

Lovforslag nr. L 190. Fremsat den 20. februar 1986 af Henning Rasmussen (S), Hanne Andersen (S), Bakholt (S), Dorte Bennedsen (S), Tove Lindbo Larsen (S), Lerke (S), Stavad (S) og Taanquist (S)

Forslag

til

Lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om tilskud til kommuner og amtskommuner

(Begrænsning af indgrebet i de kommunale budgetter for 1986)

§ 1

I lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, jfr. lovekendtgørelse nr. 348 af 16. juli 1985, som ændret ved § 1 i lov nr. 580 af 19. december 1985, foretages følgende ændringer:

1. I § 10, stk. 13, 1. pkt., indsættes efter »1984« ordene: »med mere end 950 mill. kr.«

2. I § 10, stk. 15, indsættes som 2. pkt.:

»Ved fordelingen tages der dog hensyn til udviklingen i befolkningstallet og til andre påvirkninger af udgiftsgrundlaget, som den enkelte kommune ikke kan ændre på kortere sigt.«

3. I § 10 a, stk. 1, indsættes som 2. pkt.:

»Endvidere undtages investeringer i varme-, el- og vandforsyningsanlæg, bevillinger til bygge- og anlægsarbejder, hvortil staten eller EF yder særlige tilskud, bevillinger til byggeri og anlæg, som DSB og andre statslige myndigheder udfører for kommunerne, bevillinger til projektering og anden forberedelse af bygge- og anlægsvirksomhed i 1987 og senere år samt udgifter til driftsmateriel, der traditionelt anskaffes over anlægskonti.«

4. § 10 a, stk. 2, 2. pkt., affattes således:

»Ved den foreløbige afregning indbetaler den enkelte kommune senest 1. juni 1986 10

pct. af den del af den enkelte kommunes budgetterede anlægsudgifter, bortset fra anlægsudgifterne vedrørende miljøforanstaltninger, sanering og byfornyelse, i 1986 for hvilke der ikke inden 4. december 1985 er indgået bindende kontrakt.«

5. I § 10 a, stk. 2, 3. pkt., og i § 17 a, stk. 2, 3. pkt., ændres »1. april 1986« til: »1. juni 1986«.

6. I § 17, stk. 13, 1. pkt., indsættes efter »1984« ordene: »med mere end 490 mill. kr.«

7. I § 17, stk. 15, indsættes som 2. pkt.:

»Ved fordelingen tages der dog hensyn til udviklingen i befolkningstallet og til andre påvirkninger af udgiftsgrundlaget, som den enkelte amtskommune ikke kan påvirke på kortere sigt.«

8. I § 17 a, stk. 1, indsættes som 2. pkt.:

»Endvidere undtages investeringer til forbedring af de tidligere statsgymnasiers bygninger, i varme-, el- og vandforsyningsanlæg, bevillinger til bygge- og anlægsarbejder, hvortil staten eller EF yder særlige tilskud, bevillinger til byggeri og anlæg, som DSB og andre statslige myndigheder udfører for amtskommunerne, bevillinger til projektering og anden forberedelse af bygge- og anlægsvirksomhed i 1987 og senere år, samt udgif-

ter til driftsmateriel, der traditionelt anskaffes over anlægskonti.«

9. § 17 a, stk. 2, 2. pkt., affattes således:

»Ved den foreløbige afregning indbetaler den enkelte amtskommune senest 1. juni 1986 10 pct. af den del af den enkelte amtskommunes budgetterede anlægsudgifter, bortset fra anlægsudgifter vedrørende miljøforanstaltninger, sanering og byfornyelse, i 1986, for hvilke der ikke inden 4. december 1985 er indgået bindende kontrakt.«

§ 2

I lov nr. 270 af 8. juni 1977 om hovedstadsområdets kollektive personbefordring, som senest ændret ved § 2 i lov nr. 580 af 19. december 1985, foretages følgende ændringer:

1. I § 10, stk. 5, indsættes som 2. pkt.:

I den således opgjorte tilskudsnedsettelse foretages dog fradrag med et beløb svarende til en eventuel mindreindtægt i forhold til de budgetterede takstindtægter i 1986.«

2. I § 10, stk. 6, indsættes som 2. pkt.:

»Der bortses fra udgifter til anskaffelse, renovering og vedligeholdelse af driftsmateriel, der traditionelt anskaffes over anlægskonti, fra investeringsudgifter til projektering og fra anlægsarbejder, som DSB udfører for hovedstadsrådet.«

§ 3

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Bemærkninger til lovforslaget

Socialdemokratiet sagde klart nej til det indgreb i kommunernes budgetter for 1986, som regeringspartierne og det radikale venstre gennemførte kort før jul.

