



Arbejdsgrupperapport om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler

Maj 2013

Arbejdsgrupperapport om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
T 72 28 24 00

Omslag: Studio Parris Wakefield

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-92856-20-3

Publikationen kan hentes på
Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.oim.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning og kommissorium.....	6
1.1.	Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium	6
1.2.	Arbejdsgruppens sammensætning	7
2.	Sammenfatning om modernisering af låne- og deponeringsreglerne	10
3.	Låne- og deponeringsreglernes baggrund, formål og sammenhæng	19
3.1.	Om lånereglerne.....	19
3.2.	Lånereglernes baggrund og formål.....	20
3.3.	Særligt om deponeringsreglerne	24
3.4.	Særligt om automatisk låneadgang for kommuner	26
3.5.	Særligt om amtskommunernes og regionernes automatiske låneadgang.....	29
3.6.	Sammenhæng til anden regulering.....	30
4.	Kommuners og regioners aktuelle finansielle situation og udnyttelse af lånerammen	34
4.1.	Likviditetssituationen	34
4.1.1.	Kommunernes likviditetssituation	34
4.1.2.	Regionernes likviditetssituation	38
4.2.	Kommunernes og regionernes gælds-, leasing og garantiforpligtigelser i 2011	40
4.2.1.	Kommunernes gælds- og leasingforpligtigelser	42
4.2.2.	Regionernes gælds- og leasingforpligtigelser.....	46
4.3.	Gældssituationen i enkeltkommuner.....	48
4.4.	Gældssituationen i enkeltregioner	51
4.5.	Om udviklingen i kommunal og regional deponering som følge af garantistillelse for lån, leje og leasing m.v.	51
4.6.	Tilbudte lånevilkår i forhold til langfristet gæld	52
4.7.	Lånerammen for 2011 og udnyttelse heraf i 2011	54
4.7.1.	Kommunernes låneramme i 2011	54
4.7.2.	Regionernes låneramme i 2011	59
5.	Identifikation af enkeltstående rentable anlægsinvesteringer	65
5.1.	Gennemgang af eksempler på rentable, kommunale anlægsinvesteringer	65

5.1.1.	Strukturtilpasninger	65
5.1.2.	Energieffektiviseringer	66
5.2.	Gennemgang af eksempler på rentable, regionale anlægsinvesteringer	66
5.2.1.	Bygningsinvesteringer efter strukturtilpasninger m.v.	67
5.2.2.	Investeringer i ny it, teknologi og apparatur	67
5.2.3.	Energieffektiviseringer	68
5.3.	Diskussion om låneadgang til enkeltstående rentable anlægsinvesteringer	68
5.3.1.	Generel låneadgang til investeringer med særligt driftsbesparelsespotentiale	68
5.3.2.	Betinget automatisk låneadgang til investeringer med særligt driftsbesparelsespotentiale	70
5.3.3.	Puljebaseret låneadgang til investering med særligt driftsbesparelsespotentiale	71
5.3.4.	Automatisk låneadgang til konkret energirenovering i eksisterende byggeri	71
5.3.5.	Energirenovering i eksisterende byggeri efter fremtidens lavenergiklasser	73
5.3.6.	Installation af el- og varmeproducerende anlæg i ejendomme til sociale, kulturelle og undervisningsmæssige formål	73
5.3.7.	Om energiinvesteringer i nybyggeri	75
6.	Rentabilitet knyttet til andre finansieringsformer	77
6.1.	Andre finansieringsformer end konventionelt lånefinansierede anlæg	77
6.2.	Leje-aftaler	78
6.3.	Sale-and-lease-back-arrangementer	78
6.4.	OPP-projekter	79
6.5.	Rentabilitet og OPP-projekter	82
6.6.	Diskussion af andre finansieringsformer	83
7.	Anlægsinvesteringer med en længere tidshorizont	87
7.1.	Tidsmæssig sammenhæng mellem udgifter og låntagning	87
7.2.	Problemstillingen med étårige lånepuljer og flerårige investeringer	88
7.3.	Nuværende håndtering af det flerårige perspektiv	89
7.4.	Tidligere erfaringer med flerårige lånepuljer	90
7.5.	Diskussion om håndtering af anlægsinvesteringer med længere tidshorizont	91
7.5.1.	Automatisk overførsel af låneadgang til senere år	91
7.5.2.	Automatisk overførsel af låneadgang til senere år alene for større anlægsinvesteringer	92
7.5.3.	Flerårige lånepuljer	92
7.5.4.	Étårige lånepuljer med automatisk overførselsadgang i visse tilfælde	94

8.	Økonomi- og Indenrigsministeriets administration af lånedispensationer	97
8.1.	Lånepuljesystemet	97
8.1.1.	Lånepuljer til anlægsinvesteringer – oversigt.....	97
8.1.2.	Lånepuljen til kommuner på det ordinære anlægsområde.....	98
8.1.3.	Lånepuljen til anlægsinvesteringer på kvalitetsfundsområderne (kvalitetsfundsprojekter)	99
8.1.4.	OPP-lånepulje til samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter	99
8.1.5.	Beskrivelse af sagsbehandlingen af lånedispensationsansøgninger	100
8.2.	Kortvarige lejemål m.v.	101
8.3.	Diskussion om administration af lånepuljerne	101
8.3.1.	Generelle overvejelser	101
8.3.2.	Diskussion om lånepuljernes anvendelsesområde	102
8.3.3.	Diskussion om lånepuljernes anvendelsesniveau og automatisk formålskonverteringsadgang inden for samme anvendelsesår	102
8.3.4.	Automatisk overførselsadgang af lånedispensationer mellem to kalenderår i visse tilfælde	103
8.4.	Diskussion om adgang til deponeringsfritagelse ved kortvarige tidsbegrænsede lejemål	104
9.	Garantistillelse til forskellige formål	106
9.1.	Kommunal og regional garantistillelse	106
9.1.1.	Hjemmel til kommunal og regional garantistillelse	106
9.1.2.	Generelt om hjemmel til kommunal garantistillelse	106
9.1.3.	Generelt om hjemmel til regional garantistillelse	109
9.2.	Virkningen af en kommunal eller regional garantistillelse	110
9.2.1.	Henregning af kommunale og regionale garantier	110
9.2.2.	Adgang til lånoptagelse via KommuneKredit	111
9.3.	Arbejdsgruppens overvejelser	112
	Bilag 1: Kommunernes gæld som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg	114
	Bilag 2: Kommunernes låneramme for 2011	117
	Bilag 3: Regionernes låne- ramme for 2011	131

1. Indledning og kommissorium

1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium

Det indgår i aftalerne om henholdsvis kommunernes og regionernes økonomi for 2013, at der nedsættes en arbejdsgruppe om modernisering af de kommunale og regionale låne- og deponeringsregler:

”Regeringen, KL og Danske Regioner er enige om at nedsætte en arbejdsgruppe om de kommunale og regionale låne- og deponeringsregler.

Arbejdsgruppen skal undersøge mulighederne for en modernisering af låne- og deponeringsreglerne for investeringer, der gennem fremtidige driftsbesparelser sikrer en fornuftig rentabilitet. Derudover undersøges mulighederne for et flerårigt perspektiv i kommuners og regioners låntagning, og der foretages en kortlægning af kommuners og regioners eksisterende lånemuligheder. Arbejdsgruppen skal tage i betragtning, at budgetloven indebærer et forstærket behov for overordnet styring i den offentlige sektor.”

Kilde: Aftaler om kommunernes og regionernes økonomi for 2013.

På den baggrund er arbejdsgruppen nedsat med følgende kommissorium:

”

1. Beskrive kommuners og regioners lånemuligheder efter gældende regelsæt, herunder via den automatiske låneadgang. I den forbindelse skal desuden gennemgås deponeringsreglernes baggrund og formål.

2. Kortlægge den kommunale og regionale sektors aktuelle gælds- og garantiforpligtigelser, lånevilkår og likviditetssituationen i kommuner og regioner, herunder de enkelte kommuners og regioners lånerammer og udnyttelse heraf.
3. Beskrive og identificere konkrete eksempler på anlægsinvesteringer i kommuner og regioner, der rummer driftsbesparelser- eller effektiviseringspotentialer.
4. Undersøge mulighederne for en modernisering af de kommunale og regionale låne- og deponeringsregler for investeringer, der gennem fremtidige driftsbesparelser sikrer en fornuftig rentabilitet. Dette gælder såvel ved konventionel låntagning, leje og leasing som i forbindelse med offentlig-private partnerskaber (OPP). I den forbindelse beskrives eksempler på OPP-arrangementer.
5. Undersøge om lånereglerne, med respekt for konjunktur- og styringshensynene bag disse, i højere grad kan understøtte et flerårigt perspektiv i kommuners og regioners anlægsinvesteringer.
6. Overveje om lånepuljeadministrationen, herunder lånepuljernes årlige fordeling, anvendelsesområde og -niveau kan forenkles samtidig med, at de overordnede statslige hensyn til at styre anlægsaktiviteten opretholdes.
7. Vurdere, om der er behov for at tydeliggøre de kommunale og regionale låne- og deponeringsregler. I den forbindelse skal arbejdsgruppen undersøge muligheden for garantistillelse til låntagning på områder, hvor lovgivningen giver kommuner hjemmel til forskellige former for økonomisk aktivitet, herunder i selskabsform, bl.a. på energiforsyningsområdet.

Arbejdsgruppen sammensættes med repræsentanter fra Danske Regioner, KL, Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet samt Økonomi- og Indenrigsministeriet (formand).

Arbejdsgruppen vil undervejs i arbejdet kunne inddrage relevant ekspertise.

Arbejdsgruppen afrapporterer i april 2013.”

Endelig har arbejdsgruppen noteret sig behandlingen af beslutningsforslag B 37, hvor bl.a. spørgsmål om budget- og anlægsløfter inddrages i arbejdsgruppens arbejde.

1.2. Arbejdsgruppens sammensætning

Følgende har deltaget i et eller flere af arbejdsgruppens møder. Arbejdsgruppen har haft følgende sammensætning:

Afdelingschef Jens Bjørn Christiansen, KL (til 2. november 2012).

Kontorchef Morten Mandøe, KL.

Udgiftspolitisk chef Ole Cordsen, KL (fra 2. november 2012).

Chefkonsulent Mikael Holm, KL.

Specialkonsulent Anders Windinge, KL.

Chefrådgiver Anders Andersen, Danske Regioner.

Kontorchef Søren Hartmann Hede, Finansministeriet.

Fuldmægtig Louise Stibolt Westh, Finansministeriet.

Fuldmægtig Søren Heldgaard Olesen, Finansministeriet.

Chefkonsulent Mette Jensen, Erhvervs- og Vækstministeriet.

Fuldmægtig Laura Meyer Harrison, Erhvervs- og Vækstministeriet.

Fuldmægtig Lotte Hviid Melsen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Afdelingschef Niels Jørgen Mau, Økonomi- og Indenrigsministeriet (formand).

Kontorchef Søren H. Thomsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Chefkonsulent Hanna Ege, Økonomi- og Indenrigsministeriet.

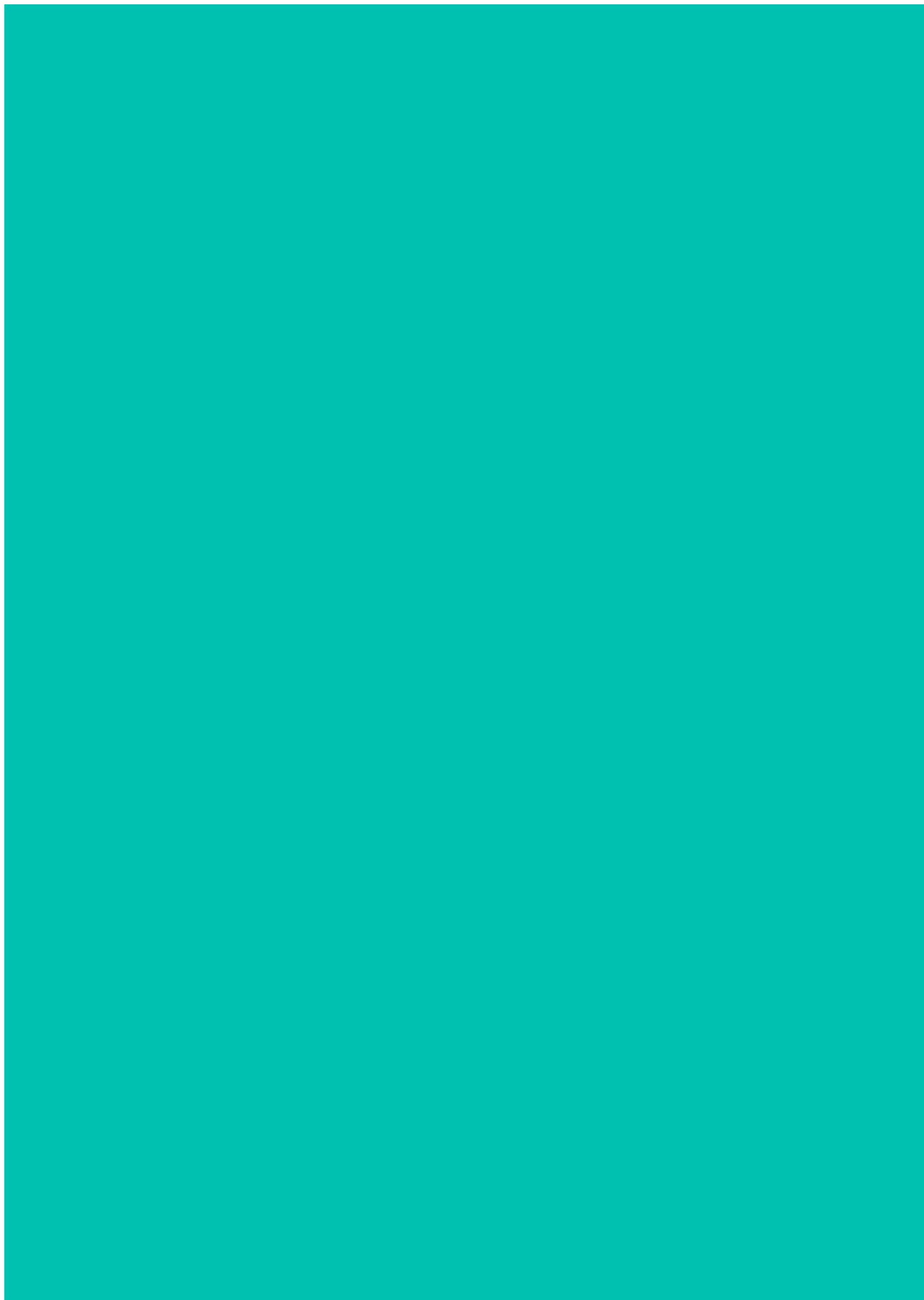
Chefkonsulent Bjarne Simonsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Specialkonsulent Henrik Villum Jensen, Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Fuldmægtig Martin Randrup Klintholm, Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Arbejdsgruppens sekretariat er varetaget af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Arbejdsgruppen har afholdt syv møder.



2. Sammenfatning om modernisering af låne- og deponeringsreglerne

Baggrunden for arbejdsgruppens rapport er kommissoriet, som fremgår af kapitel 1. Arbejdsgruppen blev nedsat i forlængelse af aftalerne om henholdsvis kommunernes og regionernes økonomi for 2013.

Arbejdsgruppen har primært haft til opgave, at:

- *Undersøge mulighederne for en modernisering af låne- og deponeringsreglerne for anlægsinvesteringer, der gennem fremtidige driftsbesparelser sikrer en fornuftig rentabilitet.*
- *Undersøge mulighederne for et flerårigt anlægsperspektiv i kommunernes og regionernes låntagning.*

Arbejdsgruppen har endvidere foretaget en beskrivelse af kommunernes og regionernes aktuelle finansielle situation.

Kapitel 3 indeholder en generel indføring i og beskrivelse af låne- og deponeringsreglernes baggrund, formål og sammenhæng til anden regulering, herunder i forhold til sanktionslovgivning samt udgifts- og anlægslofter.

Det fremhæves, at låne- og deponeringsreglerne indgår som et finanspolitisk og udgiftspolitisk styringsredskab på et område, som ikke er omfattet af budgetlofterne.

Låne- og deponeringsreglerne har baggrund i fire overordnede formål og hensyn:

1. **Lånebegrænsning og eksternaliteter:** Det almindelige økonomiske princip indebærer, at kommuner og regioner som udgangspunkt skal finansiere anlægsaktiver uden låntagelse. Hermed gives maksimal opmærksomhed og bevidsthed om udgifters behov og størrelse hos folkevalgte og borgere. Endvidere kan risikoen for, at låntagning/gældsætning resulterer i, at kommunen eller regionen skal have "hjælp udefra" i form af særtilskud og lignende, minimeres.
 2. **Finanspolitisk styring:** Det overordnede samfundsmæssige hensyn, der tilsiger en regulering af omfanget af kommuners og regioners opførelse af anlæg samt deltagelse i
-

aftaler om leje og leasing, der må sidestilles med og opfattes som lån, når aftalerne erstatter en egenfinansieret anlægsudgift.

3. **Omfordelingsbegrænsning:** Beskyttelse af fremtidig dispositionsfrihed, idet lånebegrænsningen indebærer, at fremtidige kommunalbestyrelser og regionsråds dispositioner og råderum ikke i uhensigtsmæssigt omfang undergives finansielle bindinger som følge af aftaler om lån, leje og leasing truffet af siddende kommunalbestyrelser og regionsråd. Hermed undgås, at finansielle dispositioner resulterer i omfordeling mellem generationer.
4. **Prioritering på udvalgte områder:** Adgangen til at låne på visse udvalgte områder kan for det *første* give kommunerne mulighed for at udjævne den finansieringsmæssige belastning af et anlæg på områder, hvor krav om straksfinansiering vurderes at indebære uhensigtsmæssige spring i den årlige finansieringsbelastning, eksempelvis inden for forsyningsområderne. For det *andet* er der mulighed for at fremme investeringer på områder, hvor investeringer anses for særligt hensigtsmæssige i en samfundsøkonomisk/politisk sammenhæng, f.eks. energibesparende foranstaltninger eller visse anlægsopgaver på kvalitetsfundsområderne etc.

Begrænsningen i låntagning er også forbundet med kassekreditreglen, der indebærer, at gennemsnitslikviditeten – opgjort som et gennemsnit over de seneste 365 dage – skal være positiv. Reglen bygger på det grundlæggende princip, at kommuner og regioner ikke må låne til drift.

Kapitel 3 rummer endelig en gennemgang af lånereglernes sammenhæng med anden regulering. Det fremhæves, at udgiftslofterne, der fra 2014 vil blive udmøntet i forhold til henholdsvis stat, kommuner og regioner, ikke omfatter anlægsudgifterne i de tre sektorer. Der kan dog i de årlige økonomiaftaler aftales rammer også for anlæg i forhold til kommuners og regioners samlede anlægsaktivitet, hvor et anlægsloft i budgetsituationen kan fungere sammen med kollektive sanktioner.

Lånereglene indgår som et instrument i styringen rettet mod den enkelte kommunes og regions anlægsaktivitet og deres faktiske anlægsudgifter ifølge regnskabet. Den tilladte lånoptagelse opgøres således i forhold til de faktiske afholdte udgifter. Herunder kan aftalte lånepuljer understøtte anlægsaktivitet i mindre gunstigt stillede kommuner.

Muligheden for mod deponering at indgå en lejeaftale betyder, at kommuner og regioner bliver likviditetsmæssigt belastet på nogenlunde samme måde, som hvis de selv skulle finansiere opførelse af tilsvarende lokaler. Herved sikres det, at leje og leasing sidestilles med lån, således at leje og leasing af anlæg ikke bliver attraktivt alene ud fra likviditetsmæssige overvejelser.

Kapitel 4 giver en beskrivelse af kommunernes og regionernes aktuelle finansielle situation, herunder likviditetssituation, gælds-, leasing- og garantiforpligtigelser i 2011, udviklingen i deponering som følge af garantistillelse for lån, leje og leasing m.v. og de tilbudte lånevilkår i forhold til den langfristede gæld.

Kommunernes likviditet er siden 2009 vokset fra ca. 6 pct. af kommunernes løbende brutto-udgifter til drift og anlæg til 7,4 pct. Regionernes likviditet har ligget stabilt siden 2009 på godt 10 pct. af de løbende bruttoudgifter til drift og anlæg.

Kommunernes langfristede forpligtigelser til lån og leasing udgør i regnskaberne for 2011 ca. 81,4 mia. kr. For regionerne udgør forpligtigelserne ca. 19,3 mia. kr. Heraf udgør den kommunale og regionale leasinggæld ca. 4,5 mia. kr. i regnskaberne for 2011, hvoraf ca. 3,5 mia. kr. er leasingaftaler hos KommuneKredit.

Lån optaget af fælleskaber/selskaber til kommunalt og regionalt formål i KommuneKredit udgør ca. 6,9 mia. kr. i 2011. Lån optaget i KommuneKredit på grundlag af kommunal eller regional garantistillelse udgør ca. 23,7 mia. kr. i 2011.

Kapitel 4 indeholder yderligere en beskrivelse af kommunernes og regionernes lånerammer for 2011, dvs. den tilladte låneadgang og udnyttelsen heraf i 2011 baseret primært på oplysninger, som arbejdsgruppen har indhentet fra kommuner og regioner.

Samlet viser denne opgørelse for 2011, at kommunernes og regionernes samlede låntagning lå et stykke under den samlede låneramme. Det bemærkes, at der naturligvis er forskelle i omfanget af udnyttelsen af lånerammen i de enkelte kommuner og regioner som følge af f.eks. den enkelte kommunes eller regions aktuelle likviditetsmæssig situation, lokale prioriteringer i det enkelte år m.v.

Kapitlerne 5-8 omhandler identifikation af enkeltstående rentable anlægsinvesteringer, rentabilitet knyttet til andre finansieringsformer, anlægsinvesteringer med en længere tidshorisont og administration af lånepuljer.

Kapitlerne munder ud i en række forslag og muligheder, herunder forslag og overvejelser til ændringer i låne- og deponeringsreglerne, som:

- a. anviser visse muligheder for en kontrolleret adgang til at lånefinansiere visse rentable investeringer (jf. *afsnit a* nedenfor).
- b. øger muligheden for at planlægge flerårige investeringer (jf. *afsnit b* nedenfor).
- c. forenkler låneadministrationen på flere væsentlige punkter (jf. *afsnit c* nedenfor).
- d. øvrige forslag (jf. *afsnit d* nedenfor).

Arbejdsgruppen har også drøftet en række forslag, som imidlertid ikke munder ud i overvejelse om anbefalinger. Overordnet fremgår det, at der ikke foreslås generelle udvidelser af lånemulighederne, generel svækkelse eller fjernelse af deponeringsreglerne eller indførelse af nye automatiske låneadgange. Det er således lagt til grund, at en videreførelse af lånereguleringen, som tilgodeser en række formål, forudsætter et regelsæt med en vis konsistens og fasthed i forhold til lånebegrænsningen.

a. Muligheder for en kontrolleret adgang til at lånefinansiere visse rentable investeringer
En udmøntning af arbejdsgruppens anbefalinger og overvejelser på dette punkt vil øge mulighederne for at lånefinansiere visse rentable anlægsinvesteringer.

1. Automatisk låneadgang til installation af el- og varmeproducerende anlæg i ejendomme til kommunalt og regionalt formål

Arbejdsgruppen anbefaler, at kommunernes nuværende automatiske låneadgang til investeringer i installation af el- og varmeproducerende anlæg udvides fra ejendomme til sociale, kulturelle og undervisningsmæssige formål til ejendomme til kommunalt formål, herunder administrative og sundhedsmæssige formål. Låneadgangen foreslås endvidere udvidet til også at omfatte regionerne.

Begrundelse: Forslaget vil give mulighed for lånefinansiering af installation af el- og varmeproducerende anlæg i eksisterende ejendomme til både kommunalt og regionalt formål, som kan antages at have en energimæssig og økonomisk rentabilitet.

2. Puljebaseret låneadgang til investeringer med særligt driftsbesparelspotentiale

Arbejdsgruppen finder, at det principielt er muligt at afsætte en lånepulje til rentable anlægsinvesteringer, hvor effektivitetshensyn og driftsberegninger efter udvalgte kriterier indgår.

Begrundelse: Der kan være ønske om inden for visse områder at opmuntre til driftsmæssigt rentable anlægsinvesteringer – men inden for et vist beløb/pulje.

Særligt om leje, leasing og OPP

3. Understøttelse af OPP-aftaler via lånepulje

Arbejdsgruppen peger på, at den særlige låne- og deponeringsfritagelsespulje for OPP-projekter kan videreføres og eventuelt kan øges, hvis der ønskes en større finansiel tilskyndelse til OPP.

Begrundelse: OPP kan være økonomisk fordelagtig at gennemføre, men kan ikke universelt betragtes som økonomisk rentabelt. Det vurderes derfor hensigtsmæssig fortsat at afgrænse en finansiel tilskyndelse til OPP via en lånepulje.

4. Forenklet deponeringsprofil

Arbejdsgruppen vurderer, at det kan overvejes at ændre bindingsprofilen for de midler, der fremover skal deponeres ved aftaler om leje og leasing m.v., så disse fremadrettet frigives med en femogtyvendedel (1/25) årligt, hvor midlerne i dag er deponerede i 10 år og herefter frigives med 1/15 årligt. Forslaget vil således betyde, at en eventuel deponering i forbindelse med leje- og leasingarrangementer, herunder i forbindelse med OPP vil blive frigivet løbende over hele deponeringsperioden.

Begrundelse: Forslaget vil i højere grad lige- og sidestille låne- og deponeringsreglerne.

b. Øgede muligheder for at planlægge flerårige investeringer

En udmøntning af arbejdsgruppens anbefalinger og overvejelser på dette punkt vil øge mulighederne for at forberede og planlægge flerårige anlægsinvesteringer. Samtidigt bibeholdes de finanspolitiske styringsmuligheder.

5. Flerårige lånepuljer

Arbejdsgruppen kan ikke generelt anbefale anvendelse af flerårige lånepuljer, da det svækker lånereglerne som aktivitetsinstrument i konjunkturpolitikken. 1-årige lånepuljer giver derimod et signal om, at det er her og nu, der skal sættes anlægsaktiviteter i gang.

Udvalget finder imidlertid, at flerårige lånepuljer konkret kan udgøre et fornuftigt instrument i forhold til overvejelser om moderniseringer, der skal understøtte finansieringen af større anlægsinvesteringer, hvor det på forhånd er givet, at projektet strækker sig over mere end et år.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der i større omfang end hidtil kan etableres lånepuljer med 2- eller 3-årige lånedispensationer til særlige formål, herunder f.eks. infrastruktur.

Begrundelse: Muligheden for at kende finansieringsvilkårene på flere års sigt kan i flere tilfælde antages at være væsentlige for at kunne træffe beslutninger om hensigtsmæssige, rentable anlægsinvesteringer.

6. Automatisk adgang til at overføre låneadgang mellem to kalenderår i visse tilfælde

Arbejdsgruppen anbefaler, at kommuner og regioner får en automatisk overførselsadgang mellem to kalenderår, såfremt den kommunale eller regionale revision påser, at det konkrete anlægsprojekt, som lånedispensationen vedrører, er igangsat inden for det pågældende kalenderår.

Begrundelse: En overførselsadgang giver bedre mulighed for at forberede og planlægge anlægsaktiviteten. Samtidig stilles betingelse om igangsættelse i det kalenderår, hvortil låneadgangen er givet, så der ikke blot bliver tale om at "hamstre" låneadgang.

c. Forenkling af låneadministrationen på væsentlige punkter

Forslagene vedrørende forenkling af administrationen af lånepuljerne har fokus på at lette både kommunernes og ministeriets administrative arbejde med lånepuljeadministrationen samt at understøtte, at de meddelte lånedispensationer faktisk anvendes og giver kommunerne og regionerne mere finansiell sikkerhed i forhold til anlægsaktiviteten og mulighederne for at anvende en meddelt lånedispensation.

7. Forenkling af lånepuljeadministrationen vedr. formål

For at forenkle anvendelsen af meddelte lånedispensationer anbefaler arbejdsgruppen, at kommuner og regioner som udgangspunkt – medmindre andet bestemmes – får adgang til at formålskonvertere låneadgang inden for lånepuljens formål og anvendelsesår uden ministeriets dispensation. Det vil sige anvende lånedispensationen til et andet anlægsprojekt, end det som dispensationen oprindeligt er givet til.

Det foreslås, at automatisk adgang til formålskonvertering inden for det oprindelige anvendelsesår og automatisk overførselsadgang for igangsatte anlægsprojekter (jf. forslag 6 under punkt b ovenfor) kan kombineres, såfremt den kommunale eller regionale revision påser, at vilkårene er opfyldt.

Begrundelse: Forenklet lånepuljeadministration og målrettet udnyttelse af meddelte lånedispensationer.

8. Forhøjelse af lånedispensationsprocenten

Arbejdsgruppen anbefaler, at det overvejes at forøge de meddelte låneprocenter til anlægsaktiviteterne via prioritering ved fordelingen af lånepuljerne, således at låneadgangen f.eks. i højere grad kunne målrettes færre kommuner, hvor et muligt kriterium kunne være kommuner i en økonomisk og likviditetsmæssig vanskelig situation.

Begrundelse: Den lave låneprocent har i en del tilfælde utvivlsomt betydet, at anlægsprojekter ikke realiseres. Med en højere låneprocent til færre kommuner/projekter øges sandsynligheden for, at projektet gennemføres.

9. Deponeringsfritagelse ved kortvarige tidsbegrænsede lejemål

Arbejdsgruppen anbefaler, at det overvejes at give kommuner og regioner generel adgang til deponeringsfritagelse ved indgåelse af aftaler om kortvarige tidsbegrænsede lejemål i op til 3 år, såfremt den kommunale eller regionale revision har påset, at vilkårene for deponeringsfritagelsen er opfyldt.

Begrundelse: Forslaget vil "automatisere" ministeriets nuværende praksis på området og fjerne det administrative arbejde med behandlingen af dispensationer til deponeringsfritagelse.

d. Øvrige forslag

Herudover er der følgende forslag og overvejelser, der mest er mere tekniske ændringer, som ikke vil have konsekvenser for kommunernes og regionernes nuværende låneadgang på området, men gøre regelsættet klarere.

10. Eksemplificering af automatisk låneadgang til konkret energirenovering i eksisterende byggeri

Arbejdsgruppen foreslår, at der i vejledningen tilføjes konkrete eksempler på udskiftninger og/eller anskaffelser, som er omfattet af den automatiske låneadgang til energibesparende foranstaltninger.

En sådan beskrivelse af konkrete eksempler på energirenovering i eksisterende byggeri vil gøre det mere klart, hvilke konkrete udskiftninger og/eller anskaffelser, der er omfattet af den automatiske låneadgang til energibesparende foranstaltninger i kommuner og regioner.

Kapitel 9 omhandler endelig den kommunale og regionale garantistillelse. I kapitlet beskrives hjemmelskravet til kommunal eller regional garantistillelse og betydningen heraf i forhold til henregning af en garantistillelse til kommunens eller regionens låneramme og låneoptagelse via KommuneKredit.

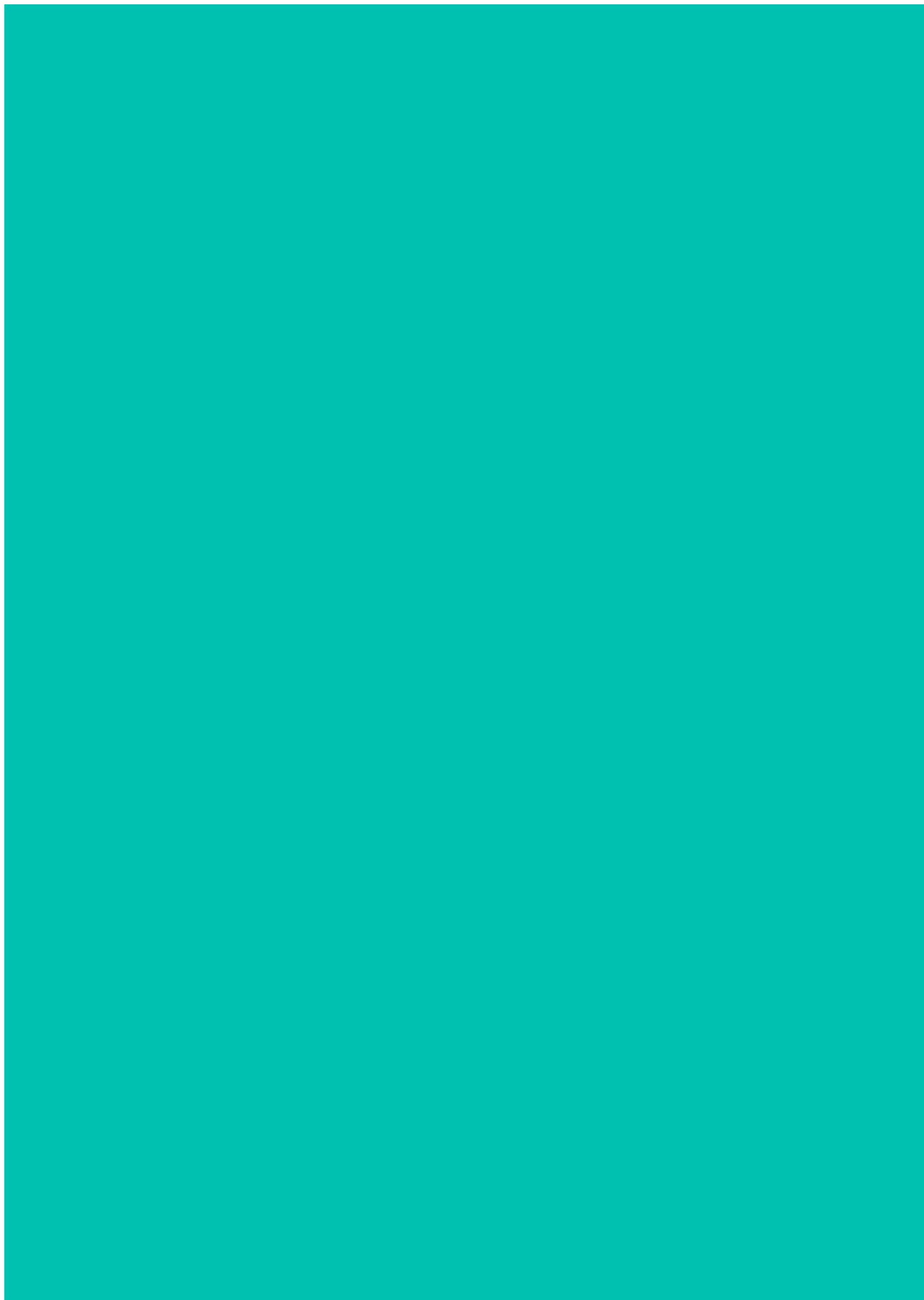
11. Udskillelse af kommercielle aktiviteter inden for elområdet

Arbejdsgruppen peger på, at det vil være hensigtsmæssigt at udskille de kommercielle aktiviteter inden for elområdet, som i dag antages at være omfattet af § 2, stk. 1, nr. 5, fra bekendtgørelsens anvendelsesområde, således at der sikres en ensartet behandling af områder, der skal udøves på kommercielle vilkår i låne- og garantimæssig henseende.

Begrundelse: Forslaget sikrer en ensartet behandling af områder, hvor den kommunale aktivitet ifølge det relevante lovgrundlag skal udøves på kommercielle vilkår. Sådanne områder anses ef-

ter ministeriets gældende praksis ikke for at være omfattet af reguleringen i lånebekendtgørelsen.

Endelig er det lagt til grund, at forslagene ved en eventuel udmøntning gennemføres inden for aftalte økonomiske rammer.



Del 1: Beskrivelse af låne- og deponeringsreglernes baggrund og formål

3. Låne- og deponeringsreglernes baggrund, formål og sammenhæng

Kapitlet indeholder en generel indføring og beskrivelse af låne- og deponeringsreglernes baggrund, formål og sammenhæng.

3.1. Om lånereglerne

Låne- og deponeringsreglerne er udstedt i bekendtgørelser – ofte omtalt som lånebekendtgørelserne.

For kommuner er låne- og deponeringsreglerne hjemlet i medfør af §§ 41, 58 og 59 i den kommunale styrelseslov og for regioner hjemlet i medfør af §§ 26 og 27 i lov om regioner og nedlæggelse af amtskommuner, HUR og H:S.

Lånebekendtgørelsernes regler kan inden for bemyndigelsesbestemmelserne ændres administrativt af ministeren. Historisk har der været mange ændringer i regelsættet, men også en betydelig stabilitet i selve hovedlinjerne om at bevare en vis – men styret – låneadgang, hvor der på visse områder er "automatisk" låneadgang og på andre krav om konkret lånedispensations eller deponeringsfritagelse.

Kommuner og regioner kan således kun optage lån i det omfang, lovgivningen og lånereglerne giver adgang hertil, eller der fra ministeriets side er meddelt konkret dispensation til låntagning, idet lånereglerne regulerer selve låntagningen og ikke gældsbelastningen på kommunens eller regionens økonomi.¹ Endelig er låneadgang til bl.a. metro, cityring og letbaner hjemlet i særskilt lovgivning.

¹ Viden om baggrund, indhold af regler og praksis på låneområdet kan indhentes fra flere kilder:

- Lovbemærkninger til de enkelte bestemmelser i den kommunale styrelseslov og lov om regioner bidrager med en beskrivelse af formål og indhold af reguleringen. Bemyndigelsen i den kommunale sty-

3.2. Lånereglernes baggrund og formål

Sammenhæng til budgetsamarbejdet

I begyndelsen af 1970'erne var omfanget af lånebegrænsningerne et hovedtema i det begyndende budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Baggrunden var navnlig et ønske om at styre omfanget af kommunernes anlægsudgifter – og i bredere sammenhæng anvende lånebegrænsningerne i den finanspolitiske styring.

På dette tidspunkt skulle hver enkelt kommunal låneoptagelse i hvert enkelt tilfælde godkendes af tilsynsmyndigheden, og reguleringen skete derfor i form af instruktioner fra ministeriet til tilsynsmyndighederne om størrelsen af den låneoptagelse, der kunne godkendes.

