

Til lovforslag nr. L 116. Betænkning afgivet af kommunaludvalget den 3. maj 1984

Betænkning

over

Forslag til lov om bunden opsparing for visse amtskommuner i 1984

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til indenrigsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Udvalget har modtaget mundtlig og/eller skriftlig henvendelse fra:

Amtsrådsforeningen i Danmark,
Frederiksborg Amtsråd,
Københavns amtskommune,
Ringkøbing amtskommune og
Viborg amtskommune.

Udvalget har endvidere gennem indenrigsministeriet modtaget udtalelser over lovforslaget fra amtsborgmesteren i Roskilde.

Nogle af disse henvendelser og indenrigsministerens kommentarer hertil er optrykt som bilag til betænkningen.

Der er af et mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til bemærkningerne.

Herefter indstiller et *flertal* (det konservative folkepartis, venstre, det radikale venstres, kristeligt folkepartis og de frie demokraters medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* (socialdemokratiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet har imidlertid ment at måtte stille ændringsforslag for at afbøde de værste urimeligheder ved lovforslaget og for at fjerne strafelementet over for amtskommunerne.

Et *andet mindretal* (socialistisk folkepartis medlemmer af udvalget) kan ikke medvirke til dette lovforslags gennemførelse og indstil-

ler lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallets indstilling skal ses bl.a. på baggrund af det absurde, der ligger i, at indenrigsministeren for at straffe de amtsråd, som ikke har fulgt regeringens henstilling om at spare, nu vil straffe skatteborgerne ved at lade dem betale en bunden opsparing på i alt ca. 400 mill. kr.

Mindretallet er enigt med de amtsråd, der skriftligt over for udvalget har fremført, at dette lovforslag er et kraftigt indgreb mod det kommunale selvstyre, og tilslutter sig derfor ændringsforslaget under nr. 2.

Ændringsforslag

Af et *mindretal* (Hanne Andersen (S), Erenbjerg (S), Egon Jensen (S), Lerke (S), Henning Rasmussen (S) og Taanquist (S)):

Til § 1

1) I *stk. 1* ændres »statskassen« til: »Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning«.

Af et *mindretal* (Hanne Andersen (S), Erenbjerg (S), Egon Jensen (S), Lerke (S), Henning Rasmussen (S), Taanquist (S), Ager-schou (SF) og Tommy Dinesen (SF)):

2) I *stk. 1* ændres »86,6« til: »1,6« og »46,2« til: »1,9«.

Af *mindretallet* under nr. 1:

3) *Stk. 2* udgår, og i stedet indsættes:

»Stk. 2. De indbetalte beløb tilbagebetales i året 1986 med tillæg af en årlig rente på 10 pct.

Stk. 3. Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning udsteder til de i stk. 1 nævnte amtskommuner et bevis, der angiver størrelsen af det indbetalte beløb, rentefod og tilbagebetalingstidspunkt.«

4) Efter stk. 2 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 01. Det i stk. 1 nævnte beløb kan udbetales helt eller delvis ved deponering af børsnoterede værdipapirer. Værdien af disse fastsættes på grundlag af kursen på deponeringstidspunktet.«

Bemærkninger

Til nr. 1 og 3

Ved ændringsforslagene forrentes og tilbagebetales den bundne amtskommunale opsparring på tilsvarende måde som den binding af den kommunale likviditet, indenrigs-

ministeren har foreslået ved lovforslag nr. L 119 om etårig binding af primærkommunal overskudslikviditet.

Til nr. 2

Ved ændringsforslaget får Københavns amtskommune mulighed for at gennemføre den planlagte afvikling af udlandsgælden. Endvidere får Roskilde amtskommune mulighed for fortsat at bevare den fond, amtskommunen oprettede med henblik på at finansiere Køge Bugt sygehus, en opsparring, der fandt sted på baggrund af en henstilling fra den daværende indenrigsminister for at undgå låneoptagelse.

Til nr. 4

Ændringsforslaget skal forhindre, at en række kommuner skal sælge obligationer for at kunne udbetale deponeringsbeløbet kontant. Samtidig undgås et større udbud af obligationer med de virkninger for kurserne, som det kan give anledning til.

