retningslinjer for praksis og behandling av enkeltsaker. KS stiller spørsmål ved om i hvilken grad bl.a. folkevalgte i Stortinget kjenner til at etater og virksomheter slik øver stor innflytelse over kommunenes oppfølging av EU/EØS-regelverket.

2.5 Kunnskap forutsetning for å bruke mulighetsrommet

Bevisstgjøring og kunnskap om hvordan EØS-avtalen er bygget opp, og virkningene på lokalt og regionalt nivå er viktige forutsetninger for å tilpasse seg og utnytte mulighetene på en god måte, og for å kunne påvirke. Dette er en oppgave kommunesektoren selv må bidra til. Men det er også viktig at nasjonalt nivå legger til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan bygge opp slik kompetanse, og at statsforvaltningen selv har kunnskap om betydningen av EØS-avtalen på lokalt og regionalt nivå.

KS ser positivt på flere av de initiativene som er tatt de siste årene for å styrke samhandlingen mellom forvaltningsnivåene i EU/EØS-arbeidet, for eksempel egen inngang for fylker og kommuner på Europaportalen.no og i EØS-notatbasen.

KS mener at KRDs rolle som samordningsdepartement for kommunesektoren i forhold til det løpende EØS-arbeidet og fagdepartementene bør styrkes ytterligere, bl.a. ved utarbeidelse av årlige arbeidsplaner for EØS-arbeidet og systematisk engasjement i de ulike spesialutvalg som har betydning for kommunesektoren. KRD kan være en viktig bidragsyter i å skape større oppmerksomhet om offentlig støtte-reglene.

Det ville være ønskelig om ordningen med nasjonale eksperter og andre hospiteringsordninger i EUs institusjoner kunne utvides til å omfatte deltakere fra kommunal sektor.

3. Gjennomføring av regler med opprinnelse i EU/EØS i norsk lov

Det fremkommer i Europautredningen at Norge overoppfyller EU/EØS-rettens krav på flere områder. Utvalget antyder at forvaltningens rolle bidrar til å innskrenke Stortingets lovgivende handlingsrom mer enn det EU/EØS-regelverket krever. KS er opptatt av at norsk og europeisk samfunns- og næringsliv skal ha like konkurransevilkår. I det følgende omtales områder som har stor betydning for kommunal sektor.

3.1 Offentlige anskaffelser

KS mener som utvalget at implementeringen av EØS-reglene har hatt positiv effekt for offentlig sektor, ved at regelverket har ført til en profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen og en mentalitetsendring i forhold til hvordan tildeling av kontrakter skal skje. Regelverket har slik bidratt til god bruk av offentlige midler. KS er videre enig med utvalget i at det savnes en grundigere vurdering av om regelverket ivaretar de formål det skal ivareta, herunder en nærmere økonomisk vurdering av alle konsekvensene av et så vidt strenget regelverk.

Det samme regelverket har hatt negativ virkning på juridisk sikkerhet og vært særdeles detaljert og lite fleksibelt. Utvalget påpeker at det i den senere tid har vært økende frustrasjon med det enkelte mener er unødvendig strengt og komplisert regelverk. Utvalget konkluderer her med at mye av denne kritikken i første rekke retter seg mot de særnorske anskaffelsesreglene. De særnorske reglene innebærer at reglene er gitt anvendelse i større grad enn EØS-avtalen krever (500.000 kr som terskelverdi i stedet for 1,6 mill. for kommunal sektor, og anbud for alle typer tjenester, inkludert helse- og sosialtjenester og asylmottak). Disse særnorske forholdene er en stor utfordring. Utvalget skriver at samlet sett har norsk lovgiver funnet grunn til å pålegge den offentlige forvaltningen anskaffelsesregler som er betydelig strengere enn det som følger av EØS-avtalen. Utvalget er enig med KS i at reguleringen på dette området har gått for langt, og at det nå må foretas en gjennomgang av hvilke regler som er viktige for å ivareta målene om effektiv ressursbruk og likebehandling av leverandørene. Herunder må de totale kostnadene knyttet til anskaffelsesprosessene vurderes nærmere. KS mener EU-direktivene ikke må tolkes strengere i Norge enn i EU-landene.