Kun kommuner, hvis anlægsudgifter var store i forhold til beskatningsgrundlaget, måtte optage lån. Visse forsyningsvirksomheder blev dog holdt uden for lånebegrænsningerne ud fra en betragtning om, at de var fuldt takstfinansierede og derfor måtte have mulighed for på lige fod med private forsyningsvirksomheder at indrette sig på en økonomisk rationel måde.

Ophævelse af tilsynets godkendelse

Med virkning fra 1982 blev kravet om tilsynets godkendelse af låneoptagelsen ophævet. Til gengæld skulle kommunerne ved deres lånedispositioner holde sig inden for rammerne af en nyudstedt lånebekendtgørelse, som dog i store træk videreførte de begrænsninger, som var udviklet gennem 1970'erne. Denne bekendtgørelse er revideret adskillige gange, men bygger stadig på de samme hovedprincipper.

relseslov til at fastsætte nærmere reglerne om kommunernes låntagning blev indsat ved lov nr. 629 af 23. december 1980, hvor bestemmelsen, om kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse eller overtagelse af lån eller ændringer i lånevilkår krævede tilsynsmyndighedernes godkendelse, blev ophævet. Bemyndigelsen i regionsloven til at fastsætte nærmere regler om regionernes låntagning blev indsat ved lov nr. 537 af 24. juni 2005.

- Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning nr. 9097 af 19. februar 2012 indeholder en gennemgang af reglerne for kommunernes låntagning samt ministeriets praksis på området.
- Rapporter om kommunal låntagning, f.eks. ”Rapport om Offentlige-Private-Partnerskaber og de kommunale låneregler” fra maj 2008 og ”Rapport om den kommunale låntagning og deponeringsreglerne” fra maj 2000, hvor formål med låneregler og forskellige lånespørgsmål er behandlet.
- Kommunernes låntagning med kommentarer af Dario Silic og Niels Jørgen Mau fra 2002 indeholder en gennemgang af de enkelte bestemmelser i lånebekendtgørelsen samt en beskrivelse af praksis som vejledning for kommunale praktikere. Bogen giver endvidere en indføring i den økonomiske sammenhæng, som lånereglerne fungerer i.
- Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Lise Brandi-Hansen fra 2010 indeholder en beskrivelse af formål og indhold samt kilder til fortolkning af indhold af de enkelte bestemmelser i styrelsesloven.
- Karnovs Lovsamling indeholder ligeledes en beskrivelse af formål og indhold de enkelte bestemmelser i den kommunale styrelseslov og regionsloven.

Principper og formål for lånereglerne

Udgangspunktet for lånereglerne er, at kommunerne inden for det skattefinansierede område skal selvfinansiere deres løbende investeringsudgifter, dvs. de løbende lokale investeringsudgifter skal finansieres kontant. Dette udgangspunkt afspejler sig i § 1 i lånebekendtgørelsen, hvoraf det fremgår, at kommunerne kun kan låne i det omfang, der i medfør af lånebekendtgørelsen er tilladelse til lånoptagelse. Lånebekendtgørelsen giver dog låneadgang til at optage lån på forsyningsområdet og visse andre områder.

De lånemuligheder, som umiddelbart følger af lånebekendtgørelsen, kaldes for den automatiske låneadgang, som opgøres som summen af de udgifter, som kommunen har afholdt på de nærmere definerede udgiftsområder. Hertil kommer mulighederne for at opnå dispensation til lånoptagelse på basis af ansøgninger og lånepuljer aftalt i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger mellem staten og kommunerne.

Disse lånepuljer afsættes typisk i forbindelse med de årlige økonomiaftaler med staten om kommunernes og regionernes økonomi. Lånepuljerne er en ramme, hvor ministeren kan yde lånedispensationer til aftalte formål.

Med lånepuljer kan staten regulere låneadgangen på visse områder i enkelte kalenderår og således signalere et ønske om at opprioritere eller nedprioritere anlægsprojekter på bestemte områder i kommuner og regioner.

Eksempelvis er investeringer på kvalitetsfundsområderne i kommunerne, dvs. anlægsprojekter på folkeskole-, dagsinstitutions-, ældre- og idrætsområdet, i de senere år prioriteret gennem lånepuljer. Der har endvidere været praksis for oprettelse af en lånepulje på det ordinære anlægsområde til investeringer i bl.a. veje i kommuner. Der er endvidere afsat OPP-puljer i kommuner og regioner med henblik på at fremme offentlig-private samarbejdsprojekter med effektiviseringspotentiale. Størrelsen af de lånedispensationer, der tildeles, afhænger bl.a. af det ansøgte beløbs størrelse og omfanget af ansøgninger.

Lånereglerne har således sit udspring i – og er primært begrundet i – hensynet til samfundsøkonomien og reguleringen af den samlede anlægsaktivitet.

Lånereglerne har baggrund i fire overordnede formål og hensyn, som det ikke er arbejdsgruppens opdrag nærmere at efterprøve:

1. **Lånebegrænsning og eksternaliteter:** Det almindelige økonomiske princip, der indebærer, at kommuner og regioner som udgangspunkt skal finansiere anlægsaktiver uden lånoptagelse. Hermed gives maksimal opmærksomhed og bevidsthed om udgifters behov og størrelse hos folkevalgte og borgere. Endvidere kan risikoen for, at en uhensigtsmæssig høj låntagning/gældsætning resulterer i, at kommunen eller regionen skal have "hjælp udefra" i form af særtilskud og lignende, minimeres.
2. **Finanspolitisk styring:** Det overordnede samfundsmæssige hensyn, der tilsiger en regulering af omfanget af kommuners og regioners opførelse af anlæg samt deltagelse i aftaler om leje og leasing, der må sidestilles med og opfattes som lån, når aftalerne erstatter en egenfinansieret anlægsudgift.

3. **Omfordelingsbegrænsning:** Beskyttelse af fremtidig dispositionsfrihed, idet begrænsning til låntagning indebærer, at fremtidige kommunalbestyrelser og regionsråds dispositioner og råderum ikke i uhensigtsmæssigt omfang undergives finansielle bindinger som følge af låne-, leje- og leasingaftaler truffet af siddende kommunalbestyrelser og regionsråd. Hermed undgås, at finansielle dispositioner resulterer i omfordeling mellem generationer.
4. **Prioritering på udvalgte områder:** Adgang til at låne på visse udvalgte områder kan for det *første* give kommunerne mulighed for at udjævne den finansieringsmæssige belastning af anlægsprojekter på områder, hvor krav om straksfinansiering vurderes at indebære uhensigtsmæssige spring i den årlige finansieringsbelastning, eksempelvis inden for forsyningsområderne. For det *andet* er der mulighed for at fremme investeringerne på områder, hvor sådanne investeringer anses for særligt hensigtsmæssige i en samfundsøkonomisk/-politisk sammenhæng, f.eks. energibesparende foranstaltninger eller visse anlægsopgaver inden for kvalitetsfundsområderne etc.

Med hensyn til omfordelingsbegrænsningen, som vedrører gældsforpligtelsen som følge af lånoptagelsen, kan denne næppe historisk siges at have været den primære begrundelse bag begrænsningen i kommunernes låneadgang. En begrænsning af låneadgangen, som et middel til at undgå uholdbar stor gældsforpligtelse, kan derimod siges over tid at være tilkommet som et selvstændigt formål med lånereglerne, bl.a. derved at der i forbindelse med kommuner i konflikt med kassekreditreglen ("under administration") kun i begrænset omfang er tilladt en lånefinansiering af den opståede ubalance.

For de tidligere amtskommuner var der en automatisk låneadgang til opførelse eller erhvervelse af kommunale almene ældreboliger, til færge- og jernbaneinvesteringer. Hertil kunne amtskommunerne fra 1996 optage lån inden for en ramme på 25 pct. af den enkelte amtskommunes samlede anlægsudgifter. Denne ramme blev i 2001 og 2002 ændret til 30 pct. og herefter fra 2003 til 50 pct. vedrørende sygehusinvesteringer og 25 pct. vedrørende øvrige områder. Der var endvidere afsat en årlig dispensationspulje til indgåelse af lejeaftaler.

For regionerne gælder en automatisk låneadgang til opførelse/erhvervelse af regionale almene ældreboliger og til jernbaneinvesteringer. Hertil kan der aftales særlige lånepuljer i forbindelse med de årlige økonomaftaler.

Leje og leasing

Lånereguleringen sigter på almindelig kommunal låneoptagelse, men allerede før regelsættet om låntagning i form af lånebekendtgørelsen fra 1982 trådte i kraft, har anvendelsen af leje- og leasingaftaler været omfattet af lånereguleringen.

Kommunerne kan således i stedet for at finansiere et anlæg ved lån eller ved anden finansiering skaffe sig rådighed over et anlægsaktiv via lejemål, leasingaftaler eller lignende, som medfører samme bindinger som lån. Sådanne arrangementer har fra den første lånebekendtgørelse været sidestillet med låntagning, således at disse har belastet den kommunale låneramme.

Kommunerne har dog mulighed for at indgå i en lejeaftale mod deponering uden at have en automatisk låneadgang eller uden at belaste sin beregnede, automatiske låneadgang. Denne mulighed gælder ikke for direkte kommunal lånoptagelse.

Formålet med disse regler er at sikre, at den lokale myndighed ikke kan undgå lånebegrænsningen ved at indgå aftaler om benyttelse af anlæg i stedet for selv at opføre et anlæg. Formålet er endvidere at neutralisere den likviditetsgevinst, som kommunen kan opnå ved at indgå en aftale om benyttelse af et anlægsaktiv i stedet for at købe aktivet, således at der sker en ligestilling med kommuner, som vælger at opføre eller købe et tilsvarende anlægsaktiv med lånefinansiering.

Ved nybyggeri, reovering, ombygning, genopretning, udvidelse eller forbedring af det lejede skal der, såfremt dette indebærer en forhøjelse af lejen foretages en yderligere deponering svarende til den værdiforøgelse, der er sket. Almindelig vedligeholdelse udløser derimod ikke deponeringspligt, idet der ikke sker en værdiforøgelse.

Sale-and-lease-back

For den særlige type af lejeaftaler – sale-and-lease-back-aftaler – hvor kommunen først sælger de anlægsaktiver, som kommunen efterfølgende lejer, gælder dog, at disse skal godkendes af økonomi- og indenrigsministeren, hvor økonomi- og indenrigsministeren fastsætter de nærmere betingelser for godkendelsen, herunder de nærmere vilkår for deponering. Godkendelse af sale-and-lease-back-aftaler omfatter også aftaler om benyttelse af driftsaktiver, som tidligere har været i kommunens eje.

Efter ministeriets praksis anvendes adgangen til at godkende sale-and-lease-back-aftaler først og fremmest, hvor andre forhold end rent finansielle har været bestemmende for kommunens beslutning om at leje aktivet, som kommunen tidligere har ejet. Det er endvidere en betingelse for godkendelsen, at arrangementet ikke påfører kommunen en væsentlig økonomisk risiko, og at arrangementet ikke er spekulativt.

Indførelsen af de særlige begrænsninger vedrørende sale-and-lease-back må ses på baggrund af et tiltagende omfang heraf i slutningen af 1990'erne, som reelt kunne udvide kommunernes økonomiske dispositionsmuligheder i et ikke tiltænkt omfang. Men derudover kunne finansieringsformen medføre en reel betydelig gældsopbygning i kommunerne, hvis den realiserede likviditet blev brugt løbende, mens gældsforpligtelsen i form af leje- /leasing-arrangementet stod tilbage.

Lånevilkårene

Lånebekendtgørelsen regulerer udover adgangen til lånoptagelse også vilkårene for lånoptagelsen. Kommunerne kan optage annuitetslån, serielån, indekslån, stående lån eller lån med en afdragsfri periode, hvor den maksimale løbetid for annuitets-, indeks- og serielån er fastsat til 25 år og 15 år for stående lån og afdragsfrie lån. De maksimale løbetider var indtil 1998 henholdsvis 30 år og 20 år, men blev reduceret. Dette må ses i sammenhæng med et ønske om en hurtigere konsolidering af kommunernes økonomi.

Lånebekendtgørelsen fastsætter ikke regler om, hvorvidt lån skal optages med variabel eller fast rente, eller hvor kommunerne kan optage lån.

Fra den 1. januar 2012 er reglerne strammet, således at en kommune ikke må være sluteksponeret i anden valuta end danske kroner eller euro ved indgåelse af nye låneaftaler. For at sikre en sluteksponering i danske kroner eller euro skal en kommune ved optagelse af lån i anden valuta end danske kroner eller euro indgå en simpel swap til danske kroner eller euro. Med henblik på kurs- og rentesikring kan der i den forbindelse anvendes terminsforretninger, men ikke optioner. En kommune må således kun indgå simple rente- og/eller valutaswap-aftaler uden optioner eller optionslignende elementer. Disse stramninger må ses i lyset af tilsvarende vilkår for staten og ud fra et ønske om at begrænse kommunernes og regionernes risikotagning.

Kassekreditreglen

Kassekreditreglen indebærer, at gennemsnitslikviditeten – opgjort som et gennemsnit af kommunens kassebeholdning over de seneste 365 dage – skal være positiv.

Kassekreditreglen bygger således på et grundlæggende princip om, at kommuner og regioner ikke må låne til drift. Det er således hensigten med kassekreditreglen at sikre, at en kassekredit kan anvendes til finansiering af midlertidige likviditetsunderskud og ikke til egentlig låntagning som følge af permanente driftsunderskud.

Da kassekreditten beregnes som et gennemsnit, tages der hensyn til, at kommunens likviditet som resultatet af mange ind- og udbetalinger svinger betydeligt i løbet af et år.

Den nuværende kassekreditregel blev indført med ændring af lånebekendtgørelsen i 1986 og indebærer en betydelig fleksibilitet i forhold til den tidligere regel, hvor et maksimalt beløb på 300 kr. pr. indbygger af kommunens samlede gæld kunne foreligge som kassekredit.

3.3. Særligt om deponeringsreglerne

Muligheden for mod deponering at indgå i en lejeaftale er blandt andet skabt for at gøre det praktisk muligt at indgå i en lejeaftale i stedet for at købe et aktiv eller opføre en bygning selv. Med deponeringen sikres imidlertid, at en lejeaftale ikke bliver attraktiv ud fra likviditetsmæssige overvejelser i sig selv. Med deponeringen vil kommunen således blive likviditetsmæssigt belastet nogenlunde på samme måde, som hvis den selv skulle finansiere opførelsen af tilsvarende lokaler.

Muligheden for at indgå i lånearrangementer mod deponering omfatter blandt andet også lån optaget af flere kommuner i forening, lån optaget af kommunale fællesskaber m.v. og lån optaget af institutioner, der stiller pladser til rådighed for kommunen, men ikke direkte kommunal lånoptagelse.

Ved deponering i forbindelse med indgåelse af aftaler skal deponeringsbeløbet svare til aftalens værdi opgjort som den højeste værdi af enten opførelses-/anskaffelsesomkostningerne eller værdien af de benyttede ejendomme ifølge den senest foretagne offentlige vurdering. Deponeringsbeløbet opgøres således ud fra værdien af anlægget. Ved efterfølgende forbedring af det lejede i form af udvidelse, renovering eller anden genopretning, der ikke har karakter

ter af almindelig vedligeholdelse, skal der foretages yderligere deponering svarende til omkostningerne herved.

Ved deponering i forbindelse med lån optaget af kommunale fællesskaber m.v. opgøres værdien af lånet med fradrag af eventuelt kurstab.

Den maksimale deponeringsperiode er 25 år svarende til den maksimale løbetid for annuitets- og serielån, som kommunen kan optage. Det deponerede beløb bindes i en 10-årig periode og frigives herefter med 1/15 årligt de resterende 15 år. Beløbet kan dog hæves, såfremt lejeaftalen ophæves eller udløber på et tidligere tidspunkt. Tilskrevne renter frigives endvidere løbende over deponeringsperioden. Deponeringsprofilen afspejler en vurdering af en gennemsnitlig låneprofil, hvor profilen tilnærmelsesvis afspejler en mellemproportional mellem et annuitetslån og et serielån.

Indtil medio 1999 var reglen, at midlerne var deponeret i 20 år med 1/20 årlig frigivelse.

3.4. Særligt om automatisk låneadgang for kommuner

Boks 3.1.

Indtil 1982 blev lånebegrænsninger og undtagelser fastsat for ét år ad gangen som led i statens styring af kommunernes økonomi. Kommunerne kunne alene optage lån efter tilsynsmyndighedernes forhåndsgodkendelse. Bekendtgørelsen indeholdt i et vist omfang særlige regler for Københavns Kommune, som ikke nærmere berøres her.

Kravet om samtykke blev ophævet med virkning fra 1982, hvor Indenrigsministeriet samtidig udstedte en bekendtgørelse med reglerne for 1982. Fra 1983 blev reglerne gjort permanente.

Kommunernes lånebekendtgørelse fastlægger en såkaldt "automatisk" låneadgang, dvs. hvor afholdelsen af udgifter på konkrete områder udløser låneadgang. Den tilladte låneadgang, der benævnes lånerammen, svarer til summen af de regnskabsførte udgifter, som er afholdt til formål med automatisk låneadgang og meddelt af ministeriet som lånedispensation.

Den automatiske låneadgang er ikke betinget af, at lånebeløbene anvendes til betaling af de udgifter, som har givet adgang til låntagningen. Kommunen kan vælge at straksfinansiere udgifter med automatisk låneadgang og anvende lånet til andre udgifter, der ikke er omfattet af den automatiske låneadgang. De afholdte udgifter med automatisk låneadgang fastsætter således den beløbsmæssige ramme for låntagningen, men ikke formålet hermed. Kommune (og region) er ansvarlig for opgørelse af lånerammen over for revisionen.

Med den første bekendtgørelse blev der givet automatisk låneadgang på en række områder, herunder områder som fortsat kan findes i den aktuelle regulering af den automatiske låneadgang.

Den automatiske låneadgang omfattede låntagning til forsyning af el, gas og varme, affaldsforbrænding, energibesparende foranstaltninger, sanering og byfornyelse samt boligforbedring, brandsikring, opførelse af lette kollektiv-, pensionist- og andelsboliger, areal- og ejendomserhvervelser, herunder erhvervelser i medfør af lov om frigørelsesafgift og industrihuse.

Med virkning fra den 1. august 1984 blev der endvidere givet automatisk låneadgang til produktion og distribution af gas for regionale naturgasselskaber på grundlag af en af energiministeren godkendt lånebehovsopgørelse.

I 1987 blev der under visse forudsætninger åbnet for automatisk låneadgang til driftsunderskuddet inklusiv renter og afdrag ved distribution af naturgas.

Fra 1988 blev der givet automatisk låneadgang til ældreboliger, herunder optagelse af lån til finansiering af grundkapitalen, opførelse eller erhvervelse af bofællesskaber for psykisk og fysisk syge efter den dagældende bistanndslovs § 68 og investeringsudgiften ved indvinding og distribution af brugsvand.

Med bekendtgørelsen i 1989 inddrages investeringsudgiften til renovation (beløbsmæssigt afgrænset pr. indbygger) under den automatiske låneadgang, låneadgangen til grundkapitalandelen ved opførelse eller erhvervelse af ældreboliger m.v. blev nedsat, og der blev givet automatisk låneadgang ved elbesparende foranstaltninger.

I 1991 blev der bl.a. indført automatisk låneadgang til solvarmeanlæg, visse utraditionelle dagplejeforanstaltninger for børn, og låneadgangen til regionale naturgasselskaber og køb af jord til kommunal jordforsyning blev ændret.

I 1992 blev der givet automatisk låneadgang til investeringsudgiften til renovering af det eksisterende kloaknet, og låneadgangen til investeringsudgiften til renovation blev lempet.

Ved bekendtgørelserne i 1994 blev der givet automatisk låneadgang til delvis finansiering til erhvervelse af boliger til fremme af udlændinges integration, genbelåningsadgang for lån til dækning af tilslutningsudgift, hvor der var tilslutningspligt til kollektive forsyningsanlæg og forhøjelse af andelen omfattet af den automatiske låneadgang for så vidt angår ældre- og handicapegnede boliger. Samtidig udgik den automatiske låneadgang vedrørende industrihuse som følge af en ændring af det bagvedliggende lovgrundlag.

Fra regnskabsåret 1996 blev der givet automatisk låneadgang til finansiering af udgiften til udskiftning, nybygning og renovering af færger, der betjener mindre øer og i tilknytning hertil nødvendig nybygning eller renovering af færgelejer.

Fra regnskabsåret 1998 blev den automatiske låneadgang til ældre- og handicapboliger reduceret som følge af, at den kommunale grundkapital til offentligt støttet byggeri blev øget fra 7 pct. til 14 pct.

Med virkning fra 1. januar 1999 blev den automatiske låneadgang vedrørende brandsikring ophævet, og låneadgangen vedrørende midlertidige boformer efter den dagældende servicelov blev afskaffet. Låneadgangen vedrørende boliger til integration blev derimod udvidet, så der nu blev givet fuld låneadgang hertil.

I 2000 blev den automatiske låneadgang på elområdet som følge af reformen af elsektoren, som bl.a. indebærer kommercialisering af produktion og handel med el, begrænset til investeringsudgifter ved netvirksomhed og produktion af elektricitet ved afbrænding af affald.

Med virkning fra regnskabsåret 2004 blev bl.a. den automatiske låneadgang til opførelse eller erhvervelse af ældre- og handicapegnede boliger («fuldmagtsboliger») ophævet, og låneadgangen til udgiften til kommunernes ydelse af lån efter § 1, stk. 1, i lov om lån til betaling af ejendomsskatter blev præciseret.

Med virkning fra den 1. januar 2007 blev der foretaget visse konsekvensrettelser i den automatiske låneadgang på færgeområdet som følge af omlægningen af ø-støtten.

Med virkning fra den 1. januar 2010 blev den automatiske låneadgang for så vidt angår investeringsudgiften til indvinding og distribution af brugsvand samt investeringsudgiften ved kloakering og rensningsanlæg ophævet som følge af ændringerne på området efter vedtagelsen af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold m.v.

Med virkning fra 1. januar 2012 blev den automatiske låneadgang til energibesparende foranstaltninger udvidet til også at omfatte foranstaltninger, som følger af bygningsreglementets energikrav til det eksisterende byggeri i henhold til bekendtgørelse om offentliggørelse af bygningsreglementet.

Senest er den automatiske låneadgang med virkning fra 1. februar 2013 udvidet med den del af udgiften til håndtering af tag- og overfladevand, som et vandselskab yder bidrag til i forbindelse med medfinansiering af kommunale anlæg efter lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsvirksomheder m.v.

Kommunernes automatiske låneadgang er således i dag målrettet investeringsudgifter på forsyningsområdet (affaldsforbrænding, produktion og distribution af gas og varme, renovation og kollektive energiforsyningsanlæg, herunder varmforsyning), forsyningslignende områder (almene ældreboliger, jordforsyning, færgedrift, havneanlæg og klimatilpasningsinvesteringer) og andre prioriterede/investeringstunge skattefinansierede områder (energibesparende foranstaltninger/energirenovering, el- og varmeproducerende anlæg i særlige ejendomme, sanering, boligforbedring, byfornyelse, udlændinges integration m.v.), låneomlægning samt kassekredit.

3.5. Særligt om amtskommunernes og regionernes automatiske låneadgang

Boks 3.2.

De tidligere amtskommuner blev ikke som (primær-)kommunerne givet en automatisk låneadgang med virkning fra 1983. Der var dog en enkelt undtagelse i forhold til Københavns Amtskommunes adgang til at optage lån til betaling af forfaldne afdrag.

Med virkning fra 1. januar 1996 fik de daværende amtskommuner mulighed for at optage lån til finansiering af anlægsarbejder inden for en ramme på 25 pct. af amtskommunens samlede nettoanlægsudgifter. I 2000 blev amtskommunernes låneadgang for 2001 og 2002 forhøjet til 30 pct. af nettoanlægsudgifterne.

Amtskommunerne fik herudover i årene efter 1983 automatisk låneadgang inden for enkelte specifikke områder.

Fra regnskabsåret 1996 blev der således – som (primær-)kommunerne – givet amtskommunerne automatisk låneadgang til finansiering af udgifter til udskiftning, nybygning og renovering af færger, der betjener mindre øer og i tilknytning hertil nødvendig nybygning eller renovering af færgelejer.

Amtskommunerne fik fra samme tidspunkt også automatisk låneadgang til udgiften, eksklusiv grundkapitalen, ved opførelse eller erhvervelse af ældreboliger og boliger til handicappede.

I 2001 blev der, som følge af amtskommunernes overtagelse af statens andel i privatbanerne, givet amtskommunerne automatisk låneadgang til udgifter til investeringer i rullende materiel til passagertrafik på jernbane samt udgifter til investeringer i jernbaneinfrastruktur.

De nævnte områder for de tidligere amtskommuners automatiske låneadgang blev i et vist omfang bibeholdt ved overgangen fra amtskommuner til regioner.

Med virkning fra den 1. januar 2007 havde de nye regioner således automatisk låneadgang til regionale almene ældreboliger, udgifter til investeringer i rullende materiel til passagertrafik på jernbane samt udgifter til investeringer i jernbaneinfrastruktur, indfrielse af eksisterende lån og kassekredit.

I 2008 blev låneadgangen udvidet for så vidt angår regionale almene ældreboliger.

I 2009 fik regionerne automatisk låneadgang til energibesparende foranstaltninger i bygninger og anlæg svarende til kommunernes låneadgang til sådanne formål.

Med virkning fra den 1. januar 2012 blev den automatiske låneadgang til energibesparende foranstaltninger udvidet til også at omfatte foranstaltninger, som følger af bygningsreglementets energikrav til det eksisterende byggeri i henhold til bekendtgørelse om offentliggørelse af bygningsreglementet.

Ved den gældende regionale lånebekendtgørelse er regionerne således givet automatisk låneadgang til almene regionale ældreboliger, jernbaneinfrastruktur i privatbaner, energibesparende foranstaltninger (energi-renovering), låneomlægning og kassekredit.

3.6. Sammenhæng til anden regulering

Balancekravet

Reglerne om kommunal låntagning med en restriktiv, styret låneadgang skal ses i sammenhæng med, at kommunerne i Danmark i modsætning til andre lande er underlagt et mere lempeligt balancekrav end i visse andre lande. Det danske udgiftsbaserede budgetsystem er indrettet med det formål at sikre, at der er tilvejebragt finansiering til de løbende, aktuelle udgifter, herunder de løbende udgifter til investeringer, hvor der alene er et krav om en positiv likviditet. Der fokuseres med andre ord på den aktuelle ressourceanvendelse, hvilket igen må ses i sammenhæng med den finanspolitiske styring og den vægt der i de årlige økonomiaftaler lægges på det kommende års ressourceforbrug.

De danske kommuner er ikke underlagt et balancekrav, som det kendes fra andre lande, eksempelvis Sverige, hvor balancekravet indebærer, at indtægterne skal overstige omkostningerne.² I det omkostningsbaserede budgetsystem foretages en periodisering af omkostningerne svarende til det forventede forbrugstidspunkt, hvilket indebærer, at udgifter til investeringer og anskaffelserne udgår af bevillingerne, mens der til gengæld inden for bevillingen i en årrække – svarende til investeringens levetid – skal være plads til afskrivninger og evt. forrentning af de foretagne investeringer. Med et balancekrav i det omkostningsbaserede budgetsystem sikres, at der løbende spares op til kommende investeringer, og at der skabes økonomisk råderum til de nødvendige investeringer i det kommunale produktionsapparat.

Det skal dog bemærkes, at kommunerne og regionerne fra 2014 i henhold til budgetloven i årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag skal have overskud i den løbende drift, dvs. at nettodriftsudgifterne inkl. renter ikke må overstige indtægter fra skatter og tilskud m.v. Dette krav er dog ikke gældende i regnskabssituationen.

Budgetloven og sanktionslovgivningen

Det skal endvidere bemærkes, at budgetloven i princippet også omfatter anlægsudgifter, da loven tager sigte på den samlede balance på de offentlige finanser. Denne balance – nettofordringsserhvervelsen – indeholder alle offentlige udgifter, herunder også investeringsudgifterne.

Udgiftslofterne, der fra 2014 vil blive udmøntet i forhold til henholdsvis stat, kommuner og regioner, omfatter dog ikke anlægsudgifterne i de tre sektorer.

² I en dansk kommune skal de samlede budgetterede udgifter svare til de samlede budgetterede løbende indtægter og – hvis udgifterne overstiger indtægterne – tillagt forbrug af kassebeholdning og/eller likviditet tilvejebragt ved låntagning, netto. Omvendt ved større indtægter end udgifter bliver der tale om en likviditetsmæssig forøgelse af kassebeholdningen og/eller en nedbringelse af gælden. Der er dog ikke her tale om et egentligt balancekrav som i andre lande, men blot et krav om en bogholderimæssig identitet. I budgetsituationen er der således sket en skærpelse med budgetloven, jf. teksten i afsnittet.

Der kan dog i de årlige økonomiaftaler aftales rammer også for anlæg i forhold til kommuner og regioner. Her vil et sådant anlægsloft i budgetsituationen kunne fungere sammen med kollektive sanktioner, idet en andel af bloktilskuddet på henholdsvis 1 mia. kr. for kommunerne og 0,5 mia. kr. for regionerne i en sådan situation er betinget af overholdelse af de fastlagte anlægsrammer i forbindelse med budgettet. Der blev med økonomiaftalerne for 2013 aftalt anlægslofter for såvel kommuner som regioner, hvilket også var tilfældet i 2007 og 2009. Der er alene tale om sanktioner i forhold til budgetoverholdelse.

Anlægslofter og deponeringsreglerne

Det bemærkes, at anlægslofter ikke omfatter leje og leasing af anlægsaktiver i kommuner og regioner.

De løbende driftsudgifter for benyttelse af disse anlægsaktiver er derimod omfattet af rammerne for serviceudgifter/nettodriftsudgifter – og dermed også af den sanktionslovgivning, der gælder for denne type udgifter. OPP-projekter, hvor anlægsudgifter konverteres til driftsudgifter, er således ikke omfattet af anlægsloftet, men er omfattet af rammen for serviceudgifter/nettodriftsudgifter.

Det bemærkes, at deponeringsreglerne vedr. leje og leasing m.v. retter sig mod styringen af den bagvedliggende anlægsaktivitet – ikke de løbende driftsudgifter.

Problemstillingen om behovet for deponeringsreglerne har været drøftet i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag B 37, hvor der var enighed om, at spørgsmålet inddrages i lånearbejdsgruppens overvejelser.

Boks 3.3.

Udgiftslofter

I de årlige økonomiaftaler har der været aftalt rammer for regionernes og kommunernes driftsudgifter. Fra 2014 fastsættes flerårige udgiftslofter ved lov for henholdsvis stat, regioner og kommuner.

Rammeoverholdelsen for regioner og kommuner er understøttet af lovgivning om et betinget bloktilskud.

Budgettet

- 3 mia. kr. af det kommunale bloktilskud og 1 mia. kr. af statens tilskud til regionerne er betinget af, at budgetterne overholder de fastsatte lofter.

Regnskabet

- Hvis kommunernes og regionernes samlede realiserede driftsudgifter overskrider budgetterne, reduceres bloktilskuddene tilsvarende.

Boks 3.4.**Anlægslofter**

Udgiftslofterne, der fra 2014 vil blive udmøntet i forhold til henholdsvis stat, regioner og kommuner, omfatter ikke anlægsudgifter for de tre sektorer.

I de årlige økonomiaftaler er aftalt finansiering af et anlægsniveau for kommunerne og regionerne.

I den sammenhæng kan der aftales anlægslofter. I 2013 er aftalt anlægslofter for kommuner og regioner. Dette har f.eks. også været tilfældet for 2007 og 2009.

Anlægsloftet i 2013 fungerer sammen med lovgivningen om betinget bloktilskud i forhold til budgetsituationen.

- 1 mia. kr. af det kommunale bloktilskud og 0,5 mia. kr. af statens tilskud til regionerne er betinget af, at kommunerne og regionerne budgetterer svarerende til det forudsatte.

Boks 3.5.**Hvad regulerer låne- og deponeringsreglerne set i forhold til anlægslofterne?**

Anlægslofterne er rettet mod kommunernes og regionernes samlede anlægsaktivitet. Anlægslofterne omfatter ikke leje og leasing af anlægsaktiver. Lovgivningen om betinget bloktilskud er rettet mod budgetsituationen.

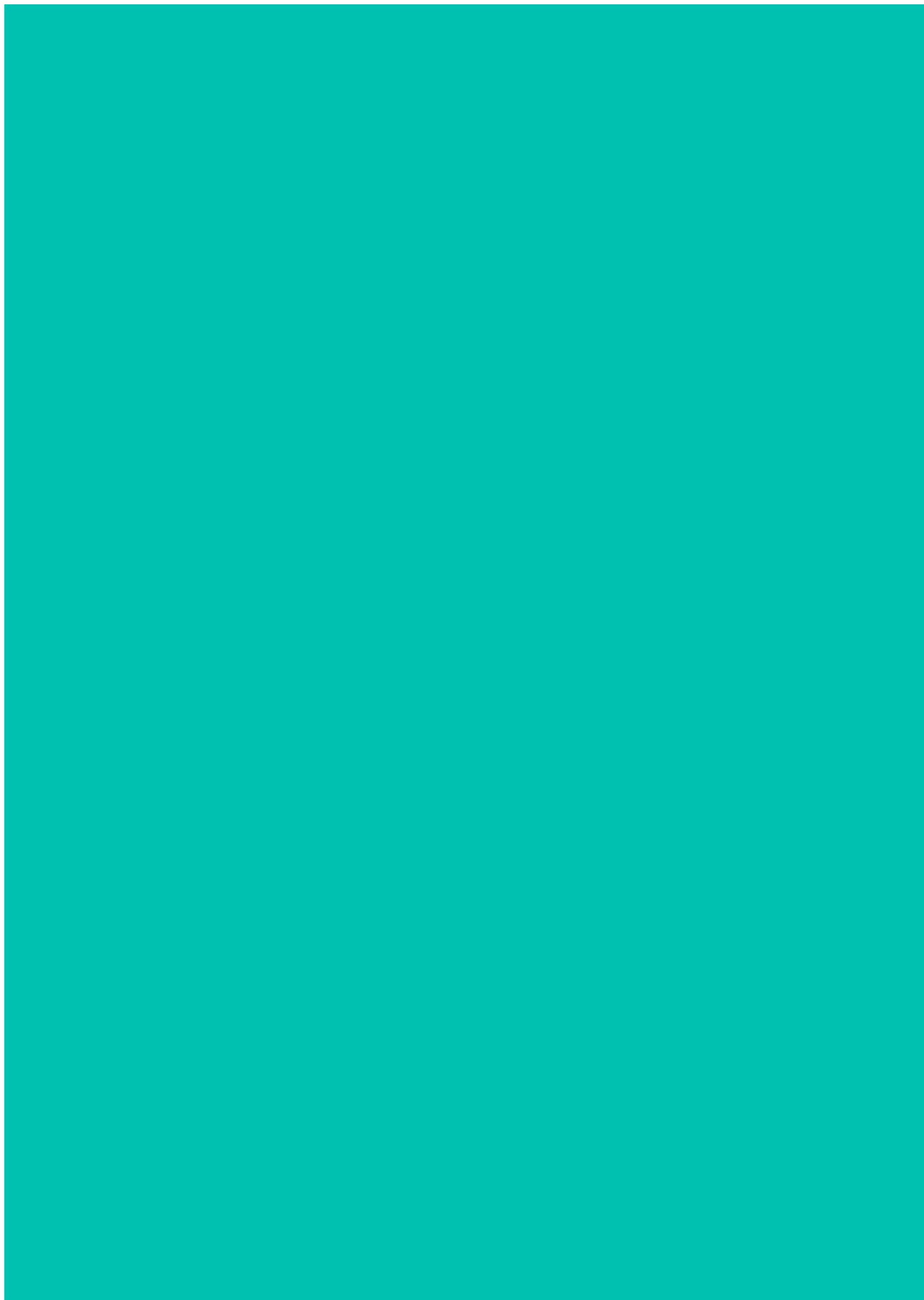
Lånereglerne

Lånereglerne indgår som et instrument i den finanspolitiske styring rettet mod den enkelte kommunes og regions anlægsaktivitet og deres faktiske anlægsudgifter ifølge regnskabet. Den tilladte låneoptagelse opgøres i forhold de faktiske afholdte udgifter. Herunder kan aftalte lånepuljer understøtte anlægsaktivitet i mindre gunstigt stillede kommuner.

Leje og leasing er sidestillet med lån, således at leje og leasing af anlægsaktiver ikke bliver attraktivt alene ud fra likviditetsmæssige overvejelser. Reglen er rettet mod styringen af den bagvedliggende anlægsaktivitet, altså ikke blot de løbende leje- og leasingudgifter.

Deponeringsreglerne

Leje- og leasingaftaler kan indgås mod deponering, selv om kommunen eller regionen ikke har en låneadgang. Lån til den enkelte kommune eller region kan derimod ikke optages mod deponering. Herved er der bedre vilkår for leje og leasing i forhold til almindelig låntagning.



4. Kommuners og regioners aktuelle finansielle situation og udnyttelse af lånerammen

Kapitlet giver en beskrivelse af kommunernes og regionernes aktuelle finansielle situation, herunder deres låntagning og udnyttelse af lånerammen i 2011.

4.1. Likviditetssituationen

Overskydende likviditet udgør kommunernes og regionernes løbende "arbejds kapital". Med henblik på at tage hensyn til kommuners og regioners mange ind- og udbetalinger i løbet af et år har kommuner og regioner mulighed for at gøre brug af kassekreditter.

Mulighederne for at anvende en kassekredit er derfor knyttet til en gennemsnitlig likviditet set over de sidste 12 måneder (dvs. positiv likviditet fratrukket kassekredittræk). Opgørelsen er således ikke knyttet til kalenderåret. Se mere herom i sidste afsnit i kapitel 3.2.

