

Innst. O. nr. 63

(2000-2001)

Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Magnhild Meltveit Kleppa om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Dokument nr. 8:33 (2000-2001)

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Vedtak til lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

I

I lov av 25. september 1992 nr. 107 gjøres følgende endringer:

§ 50 ny nr. 9 skal lyde:

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til finansiering av kjøp av aksjer til varig eie. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.

§ 50 nåværende nr. 9 blir nr. 10.

II

Denne lov trer i kraft straks.»

I Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) foreslo regjeringen en presisering av de gjeldende låneregler for kommuner og fylkeskommuner ved at lovlige langsiktige låneformål ble foreslått begrenset til «varige driftsmidler» (jf. ny § 50 nr. 1) når det gjelder kommuners egne anskaffelser. Dette medfører at lån til investeringer i aksjer i lokale naturressurser som kraftselskap, ikke lenger er et lovlig låneformål.

Forslagsstillerne påpeker at det er uheldig å ha en så streng bestemmelse at den umuliggjør låneopptak til aksjekjøp. Det er enighet om at kommunene ikke bør finansiere aksjekjøp med lån dersom aksjepostene klassifiseres som omløpsmidler. Aksjekjøp som har et annet formål enn å være en del av kommunens overskuddslikviditet, bør likevel fortsatt kunne lånefinan-

sieres. Mange kommuner er eiere i kraftmarkedet og gjennom det må de ha mulighet til å agere som andre eiere for å ivareta sine interesser. Lovendringen legger helt urimelige hindringer i vegen for kommuner og fylkeskommuner i å utøve sitt eierskap sett i forhold til andre eiere.

I dokumentet vises det til at det er viktig at kommuner og fylkeskommuner fortsatt må ha reell mulighet til å sitte som eier og utvikle eierskap i kraftsektoren.

I dag omsettes elektrisk energi fritt. Når det gjelder omsetningen av kraftverk og linjer er dette fortsatt regulert, men i praksis godkjent omsatt uten særlig store begrensninger. Med endringen i kommuneloven vedtatt i Innst. O. nr. 82 (1999-2000) er kommuner og fylkeskommuner i praksis avskåret fra å ta aktivt del i dette markedet og ivareta alle sine interesser gjennom at de nå er avskåret fra å ta opp lån til å kjøpe kraftaksjer.

Forslagsstillerne mener det er behov for å nyansere rammene som loven nå setter for låneopptak og ved det gi kommuner som eiere av kraftselskaper eller kraftaksjer en mulighet til å ivareta sine interesser på linje med andre eiere.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Berit Brørby, Odd Eriksen, Aud Gaundal, Einar Johansen og Kari Manger, fra Høyre, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg, og fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Lodve Solholm, viser til at kommuneloven § 50 åpner for at kommunen kan ta opp lån til en rekke formål, finansiering av investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk.

Flertallet viser til at ved lovendringen i 2000 skjedde det en innskjerping på ett område, lån til kjøp av aksjer. Flertallet vil understreke at årsaken til dette er at loven bør sikre en ansvarlig kommuneøkonomi. Lånefinansiert aksjekjøp vil normalt innebære en risiko som kommunene ikke bør ta.

Flertallet mener at lånefinansiering av kraftaksjer kan føre til at innbyggerne i en kommune kan påføre de neste generasjoner i kommunen en stor gjeldsbyrde, og som resultat av dette redusert tjenestetilbud.

Flertallet mener at den økonomiske risikoen for kommunene ligger i at framtidig avkastning blir lavere enn forventet.

Flertallet mener at selv om vi forutsetter at kraftbransjen som helhet vil øke i verdi, vil ikke alle kraftverk gå med overskudd i framtida.

Flertallet frykter for at konsekvensen kan være at kommunen ikke lenger vil være i stand til å ivareta primæroppgavene overfor sine innbyggere.