Socialdemokratiet mener, at henstillinger er tilstrækkeligt til at sikre, at kommuners og amtskommuners driftsudgifter i 1986 holder sig inden for en samfundsøkonomisk forsvarlig ramme. Socialdemokratiet mener også, at det er en meget alvorlig økonomisk straffeaktion mod et stort antal kommuner, der er gennemført. Loven er derfor et frontalangreb mod den vigtigste forudsætning for det kommunale selvstyre: retten (og pligten) til under ansvar over for borgerne at lægge et budget, der dækker de udgifter, man lokalt mener er nødvendige for at klare de opgaver, der skal løses.

Socialdemokratiet mener også, at regeringen kunne have opnået den begrænsning af de nye kommunale bygge- og anlægsaktiviteter, som man ønsker, uden at pålægge kommuner og amtskommuner nye store afgifter til staten.

Man kunne have gennemført et hensigtsmæssigt kvotasystem for nyanlæg og nybyggeri, tilrettelagt med hensyntagen til de lokale behov og til den stedlige arbejdsløshed i byggefagene. Eller man kunne generelt have henstillet, at henholdsvis kommuner og amtskommuner under ét reducerede omfanget af endnu ikke igangsat byggeri og anlæg med eksempelvis 20 pct., som det blev foreslået under behandlingen i folketinget.

Det ønskede regeringspartierne og det radikale venstre ikke.

I stedet gik de tvangens vej og gjorde det samtidig lysende klart, at indgrebet udover at tvinge til nedskæringer også skal skaffe staten nye betydelige indtægter fra kommunerne. I 1986 et beløb på 800 mill. kr. i a conto beløb på bygge- og anlægsafgiften, i 1987 yderligere nogle hundrede millioner for den påståede udvidelse af aktivitetsniveauet i 1986.

Det ene af dette lovforslags hovedformål er at begrænse indgrebet i kommunernes og amtskommunernes driftsbudgetter, så det bliver muligt at

opretholde uændret aktivitet i 1986 og dermed uændret service overfor borgerne.

Det andet hovedformål rummer en række delmål: at fjerne de dele af indgrebet i anlægsvirksomheden, som alene skal skaffe staten penge fra kommunerne i 1986, at begrænse de uligheder i behandlingen af borgere i landets forskellige dele, som indgrebet medfører, og endelig at fjerne afgiften på områder, hvor den er i åbenbar modstrid med hensigten i anden lovgivning.

Rammerne for driftsbudgetterne er så snævre, at en lang række kommuner og amtskommuner enten må foretage direkte nedskæringer på sygehuse, plejehjem og daginstitutioner, på miljøområdet, på nødvendig vedligeholdelse og indkøb, på rengøring og mange andre områder eller også betale millionbeløb i særskat til staten for en påstået aktivitetsudvidelse.

Det fremgik klart allerede af de oplysninger, der forelå ved den meget hastige behandling af indgrebet i december måned, og det bekræftes af mange henvendelser og mange artikler og indlæg i pressen i hele landet siden da.

Indgrebene i den kommunale bygge- og anlægsvirksomhed rammer meget hårdt og forskelligt og tilmed selvmodsigende på en række områder.

Det er sagligt set fuldstændig ubegrundet at kræve en a conto afgift på 10 pct. af den igangværende bygge- og anlægsvirksomhed, der på forhånd er fritaget for afgift, medmindre formålet er at lave en rentefri bunden opsparing på hundredvis af millioner i kommunale skattekroner.

Det er uforståeligt, at kommunale investeringer i varme-, el- og vandanlæg skal fordyres med 20 pct. i afgift, mens fuldstændig tilsvarende investeringer, udført for borgerne af hundredvis af andelsforetagender, aktieselskaber o.lign. landet over, er fritaget.

Det er selvmodsigende, at staten støtter svage områder med billige lån til industrihuse til arbejdspladser i det private erhvervsliv og samtidig lægger 20 pct. afgift på den samlede investering, tilmed også på den del, staten selv finansierer.