Siden 1. januar 2004 har det været obligatorisk for kommuner og regioner at indberette kvartalsvise oplysninger om likviditeten opgjort i henhold til kassekreditreglen til Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Den seneste status er, at kommunernes aktuelle likviditet er i en positiv udvikling, mens regionernes likviditet ser ud til at ligge stabilt. Der er dog tre kommuner, som ultimo 4. kvartal 2012 har en likviditet på under 1.000 kr. pr. indbygger.

4.1.1. Kommunernes likviditetssituation

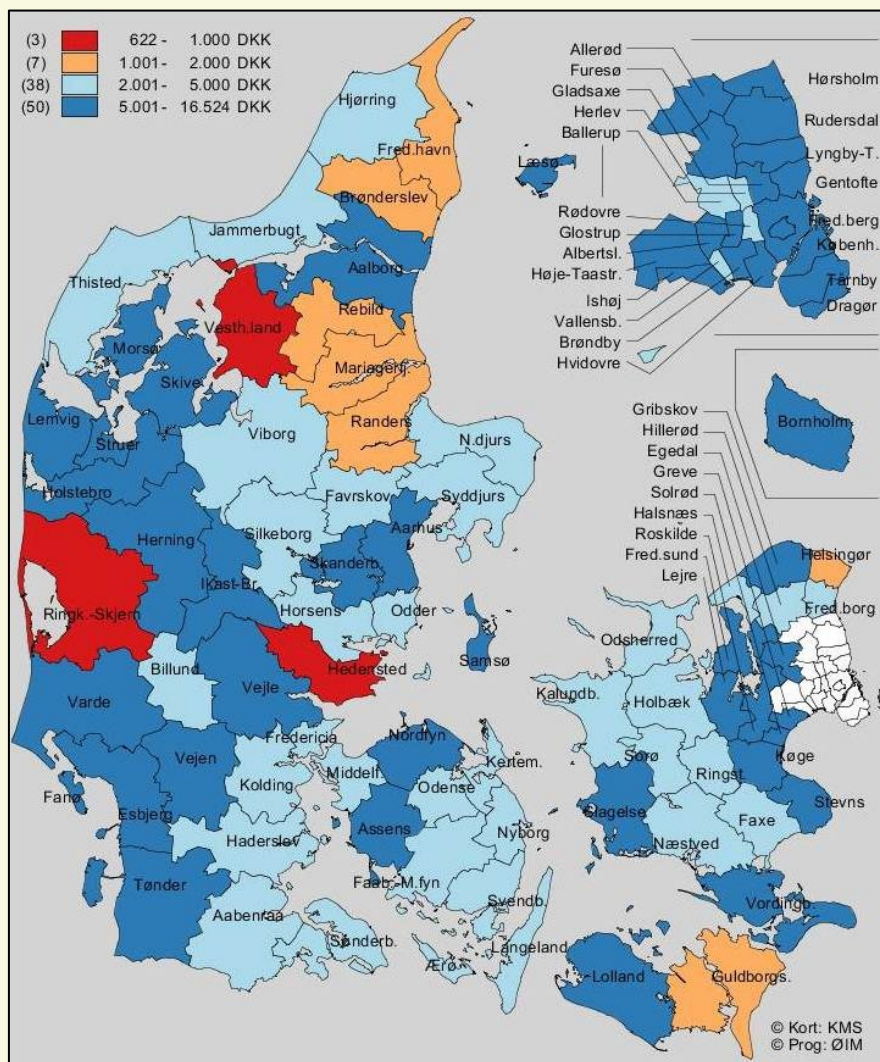
Den gennemsnitlige likviditet i kommunerne under ét pr. ultimo 4. kvartal 2012 er på 6.180 kr. pr. indbygger, svarende til en stigning på 4,6 pct. fra 3. kvartal 2012 til 4. kvartal 2012.

Holdes Københavns Kommune ude af opgørelsen, er den gennemsnitlige likviditet i kommunerne under ét på 5.052 kr. pr. indbygger pr. ultimo 4. kvartal 2012, svarende til en stigning på 5,2 pct. ift. 3. kvartal 2012.

Ultimo 4. kvartal 2012 havde alle landets kommuner en positiv likviditet opgjort efter kassekreditreglen. Der er således ingen kommuner, der er meddelt dispensation fra lånebekend-

gørelsens § 9, stk. 1 (og er "under administration"). Figur 4.1 nedenfor viser likviditetsniveauet for de enkelte kommuner målt i kr. pr. indbygger.

Figur 4.1.
Likviditet opgjort efter kassekreditreglen i kr. pr. indbygger ultimo 4. kvartal 2012.



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets database samt Danmarks Statistik (befolkningstal).

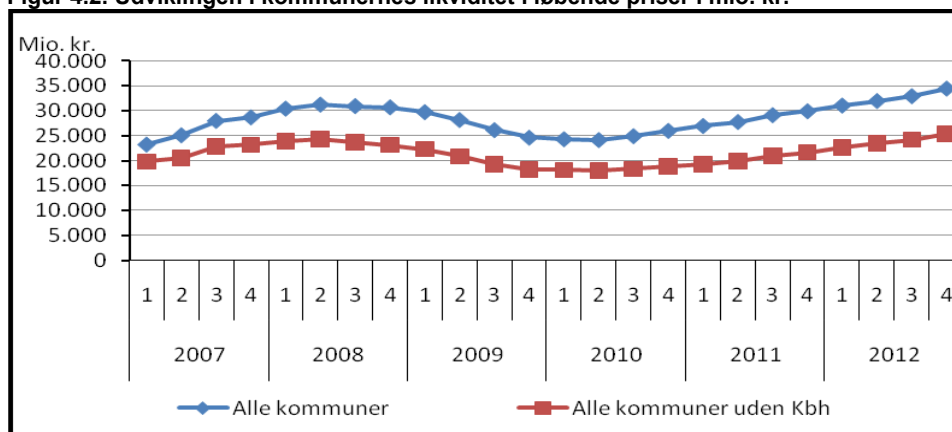
Der er tre kommuner, der har en relativ lav likviditet på under 1.000 kr. pr. indbygger ultimo 4. kvartal 2012.

I den modsatte ende er Københavns Kommune den kommune i landet, der har den højeste likviditet pr. indbygger svarende til 16.524 kr. Herefter følger Tårnby Kommune med 11.660 kr. pr. indbygger og Solrød Kommune med 11.346 kr. pr. indbygger.

I forhold til den gennemsnitlige likviditet opgjort i absolut niveau har Københavns Kommune med en likviditet på 9,072 mia. kr. den højeste likviditet efterfulgt af Aarhus Kommune med en likviditet på 1,973 mia. kr.

Figur 4.2. viser udviklingen i kommunerne under ét (den blå kurve) og eksklusiv København (den røde kurve) siden kommunalreformen.

Figur 4.2. Udviklingen i kommunernes likviditet i løbende priser i mio. kr.



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets database, 2013.

Som det fremgår af figur 4.2. ovenfor, var der en kasseopbygning i kommunerne fra kommunalreformens ikrafttræden frem til og med 2. kvartal 2008, hvorefter likviditeten var aftagende indtil 2. kvartal 2010. Siden 2. kvartal 2010 har likviditeten igen været stigende.

Samme tendens afspejler sig i forhold til kommunernes bruttoudgifter til anlæg og drift. I figur 4.3. nedenfor fremgår det, at kommunernes likviditet er på vej til at udgøre samme andel af de løbende udgifter som i 2007-2008. I 2007 udgjorde kommunernes gennemsnitlige likviditet ca. 7,9 pct. af kommunernes løbende bruttoudgifter til drift og anlæg. Siden 2009 har likviditeten i kommunerne været stigende fra 6 pct. til 7,4 pct. af de samlede udgifter.

Figur 4.3. Kommunernes gennemsnitlige likviditet efter kassekreditreglen pr. indbygger som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg pr. indbygger i pct.



Kilde: De kommunale nøgletal. Regnskabstal 2007-2011 og budgettal for 2012.

Den gennemsnitlige kommunale likviditet har således været stigende siden 2009 set i forhold til bruttoudgifterne til drift og anlæg i kommunerne, men lavere end i 2007 og 2008.

Udover, at den stigende likviditet generelt er et udtryk for en forbedret kommunal økonomi, kan den stigende likviditet også ses i sammenhæng med et kommunalt ønske om konsolidering i forbindelse med etableringen af Udbetaling Danmark.

4.1.2. Regionernes likviditetssituation

Regionernes kvartalsvise likviditetsindberetninger fremgår af tabel 4.1 og tabel 4.2 nedenfor.

Tabel 4.1.

Regionernes likviditet i løbende priser i mio. kr.

Mio. kr.	Ultimo 1. kvartal 2012	Ultimo 2. kvartal 2012	Ultimo 3. kvartal 2012	Ultimo 4. kvartal 2012
Region Hovedstaden	3.944	4.006	4.140	4.301
Region Sjælland	2.907	2.947	2.898	2.771
Region Syddanmark	3.200	3.084	2.929	2.895
Region Midtjylland	1.486	1.604	1.697	1.803
Region Nordjylland	1.426	1.425	1.417	1.375
I alt	12.963	13.067	13.080	13.144

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets database, 2013.

Tabel 4.2.

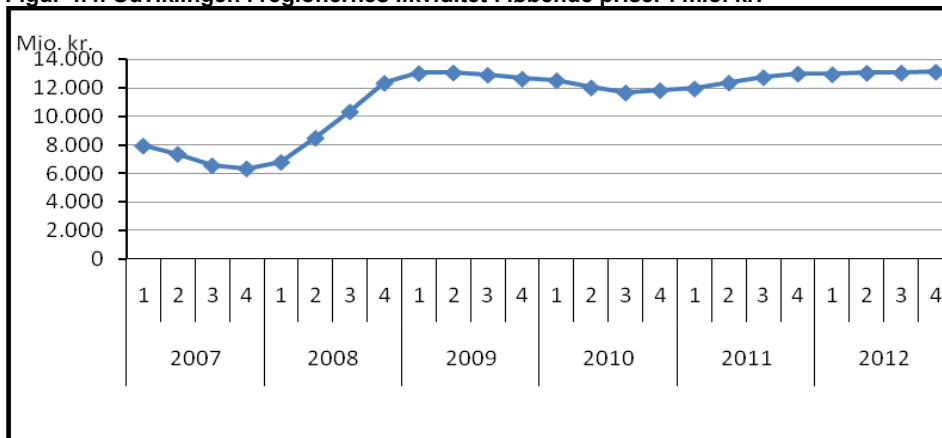
Regionernes likviditet pr. indbygger i kr.

Kr. pr. indbygger	Ultimo 1. kvartal 2012	Ultimo 2. kvartal 2012	Ultimo 3. kvartal 2012	Ultimo 4. kvartal 2012
Region Hovedstaden	2.300	2.336	2.414	2.508
Region Sjælland	3.555	3.604	3.543	3.388
Region Syddanmark	2.663	2.567	2.438	2.410
Region Midtjylland	1.173	1.266	1.340	1.424
Region Nordjylland	2.459	2.457	2.443	2.370
I alt	2.323	2.341	2.344	2.355

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets database, 2013.

Regionernes likviditet opgjort efter kassekreditreglen ultimo 4. kvartal 2012 var på samlet 13,1 mia. kr., hvilket er på niveau med likviditeten i 3. kvartal 2012. Tilsvarende har likviditeten opgjort pr. indbygger ikke ændret sig nævneværdigt siden 3. kvartal 2012.

Region Sjælland har den højeste likviditet på 3.388 kr. pr. indbygger, mens Region Midtjylland har den laveste likviditet på 1.424 kr. pr. indbygger. Figur 4.4. nedenfor viser udviklingen i regionernes likviditet under ét siden kommunalreformens ikrafttrædelse.

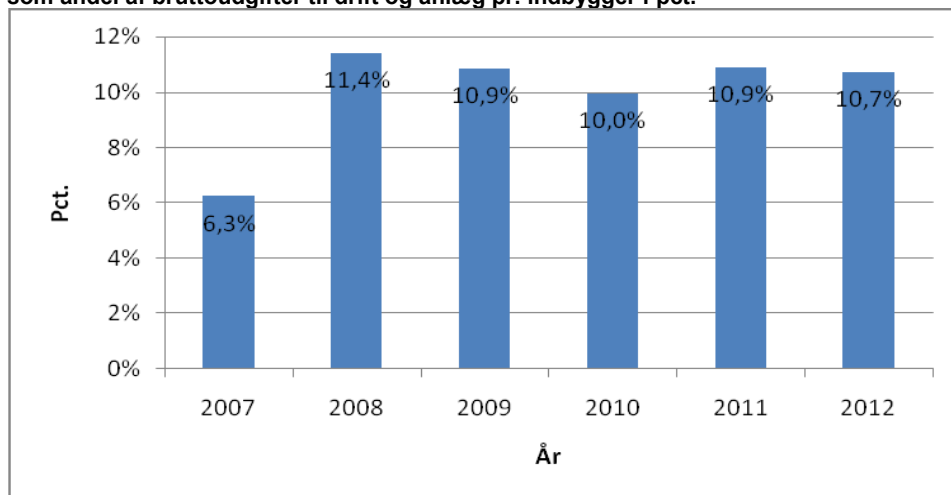
Figur 4.4. Udviklingen i regionernes likviditet i løbende priser i mio. kr.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets database, 2013.

Fra 4. kvartal 2007 og frem til 2. kvartal 2009 var der en markant stigning i regionernes likviditet opgjort efter kassekreditreglen, hvorefter likviditeten har været stabil på ca. 13 mia. kr. frem til 4. kvartal 2012, med et mindre svagt fald i 2010.

Samme tendens afspejler sig i forhold til regionernes bruttoudgifter til anlæg og drift. I figur 4.5. nedenfor fremgår det, at regionernes likviditet er kraftig forbedret efter kommunalreformen. Ved kommunalreformens ikrafttrædelse udgjorde frie regionale midler ca. 6,3 pct. af de løbende udgifter til drift og anlæg i regionerne. Efterfølgende er den gennemsnitlige likviditet forøget til 10,7 pct. i 2012 i forhold til de samlede bruttoudgifter til drift og anlæg i regionerne.

Figur 4.5. Regionernes gennemsnitlige likviditet efter kassekreditreglen pr. indbygger som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg pr. indbygger i pct.



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet og Danmarks Statistik, 2013. Likviditet er baseret på indberetninger til ministeriet pr. 4. kvartal i det pågældende år. Bruttoudgifter til drift og anlæg er indhentet fra Danmarks Statistik, dranst 1 og 3. Bruttoudgifter er baseret på regnskabstal 2007-2011 og budgettal for 2012.

4.2. Kommunernes og regionernes gælds-, leasing og garantiforpligtigelser i 2011

Den kommunale og regionale gæld er primært optaget i kommunernes og regionernes særlige kreditinstitut, KommuneKredit.

Gælden vedrører forsyningsvirksomhed, det skattefinansierede område samt almene ældreboliger og færger, jf. tabel 4.3.

Som det fremgår af tabel 4.3. udgør forpligtigelser til lån og leasing i regnskaberne for 2011 ca. 81,4 mia. kr. i kommunerne og ca. 19,3 mia. kr. i regionerne. Heraf udgør den kommunale og regionale leasinggæld i regnskaberne ca. 4,5 mia. kr., hvoraf ca. 3,5 mia. kr. er leasingaftaler hos KommuneKredit.

Den samlede gæld i kommuner og regioner udgjorde ultimo 2011 godt 100 mia. kr.

Tabel 4.3.

Kommuners og regioners langfristede gæld fordelt på funktion i regnskab for 2011.

	Kommunernes regnskaber	Regionernes regnskaber	Sum
Selvejende institutioner	547,2	55,4	601,6
Stat, andre Kommuner og KP	3.273,1	865,6	4.138,7
Realkredit	811,6	52,6	864,2
Pengeinstitutter	1.093,3	181,0	1.274,3
Anden indenlandsk kreditor	1.249,2	-	1.249,2
<i>Ældreboliger</i>	23.326,8	154,3	23.481,1
<i>KommuneKredit inkl. færger</i>	47.096,6	17.508,9	64.605,5
<i>Leasing</i>	4.037,5	479,7	4.517,2
SUM i mio. kr.	81.435,3	19.297,5	100.732,8

Kilde: Danmarks Statistik pr. 31. december 2011.

Omfanget af kommunernes og regionernes gæld i almene "ældreboliger", lån optaget i "KommuneKredit inklusiv færger" og "leasinggæld" i tabel 4.3. svarer tilnærmelsesvis til summen af kommuners og regioners låntagning og leasing i KommuneKredit i 2011 på ca. 92,3 mia. kr., jf. tabel 4.4.

Tabel 4.4.

Kommuners og regioners lån og leasing hos KommuneKredit i 2011.

	Lån hos KommuneKredit	Leasing hos KommuneKredit	Sum
Kommuner og regioner	88.829,7	3.423,8	92.253,5
<i>I/S deltagelse</i>	6.811,1	70,8	6.881,9
<i>Lån mod garantistillelse</i>	23.659,0	20,6	23.679,6
SUM i mio. kr.	119.299,8	3.515,2	122.815,0

Kilde: KommuneKredits regnskab for 2011, pr. 31. december 2011, nominal restgæld Leasing og Lån, 2013.

Lån optaget af fælleskaber til kommunale og regionale formål i KommuneKredit udgør ca. 6,9 mia. kr. Lån optaget i KommuneKredit på grundlag af kommunal eller regional garantistillelse udgør ca. 23,7 mia. kr., jf. tabel 4.4.

Leasing som finansieringsmodel udgør således en mindre del af de kommunale og regionale gældsforpligtigelser.

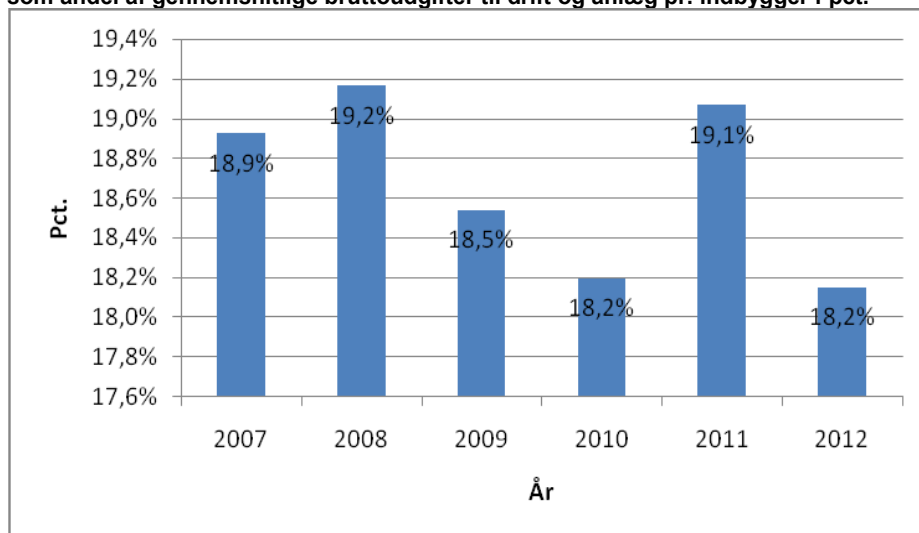
4.2.1. Kommunernes gælds- og leasingforpligtigelser

Den kommunale gæld kan opdeles i kort- og langfristet gæld. Det er normalt den langfristede låntagning, som påkalder sig den største interesse, når kommuners og regioners gældssituation vurderes, idet de kortfristede gældsforpligtigelser i sagens natur er af mere kortvarig og svingende betydning. Den kortfristede gæld består primært af bygge- og kassekreditter.

I det følgende er den gæld, der omtales, som udgangspunkt den langfristede gæld. En del af kommunernes langfristede gæld vedrører forsyningsvirksomhed på gas-, varme- og renovationsområdet. Da denne gæld på længere sigt skal finansieres af forsyningsvirksomhedernes forbrugere, er denne som udgangspunkt holdt adskilt fra den øvrige kommunale gæld, som vedrører de skattefinansierede områder. I det følgende er det derfor den skattefinansierede, langfristede gæld, som beskrives.

Figur 4.6. viser, at kommunernes gennemsnitlige langfristede gæld udgør mellem 18,2 pct. og 19,2 pct. af de årlige kommunale bruttoudgifter til drift og anlæg i perioden 2007-2012.

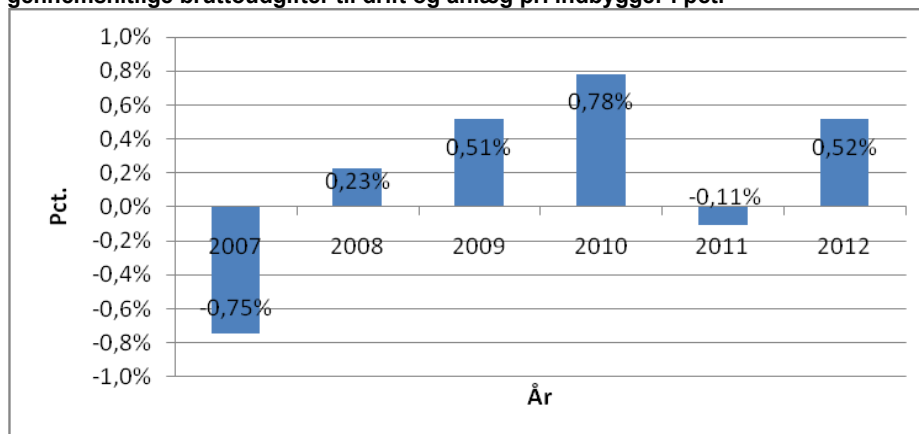
Figur 4.6. Kommunernes gennemsnitlige langfristede gæld primo året pr. indbygger som andel af gennemsnitlige bruttoudgifter til drift og anlæg pr. indbygger i pct.



Kilde: De kommunale nøgletal. Regnskabstal 2007-2011 og budgettal for 2012.

Ændringen i kommunernes gennemsnitlige årlige nettolåntagning har i perioden 2007-2012 maksimalt udgjort 0,78 pct. af de gennemsnitlige kommunale bruttoudgifter til drift og anlæg, jf. figur 4.7.

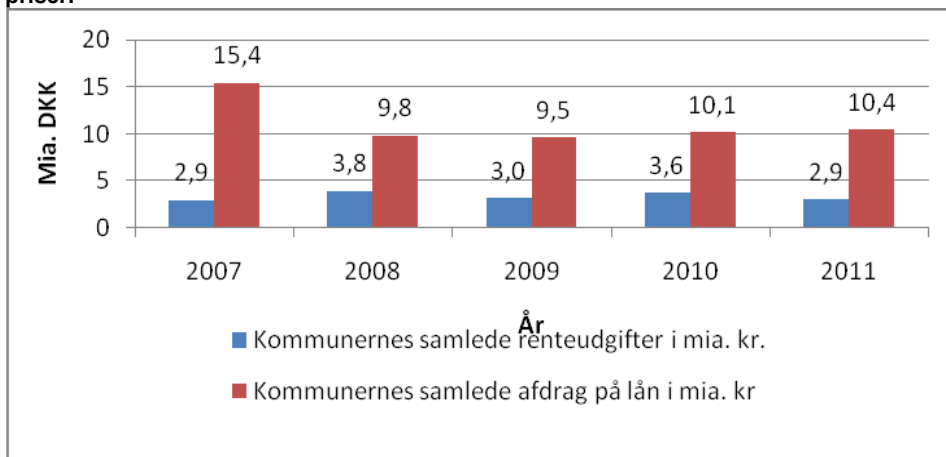
Figur 4.7. Kommunernes gennemsnitlige nettolåntagning pr. indbygger som andel af gennemsnitlige bruttoudgifter til drift og anlæg pr. indbygger i pct.



Kilde: De kommunale nøgletal, 2013. Regnskabstal 2007-2011 og budgettal 2012. Nettobeløbene vedrører ændringer i kommunens gæld eller formue/tilgodehavender til bl.a. stat og hypotekbank, realkredit- og pengeinstitutter og andre kommuner og amtskommuner. Et negativt beløb er udtryk for, at kommunerne netto har afdraget/indfriet gæld, mens et positivt tal betyder, at kommunerne netto har forøget låntagningen.

I figur 4.8. er vist kommunernes årlige nettorenteudgifter og afdrag. Som det fremgår, er der forholdsvis store årlige afdrag på gælden, som dog opvejes af genbelåning samt ny låntagning.

Figur 4.8. Kommunernes samlede bruttoudgifter til renter og afdrag i mia. kr. i løbende priser.

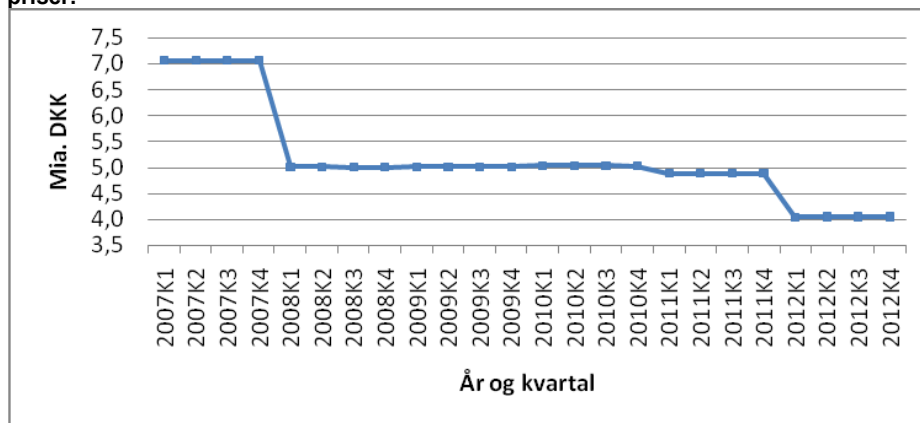


Kilde: Danmarks Statistik, 2013. Kommunale finansieringsregnskaber (1.000 kr.) efter art, område, dranst og tid.

Kommunernes løbende rentebetalinger har efter kommunalreformen været stabile på mellem 2,9 mia. kr. og 3,8 mia. kr. Samtidig er kommunale afdrag svagt stigende fra 9,8 mia. kr. i 2008 til 10,4 mia. kr. i 2011, jf. figur 4.8. ovenfor.

Endvidere fremgår det af figur 4.9. nedenfor, at kommunernes samlede gæld vedrørende finansielt leasede aktiver i perioden fra 1. kvartal i 2007 til 4. kvartal i 2012 er faldet fra 7 mia. kr. til 4 mia. kr.

Figur 4.9. Kommunernes samlede gæld til finansielt leasede aktiver i mia. kr. i løbende priser.

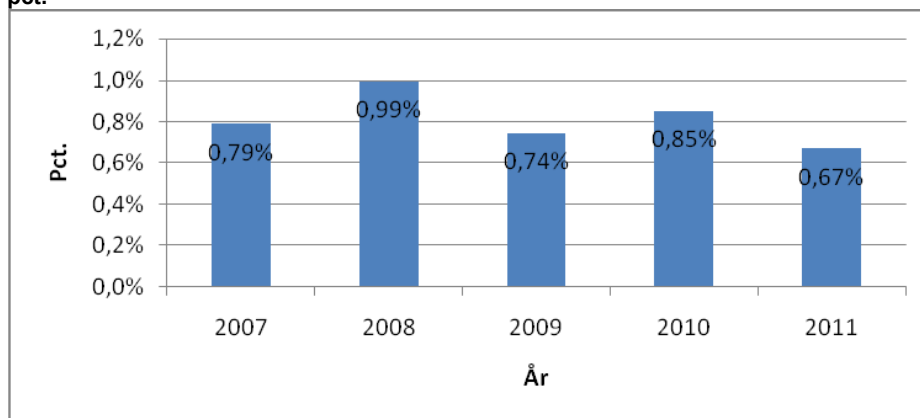


Kilde: Danmarks Statistik, 2013. Regnskabstal 2007-2012, funktion 9.55.79.

Leasing som finansieringsform har således været faldende i kommunerne efter kommunalreformen.

Figur 4.10. viser, at kommunernes renteudgifter i forhold til de samlede bruttoudgifter til drift og anlæg ligeledes har været faldende. De har siden kommunalreformen udgjort mellem 0,67 pct. og 0,99 pct. af kommunernes bruttoudgifter til drift og anlæg.

Figur 4.10. Kommunernes renteudgifter* som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg i pct.



Kilde: Danmarks Statistik, 2013. Regnskabstal 2007-2011.

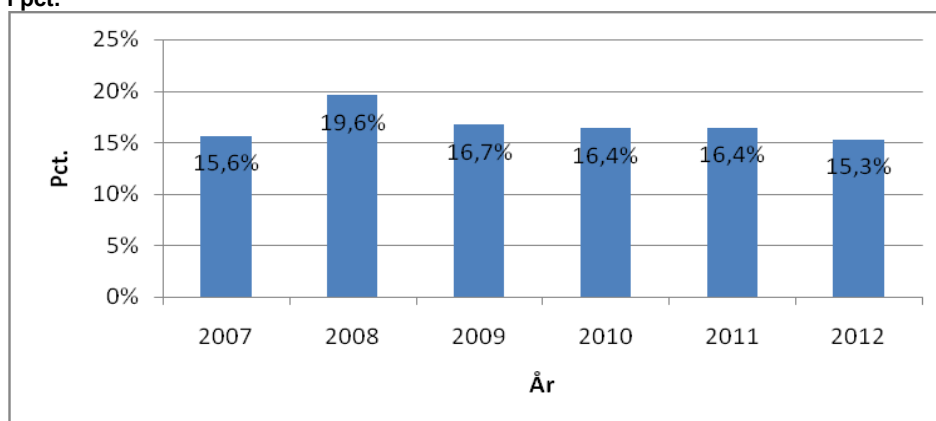
* **Note:** Der er tale om samlede renteudgifter på funktion 7.22.05 – 7.58.79, dvs. renter af likvide aktiver, kortfristede tilgodehavender i øvrigt, langfristede tilgodehavender, udlæg vedrørende forsyningsvirksomheder, kortfristet gæld til pengeinstitutter, kortfristet gæld til staten, kortfristet gæld i øvrigt, langfristet gæld og kurstab og kursgevinster m.v.

Endelig skal det bemærkes, at lån med variabel rente ved udgangen af 2011 udgjorde ca. ¼ af kommunernes (underliggende) låntagning i KommuneKredit.

4.2.2. Regionernes gælds- og leasingforpligtigelser

Som det fremgår af figur 4.11. nedenfor udgør regionernes samlede langfristede gæld mellem 15,3 - 19,6 pct. af de årlige regionale bruttoudgifter til drift og anlæg i perioden 2007-2012. Aktuelt (2012) udgør gælden 15,3 pct. af de regionale udgifter.

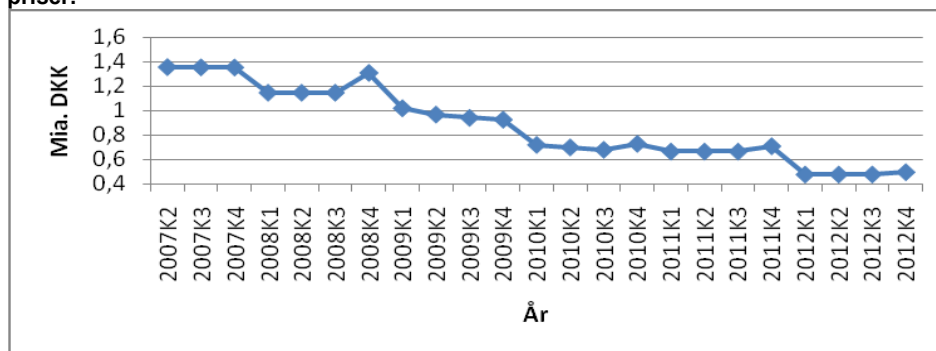
Figur 4.11. Regionernes langfristede gæld som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg i pct.



Kilde: Danmarks Statistik, 2013. Langfristet gæld bygger på regnskabstal 2007-2012 (funktion 6.55.00), mens bruttodriftsudgifter er baseret på regnskabstal 2007-2011 og budgettal i 2012.

Regionernes gæld er aktuelt mindre i omfang end i kommunerne set i forhold til de samlede udgifter til drift og anlæg. Endvidere er regionernes gæld vedrørende finansielt leasede aktiver betydeligt mindre end i kommunerne.

Figur 4.12. Regionernes gæld vedrørende finansielt leasede aktiver i mia. kr. i løbende priser.

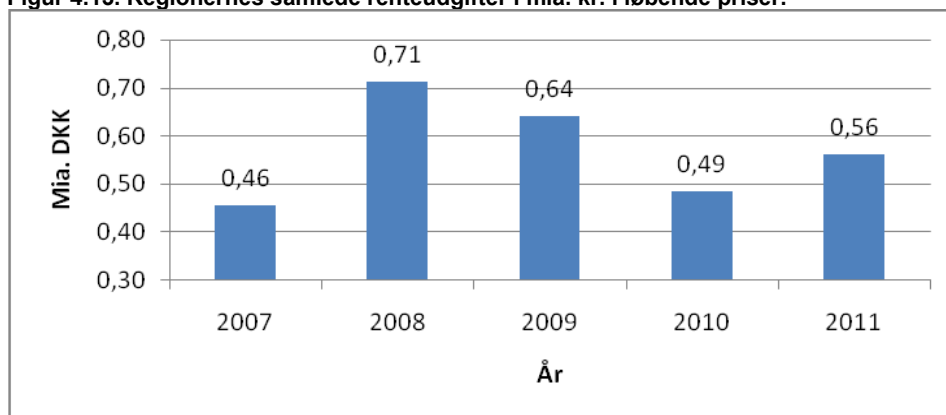


Kilde: Danmarks Statistik. Regnskabstal 2007-2012. Regionernes langfristede gæld opgjort på funktion 6.55.79.

Figur 4.12. viser, at regionernes samlede gæld vedrørende finansiel leasing i perioden fra 2. kvartal i 2007 til 4. kvartal i 2012 faldt fra ca. 1,4 mia. kr. til 0,48 mia. kr. Leasing som finansieringsform er således faldet mere i regionerne end i kommunerne efter kommunalreformen.

Figur 4.13. viser, at regionernes løbende udgifter til betaling af renter på lån siden kommunalreformens ikrafttrædelse i 2007 har bevæget sig i et bånd mellem 0,46-0,71 mia. kr.

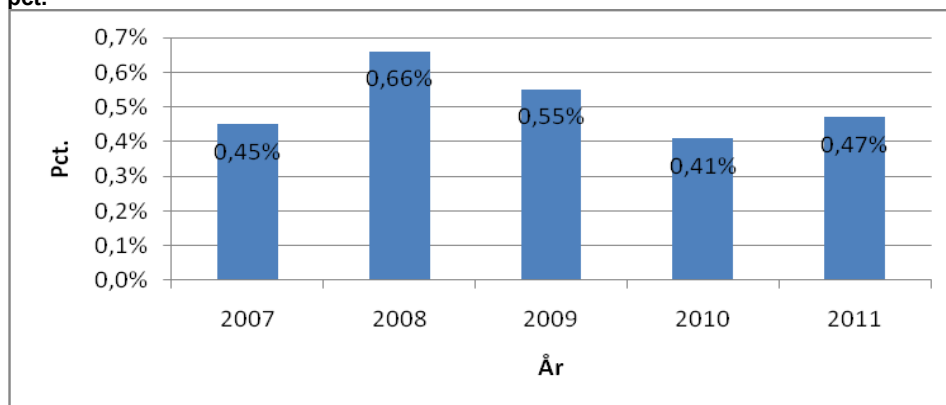
Figur 4.13. Regionernes samlede renteudgifter i mia. kr. i løbende priser.



Kilde: Danmarks Statistik, 2013. Regnskab for 2007-2011. Der er tale om samlede renteudgifter på funktion 5.10.05-5.75.78, dvs. renter af likvide aktiver, kortfristede tilgodehavender i øvrigt, langfristede tilgodehavender, udlæg vedrørende hovedkonto 2, kortfristet gæld til pengeinstitutter, kortfristet gæld til staten, kortfristet gæld i øvrigt, langfristet gæld og kurstab og kursgevinster m.v.

Figur 4.14. viser, at regionernes renteudgifter i forhold til de samlede bruttoudgifter udgør ca. det halve sammenholdt med niveauet for kommunerne.

Figur 4.14. Regionernes renteudgifter som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg i pct.



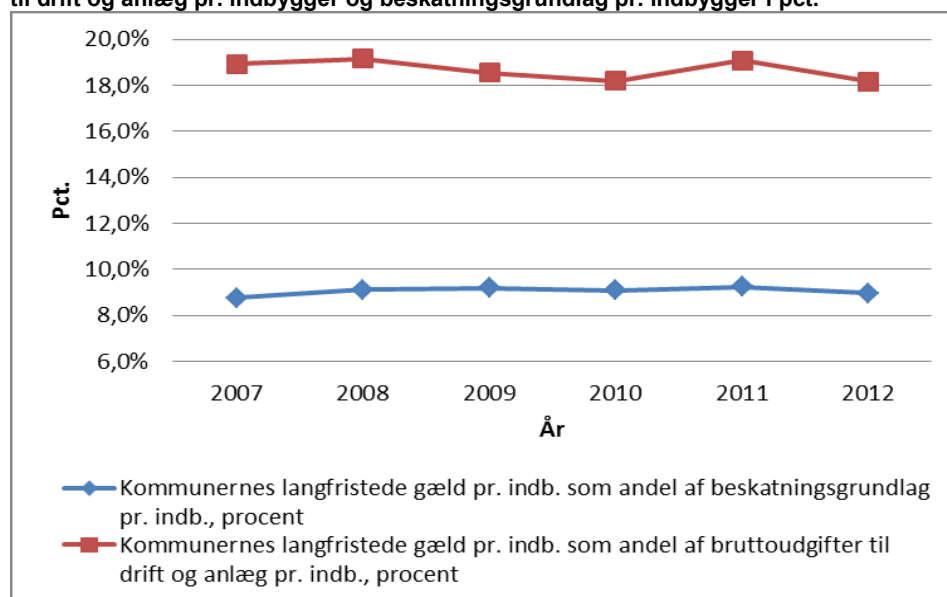
Kilde: Danmarks Statistik, 2013. Regnskabstal 2007-2011.