KS vil også påpeke at flere av de uheldige effektene av anskaffelsesregelverket er en direkte konsekvens av EØS-reglene. Særlig gjelder dette begrensingene relatert til valgmulighetene ved organisering av offentlig virksomhet, herunder mulighetene til å etablere offentlig – offentlig samarbeid.

Når det gjelder håndhevingen av regelverket, er KS enig i at opprettelsen av Klageorganet for offentlige anskaffelser (Kofa) har hatt stor praktisk og preventiv betydning og derigjennom bidratt til profesjonalisering og holdningsendring. Samtidig har det særnorske Kofa ved sin fortolkning snevret inn handlingsrommet. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har nedsatt et utvalg som skal gi innspill til evalueringen av Kofa. KS deltar i dette utvalget og vil gi nærmere innspill om Kofa og klagenemndas praksis i forbindelse med evalueringen.

KS, i samarbeid med Kommunesektorens innkjøpsforum (KSI), har de siste årene bidratt til å formidle kunnskap både om handlingsrommet i anskaffelsesregelverket og forståelse for hvordan handlingsrommet kan benyttes. Det er utarbeidet veiledere og kurs, og etablert dialog med innkjøpsmiljøene i kommuner, fylkeskommuner og KS Bedrifts medlemmer. Videre samarbeider KS med NHO om Nasjonalt program for leverandørutvikling. Programmet utvikler metoder for tidlig

dialog mellom offentlig anskaffer og potensielle leverandører, for å ta ut innovasjonspotensialet i en anskaffelse. KS mener det er stor innovasjonsgevinst å hente ved å bruke anskaffelser på en mer strategisk måte i kommunal sektor.

3.2 Energisektoren

KS støtter utvalget i at en utfordring for Norge på energiområdet er at vi har tradisjon for sterkere offentlig styring av sektoren, enn det EUs indre marked for varer og tjenester i utgangspunkt legger opp til. For kraftforsyningen har vi hatt, og har, utfordringer i forhold til at myndighetene (NVE) ikke bruker det handlingsrommet som direktivene gir, men heller snevrer det inn. Som eksempel har Norge strengere krav enn EU-direktivet om organisering av energiselskapene. Direktivet har satt krav om organisatorisk skille mellom kraft og nett for selskaper som har flere enn 100 000 kunder, mens man i Norge har laget selskapsmessig skille for selskaper med flere enn 10 000 kunder. Dette har begrenset handlingsrommet for KS Bedrifts medlemmer, både i form av samarbeid og organisering av virksomheten. NVE har i den forbindelse også en meget streng tolkning av nettselskapers nøytralitet i forhold til kraftleverandører på hjemmesidene. Dette er vanskelig å håndtere og virker lite kundevennlig.

3.3 Avfallssektoren

Med ny forurensningslov i 2004, som gjennomførte avfallsdirektivet i norsk lov, gikk Norge lenger enn land det er naturlig å sammenlikne seg med, ved at markedet for næringsavfall fra industrien ble fullt ut privatisert. Kommunene har etter dette kun ansvar for husholdningsavfall. Det skarpe skillet mellom husholdnings- og næringsavfall skaper problemer for samarbeidet mellom kommuner for å nå nasjonale miljø- og klimamål, bl.a. om investeringer i forbrennings- og biogassanlegg. Mange kommuner er nødt til å samarbeide for å få gjennomført såpass store investeringer, samtidig som investeringene forutsetter langsiktig tilgang på avfall til behandlingsanleggene. Det har derfor vært nødvendig å tildele enerett, for innhenting og levering av avfall i en overgangsperiode, for å gjennomføre investeringen. Norsk Industri har klaget tildeling av slik enerett til EFTAs overvåkningsorgan ESA, som nå undersøker saken. Den uavklare juridiske situasjonen skaper usikkerhet for kommunenes planlegging for å nå nasjonale miljø- og klimamålsettinger.

3.4 Arbeidsrett

For virksomhetsoverdragelse er det innført særnorske ordninger som innebærer at reglene gjelder også ved overføring av rene forvaltningsoppgaver. Dette favner videre enn direktivet om virksomhetsoverdragelser. KS mener det å gjøre reglene om virksomhetsoverdragelse gjeldende også for overføring av rene forvaltningsoppgaver, medfører begrensninger for norske kommuners mulige valg av organisering.

