

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

09. august 2019

HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL NYE FORSKRIFTER TIL ØKONOMIBESTEMMELSENE I KOMMUNELOVEN

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev av 4. april 2019 om høring av nye forskrifter til økonomibestemmelsene i kommuneloven.

Kommunalbanken AS er et kredittforetak med konsesjon etter finansforetaksloven som eies 100 % av staten ved kommunal- og moderniseringsdepartementet, og som har som vedtektsfestet formål å yte lån til kommunal sektor samt til andre som utfører kommunale oppgaver mot kommunal garanti.

Kommunalbanken vil i det følgende utelukkende gi kommentarer og innspill til høringsforslaget til forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier.

Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier

Innhold

Kommunalbanken er overordnet positiv til at det stilles krav til innholdet i vedtak om garantier. De nye innholdskravene vil forenkle arbeidet for långiver med å kontrollere at fremlagt garanti er stilt til formålet som det søkes lån til. Det vil også gjøre det enklere å vurdere hvilke rammer som er satt for avgitt garanti.

Departementet har i tillegg foreslått å stille krav om at garantivedtak skal angi hvilke rettigheter kommunen sikrer seg for å kunne dekke et tap ved innfrielse av garantien. For långiver er det generelt problematisk med garantivedtak som inneholder forbehold og forutsetninger som foreslått. Dersom slike forbehold må oppfattes som gyldighetsforutsetninger for avgitt garanti, vil långiver måtte kontrollere at forutsetningene er oppfylt før lån innvilges. Enkelte forbehold som stilles i garantivedtakene vil långiver imidlertid ikke kunne kontrollere oppfyllelsen av fordi forholdet ikke kan oppfylles på tidspunktet for lånesøknaden. Dette gjelder eksempelvis forbehold om pantesikring og forbehold knyttet til at momskompensasjon og spillemidler skal brukes til nedbetaling av lån som er en forutsetning som går igjen.

For å unngå tvil som medfører administrative byrder for både långiver og låntaker ved at långiver setter som krav for innvilgelse av lån at det innhentes nytt forbeholdsfritt garantivedtak foreslår vi at det forskriftsfestes en plikt til at garantivedtak angir hvem som er adressat for forbeholdet. Videre at det forskriftsfestes at långiver kan legge til grunn at forbehold adressert til låntaker ikke vil få betydning for långivers juridiske posisjon. Alternativt kan det forskriftsfestes at forbehold i garantivedtak ikke får gyldighetsvirkninger overfor långiver med mindre det er presisert eksplisitt i vedtaket at forbeholdet er ment å skulle ha slik virkning.

Godkjenning

Departementet har foreslått å heve grensen for godkjenning av garantier for små beløp ved å innføre en trappetrinnsmodell. Beløpsgrensen for godkjenning vil etter forslaget variere etter innbyggertallet i kommunen, fra NOK 800 000 i kommuner med opp til 3 000 innbyggere til NOK 10 000 000 i kommuner med mer enn 100 000 innbyggere og fylkeskommuner.

Økningen kommer på spissen ved at den nye lovens system innebærer at garantitilsagn for små beløp ikke er gyldig hvis mottakeren av garantien forstod eller burde forstått at garantien er i strid med forbudet mot kausjon som innebærer en vesentlig økonomisk risiko eller forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet.

Hvorvidt en kausjon vil innebære en vesentlig økonomisk risiko beror på en skjønnsmessig vurdering hvor de sentrale momentene er sannsynlighet for tap, størrelsen på det potensielle tapet og kommunens evne til å håndtere det potensielle tapet jf. Prop. 46 L s. 229.

Hensikten med garantisystemet er at kommunen skal kunne bidra til realisering av lokalpolitiske tiltak som kommunen har interesse i ved at låntaker kan lene seg på kredittverdigheten til kommunen. Kommunal garanti kan slik også redusere finansieringskostnadene for den som driver et tiltak som kommunen har interesse av. Kriteriene departementet oppstiller innebærer at låntakers kredittverdighet likevel vil være avgjørende for vurderingen av om en låneforespørsel vil innebære vesentlig økonomisk risiko. Dette er både selvmotsigende og lite hensiktsmessig.