Regionernes rentebetaling udgør således mellem 0,41-0,66 pct. af regionernes samlede udgifter til drift og anlæg, jf. figur 4.14. ovenfor. Dvs. ca. 0,5 pct. af de regionale udgifter.

4.3. Gældssituationen i enkeltkommuner

Den samlede gældsbelastning i 2012 i kommunerne udgør ca. 18 pct. af de samlede kommunale udgifter til drift og anlæg. Gældsbelastning i enkeltkommuner set i forhold til bruttoudgifterne til drift og anlæg fremgår af bilag 1 sidst i rapporten. Endvidere fremgår det af figuren nedenfor, at gældsbelastningen i forhold til beskatningsgrundlaget udgør ca. 9 pct.

Figur 4.15. Kommunernes langfristede gæld pr. indbygger som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg pr. indbygger og beskatningsgrundlag pr. indbygger i pct.



Kilde: De kommunale nøgletal, 2013. Regnskabstal 2007-2011 og budgettal 2012.

Stigningen i kommunernes likviditet afspejler sig også i forhold til langfristet gæld. Likviditeten er i perioden fra 2009-2012 forøget fra ca. 32 pct. til over 42 pct. i forhold til gældens størrelse som følge af likviditetsopbygningen i kommunerne, jf. figur 4.16 nedenfor.

Figur 4.16. Kommunernes likviditet efter kassekreditreglen pr. indbygger som andel af den langfristede gæld pr. indbygger i pct.



Kilde: De kommunale nøgletal, 2013. Regnskabstal 2007-2011 og budgettal 2012.

I figur 4.17 nedenfor er kommunernes langfristede gæld pr. indbygger set i forhold til drift og anlæg beskrevet i fire intervaller i 2012. Som det fremgår på kortet, er kommunernes gældsbelastning ulige fordelt. Se endvidere bilag 1.

I 24 kommuner udgør låntagningen 0-14 pct. af de samlede bruttoudgifter til drift og anlæg pr. indbygger. I 63 kommuner udgør låntagningen 15-29 pct. af udgifterne. I 7 kommuner udgør lån 30-44 pct. af udgifterne og kun 4 kommuner har en gældsbelastning på over 45 pct. af de samlede bruttoudgifter til drift og anlæg i 2012.

4.4. Gældssituationen i enkeltregioner

Regionernes gældsbelastning og størrelse set i forhold til bruttoudgifterne til drift og anlæg fremgår af tabel 4.5.

Tabel 4.5.
Langfristet gæld fordelt på region i regionale regnskaber for 2011.

	Bruttoudgifter til drift og anlæg i alt i 1.000 DKK	Langfristet gæld i 1.000 DKK	Langfristet gæld som andel af bruttoud- gifter til drift og anlæg i procent
Region Hovedstaden	38.241.582	5.075.219	13 pct.
Region Sjælland	17.432.553	4.136.651	24 pct.
Region Syddanmark	25.449.082	3.250.225	13 pct.
Region Midtjylland	26.036.400	4.738.940	18 pct.
Region Nordjylland	12.138.506	2.096.437	17 pct.

Kilde: Danmarks Statistik REGR4 og REGR11827, 2013.

Som det fremgår, er den langfristede gæld mere ens blandt regionerne, men dog også her med betydelig variation. I Region Hovedstaden og Region Syddanmark udgør gælden 13 pct. af de samlede bruttoudgifter til drift og anlæg, hvorimod gælden i Region Sjælland udgør 24 pct. Det skal i den forbindelse nævnes, at Region Sjælland har den højeste likviditet på 3.388 kr. pr. indbygger pr. ultimo 2011.

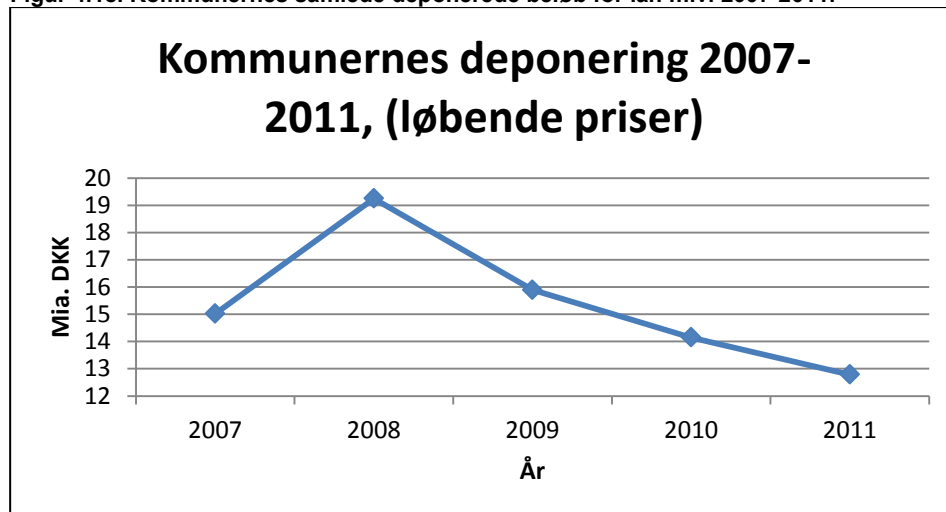
4.5. Om udviklingen i kommunal og regional deponering som følge af garantistillelse for lån, leje og leasing m.v.

Som omtalt i forrige afsnit skal kommuner og regioner ved leje- eller leasingaftaler deponere et beløb svarende til det benyttedes/lejedes værdi, medmindre kommunen har ledig låneramme eller har fået dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Udviklingen i kommunerne og regionernes samlede deponering som følge af garantistillelse for lån, leje eller leasing m.v. fremgår nedenfor.

Af figur 4.18. fremgår det, at den samlede deponering i kommunerne udgjorde ca. 12,8 mia. kr. i 2011. Den samlede deponering i kommunerne har været faldende siden 2008, hvor den samlede kommunale deponering var ca. 19,3 mia. kr.

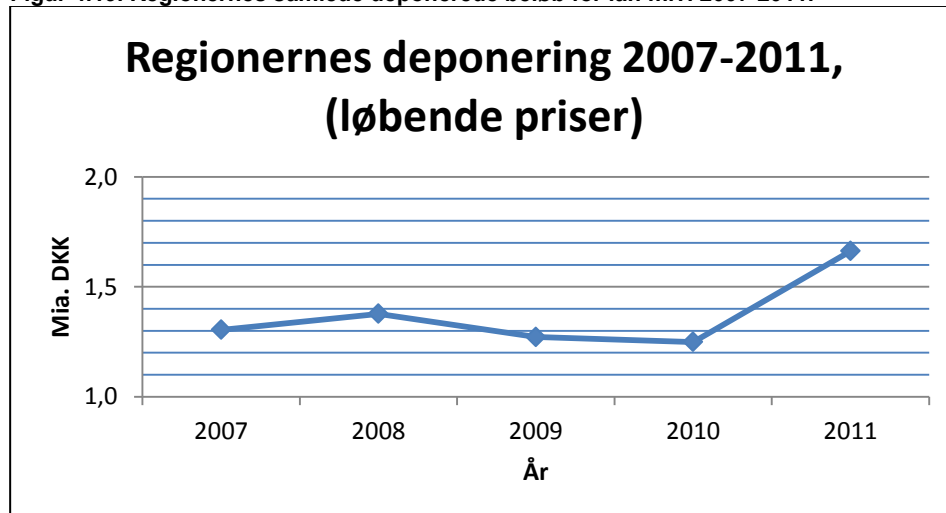
Figur 4.18. Kommunernes samlede deponerede beløb for lån m.v. 2007-2011.



Kilde: Kommunernes regnskaber, 2013.

Tilsvarende viser figur 4.19. udviklingen i regionernes samlede deponering fra 2007 til 2011. Regionernes deponering lå stabilt på ca. 1,3 mia. kr. i perioden fra 2007 til 2010, hvorefter den voksede til ca. 1,7 mia. kr. i 2011.

Figur 4.19. Regionernes samlede deponerede beløb for lån m.v. 2007-2011.



Kilde: Regionernes regnskaber, 2013.

4.6. Tilbudte lånevilkår i forhold til langfristet gæld

Lånebekendtgørelserne fastsætter ikke regler om, hvorvidt lån skal optages med variabel eller fast rente, eller hvor kommunerne kan optage kortfristet og langfristet lån.

Kommunernes og regionernes kortfristede låntagning, herunder anvendelse af drifts- og kassekreditter og øvrige bankvirksomhed, varetages normalt af private pengeinstitutter.

Den langfristede låntagning i kommuner og regioner optages hovedsageligt i KommuneKredit, og statistik for lånevilkårene ydet af KommuneKredit er dermed anvendelig til at give et repræsentativt billede.

Bruttoudlånet udgjorde således i 2012 i alt 37,1 mia. kr. Udlånet var fordelt mellem kommuner (21,0 mia. kr.), regioner (3,8 mia. kr.), og virksomheder/institutioner med kommunal hæftelse (12,3 mia. kr.). Af det samlede bruttoudlån udgjorde låneomlægning 18,9 mia. kr.

KommuneKredits udlån finansieres ved udstedelse af obligationer på det danske og udenlandske obligationsmarked.

Som følge af KommuneKredits høje rating er KommuneKredits og dermed kommunernes og regionernes låneomfang ikke begrænset af fundingmulighederne. Kommuner og regioner oplever således ingen vanskeligheder i forhold til funding.

Kommunernes tilbudte vilkår fremgår i tabel 4.6. nedenfor.

Tabel 4.6.
Rentesatser primo 2013, KommuneKredits udlånsrenter.

Lånetype	Rentesats
Variabelt forrentede lån – Model A lån.	0,11 pct.
Aftalelån med fast rente i 25 år, ikke konverterbart.	2,94 pct.
Obligationsbaseret lån i 25 år, med konverterbar pari option.	3,05 pct.
Swap til fast rente i 25 år, baseret på variabelt ben på CIBOR fladt.	2,14 pct.
Bygge kreditter i anlægsfasen med variabel rente, der efter afslutningen af anlægsarbejdet omlægges til endelig låntagning med en løbetid på op til 25 år. Bygge kreditter medregnes ikke i "kassekreditreglen" og må ikke forveksles med driftskreditter/kassekreditter.	0,20 pct.

Kilde: KommuneKredit, 2013.

KommuneKredit opkræver pt. ikke gebyrer og omkostninger ved etablering eller omlægning af lån. På obligationsbaserede lån, herunder lån til ældreboligbelåning, opkræves der dog pt. et bidrag på 0,08 pct. pr. år.

I de privatfinansierede OPP-projekter med kommunal og regional deltagelse varetages finansieringen oftest af et eller flere private finansieringsinstitutter. Renteniveauet ved lån i private finansieringsinstitutter har selvsagt betydning for, hvor attraktivt finansiering ad denne vej er sammenlignet med offentlig finansiering. Men det skal samtidigt bemærkes, at der kan være

andre fordele ved en OPP-organisering, som opvejer evt. højere rentekomkostninger, jf. afsnit 6.5.

4.7. Lånerammen for 2011 og udnyttelse heraf i 2011

Den tilladte låneadgang benævnes lånerammen. Lånerammen svarer til summen af de regnskabsførte nettoanlægsudgifter (dvs. anlægsudgifter fratrukket evt. anlægstilskud eller lign.), som er afholdt til formål med automatisk låneadgang samt meddelte lånedispensationer fra puljer administreret af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Lånerammen angiver kommunernes og regionernes maksimale mulige låntagning i medfør af den automatiske låneadgang og meddelte lånedispensationer.

De følgende tal er et udtryk for kommunernes og regionernes samlede låneramme og udnyttelse heraf. Det har ikke inden for rammerne for arbejdet været muligt at se nærmere på enkelte kommuners og regioners udnyttelse af lånerammen, herunder om der evt. kan konstateres tendenser heri som følge af høj likviditet, lav likviditet eller andre forhold.

Tallene giver således ikke grundlag for at drage konklusioner i forhold til enkelte kommuners og regioners udnyttelse af kommunens eller regionens låneramme. Der kan være forskelle i omfanget af udnyttelsen af lånerammen som følge af f.eks. den enkelte kommunes eller regions aktuelle likviditetsmæssige situation, lokale prioriteringer i det enkelte år m.v.

Tallene giver alene et øjebliksbillede af kommunernes og regionernes samlede låneramme i 2011 og den samlede udnyttelse heraf.

Arbejdsgruppens oplysninger om kommunernes og regionernes lånerammer for 2011 er indhentet via spørgeskema.

I forbindelse med databehandlingen er der identificeret visse fejlkilder i indtastningen, herunder i forhold til oplysninger om henregning af lån m.v. til kommunernes og regionernes låntagning i 2011. Tallene skal således anvendes med forsigtighed.

Endvidere bemærkes, at tallene ikke er korrigeret i forhold til evt. tidsmæssige forskydninger i forhold til optagelsen af lån. Lån skal efter lånebekendtgørelserne senest være optaget den 30. april året efter regnskabsåret. Der kan således være angivet lånoptagelse m.v. ved indtastningen, som vedrører tidligere år, men som er medtaget, da lånet er optaget i 2011. En evt. usikkerhed som følge heraf må dog antages at udlignes over år.

4.7.1. Kommunernes låneramme i 2011

De udfyldte spørgeskemaer er indsamlet i februar og marts 2013. Økonomi- og Indenrigsministeriet har modtaget svar fra alle 98 kommuner.

Kommunernes automatiske låneadgang for 2011 på de 18 områder fremgår af tabel 4.7. Summen af de kommunale udgifter i 2011 med automatisk låneadgang udgør ca. 3,58 mia. kr.

Tabel 4.7.
Kommunale udgifter med automatisk låneadgang for 2011.

§ 2, stk. 1, nr.:	Kommunale udgifter i 2011 med automatisk adgang til låneoptagelse	Udgifter i 2011 (hele 1.000 kr.)
1	Energiforsyningsområdet	-
2	Overførsel af aktiver til forsyningspligtige virksomheder	3.300
3	Produktion og distribution af gas og varme	66.973
4	Særligt om renovation	27.623
5	Kollektive energiforsyningsanlæg	18.432
6	Energirenovering	879.498
7	Installation af el- og varmeproducerende anlæg	22.697
8	Sanering, boligforbedring og byfornyelse	166.531
9	Forbedring i kommunale beboelsesejendomme	6.832
10	Kommunernes andelsindskud	-
11	Opførelse af andelsboliger	1.060
12	Almene ældreboliger	1.196.279
13	Udlændinges integration	3.530
14	Kommunal jordforsyning	165.436
15	Erhvervelse af ejendomme efter planlovens § 47 A	21.300
16	Udgiften til lån til betaling af tilslutningsudgifter i henhold til lov om lån til betaling af ejendomsskatter	444.550
17	Færgeruter, der betjener de mindre øer	89.441
18	Anlægsarbejder i havne	467.151
	Sum af kommunale udgifter i 2011 med automatisk låneadgang	3.580.633

Endvidere havde kommunerne yderligere adgang til at optage lån i 2011 for ca. 3,33 mia. kr., jf. tabel 4.8.

Tabel 4.8.

Øvrig kommunal adgang til at optage lån i 2011.

§ 2, stk. 2, nr.:	Kommunal adgang til at optage lån i 2011	Låntagning i 2011 (1) (hele 1.000 kr.)
1	Energiforsyningsområdet	39.724
2	Kortfristet låntagning	493.473
3	Omlægning af lån (restgæld efter konvertering)	2.683.059
4	Overtagelse af lån	113.973
5	Overtagelse af pant	2.489
Sum af kommunal adgang til at optage lån i 2011		3.332.718

Foruden lån optaget direkte af kommunerne, henregnes også aftaler om leje og lån m.v. optaget af kommunale fælleskaber og selskaber, selvejende institutioner og lignende, som den pågældende kommune er engageret i, til kommunens låntagning i det omfang aftalen kan henføres til kommunen. Det er i den sammenhæng vigtigt, om lånet er optaget til kommunale formål eller vedrører den kommunale økonomi.

Som det fremgår af tabel 4.9., udgør lån, aftaler m.v., der henregnes/henføres til kommunens låntagning i 2011, ca. 5,23 mia. kr.

Tabel 4.9.

Lån m.v., der henregnes/henføres til kommunens låntagning i 2011.

§ 3, stk. 1, nr.:	Lån m.v., der henregnes/henføres til kommunens låntagning i 2011	Lån m.v. i 2011 (hele 1.000 kr.)
1	Lån, der alene optages af kommunen.	4.293.616
2	Den del af lån optaget af flere kommuner i forening, som ifølge den indgåede aftale påhviler kommunen.	-
3	Den del af lån optaget af kommunale fællesskaber, in- teressentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber, an- partsselskaber, selvejende institutioner og lignende med kommunal deltagelse, som kan henføres til kom- munen.	181.674
4	Lån optaget af andre institutioner end de, der hører under stk. 1, nr. 1, 2 og 3, og som efter aftale med kommunen stiller pladser til rådighed med henblik på at løse opgaver efter lov om social service, lov om døg-, fritids-, og klubtilbud m.v. til børn og unge eller lov om aktiv socialpolitik. Lånet medregnes forholds- mæssigt i forhold til de pladser, der er til rådighed for kommunen.	4.125
5	Lån, der ikke er omfattet af nr. 1-4, i det omfang kom- munen meddeler garanti for lånet, og lånet anvendes til finansiering af udgifter, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave.	557.445
6	Indestående prioriteter, der overtages, og pantebreve, der udstedes til sælger i forbindelse med erhvervelse af fast ejendom.	-
7	Indgåelse af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., eller aftale om drift af institutioner, hvis etablering kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave.	196.992
8	Den del af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, indgået af kommunale fællesskaber, interessentska- ber, andelsselskaber, aktieselskaber, anpartsselska- ber, selvejende institutioner og lignende med kommu- nal deltagelse, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., hvis etablering kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave.	-
	Sum af lån m.v., der henregnes/henføres til kom- munens låntagning i 2011	5.233.852

Derudover fremgår det af tabel 4.10., at kommunerne i 2011 har meddelt garantier for lån for over 6 mia. kr. uden henregning til kommunens låntagning.

Tabel 4.10.

Kommunale garantier afgivet i 2011 uden henregning til kommunens låntagning.

§ 3, stk. 2, nr.:	Kommunale garantier afgivet i 2011 uden henregning	Garantistillelse i 2011 (hele 1.000 kr.)
1	Almene familieboliger, almene ungdomsboliger, almene ældreboliger og støttede private andelsboliger eller ustøttede private andelsboliger i henhold til lov om almene boliger m.v.	4.264.534
2	Grundejerbidrag og private fællesveje i henhold til lov om grundejerbidrag til offentlige veje og lov om private fællesveje.	-
Stk. 3	Den del af lån optaget af forsyningselskaber i henhold til lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold til investeringsudgiften ved indvinding og distribution af brugsvand og investeringsudgiften ved kloakering og rensningsanlæg, samt garanti herfor, henregnes ikke til kommunens låntagning.	1.797.745
Sum af kommunale garantier afgivet i 2011 uden henregning		6.062.279

Som omtalt i øvrige kapitler skal kommuner ved aftaler om garanti, leje- eller leasingaftaler deponere et beløb svarende til aftalens værdi, medmindre kommunen har ledig låneramme eller har fået dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Forskydninger i kommunernes deponering for 2011 som følge af garantistillelse for lån, leje eller leasing m.v. fremgår af regnskabsoplysninger nedenfor i tabel 4.11. Som det fremgår har kommunerne i alt frigivet deponerende midler for ca. 1,35 mia. kr. i 2011.

Tabel 4.11.

Regnskabsoplysninger om forskydninger i kommunal deponering i 2011 for lån og aftaler om garanti, leje og leasing.

§ 6, stk. 1:	SUM af kommunal deponering i 2011 for lån og aftaler	Deponering i 2011 (konto nr. 8.32.27, grp. 999)* (hele 1.000 kr.)
	§ 6: De i § 3 stk. 1, nr. 2-8, nævnte lån og aftaler henregnes ikke til kommunens låntagning, hvis kommunen samtidig deponerer et beløb på en særskilt konto i et pengeinstitut eller deponerer obligationer med en tilsvarende kursværdi i et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller KommuneKredit. (Vedrører ikke Kvalitetsfonden, dvs. de deponerede statslige tilskudsmidler.)	-1.343.321

* Note: Forskydninger i deponering i R2011 (8.32.27) fordelt på gruppering og kommune i 1.000 DKK. Tallene er trukket på dranst 5 (balanceforskydninger) og art 60 (finansudgifter).

Af tabel 4.12. fremgår det, at omfanget af meddelte lånedispensationer for 2011 fra lånepuljer udgør ca. 1,1 mia. kr.

Tabel 4.12.

Meddelte kommunale lånedispensationer for 2011 fra lånepuljer.

§ 16, stk. 1 og § 17:	SUM af meddelte lånedispensationer for 2011 fra Økonomi- og Indenrigsministeriet	Lånedispensationer for 2011 (ministeriets egne oplysninger)
		(hele 1.000 kr.)
ØA for 2011	§ 16. Økonomi- og indenrigsministeren kan for det enkelte regnskabsår inden for en ramme til hvert af de formål, der fastlægges af økonomi- og indenrigsministeren, meddele dispensation til optagelse af lån ud over, hvad der følger af bestemmelserne i § 2. Økonomi- og indenrigsministeren kan endvidere som led i aftaleforhandlinger meddele generelle dispensationer.*	1.067.300
Overført til 2011		2.145.610
Overført fra 2011	§ 17. Økonomi- og indenrigsministeren kan i særlige tilfælde bl.a. meddele dispensation til § 2, stk. 3.	minus 455.900
SUM		2.757.010

* Note: Aftale om kommunernes økonomi for 2011 indeholder lånepuljeudgang for 1,1 mia. kr.

Kommunernes samlede låneramme for 2011 svarende til kommunernes automatiske låneudgang efter § 2, stk. 1 (ca. 3,6 mia. kr.), samt meddelte lånedispensationer efter § 16, stk. 1, og efter § 17 jf. § 2, stk. 3 (ca. 2,8 mia. kr.), udgør således ca. 6,4 mia. kr. i alt.

Kommunerne har oplyst om henregning af lån for 2011 på ca. 5,2 mia. kr.

Samlet viser denne opgørelse for 2011, at kommunernes samlede låntagning lå et stykke under den samlede låneramme. Som anført tidligere kan der imidlertid udmærket være forskelle i omfanget af udnyttelsen af lånerammen i de enkelte kommuner som følge af f.eks. den enkelte kommunes eller regions aktuelle likviditetsmæssige situation, lokale prioriteringer i det enkelte år m.v.

4.7.2. Regionernes låneramme i 2011

Der er i lighed med kommunerne modtaget svar fra alle fem regioner.

Regionernes automatiske låneudgang for 2011 på de 5 områder fremgår af tabel 4.13. Summen af de regionale udgifter i 2011 med automatisk låneudgang udgør ca. 100 mio. kr., idet låneomlægning udgør ca. 1,12 mia. kr.

Tabel 4.13.
Regionale udgifter i 2011 med automatisk låneadgang til låneoptagelse.

§ 1, stk. 2, nr.:	Regionale udgifter i 2011 med automatisk adgang til låneoptagelse	Udgifter i 2011 (hele 1.000 kr.)
1	Almene ældreboliger	-
2	Investeringer i privatbaners jernbaneinfrastruktur	15.700
3	Energireovering	79.986
4	Omlægning af lån (restgæld efter konvertering)	1.119.818
5	Kortfristet låntagning	-
	Sum af regionale udgifter i 2011 med automatisk låneadgang	1.215.504

Foruden lån optaget direkte af regionerne, henregnes også aftaler om leje og lån m.v. optaget af regionale fællesskaber og selskaber, selvejende institutioner og lignende, som den pågældende region er engageret i, til regionens låntagning, i det omfang aftalerne kan henføres til regionen. Det er i den sammenhæng vigtigt, om lånet er optaget til et regionalt formål eller vedrører den regionale økonomi.

Som det fremgår af tabel 4.14 udgør lån, aftaler m.v., der kan henregnes/henføres til regionernes låntagning i 2011, ca. 850 mio. kr.

Tabel 4.14.

Regionale lån m.v., der henføres/henregnes til regionernes låntagning i 2011.

§ 2, stk. 1, nr.:	Lån m.v., der henregnes/henføres til regionens låntagning i 2011	Lån m.v. i 2011 <hr style="width: 100%;"/> (hele 1.000 kr.)
1	Lån, der alene optages af regionen, jf. § 1.	828.560
2	Den del af lån optaget af flere regioner i forening, som ifølge den indgåede aftale påhviler regionen.	-
3	Den del af lån optaget af interessentskaber, andels-selskaber, aktieselskaber, anpartsselskaber, selvejende institutioner og lignende med regional deltagelse, som kan henføres til regionen.	-
4	Lån optaget af en privat eller selvejende institution, der efter aftale med regionen stiller pladser til rådighed med henblik på at løse opgaver efter lovgivningen. Lånet medregnes forholdsmæssigt i forhold til de pladser, der er til rådighed for regionen.	-
5	Lån, der ikke er omfattet af nr. 1-4, i det omfang regionen meddeler garanti for lånet, og lånet anvendes til finansiering af anlægsprojekter.	1.554
6	Indestående prioriteter, der overtages, og pantebrev, der udstedes til sælger i forbindelse med erhvervelse af fast ejendom.	-
7	Indgåelse af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., eller aftale om drift af institutioner, hvis værdi sammen med eventuelle sammenhørende aftaler overstiger tærskelværdien, jf. stk. 2 og 3.	19.200
8	Den del af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, indgået af interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber, anpartsselskaber, selvejende institutioner og lignende med regional deltagelse, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., hvis værdi sammen med eventuelle sammenhørende aftaler overstiger tærskelværdien, og som kan henføres til regionen.	-
Sum af lån m.v., der henregnes/henføres til regionens låntagning i 2011		849.314

Som tidligere omtalt skal regioner ved aftaler om garanti, leje- eller leasingaftaler deponere et beløb svarende til aftalens værdi, medmindre regionen har ledig låneramme eller har fået dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Forskydninger i regionernes deponering for 2011 er beregnet til 413 mio. kr. i tabel 4.15 på baggrund af regnskabsoplysninger om regionernes deponeringer for 2010 og 2011.

Tabel 4.15.

Beregnet regional deponering i 2011 for lån og aftaler efter § 2, stk. 1, nr. 2-8, jf. § 5, stk. 1.

§ 5, stk. 1:	SUM af regional deponering i 2011 for lån og aftaler	Beregnet nettodeponering i 2011 (samlet deponering i R2011 fratrukket samlet deponering i R2010 på funktion 6.32.27, gruppe 999)
		(hele 1.000 kr.)
	<p>§ 5: De i § 2, stk. 1, nr. 2-8, nævnte lån og aftaler henregnes ikke til regionens låntagning, hvis regionen samtidig deponerer et beløb på en særskilt konto i et pengeinstitut eller deponerer obligationer med en tilsvarende kursværdi i et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller i KommuneKredit. (Vedrører ikke Kvalitetsfonden, dvs. de deponerede statslige tilskudsmidler.)</p>	413.375

Af tabel 4.16 fremgår det, at den regionale låneadgang for 2011 udgør 350 mio. kr.

Tabel 4.16.

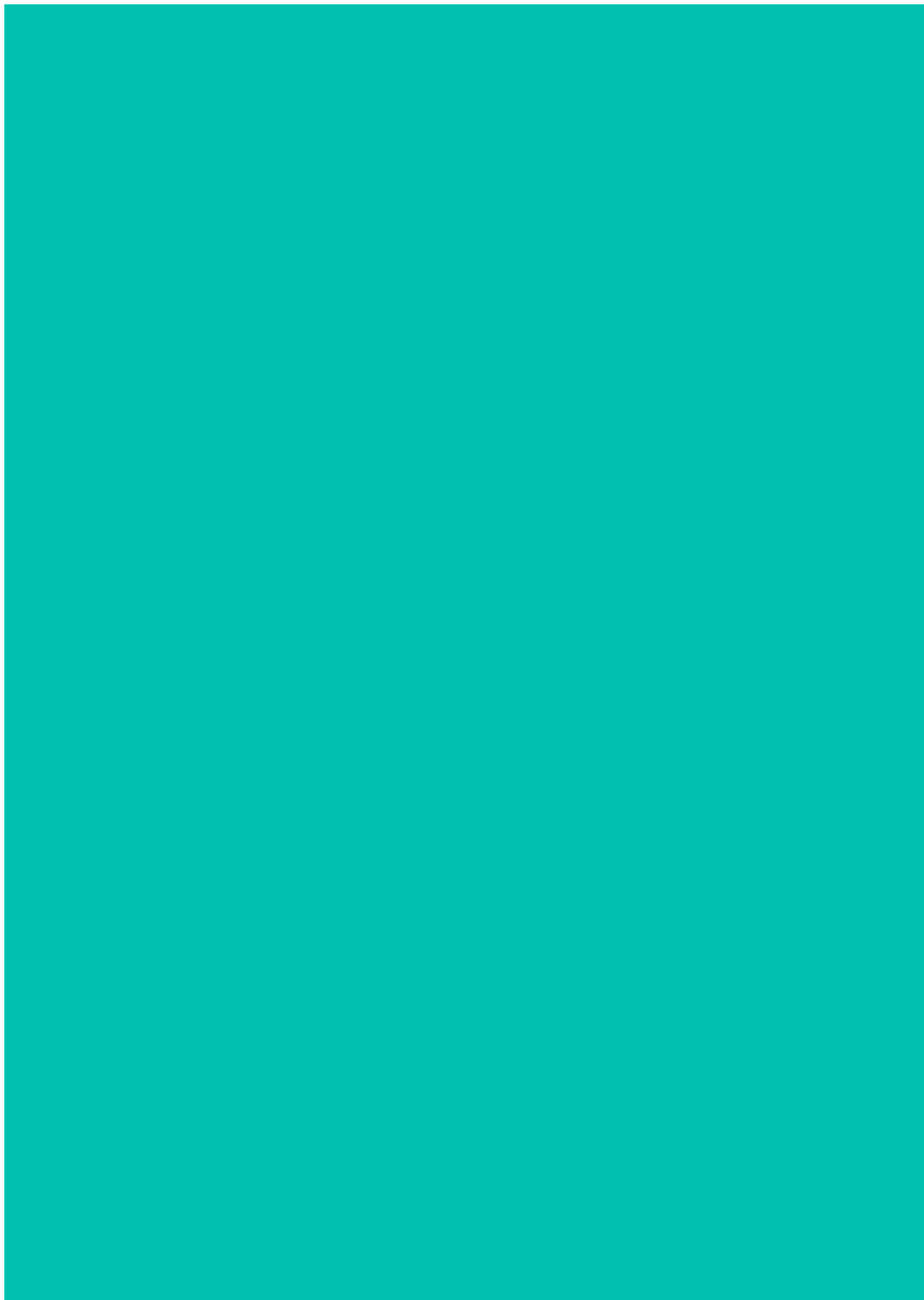
Regional lånepulje efter økonomiaftale for 2011.

§ 16, stk. 1:	Regional lånepulje for 2011	Lånepulje for 2011
		(hele 1.000 kr.)
ØA for 2011	<p>§ 16. Økonomi- og indenrigsministeren kan til brug for afgivelse af lånedispensationer for det enkelte regnskabsår fastsætte puljer til særlige formål med henblik på at afgrænse omfanget af lånedispensationer. Økonomi- og indenrigsministeren kan endvidere meddele generelle dispensationer.</p>	350.000

Regionernes samlede låneramme for 2011 svarende til kommunernes automatiske låneadgang efter § 2, stk. 1 (ca. 1,2 mia. kr.), samt lånepulje for 2011 fordelt efter § 16, stk. 1 (ca. 350 mio. kr.), udgør således ca. 1,55 mia. kr. i alt.

Heroverfor har regioner oplyst om henregning af lån for 2011 for ca. 850 mio. kr.

Samlet ligger den regionale låntagning således, i lighed med kommunernes, noget under den samlede låneramme.



Del 2: Lånereglerne og rentable investeringer

I de følgende tre afsnit belyses problemstillingen med rentable investeringer ud fra tre synsvinkler:

- Enkeltstående driftsøkonomisk rentable investeringer – med udgangspunkt i eksempler herpå.
- Rentable investeringer og alternative finansieringsformer.
- Rentabilitet i relation til étårige kontra flerårige lånedispensationer.

5. Identifikation af enkeltstående rentable anlægsinvesteringer

Kapitlet beskriver eksempler på kommunale og regionale anlægsprojekter og diskuterer herud fra identificeringen af enkeltstående rentable investeringer med driftsbespareses- og/eller effektiviseringspotentialer, dvs. rentabilitet set ud fra et snævert driftsøkonomisk perspektiv.

5.1. Gennemgang af eksempler på rentable, kommunale anlægsinvesteringer

KL har til brug for arbejdsgruppens drøftelser indhentet en række eksempler på rentable anlægsinvesteringer, der rummer effektiviserings- og/eller driftsbesparesespotentialer ud fra et snævert driftsøkonomisk perspektiv. De beskrevne eksempler omfatter strukturtilpasninger og energieffektiviseringer.

5.1.1. Strukturtilpasninger

Kommunerne har i de seneste år foretaget en lang række strukturtilpasninger indenfor flere forskellige sektorområder efter kommunalreformen. Det var bl.a. forventningen, at de større og mere bæredygtige kommuner og regioner kunne understøtte en omkostningseffektiv opgaveløsning med indhøstning af stordriftsfordele m.v. I forhold til strukturen viser evalueringen af kommunalreformen fra marts 2013, at der er sket en betydelig reduktion i antallet af enheder i både sammenlagte som fortsætterkommuner.

Strukturtilpasningerne har overordnet haft baggrund i forhold som overlap og en overkapacitet i den eksisterende bygningsmasse, eller at bygningerne i nogle tilfælde har været utidsvarende.

Strukturtilpasningerne drejer sig eksempelvis om sammenlægning af folkeskoler, daginstitutioner og administrationsbygninger. Evalueringen af kommunalreformen viser videre, at disse strukturtilpasninger næppe ville have været sket i samme omfang uden kommunalreformen. Tilpasninger som ikke alene er udtryk for effektivisering, men også for kvaliteten i servicen.

Fælles for eksemplerne vedrørende strukturtilpasning er, at kommuner ved at gennemføre investeringer forventer at opnå driftsøkonomisk rentabilitet, der i væsentligt omfang selvstændigt kan finansiere tilbagebetalingen af investeringen inklusiv renteudgifter. Driftsoptimeringen omfatter ledelsesfunktioner samt udgifter til løbende bygningsdrift til bl.a. vedligehold.

Der kan sondres mellem projekter, hvor salg af eksisterende bygninger indgår og projekter, hvor sådanne salg ikke indgår. Førstnævnte kategori er især repræsenteret i forbindelse med sammenlægning af rådhus, institutioner og materielgårde med mulighed for salg af ejendomme, mens den anden type projekter vedrører forskellige typer af om- og tilbygninger.

Sammenlægning af rådhus, institutioner og materielgårde med mulighed for salg

Besparelsespotentialet består i driftsbesparelser i forhold til bl.a. energi og vedligehold samt i aflønningen til færre ledere.

Salg af overskydende eller tilbageværende ejendomme indgår ikke i de kommunale beregninger af fremtidige driftsbesparelser. Et evt. provenu ved salg af de ejendomme, kommunen ønsker at sammenlægge, kan indgå som en del af finansieringen af den nye anlægsinvestering.

Om- eller tilbygning som følge af strukturtilpasninger uden mulighed for videresalg

Fysisk nærtstående ejendomme ombygges til nyt formål eller der tilbygges med henblik på at indhente driftsbesparelser og sænke enhedsomkostningerne.

Driftsbesparespotentialet dokumenteres ved at beregne belastningen ved at bibeholde en eksisterende struktur eller gennemføre en om- eller tilbygning efter en strukturtilpasning.

5.1.2. Energieffektiviseringer

Der er i dag en automatisk låneadgang, der omfatter energibesparende foranstaltninger (renovering) i den eksisterende bygningsmasse.

Kommuner har til KL's undersøgelse fremhævet, at energibesparelser i forhold til bl.a. renovering af klimaskærm, herunder efterisolering af vægge, lofter og andre elementer ikke er omfattet af den automatiske låneadgang. Endvidere har kommuner fremhævet behovet for en uddybende vejledning om, hvorvidt ventilationsanlæg og isolering af rørføring m.v. er omfattet af en låneadgang.

Andre kommunale eksempler vedrører bl.a. etablering af solcelleanlæg på administrationsbygninger, herunder installation af jordvarmeanlæg/varmepumper i alle former for kommunale bygninger og ikke udelukkende i ejendomme, der er omfattet af låneadgang.

5.2. Gennemgang af eksempler på rentable, regionale anlægsinvesteringer

Danske Regioner har ligeledes til brug for arbejdsgruppens drøftelser indhentet konkrete eksempler på regionale investeringsprojekter med rentabilitetsberegninger. Eksemplerne falder inden for følgende hovedgrupperinger:

- Bygningsinvesteringer efter strukturtilpasninger, specialesamlinger og ombygninger m.v.
- Investeringer i ny teknologi/apparatur.
- Energieffektiviseringer.

Eksemplerne omfatter her både projekter, som er igangsat eller gennemført, og projekter, som afventer finansiering, før de kan gennemføres i regionerne. Eksemplerne er ifølge Danske Regioner repræsentative for regionerne, idet der i de fleste regionale projekter indgår rentabilitetsberegninger suppleret med efterfølgende krav om budgettilretninger.

Gennemførelsen af investeringsprojekterne, herunder hastigheden hvormed de kan gennemføres, er afhængig af, om der er finansiering enten i form af anlægskubtilskud, kvalitetsfondstilkud, lånemuligheder eller ledig kassebeholdning i regionerne.

5.2.1. Bygningsinvesteringer efter strukturtilpasninger m.v.

Regionerne har de seneste år igangsat en lang række strukturtilpasninger i form af nybyggeri, sammenlægninger af hospitaler m.v. Arbejdet er dels en følge af det løbende arbejde med at rationalisere/effektivisere, dels en følge af regionernes sygehusplaner og landsdækkende specialeplaner, og dels en følge af etableringen af den nye akutstruktur, som blev meldt ud fra Sundhedsstyrelsen i 2007.