Det er stik imod EFs hensigt med at yde tilskud til en række projekter i økonomisk svage områder med stor arbejdsløshed at lægge 20 pct. skat på en sådan investering.

Det er urimeligt at lægge 20 pct. afgift på de millionudgifter, amtskommunerne får ved at skulle opfylde arbejdstilsynets krav til de 43 gymnasier, som staten afleverede til amtskommunerne den 1. januar 1986, og hvor selve ejerskiftet medfører, at alle arbejdsmiljøforhold skal være i orden snarest.

Det kan ikke begrundes med overophedning på bygge- og anlægsområdet, at der skal betales 20 pct. afgift til staten af indkøb af busser, arbejdsvogne, lastbiler, større EDB-apparatur, hospitalsudstyr og lignende anskaffelser.

Der er en række andre uheldige virkninger af indgrebet. En af dem er formentlig utilsigtet og skal nævnes her: Hovedstadsrådet er i den situation, at loven betragter et fald i takstindtægterne på grund af faldende passagerantal som en aktivitetsudvidelse, som man skal betale afgift af, idet aktivitetsniveauet i loven er defineret som nettodriftsudgiften. Hovedstadsrådets økonomiske situation forværres altså både af svigtende indtægter og af en statsafgift på faldende indtægter, og afgiften vil gøre en kommende takstforhøjelse endnu større.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 og 6

Den udgiftsramme for kommunernes og amtskommunernes driftsudgifter, der blev fastsat i den gældende lov, er for snæver til at sikre uændret aktivitetsniveau i 1986.

Det har flere årsager.

Det skyldes for det første, at den beregning, der gennemføres for pris- og lønudviklingen, ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn bl.a. til, at meget store dele af de offentlige indkøb gælder produkter og tjenesteydelser, hvor prisstigningerne er større end for almindelige daglige forbrugsvarer, og til de lønstigninger, der skyldes anciennitet.

Det skyldes også, at begge kommunegrupper (især primærkommunerne) i 1983 og 1984 foretog store beskæringer. Beskæringerne var af en sådan karakter, at de kun var mulige i et år eller to. De havde karakter af udskydelse.

Dertil kommer, at især amtskommunernes udgifter presses op, dels på grund af den stadigt stigende andel af ældre i befolkningen, der lægger beslag på sygehusvæsenets ressourcer, dels på grund af de stigende sygesikringsudgifter, der igen bl.a. skyldes stærkt stigende medicinudgifter og det

forhold, at befolkningens besøg hos private læger igen er normalt og dermed større end i udgangsåret 1984, hvor der var lægekonflikt.

På denne baggrund må den ramme, der gælder for de to kommunegrupper, udvides med 950 mill. kr. for primærkommunerne og 490 mill. kr. for amtskommunerne, såfremt egentlige nedskæringer i det samlede aktivitetsniveau skal undgås i de kommuner eller amtskommuner, der ikke ønsker eller har økonomisk mulighed for at betale en afgift til staten.

Der er i beregningen af rammetillægget taget hensyn til, at Københavns og Frederiksberg kommuner indgår med en (samlet) negativ realvækst.

Til nr. 2 og 7

Bestemmelserne er foreslået indsat for at sikre, at indenrigsministeren har mulighed for at tage rimelige hensyn til, at særlige forhold såsom vækst i befolkningstallet, igangsætning i 1984 og 1985 af særlig udgiftskrævende opgaver o.lign. kan betyde en særlig kraftig stigning i udgifterne i visse kommuner, hvorved de rammes særlig hårdt af beskæringen, hvis den gennemføres efter en helt generel regel.

Til nr. 3 og 8

Investeringer i varme-, el- og vandforsyningsanlæg er foreslået undtaget særligt af to grunde.

Den ene er, at nogle af disse investeringer må betegnes som meget vigtige af samfundsøkonomiske og energimæssige grunde. Det gælder varmeanlæggene. Andre er meget vigtige for at sikre stabil og tilstrækkelig elforsyning, og vandforsyningsanlæg er i mange tilfælde ikke alene nødvendige for at forsyne nye områder, men også for at sikre drikkevand af forsvarlig kvalitet. Det er også meget betegnende, at der er søgt dispensation for investeringer på 1.200 mill. kr. i henhold til den dispensationsbeføjelse, energiministeren har til el- og varmeanlæg af særlig betydning.

