



Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 19/01068-3
Arkivkode: 000
Saksbehandler: Sigmund Engdal,
Deres referanse: 19/1835-1
Dato: 27.06.2019

Høringsvar - nye forskrifter til kommunelovens økonomibestemmelser

Det vises til høringsbrev datert 4. april 2019 med forslag til fem nye forskrifter til økonomibestemmelsene i kommuneloven med høringsfrist 9. august.

Fire av de nye forskriftene er en erstatning av dagens forskrifter som følge av ny kommunelov. Mange av bestemmelsene i disse forskriftene er en videreføring av dagens bestemmelser om enn i en mer moderne og lett tilgjengelig språkdrakt. Den siste forskriften gjelder beregning av selvkost, og her bygger forslaget også i stor grad på eksisterende retningslinjer (rundskriv H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost).

KS mener departementets forslag til forskrifter i det alt vesentlige regulerer kommunenes og fylkeskommunenes plikter og ansvar på en måte som ikke er unødvendig inngripende i det kommunale selvstyret. På noen områder mener KS likevel at det er behov for endringer, og høringsuttalelsen vil konsentrere seg om disse områdene. Forskriftsforslagene kommenteres i den rekkefølgen de er presentert i høringsnotatet.

Finansforskriften

Av kommuneloven § 14-13, tredje ledd følger det at kommunedirektøren minst to ganger i løpet av året samt ved årets utgang skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om forvaltningen av finansielle midler og gjeld. Krav til innholdet i denne rapporteringen er tatt inn i forskriftens § 4, og KS har ikke merknader til de foreslåtte forskriftsbestemte kravene.

Kommunestyrene eller fylkestingene kan i finansreglementet samtidig sette krav til kommunedirektørens rapportering som går utover lovens minimumskrav. KS mener dette eksplisitt bør framgå av § 4. Gjennom dette vil en få tydeliggjort kommunestyrets og fylkestingets muligheter til å stille egne krav til finansrapporteringen, samtidig som kommunedirektørens samlede rapporteringsplikter på finansområdet blir synliggjort i finansforskriften. KS vil derfor foreslå at følgende tas inn som nytt 5. ledd i forskriften: *«Rapporten skal også opplyse om forhold og saker som kommunestyret eller fylkestinget har stilt krav om i finansreglementet»*. 5. ledd i forslaget til forskrift da nytt 6. ledd.

Gjennom et slikt tillegg i § 4 i forskriften mener KS at bestemmelsen i § 2, 3 ledd ikke lenger er nødvendig og kan tas ut. Bestemmelsen retter seg mot kommunedirektørens rapportering om finansforvaltning til kommunestyret, og KS vil framheve at det i utgangspunktet bør foreligge sterke grunner dersom lovgiver skal regulere og stille formalkrav til hvordan rapportering fra administrativt til politisk nivå i kommunen

skal innrettes. KS kan ikke se at det foreligger særlige grunner i dette tilfellet, og de to kravene som stilles i forskriftsforslaget vil også langt på vei oppfattes som selvfølgeligheter som det bør være unødvendig å regulere gjennom forskrift.

Høringsforslaget innebærer videre at det legges opp til noe strengere forståelse av hva som menes med uavhengig instans i tilknytning til kvalitetssikring av finansreglementet og rutineene for finansforvaltningen. Når denne type kvalitetssikring vurderes som nødvendig er det etter KS' vurdering av avgjørende betydning at det ikke kan stilles spørsmål om uavhengigheten til de instanser som skal forestå kvalitetssikringen. KS støtter derfor departementets forslag om en noe strengere forståelse av hva som menes med uavhengig instans.

Garantiforskriften

I det nye forskriftsforslaget stilles det i § 2 en rekke formalkrav til innholdet i kommuners og fylkeskommuners garantivedtak. Kravene som stilles har som formål å tydeliggjøre hva garantien innebærer, og etter det KS kan se vil de ikke være innskrenkende for den lokale handlefriheten. KS har derfor ingen merknader til forslaget.