Som et led i strukturtilpasningen gennemfører regionerne i perioden frem til 2025 16 prioriterede kvalitetsfundsprojekter med en samlet anlægssum på knap 45 mia. kr. (inklusive en lånepulje på 1 mia. kr. til byggeri i energiklasse 2020). Hertil kommer projekter som regionerne kan realisere via den ordinære anlægsramme.

I forbindelse med udmøntningen af tilsagnene til de 16 kvalitetsfundsprojekter er der stillet krav om konkrete effektiviseringsgevinster på 4-8 procent (målt som årlige besparelser i forhold til sygehusets/enhedens driftsudgifter), som skal indhøstes umiddelbart efter ibrugtagningen.

Det er aftalt mellem regeringen og Danske Regioner, at der skal følges op på de opnåede kvalitets- og effektiviseringsgevinster gennem en evalueringsrapport efter færdiggørelsen af de enkelte byggerier. Danske Regioner har igangsat et fælles regionalt arbejde med henblik på at fastlægge fælles principper herfor, herunder hvordan effektiviserings- og kvalitetsgevinsterne måles og hvilke parametre, der måles på.

5.2.2. Investeringer i ny it, teknologi og apparatur

Der investeres meget i nyt apparatur og teknologi i regionerne. Mange af investeringerne er kendetegnet ved, at der er tale om nødvendige investeringer som følge af nye behandlingsmetoder, udskiftning af gammelt apparatur, fremkomsten af mere effektivt apparatur m.v.

For kvalitetsfundsbyggerierne reserveres op til 20 pct. af udgifterne til it, logistik og apparatur.

På it-området gennemføres forskellige landsdækkende projekter på sundheds-it-området som et led i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, hvor det også indgår som en integreret del af alle projekterne, at der beregnes business-cases med vurdering af rentabiliteten, inden projekterne igangsættes.

De konkrete eksempler, som arbejdsgruppen har fået forelagt, vedrører bl.a. anskaffelse af apparatur, udskiftning af autoklaver til at sterilisere kirurgisk udstyr og sporbarhedssystem til

sterilcentraler som følge af samling af sygehusopgaver m.v. Der er tale om projekter, der er forudsat omfattet af den almindelige regionale anlægsaktivitet, og som også i dag prioriteres inden for de regionale anlægsrammer.

5.2.3. Energieffektiviseringer

Regionerne fik med energiaftalen med klima- og energiministeren i 2009 – i lighed med kommunernes eksisterende automatiske låneadgang – adgang til at lånefinansiere energibesparende foranstaltninger (energirenovering). Adgangen er i lighed med kommunernes låneadgang blevet udvidet til også at omfatte energikravet i Klima-, Energi- og Bygningsministeriets bekendtgørelse om bygningsreglement for bygningsklasse 2010 (BR10).

I forbindelse med energimærkningen beregnes tilbagebetalingstider for de enkelte projekter, og regionerne forpligtede sig med aftalen fra 2009 til, at projekter med en tilbagebetalingstid på under fem år skulle gennemføres.

Danske Regioner har opgjort, at regionerne i medfør af den nye låneadgang har gennemført investeringer i størrelsesordenen godt 370 mio. kr. i perioden 2009-2011. Hertil kommer øvrige udgifter til energibesparende foranstaltninger, som ikke er omfattet af energimærkning, og som derfor er finansieret af bloktilskuddet eller fra regionernes egen kassebeholdning.

I forbindelse med udmøntning af regeringsgrundlaget om energirigtige investeringer er der etableret en regional lånepulje på ca. 1 mia. kr. til energiinvesteringer i kvalitetsfundsstøttede sygehusbyggerier i forhold til merudgifterne, hvis byggerierne opføres i energiklasse 2020.

Det er muligt relativt præcist at beregne merudgifterne ved at skifte til en højere energiklasse.

Lånepuljen giver således mulighed for, at regionerne i de kvalitetsfundsstøttede sygehusbyggerier kan prioritere opgradering til de skrappeste energimæssige bygningskrav, lavenergi-klasse 2020. Låneadgangen udgør op til 2,3 pct. af totalrammen for det enkelte kvalitetsfundsstøttede projekt.

For at sikre optimal udnyttelse af lånepuljen kan regionerne i særlige tilfælde søge om adgang til lånedispensation inden for den enkelte region. Lånepuljen fastsætter en ny og endelig total investeringsramme for de konkrete projekter. Økonomi- og Indenrigsministeriet administrerer puljen i samarbejde med Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

5.3. Diskussion om låneadgang til enkeltstående rentable anlægsinvesteringer

5.3.1. Generel låneadgang til investeringer med særligt driftsbesparelsespotentiale

Med aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi fastlægges det samlede niveau for investeringerne i kommuner og regioner. Herefter er det kommunerne og regionerne selv, der prioriterer ønskede anlægsinvesteringer ud fra lokale ønsker og behov samt under hensyntagen til et eventuelt loft for de samlede investeringer.

Det må på den baggrund lægges til grund, at kommuner og regioner allerede i dag gennemfører de mest hensigtsmæssige og rentable investeringer ud fra en samlet lokalpolitisk vurdering, hvor et eventuelt driftsbesparelspotentiale også må forventes at blive tillagt vægt.

Det kan på basis af gennemgangen i de to foregående afsnit konstateres, at der kan beskrives eksempler på anlægsprojekter i såvel kommuner som regioner, som kan siges at være driftsøkonomisk rentable. Det kan på den baggrund overvejes, om sådanne investeringer skal have en særlig, generel lånemæssig fortrinsret – uanset, at kommuner og regioner allerede i dag må antages at gennemføre de mest hensigtsmæssige og rentable investeringer ud fra en samlet lokalpolitisk vurdering.

En låneadgang, der løser finansieringsudfordringen ved disse særligt rentable driftsøkonomiske anlægsinvesteringer har imidlertid både fordele og ulemper.

På den ene side er fordelene ved at give særlig låneadgang til rentable aktiviteter bl.a. at give bedre muligheder for, at disse anlægsarbejder faktisk gennemføres, så muligheden for at indhente umiddelbare driftsbesparelser realiseres.

Som beskrevet i kapitel 3 gælder det grundlæggende, at kommuner og regioner, i det omfang de ikke har ledig låneramme, så at sige skal spare op til anlægsinvesteringer. Det kan således ikke udelukkes, at en kommune eller region på grund af økonomiske begrænsninger i den konkrete situation må give afkald på at igangsætte et anlægsarbejde, herunder også hvor der er en særlig driftsøkonomisk rentabilitet forbundet med dette.

På den anden side skal to typer ulemper iagttages.

For det *første* er det vanskeligt entydigt at udarbejde en generel model – dvs. en regel – for en låneadgang til driftsøkonomisk rentable investeringer. En operationalisering rejser således betydelige praktiske og principielle problemer, herunder hvordan der beregnes forrentning og afskrivning, og hvornår gevinsten skulle opgøres.

Reglen skulle således være gældende for alle kommuner og regioner og for alle typer af investeringer, dvs. spænde over en række forskellige investeringssituationer. Dermed vil det være vanskeligt at undgå, at der i praksis ikke bliver tale om en meget udvidet låneadgang, hvilket vil vanskeliggøre den finanspolitiske styring af kommuners og regioners investeringer.

Opgørelsen ville også vanskeliggøres af, at rentabiliteten skulle vurderes i et fremtidigt perspektiv, dvs. før investeringen blev gennemført, idet en tilbageskuende opgørelse med evt. påfølgende krav om indfrielse af én gang optagne lån næppe ville være realistisk. Endvidere ville det være nødvendigt at oplyse forventede udgifter for at sikre at de aktuelle anlægsrammer overholdes.

For det *andet* vil en generel adgang til lån til driftsøkonomisk rentable investeringer indebære et fravalg af andre investeringer, som ikke nødvendigvis er driftsøkonomisk rentable, men muligvis rentable set i en bredere cost-benefit sammenhæng og ud fra en samlet lokalpolitisk prioritering. Enhver låneadgang indeholder således også et fravalg af andre aktiviteter inden for den samlede investeringsramme. Den aktuelle automatiske låneadgang og lånepuljernes anvendelsesområde på eksempelvis kvalitetsfundsområderne, dvs. på skole-, dagsinstituti-

ons-, ældre- og idrætsområdet udgør således en prioritering, hvor andre end rent driftsøkonomiske forhold må antages at have indgået.

Sagt på en anden måde vil en generel låneadgang til driftsøkonomisk rentable investeringer indebære et incitament til at prioritere projekter, hvor de driftsøkonomiske gevinster lettere lader sig opgøre, mens projekter, hvor gevinsterne i en række tilfælde er sværere at beskrive/kvantificere, risikerer at blive nedprioriteret.

Frem for en generel låneadgang til driftsøkonomisk rentable investeringer har arbejdsgruppen i følgende afsnit overvejet, om der kan gives mulighed for en betinget automatisk låneadgang af rentable investeringer, eventuelt som en forsøgsordning.

Arbejdsgruppen har dernæst overvejet, om der på mere selektiv basis kan gives mulighed for lånefinansiering af rentable investeringer – via puljer eller en afgrænset automatisk låneadgang.

5.3.2. Betinget automatisk låneadgang til investeringer med særligt driftsbesparelspotentiale

Arbejdsgruppen har overvejet en lånemodell, hvorefter kommunen – på baggrund af en afklaring af om en mulig investering vil kunne resultere i et besparelspotentiale – udarbejder en business-case på investeringen med udgangspunkt i kendte data og de muligheder, som investeringen indebærer. Kommunens revision – eller et andet revisionsfirma – kontrollerer, at den udarbejdede business-case er baseret på valide data og realistiske forventninger. Kommunen opgør – eventuelt med hjælp fra revisionen – den beregnede låneadgang og orienterer Økonomi- og Indenrigsministeriet om projektet ved indsendelse af materiale.

Arbejdsgruppen vurderer, at en implementering af en sådan ordning forudsætter stillingtagen til en række forhold omkring ordningen, herunder vil der skulle tages stilling til, hvornår der foreligger en business-case, hvilken rentabilitet der kræves, og hvordan det samlede regnestykke skal opstilles. Der vil endvidere skulle tages stilling til, hvordan der sikres mulighed for at korrigere i anden lånemulighed, hvis de samlede lånemuligheder skal være uændrede, og til spørgsmålet om en efterfølgende kontrol af, om betingelserne for låneadgangen er opfyldte.

I den forbindelse gælder, at ordningens karakter indebærer en risiko for, at anlægsfinansiering i højere grad fremadrettet bliver lånefinansieret, jf. at der generelt må forudsættes rentabilitet af en stor del af de offentlige investeringer.

Det skal også tages i betragtning, at uanset de rammer, der måtte blive opstillet for udarbejdelsen af en business-case, så vil en sådan altid i et vist omfang være baseret på en række skøn. En risiko ved ordningen er derfor, at den uundgåeligt vil rumme et incitament til, at disse skøn samlet trækkes i en retning, som understøtter muligheden for at udløse en låneadgang.

Det har ikke samlet været muligt for arbejdsgruppen at opstille en model for en betinget automatisk låneordning, der kan anbefales.

5.3.3. Puljebaseret låneadgang til investering med særligt driftsbesparelspotentiale

Det kan observeres, at forekomsten af effektiviseringsgevinster i en årrække har indgået i forbindelse med OPP-lånepuljerne. Der er således igennem en periode fra 2003 blevet givet en række dispensationer til OPP-projekter, hvor Økonomi- og Indenrigsministeriet har vurderet, at effektivitetshensyn har kunnet begrunde en dispensationsadgang. Dispensationen vedrører i disse tilfælde både låneadgang og/eller deponeringspligt.

Det er i den forbindelse karakteristisk, at der for det første har været tale om en puljebaseret adgang, hvor der således har været et loft på det samlede beløb for lånedispensationer.

For det andet har der været tale om projekter, som er forholdsvis velbeskrevne af kommunerne, i og med OPP-projekternes kompleksitet kræver dette.

For det tredje har der i forbindelse med de enkelte projekter været en dialog mellem Økonomi- og Indenrigsministeriet og kommunen, og ministeriet har således haft mulighed for at stille konkrete supplerende spørgsmål til opgørelsen af effektivitetsgevinster.

For en nærmere gennemgang af erfaringerne frem til maj 2008 kan der henvises til arbejdsrapport om Offentlige-Private-Partnerskaber (OPP) og de kommunale låneregler samt visse øvrige spørgsmål i relation til lånebekendtgørelsen.

Arbejdsgruppen finder, at det principielt er en mulighed at afsætte en lånepulje til rentable investeringer, hvor effektivitetshensyn og driftsberegninger efter udvalgte kriterier indgår i lighed med OPP-lånepuljen.

5.3.4. Automatisk låneadgang til konkret energirenovering i eksisterende byggeri

Kommuner og regioner har automatisk låneadgang til energibesparende foranstaltninger (energirenovering), og det er i bestemmelsen herom angivet, hvilke konkrete energibesparende foranstaltninger, der er omfattet af låneadgangen:

1. Der kan for det første optages lån til udgiften ved foranstaltninger vedrørende energiforbrug, der følger af en energimærkning udarbejdet i henhold til Klima-, Energi- og Bygningsministeriets bekendtgørelse om energimærkning af bygninger, jf. § 2, stk. 1, nr. 6, litra a. En central del af energimærkningen er forslagene til energibesparende foranstaltninger, og det er således disse konkrete foranstaltninger, der kan optages lån til.
2. Der kan for det andet optages lån til udgiften ved udskiftning af lyskilder og armaturer til mere økonomiske typer, anskaffelse af automatik til regulering eller styring af elforbruget samt udskiftning af elanlæg og elapparater i øvrigt til økonomiske typer, jf. § 2, stk. 1, nr. 6, litra b. Kommunerne kan således optage lån til disse udgifter, uanset om udskiftningen eller anskaffelsen følger af en energimærkning.
3. Der kan for det tredje optages lån til foranstaltninger, som følger af bygningsreglementets energikrav til det eksisterende byggeri i henhold til bekendtgørelse om offentligø-

relse af bygningsreglementet, jf. § 2, stk. 1, nr. 6, litra c. Den eksisterende energimærkningsordning vil fremadrettet være tilpasset energikravene i Klima-, Energi- og Bygningsministeriets bygningsreglement, idet bestemmelsen i litra c har virkning fra og med regnskabsåret 2011. Regionalt byggeri med statslig tilskudsstøtte fra Kvalitetsfonden er dog ikke omfattet af litra c.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriets bygningsreglement er udstedt med hjemmel i bygge-loven og indeholder bl.a. de gældende energikrav i forbindelse med vedligehold, ombygning, renovering og udskiftning i eksisterende bygninger. For det første krav til en række enkelte bygningsdele og komponenter. For det andet krav om en række delarbejder såsom efterisole-ring, der i visse tilfælde skal gennemføres.

Adgangen til at optage lån til energibesparende foranstaltninger omfatter også kommunale leje- eller leasingaftaler (tredjepartsfinansieringskontrakter), idet formålet er at begrænse elforbruget i kommunale bygninger eller i institutioner, uden at den kommunale låneramme belastes af energirenoveringen med krav om deponering.

Det bemærkes, at bestemmelsens sigte er konkrete energibesparelser i eksisterende bygge-ri. Energiøkonomiske tiltag i nybyggeri er ikke omfattet af den automatiske låneadgang.

Arbejdsgruppen har i forlængelse deraf nærmere drøftet, hvorvidt bl.a. renovering af klima-skærm, efterisolering af vægge og lofter samt ventilationsanlæg samt isolering af rørføringer m.v. er omfattet af energimærkningen eller BR10.

I den forbindelse oplyser Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, at ophævelse af bygnings-reglementets bestemmelser om gennemførelse af alle rentable energibesparelser ved større renoveringer i 2011³ nu medfører, at en række foranstaltninger ikke længere er omfattet af krav i BR10. Kravene bliver kun udløst, hvis renoveringen omfatter den pågældende byg-ningsdel eller udskiftning af den pågældende komponent. Det medfører således, at der ikke er krav om f.eks. etablering af et nyt vedvarende energianlæg, selvom det i den konkrete sag kunne være rentabelt.

Renoveringerne kan dog være omfattet af energimærkningen i større bygninger. Det vurde-res ikke muligt at foretage en præcis afgrænsning af de pågældende rentable investeringer i mindre bygninger, og arbejdsgruppen kan på den baggrund ikke anbefale at udvide den au-tomatiske låneadgang udover den mulighed, der findes under pkt. 1, der følger af energi-mærkningsordningen. De pågældende investeringer forventes fremadrettet at være omfattet af bygningsreglementet gældende fra 2015.

Arbejdsgruppen har på den baggrund bedt Klima-, Energi- og Bygningsministeriet om at fremføre eksempler på rentable udskiftninger og/eller anskaffelser, som kan overvejes tilføjet

³ Større renovering omfatter renovering, hvor omkostningerne overstiger 25 pct. af bygningens værdi, eller hvor mere end 25 pct. af klimaskærmen er omfattet af renoveringen.

til beskrivelsen af lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6, litra b, i vejledningen, dvs. rentable udskiftninger og/eller anskaffelser, som må anses for at være omfattet af den nuværende låneadgang efter denne bestemmelse.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst følgende eksempler:

- udskiftning af lyskilder i gadebelysning
- udskiftning af ventilatorer til nye med væsentligt mindre elforbrug
- udskiftning til korrekt motorstørrelse og regulering af omdrejningstallet i forbindelse med pumpning
- renovering af elevatorer med nye motorer og belysning samt minimering af standby forbrug
- tilslutning til fjernkøleanlæg og nedlæggelse af egne køleanlæg
- udskiftning af apparatur til opvarmning i forbindelse med rengøring (vask og tørring)

Arbejdsgruppen foreslår, at udgiften til ovenstående foranstaltninger tilføjes i vejledningen som omfattet af den automatiske låneadgang.

En sådan beskrivelse af konkrete eksempler på energirenovering i eksisterende byggeri vil gøre det mere klart, hvilke konkrete udskiftninger og/eller anskaffelser, der er omfattet af den automatiske låneadgang til energibesparende foranstaltninger i kommuner og regioner.

5.3.5. Energirenovering i eksisterende byggeri efter fremtidens lavenergiklasser

Energimærkningsordningen tilpasses og koordineres løbende i forhold til energikravene i bygningsreglementet, men alligevel kan der opstå forskel i energikravene mellem energimærkningen og det aktuelle bygningsreglement. Energimærker har efter reglerne en gyldighed i 7 år.

En opdatering af energimærket kan dog ofte afhjælpe forskellen, men for at imødekomme problematikken om forskellen mellem energimærkning udarbejdet frem til juni 2011 og bygningsreglementet BR10 er der indført en henvisning til bygningsreglementets aktuelle energikrav i de kommunale og regionale lånebekendtgørelser. Ændringen blev gennemført med virkning fra og med regnskabsåret 2011 på baggrund af anbefaling i udvalgsrapport af juni 2011 om kommunernes låntagning.

Derved fik kommuner og regioner automatisk låneadgang til energibesparende foranstaltninger, der både fremgår af energimærkningen og de energikrav til det eksisterende byggeri, der følger af BR10.

5.3.6. Installation af el- og varmeproducerende anlæg i ejendomme til sociale, kulturelle og undervisningsmæssige formål

Kommunerne har i vejledningen til kommunernes lånebekendtgørelse automatisk låneadgang efter § 2, stk. 1, nr. 7, til installation af el- og varmeproducerende anlæg baseret på indenlandske, herunder vedvarende energikilder i ejendomme til sociale, kulturelle og undervisningsmæssige formål.

Ved indenlandske, herunder vedvarende energikilder, forstås naturgas, halm, affald, træ, tørv, biogas og lignende gasser, overskudsvarme fra industrielle processer m.v., geotermisk energi og jord- og omgivelsesvarme samt vind (fra vindmølle), sol og vandkraft.

Erhvervs- og Vækstministeriets bekendtgørelse om afgrænsning af ejendoms kategorier og indfrielse af lån ved overgang til anden ejendoms kategori definerer konkret ejendomme til sociale, kulturelle og undervisningsmæssige formål. Følgende fremgår af Erhvervs- og Vækstministeriets bekendtgørelse:

”§ 13. Ved ejendomme til sociale, kulturelle og undervisningsmæssige formål, jf. § 5, stk. 1, nr. 7, i lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v., forstås ejendomme, der anvendes til sociale institutioner, rekreative formål, underholdningsmæssige formål, forsamling af grupper, idrætsudøvelse og undervisning. Herunder kan nævnes:

- 1) Daginstitutioner for børn og unge, daghjem og dagcentre.*
- 2) Hospitaler.*
- 3) Behandlingshjem.*
- 4) Soldater- og sømandshjem.*
- 5) Museer og lignende udstillingsfaciliteter.*
- 6) Teatre.*
- 7) Forsamlingshuse og medborgerhuse.*
- 8) Spejderhytter.*
- 9) Kirker, herunder frikirker og folkekirker.*
- 10) Idrætsejendomme og idrætsanlæg.*
- 11) Skoler, herunder efterskoler, højskoler, andre skoler til fritidsundervisning, handelskoler, handelshøjskoler, teknika, tekniske skoler, maskinmester- og maskinistiskoler, søfartsskoler, lærerskoler, seminarer, gymnasier og universiteter.*

Stk. 2. En ejendom er dog kun omfattet af stk. 1, såfremt offentligheden generelt har adgang til ejendommen, eventuelt mod betaling eller opfyldelse af visse adgangskriterier, og en af følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Ejendommens ejer modtager en ikke uvæsentlig offentlig støtte, enten i form af offentlig garanti for aktivitetsstøtte eller for lånets tilbagebetaling, eller i form af tilskud til opførelse, drift af ejendommen eller aktivitetsstøtte. Den offentlige støtte skal være gældende i mere end halvdelen af lånets løbetid.*
- 2) En lejer af hovedparten af bygningens arealer modtager en ikke uvæsentlig offentlig støtte enten i form af offentlig garanti for driftsstøtte eller offentlige tilskud til driften af ejendommen eller til aktiviteten. Den offentlige støtte skal være gældende og lejekontrakten skal være uopsigelig fra lejers side i mere end halvdelen af lånets løbetid.*
- 3) Ejendommen er udlejet til en kommune eller anden offentlig myndighed på lejekontrakt, der er uopsigelig for lejer i mere end halvdelen af lånets løbetid.”*

Regionerne har ikke en tilsvarende automatisk låneadgang til installation af el- og varmeproducerende anlæg. Det fremgår dog af punkt 2 i Erhvervs- og Vækstministeriets afgrænsningsbekendtgørelse, at hospitaler er omfattet af ejendoms kategorien.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der med henblik på at fremme investeringer i installation af el- og varmeproducerende anlæg i kommunerne, sker en udvidelse af kommunernes nuværende automatiske låneadgang, således at bestemmelsen omfatter øvrige ejendomme til kommunalt formål, herunder også til administrative og sundhedsmæssige formål.

Som beskrevet i afsnit 5.3.4 har regionerne ligesom kommunerne en automatisk låneadgang til konkret energirenovering i eksisterende byggeri, men regionerne har ikke som kommunerne en automatisk låneadgang til installation af el- og varmeproducerende anlæg i egne ejendomme.

Arbejdsgruppen anbefaler, at regionerne på linje med kommunerne og inden for den fastsatte anlægsramme får udvidet den automatiske låneadgang til også at omfatte installation af el- og varmeproducerende anlæg i eksisterende ejendomme. Byggeri med statslig tilskudsstøtte fra Kvalitetsfonden vil ikke være omfattet.

5.3.7. Om energiinvesteringer i nybyggeri

Energiøkonomiske tiltag i nybyggeri er ikke omfattet af den automatiske låneadgang efter gældende regler, der alene omfatter ændringer i eksisterende bygninger.

Et udvalg om kommunernes låntagning har i juni 2011 diskuteret spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af en udvidelse af den automatiske låneadgang til at omfatte energimæssige tiltag i nybyggeri. Det fremgår af rapporten, at udvalget vurderer følgende:

"Kommunerne har således allerede i dag et klart incitament til i forbindelse med nybyggeri at gennemføre alle de energiinvesteringer, der kan betale sig for kommunen. Der er på den baggrund ikke behov for at øge kommunernes incitament til at foretage energiinvesteringer i forbindelse med nybyggeri."

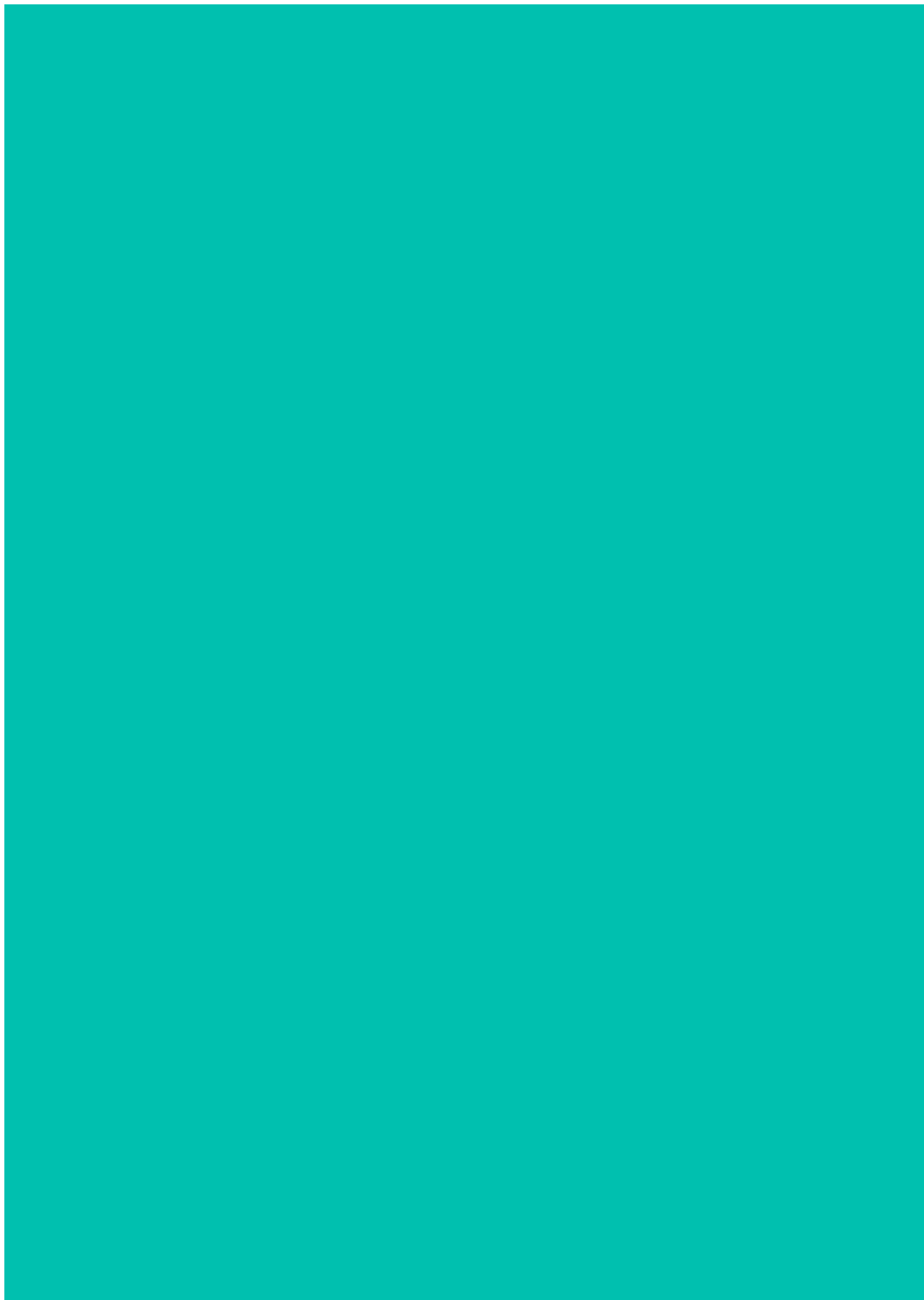
En ændring af lånereglerne vedrørende energibesparende foranstaltninger til at omfatte nybyggeri kan på den ene side isoleret set give et øget incitament til nybyggeri og derigennem en mulighed for et lavere energiforbrug.

En udvidelse af den automatiske låneadgang til også at omfatte energiøkonomiske tiltag i nybyggeri vil imidlertid på den anden side indebære en væsentlig lempelse af lånereglerne.

De nuværende låneregler, hvor den automatiske låneadgang er begrænset, er begrundet i overordnede samfundsøkonomiske hensyn (konjunkturpolitikken), der tilsiger en regulering af omfanget af kommunernes og regionernes opførelse af anlæg. Styringen af låntagningen er således et af instrumenterne til at styre anlægsaktiviteten i den offentlige sektor, jf. kapitel 3.

Det er ikke muligt at skønne over omfanget af en udvidelse af låneadgangen til finansiering af merudgifterne ved opførelse af energieffektivt nybyggeri.

Samlet er arbejdsgruppen overordnet enig i den vurdering, som kom til udtryk i lånerapporten fra juni 2011.



6. Rentabilitet knyttet til andre finansieringsformer

Kapitlet indeholder en beskrivelse af alternativer til konventionelt lånefinansierede anlæg og overvejelser om ændringer i lånereglerne diskuteres.

6.1. Andre finansieringsformer end konventionelt lånefinansierede anlæg

Kommunerne og regionerne kan som alternativ til at købe et aktiv eller opføre en bygning selv vælge at leje, når de ønsker rådighed over en bygning.

I stedet for en traditionel lejeaftale kan der også vælges at indgå i en særlig lejekontrakt – et sale-and-lease-back arrangement – hvor kommunen først sælger en bygning for efterfølgende at leje bygningen igen efter, at den er overgået til en ny ejer.

I forbindelse med et bygge- og anlægsarbejde kan kommunen og regionen vælge at indgå i et samarbejde med en privat part i et OPP-projekt. Det skal bemærkes, at formålet med OPP-projekter bør være at opnå en optimeret økonomi i projektet, og at OPP derfor ikke udelukkende bør anvendes som en finansieringsmodel.

Disse alternativer til konventionelle lånefinansierede kommunale eller regionale anlægsprojekter, hvor finansieringen som udgangspunkt er baseret på den private parts finansieringsmuligheder, er nærmere beskrevet i dette kapitel. Alternativerne gennemgås i kapitlet sammen med en beskrivelse af den nuværende regulering. Det diskuteres, om der på denne baggrund kan overvejes ændringer i regelsættet vedrørende bl.a. deponering.

I fokus vil være en beskrivelse af OPP-projekter, herunder fordele og ulemper ved disse. Det skal bemærkes, at de såkaldte ESCO-projekter (Energy Service Company) om energirenovering af bygninger, som er en form for OPP-projekter, hvor rentabiliteten sikres i et lukket system, allerede i dag i store træk kan gennemføres uden deponering eller fritagelse for lånebegrænsninger, og de er derfor ikke nærmere omtalt i kapitlet.

6.2. Leje-aftaler

Når en kommune eller en region skal tage stilling til, om de vil leje i stedet for at opføre eller købe lokaler eller anlæg, kan forhold som bl.a. dispositionsfrihed, gunstige markedsforhold eller mulighed for at lade private udføre dele af opgaven spille ind.

Ved en lejeaftale ejer og finansierer den private part investeringsgodet, og den private part bærer dermed også risikoen i forbindelse med investeringen. Den private part skal have en fortjeneste ved arrangementet og kan normalt ikke finansiere investeringen billigere end kommunen eller regionen. Kommunen kan dog eventuelt have fordel af muligheden for skattemæssige afskrivninger hos udlejer.

På lang sigt vil det derfor oftest være den billigste løsning for kommunen eller regionen at købe aktivet, men forholdene på lejemarkedet eller ønske om større handlefrihed på længere sigt kan gøre en leje- eller leasingaftale interessant for den kommunale part. Kommunen kan således vurdere om det er hensigtsmæssigt at leje en bygning i stedet for selv at opføre bygningen, og derefter eventuel sælge bygningen, hvis behovene, som følge af den demografiske udvikling i kommunen, forventes at ville ændre sig. Lejearrangementer kan evt. også være mere fleksible ved skiftende behov end ejerforhold, dog bl.a. afhængig af lejeaftalens længde og øvrige betingelser.

Omvendt vil leje af en bygning give kommunen mindre mulighed for at påvirke indretningen af anlægsgodet til de individuelle behov, som den enkelte kommune måtte have i den aktuelle situation. Kommunen kan også midlertidigt have behov for at leje sig ind i en bygning, indtil en kommunalt opført bygning kan stå færdig.

6.3. Sale-and-lease-back-arrangementer

Et sale-and-lease-back arrangement er en lejekontrakt med den særlige baggrund, at kommunen først sælger de bygninger, som kommunen efterfølgende skal leje. I forhold til selve lejeaftalen indebærer arrangementet ikke særlige fordele, men arrangementet kan være fristende, idet der ved salget frigøres likviditet.

Et sådant arrangement, hvor der ikke foregår en anlægsaktivitet, kan således være motiveret af muligheden for skabelse af likviditet for kommunen. I forhold til den situation, hvor kommunen skal kontantfinansiere en anlægsinvestering, indebærer leasingarrangementet umiddelbart den fordel for kommunen, at betalingerne spredes over en årrække.

Et motiv kan også være, at en udlicitering af driften vedr. vedligeholdelse, drift af anlægget, rengøring m.v. ønskes holdt sammen med et skift i ejerforholdene, om end en sådan sammenkædning ikke nødvendigvis behøver at være til stede.

Kommuner og regioner kan ikke selvstændigt træffe beslutning om at indgå i et sale-and-lease-back arrangement. Indgåelsen af en sådan aftale kræver godkendelse fra økonomi- og indenrigsministeren, der også fastsætter betingelser for godkendelsen, herunder de nærmere vilkår for deponering.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets praksis anvendes adgangen først og fremmest i tilfælde, hvor andre forhold end rent finansielle har været bestemmende for kommunens beslutning om at leje aktivet, som kommunen tidligere har ejet. Det er en betingelse for godkendelsen, at arrangementet ikke påfører kommunen væsentlig økonomisk risiko, og at arrangementet ikke er spekulativt.

Efter ministeriets praksis er det en betingelse for godkendelsen, at kommunens ydelse i forbindelse med lejeaftalen ikke kan påvirkes af udsving i rentestrukturen eller i renteniveauet. Det er endvidere en betingelse for godkendelse, at et beløb svarende til lejemålets værdi deponeres med henblik på, at de finansielle konsekvenser af arrangementet neutraliseres.

6.4. OPP-projekter

Et offentlig-privat partnerskab (OPP) er kendetegnet ved at design, projektering, etablering, drift, vedligeholdelse samt eventuelt finansiering af et offentligt anlæg, f.eks. en vej eller en skole, er samlet i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør. OPP er således mere og andet end en finansieringsform.

Et vigtigt formål med OPP-projekter er at sikre, at der skabes en fornuftig totaløkonomi i projektet over den samlede kontraktperiode.

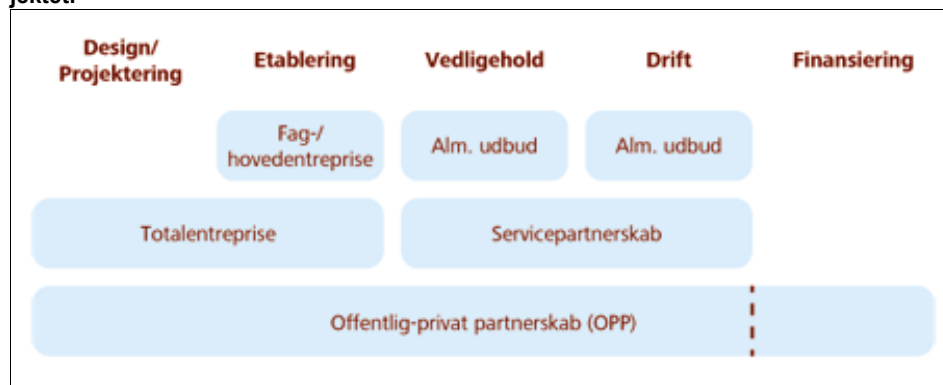
Følgende fire elementer er centrale i OPP-projekter:

- Flere opgaver sammenkobles i et enkelt udbud
- Systematisk risikodeling
- Længerevarende kontrakt
- Høj grad af handlerum til OPP-leverandøren

Flere opgaver sammenkobles i et enkelt udbud

Et OPP-projekt adskiller sig fra andre former for offentlig-privat samarbejde på bygge- og anlægsområdet ved at koble hele opgaveporteføljen i projektet sammen i et enkelt udbud. Som det ses af figur 6.1. er de fleste andre samarbejdsformer væsentligt mindre i omfang.

Figur 6.1. Forskellige former for offentlig-privat samarbejde på bygge- og anlægsprojektet.



Formålet med sammenkoblingen af ydelser er at sætte fokus på, hvordan der kan opnås totaløkonomiske fordele i projektet. Sammenkoblingen af opgaver – særligt anlægs- og driftsarbejdet – giver mulighed for at opnå synergi og totaløkonomiske fordele i projektet, fordi den private leverandør kan tænke økonomien i hele projektet sammen og finde frem til de mest effektive løsninger samlet set.

Systematisk risikodeling

I OPP-projekter kan risici systematisk fordeles mellem den private OPP-leverandør og den offentlige udbyder, så den enkelte risiko kan placeres hos den part, der bedst og billigst kan varetage den. Eksempelvis varetager den offentlige myndighed den overordnede beslutning om, hvorvidt der er behov for at anlægge en ny skole. Den offentlige part fastlægger også de overordnede krav til skolen gennem en funktionsbeskrivelse. Til gengæld ved den private leverandør bedst, hvilke materialer der skal anvendes i anlægget af en skole for at minimere de samlede omkostninger over en periode på mellem 15 og 25 år. Derfor bærer den private leverandør risikoen for materialer, der skal vedligeholdes og udskiftes. Ligeledes bærer den private leverandør ansvaret for anlæggets tilstand igennem hele projektet, herunder ansvaret for at fastlægge et passende vedligeholdelsesniveau.

