

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep.

0032 OSLO

Vår ref.:
2014/7502-3051/2015/TRWA

Arkiv:
026/&13

Deres ref.:

Dato:
30.01.2015

Høring - forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper

Att.: Sak 14/1709.

Ovennevnte ble behandlet som sak 15/10 i møte i Steinkjer formannskap 29.01.15.

Steinkjer kommunes høringsuttalelse følger vedlagt.

For rådmannen



Trond Waldal
økonomisjef

SAKSFRAMLEGG**Saksgang**

Utvalg	Møtedato	Utvalgssak
Formannskapet	29.01.2015	15/10

Arkivsaksnr: 2014/7502

Klassering: 026/&13

Saksbehandler: Trond Waldal

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAPER**Trykte vedlegg:**

Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet datert 05.11.14 vedlagt høringsnotat.

Rådmannens forslag til vedtak:

- a. Departementets høringsnotat tar utgangspunkt i de IKS-er som driver økonomisk (kommersiell) virksomhet i konkurranse med private foretak, og som dermed omfattes av statsstøttereglene.

Høringsnotatet synliggjør imidlertid ikke omfanget av IKS-er som driver kommunal tjenesteproduksjon i egenregi, og hvor statsstøttereglene dermed ikke gjelder.

For sistnevnte IKS-er og ikke minst deres eierkommuner kan lovforslaget gi uheldige konsekvenser for velferdsproduksjonen. Dette gjelder spesielt for mindre og mellomstore kommuner. Slike kommuner ligger ofte i områder med begrenset privat markedskapasitet, og dermed større behov for interkommunalt samarbeid.

- b. Et alternativ til lovforslaget kan være å pålegge særskilt internregnskap for økonomisk (kommersiell) virksomhet dvs. en plikt til å føre separate regnskaper i de tilfeller det drives økonomisk aktivitet.

En annen mulighet er å begrense loven til å gjelde selskaper som driver ikke-økonomisk aktivitet. Departementet vurderer dette som lite hensiktsmessig, men etter vår mening burde dette vært utredet noe grundigere.

Behandling i Formannskapet - 29.01.2015:
Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Formannskapet - 29.01.2015:

- a. Departementets høringsnotat tar utgangspunkt i de IKS-er som driver økonomisk (kommersiell) virksomhet i konkurranse med private foretak, og som dermed omfattes av statsstøttereglene.

Høringsnotatet synliggjør imidlertid ikke omfanget av IKS-er som driver kommunal tjenesteproduksjon i egenregi, og hvor statsstøttereglene dermed ikke gjelder.

For sistnevnte IKS-er og ikke minst deres eierkommuner kan lovforslaget gi uheldige konsekvenser for velferdsproduksjonen. Dette gjelder spesielt for mindre og mellomstore kommuner. Slike kommuner ligger ofte i områder med begrenset privat markedskapasitet, og dermed større behov for interkommunalt samarbeid.

- b. Et alternativ til lovforslaget kan være å pålegge særskilt internregnskap for økonomisk (kommersiell) virksomhet dvs. en plikt til å føre separate regnskaper i de tilfeller det drives økonomisk aktivitet.

En annen mulighet er å begrense loven til å gjelde selskaper som driver ikke-økonomisk aktivitet. Departementet vurderer dette som lite hensiktsmessig, men etter vår mening burde dette vært utredet noe grundigere.

Saksopplysninger:

(Til orientering er saksframlegget bygd på de vurderinger som administrasjonssjefen i Nord-Trøndelag har gjort i forbindelse med sitt saksframlegg i samme sak for fylkesrådet).

Norge er som følge av EØS-avtalen forpliktet til å overholde EU's generelle konkurranseregler, som bl.a. regulerer offentlig sektors (stat/kommune/fylkeskommune) økonomiske relasjoner til privat sektor.

De mest sentrale regelverkene i denne forbindelse er:

- Offentlige innkjøp (jf. lov om offentlig innkjøp), samt
- Offentlige subsidier (jf. statsstøtteregele)

Bakgrunnen for denne høringsaken er at EFTA'S overvåkningsorgan (ESA) mener at den norske hovedmodellen for interkommunalt samarbeid (IKS-modellen) i visse tilfeller kan være i strid med nevnte statsstøtteregele.