Karen Højte Jensen (KF) nfm. Flemming Jensen (KF) Lizzie Lichtenberg (KF)

Lis Aaltonen (KF) Svend Heiselberg (V) Bente Nielsen (V) Maisted (FD)

Steffensen (KrF) Hanne Andersen (S) Erenbjerg (S) Egon Jensen (S) Lerke (S)

Henning Rasmussen (S) fmd. Taanquist (S) Agerschou (SF) Tommy Dinesen (SF)

Ole Vig Jensen (RV)

Partierne CD, FP og VS havde ikke medlemmer i udvalget.

KØBENHAVNS AMTSKOMMUNE

Bilag 1

Den 9. april 1984

Henvendelse fra Københavns amtskommune og indenrigsministerens kommentarer hertil

Til folketingets kommunaludvalg

Det foreliggende lovforslag vedrørende bunden opsparing for amtskommunerne i 1984 indebærer, at Københavns amtskommune skal indbetale 87 mill. kr. i 1984, der – uden renter på omkring 10 mill. kr. – betales tilbage igennem årene 1985, 1986 og 1987. Sigtet med lovforslaget er at »straffe« de amtskommuner, der efter indenrigsministeriets opfattelse ikke overholdt henstillingen om uændret skat i 1984. Amtsrådsforeningen har givet bemærkninger til lovforslaget og har senest fulgt disse op med en udtalelse til udvalget. Amtskommunen kan tilslutte sig bemærkningerne og udtalelsen, men ønsker at udbyde og udvide disse på områder, der har særlig betydning for Københavns amtskommune.

Det drejer sig om følgende:

- amtsrådets ret til at hæve skatten i 1984 for at dække »skævdelingstabet« i forbindelse med reduktionen af bloktilskuddene med 550 mill. kr.
- amtsrådets mulighed for at gennemføre et program for afvikling af udlandsgæld, der bl.a. indebærer, at der i afviklingsperioden etableres en »fond«, adskilt fra kassebeholdningen, der år for år til- og fraføres skattemidler med henblik på en jævn påvirkning af skatteprocenten.

Skævdelingstab

I skattehenstillingen af 7. marts 1983 overlades det til Amtsrådsforeningens budgetvejledning at foretage den fornødne uddybning af henstillingens indhold og betydning for den enkelte amtskommune. Her anføres direkte, at den enkelte amtskommune ved fastsættelsen af skatteprocenten for 1984 kan tage hensyn til »virkningerne af forskelle i fordelingen af reduktionen af de generelle tilskud og fordelingen af de foreslåede besparelser.«

Dette har Amtsrådsforeningen gjort gældende i bemærkningerne til lovforslaget vedrørende bunden opsparing, men indenrigsministeriet har i sine bemærkninger henvist til, at der her var tale om »den bloktilskudsreduktion, der var ledsaget af forslag til besparelsesrammer på 900 mill. kr., men som ikke blev gennemført.«

Amtskommunen kan ikke acceptere dette. Bloktilskudsreduktionen på 1500 mill. kr. blev ganske vist efter udsendelsen af budgetvejledningen nedsat til 550 mill. kr., men det medførte kun, at hovedstadsamtskommunerens skævdelingstab blev mindre, ikke at det forsvandt. Hverken indenrigsministeriet eller Amtsrådsforeningen har ved underretningen af amtskommunerne om den endelige nedsættelse på 550 mill. kr. eller ved senere budgetmeddelelser ændret budgetvejledningen på dette punkt, og amtsrådet har derfor med rette kunnet træffe sine budgetmæssige dispositioner i overensstemmelse med den udsendte vejledning.

Amtskommunens skævdelingstab kan opgøres til 30 mill. kr.

Afvikling af udlandsgæld

I skattehenstillingen og i Amtsrådsforeningens budgetvejledning anføres, at den enkelte amtskommune ved fastsættelsen af skatteprocenten for 1984 kan tage hensyn til »virkningerne af ændringer i likviditetspolitikken.«

Amtsrådet må i den forbindelse tage afstand fra den sammenblanding af programmet for afvikling af udlandsgælden og den almindelige likviditetspolitik, der finder sted i lovforslaget, og som har medført, at det beløb, der skal indbetales, er hævet fra 13 mill. kr. til 87 mill. kr.

Som den eneste af landets amtskommuner har Københavns amtskommune en betydelig udlandsgæld, ved udgangen af 1982 på 1,5 mia kr., optaget i årene op til og med 1974. Gennem årene har amtskommunen ved flere lejligheder forhandlet med indenrigsministe-

riet om et program for afviklingen af udlandsgælden, der gav en jævn påvirkning af skatteprocenten fra år til år. I det senest forhandlede program sker skatteudjævningen ved at foretage en større eller mindre genbelåning år for år, alt efter om større eller mindre dele af de eksisterende lån forfalder, idet der under alle omstændigheder har skullet ske skattefinansiering af en del af låneafdragene, svarende til for tiden 0,1 skatteprocent.