Den anden grund er, at det forekommer helt ulogisk, at det alene er kommunale investeringer, der rammes. Det fører under alle omstændigheder til en betydelig økonomisk forskelsbehandling af borgerne.

Det forekommer indlysende, at investeringer i industrihuse i egnsudviklingsområder bør undtages. Først og fremmest, fordi afgiften er en fordyrelse, men også fordi disse investeringer ikke frit kan udskydes til senere. Det skyldes dels, at der, før projektet starter, er truffet aftale med en erhvervsvirksomhed om at igangsætte produktion,

dels at statens del af finansieringen afholdes i det bestemte finansår.

På tilsvarende måde er det selvmodsigende at fordyre investeringer, der gennemføres med økonomisk støtte fra EF, for at hjælpe en udvikling i gang i et økonomisk svagt område.

Forslaget om at undtage projektering af bygge- og anlægsarbejder, der først igangsættes 1987 og senere, begrundes med, at en afgift her først og fremmest vil virke i de efterfølgende år.

Det forekommer helt ubegrundet, at typisk driftsmateriel, der så at sige ingen forbindelse har med bygge- og anlægssektoren, skal belastes med en afgift, der begrundes med ønsket om at fjerne en overophedning i byggefagene. Det gælder f.eks. buskøb, køb af hospitalsudstyr, EDB-materiel, skoleinventar o.lign.

Endelig må det være rimeligt, at investeringer, som arbejdstilsynet kræver gennemført i år i de tidligere statsgymnasier på grund af overgangen til amtskommunerne, fritages for afgift.

Til nr. 4 og 9

Det angivne hovedformål med indgrebet over for bygge- og anlægsvirksomheden er at begrænse aktiviteten på dette område. Det kan kun ske ved indgreb over for nye aktiviteter. Den gældende lov undtager da også investeringer, for hvilke der er indgået bindende kontrakt, fra afgift.

Det er derfor ubegrundet at kræve en a conto-betaling også af disse investeringer.

Denne a conto-betaling foreslås derfor fjernet.

Til § 2

Til nr. 1

Hovedstadsrådets budget domineres helt af udgifter og indtægter vedrørende den kollektive trafik med bane og bus i hovedstadsområdet. Hovedstadsrådet afholder alle udgifterne hertil, fastsætter taksterne og oppebærer alle indtægterne ved den

kollektive trafik. På banesiden virker DSB som entreprenør for hovedstadsrådet. Mere end 90 pct. af hovedstadsrådets udgiftsbudget og over halvdel af hovedstadsrådets indtægter stammer fra den kollektive trafik. Ingen kommune i landet får en så væsentlig del af sine indtægter dækket gennem takster. Hovedstadsrådet er derfor særlig sårbar over for svingningerne i takstindtægterne.

For 1986 imødeser hovedstadsrådet et fald på ca. 80 mill. kr. i de budgetterede takstindtægter. Dette beløb svarer til ca. 5 pct. af takstprovenuet. Hovedstadsrådet rammes derved af en tilskudsnedsettelse af samme størrelse som nedgangen i takstprovenuet. Dette virker reelt som en bøde for indtægstabet, som i sig selv er alvorlig for finansieringen af hovedstadsrådets udgifter. Men ved indgrebet øges dette tab væsentligt. Denne del af lovforslaget er derfor nødvendigt for at afbøde denne helt utilsigtede og i øvrigt helt uforståelige virkning af indgrebet.

Til nr. 2

Hovedstadsrådets anlægsudgifter udgør i 1986 ca. 410 mill. kr. Den helt overvejende del heraf vedrører anskaffelser, vedligeholdelse og renovering af driftsmateriel i form af busser og tog. Udgifterne hertil samt til sikrings- og teleanlæg, sporanlæg, radiomateriel og lignende udstyr er opgjort til ca. 287 mill. kr. eller ca. 70 pct. af hele anlægsbudgettet. Disse materielanskaffelser m.v. har intet med flaskehalsproblemerne inden for bygge- og anlægssektoren at gøre og falder således uden for formålet med indgrebet. Det er derfor nødvendigt ved dette lovforslag at fritage de nævnte arbejder for anlægsafgift. Denne fritagelse bør også gælde udgifter til projektering og til anlægsarbejder, som DSB udfører som entreprenør for hovedstadsrådet, selv om indenrigsministeriet har fortolket loven således, at en del af disse anlægsarbejder er undtaget.