Hovedprinsippet i statsstøtteregele er at offentlige midler (statsstøtte) ikke kan gis på en måte som virker konkurransevridende - dvs. medfører at enkelte kommersielle foretak (f.eks. IKS-er) får konkurransefordeler i forhold til konkurrerende foretak (f.eks. private bedrifter).

Det er hovedsakelig to forhold ved nåværende IKS-modell som iflg. ESA kan innebære ulovlig statsstøtte fra kommunale eiere:

- Eierne/deltakerne i IKS (kommuner/fylkeskommuner/andre IKS-er) er solidarisk økonomisk ansvarlig for IKS-ets samlede forpliktelser.
IKS-ets kreditorer kan dermed gå til eierne/deltakerne med sine krav – dersom IKS-et selv ikke er i stand til å dekke sine forpliktelser.
- Et IKS kan – i likhet med sine kommunale eiere, og i motsetning til private selskaper - ikke gå konkurs, noe som har sammenheng med ovennevnte eieransvar for selskapets forpliktelser.

ESA mener at ovennevnte eieransvar innenfor IKS-modellen er en potensiell økonomisk fordel og dermed et konkurransefortrinn. Denne fordel materialiserer seg i form av f.eks. lavere rente på innlån og gunstige kredittbetingelser generelt.

- I den grad at et IKS driver med såkalt økonomisk (kommersiell) virksomhet i konkurranse med private aktører, kan denne fordel etter ESA's oppfatning kunne innebære ulovlig statsstøtte fra de kommunale eierne.
- Statsstøtteregele gjelder imidlertid ikke for offentlig egenregi, dvs. når det offentlige selv produserer tjenester til eget formål/bruk.
Unntaket for egenregi gjelder uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som egenregien utøves innenfor, herunder når flere offentlige organer driver egenregi i fellesskap – f.eks. gjennom et IKS.

ESA's generelle krav i statsstøttesaker er ikke nødvendigvis bestemte organisatoriske løsninger, men at eventuell statsstøtte skal dokumenteres/synliggjøres. Dette for å forebygge (skjult) konkurransevridning mellom IKS-er (med økonomisk/kommersielt formål) og private konkurrenter.

Lovforslaget innebærer at nåværende IKS-modell omdannes til en helt ny og prinsipielt annerledes IKS-modell - som i stor grad tilsvarer AS-organisering (aksjeselskap).

Dette får konsekvenser for finansieringen og styringen av IKS-er – spesielt for de IKS-ene som driver interkommunal tjenesteproduksjon. Høringsnotatet har mangelfull vurdering av disse konsekvensene.

Departementet har summarisk og ikke særlig grundig vurdert alternative måter å oppfylle ESA's krav på. Noen av disse alternativene synes å være mer optimale for kommunesektoren enn lovforslaget, og foreslås derfor i dette høringsvaret.

Problemstillinger

Hovedforskjellen mellom nåværende og ny IKS-modell er i hovedsak følgende:

- IKS-et blir nå et selskap uten økonomisk ansvar for eierne (utover vedtatt eierinnskudd/egenkapital), og
- IKS-et kan nå gå konkurs, etter begjæring fra selskapets styre.

For å oppnå ovennevnte prinsipielle endringer, må nåværende IKS-er og deres kommunale eiere foreta grunnleggende og kostnadskrevende endringer:

- Dette gjelder endringer i samspill/rollefordeling mellom IKS-et (v/styret) og dets kommunale eiere - nedfelt i selskapsavtalen.
- Videre må IKS-ene gjennomføre omfattende reforhandlinger med sine eksterne interessenter, f.eks. långivere, leverandører, kunder mv.

Lovforslaget innebærer generell endring i IKS-loven, og får derfor samme konsekvenser for alle IKS-er i Norge. Dette gjelder med andre ord uavhengig av hvilken type virksomhet som drives, herunder også for IKS-er som driver med kommunal egenregi - og dermed faller utenfor statsstøttereglenes virkeområde.

IKS-modellen ble opprinnelig lansert som et interkommunalt alternativ til AS-modellen.

Både ESA og høringsnotatet har hovedfokus på de av IKS-ene som driver kommersiell (økonomisk) virksomhet i konkurranse med private aktører, og hvor statsstøttereglene dermed kommer til anvendelse.