Ved gjennomføringen av arbeidstidsdirektivet i norsk lov, ble ikke de unntaksmuligheter og det handlingsrom som direktivet åpner opp for innenfor enkelte sektorer, benyttet. Det kan i henhold til direktivet nasjonalt innføres avvikende bestemmelser i forhold til hviletid, nattarbeid og gjennomsnittsberegningsperiode innenfor blant annet helse- og omsorgssektoren. Denne muligheten er bare i begrenset grad benyttet i Norge. I praksis erfarer KS, særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren, at det er blitt vanskeligere å få etablert nødvendige arbeidstidsordninger som følge

av hvordan direktivet er blitt implementert. KS mener det er uheldig at implementering av arbeidstidsdirektivet har resultert i mindre fleksibilitet i arbeidstidsbestemmelsene.

3.5 Mobilitet av pasienter

Direktivet om pasientrettigheter ved helsebehandling i utlandet som ble vedtatt i 2011, antas ikke å føre til dramatisk økning i pasientmobiliteten i Europa. Imidlertid kan det få betydning for fysioterapitjenester. Det har vært en sterk økning i antall refusjonskrav for fysioterapibehandling i utlandet, etter ny forskrift i 2011, som oppfyller en del av kravene direktivet. De rutinene som er valgt for gjennomføring av forskriften, skaper problemer for kommunene. Det er umulig å kontrollere om det gjelder en person bosatt i kommunen, om beløpet er korrekt og om behandlingen som er utført er innenfor det som er refusjonsberettiget. KS mener denne konkrete håndhevsrutinen bør justeres og at kommunesektoren må konsulteres ved etablering av rutiner på andre områder, slik at de ivaretar kommunenes behov for kontroll med utgifter.

3.6 Miljøområdet

Innføring av vanddirektivet medfører både merarbeid og store økonomiske kostander i kommunene. Det aktualiserer viktigheten av løpende og tett dialog mellom Staten og kommunal sektor, som omtalt over, slik at administrative og økonomiske konsekvenser av nytt eller endret regelverk synliggjøres og tas med i betraktningen på et tidlig tidspunkt.

4. Praktisering av regelverket om offentlig støtte

Reglene om, og begrepet offentlig støtte, er bredt definert slik at det ikke bare omfatter direkte pengeoverføringer, men også indirekte økonomisk støtte gjennom skatte- og avgiftsfritak, garantiordninger, kjøp av offentlig eiendom, kryss-subsidiering i offentlig eide foretak m.m. Støtte som er konkurransevridende og diskriminerende i strid med EØS-avtalen, er ikke tillatt. At støttebegrepet er så bredt definert, gjør at situasjoner kan oppstå hvor spørsmål om offentlig støtte reises, uten at det i utgangspunktet har vært tilsiktet. Her er det nødvendig med både økt kunnskap og økt bevissthet. KS mener en hovedutfordring for kommunesektoren er å heve kunnskapsnivået om de muligheter og begrensninger regelverket gir.

Reglene om offentlig støtte har innvirkning på kommunenes rolle som samfunnsutvikler og kan sees på som begrensninger for den kommunale virksomhet. Samtidig kan reglene være rammer som hindrer at kommuner blir utsatt for utilbørlig press fra næringsinteresser som ønsker å oppnå særfordeler, f. eks. knyttet til etablering og lokalisering. Reglene gir en sikkerhet om at konkurrerende kommuner heller ikke kan la seg presse. KS er enig med utvalget i at mulighetsrommet innenfor dette regelverket er større enn det som synes å være den gjengse oppfatning.

4.1 Tjenester av allmenn økonomisk betydning⁴

⁴ Begrepet "tjenester av allmenn betydning, eller interesse," omfatter tjenester som er av så stor samfunnsmessig betydning at tjenesteleveringen er pålagt spesielle forpliktelser fra myndighetenes side. Begrepet "tjenester av allmenn interesse" kan omfatte både offentlige og private tjenester.