Under hensyn til det høje renteniveau og de kraftige kursstigninger besluttede amtsrådet i september 1982 ved vedtagelsen af budget 1983 – og altså mere end ½ år før regeringens henstilling vedrørende 1984 budgettet fremkom – et nyt program for afviklingen af udlandsgælden, der stilede mod en hurtigere afvikling. Dette var i øvrigt i overensstemmelse med indenrigsministeriets tilkendegivelser under de nævnte forhandlinger og blev opfattet som værende i tråd med regeringens overordnede økonomiske politik. Et mindretal på 12 (C, Y, K og Z) stemte imod og ønskede det gamle program med genbelåning fortsat.

Det nye program skulle sikre en hurtigere afvikling af udlandsgælden og skulle samtidig gennem etablering af en »fond«, adskilt fra kassen, sikre den fornødne skatteudjævning.

Det nye program forudsatte, at amtskommunen i 1983, 1984 og 1985 opkrævede 0,2 procent mere i skat end efter det gamle program, men ville til gengæld medføre, at udlandsgælden i 1992 ville være helt afviklet i stedet for kun at være nedbragt til knap 1 mia kr.

Efter fremkomsten af lovforslaget vedrørende bunden opsparing er der fra amtsborgmesterens side – uden held – rettet henvendelse

til finansministeren for at skabe forståelse for amtsrådets ønske om hurtig afvikling af udlandsgælden.

Indenrigsministeriet har i sin vurdering af den amtskommunale økonomi i 1985 direkte forudsat, at Københavns amtskommune optager lån på 140 mill. kr. Denne vurdering af den amtskommunale likviditet i 1985 er også lagt til grund fra regeringens side i de afsluttende forhandlinger i kommunekontaktudvalget og er derfor en del af grundlaget for fremsættelsen af de forskellige kommunaløkonomiske lovforslag vedrørende bloktilskuddets størrelse og regulering, bunden opsparing m.v.

Herved er amtskommunen dels tvunget til at anvende så godt som hele »fonden« på omkring 90 mill. kr. (inkl. renter) til indbetaling af den bundne opsparing på 87 mill. kr. i efteråret 1984, dels tvunget til at foretage genbelåning på 140 mill. kr. i løbet af 1985, således at amtskommunens nye program for hurtig afvikling af udlandsgælden er slået i stykker. I øvrigt er det amtskommunen ubekendt, hvorledes beløbet 140 mill. kr. fremkommer – efter det med indenrigsministeriet tidligere aftalte afviklingsprogram skulle lånebeløbet i 1985 andrage godt 190 mill. kr.

Amtskommunen må fastholde, at der ikke ud fra en generel henstilling til amtskommunerne vedrørende likviditetspolitikken med nogen rimelighed kan ske den inddragelse af amtskommunens lånefond, som finder sted i lovforslaget, og som intet har at gøre med det stop for aktivitetsstigninger, som det angiveligt er regeringens ønske at opnå gennem indgrebene i den (amts)kommunale økonomi.

Amtsrådet skal anmode om foretræde for udvalget ved amtsborgmesteren og nogle medlemmer af amtsrådets økonomiudvalg.

Med venlig hilsen

PER KAALUND

/ J. B. Pileborg

INDENRIGSMINISTERIET

Christiansborg Slotsplads 1

1218 K

København, den 24. april 1984

Folketingets kommunaludvalg

Amtsrådet kan tilslutte sig de bemærkninger og udtalelser, som er fremført af Amtsrådsforeningen i Danmark (jfr. lovforslagets bilag 3 og skrivelse til folketingets kommunaludvalg af 29. marts 1984), men ønsker at udbyde og udvide disse på områder, der har særlig betydning for Københavns amtskommune.

Indenrigsministeriets kommentarer til amtsrådsforeningens bemærkninger og udtalelser over L 116 er indeholdt i punkt 4 i lovforslagets bemærkninger og indenrigsministeriets kommentarer af 6. april 1984, hvortil der henvises.