For garantier som gjelder andre formål enn investeringer er det i dagens forskrifter ingen maksimal varighetsbegrensning utover at garantitiden skal settes så kort som mulig. I det nye forskriftsforslaget foreslås det å sette en maksimal varighet på 5 år for denne type garantier. Dette innebærer noe mer begrensninger for kommunenes/fylkeskommunenes adgang til blant annet å gi langsiktige driftsgarantier. Den maksimale garantitiden er likevel så lang at den ikke gir unødvendige begrensninger for et kommunestyre eller fylkesting innenfor deres valgperiode, og i lys av dette kan KS gi sin tilslutning til forslaget.

Unntaket fra kravet om statlig godkjenning av små garantier er videreført i ny kommunelov. I høringsforslaget foreslås det både å heve grensen for hva som regnes som små garantier fra kroner 500 000 i dagens forskrift for alle kommuner og fylkeskommuner til kroner 800 000 for kommuner med inntil 3 000 innbyggere. For kommuner med over 3 000 innbyggere foreslås grensen hevet ytterligere etter en trappetrinnmodell. For kommuner med over 100 000 innbyggere og alle fylkeskommunene innebærer dette at garantier på under 10 mill. kroner regnes som små garantier. KS støtter prinsippene i departementets forslag, om at små garantier blir sett i sammenheng med størrelsen på kommunens økonomi og derigjennom kommunenes evne til å håndtere et potensielt tap. KS er også positiv til at folketall benyttes som kriterium for å dele kommuner inn i grupper, da dette er et enkelt kriterium samtidig som det også i stor grad avspeiler størrelsen på kommunenes driftsøkonomi.

KS har ikke merknader til at bestemmelsen om garantier som kommunen stiller til egne ansattes lån ikke er videreført i forslaget til ny forskrift. Denne type garantier vil da følge de generelle reglene i forskriften.

KS konstaterer at ny kommunelov innebærer at kommuner og fylkeskommuner ved utskillelse av kommunal virksomhet og selskapetablering, ikke lenger kan stille garanti for gjeld som kommunen/fylkeskommunen tidligere har hatt ansvar for når det utskilte selskapet skal drive næringsvirksomhet. Dersom det utskilte selskapet ikke skal drive næringsvirksomhet vil kommunen/fylkeskommunen fortsatt kunne stille denne type garantier, innenfor rammen av de generelle garantireglene.

Selvkost

I dag er prinsipper for beregning av selvkost regulert gjennom statlige retningslinjer fastsatt i rundskriv H-3/14. KS støtter departementets forslag om at prinsipper for beregning blir forankret i lovgivningen gjennom en egen forskrift, og er samtidig positiv til at reglene i dagens retningslinjer som hovedprinsipp er videreført. Dette gir kommunesektoren klare og forutsigbare rammer for beregning av selvkost.

KS merker seg at forskriften kun gjelder for beregning av samlet selvkost for et tjenesteområde i kommunen. Gjennom forskriften reguleres hvilke prinsipper og hvilken metode som skal legges til grunn for beregning av det øvre taket for de samlede gebyrinntektene (samlet selvkost), så langt det ikke følger noe annet av reglene i særlov.

Kostnader ved politisk behandling

KS har i utgangspunktet ikke innvendinger til prinsippet om at kostnader til politisk behandling ikke skal inngå som en del av selvkostgrunnlaget, men etter KS' vurdering trekkes prinsippet for langt når kostnader til styre i virksomhet som er skilt ut som egne selskaper anses som politisk virksomhet, jf. høringsnotatet kapittel 4.4.

KS mener avgrensning av hva som skal anses som politisk behandling må vurderes med utgangspunktet i kommunelovens § 15-1 som fastsetter at selvkost for en tjeneste er «merkostnaden med å yte tjenesten». Organer som er opprettet med hjemmel i lov og utgjør en del av selskapets egen styringsstruktur er nødvendig for at tjenesten skal kunne leveres med den valgte organisasjonsformen, og kostnadene for slike organer vil da måtte anses som en nødvendig merkostnad knyttet til produksjon av den aktuelle tjenesten, jf. kommuneloven § 9 – 8 og lov om interkommunale selskaper § 13.