Et område hvor utfordringen er større enn på andre områder, er regelverket for kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning. Det er vårt inntrykk at kommunene opplever dette regelverket som særlig komplisert og krevende å forholde seg til. Vi ser heller ikke bort fra at reglernes kompleksitet kan bidra til det utvalget karakteriserer som den utbredte misforståelse at EØS forbyr statsstøtte. For deler av støtteregeleverket kreves det betydelig kompetanse for å skaffe seg oversikt over og utnytte det mulighetsrom som finnes.

4.2 Salg av offentlig eiendom

Utvalget konstaterer at salg av offentlig eiendom er den sakstype som i ESAs praksis har vært mest tallrik de senere år. Dette er i tråd med KS' inntrykk. Utvalget antyder, på bakgrunn av den administrative belastning for ESA knyttet til disse sakene, en kontrollordning på nasjonalt nivå. Fra KS' synspunkt vil økt innsats på informasjonssiden kunne være et like effektivt virkemiddel. Særlig dersom kommunens egne kontrollorganer – kontrollutvalg og revisjon – retter søkelyset på denne type saker, vil det kunne gi en mindre ressurskrevende modell for å sikre overholdelse av regelverket enn etablering av et nasjonalt tilsynsorgan for dette.

4.3 Næringsvirksomhet

Kommunene disponerer normalt ikke de store summene for direkte økonomisk støtte til næringsvirksomhet. De kommunale næringsfondene, med unntak av kraftfond, er regionale midler fra KRD som overføres til kommunene via fylkeskommunene. Kun kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområde får slike midler som forvaltes innenfor regelverket om bagatellmessig støtte.

Om offentlige garantier brukes, kreves det at det må betales en markedsmessig garantipremie om det ikke skal være (ulovlig) offentlig støtte. Her åpner det seg et problem i forhold til kommunalt eide virksomheter som konkurrer i et marked med private aktører og som ikke har et begrenset ansvar, for eksempel interkommunale selskaper (IKS). At eierne sammen fullt ut hefter for IKS'ets forpliktelser, gir selskapet i realiteten full offentlig garanti, noe eventuelt private konkurrenter ikke har.

Kravet om at kommunene ikke kan gi særlige økonomiske fordeler til virksomheter de fullt ut eller delvis eier, er viktig å bevisstgjøre kommunene på. Dette stiller krav til kommunene som eiere - at de opptre innenfor rammene av markedsinvestorprinsippet, dvs. som om de var private investorer. Her har de statlige myndigheter et ansvar for informasjon og kunnskap.

5. Kommunesektoren som arbeidsgiver og leverandør av tjenester

5.1 Arbeidsinnvandring og tjenestetilbud

Utvalget mener selv det er fri bevegelse av arbeidskraft, særlig etter utvidelsen til nye medlemsland i 2004, som er en av de største gevinstene og en av de største utfordringene for norsk arbeidsliv som følge av EØS-avtalen.

Økt migrasjon i form av arbeidsinnvandring har konsekvenser for arbeidet for å sikre et seriøst arbeidsliv. Arbeidsinnvandrere må ha like lønns- og arbeidsvilkår som arbeidstakere ellers. Her har

arbeidsgivere et ansvar. For kommunesektoren som arbeidsgiver er lønns- og arbeidsvilkår for alle ansatte regulert i avtaleverk, i tillegg til generelt lovverk. For offentlige virksomheter er det eksempler på at man gjennom anskaffelser og midlertidig innleie av arbeidskraft har bidratt til useriøsitet og sosial dumping. Lov- og regelverksendringer knyttet til regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping som f.eks. ID-kort, register over seriøse bemanningsforetak og "påseplikt", er virkemidler for å unngå dette. Et seriøst arbeidsliv er selvsagt også særlig knyttet til framtidig bærekraftig velferdsmodell – både med hensyn til sikring av skatter og avgifter, reduksjon av velferdsytelser og velferd for den enkelte knyttet til arbeid.

Utvalget viser til at velferdspolitikken i utgangspunktet er et nasjonalt anliggende. Samtidig er det en rekke unntak som omfatter felles politikk og lovgivning. Dette gjelder bl.a. velferdsrettigheter for innbyggere fra andre EØS-land og forbud mot forskjellsbehandling.