Hvad angår de af Københavns amtskommune specifikt anførte forhold vedrørende »skævdelingstab« og amtskommunens afvikling af udlandsgælden bemærkes, følgende:

Som det fremgår af amtsrådets skrivelse, var amtsrådsforeningens budgetvejledning af 30. marts 1983 vedrørende budgetåret 1984 udarbejdet på et tidspunkt, hvor bloktilskudsreduktionen for 1984 var foreslået fastsat til 1.500 mill. kr. for den amtskommunale bloktilskudspulje. Dette forslag til bloktilskudsreduktion skønnedes at nødvendiggøre amtskommunale besparelser på i alt 900 mill. kr., hvis skattehenstillingen skulle overholdes. Efter ønske fra amtsrådsforeningen angav indenrigsministeriet en fordeling af dette besparelsesbehov på de enkelte udgiftsområder. Hensigten hermed var at anvise amtskommunale besparelsesmuligheder for derved at muliggøre en overholdelse af henstillingen om uændret skat for amtskommunerne under ét.

Bloktilskudsreduktionen blev imidlertid kun på 550 mill. kr., og dermed bortfaldt også grundlaget for den ledsagende besparelsesramme. Herefter forekommer det ikke længere relevant at foretage en sammenligning mellem, hvad den enkelte amtskommune ville have fået i mindre bloktilskud, og

hvad besparelsesrammen tilsvarende ville have medført af besparelser i den enkelte amtskommune. Det er derfor mig ubekendt, hvordan en opgørelse, som her foretaget af Københavns amtskommune på 30 mill. kr., kan foretages.

Det kan oplyses, at der ved beregningerne af de enkelte amtskommuners bundne opsparing i 1984 er taget hensyn til virkningerne af ændringer i likviditetspolitikken. Københavns amtsråd synes at være enig i den korrektion af udskrivningsprocenten for 1984, der herved er foretaget. Blot fremføres det, at den »fond«, der er oprettet til afviklingen af udlandsgælden i Københavns amtskommune, ikke burde være medtaget i opgørelsen af de likvide aktiver.

Hertil bemærkes, at budget- og regnskabsystemet ikke giver mulighed for at opdele kassebeholdningen i flere dele efter den påtænkte anvendelse af midlerne, bl.a. fordi en sådan opdeling under alle omstændigheder ikke ville være bindende for kommunalbestyrelsen/amtsrådet.

Der eksisterer således ikke noget regnskabsmæssigt grundlag for at udskille særlige formålsbestemte fonde. En ensartet opgørelse af de likvide aktiver kan derfor kun gøres på den i lovforslaget foretagne måde. I den forbindelse skal det fremhæves, at en alternativ opgørelse, hvor sådanne »fonde« blev holdt uden for opgørelsen, ville medføre, at de amtskommuner, som opgør de likvide aktiver i henhold til reglerne i det autoriserede budget- og regnskabssystem, ville skulle bidrage med relativt mere til den samlede bundne opsparing, også selvom de måtte have lige så specifikke målsætninger for deres likviditetsopbygning.

Det kan oplyses, at det ikke er indenrigsministeriets opfattelse, at det er en forudsætning for, at amtskommunerne kan holde uændret aktivitet ved uændret skat, at Københavns amtskommune optager lån i 1985. Derimod har regeringen tilkendegivet, at

amtskommunerne under ét kan have et likviditetsforbrug på 200 mill. kr. i 1985.

Jeg finder således ikke, at de fremførte særlige forhold vedrørende Københavns

amtskommune giver anledning til at ændre det beregningsgrundlag, som er anført i bilag 1 og bilag 2 til lovforslaget.

AMTSBORGMESTEREN

Roskilde

Den 14. december 1983

Bilag 2

Henvendelse fra amtsborgmesteren i Roskilde og
indenrigsministerens kommentarer hertil

Indenrigsministeren

På mødet i kommunekontaktudvalget den 12. december 1983 blev det oplyst, at der i finansloven for 1984 vil blive pålagt amtskommunerne en bunden opsparing på ca. 300 mill. kr., der skal indbetales til statskassen den 1. november 1984.

Der er ikke fremkommet nogen nærmere redegørelse for, efter hvilke kriterier dette opsparingsbeløb er fordelt mellem amtskommunerne, men det forlyder, at Roskilde amtskommune skal indbetale 61 mill. kr.,

Mill. kr.	1983	1984	1985	1986	1987
Sygehusfond	200,7	245,0	256,7	191,1	89,7
Øvrige kassebeholdning	80,9	80,9	80,9	80,9	80,9
Ialt	281,6	325,9	337,6	272,0	160,6

Amtsrådet er naturligvis bekendt med, at sygehusfondens midler efter budget- og regnskabssystemet indgår i amtskommunens kassebeholdning, men man må anse det for aldeles uacceptabelt, at der ikke ved beregning af den bundne opsparing ses bort fra fondens midler.