IKS-organisering er imidlertid i praksis blitt en viktig organisasjonsmodell også for velferdsproduksjon i felles/interkommunal egenregi, dvs. for virksomhet som i utgangspunktet ikke omfattes av statsstøttereglene.

Høringsnotatet analyserer ikke hvilke typer virksomheter som de ca. 250 IKS-ene i Norge driver med, og har derfor en mangelfull konsekvensutredning. Dette gjelder spesielt i forhold til IKS-er som driver kommunal velferdsproduksjon i felles egenregi.

Lovforslagets konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon kan derfor vise seg å bli vesentlige - og større enn forutsatt i høringsnotatet.

IKS-modellen er pr. i dag trolig det viktigste redskapet for interkommunalt samarbeid om kommunal tjenesteproduksjon (felles egenregi), dvs. for virksomhet som i utgangspunktet ikke omfattes av statsstøttereglene.

Spesielt små og mellomstore kommuner har behov for en enkel og effektiv organisatorisk modell for interkommunal tjenesteproduksjon. Det er derfor trolig slike kommuner som primært blir mest negativt berørt av lovforslaget. Store kommuner kan derimot selv drive tilsvarende tjenesteproduksjon alene, f.eks. innenfor et kommunalt foretak.

For statlig næringsdrift er AS-organisering et nærliggende alternativ til statsforetakene. For interkommunal produksjon av kommunale tjenester er alternativer til IKS eller AS såkalt ulovfestet selskapsorganisering (jf. Kommuneloven §§ 27 og 28). Disse alternative modellene synes å være mindre hensiktsmessige enn nåværende IKS-modell, f.eks. mht. finansiering og effektiv styring.

Som følge av mangelfull utredning, kan det vise seg at bare et mindretall av IKS-ene driver med virksomhet som omfattes av statsstøttereglene.

I så fall bør ESA's krav ivaretas på en mer effektiv og mindre belastende måte for kommunal sektor:

- Et nærliggende alternativ kan være å stille krav om eget internregnskap for økonomisk (kommersiell) virksomhet innenfor IKS-ene.
En tilsvarende løsning er nettopp blitt innført for hhv. salg av sikkerhetskurs ved maritime videregående skoler og for betalende pasienter i den fylkeskommunale tannhelsetjenesten.
- En annet alternativ kan være å stille krav om AS-organisering for de av IKS-ene som i hovedsak driver økonomisk (kommersiell) virksomhet.

Konklusjon

Statsstøttereglene gjelder ikke for kommunal tjenesteproduksjon i egenregi – herunder felles/interkommunal tjenesteproduksjon gjennom et IKS.

ESA og høringsnotatet har imidlertid hovedfokus på de IKS-er som driver økonomisk (kommersiell) virksomhet i konkurranse med private foretak, og som dermed omfattes av statsstøttereglene.

Det utsendte høringsnotatet foretar ingen analyse av omfanget av virksomhet som faller utenfor statsstøttereglene - hos landets ca. 250 IKS-er. Det kan derfor ikke utelukkes at mange IKS-er driver kommunal tjenesteproduksjon i egenregi - og dermed faller utenfor statsstøttegelenes virkeområde.

For disse IKS-ene og ikke minst deres eierkommuner kan lovforslaget gi uheldige konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon. Dette gjelder spesielt i mindre og mellomstore kommuner. Slike kommuner ligger ofte i områder med en begrenset privat markedskapasitet og dermed større behov for kommunal egenregi. Dersom det viser seg å være mange slike IKS-er, er lovforslaget overdimensjonert og lite målrettet – sett i forhold til statsstøttereglene.

En unødvendig streng eksponering og praktisering av statsstøttereglene overfor kommunesektoren, vil kunne medføre økt byråkratisering i både IKS-ene og deres eierkommuner - og dermed mindre ressurser til kommunale velferdstjenester.

Et nærliggende alternativ til lovforslaget kan være å pålegge særskilt internregnskap for økonomisk (kommersiell) virksomhet dvs en plikt til å føre separate regnskaper i de tilfeller det drives økonomisk aktivitet.

En annen mulighet er å begrense loven til å gjelde selskaper som driver ikke-økonomisk aktivitet. Departementet vurderer dette som lite hensiktsmessig, men etter vår mening burde dette vært utredet noe grundigere.