Flertallet viser til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til komiteen av 14. mars 2001 (vedlegg til innstillingen), hvor departementet mener at lånefinansierte kjøp av aksjer i praksis vil tilføre kommunen for stor risiko.

Flertallet viser til at departementet ikke ønsker å hindre at kommuner som har egne midler til dette, kjøper aksjer i kraftmarkedet. Forskjellen i forhold til et lånefinansiert kjøp vil imidlertid være at kommunen ikke har rente- og avdragsutgifter på et lån å ta hensyn til, og derfor er robust dersom avkastningen på aksjer uteblir.

Flertallet mener at det ikke er mulig å operasjonalisere slike skiller i lovverket, og at dette er medvirkende til at departementet fraråder å foreta de foreslåtte endringer i loven. I tillegg kommer risikoen for kommuner ved kjøp av aksjer, blant annet i kraftselskaper som er beskrevet over, som departementet vektlegger.

Flertallet vil på denne bakgrunn foreslå at forslaget i Dokument nr. 8:33 (2000-2001) ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at før behandlingen av Ot.prp nr. 43 (1999-2000) kunne kommuner og fylkeskommuner oppta lån til kjøp av aksjer. Endringen som ble vedtatt medfører at lån til investeringer i aksjer i lokale naturressurser som kraftselskap, ikke lenger er et lovlig låneformål.

Det er uheldig å ha en så streng bestemmelse at den umuliggjør låneopptak til aksjekjøp. Det er enighet om at kommunene ikke bør finansiere aksjekjøp med lån dersom aksjepostene klassifiseres som omløpsmidler. Aksjekjøp som har et annet formål enn å

være en del av kommunens overskuddslikviditet, bør likevel fortsatt kunne lånefinansieres. Mange kommuner er eiere i kraftmarkedet og gjennom det må de ha mulighet til å agere som andre eiere for å ivareta sine interesser. Lovendringen legger helt urimelige hindringer i vegen for kommuner og fylkeskommuner i å utøve sitt eierskap sett i forhold til andre eiere.

Disse medlemmer mener det er direkte feil å anta at å gi kommuner en rett til låneopptak til kraftkjøp vil føre til at kommuner vil gå til store aksjekjøp og gjennom det risikere store framtidige gjeldsbyrder og redusert tjenestetilbud. Det er ingenting som tyder på at kommunestyret landet rundt vil sette framtidig velferd overstyr for å kaste seg inn i aksjehandel de ikke har oversikt over. Tvert imot handler denne saken om å ikke frata kommunen mulighet til å ivareta innbyggernes interesser langsiktig, slik alle eiere av verdifull virksomhet både må og skal. Det er grunn til å peke på at kommuner som på et aktuelt tidspunkt har egne midler til å foreta aksjekjøp til dette formålet, kan gjøre like fatale vurderinger som de som ville være avhengig av lån, og at dette kan få negative følger. Hvis dette er grunnen, burde flertallet sette fullstendig bom for slike kjøp, uansett behov for låneopptak eller ikke.

I tillegg vil offentlig eierskap i kraftsektoren, effektiv produksjon og utnyttelse av markedet kunne gi god avkastning og basis for finansiering av offentlige tjenester.

Få bransjer er så stabile og langsiktige som drift av kraftstasjoner. Behovet for investeringer er i dagens situasjon marginal. Det dreier seg om vedlikehold av eksisterende anlegg og i begrenset grad om investeringer i nye anlegg. Når det gjelder prisene vil disse til tross for svingninger fra sesong til sesong, sannsynligvis ha en langsiktig økende tendens. Nettopp i en slik situasjon ligger det til rette for offentlige og tålmodige eiere med stabil, langsiktig høsting som mål.

Disse medlemmer vil derfor hevde at det er uhensiktsmessig å ha en så streng bestemmelse som loven nå setter og det vil hemme strategisk eierskap, frivillige tilpasninger og omsetting av kraftaksjer. Det er behov for å nyansere rammene som loven nå setter for låneopptak og ved det gi kommuner som eiere av kraftselskaper eller kraftaksjer en mulighet til å ivareta sine interesser på linje med andre eiere.