Utvalget sier at den store arbeidskraften fra EØS har styrket verdiskapning og bedret finansieringen av velferdsytelsene. Samtidig er de bekymret for at innvandringen kan føre til et voksende B-lag med ustabil sysselsetting, dårlig lønn og økt pendling mellom korttidsjobber og ledighetstrygd. Arbeidsinnvandringen kan også medføre økt press på velferdssystemet mener utvalget og viser til at systemet ble utformet i en tid med langt mindre migrasjon. Utvalget mener det er for tidlig å se eventuelle konsekvenser av flere arbeidsledige fra andre EØS land.

KS ser det som en naturlig konsekvens at et stadig økende antall arbeidsinnvandrere med familier vil skape økt behov for en rekke kommunale tjenester. Det ser også ut til at mange av de som mister arbeidet fortsatt velger å bli i landet, som langtidsledige arbeidssøkere. Et eksempel er at 30 % av polske arbeidsinnvandrere er registret ledige i Oslo ved årsskiftet 2011-2012. Dette vil kunne medføre et økt press på kommunenes sosialhjelpsbudsjett.

KS har tidligere pekt på at økt arbeidsinnvandring på lang sikt trolig ikke vil løse arbeidskraftsutfordringene, fordi økt arbeidsinnvandring også vil bidra til etterspørsel av velferdstjenester, og trolig medføre et større behov for mer tilrettelagte og tilpassede tjenester. Eksempler på dette er bolig, språkopplæring og kvalifisering av voksne samt introduksjonsklasser/språkopplæringstiltak for barn av arbeidsinnvandrere. Erfaring viser også behov for mer tilrettelagte tjenester som eksempelvis tolketjenester og helse og sosialtjenester. Familiemedlemmer av arbeidsinnvandrere har ingen rettigheter knyttet til norskopplæring, og erfaring viser at lav deltakelse i norskopplæring på grunn av kostnader for den enkelte, fører til at ungdom faller ut av videregående opplæring og at ektefeller ikke deltar i det formelle arbeidslivet.

Arbeidsinnvandrere og deres familier vil kunne føre til en positiv utvikling for lokalsamfunn som både trenger befolkningsvekst og arbeidskraft. Innvandringen kan bidra positivt til fraflyttingstruede kommuner. Utvalget peker på at i 2010 hadde 409 av 430 kommuner innvandringsoverskudd. KS vil imidlertid påpeke at erfaringer fra noen kommuner med nedgang i innbyggertall, som aktivt har rekruttert innbyggere fra f.eks. Nederland, viser at også disse innbyggerne søker mot større kommuner på sikt.

Tilgang på arbeidskraft er og vil bli avgjørende for kommuner over hele landet. Det felleseuropeiske rammeverket for å vurdere kvalifikasjoner hos arbeidstakere på tvers av landegrenser, blir stadig viktigere for kommunesektoren. KS oppfordrer til at det legges til rette for opplæringstiltak for kommunesektoren for å benytte verktøyet.

6. Erfaringsutveksling og samarbeid med kommuner og regioner i andre land

Framtidig lokal og regional samfunnsutvikling og oppgaveløsning av god kvalitet, vil i stadig større grad kreve tilgang til internasjonal kompetanse og erfaring. Slik tilgang vil forutsette vilje til å dele egen kompetanse og erfaring. Norges samarbeid med EU åpner for deltakelse for kommunale og regionale myndigheter om erfaringsutveksling med kolleger i andre land. De viktigste instrumentene for dette er finansieringsordningene, programmene og Interreg. Slik deltakelse bidrar potensielt til å styrke utførelsen av regionalutviklingsoppgaver innen næringsutvikling, innovasjon, reiseliv, miljø, energi, planlegging, utdanning og transport, som man likevel skal gjøre. Gjennom slikt samarbeid legges det til rette for kompetanseutvikling og læring, nettverksbygging med partnere i andre land, og muligheter for markedsføring av egen region.