Længerevarende kontrakt

Kontraktlængderne i OPP-projekter har en længerevarende karakter – som regel mellem 15 og 25 år. Kontraktlængden skal sikre, at OPP-leverandøren har incitament til at vælge de løsninger, der er mest effektive på længere sigt. På den måde understøtter kontraktlængden et fokus på, at projektet er økonomisk holdbart i længden.

Høj grad af handlerum til OPP-leverandøren

Endelig gives der i OPP-projekter sædvanligvis et større råderum til den private leverandør end i andre projekter til at vælge eller udvikle de løsninger, som på længere sigt giver de bedste resultater. Dette opnås som regel gennem anvendelse af udbud med funktionskrav. I et udbud med funktionskrav lægger ordregiver sig fast på en række krav til de funktioner, anlægget og den efterfølgende drift skal opfylde – men ikke på de aktiviteter, den private leverandør skal foretage for at opnå dette. Således kan det f.eks. være et krav, at en skolebygning altid skal fremstå nymalet, snarere end der stilles krav til, hvor ofte bygningen skal males. Dette giver OPP-leverandøren råderum til at vælge de mest effektive løsninger på længere sigt – f.eks. en langtidsholdbar maling.

Deponeringsforpligtelsen i OPP-projekter

Et OPP-projekt betragtes efter lånebekendtgørelsen som en aftale om leje eller leasing. Kommuner og regioner er derfor omfattet af lånebekendtgørelsens deponeringsregler i forbindelse med OPP-projekter, når disse aftaler kan sidestilles med og erstatter en kommunal eller regional anlægsudgift.

Lånebekendtgørelsens deponeringsregler betyder, at kommuner og regioner kun kan indgå i OPP-aftaler mod at deponere et beløb svarende til anlægsarbejdets værdi. Kommuner og regioner kan dog indgå i OPP-projekter uden deponering, hvis de har automatisk låneadgang, har ledig låneramme eller har modtaget dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Deponeringsreglerne indebærer en deponeringspligt svarende til værdien af anlægget i OPP-aftalen. Deponeringen skal ske løbende i takt med anlægs- og renoveringsarbejdet. Deponeringsforpligtelsens udløb afhænger af, hvilken OPP-model, der anvendes.

Forskellige OPP-modeller

Der skelnes hovedsageligt mellem to OPP-modeller, der adskiller sig fra hinanden ved den finansieringsform, der anvendes. Finansieringsformen har betydning for hvilken deponeringsforpligtelse, projektet indebærer. Der er tale om følgende to modeller:

- OPP med privat finansiering
- OPP med offentlig finansiering

OPP med privat finansiering

I OPP med privat finansiering varetager den private part den fulde investering ved siden af anlæg, drift og eventuelle øvrige opgaver.

Den private leverandør betales typisk for ydelsen gennem løbende driftsbetalinger over kontraktperioden fra den ordregivende offentlige myndighed. Herudover kan der i visse OPP-projekter anvendes brugerbetaling til helt eller delvist at betale OPP-leverandøren. I danske OPP'er er erfaringen med brugerbetaling begrænset, men der er dog visse eksempler bl.a. i forbindelse med parkeringshuse og svømmehaller. I OPP med privat finansiering indeholder driftsbetalingerne både betaling for OPP-leverandørens løbende drift og vedligehold, betaling for selve anlægsarbejdet, betalingen af OPP-leverandørens finansieringsomkostninger samt en eventuel afskrivning af anlæggets værdi over kontraktperioden.

I et OPP-projekt med privat finansiering deponeres anlægsbeløbet i 10 år. Beløbet frigives derefter med en femtendedel ($1/15$) over 15 år.

OPP med offentlig finansiering

I OPP med offentlig finansiering varetager den private leverandør anlægsarbejdet og driften samt finansierer anlægsarbejdet under selve anlægsfasen.

Den offentlige ordregivende myndighed betaler en fastsat pris for anlægget ved ibrugtagning. Herefter betaler den offentlige myndighed løbende driftsbetalinger til den private part. Driftsbetalingerne dækker over drifts- og vedligeholdelsesudgifter samt eventuelle øvrige ydelser, der indgår i et OPP-projekt.

OPP med offentlig finansiering er kendt under flere navne, og har således tidligere været betegnet som blandt andet OPS (som dog primært bruges som en bred betegnelse for offentlig-privat samarbejde) og OPP light.

I et OPP-projekt med offentlig finansiering skal der deponeres under anlægsfasen og frem til, at den offentlige myndighed har betalt fuldt ud for anlægsarbejdet. Dette sker sædvanligvis ved ibrugtagningstidspunktet. Herefter frigives det samlede deponerede beløb.

6.5. Rentabilitet og OPP-projekter

I forhold til traditionelle fremgangsmåder ved kommunale bygge- og anlægsprojekter som f.eks. fagentrepriser og totalentrepriser giver OPP-projekter mulighed for at sammentænke og inddrage de efterfølgende drifts- og vedligeholdelsesopgaver i en samlet optimering af anlæggets langsigtede totaløkonomi. Derfor kan OPP i projekter, der egner sig til denne samarbejdsform, give totaløkonomiske gevinster.

Men OPP-projekter vurderes dog ikke nødvendigvis at være en mere rentabel organisationsform i forbindelse med ethvert anlægsprojekt. Transaktionsomkostningerne ved OPP-projekter er ofte højere end i mere traditionelle entrepriser. Det skyldes blandt andet opgavens størrelse. I et OPP-projekt udbydes både anlæg og drift over en lang kontraktperiode. Derfor er udbud af OPP-projekter som regel forholdsvis omfattende, og det er vigtigt at kontrakten kan beskrive de fremtidige ydelser præcist.

Samtidig er OPP en ny samarbejdsform for mange kommuner. Der følger derfor ofte en forhøjet udgift med at opbygge det nødvendige kendskab til samarbejdsformen. Regeringen har i 2012 lanceret en standardmodel for OPP, der kan være med til at nedbringe transaktionsomkostningerne ved et OPP-projekt, men samarbejdsformen må stadig forventes at være relativt ressourcekrævende for en kommune, der ikke har benyttet den tidligere. Endelig indebærer et OPP-projekt en risikooverførsel fra kommunen til en privat leverandør, der som regel vil have betydning for prisfastsættelsen. Hvis et OPP-projekt skal være rentabelt, er det centralt, at de totaløkonomiske gevinster ved projektet overstiger de transaktionsomkostninger, der følger med.

OPP-projekter med privat finansiering indebærer endvidere en risiko for en forhøjet pris for projektet, idet privat finansiering indebærer et afkastkrav og højere låneomkostninger. Hermed kan prisen isoleret set blive dyrere, end med den finansiering det offentlige selv kan tilvejebringe.

Omvendt kan den offentlige bestiller opnå flere fordele gennem OPP-organiseringen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i 2012⁴ en undersøgelse af de danske erfaringer med OPP. På undersøgelsestidspunktet i april-maj 2012 var der i alt 13 OPP-projekter i Danmark, hvoraf de ni af projekterne var taget i brug. Fem af projekterne var statslige, to projekter var regionale, og seks projekter var kommunale.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse viser overordnet, at de offentlige parter i alle 13 OPP-projekter anser projektet som en succes i høj eller meget høj grad. Derudover vurderer de offentlige parter at have fået en række positive effekter ud af at anvende OPP,

⁴ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Erfaringer fra de danske OPP-projekter, Konkurrence- og forbrugeranalyse 04/2012.

blandt andet fokus på totaløkonomi, kvalitet og innovative løsninger samt færdiggørelse til aftalt tid og til en pris tæt på det aftalte.

Undersøgelsen viser dog også, at der har været udfordringer forbundet med projekterne, bl.a. har de været ressourcekrævende at gennemføre, og der kunne potentielt være en stærkere konkurrence om opgaverne.

Alt i alt vil rentabiliteten afhænge af en konkret vurdering i forbindelse med det enkelte projekt.

6.6. Diskussion af andre finansieringsformer

Med de gældende regler kan kommuner og regioner indgå aftale om leje af et aktiv og indgå et OPP-projekt om byggeri mod deponering. Det er således muligt at indgå i disse former for aftaler uden at have en låneadgang – blot der bliver deponeret. Muligheden for at indgå i lånearrangementer mod deponering gælder derimod ikke ved direkte kommunal lånoptagelse. For den særlige type af lejeaftaler – sale-and-lease-back-aftaler – hvor kommunen først sælger de anlægsaktiver, som kommunen efterfølgende lejer, gælder dog, at disse skal godkendes af økonomi- og indenrigsministeren, som fastsætter de nærmere betingelser for godkendelsen, herunder nærmere vilkår for deponering.

Disse aftaleformer er som udgangspunkt baseret på privat ejerskab og finansiering med et afkastkrav og højere låneomkostninger end den, der gælder ved finansiering som kommunen selv kan tilvejebringe.

Hvis der skal gives præference til OPP-projektformen må det baseres på, at der kan opnås mere rentable projekter af denne vej, herunder inkl. transaktionsomkostninger, eller der kan være andre særlige samfundsøkonomiske fordele ved disse projekter. Det kan f.eks. være fordele ved et bredt og længerevarende samarbejde mellem offentlige og private kompetencer, der naturligt er knyttet til det konkrete byggeprojekt, som også kan tænkes at medvirke til udviklingen af nye løsninger og samarbejdsformer inden for andre kommunale opgaver.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse overvejet forskellige muligheder for ændringer af de gældende regler.

Deponeringsperioden

Deponeringsperioden er med de gældende regler på 25 år svarende til den maksimale lånetid for annuitets- og serielån, som en kommune kan optage. Denne deponeringsperiode blev indført med bekendtgørelse nr. 536 af 28. juni 1999 som opfølgning på kommuneøkonomi-forhandlingerne for 2000, hvor den tidligere havde været på 20 år.

Arbejdsgruppen bemærker, at den fastsatte deponeringsperiode har til formål at sikre ligestilling mellem leje- og leasingarrangementer og optagelse af lån.

Deponeringsprofilen

Deponering er efter reglerne i lånebekendtgørelsen bundet i 10 år og frigives herefter med 1/15 årligt. Endvidere giver reglerne mulighed for at anvende ledig låneramme til at frigive deponerede midler efterfølgende. Fastsættelsen af denne deponeringsprofil indgik i økonomi-

forhandlingerne for 2000 mellem regeringen, KL og Amtsrådsforeningen, og blev udmøntet ved bekendtgørelse nr. 536 af 28. juni 1999.

Deponeringsprofilen afspejler den daværende vurdering af en gennemsnitlig låneprofil for den private part på ca. 25-30 år, hvorfor profilen tilnærmelsesvis afspejler en mellemproportional mellem et annuitetslån og et serielån.

Arbejdsgruppen vurderer, at det kan overvejes at ændre deponeringsreglerne således, at de deponerede midler fremadrettet frigives med en femogtyvendedel (1/25) årligt for i højere grad at ligestille låne- og deponeringsreglerne.

Fremme af sale-and-lease-back-arrangementer

Godkendelsesordningen vedrørende sale-and-lease-back-arrangementer blev indført med bekendtgørelse nr. 493 af 31. maj 2000. Ændringsbekendtgørelsen havde sin baggrund i rapporten "Den kommunale låntagning og deponeringsreglerne" (Indenrigsministeriet 2000).

Indførelsen af de særlige begrænsninger vedr. sale-and-lease-back må ses på baggrund af et stærkt tiltagende omfang heraf i slutningen af 1990'erne, som reelt kunne udvide kommunerens økonomiske dispositionsmuligheder og finansielle eksponering i et ikke tiltænkt omfang. Derudover kunne det medføre en reel betydelig gældsopbygning i kommunerne, hvis den realiserede likviditet blev brugt løbende, men gældsforpligtelsen i form af leje-/leasingaftalen stod tilbage.

Arbejdsgruppen har overvejet om godkendelsesordningen kan ophæves, herunder om den kommunale revision kan pålægges at påse, at de påtænkte sale-and-lease-back-arrangementer ikke har et spekulativt sigte.

Arbejdsgruppen vurderer det på baggrund af de historiske erfaringer dog ikke hensigtsmæssigt at ophæve den gældende godkendelsesordning. Dette må også ses på baggrund af, at sagsmængden og dermed de administrative omkostninger ved godkendelsesordningen er begrænset (4 sager i 2012). Den primære effekt af godkendelsesordningen er formentlig, at kommunerne simpelthen afholder sig fra de mere kreative forsøg på at fremskaffe likviditet via sale-and-lease-back. Sådanne forsøg vil næppe fuldt ud forhindres af revisionen, som i sagens natur er bagudskuende i forhold til transaktioner, som ofte ikke vil kunne tilbageføres.

Fremme af OPP-projekter

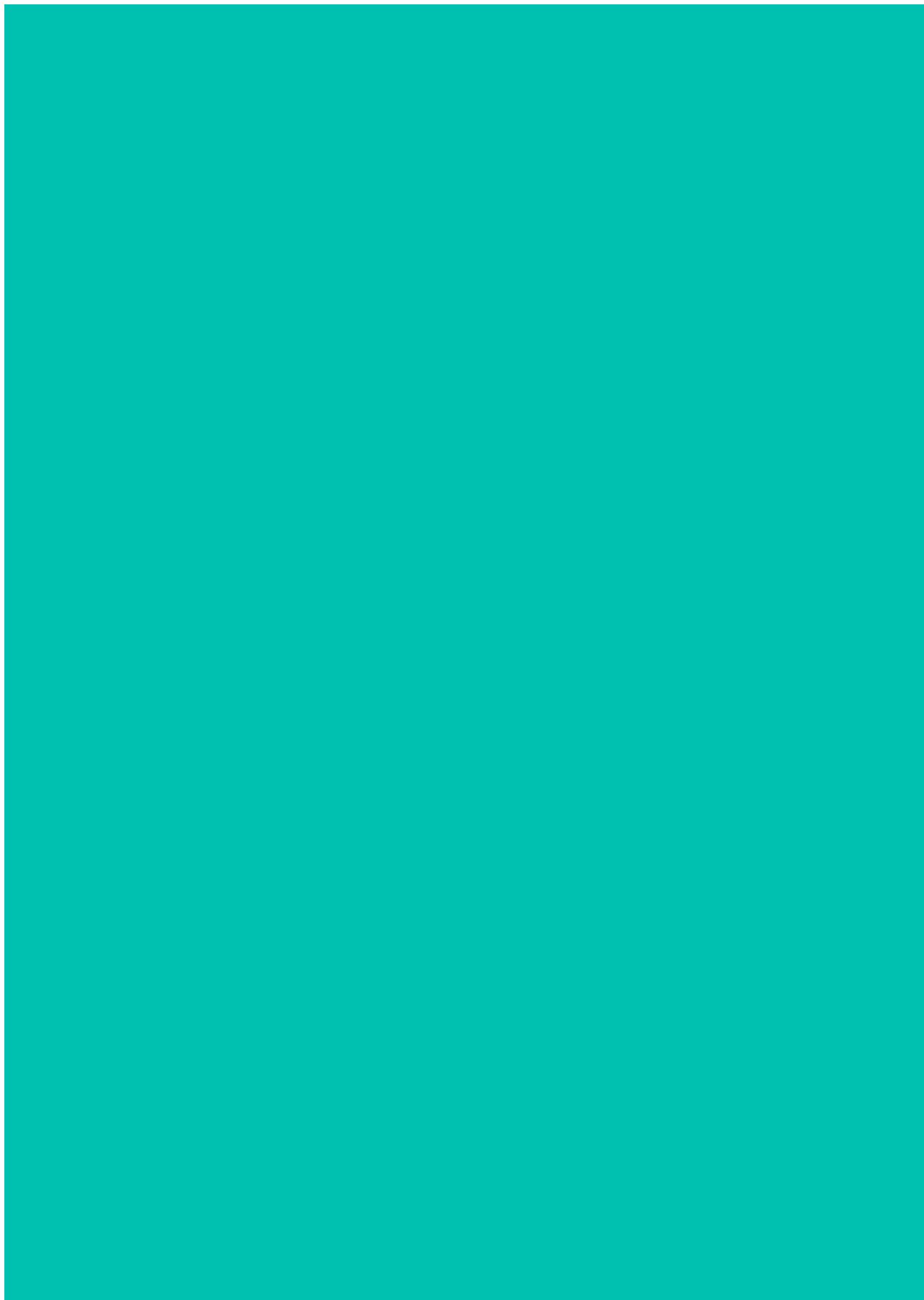
Kommunerne og regionerne har gennem de særlige afsatte OPP-lånepuljer mulighed for at opnå en reduktion af det deponeringspligtige beløb.

Formålet med puljerne har været at fremme offentlige-private samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter, uden at der derved skete en utilsigtet forøgelse af den kommunale og regionale likviditet.

Det kan overvejes at erstatte puljeordningen med en mere generel adgang til reduktion af det deponeringspligtige beløb i forbindelse med OPP-projekter. Reduktionen kunne eventuelt ske med en vis procentandel.

Arbejdsgruppen kan dog ikke anbefale en sådan ændring, idet en sådan regel implicit vil lægge til grund, at OPP-projekter er mere rentable end andre projekter, hvilket jf. det ovenstående ikke kan lægges til grund.

Arbejdsgruppen peger i stedet på, at de særlige låne- og deponeringsfritagelsespuljer for OPP-projekter i kommuner og regioner eventuelt kan forhøjes, hvis der ønskes en større finansieringsmæssig tilskyndelse til OPP-aktivitet i kommuner og/eller regioner.



7. Anlægsinvesteringer med en længere tidshorisont

Kapitlet beskriver håndteringen af anlægsinvesteringer med længere tidshorisont, idet låne-reglerne forudsætter en tidsmæssig sammenhæng mellem udgifter og låntagning i samme år.

7.1. Tidsmæssig sammenhæng mellem udgifter og låntagning

Kommunernes og regionernes tilladte låneadgang, der benævnes låneramme, svarer til summen af de regnskabsførte udgifter, ekskl. eventuelle anlægstilskud, som kommunen eller regionen har afholdt til formål omfattet af den såkaldte automatiske låneadgang, samt eventuelle meddelte lånedispensationer.

Ved opgørelsen af den såkaldte automatiske låneadgang medregnes alene de udgifter, som afholdes i det pågældende regnskabsår. Det følger således af bekendtgørelsens § 2, stk. 3, at det er en betingelse, at lånet vedrører samme regnskabsår, som afholdelsen af de udgifter låneadgangen er betinget af efter § 2, stk. 1.

Beslutning om optagelse af lån skal være truffet af kommunalbestyrelsen i et møde senest den 31. marts året efter regnskabsåret. Lån skal være optaget senest den 30. april året efter regnskabsåret, jf. § 2, stk. 3.

Ved tidspunktet for lånoptagelsen forstås det tidspunkt, hvor låneprovenuet er tilgængeligt for kommunen, dvs. hvor lånet er hjemtaget.

Der henvises til lånevejledningen, afsnit 2.1-2, om kommunernes adgang til at optage lån samt beslutning om og tidspunktet for lånoptagelsen.

Lånedispensationer efter lånebekendtgørelsens § 16 til at optage lån uden for lånerammen meddeles normalt inden for en eller flere (formålsopdelte) lånepuljer for det enkelte regnskabsår. Der er dog i medfør af lånebekendtgørelsens § 17 mulighed for at meddele dispensation fra kravet om, at dispensationen er meddelt for et enkelt regnskabsår, jf. herom nedenfor.

Der henvises til lånevejledningen, afsnit 15.1, om lånepuljer.

7.2. Problemstillingen med étårige lånepuljer og flerårige investeringer

I sammenhæng med etableringen af de større kommuner efter kommunalreformen i 2007 og de strukturændringer, der i disse år finder sted på bl.a. skoleområdet, er der fremadrettet – også efter den indledende implementeringsfase i de sammenlagte kommuner – behov for større anlægsinvesteringer, dvs. anlægsinvesteringer der ikke kan gennemføres i et enkelt regnskabsår, men vil strække sig over flere år. Hertil kommer, at lidt større anlægsprojekter i det hele taget ofte vil have en længere tidshorisont end et år, når der medregnes den samlede planlægnings-, projekterings- og byggefase.

De gældende regler om den tidsmæssige sammenhæng mellem udgifter og låntagning skal ses i lyset af formålet med lånereglerne, jf. afsnit 3.2., herunder navnlig de finanspolitiske hensyn, der tilsiger en statslig regulering af omfanget af kommuners og regioners anlægsaktiviteter, og ønsket om at kunne fremme investeringer inden for eller til særlige kommunale eller regionale opgaveområder i enkelte år. Sidstnævnte sker i dag ved anvendelsen af lånepuljer, hvis nærmere rammer typisk indgår i de årlige aftaler om kommunernes og regionernes økonomi. Det bemærkes, at de finanspolitiske hensyn løbende afstemmes med konjunkturforsproget og konjunkturudviklingen, og derfor som oftest fokuserer på det forholdsvis korte sigte.

Anvendelsen af étårige lånepuljer kan imidlertid give anledning til problemstillinger i forhold til større anlægsinvesteringer, som typisk – jf. foran – må antages at strække sig over to eller flere år, herunder i forhold til ønsket om at fremme investeringer med fokus på driftsøkonomisk rentabilitet.

Større anlægsinvesteringer kan i sig selv indebære positive driftsøkonomiske afkast, ligesom en mere fleksibel ramme for finansieringen af større anlægsinvesteringer må antages at kunne medvirke til, at der i højere grad tænkes i større samlede sammenhængende anlægsinvesteringer i forhold til mindre, adskilte investeringer i anlæg, hvilket kan have en positiv indvirkning på den samlede driftsøkonomiske rentabilitet.

Étårige lånepuljer kan – alt efter den pågældende kommunes eller regions økonomiske situation – besværliggøre finansieringen af større anlægsinvesteringer, herunder større anlægsinvesteringer med et positivt driftsøkonomisk sigte.

Anvendelsen af étårige lånepuljer kan give usikkerhed om, hvorvidt der i et eller flere følgende år vil kunne tilvejebringes yderligere lånefinansiering, herunder navnlig lånedispensations til yderligere etaper af en anlægsinvestering.

Kommuner og regioner kan på den baggrund være i den situation, at de ikke har eller kan få klarlagt finansieringen af en given, større anlægsinvestering, hvilket muligvis indebærer en risiko for, at der kan forekomme vanskeligheder med at foretage en flerårig planlægning af kommunens eller regionens kommende investeringer.

Det bemærkes i den forbindelse, at en kommune eller region, som er meddelt lånedispensations, efter de gældende regler skal ansøge om dispensation til at overføre den meddelte lå-

nedispenation til det følgende regnskabsår, hvis anlægget f.eks. er blevet forsinket, eller de yderligere etaper af anlægget ikke er gennemført i det pågældende år, lånedispenationen er blevet meddelt for.

Det kan ikke udelukkes, at disse omstændigheder vedrørende finansieringen kan medføre, at større anlægsinvesteringer ikke i tilstrækkeligt omfang gennemføres.

Vilkårene vedrørende finansieringen af større anlægsinvesteringer kan endvidere medvirke til en tilbageholdenhed i at tænke i planlægning af større, sammenhængende anlægsinvesteringer, da den gældende anvendelse af étårige lånepuljer i højere grad kan siges at være lagt an på at håndtere anlæg, der finansieres og afsluttes i et givent regnskabsår.

Et øget fokus på at tænke koordinerende – herunder f.eks. ved at lægge flere mindre anlægsinvesteringer sammen til et større – kan medvirke til at understøtte driftsøkonomisk rentable investeringer.

Alt i alt er der således mulighed for, at étårige lånepuljer i kombination med kravet om ansøgning, hvis lånedispenationer ønskes overført mellem årene, kan være en hæmsko for den langsigtede tilrettelæggelse og planlægning i kommuner og regioner, der har behov for finansiering af eventuelle større anlægsinvesteringer.

Kravet om ansøgning om dispensation til at overføre en meddelt lånedispenation til det følgende år giver hertil anledning til yderligere administration i kommuner, regioner og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det bør dog anføres, at kommuner og regioner også med étårige lånepuljer har mulighed for at indtænke en længerevarende finansieringsmulighed. Således har ministeriet traditionelt været meget imødekommende mht. overførsel af ikke-udnyttede dispensation fra ét år til et andet, når der har foreligget begrundelser for udskydelsen, og når investeringen er påbegyndt i det oprindeligt planlagte år, jf. nedenfor. Dertil kommer, at kommunerne har kunnet kalkulere med muligheden for, at der i et senere år ville blive afsat nye lånepuljer, jf. praksis i en længere årrække.

7.3. Nuværende håndtering af det flerårige perspektiv

Økonomi- og indenrigsministeren kan i medfør af lånebekendtgørelsens § 17 i særlige tilfælde meddele dispensation fra bl.a. lånebekendtgørelsens § 2, stk. 3, dvs. betingelsen om, at lånet skal optages i samme regnskabsår, som udgifterne afholdes.

Der er således bl.a. mulighed for at give dispensation til, at uudnyttede lånedispenationer kan overføres fra et regnskabsår til et senere regnskabsår.

Efter ministeriets praksis på området overføres uudnyttede lånedispenationer til det følgende regnskabsår, når den pågældende kommune indgiver ansøgning herom med oplysning om baggrunden for projektets forsinkelse og den forventede reviderede tidsplan for projektets gennemførelse.

Adgangen til at overføre tidligere meddelte lånedispensationer eller dele heraf beror således på ministeriets vurdering, herunder hvorvidt den enkelte anlægsinvestering er igangsat i året, lånedispensationen er meddelt for. Efter ministeriets praksis anses en anlægsinvestering for igangsat, hvis kommunen har afholdt udgifter af ikke ubetydelig karakter eller har indgået en bindende anlægskontrakt i året, lånedispensationen er meddelt for.

Aftaler om forprojektering og lignende anses efter praksis ikke for tilstrækkelig til at kunne begrunde en overførsel af en lånedispensation til det følgende år.

Udover de nævnte kriterier kan andre særlige omstændigheder, efter en konkret vurdering af begrundelsen for den manglende igangsættelse, give anledning til, at en overførsel godkendes.

Den gældende praksis har de senere år indebåret, at det kun er relativt få ansøgninger om overførsel, som ikke er imødekommet.

Ansøgninger om genoverførsel af allerede overført låneadgang imødekommes efter ministeriets praksis alene, hvis der foreligger helt ekstraordinære omstændigheder. Det vil bero på en konkret vurdering, hvorvidt der er grundlag for at imødekomme en sådan ansøgning.

Der henvises til "Kommunernes låntagning" med kommentarer, 2002, s. 95f.

7.4. Tidligere erfaringer med flerårige lånepuljer

Lånepuljer er således som udgangspunkt étårige, men der er eksempler på, at der undtagelsesvist er etableret særlige flerårige lånepuljer.

I den flerårige aftale om kommunernes økonomi og service 2000-2002 fra juni 1999 blev der udover den årlige lånedispensionspulje afsat en mindre budgetoverslagspulje, hvorfra der kunne gives dispensationer i overslagsårene. Den årlige budgetoverslagspulje udgjorde 250 mio. kr.

Flerårige lånedispensationer kunne gives til projekter, der blev igangsat i budgetåret 2000, hvor der forelå en specifikation af anlægsprojektet på de enkelte år. Det var således en forudsætning, at der var blevet givet en anlægsbevilling til hele projektet. Låneoptagelsen skulle som udgangspunkt ske årligt i takt med anlægsarbejdets udførelse. I tilfælde, hvor det samlede lån var ønsket optaget i det første år, var det en betingelse, at låneprovenuet for efterfølgende år blev deponeret og først frigivet, når anlægsprojektet var realiseret.

En tilsvarende mulighed for flerårige lånedispensationer blev der også givet ved tildelingen af lånedispensationer for årene 2001 til 2003.

Der blev endvidere i økonomiaftalen for 2010 afsat en særlig lånepulje på 500 mio. kr. til større infrastrukturprojekter over årene 2010-2011 til medfinansiering (op til 50 pct.) af større sammenhængende infrastrukturprojekter til den andel af udgifterne, der ligger over 1.000 kr. pr. indbygger. Den særlige lånepulje skulle bidrage til håndteringen af større infrastrukturprojekter i kommunerne.

Følgende fremgår af aftalen om kommunernes økonomi for 2010:

”Regeringen og KL har drøftet håndteringen af større infrastrukturprojekter i kommunerne som opfølgning på sidste års aftale. Der er enighed om at afsætte en lånepulje på i alt 500 mio. kr. over årene 2010-2011 til medfinansiering (op til 50 pct.) af større sammenhængende infrastrukturprojekter til den andel af udgifterne, der ligger over 1.000 kr. pr. indbygger. Puljen udmøntes til konkrete projekter på baggrund af ansøgning til Indenrigs- og Socialministeriet. Indenrigs- og Socialministeriet vil med inddragelse af Transportministeriet fordele låneadgangen til kommunerne på baggrund af en vurdering af kommunens samlede økonomiske situation og det konkrete infrastrukturprojekt.”

7.5. Diskussion om håndtering af anlægsinvesteringer med længere tidshorisont

På baggrund af de oven for beskrevne problemstillinger, som kommunerne og regionerne kan opleve i dag i forhold til planlægningen og finansieringen af større anlægsinvesteringer, har arbejdsgruppen fundet anledning til at overveje initiativer, der kan medvirke til at imødegå mulige udfordringer med større anlægsinvesteringer.

7.5.1. Automatisk overførsel af låneadgang til senere år

Der kan principielt tænkes mulighed for en automatisk overførsel af låneadgang til senere år. Dette vil indebære, at kommuner og regioner får mulighed for at overføre eventuelle meddelte lånedispensationer, som ikke er udnyttet i året, hvor de er meddelt, til anvendelse i senere år. Hermed vil lånedispensationerne således reelt blive flerårige.

Som en mindre vidtgående ordning kan det overvejes at muligheden for automatisk overførsel af eventuel meddelt låneadgang alene vil gælde til det efterfølgende regnskabsår, dvs. regnskabsåret efter det regnskabsår, som lånedispensationen er meddelt for. Det bemærkes i den forbindelse, at langt de fleste investeringsprojekter antagelig vil kunne gennemføres inden for en 2-årig periode.

En mulighed for automatisk overførselsadgang til et eller flere senere regnskabsår vil give kommuner og regioner mere fleksibilitet i forhold til at planlægge og tilrettelægge større anlægsinvesteringer og sikkerhed for finansieringen af anlægsinvesteringen.

Den enkelte kommune og region vil med en sådan ordning – særligt en ordning med automatisk overførsel til senere år og ikke begrænset til det efterfølgende regnskabsår – også få mulighed for at ”opspare” meddelt låneadgang med henblik på at søge at sikre den nødvendige finansiering til at gennemføre en større anlægsinvestering.

En eventuel automatisk adgang til at overføre meddelt låneadgang til det efterfølgende eller senere regnskabsår vil imidlertid medføre, at de finanspolitiske styringshensyn, som bl.a. ligger bag reguleringen af kommunernes og regionernes låntagning, vil blive udfordret, da der ikke vil være samme mulighed for styring af kommunernes og regionernes økonomi inden for samme kalenderår. Navnlige med en automatisk overførsel af meddelt låneadgang, som rækker udover en overførsel til det efterfølgende regnskabsår. Den nævnte mulighed for ”opspa-

ring" af låneadgang vil således kunne udgøre et usikkerhedsmoment i vurderingen af de kommende års finansieringsvilkår set i et makroøkonomisk styringsperspektiv.

Finanspolitiske hensyn, der tilsiger en statslig regulering af omfanget af kommuners og regioners anlægsaktivitet, og ønsket om at kunne fremme investeringer inden for eller til særlige kommunale eller regionale opgaveområder i enkelte år, vil ikke i samme grad kunne håndhæves med en sådan automatisk overførselsadgang.

En fri overførselsadgang kan således medvirke til at undergrave lånereglerne som finanspolitisk styringsinstrument.

Endvidere vil en ordning med automatisk overførselsadgang kunne medvirke til, at kommuner og regioner søger om lånedispensation til flere anlægsinvesteringer end i dag, med henblik på at kunne akkumulere låneadgang til et eller flere følgende regnskabsår – en form for "hamstring".

Arbejdsgruppen kan på den baggrund ikke anbefale, at der etableres mulighed for fri automatisk overførselsadgang til flere efterfølgende regnskabsår.

7.5.2. Automatisk overførsel af låneadgang til senere år alene for større anlægsinvesteringer

Arbejdsgruppen har videre overvejet, om en sådan automatisk overførsel af meddelt låneadgang eventuelt kan gennemføres, hvis adgangen til at overføre afgrænses til større anlægsinvesteringer. En sådan afgrænsning må antages at kunne bidrage til at imødegå de særlige udfordringer, som kommunerne og regionerne i dag kan opleve i forhold til usikkerhed om finansieringen af anlægsinvesteringer, som ikke kan gennemføres i et enkelt regnskabsår.

En sådan ordning vil rejse spørgsmål i forhold til bl.a., hvilke anlægsinvesteringer overførselsadgangen skal omfatte. Det vil i første række være i forhold til en beløbsmæssig afgrænsning af større anlægsinvesteringer, ligesom der kan ske en afgrænsning i forhold til anlægsprojekter, som skal være omfattet.

Ordningen vil i sig selv medføre, at større anlægsinvesteringer – defineret på en nærmere angiven måde – får en fortrinsstilling i forhold til øvrige anlægsinvesteringer. Det vil medføre, at kommuner og regioner får en uhensigtsmæssig tilskyndelse til f.eks. at pulje eller sammenkæde flere mindre anlæg, som ikke nødvendigvis er sammenhængende, eller at udvide en anlægsinvestering, der næsten opfylder de fastsatte rammer, med henblik på at blive omfattet af en særlig mulighed for at overføre meddelte lånedispensationer til efterfølgende år.

På den baggrund finder arbejdsgruppen ikke, at en sådan formålsopdelt ordning i sammenhæng med en automatisk låneadgang bør nærmere overvejes, herunder i forhold til en eventuel afgrænsning heraf.

7.5.3. Flerårige lånepuljer

Som nævnt oven for er der eksempler på, at der er aftalt flerårige lånepuljer i forbindelse med indgåelse af aftaler om kommunernes økonomi. Dette er alene sket undtagelsesvist. De fler-

årige lånepuljer har bl.a. været etableret med henblik på at understøtte gennemførslen af større anlægsinvesteringer inden for bestemte områder.

Arbejdsgruppen har derfor fundet anledning til at overveje, hvorvidt anvendelse af flerårige lånepuljer kan medvirke til at imødegå de problemstillinger, som kommuner og regioner i dag kan opleve ved finansieringen af større anlægsinvesteringer.

Flerårige lånepuljer vil give de kommuner, der får meddelt en lånedispensation, mere sikkerhed i forhold til planlægningen og finansieringen af en større anlægsinvestering. Alene det forhold, at en sådan låneadgang kan strække sig over flere år, må antages at understøtte dette.

Ved fortsat anvendelse af lånepuljer vil det – også hvis de er flerårige – være muligt at understøtte ønsker om at kunne fremme investeringer inden for eller til særlige kommunale eller regionale opgaveområder. Muligheden herfor vil dog svækkes en smule som følge af lånepuljernes flerårige udsyn, da adgangen til at prioritere et område via lånepuljer ikke som i dag som udgangspunkt vil være årlig.

Det samme vil være tilfældet for så vidt angår det finanspolitiske hensyn til årlig styring af kommunernes og regionernes økonomi. Denne svækkelse kan dog imødegås i et vist omfang, hvis flerårige lånepuljer ikke anvendes generelt, men alene anvendes i forhold til større anlægsinvesteringer.

Flerårige lånepuljer vil næppe medføre, at der ikke fortsat kan være behov for overførsel af låneadgang ved udløbet af den flerårige periode. Dette vil særligt gøre sig gældende ved større anlægsinvesteringer, hvor projekteringen og gennemførslen heraf må antages at kunne strække sig over mere end f.eks. en 2-årig lånepulje i en række projektilfælde.

Antallet af sådanne dispensationsansøgninger om genoverførsel må dog antages at være betydeligt mindre end den overførsel af låneadgang, som sker efter de gældende regler. Det kan også overvejes i særlige tilfælde, hvor der ligger en overordnet anlægsplan, at åbne for op til 3-årige lånedispensationer.