Disse medlemmer viser til at kommunal- og regionalministeren i brev til komiteen 14. mars 2001 hevder at en medvirkende årsak til at departementet fraråder de foreslåtte endringer, er at det i lovteksten er problemer med å operasjonalisere skillet mellom kjøp av kraftaksjer og kjøp av andre aksjer. Disse medlemmer ser at dette er en relevant innvending, og at forslagstillers intensjon ikke er å åpne for en generell adgang til å ta opp lån til aksjekjøp.

Disse medlemmer vil påpeke at det må være mulig å formulere en lovtekst med tilhørende forskrift som klargjør de begrensninger det er enighet om, og at dette krever en bedre lovteknisk gjennomgang enn behandlingen av saken nå har gitt rom for.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til lovendring som åpner for at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere kjøp av aksjer i kraftselskaper.»

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til lovendring som åpner for at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere kjøp av aksjer i kraftselskaper.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:33 (2000-2001) - forslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Magnhild Meltveit Kleppa om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) - bifalles ikke.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 27. mars 2001

Berit Brørby

leder

Einar Johansen

ordfører

Erna Solberg

sekretær

Vedlegg

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunalkomiteen, datert 14. mars 2001.

Dokument nr. 8:33 (2000-2001)

Jeg viser til brev av 2. februar 2001, hvor Kommunalkomiteen ber om departementets vurdering av dokument 8- forslag fra representantene Karin Andersen og Magnhild Meltveit Kleppa. Representantene har følgende forslag til ny § 50 nr.9:

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til finansiering av kjøp av aksjer til varig eie. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.

(Nåværende § 50 nr. 9 blir nr. 10)

Om forslaget

Kommuneloven § 50 åpner for at kommunen kan ta opp lån til en rekke formål; finansiering av investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. De kan videre ta opp lån til utlån til ideelle organisasjoner som står for utførelse av velferdsoppgaver som barnehager og sykehjem. Lån til utlån til næringsvirksomhet (kommersiell virksomhet) er deri-

mot forbudt. Ved lovendringen i 2000 skjedde det imidlertid en innskjerping på et område, lån til kjøp av aksjer. Årsaken til dette er at loven bør sikre en ansvarlig kommuneøkonomi, lånefinansiert aksjekjøp vil normalt innebære en risiko som kommunene ikke bør ta.

Det er her viktig å se på kommunenes oppgaver. Kommunene skal ivareta svært viktige velferdsoppgaver for sine innbyggere; som drift av skoler, banehager, eldreomsorg osv. Loven gir generell adgang til å finansiere investeringer som er nødvendige for å tilby velferdstjenester, enten dette skjer i egen regi, eller ved utlån til ideelle organisasjoner.

Å finansiere et kommunalt tiltak med lån vil alltid innebære en reduksjon i tjenestetilbudet over tid. Årsaken til dette er at kommunen må dekke betaling av lån, midler som i stedet kunne gå direkte inn i tjenestetilbudet. Lånefinansiering av kraftaksjer kan føre til at innbyggerne i en kommune kan gi neste generasjoner i kommunen en stor gjeldsbyrde og som resultat av dette redusert tjenestetilbud.

Behovet for å finansiere kjøp av aksjer med lån vil i hovedsak være knyttet til kjøp av aksjer i selskaper hvor formålet er økonomisk avkastning. Kraftselskaper som det særlig vises til i begrunnelsen for lovforslaget, er et eksempel på slike selskaper. Kommuner og fylkeskommuner oppretter også aksjeselskaper til ivaretagelse av mer ordinære kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Nødvendig aksjekapital vil i slike tilfeller utgjøre beskjedne beløp relatert til kommunens eller fylkeskommunens årlige inntekter, og behov for lånefinansiering vil derfor ikke være til stede. Som følge av at slike selskaper kommuner/fylkeskommuner oppretter til ivaretagelse av mer ordinære forvaltningsoppgaver normalt ikke drives med økonomisk overskudd for øye, vil markedsprisen på aksjene være svært lav. Lånefinansiering er dermed lite aktuelt også ved omsetning av slike aksjer.