6.1 Programmene

Programdeltakelse oppleves ofte som positiv, og kan innebære mulighet til utvikling av lokalsamfunn og tjenester. Norge har valgt å stå utenfor flere programmer vi kunne ha deltatt i via EØS, som er relevante for kommunesektoren, blant annet på miljösidan og kommunesamarbeid. KS etterlyser sterkere politisk debatt om hva Norge skal delta i, og mener at beslutninger om deltakelse ikke bør tas internt i de enkelte fagdepartementene.

6.2 EØS/norske finansieringsordningene

De såkalte «EØS/norske finansieringsordningene» gir kommuner, fylkeskommuner og deres selskaper, som deltar i samarbeid finansiert under ordningene, nyttige tilgang til erfaringer i andre land. Ordningene gir også anledning til «eksport» av gode, lokale norske tiltak. Effektivisering av kommunale tjenester, interkommunalt samarbeid, systemer og prosesser for konsultasjon mellom myndighetsnivå, styrket balanse mellom familie- og arbeidsliv, sosial dialog, lokale klimatiltak og lokal klimatilpasning, er eksempler her.

Ordningene er imidlertid ikke permanente og krever periodisk reforhandling. Solidaritetsaspektet er, slik utvalget påpeker, under press. Det er uheldig at ordningene ikke formelt og eksplisitt anerkjenner eksistensen av ulike myndighetsnivåer. Ordningene er i dag tilskuddsbaserte og norske lokale eller regionale myndigheter har bare tilgang gjennom prosjektsamarbeid med motpart i mottakerlandet. KS mener finansieringsordningene kan gjøres mer forutsigbare, med permanent mulighet for strategisk erfaringsutveksling mellom lokale og regionale myndigheter i Europa. Ordningene ville slik støtte sterkere opp under distrikts- og regionalpolitikken.

6.3 Interreg

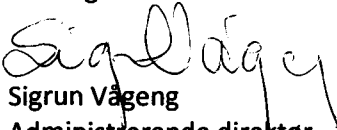
Interreg er et viktig instrument for grenseregionalt og territorielt samarbeid i Europa. KS deler utvalgets syn på Interreg som et omfattende programsamarbeid og betydelig del av norsk regionalpolitikk. Dagens ordning er etablert gjennom praksis og ikke via en separat avtale. Gitt viktigheten av Interreg-samarbeidet for fylkeskommunene, bør det formaliseres som en del av Norges relasjon til EU. KS mener det er viktig at norske aktører fortsatt sikres framtidig deltakelse og at de kan delta på like vilkår som aktører fra EU-landene. Midlene for norsk deltakelse i Interreg-samarbeidet må derfor «holde tritt» med utviklingen i EU.

6.4 Trender, utviklingstrekk og arbeidsformer

Utvalget konstaterer også at kommuner og fylkeskommuner og deres selskaper påvirkes av trender, utviklingstrekk og arbeidsformer, som er indirekte resultat av samarbeidet i EU/EØS. Ikke minst gjelder dette regionalpolitikken, sier utvalget. Norsk regionalpolitikk omtales som europeisert, en endring som startet opp allerede før Norge inngikk EØS-avtalen. KS observerer også at nasjonale strategier påvirkes av EUs strategier, for eksempel på IKT-området. Det er derfor viktig å kunne være med å påvirke utformingen av slike strategier gjennom de kanaler som er mulige.

Med den såkalte "20-20-20-målsettingen"⁵ for klimapolitikken og en rekke andre initiativer er klima blitt et sentralt satsingsområde i EU, med et sett av forskjellige virkemidler og programmer i tillegg til kvotehandel. Flere av disse virkemidlene og programmene, som for eksempel Intelligent Energy, Covenant of Mayors, Elena og Smart Cities, er rettet direkte mot tiltak i europeisk kommunesektor. EU har også politisk anerkjent kommunesektorens klimarolle gjennom vedtak i Ministerrådet. Det er viktig at Norge har ambisjoner og ordninger for klimatiltak, både nasjonale og lokale, som er minst på nivå med de initiativene som nå utvikles i Europa.

Vennlig hilsen


Sigrun Vågeng
Administrerende direktør


Helge Eide

Områdedirektør interessepolitikk

Kopi: Kommunal- og regionaldepartementet

⁵ 20 % reduksjon i klimautslipp og 20 % økt andel fornybar energi innen 2020