På den annen side vil organer som skal ivareta kommunens/fylkeskommunens eierskapsfunksjoner eller overordnede styring måtte knyttes til kommunens/fylkeskommunens valg om å organisere virksomheten på en nærmere bestemt måte. Slike organer, herunder representantskap i et interkommunalt aksjeselskap, generalforsamling i et aksjeselskap eller folkevalgte organer opprettet med hjemmel i kommunelovens § 5-1, vil ikke representere en nødvendig merkostnad ved å yte en tjeneste og vil således heller ikke inngå som en del av selvkostgrunnlaget.

Retting av feil i tidligere års kalkyler

I forslaget til ny forskrift legges det til grunn at oppretting av feil i tidligere års kalkyler skal skje etter en sjablongmessig tilnærming. Etter forslaget vil det ikke lenger vil være anledning til å foreta retting av tidligere års feil til ugunst for brukerne. I praksis gjennomføres dette ved at tidligere års selvkostkalkyler ikke skal korrigeres når slike feil avdekkes. Feil til gunst for brukerne skal på den annen side alltid rettes opp, gjennom at virkningen av feilen tas til inntekt i selvkostkalkylen det året den feilen rettes opp.

Den valgte tilnærmingen for retting av feil begrunnes med at kommunen er den profesjonelle part og myndighet, og således må bære all økonomisk risiko for eventuelle feil i tidligere års kalkyler. KS mener en slik tilnærming er uheldig, særlig siden det i høringsnotatet ikke er gjort noen avveining av det valgte prinsippet opp mot verken andre hensyn som ligger til grunn for selvkost eller de alminnelige rettsreglene om foreldelse av krav. KS vil i denne sammenheng vise til at det er et grunnleggende prinsipp i lovgivningen for selvkost at dagens brukere ikke skal subsidiere eller bli subsidiert av andre brukere. Selv om forslaget om å avskjære muligheten til å rette feil til ugunst for brukerne ikke fører til noen direkte kryssubsidiering mellom dagens om morgendagens brukere, vil det likevel være slik at disse brukerne ikke vil betale det samme for tilsvarende tjeneste. Samtidig vil KS påpeke at rettsreglene for foreldelse kan tilsi

at det bør være en grense for hvor langt tilbake i tid en kommune bør kunne korrigere feil til ugunst for brukerne av tjenesten.

En annen konsekvens av forslaget, som burde vært omtalt i høringsnotatet, er at kommunen kommer i den situasjon at man må finne inndekning for vesentlige feil gjennom nedprioritering av andre tjenester. Indirekte vil det da være brukere av disse tjenestene som bærer konsekvensene av feil på selvkostområdet. KS vil også peke på for tjenester der det følger av lov at tjenesten skal prises til full selvkost, og det ikke er adgang til kommunal subsidiering, vil faktisk det foreslåtte prinsippet føre til at tjenesten over en periode vil være subsidiert fra kommunens side.

En særskilt problemstilling oppstår for selvkosttjenester der brukerne i stor grad ikke er de samme fra år til år, f.eks. byggesakstjenester, oppmålingstjenester og skolefritidsordning, innebærer den foreslåtte korreksjonsmetoden at det i stor grad vil være andre brukere enn de som har betalt for mye som vil dra nytte av lavere gebyrer i framtiden. For å sikre bedre samsvar med øvrig selvkostlovgivning burde prinsippene om korrigerende av feil også ta høyde for muligheten av direkte tilbakebetaling til aktuelle brukere av for høye innkrevede gebyrer.

Dagens retningslinjer for selvkost har en mye mer balansert avveining av de ulike prinsippene som det er naturlig å vurdere ved fastsetting av prinsipper for korrigerende av tidligere års feil.

KS er dermed uenig i høringsforslaget § 9, og ber om at bestemmelsen blir erstattet med regler som tar utgangspunkt i dagens retningslinjer (rundskriv H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost).