Når det gjelder aksjer i selskaper som driver med økonomisk overskudd for øye, vil forholdet være at framtidig forventet avkastning på aksjene er regnet inn i prisen på aksjene. Forventninger om økte priser i det markedet selskapet opererer, vil dermed være innberegnet i prisen på aksjene. Selv om aksjene vil gi en årlig avkastning må dette ses i forhold til de årlige lånekostnader (renter og avdrag). Den økonomiske risikoen for kommunene ligger i at framtidig avkastning blir lavere enn forventet. De årlige lånekostnader vil da overstige avkastningen med den følge at det må skjæres på andre utgifter. Ved store lånebeløp kan bortfall av årlig avkastning på aksjene innebære betydelige nedskjæringer.

Kraftmarkedet ble i 1990 deregulert og det skjer nå en restrukturering hvor kommune-, fylke- og landegrensler blir uten betydning. Kraftselskapene drives med økonomisk overskudd for øye. Som følge av dette vil det ikke være mulig å si noe om de langsiktige tendensene i kraftbransjen. Selv om vi forutsetter at kraftbransjen som helhet vil øke i verdi, vil ikke alle kraftverk gå med overskudd i framtiden. Nasjonal og internasjonal konkurranse, endringer i rammevilkår eller andre mer uforutsette årsaker kan føre til at aksjene får liten eller ingen verdi. Konsekvensen kan

være at kommunen ikke lenger vil være i stand til å ivareta primær oppgavene overfor sine innbyggere.

Kommunelovens regler om økonomisk forvaltning bør bidra til en sunn og god økonomistyring i kommunene. Med en god økonomisk styring vil kommunene sikre et stabilt velferdstilbud på kort og lang sikt. Departementet mener at lånefinansierte kjøp av aksjer i praksis vil tilføre kommunen for stor risiko.

Departementet ønsker ikke å hindre at kommuner som har egne midler til dette, kjøper aksjer i kraftmarkedet. Forskjellen i forhold til et lånefinansiert kjøp vil imidlertid være at kommunen ikke har rente- og avdragsutgifter på et lån å ta hensyn til, og derfor er robust dersom avkastningen på aksjer uteblir.

Lovteknikk:

Kommuneloven angir lovlige låneformål. Det foreslås i forslaget at lån til kjøp av aksjer skal være tillatt dersom det skjer til «varig eie». Dermed knyttes lovligheten av et låneopptak til framtidige disposisjoner, eller rettere sagt begrensninger i disposisjoner. Etter vår mening vil forslaget etter sin ordlyd hindre kommuner fra å selge aksjer dersom de opprinnelig ble finansiert ved opptak av lån. En slik oppbinding av framtidige kommunestyre anses uheldig og det er tvilsomt om en slik sterk binding er mulig innenfor gjeldende lov. Ved en evt. lovendring bør det derfor vurderes å ta bort formuleringen «til varig eie». Det vil antakelig være tilstrekkelig å stille krav om at tiltaket skal være ført opp i budsjettet, jf. forslaget annet punktum, for å skille kjøpet fra ordinær forvaltning av overskuddslikviditet. På den annen side vil en ut fra lovteksten ikke kunne skille mellom kjøp av aksjer i et kraftselskap og kjøp av aksjer i et hvilket som helt selskap som er notert på norske eller utenlandske børser. At det ikke er mulig å operasjonalisere slike skiller i lovverket, er medvirkende til at departementet fraråder å foreta de foreslåtte endringer i loven. I tillegg kommer den risiko for kommuner ved kjøp av aksjer blant annet i kraftselskaper som er beskrevet over, som departementet vektlegger.