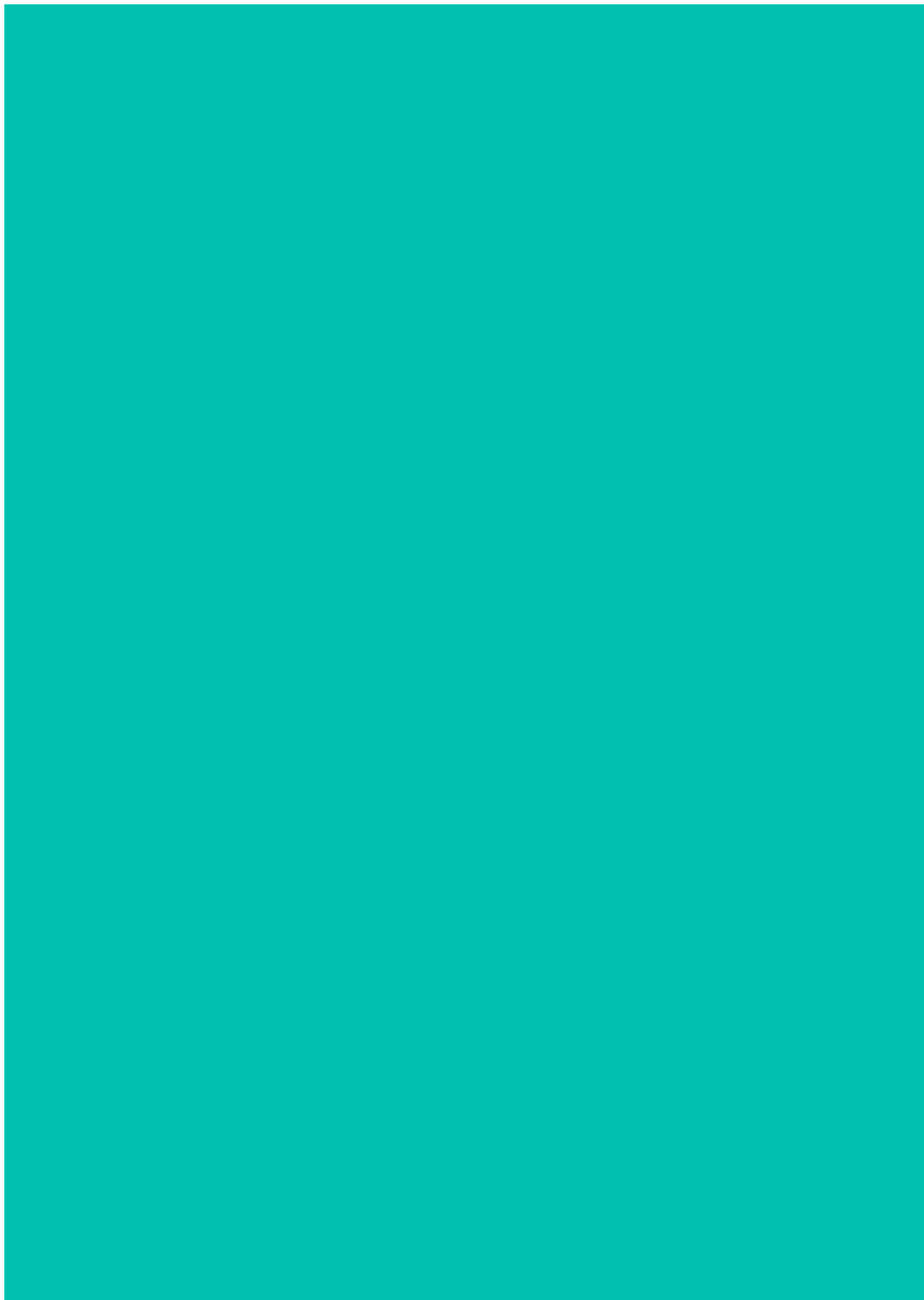
Under henvisning til ovenstående finder arbejdsgruppen ikke, at generel anvendelse af flerårige lånepuljer kan anses for hensigtsmæssig.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan sådanne puljer dog konkret udgøre et fornuftigt instrument i forhold til overvejelser om ordninger, der skal understøtte finansieringen af større anlægsinvesteringer inden for et eller flere kommunale eller regionale områder.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der i større omfang end hidtil etableres lånepuljer, hvorfra der kan ydes 2- eller 3-årige lånedispensationer til særlige formål. Det vil være relevant i forhold til puljer, der målrettes større projekter, hvor den samlede anlæggsfase vil strække sig over 2-3 år. Dispensationsadgangen kan knyttes til krav om en overordnet tidsmæssig projektplan for projektet.

7.5.4. Étårige lånepuljer med automatisk overførselsadgang i visse tilfælde

Der henvises til afsnit 8.3.4.



Del 3: Lånepuljeadministrati- on og garantistillelse

8. Økonomi- og Indenrigsministeriets administration af lånedispensationer

Kapitlet beskriver administrationen af dispensationer fra lånebekendtgørelserne og med afsæt heri fremlægges arbejdsgruppens overvejelser om forenklinger.

Det sidste kapitel i lånebekendtgørelserne, bortset fra ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser, omhandler dispensation fra lånereglerne.

Der er for det første tale om den type dispensationer, som normalt er omfattet af de såkaldte formålsopdelte lånepuljer for det enkelte regnskabsår. Disse lånepuljer afsættes typisk i forbindelse med de årlige økonomiaftaler om kommunernes og regionernes økonomi. Lånepuljerne er en økonomisk ramme, inden for hvilken Økonomi- og Indenrigsministeriet kan meddele kommuner og regioner lånedispensationer til aftalte formål.

Videre kan ministeriet navnlig i tilfælde, hvor der er tale om kortvarige lejemål, meddele dispensation til indgåelse af lejemål i op til 3 år uden deponering på grundlag af oplysninger om lejemålets varighed samt baggrund for det midlertidige lokalebehov.

Endvidere kan der efter konkret vurdering gives dispensation til midlertidig låntagning (mellemfinansiering) i op til 3 år, såfremt en fremadrettet indfrielse af lånet kan sandsynliggøres.

I § 17 i den kommunale lånebekendtgørelse er angivet en række øvrige bestemmelser, som ministeren i særlige tilfælde kan dispensere fra.

8.1. Lånepuljesystemet

Økonomi- og Indenrigsministeriet kan meddele kommuner dispensationer til at optage lån uden for lånerammen, jf. lånebekendtgørelsens § 16, stk. 1. Lånepuljer er primært anvendt på det kommunale område, men i mindre omfang også for regionernes vedkommende.

8.1.1. Lånepuljer til anlægsinvesteringer – oversigt

De konkrete dispensationsmuligheder kan variere fra år til år bl.a. afhængig af den samfundsøkonomiske udvikling og de prioriteringer, der måtte indgå som en del af forhandlinger-

ne om kommunernes og regionernes økonomi. Eksempelvis er investeringer på kvalitetsfundsområderne, dvs. anlægsprojekter på folkeskole-, daginstitutions-, ældre- og idrætsområdet, i de senere år blevet prioriteret.

Endvidere har der i en årrække været praksis for på det kommunale område at oprette en mindre OPP-lånepulje.

Endelig er der fast praksis for en kommunal lånepulje på det ordinære anlægsområde til investeringer i øvrige formål, herunder bl.a. veje.

Nedenfor er angivet lånepuljerne for kommunerne i perioden 2004-2013.

Tabel 8.1.

Oversigt over aftalte kommunale lånepuljer til anlægsinvesteringer for perioden 2004-2013 *

Mio. kr.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Særlige lånepuljer										
- Folkeskole	1.100	800	800	800	800	500	800			
- Kommunalreform			1.500 ¹⁾							
- Kvalitetsfond (skole-, daginstitutions-, idræts- og ældreområdet)						300 + 650 ²⁾	800	800	600 + 1.725 ³⁾	750
- Infrastruktur							500			
- OPP	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ordinær lånepulje	400	400	400	200	200	200	200	200	200	200
Ekstraordinære finanslovs-lånepuljer										
- Kvalitetsfond							2.000			
- Øvrige områder (veje)							2.300			
SUM	1.600	1.300	2.050	1.850	1.100	1.750	6.700	1.100	2.625	1.000

* Note:

1) Lånepuljen blev afsat for perioden 2006-2007, og lånepuljen er her ligeligt fordelt på de to år.

2) Lånepuljen blev ekstraordinært afsat i forbindelse med en indgået anlægsaftale i marts 2009.

3) Lånepuljen blev forhøjet med 1.725 mio. kr., idet kommuner blev meddelt fuld låneadgang.

8.1.2. Lånepuljen til kommuner på det ordinære anlægsområde

I en længere årrække er der efter fast praksis og uden direkte omtale i økonomiaftalerne hvert år afsat en lånepulje på det ordinære anlægsområde. Fra lånepuljen kan der ydes dispensationer til alle kommunale anlægsprojekter. Puljen er således ikke formålsafgrænset.

Lånepuljen på det ordinære anlægsområde har i flere år været på 200 mio. kr., men har tidligere ekstraordinært været forhøjet, idet den fra 2004 til 2006 ekstraordinært udgjorde 400 mio. kr.

Lånepuljen på det ordinære anlægsområde er efter praksis forbeholdt kommuner, der er i en økonomisk og likviditetsmæssig vanskelig situation. Derfor er der ved fordelingen af lånedispen- sation for 2013 lagt vægt på kommunens aktuelle likviditet pr. indbygger efter kassekre- ditreglen, kommunens strukturelle underskud og indført et nyt kriterium for langfristet gæld med henblik på at modvirke gældsakkumulering i trængte kommuner.

8.1.3. Lånepuljen til anlægsinvesteringer på kvalitetsfundsområderne (kvalitetsfundsprojekter)

Med henblik på at løfte de fysiske rammer på dagtilbudsområdet, i folkeskolen, vedrørende idrætsfaciliteter og på ældreområdet blev der med aftalen om kommunernes økonomi for 2009 etableret en kvalitetsfond på i alt 22 mia. kr. til statslig medfinansiering af kommunale investeringer i perioden 2009-2018.

Kvalitetsfundsmidler fordeles mellem kommunerne efter bloktilskudsnoeglen (befolkningstal- let). I forbindelse med tilskudsudmeldingen får kommunerne tilkendegivet en foreløbig opgø- relse af udmøntningen, som kan ligge til grund for kommunernes flerårige investeringsplan- lægning. Kommunerne skal medfinansiere projekterne med mindst samme beløb, som er modtaget fra Kvalitetsfonden.

Der udmøntedes 9 mia. kr. fra Kvalitetsfonden til kommunerne i perioden 2009-2013, hvoraf 1 mia. kr. blev udmøntet i 2009 og 2 mia. kr. årligt i 2010-2013. Samtidigt har der i pe- rioden været årlige lånepuljer målrettet kommuner i en økonomisk og likviditetsmæssig van- skelig situation. Formålet har været at give mulighed for, at disse kommuner i et vist omfang kan lånefinansiere egenfinansieringen af kvalitetsfundsprojekterne.

Praksis ved fordelingen for 2013 indebar, at der ved fordelingen blev lagt vægt på kommu- nens aktuelle likviditet pr. indbygger efter kassekreditreglen, justeret for efterregulering af tid- ligere kommunal selvbudgettering og evt. beskæftigelsestilskud.

8.1.4. OPP-lånepulje til samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter

Ved økonomiaftalerne for 2003 mellem den daværende regering og henholdsvis KL og Amts- rådsforeningen blev der for første gang afsat særlige OPP-lånepuljer på 100 mio. kr. for kommunerne og 100 mio. kr. for de daværende amter.

Sigtet med lånepuljerne var at fremme fagligt begrundede offentlig-private samarbejdsprojek- ter med effektiviseringsaspekter, uden at der derved skete en utilsigtet forøgelse af den kommunale likviditet. Tilsvarende lånepuljer – også kaldet "OPP-lånepuljer" har løbende væ- ret afsat i økonomiaftalerne om kommunernes økonomi. OPP-puljerne blev i en længere år- række alene anvendt på det kommunale område, men er i 2012 og 2013 også etableret for regionernes vedkommende, til dels i samspil med andre låneformål.

Det fremgår af aftalerne for 2003, at baggrunden for indførelsen af puljerne var en enighed om, at der var behov for en smidiggørelse af reguleringen af den kommunale låntagning i for- hold til nye former for offentlig-privat samarbejde.

Formålet med den kommunale OPP-lånepulje kan på baggrund af økonomiaftalerne og de efterfølgende vejledninger beskrives på følgende måde:

For det *første* har det været ønsket at fremme offentlig-private samarbejdsprojekter.

For det *andet* har det været af betydning, at det var selve OPP-organiseringen og de mulige positive aspekter, der måtte ligge heri, der var det bærende for projektet.

I selve muligheden for at søge en særlig pulje ligger der en vis potentiel likviditetsmæssig lempelse for disse OPP-projekter. Dette kan ses som en imødekommelse af synspunktet om, at OPP-projekter i visse tilfælde kan være mere anlægstunge end almindelige kommunale projekter. Heri kan også ses et ønske om at fremme OPP-projekterne med en vis "præmie".

8.1.5. Beskrivelse af sagsbehandlingen af lånedispensationsansøgninger

Stillingtagen til en lånedispensationsansøgning beror på ministeriets vurdering. I de senere års praksis har et vigtigt element i vurderingen af en ansøgning været kommunens likviditetsmæssige situation. Dispensation til låntagning meddeles således til kommuner i en økonomisk og likviditetsmæssig vanskelig situation. Ved bedømmelse af kommunernes økonomiske situation lægges der især vægt på den seneste opgørelse af kommunernes aktuelle likviditet efter kassekreditreglen set i forhold til den gennemsnitlige likviditet.

Endvidere har Økonomi- og Indenrigsministeriet justeret den aktuelle likviditet for øvrige økonomiske forhold såsom eksempelvis økonomiske konsekvenser af kommunernes selvbudgettering, modtagne statslige beskæftigelsestilskud samt kommunale udbetalinger via Udbetaling Danmark.

Tidligere lagde ministeriet vægt på kommunens forventning til både likviditet og bruttodrifts- og anlægsudgifterne ved udgangen af det år, for hvilket der søges om lånedispensation. Eksempelvis havde ministeriet anlagt den praksis for meddelelse af lånedispensation, at i det omfang kommunens likviditet ved udgangen af året skønnedes at være 2,9 pct. eller derunder af de samlede bruttodrifts- og anlægsudgifter, ville ministeriet kunne meddele lånedispensation. En praksis, der er gået bort fra, idet der bl.a. kunne konstateres usikkerheder i de forventede oplysninger om likviditet og til udgifter.

Der er hvert år et stort pres på ministeriets lånepuljer. Det betyder, at der kun har kunnet ydes delvis lånedispensation, uanset betingelserne for dispensation i øvrigt var opfyldt.

Eksempelvis søgte kommunerne om lånedispensation for 2,8 mia. kr. til en lånepulje for 2013 på 750 mio. kr. til investeringer i kvalitetsfundsområderne. Til lånepuljen på 200 mio. kr. på det ordinære anlægsområde for 2013 søgte kommunerne om lånedispensation for 2,6 mia. kr.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at anlægsprojekternes konkrete låneprocent beregnes på grundlag af de oprindeligt oplyste anlægsudgifter. Derfor skal der ved en reduktion i forhold til de oplyste anlægsudgifter i den oprindelige ansøgning, der er meddelt lånedispensation til, ske en tilsvarende reduktion af den meddelte lånedispensation.

Baggrunden herfor er, at det begrænser uhensigtsmæssig adfærd i forhold til at søge for "ambitiøst" med henblik på at opnå højere reel låneprocent.

Ansøgningerne om lånedispensation skal indeholde oplysninger om de konkrete anlægsprojekter, hvorved der sikres en sammenhæng til kommunens eller regionens faktisk påtænkte projekter. Økonomi- og Indenrigsministeriet foretager dog normalt ikke en egentlig vurdering af det konkrete anlægsprojekt, der søges lånedispensation til, ud over at det naturligvis forudsættes, at der er tale om anlægsudgifter til et lovligt kommunalt eller regionalt formål.

Det forudsættes således, at projekterne har karakter af anlægsinvesteringer, som defineret i henhold til budget- og regnskabssystemet i kommuner og regioner.

Der er i de seneste år foretaget en samlet vurdering af de indkomne ansøgninger og derefter sendt tilsagn/afslag ud til kommunerne, så besked herom er kommunerne i hænde ultimo august, inden budgettet vedtages. Stort set hele lånepuljen fordeles, idet der dog tilbageholdes en mindre restpulje, idet der erfaringsmæssigt modtages ansøgninger med et særligt finansieringsbehov efterfølgende.

8.2. Kortvarige lejemål m.v.

I medfør af § 16, stk. 2, kan økonomi- og indenrigsministeren uden for lånedispensationspuljerne meddele dispensation til indgåelse af aftale om navnlig kortvarige eller midlertidige lejemål uden deponering. Det beror på en konkret vurdering, om der er tale om et kortvarigt lejemål, hvor ministeriet lægger vægt på det oplyste om lejemålets korte varighed samt baggrunden for det midlertidige lokale behov.

Ministeriets praksis for at meddele deponeringsfritagelse er, at 1) lejeaftalen er kortvarig og tidsbegrænset (dvs. uden mulighed for forlængelse), at 2) lokalebehovet er midlertidigt og at 3) det ikke forventes, at lejeaftalen permanentgøres efter det 3. år, idet der i så fald skal deponeres.

Aftaler om leje af anlæg m.v., der kun gælder inden for ét regnskabsår, kræver dog ikke kommunal eller regional deponering. Dertil har regionerne en tærskelværdi eller bagatelgrænse for deponering, dvs. i forhold til anlæg på under 5 mio. kr.

Endvidere kan der efter konkret vurdering gives dispensation til midlertidig låntagning (mellemfinansiering) i op til 3 år, såfremt en fremadrettet indfrielse af lånet kan sandsynliggøres. Behovet for en sådan dispensation er imidlertid sjælden.

8.3. Diskussion om administration af lånepuljerne

8.3.1. Generelle overvejelser

Det indgår i arbejdet, at arbejdsgruppen skal overveje om lånepuljeadministrationen, herunder lånepuljernes årlige fordeling, anvendelsesområde- og niveau kan forenkles samtidig med, at de overordnede statslige hensyn til at kunne påvirke anlægsaktiviteten opretholdes.

Det kan i den forbindelse principielt overvejes, om det nuværende puljesystem kunne erstattes af en model, hvor kommuner eksempelvis tildeles adgang til at lånefinansiere op til 1.000 kr. pr. indbygger pr. år til anlægsaktiviteter, der ikke er omfattet af lånebekendtgørelsens automatiske låneadgang.

Arbejdsgruppen har drøftet modellen og finder, at den isoleret set ville indebære en klar administrativ lettelse. Det er imidlertid også arbejdsgruppens vurdering, at en sådan model med automatisk låneadgang baseret på indbyggertal i lighed med fordelingen af de statslige tilskudsmidler fra Kvalitetsfonden vil indebære en generel svækkelse af den nuværende lånestyring.

Modellen vil medføre, at der gives nogle lånemuligheder til kommuner i en økonomisk og/eller likviditetsmæssig gunstig situation, der normalt ikke prioriteres ved fordelingen af låneadgang efter de nuværende lånepuljer.

Arbejdsgruppen har også drøftet en kritik, der har været rejst af, at de låneprocenter, der er resultatet af de meddelte lånedispensationer. Som følge af den store søgning har Økonomi- og Indenrigsministeriets hidtidige praksis medført, at låneprocenterne, dvs. den andel af projektet som der gives lånedispensation til, i nogle tilfælde har ligget på et forholdsvis lavt niveau. Låneprocenten på det ordinære anlægsområde var eksempelvis i 2013 på ca. 20 pct. Den lave låneprocent må dog eventuelt også til dels ses på baggrund af en "ambitiøs" ansøgningsadfærd.

Den lave låneprocent har i en del tilfælde utvivlsomt betydet, at projekterne alligevel ikke realiseres.

Arbejdsgruppen anbefaler, at det overvejes at forøge de meddelte låneprocenter til anlægsaktiviteterne via prioritering ved fordelingen af lånepuljerne, således at låneadgangen eksempelvis i højere grad kunne målrettes færre kommuner, hvor et muligt kriterium kunne være kommuner i en økonomisk og likviditetsmæssig vanskelig situation.

8.3.2. Diskussion om lånepuljernes anvendelsesområde

Systemet med årligt aftalte lånepuljer indgår som et centralt led i økonomiforhandlingerne. Der er herved en simpel og fleksibel mulighed for at foretage en politisk prioritering i forhold til den kommunale og regionale anlægsvirksomhed.

Låneadgangen til kvalitetsfundsprojekter de senere år afspejler en betydelig politisk prioritering af anlægsaktiviteterne på skole-, daginstitutions-, idræts- og ældreområdet.

Arbejdsgruppen noterer sig på den baggrund, at lånepuljerne er et instrument i styringen af den kommunale og regionale anlægsvirksomhed.

8.3.3. Diskussion om lånepuljernes anvendelsesniveau og automatisk formålskonverteringsadgang inden for samme anvendelsesår

Som tidligere nævnt foretager ministeriet normalt ikke en egentlig vurdering af det konkrete anlægsprojekt, der søges lånedispensation til, ud over at det naturligvis forudsættes, at der er tale om anlægsudgifter til et lovligt kommunalt formål. Det forudsættes således, at projekter-

ne har karakter af anlægsinvesteringer som defineret i budget- og regnskabssystemerne for kommuner og regioner.

Kommunerne har i henhold til praksis reelt en nem adgang til at flytte rundt på en meddelt låneadgang, såfremt en sådan ændring af formålet (formålskonvertering) forelægges ministeriet før eller i forbindelse med ansøgning om overførsel af låneadgang. Der skal dog være tale om en formålskonvertering inden for samme overordnede formål.

For at forenkle anvendelsen af meddelte lånedispensationer anbefaler arbejdsgruppen, at kommuner som udgangspunkt – medmindre andet aftales og fastsættes – får adgang til at formålskonvertere inden for lånepuljens formål og anvendelsesår – uden ministeriets dispensation. Det må dog være en forudsætning, at låneprocenten forbliver den samme, og at kommunerne kan redegøre for ændringerne i forhold til revisionen.

Tilsvarende foreslås det, at regionerne som udgangspunkt skal kunne formålskonvertere inden for en eventuel lånepuljes overordnede formål.

8.3.4. Automatisk overførselsadgang af lånedispensationer mellem to kalenderår i visse tilfælde

I forlængelse af kapitel 7 har arbejdsgruppen overvejet mulighederne for flerårige lånepuljer og tilsagn, idet kommuner og regioner kan opleve finansieringsusikkerhed som følge af, at lånepuljerne som hovedregel er ét-årige, mens anlægsprojekter kan strække sig over flere år.

Praksis for at imødekomme ansøgninger om dispensation til overførsel af meddelte lånedispensationer fra ét år til et andet er meget lempelig. Ansøgninger imødekommes efter praksis, når det kan godtgøres, at det enkelte anlægsprojekt er igangsat i det år, dispensationen er givet for. Igangsættelsen kan ske, enten ved at kommunen har afholdt udgifter af ikke ubetydelig karakter eller har indgået en bindende anlægskontrakt i det pågældende regnskabsår. Undtaget for den lempelige praksis er dog ansøgninger om overførsel af dispensationer, som ikke er udnyttet i to år.

Efter arbejdsgruppens opfattelse må det, uanset den nævnte lempelige praksis for overførsel efter dispensation antages, at alene det forhold, at det er nødvendigt med en dispensationsansøgning, kan give anledning til usikkerhed i kommuner og regioner om muligheden for at overføre en meddelt lånedisposition.

På baggrund af ovenstående praksis kan arbejdsgruppen anbefale, at kommuner og regioner gives automatisk overførselsadgang mellem to kalenderår, såfremt den kommunale eller regionale revision påser, at det konkrete anlægsprojekt, som lånedispositionen vedrører, er igangsat inden for det pågældende kalenderår.

Et anlægsprojekt er igangsat, såfremt kommunen eller regionen har indgået en bindende anlægskontrakt for et beløb (helt eller delvist) svarende til det konkrete projektets oplyste anlægsudgifter, jf. oprindelig ansøgning om lånedisposition.

I tvivlstilfælde kan revisionen henvise kommunen eller regionen til at søge ministeriet om dispensation til overførsel.

En sådan "automatisk overførselsadgang" kan kombineres med, at kommuner og regioner samtidigt afskæres fra at søge om dispensation til overførsel til et tredje kalenderår. Derved sikres det, at adgangen reelt medfører en administrativ forenkling.

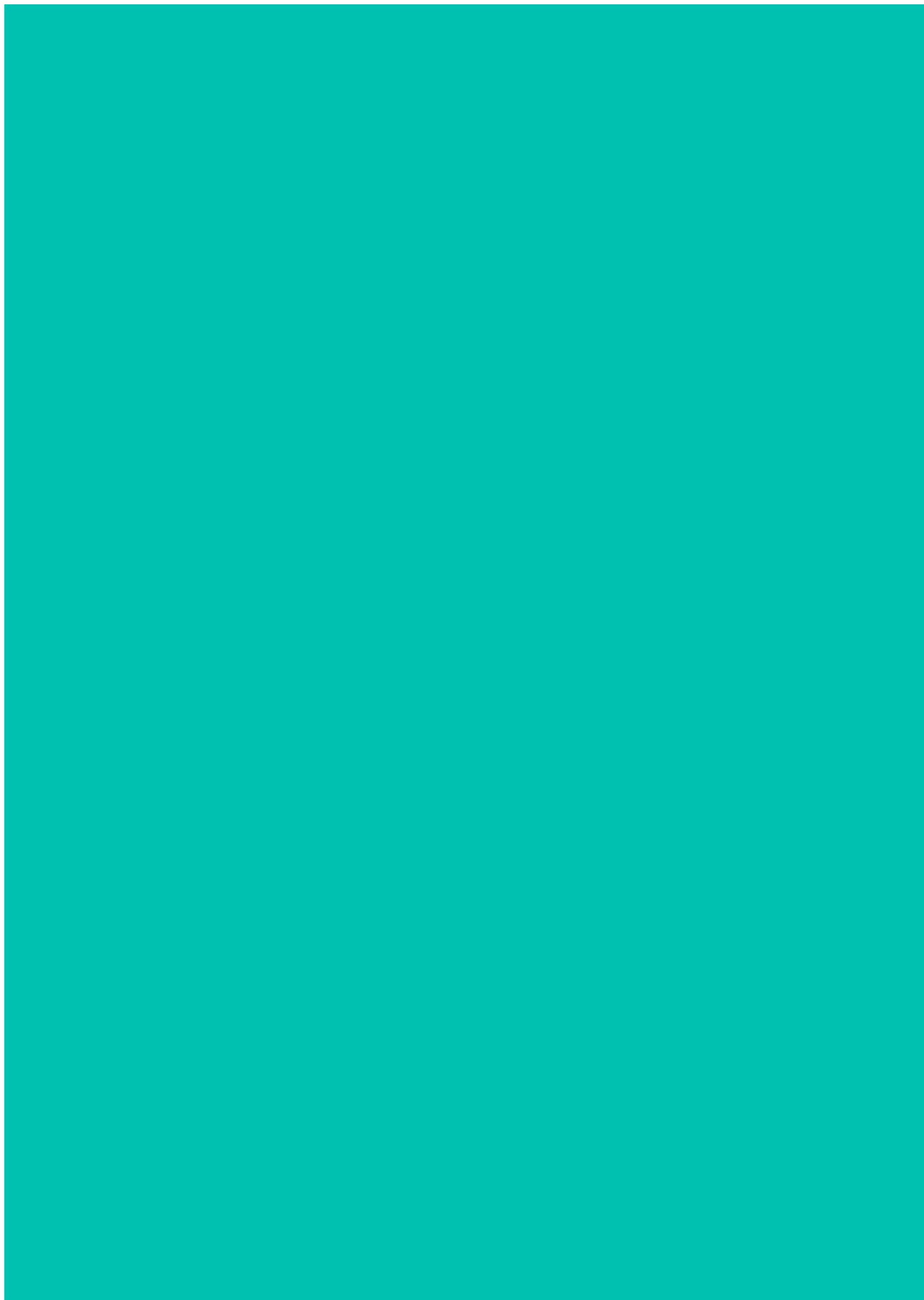
Det skal i den forbindelse bemærkes, at låneprocenten fortsat er den samme, idet låneadgangen har grundlag i ansøgningens oplyste anlægsudgifter. Af hensyn til revisionens mulighed for kontrol kan det evt. bestemmes, at formålskonvertering kun må ske i låneadgangens oprindelige anvendelsesår.

8.4. Diskussion om adgang til deponeringsfritagelse ved kortvarige tidsbegrænsede lejemål

Ministeriet har i den senere årrække modtaget et forøget antal ansøgninger om deponeringsfritagelse for kortvarige og midlertidige lejemål.

Som tidligere nævnt er der praksis for, at ministeriet meddeler deponeringsfritagelse, såfremt 1) lejeaftalen er kortvarig og tidsbegrænset, dvs. ikke indeholder mulighed for forlængelse, 2) lokalebehovet er midlertidigt, og 3) det ikke reelt forventes, at lejeaftalen vil/skal permanentgøres efter det 3. år, idet der i så fald skal deponeres.

Med henblik på at forenkle lånereglerne anbefaler arbejdsgruppen, at det overvejes at indarbejde den hidtidige praksis i lånebekendtgørelsen. I så fald vil kommuner og regioner få adgang til deponeringsfritagelse ved indgåelse af aftaler om kortvarige tidsbegrænsede lejemål i op til 3 år, såfremt den kommunale eller regionale revision har påset, at vilkårene for deponeringsfritagelsen er opfyldt i henhold til lånebekendtgørelsen. Der vil dog være en risiko for, at kontrollen med, om betingelserne for lånedispositionen er opfyldt, bliver svækket, hvorfor det anbefales, at forenklingen evalueres efter 3 år.



9. Garantistillelse til forskellige formål

Kapitlet beskriver kort hjemmelskravet ved kommunal og regional garantistillelse til forskellige formål samt betydningen heraf i forhold til henregning og låntagning via KommuneKredit.

9.1. Kommunal og regional garantistillelse

9.1.1. Hjemmel til kommunal og regional garantistillelse

De kommunale og regionale lånebekendtgørelser regulerer ikke garantistillelse generelt. Bekendtgørelserne indeholder derfor hverken regler om, til hvilke formål kommunerne og regionerne kan stille garanti, eller hvilke forhold der gælder for eventuelle kommunale og regionale driftsgarantier.

Reglerne i lånebekendtgørelserne om kommunal og regional garantistillelse regulerer kun spørgsmålet om, hvorvidt garantien skal henregnes til kommunens eller regionens låntagning samt hvilke lånevilkår, der skal overholdes, når en kommune stiller garanti for lån, jf. her afsnit 9.3.1.

Lånebekendtgørelserne regulerer således ikke spørgsmålet om, hvorvidt en kommune har hjemmel til at yde garanti. Dette spørgsmål er i forhold til kommunerne i vidt omfang reguleret af kommunalfuldmagtsreglerne, jf. nedenfor i afsnit 9.1.2.

9.1.2. Generelt om hjemmel til kommunal garantistillelse

Spørgsmålet om kommunal garantistillelse kan være reguleret enten i den skrevne lovgivning eller i almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Hvis der ikke er hjemmel i den skrevne lovgivning til at varetage en opgave, og lovgivningen ej heller er til hinder herfor, kan der være hjemmel til opgavevaretagelsen i kommunalfuldmagtsregler. Hvis et spørgsmål er reguleret i den skrevne lovgivning, skal det således ikke (tillige) vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Vurderingen af, i hvilket omfang kommunal garantistillelse for en virksomheds opgavevaretagelse skal vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne, vil således afhænge af, i hvilket omfang spørgsmålet er reguleret i den skrevne lovgivning.

Der er Økonomi- og Indenrigsministeriet bekendt kun relativt få eksempler på, at den skrevne lovgivning udtrykkelig regulerer kommunens adgang til stille garantier⁵.

Ofte vil den kommunale garantistillelse derimod være hjemlet efter kommunalfuldmagtsreglerne. Efter disse regler antages det således, at en kommune – som alternativ til selv at varetage en opgave – på visse betingelser kan yde støtte, for eksempel i form af garantistillelse til privates/virksomheders varetagelse af opgaver, som kommunen selv lovligt kunne varetage.

Hvis en kommune har hjemmel i lovgivningen – den skrevne lovgivning eller kommunalfuldmagtsreglerne – til selv at varetage en opgave, vil den således efter kommunalfuldmagtsreglerne under de ovennævnte betingelser kunne stille garanti for, at en privat/virksomhed varetager opgaven.

Hvis den private eller virksomheden også varetager ikke-kommunale opgaver, er det dog en betingelse, at kommunen sikrer sig, at den kommunale støtte alene ydes til varetagelse af den kommunale opgave. I de tilfælde, hvor en kommune lovligt kan yde støtte til den privates/virksomhedens varetagelse af en kommunal opgave, skal kommunen føre et vist tilsyn med, at den kommunale støtte udelukkende bliver anvendt til den pågældende opgaves varetagelse. Hvis en virksomhed varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver, kan kommunen ikke yde støtte til anlæg af virksomheden. Det skyldes, at det ikke er muligt at øremærke støtten således, at den kun kommer den kommunale opgavevaretagelse til gode.

Det bemærkes, at det antages efter kommunalfuldmagtsreglerne, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel må drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed. Det er således en grundlæggende regel, at en kommune ikke må drive virksomhed med fortjeneste for øje. Dette indebærer efter ministeriets opfattelse, at det forudsætter hjemmel i den skrevne lovgivning, for at en kommune kan yde garanti for private/virksomheder, som varetager opgaver på markedsvilkår/kommercielle vilkår.

9.1.2.1. Særligt om varmforsyningsområdet

Varmeforsyningsloven indeholder ikke hjemmel til, at kommuner kan drive varmforsyningsvirksomhed.

Det antages imidlertid, at kommuner har hjemmel i kommunalfuldmagtsregler til at drive forsyningsvirksomhed, herunder varmforsyningsvirksomhed, som undtagelse til udgangspunkt-

⁵ Regler om garantistillelse i lovgivningen findes for eksempel i § 16 i lov om vandsektorens organisering m.v., havnelovens § 6a, stk. 3, § 9, stk. 9, og § 10, stk. 7, samt § 4 i lov om kommunal fjernkøling.

tet om, at kommuner ikke uden lovhjemmel må drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed.

En kommunes engagement i forsyningsvirksomhed på grundlag af kommunalfuldmagtsreglerne kan kun ske, hvis formålet er opfyldelse af det lokale behov for forsyningsgoderne. Formålet må ikke være at søge at opnå en økonomisk gevinst til kommunens kasse. Det er som nævnt en grundlæggende regel, at en kommune ikke må drive virksomhed med fortjeneste for øje. Dertil kommer, at hvile-i-sig-selv princippet, som efter kommunalfuldmagtsreglerne gælder på forsyningsområdet, ej heller muliggør en sådan fortjeneste.

Om hvile-i-sig-selv princippet efter kommunalfuldmagtsreglerne bemærkes, at det indebærer, at forsyningsvirksomhedens indtægter og udgifter set over en årrække skal balancere, samt at der skal være klar adskillelse mellem kommunens økonomi og den pågældende forsyningsvirksomheds økonomi. Baggrunden for princippet er, at en kommune ikke uden lovhjemmel må anvende sin forsyningsvirksomhed til at forøge sine indtægter (et forbrugerbeskyttelseshensyn), ligesom en kommune ikke må bruge sine skatteindtægter til at give tilskud til den eventuelt begrænsede kreds af kommunens borgere, som får forsyning fra den kommunale forsyningsvirksomhed (hensynet til kommunens skatteydere).

De almindelige principper om garantistillelse efter kommunalfuldmagtsregler, jf. afsnit 9.1.2. ovenfor, indebærer, at en kommune – i stedet for selv at etablere en varmforsyningsvirksomhed – på visse betingelser kan yde støtte til en privat varmforsyningsvirksomhed ved at stille en kommunal garanti for virksomhedens lån til brug for etablering af en varmforsyningsvirksomhed med henblik på varetagelse af kollektiv forsyningsvirksomhed.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets praksis betyder ovenstående, at en kommune lovligt kan stille en kommunal garanti for et privat forsyningsselskabs lån, såfremt forsyningsselskabet betaler et vederlag herfor på markedsmæssige vilkår. En vederlagsfri garanti ville efter ministeriets opfattelse indebære, at kommunen yder et tilskud til forsyningsvirksomheden, og en sådan garanti vil betyde en forrykning af den byrdefordeling mellem kommunens borgere, som hvile-i-sig-selv princippet forudsætter.

Der er ikke i praksis taget stilling til, hvordan det fastlægges, hvad der er et vederlag på markedsvilkår. Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse er det afgørende, at kommunen udfolder rimelige og sædvanlige bestræbelser på at konstatere, hvad et vederlag på markedsvilkår indebærer i det konkrete tilfælde. Det kan for eksempel ske ved konsultation af kommunens bank eller andre finansielle rådgivere, eller foretagelse af undersøgelse af prisniveau i andre tilsvarende sager.

Der må dog tilkomme kommunen et vist skøn, hvis der er flere vurderinger, som når frem til forskellige beløb.

Det bemærkes videre, at også EU's statsstøtteregele kan indebære, at en kommune er forpligtet til at opkræve garantiprovision.

Baggrunden herfor er, at Unionstraktaten i artikel 107 indeholder et generelt forbud imod statsstøtte, der forvrider eller truer med at forvride konkurrencen imellem medlemslandene.

Dette forbud gælder alle former for støtte, herunder også garantier, individuelle såvel som garantier stillet under garantiordninger.

Der stilles derfor krav efter EU's statsstøtteregele om, at hvis en offentlig myndighed vil yde garanti for private, uden at garantien bliver omfattet af statsstøtteregele, så skal garantien blandt andet leve op til det såkaldte markedsøkonomiske investorprincip. Det indebærer blandt andet, at garantien skal stilles på markedsvilkår.

Der henvises herom generelt til afsnit 3.2, litra d, i Kommissionens meddelelse om anvendelse af EF-Traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (EUT 2008/C 155/02).

9.1.3. Generelt om hjemmel til regional garantistillelse

I regionsloven er det fastsat, at regioner kan varetage en række bestemte opgaver, som nærmere er reguleret i ressortlovgivningen.

Som udgangspunkt kan regioner ikke varetage andre end de lovbestemte opgaver, idet regioner dog kan varetage opgaver i medfør af den såkaldte myndighedsfuldmagt.

Myndighedsfuldmagten giver blandt andet hjemmel til, at en region vil kunne indgå aftaler med private om at løse en opgave, regionerne varetager, medmindre der er tale om en myndighedsopgave, eller at det i øvrigt er fastsat eller forudsat i lovgivningen, at opgaven skal løses af regionen selv. Der kan også i den konkrete lovgivning på området være hjemmel til, at en region kan overlade opgaveudførelse til andre.

Der er ikke i praksis taget stilling til, hvorvidt en region kan yde garantier for andre, når der ikke er fastsat regler herom i lovgivningen.

Det er imidlertid Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at hvis der er hjemmel i den skrevne lovgivning til, at en region kan varetage en opgave, og det hverken er fastsat eller forudsat i lovgivningen, at opgaven skal løses af regionen selv, vil en region som alternativ til selv at varetage opgaven kunne overlade det til private, for eksempel en selvejende institution, at varetage opgaven, og i den forbindelse kunne stille de nødvendige garantier for den private opgaveudførelse. Hvis det i ressortlovgivningen på området er fastsat, at en region kan overlade til andre at varetage en regional opgave, vil det som udgangspunkt også i denne situation være muligt for regionen at stille garantier for den private.

Der kan dog være nogle forudsætninger i lovgivningen, herunder om de økonomiske relationer mellem regionen og den private, som indebærer, at regionen ikke kan stille garantier i forbindelse med den private udførelse af regionale opgaver.

Hvis den private varetager ikke-regionale opgaver, herunder erhvervsøkonomiske formål, vil det endvidere ikke være muligt at yde garanti i forbindelse med anlæg til den private, idet regionen så herved vil yde støtte til ikke-regionale opgaver.