Tidsperiode for tilbakeføring av overskudd og inndekning av underskudd for selvkosttjenester

Forskriftsforslaget viderefører løsningen i dagens veiledning (Rundskriv H-3/14) om at et overskudd eller underskudd skal tilbakeføres eller dekkes inn senest innen fem år. Kapitalkostnadene utgjør en vesentlig del av samlede kostnader innenfor enkelte selvkosttjenester, og deler av kapitalkostnadene er også knyttet til investeringer med en utnyttbar levetid som overstiger maksimal avskrivningstid. Typisk for flere av disse tjenestene er også at brukerne/abonnentene av tjenestene i stor grad er de samme fra år til år. For slike tjenester mener KS at den maksimale tiden som et overskudd eller underskudd må tilbakeføres eller dekkes inn kunne vært satt lenger enn 5 år. Dette vil heller ikke komme i konflikt med det grunnleggende prinsippet i lovgivningen for selvkost om at dagens brukere ikke skal subsidiere eller bli subsidiert av andre brukere. KS vil derfor be om at departementet ved forskriftsfastsettelsen vurderer om perioden for tilbakeføring eller inndekning av overskudd/underskudd kan forlenges utover 5 år for denne type selvkosttjenester.

KOSTRA-forskriften

Gjennom forskriften legges det opp til at regnskapsrapporteringen på sikt vil kunne forenkles ved at kommunenes og fylkeskommunenes konsoliderte regnskap kan legges til grunn for SSBs utarbeidelse av konserntall. KS har, som vi tidligere har gitt uttrykk for, forståelse for at det i en overgangsperiode er behov for en mer omfattende rapportering for å redusere risikoen for mangler i KOSTRA-statistikken. KS er også fornøyd med at departementet i høringsnotatet tydelig signaliserer at man vil holde dialog med SSB og KS om regnskapsrapporteringen, herunder lengden på overgangsperioden.

Forslag til ny KOSTRA-forskrift er slik KS vurderer det godt tilpasset den utviklingen som har skjedd på rapporteringssiden etter at dagens forskrift ble fastsatt, herunder at en rekke bestemmelser som ikke lenger anses som nødvendige ikke er videreført i det nye forskriftsforslaget.

KS har forståelse for at departementet ønsker å forskriftsfeste etablert praksis med at det er fagdepartementene som har ansvar for å fastsette innholdet i tjenesterapporteringen. KS mener samtidig at det i høringsnotatet eller i merknadene til lovbestemmelsen burde vært vist til styringsstrukturen i KOSTRA-samarbeidet, og at den foreslåtte bestemmelsen ikke er ment å skulle innebære noen vesentlige endringer i etablerte samhandlingsrutiner.

Samhandlingen mellom fagdepartementer, SSB og KS gjennom styringsstrukturen i KOSTRA har viktig for å sikre en effektiv rapportering fra kommunesektoren til statlige myndigheter. Gjennom samhandlingen har man kunnet utvikle gode omforente løsninger som er vel tilpasset kommunesektorens praktiske hverdag, selv om det hele tiden har vært klart at det er fagdepartementene som tar beslutningen om tjenesterapporteringen.

KS håper den manglende omtalen av KOSTRAS styringsstruktur ikke innebærer et ønske fra statens side om å nedprioritere dette arbeidet. KS vil med dette utgangspunktet be om at departementet klargjør at forskriftsfastsettelsen ikke er ment å innebære noen realitetsendring i samarbeidet om tjenesterapporteringen gjennom KOSTRAS styringsstruktur. I motsatt tilfelle ber KS om en redegjørelse fra departementet i forkant av at forskriften fastsettes der realitetsendringene i arbeidet med tjenesterapporteringen klargjøres.

Kommunalt rapporteringsregister (KOR)

KS har ingen merknader.

Med vennlig hilsen

Helge Eide
områdedirektør interessepolitikk

Rune Bye
avdelingsdirektør