Slik forslaget er utformet flyttes både risiko og administrasjonsbyrde fra departementet og garantist over til långiver. Långivere vil neppe uten videre aksepterer slik risikooverføring og økt administrativ byrde uten økt vederlag. Dersom forslaget blir stående vil det også innebære økt risiko for avslag på lånesøknad for «små» beløp mot garantier, noe som særlig vil ramme låntakere som ikke driver næringsvirksomhet, og som derfor basert på normale kredittvurderingskriterier ofte vil ha for svak økonomi til å få innvilget finansiering uten å «låne» en kommunes kredittverdighet, eller som bare kan oppnå finansiering på egenhånd med svært høye rentepåslag. Typiske eksempler vil være mindre idrettslag og idealistiske foreninger med beskjedent inntektsgrunnlag og egenkapital. Kommunalbanken mener derfor at en eventuell grense for godkjenning bør settes på et nivå hvor långiver uten videre kan legge til grunn at garantien ikke vil innebære en vesentlig økonomisk risiko.

Kommunalbanken ser i relasjon til vurderingen av garantier for «små» beløp også betydelige konseptuelle utfordringer med å operasjonalisere et kredittjuridisk kriterium for når garantier for «små» beløp vil utfordre en kommunes evne til å håndtere det eventuelle tapet. Kommunalbanken viser til at systemet for kommunal finansiering forutsetter at selv de svakeste kommunene har svært høy kredittverdighet, og at ROBEK-systemet bl.a. har som formål å sikre dette. Det vil innebære en vesentlig omlegging for långivere til sektoren om visse kredittprosesser istedenfor kommunens kredittverdighet skal baseres på kvalitative konsekvenser av en garantiinnfrielse for kommunens tjenestetilbud mv. Dersom kommunens økonomiske situasjon ev. skal tillegges selvstendig betydning for vurderingen av garantier for «små» beløp så mener Kommunalbanken at det ville være mer hensiktsmessig å pålegge ROBEK-kommuner å få statlig godkjenning for garantier uavhengig av garantibeløp, og tydeliggjøre at långivere for øvrig kan legge til grunn at andre kommuner må kunne forutsettes å ha økonomi til å avgi garantier for «små» beløp uten at et tap vil innebære konsekvenser av betydning.

Når det gjelder vurderingen av hvorvidt subjektet det garanteres for utøver næringsvirksomhet, beror også dette på en konkret og tidvis krevende helhetsvurdering. For å lette långivers administrative byrde foreslår Kommunalbanken at departementet forskriftsfester en plikt for kommunestyret til å innta i garantivedtaket en klar henvisning til relevant dokumentasjon for vurderingen av om subjektet det garanteres for driver næringsvirksomhet.

For øvrig forstår Kommunalbanken loven slik at den oppstiller krav til hvilke garantier som må godkjennes for å være gyldige, men at unntaksløsningen ikke er til hinder for at en garantist kan søke departementet om frivillig godkjenning av garanti som er under terskelen for pliktig godkjenning. For å legge til rette for at en slik løsning kan benyttes ved behov, og særlig dersom merknadene ovenfor ikke tas til følge, mener Kommunalbanken at garantiforskriften § 2 første ledd bokst. f bør endres til å lyde som følger:

« f) om vedtaket må godkjennes av departementet etter kommuneloven § 14-19 første ledd for at vedtaket skal bli gyldig, eller om vedtaket er unntatt fra kravet om godkjenning etter kommuneloven § 14-19 andre ledd, samt i tilfelle om det eventuelt vil bli søkt om godkjenning på frivillig basis.»

Garantiforskriften § 2 siste ledd bør tilsvarende endres som følger:

«Ved garantier som ikke er eller vil bli godkjent av departementet, unntatt fra kravet om godkjenning, skal vedtaket også angi at garantien ikke er gyldig hvis mottakeren av garantien forsto eller burde ha forstått at garantien er i strid med kommuneloven § 14-19 første ledd første punktum.

Med vennlig hilsen

Kommunalbanken AS