Det beløb, der siden 1980 er opsparet i sygehusfonden, er alene et udtryk for, at amtsrådet – i overensstemmelse med den vedtagne finansieringsplan for byggeriet – udligner udgifterne for skatteyderne gennem hele byggeperioden. Der kan i denne forbindelse henvises til, at indenrigsministeriet i skrivelse af 1. august 1980 har udtalt, at ministeriet er opmærksom på, »at det kan være nødvendigt for amtsrådet allerede i de kommende år at foretage en vis forøgelse af amtskommunens udskrivningsprocent med henblik på opsparing af midler til finansiering af byggeriet . . . Man skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at den nuværende

eller mere end 20 pct. af det samlede beløb, og at fordelingen er foretaget på grundlag af en opgørelse af amtskommunernes likvide kapital.

I den anledning skal jeg henlede opmærksomheden på, at der i Roskilde amtskommunes kassebeholdning indgår et beløb, der er opkrævet til finansiering af det påbegyndte sygehusbyggeri ved Køge.

Amtskommunens kassebeholdning kan opgøres således ved årets udgang i henhold til budgettet for 1984:

udformning af begrænsningen af det kommunale likviditetsforbrug netop tager sigte på at åbne mulighed for opsparing til finansiering af senere særligt store anlægsudgifter.«

Det må anses for urimeligt, at der ikke ses bort fra sygehusfondens midler, når amtskommunens kassebeholdning pr. indbygger gøres op, idet der i realiteten – med indenrigsministeriets godkendelse – er disponeret over fondens midler, ved at byggeriet er sat i gang. Hvis der ses bort fra sygehusfonden, udgør kassebeholdningen ved udgangen af 1984 godt 80 mill. kr., eller temmelig præcis det beløb på 390 kr. pr. indbygger, der efter forslaget er minimum.

Som det fremgår af foranstående, synes grundlaget for, at den bundne opsparing får helt specielt alvorlige følger for Roskilde amtskommune alene at være, at amtsrådet siden 1980 – med indenrigsministeriets udtrykkelige godkendelse – har ønsket at fast-

holde en langsigtet finansieringsplan for sygehusbyggeriet.

Jeg må opfatte det som et aldeles ubegrun-

det indgreb mod forsøg på anvarsbevidst planlægning, hvis fordelingen af den bundne opsparing foretages som anført.

Med venlig hilsen

SVEND JØRGENSEN
amtsborgmester

INDENRIGSMINISTERIET

København, den 13. marts 1984

I anledning af skrivelse af 14. december 1983 skal jeg oplyse, at regeringen – som følge af amtskommunernes manglende opfyldelse af regeringens skattehenstilling – har fremsat et lovforslag, hvorefter det pålægges amtskommunerne den 1. november 1984 at indbetale et beløb som bunden opsparing til staten på i alt 392,5 mill. kr. For at sikre, at den bundne opsparing ikke griber ind i de vedtagne budgetter, indbetales der ikke beløb, der ville bringe den pågældende amtskommunes budgetterede likviditet ultimo 1984 ned under 390 kr. pr. indbygger, og den bundne opsparing kan højst udgøre 225 kr. pr. indbygger.

Roskilde amtskommune vil herefter skulle indbetale et beløb på 46,2 mill. kr. den 1.

november 1984. Det bemærkes, at dette beløb udgør under halvdelen af provenuet fra amtskommunens manglende hensyntagen til det frivillige budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne.

Der er i skrivelsen redegjort for amtskommunens kassebeholdning ultimo 1983–87, herunder den »sygehusfond«, som amtskommunen har oprettet. Den bundne opsparing tilbagebetales i 36 månedlige rater i årene 1985–87 og vil ultimo 1985 og ultimo 1986 udgøre henholdsvis 30,8 mill. kr. og 15,4 mill. kr. Den bundne opsparing vil være fuldt tilbagebetalt til amtskommunen ved udgangen af 1987 og vil kun indebære en meget begrænset reduktion af den såkaldte »sygehusfond«.

Med venlig hilsen

BRITTA SCHALL HOLBERG