Dertil kommer, at EU's statsstøtteregele vedrørende garantistillelse for privat erhvervs virksomhed kan indebære begrænsninger i og/eller betingelser for garantistillelse, jf. ovenfor.

9.2. Virkningen af en kommunal eller regional garantistillelse

9.2.1. Henregning af kommunale og regionale garantier

Kommunale garantier for lån henregnes som udgangspunkt til kommunernes låntagning, såfremt "lånet anvendes til finansiering af udgifter, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave". Det følger af § 3, stk. 1, nr. 5, i den kommunale lånebekendtgørelse.

Regionale garantier henregnes ligeledes som udgangspunkt til regionernes låntagning, såfremt "lånet anvendes til finansiering af anlægsprojekter". Det følger af § 2, stk. 1, nr. 5, i den regionale lånebekendtgørelse.

Forskellen mellem formuleringerne i de to lånebekendtgørelser har baggrund i, at regionerne aflægger omkostningsbaserede regnskaber, mens kommuner aflægger udgiftsbaserede regnskaber. Der er således ikke forskel i den materielle regulering af området for kommuner og regioner.

Hvis der ikke er tale om formål, som er omfattet af kommunernes og regionernes såkaldte automatiske låneadgang, skal et beløb svarende til det lån, garantien stilles for, således henregnes til kommunens eller regionens låntagning, hvis de bagvedliggende udgifter kan hhv. sidestilles med en kommunal anlægsopgave eller anvendes til finansiering af anlægsprojekter.

En garanti, der ikke vedrører en kommunal anlægsopgave eller finansiering af anlægsprojekter, skal således ikke henregnes til hhv. kommunens eller regionens låntagning. F.eks. vil en kommunal eller regional garanti for et lån til drift ikke skulle henregnes efter de gældende regler.

På det kommunale område gælder der fire undtagelser til det nævnte udgangspunkt. Garantier for lån skal ikke henregnes til en kommunes låntagning, når der er tale om følgende formål:

1. Almene familieboliger, almene ungdomsboliger, almene ældreboliger og støttede eller ustøttede private andelsboliger i henhold til lov om almene boliger m.v.
2. Grundejerbidrag og private fællesveje i henhold til lov om grundejerbidrag til offentlige veje og lov om private fællesveje.
3. Kystbeskyttelsesforanstaltninger udført af bidragspligtige digelag, kystsikringslag eller kystbeskyttelseslag i henhold til lov om kystbeskyttelse.
4. Investeringsudgiften ved indvinding og distribution af brugsvand og investeringsudgiften ved kloakering og rensningsanlæg, der optages af forsyningselskaber i henhold til lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold.

Garantier for beboerindskudslån henregnes endelig ikke til kommunens låntagning, da låntagningen ikke vedrører en kommunal opgave.

Kommunen eller regionen kan endelig, hvis garantistillelsen skal henregnes, alternativt vælge at foretage deponering efter reglerne herfor med den virkning, at lånet ikke henregnes til kommunens eller regionens låntagning.

Kommunerne og regionerne kan som udgangspunkt kun stille garanti for lån, der opfylder vilkårene for kommunal og regional låntagning, herunder reglerne om løbetider.

For kommuner gælder der enkelte undtagelser herfra. Garantier for lån til kollektive energiforsyningsselskaber og garantier for lån til ejendomme til sociale, kulturelle og undervisningsmæssige formål følger løbetidsreglerne i lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v., garantier for lån til formål omfattet af lov om almene boliger m.v. følger løbetidsreglerne i lov om almene boliger m.v., og garantier for lån optaget af et vandselskab til formål omfattet af § 16 i lov om vandsektorens organisering kan fra og med regnskabsåret 2013 meddeles for lån med løbetid op til 40 år.

For regioner gælder der to undtagelser herfra. Garantier for lån til ejendomme til sociale og undervisningsmæssige formål følger løbetidsreglerne i lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v., og garantier for lån til formål omfattet af lov om almene boliger m.v. følger løbetidsreglerne i lov om almene boliger m.v.

Endelig antages det endvidere efter ministeriets praksis, at lånedispositioner foretaget af et selskab eller lignende med kommunal deltagelse, som alene vedrører kommerciel virksomhed og ikke berører kommunens økonomi, ikke henføres til kommunen og som en følge heraf ikke henregnes til kommunens låntagning.

Ministeriet har på baggrund heraf bl.a. udtalt, at der som udgangspunkt ikke kan optages lån til den kommercielle del af f.eks. et givet anlæg, herunder traditionelle elproduktionsanlæg, inden for den kommunale lånebekendtgørelses område. En sådan låntagning reguleres ikke af lånebekendtgørelsen.

At låntagningen falder uden for lånebekendtgørelsen indebærer, at en evt. kommunal eller regional involvering via en garantistillelse ikke vil skulle henregnes til kommunens eller regionens låneramme, dvs. tilsvarende effekten af automatisk låneadgang. Lånet, kommunen eller regionen stiller garanti for, skal endvidere ikke opfylde de øvrige vilkår i bekendtgørelsen om kommunal og regional låntagning, herunder f.eks. loftet på afdragsfri periode, løbetid m.v.

9.2.2. Adgang til lånoptagelse via KommuneKredit

KommuneKredit er reguleret af lov om kreditforeningen af kommuner og regioner i Danmark (lov om kommunekredit).

KommuneKredit har til formål at yde lån og finansiel leasing inden for rammerne af de regler, som økonomi- og indenrigsministeren fastsætter om kommunernes og regionernes låntagning, herunder de hertil knyttede finansielle ydelser som nærmere bestemt i foreningens vedtægter.

De lån m.v., KommuneKredit yder, skal således respektere de regler, som er fastlagt for kommunernes og regionernes låntagning i lånebekendtgørelserne.

KommuneKredit kan yde lån og finansiel leasing til kommuner, regioner og kommunale fællesskaber. Herudover kan KommuneKredit yde lån og finansiel leasing til andre kommunale og regionale formål, hvis en eller flere kommuner eller regioner yder garanti for lånebeløbet, eller lånet ydes til selskaber m.v., ifølge hvis vedtægter deltagerne hæfter solidarisk for de optagne lån, og hvori en eller flere kommuner eller regioner er interessent eller deltager.

EU's statsstøttere regler antages endvidere at medføre, at KommuneKredit ikke kan stille sine ydelser til rådighed inden for alle områder, selvom ovennævnte betingelser er opfyldt.

KommuneKredit er undtaget fra EU direktivet om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006). Undtagelsen har baggrund i, at KommuneKredit anses som et særligt kreditinstitut, der giver dets medlemmer, kommuner og regioner, mulighed for at opnå finansiering til lavere omkostninger end ved at foretage finansieringen på egen hånd.

Det antages som følge af EU's statsstøttere regler, at den finansiering, som stilles til rådighed af sådanne særlige kreditinstitutter, herunder KommuneKredit, alene kan anvendes til offentlige formål, hvilket vil sige inden for den offentlige ikke-kommercielle, ikke-konkurrenceudsatte sektor.

KommuneKredit antages således ikke at have adgang til at stille sine ydelser til rådighed inden for kommercielle og konkurrenceudsatte områder.

9.3. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen har noteret sig de gældende regler om henregning af kommunale og regionale garantier, herunder at der gælder flere undtagelser til udgangspunktet om, at en kommunal eller regional garanti for et lån skal henregnes til en kommunes eller regions låntagning.

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt eventuelle kommunale og regionale garantier for lån til drift bør henregnes til kommunernes og regionernes låneramme. Arbejdsgruppen finder ikke ud fra de foreliggende oplysninger grundlag herfor. Det må antages at være særdeles sjældent forekommende, at der er hjemmel til sådanne garantier, ligesom det beløbsmæssige omfang af sådanne garantistillelser må antages at være særdeles begrænset.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse drøftet ministeriets praksis i forhold til kommunale garantier inden for områder, hvor aktiviteter skal udøves på kommercielle vilkår.

Arbejdsgruppen finder, at der er behov for at klargøre denne praksis i de gældende regler.

Arbejdsgruppen peger i den forbindelse særligt på, at lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 5, der giver automatisk låneadgang til udgiften til opførelse og vedligeholdelse, opretning samt forbedring af kollektive energiforsyningsanlæg med tilbehør, efter praksis bl.a. antages at omfatte opførelse af havvindmøller og landfaste vindmøller samt solvarmeanlæg, der tilsluttes elnettet. Sådanne aktiviteter skal imidlertid efter elforsyningsloven udøves på kommercielle vilkår.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan det forekomme mindre logisk, at elproduktion via f.eks. vindmøller på baggrund af ministeriets praksis anses for omfattet af den automatiske låneadgang, hvorimod traditionel elproduktion ikke anses for at være omfattet af lånebekendtgørelsen, men håndteres uden for regelsættet, jf. oven for under afsnit 9.3.1., da begge aktiviteter skal udøves på kommercielle vilkår efter elforsyningsloven.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil det være hensigtsmæssigt at udskille de kommercielle aktiviteter inden for elområdet, som i dag antages at være omfattet af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 5, fra bekendtgørelsens anvendelsesområde, således at der sikres en ensartet behandling af områder, der skal udøves på kommercielle vilkår, i låne- og garantimæssig henseende.

Arbejdsgruppen skal derfor opfordre til, at ministeriet ved førstkommande ændring af lånebekendtgørelsen gennemfører en nærmere klargøring heraf ved at foretage de fornødne ændringer i § 2, stk. 1, nr. 5.

En udskillelse af sådanne kommercielle aktiviteter fra lånebekendtgørelsen indebærer, at en evt. kommunal involvering efter elforsyningsloven via garantistillelse for kommercielle aktiviteter ikke vil skulle henregnes til kommunens låneramme, og at låntagningen ikke skal opfylde de i bekendtgørelsen fastsatte krav til låntagning, som der stilles en kommunal garanti for.

Arbejdsgruppen har i forbindelse med sine drøftelser om kommunale og regionale garantier inden for områder, som er undergivet kommercielle vilkår, endvidere noteret sig, at KommuneKredit som følge af EU regulering kun kan stille sine ydelser til rådighed til offentlige formål, hvilket vil sige inden for den offentlige ikke-kommercielle, ikke-konkurrenceudsatte sektor.

Bilag 1: Kommunernes gæld som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg

Om kommunernes langfristede gæld pr. indbygger ultimo 2011 som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg pr. indbygger i B2012 i pct:

Kommune-nr. og -navn:	Bruttoudgifter til drift og anlæg i budget 2012 pr. indbygger, DKK	Langfristet gæld ultimo 2011 pr. indbygger, DKK	Langfristet gæld pr. indbygger som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg i pct.
101 Københavns Kommune	85.643	5.693	7 pct.
147 Frederiksberg Kommune	72.637	22.510	31 pct.
151 Ballerup Kommune	89.617	16.813	19 pct.
153 Brøndby Kommune	98.356	13.339	14 pct.
155 Dragør Kommune	65.757	18.086	28 pct.
157 Gentofte Kommune	80.883	7.428	9 pct.
159 Gladsaxe Kommune	87.355	16.918	19 pct.
161 Glostrup Kommune	85.704	11.745	14 pct.
163 Herlev Kommune	84.166	5.664	7 pct.
165 Albertslund Kommune	100.048	19.180	19 pct.
167 Hvidovre Kommune	81.914	13.366	16 pct.
169 Høje-Taastrup Kommune	86.070	15.462	18 pct.
173 Lyngby-Taarbæk Kommune	74.559	9.678	13 pct.
175 Rødovre Kommune	89.452	16.028	18 pct.
183 Ishøj Kommune	103.789	34.107	33 pct.
185 Tårnby Kommune	72.047	59	0 pct.
187 Vallensbæk Kommune	67.524	31.858	47 pct.
190 Furesø Kommune	73.199	78.531	107 pct.
201 Allerød Kommune	70.638	9.155	13 pct.
210 Fredensborg Kommune	78.539	14.907	19 pct.
217 Helsingør Kommune	82.843	11.882	14 pct.
219 Hillerød Kommune	78.064	16.050	21 pct.
223 Hørsholm Kommune	69.943	11.573	17 pct.
230 Rudersdal Kommune	78.465	14.184	18 pct.
240 Egedal Kommune	70.293	36.536	52 pct.
250 Frederikssund Kommune	79.290	21.921	28 pct.
260 Halsnæs Kommune	83.415	28.299	34 pct.
270 Gribskov Kommune	74.048	17.854	24 pct.
400 Bornholms Kommune	90.760	8.943	10 pct.

Bilag 1

Kommunernes gæld som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg

253 Greve Kommune	70.863	14.381	20 pct.
259 Køge Kommune	81.089	16.411	20 pct.
265 Roskilde Kommune	79.067	15.718	20 pct.
269 Solrød Kommune	65.065	16.365	25 pct.
306 Odsherred Kommune	85.712	16.610	19 pct.
316 Holbæk Kommune	75.528	13.657	18 pct.
320 Faxe Kommune	76.480	17.656	23 pct.
326 Kalundborg Kommune	81.937	11.823	14 pct.
329 Ringsted Kommune	83.626	20.029	24 pct.
330 Slagelse Kommune	90.634	13.020	14 pct.
336 Stevns Kommune	73.195	15.605	21 pct.
340 Sorø Kommune	81.000	20.316	25 pct.
350 Lejre Kommune	69.612	17.495	25 pct.
360 Lolland Kommune	94.570	26.739	28 pct.
370 Næstved Kommune	78.046	24.259	31 pct.
376 Guldborgsund Kommune	81.643	28.201	35 pct.
390 Vordingborg Kommune	84.444	19.380	23 pct.
410 Middelfart Kommune	78.285	11.334	14 pct.
420 Assens Kommune	75.297	28.431	38 pct.
430 Faaborg-Midtfyn Kommune	78.521	7.908	10 pct.
440 Kerteminde Kommune	76.913	21.048	27 pct.
450 Nyborg Kommune	80.281	10.680	13 pct.
461 Odense Kommune	78.475	9.987	13 pct.
479 Svendborg Kommune	84.533	20.352	24 pct.
480 Nordfyns Kommune	74.319	10.618	14 pct.
482 Langeland Kommune	93.640	22.011	24 pct.
492 Ærø Kommune	93.314	35.883	38 pct.
510 Haderslev Kommune	80.466	16.484	20 pct.
530 Billund Kommune	73.911	9.745	13 pct.
540 Sønderborg Kommune	76.579	17.195	22 pct.
550 Tønder Kommune	78.901	12.217	15 pct.
561 Esbjerg Kommune	86.622	12.416	14 pct.
563 Fanø Kommune	76.287	18.722	25 pct.
573 Varde Kommune	73.808	15.860	21 pct.
575 Vejen Kommune	71.156	11.480	16 pct.
580 Aabenraa Kommune	75.461	12.738	17 pct.
607 Fredericia Kommune	82.066	22.667	28 pct.
621 Kolding Kommune	77.496	11.900	15 pct.
630 Vejle Kommune	77.439	20.407	26 pct.
615 Horsens Kommune	79.559	18.878	24 pct.
657 Herning Kommune	78.499	7.895	10 pct.
661 Holstebro Kommune	76.461	14.697	19 pct.
665 Lemvig Kommune	77.488	20.752	27 pct.
671 Struer Kommune	80.308	19.140	24 pct.
706 Syddjurs Kommune	73.692	11.303	15 pct.

Bilag 1

Kommunernes gæld som andel af bruttoudgifter til drift og anlæg

707 Norddjurs Kommune	80.997	14.924	18 pct.
710 Favrskov Kommune	69.562	9.999	14 pct.
727 Odder Kommune	69.045	17.948	26 pct.
730 Randers Kommune	78.139	17.867	23 pct.
740 Silkeborg Kommune	70.778	8.914	13 pct.
741 Samsø Kommune	89.371	40.872	46 pct.
746 Skanderborg Kommune	74.449	15.028	20 pct.
751 Aarhus Kommune	90.158	13.025	14 pct.
756 Ikast-Brande Kommune	78.626	13.117	17 pct.
760 Ringkøbing-Skjern Kommune	72.603	14.342	20 pct.
766 Hedensted Kommune	68.736	11.542	17 pct.
779 Skive Kommune	79.091	19.479	25 pct.
791 Viborg Kommune	73.784	11.530	16 pct.
773 Morsø Kommune	87.128	15.477	18 pct.
787 Thisted Kommune	81.164	16.185	20 pct.
810 Brønderslev Kommune	80.292	12.688	16 pct.
813 Frederikshavn Kommune	81.663	16.352	20 pct.
820 Vesthimmerlands Kommune	86.537	22.043	25 pct.
825 Læsø Kommune	98.610	23.849	24 pct.
840 Rebild Kommune	66.448	11.501	17 pct.
846 Mariagerfjord Kommune	75.208	17.292	23 pct.
849 Jammerbugt Kommune	74.860	12.136	16 pct.
851 Aalborg Kommune	82.000	6.593	8 pct.
860 Hjørring Kommune	78.543	18.007	23 pct.
Gennemsnit	80.391	14.593	18 pct.

Kilde: De kommunale nøgletal, 2013. Budgettal for 2012.

Bilag 2: Kommunernes låneramme for 2011

I alt 98 kommuner har besvaret spørgeskemaet.

1. Oplysninger om kommunale udgifter i regnskabsåret 2011 med automatisk adgang til at optage lån efter lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1

§ 2, stk. 1, nr.:	Kommunale udgifter i 2011 med automatisk adgang til låneoptagelse	Udgifter i 2011
		(hele 1.000 kr.)
1	Energiforsyningsområdet: Investeringsudgiften ved netvirksomhed og produktion af elektricitet ved afbrænding af affald, jf. § 4, stk. 1, 1. pkt., i lov om elforsyning.	-
2	Overførsel af aktiver til forsyningspligtige virksomheder: Udgiften til overførelse af aktiver til forsyningspligtige virksomheder, jf. § 102, stk. 2, i lov om elforsyning.	3.300
3	Produktion og distribution af gas og varme: Investeringsudgiften ved produktion og distribution af gas (dog ikke naturgas) og varme, herunder udgiften ved investering i affaldsforbrændingsanlæg med varmeudnyttelse. Bemærk stk. 5. En kommunes låneadgang efter stk. 1, nr. 3 og 4, er i hvert regnskabsår begrænset til investeringsudgiften med fradrag af opkrævede drifts- og anlægsindtægter, for hvilke der ikke er afholdt udgifter, dog maksimalt kommunernes udlæg på det enkelte forsyningsområde ultimo det pågældende regnskabsår.	66.973
4	Særligt om renovation: Investeringsudgiften til renovation m.v. Ved investering i affaldsforbrænding i affaldsforbrændingsanlæg med varmeudnyttelse gælder nr. 3. Bemærk stk. 5. En kommunes låneadgang efter stk. 1, nr. 3 og 4, er i hvert regnskabsår begrænset til investeringsudgiften med fradrag af opkrævede drifts- og anlægsindtægter, for hvilke der ikke er afholdt udgifter, dog maksimalt kommunernes udlæg på det enkelte forsyningsområde ultimo det pågældende regnskabsår.	27.623
5	Kollektive energiforsyningsanlæg: Udgiften til opførelse og vedligeholdelse, opretning samt forbedring af kollektive energiforsyningsanlæg med tilbehør, herunder ledningsnet.	18.432
6	Energirenovering: Udgiften ved energibesparende foranstaltninger i bygninger eller anlæg, der tilhører kommunen eller en institution, hvis låntagning henføres til kommunen, jf. § 3, stk. 1, nr. 3	879.498

	og 4. Ved energibesparende foranstaltninger forstås: a) sådanne foranstaltninger vedrørende energiforbrug, som følger af en energimærkning udarbejdet i henhold til bekendtgørelse om energimærkning m.v. i bygninger og b) udskiftning af lyskilder og armaturer til mere økonomiske typer, anskaffelse af automatik til regulering eller styring af elforbruget samt udskiftning af elanlæg og elapparater i øvrigt til økonomiske typer.	
7	Installation af el- og varmeproducerende anlæg: Udgiften til installation af elektricitets- eller varmeproducerende anlæg baseret på indenlandske, herunder vedvarende, energikilder i ejendomme til sociale, kulturelle og undervisningsmæssige formål.	22.697
8	Sanering, boligforbedring og byfornyelse: Udgiften, herunder indfrieede garantier, til foranstaltninger omfattet af en saneringsplan i henhold til lov om sanering, en beslutning i medfør af lov om byfornyelse og boligforbedring, en beslutning i medfør af lov om byfornyelse eller en beslutning i medfør af lov om byfornyelse og udvikling af byer, dog kun 95 pct. af udgifter, herunder indfrieede garantier, til beslutninger efter den 31. december 2000.	166.531
9	Forbedring i kommunale beboelsesejendomme: Udgiften ved gennemførelse af forbedringer i kommunale beboelsesejendomme efter forslag fra beboerrepræsentanterne eller efter krav fra beboerrepræsentanterne eller et flertal af lejerne.	6.832
10	Kommunernes andelsindskud: Udgiften ved kommunens andelsindskud i henhold til § 2, stk. 7, i lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber.	-
11	Opførelse af andelsboliger: Udgiften til indfrieede garantier ved opførelse af støttede private andelsboliger i henhold til lov om boligbyggeri og lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. eller opførelse af ustøttede private andelsboliger i henhold til lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. og lov om almene boliger m.v.	1.060
12	Almene ældreboliger: Udgiften, ekskl. grundkapitalen, ved opførelse eller erhvervelse af kommunale almene ældreboliger i medfør af lov om almene boliger m.v., udgiften til udbedringsarbejder m.v. i kommunale almene ældreboliger efter samme lovs § 91, stk. 8, og § 92, stk. 3, jf. § 96, udgiften til ekstraordinære renoveringsarbejder i kommunale ældreboliger efter samme lovs § 98, stk. 2, og udgiften til udbedring af byggeskader i kommunale ældreboliger efter samme lovs § 157, stk. 1 og 2. Til ældreboligformål kan der uanset bestemmelsen i § 10, stk. 1, optages lån i kreditinstitutter og i KommuneKredit efter reglerne i lov om almene boliger m.v.	1.196.279

13	Udlændinges integration: Udgiften til erhvervelse og indretning af ejendomme til udlejning til beboelse i henhold til integrationsloven.	3.530
14	Kommunal jordforsyning: 85 pct. af udgiften til erhvervelse af arealer og ejendomme til kommunal jordforsyning med benyttelseskode 05: Landbrug bebygget, 07: Frugtplantage, gartneri og planteskoler eller 17: Ubebygget landbrugslod m.v. ved den senest foretagne offentlige vurdering.	165.436
15	Erhvervelse af ejendomme efter planlovens § 47 A: Udgiften ved erhvervelse af ejendomme i medfør af § 47 A i lov om planlægning. Optages lån efter denne bestemmelse, skal lånet indfries, når ejendommen overgår til kommunalt formål, eller der skal ske deponering efter reglerne i § 6.	21.300
16	Udgiften til lån til betaling af tilslutningsudgifter i henhold til lov om lån til betaling af ejendomsskatter: Udgiften til ydelse af lån efter § 1, stk. 1, i lov om lån til betaling af ejendomsskatter og om ændring af ligningsloven, fratrukket de i regnskabsåret indfrieede lån.	444.550
17	Færgeruter, der betjener de mindre øer: Udgiften til eller lovlig støtte til udskiftning, nybygning og renovering af færger samt færgefaciliteter ved de i bilaget anførte færgeoverfarter.	89.441
18	Anlægsarbejder i havne: Udgiften til anlægsarbejder i kommunale havne og kommunale selvstyrehavne.	467.151
	Sum af kommunale udgifter i 2011 med automatisk låneadgang	3.580.633

2. Oplysninger om kommunal adgang til at optage lån i 2011 efter lånebekendtgørelsens § 2, stk. 2

§ 2, stk. 2, nr.:	Kommunal adgang til at optage lån i 2011	Låntagning i 2011
		(hele 1.000 kr.)
1	Energiforsyningsområdet: Lån, der efter § 3, stk. 1, nr. 3, henregnes til en kommunes låntagning, og som optages med henblik på at varetage netvirksomhed og produktion af elektricitet ved afbrænding af affald, jf. § 4, stk. 1, 1. pkt., i lov om elforsyning.	39.724
2	Kortfristet låntagning: Lån, der svarer til det beløb, som samtidig bliver anvendt til indfrielse af ældre byggelån eller -kreditter, inkl. påløbne renter, der tidligere er optaget i overensstemmelse med denne bekendtgørelse eller tilsvarende tidligere bestemmelser fastsat af økonomi- og indenrigsministeren.	493.473
3	Omlægning af lån (angiv restgæld efter konvertering): Lån, hvis provenu fuldt ud anvendes til indfrielse af eksisterende lån. Ved omlægning til et serie- eller annuitetslån er det en betingelse, at den totale finansiering herved til stadighed opfylder kravene i § 10, stk. 1. Hvis omlægningen sker fra et stående lån eller et lån med en afdragsfri periode, er det derudover en betingelse, at den gennemsnitlige løbetid af den totale finansiering ikke herved overstiger 10 år. Ved omlægning til et stående lån eller lån med en afdragsfri periode er det en betingelse, at den totale finansiering herved til stadighed opfylder kravene i § 10, stk. 2. Hvis flere lån omlægges samtidig til et nyt lån, beregnes restløbetiden som en vægtet sum af de enkelte låns restløbetid.	2.683.059
4	Overtagelse af lån: Lån, der overtages fra en anden kommune eller en institution, hvis låntagning henføres til kommunen, jf. § 3, stk. 1, nr. 3 og 4, når dette lån tidligere er optaget i overensstemmelse med denne bekendtgørelse eller tilsvarende tidligere bestemmelser fastsat af økonomi- og indenrigsministeren.	113.973
5	Overtagelse af pant: Indestående prioriteter, der overtages i forbindelse med erhvervelse af fast ejendom, såfremt ejendommen erhverves af kommunen som ufyldestgjort panthaver på en tvangsauktion. Overtages prioriteter efter denne bestemmelse, skal prioriteterne indfries, hvis ejendommen overgår til kommunalt formål, eller der skal ske deponering efter reglerne i § 6.	2.489
Sum af kommunal adgang til at optage lån i 2011		3.332.718

3. Oplysninger om henregning af lån m.v. til kommunens låntagning i 2011 efter lånebekendtgørelsens § 3, stk. 1

§ 3, stk. 1, nr.:	Lån m.v., der henregnes/henføres til kommunens låntagning i 2011	Lån m.v. i 2011
		(hele 1.000 kr.)
1	Lån, der alene optages af kommunen.	4.293.616
2	Den del af lån optaget af flere kommuner i forening, som ifølge den indgåede aftale påhviler kommunen.	-
3	Den del af lån optaget af kommunale fællesskaber, interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber, anpartsselskaber, selvejende institutioner og lignende med kommunal deltagelse, som kan henføres til kommunen.	181.674
4	Lån optaget af andre institutioner end de, der hører under stk. 1, nr. 1, 2 og 3, og som efter aftale med kommunen stiller pladser til rådighed med henblik på at løse opgaver efter lov om social service, lov om dag-, fritids-, og klubtilbud m.v. til børn og unge eller lov om aktiv socialpolitik. Lånet medregnes forholdsmæssigt i forhold til de pladser, der er til rådighed for kommunen.	4.125
5	Lån, der ikke er omfattet af nr. 1-4, i det omfang kommunen meddeler garanti for lånet, og lånet anvendes til finansiering af udgifter, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave.	557.445
6	Indestående prioriteter, der overtages, og pantebreve, der udstedes til sælger i forbindelse med erhvervelse af fast ejendom.	-
7	Indgåelse af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., eller aftale om drift af institutioner, hvis etablering kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave.	196.992
8	Den del af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, indgået af kommunale fællesskaber, interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber, anpartsselskaber, selvejende institutioner og lignende med kommunal deltagelse, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., hvis etablering kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave.	-
Sum af lån m.v., der henregnes/henføres til kommunens låntagning i 2011		5.233.852

3.1. Oplysninger om kommunal garantistillelse i 2011 efter § 3, stk. 1, nr. 5

Beskriv ganske kort i punktform, hvilke konkrete udgiftsområder og juridiske enheder uden for den kommunale forvaltning, der har modtaget kommunal garanti i 2011:

Kommunale garantier uden for den kommunale forvaltning fordelt på udgiftsområde *	
Område	Antal projekter
Forsyningsområdet (varme- og energiforsyning, vandforsyning, trafik og affald)	59
Idræts-, kultur- og fritidsområdet (haller, idrætscentre, idræts- og fritidsforeninger)	27
Boligområdet (almene boliger, andelsboliger, ældreboliger, friplejehjem)	17
Skoler	2
Havne	3
SUM	108

* **Note:** 43 kommuner har oplyst, at de har stillet garantier uden for den kommunale forvaltning i 2011. Heraf kan identificeres 108 projekter, der fordeler sig på udgiftsområde som vist ovenfor.

4. Oplysninger om kommunale garantier afgivet i 2011 uden henregning efter lånebekendtgørelsens § 3, stk. 2 og 3

§ 3, stk. 2, nr.:	Kommunale garantier afgivet i 2011 uden henregning	Garantier i 2011
		(hele 1.000 kr.)
1	Almene familieboliger, almene ungdomsboliger, almene ældreboliger og støttede private andelsboliger eller ustøttede private andelsboliger i henhold til lov om almene boliger m.v.	4.264.534
2	Grundejerbidrag og private fællesveje i henhold til lov om grundejerbidrag til offentlige veje og lov om private fællesveje.	-
Stk. 3	Den del af lån optaget af forsyningsselskaber i henhold til lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold til investeringsudgiften ved indvinding og distribution af brugsvand og investeringsudgiften ved kloakering og rensningsanlæg, samt garanti herfor, henregnes ikke til kommunens låntagning.	1.797.745
Sum af kommunale garantier afgivet i 2011 uden henregning		6.062.279

Regnskabsoplysninger om kommunal deponering i 2011 for lån og aftaler efter § 3 stk. 1, nr. 2-8, jf. § 6, stk. 1

§ 6, stk. 1:	SUM af kommunal deponering i 2011 for lån og aftaler	Deponering i 2011 (konto nr. 8.32.27, grp. 999) *
		(hele 1.000 kr.)
	§ 6: De i § 3 stk. 1, nr. 2-8, nævnte lån og aftaler henregnes ikke til kommunens låntagning, hvis kommunen samtidig deponerer et beløb på en særskilt konto i et pengeinstitut eller deponerer obligationer med en tilsvarende kursværdi i et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller KommuneKredit. (Vedrører ikke Kvalitetsfonden, dvs. de deponerede statslige tilskudsmidler.)	-1.343.321

* Note: Forskydninger i deponering i R2011 (8.32.27) fordelt på gruppering og kommune i 1.000 DKK. Tallene er trukket på dranst 5 (balanceforskydninger) og art 60 (finansudgifter).

Meddelte lånedispensationer fra lånepuljer efter § 16, stk. 1, og overførselsadgang til og fra 2011 efter § 17, jf. § 2, stk. 3:

§ 16, stk. 1 & § 17:	SUM af meddelte lånedispensationer (og/eller deponeeringsfritagelse) for 2011 fra Økonomi- og Indenrigsministeriet	Lånedispensation for 2011 (hele 1.000 kr.)
ØA for 2011	§ 16. Økonomi- og indenrigsministeren kan for det enkelte regnskabsår inden for en ramme til hvert af de formål, der fastlægges af økonomi- og indenrigsministeren, meddele dispensation til optagelse af lån ud over, hvad der følger af bestemmelserne i § 2. Økonomi- og indenrigsministeren kan endvidere som led i aftaleforhandlinger meddele generelle dispensationer.*	1.067.300
Overført til 2011	§ 17. Økonomi- og indenrigsministeren kan i særlige tilfælde bl.a. meddele dispensation til § 2, stk. 3.	2.145.610
Overført fra 2011		minus 455.900
SUM		2.757.010

* Note: Aftale om kommunernes økonomi for 2011 indeholder låneadgang for 1,1 mia. kr.

5. Oplysninger om kommunale restgarantisummer i 2011 samt eventualrettigheder og -forpligtigelser for 2011

Det er fastsat i den kommunale styrelseslov, at:

Årsregnskabet skal, når det aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen, indeholde en fortegnelse over kommunens kautions og garantiforpligtelser.

I budget og regnskabssystemet er oversigten benævnt som fortegnelsen overgarantier, eventualrettigheder og -forpligtelser. Beløb i fortegnelsen over garantisummer, eventualrettigheder og -forpligtelser anføres i hele 1.000 kr.

Samlede kommunale restgarantisummer ultimo regnskabsåret 2011	Restgarantisummer i 2011 (1)
	(hele 1.000 kr.)
<p>Restgarantier ultimo regnskabsåret 2011:</p> <p>Af fortegnelsen over garantier skal som minimum fremgå garantiens størrelse ultimo regnskabsåret, hvem der er långiver samt for hvem, der er afgivet garanti.</p> <p>Ved garanti til boligbyggeri kan der angives samlede tal for restgarantisummen.</p> <p>Ved garanti til enkeltpersoner i medfør af den sociale lovgivning, boliglovgivning m.v. eller vejlån, kloaklån m.v. må det ikke være muligt gennem garantifortegnelsen at identificere de personer, der er stillet garanti for. Derfor angives alene den samlede restgarantisum ultimo regnskabsåret for de enkelte typer af lån.</p> <p>Garantier kan, såfremt de økonomiske konsekvenser af disse kan opgøres med tilstrækkelig pålidelighed, og at det er sandsynligt, at afviklingen vil medføre et træk på kommunens økonomiske ressourcer, indregnes i balancen på funktion 9.72.90 Hensatte forpligtelser.</p>	90.610.833*

* **Note:** Oplysningerne er behæftet med betydelige usikkerhed og evt. mangler. Oplysninger har grundlag i 98 kommuners besvarelse af spørgeskemaet ”Spørgeskema om kommunens låneramme for 2011 og udnyttelse heraf i 2011”. Der er foretaget en simpel fejlretning af de oplyste tal, idet åbenlyse og synlige fejl ved indtastningerne er korrigeret. En anden potentiel fejlkilde er bl.a., at nogle garantier kan stilles med solidarisk hæftelse hos kommuner, regioner eller med staten. Dette kan medføre, at den samlede garantisum kan være overvurderet.

Om kommunale eventualrettigheder og -forpligtelser for 2011	Beløb for 2011 (1) (hele 1.000 kr.)
<p>Eventualrettigheder for 2011:</p> <p>Ved <i>eventualrettigheder</i> forstås ydelser, som i realiteten må betragtes som drift- eller anlægstilskud, men hvor kommunen har sikkerhed i form af pantebreve eller lignende, og/eller hvor kommunen har ret til at få tilskuddet tilbagebetalt, hvis det formål, tilskuddet er ydet til, opgives inden for en given tid.</p> <p>Omfatter også andre forpligtelser og rettigheder, som eventuelt kan blive aktuelle, f.eks. i forbindelse med tilbagekøb eller tilbagefald af fast ejendom.</p>	1.644.886
<p>Eventualforpligtelser for 2011:</p> <p>Eventualforpligtelser adskiller sig fra hensatte forpligtelser ved, at de ikke kan opgøres med tilstrækkelig pålidelighed, og at det ikke er sandsynligt, at afviklingen vil medføre et træk på kommunens økonomiske ressourcer.</p> <p>Endelig indgår væsentlige finansielle forpligtelser i forbindelse med lejeaftaler eller operationel leasing.</p>	26.210.897*

* **Note:** Oplysningerne er behæftet med betydelig usikkerhed og evt. mangler. Der er foretaget en simpel fejlretning af de oplyste tal, idet åbenlyse og synlige fejl ved indtastningerne er korrigeret.

6. Oplysninger om indtægter ved kommunal garantiprovision

I budget og regnskabssystemet anvendes for 2012 funktion 7.58.79 til registrering af indtægter i forbindelse med opkrævning af provision for afgivelse af kommunale garantistillelser.

Praksis/model for beregning af kommunal garantiprovision *	Antal kommuner
Kommunen opkræver løbende provision af restgæld, typisk ultimo året (procentsatsen udgør fra 0,2 pct. til 1,5 pct. af restgælden)	38
Kommunen opkræver engangsbeløb ved kontraktindgåelse, typisk som procentsats af garantisummen/hovedstolen (procentsatsen udgør fra 0,01 pct. til 1,5 pct. af garantisummen)	30
Kommunen opkræver i øjeblikket ikke provision ved garantistillelse	11
Kommunen arbejder på en model / kommunen har ingen fast praksis	6
Kommunen opkræver 1 pct. af mulig stigning i garantisum i forhold til tidligere år	1
SUM	86

* **Note:** 84 kommuner har afgivet gyldigt svar. To kommuner opkræver både garantiprovision ved kontraktindgåelse samt en løbende garantiprovision, hvorfor det samlede antal kommuner er opgjort til 86. Øvrige kommuner nævner kun en enkelt model, men det kan ikke udelukkes, at flere kommuner kombinerer modellerne ved både at opkræve et engangsbeløb ved garantistillelsen samt en løbende garantiprovision af restgælden. Det skal nævnes, at en stor del af kommuner anfører den aktuelle praksis (i 2012 eller i 2013) for garantistillelse fremfor den daværende praksis i 2011. Enkelte kommuner har oplyst både en aktuel praksis og en historisk praksis for 2011. I de tilfælde er registreret den aktuelle praksis.

Kommuner, der opkræver løbende garantiprovision af restgæld, fordelt på procentsats	Antal kommuner
Kommunen opkræver 0,2 pct. af restgæld 2 gange årligt	3
Kommunen opkræver 0,3 pct. af restgælden	1
Kommunen opkræver 0,5 pct. af restgælden	14
Kommunen opkræver 0,75 pct. af restgælden	7
Kommunen opkræver 1 pct. af restgælden	9
Kommunen opkræver 1,5 pct. af restgælden	2
Kommunen opkræver uspecificeret procentsats af restgælden	1
Kommunen opkræver årlig procentsats, der justeres årligt efter markedsudviklingen	1
SUM	38

Kommuner, der opkræver engangsbeløb ved kontraktindgåelse, fordelt på procentsats	Antal kommuner
Kommunen opkræver 0,01 pct. af garantisummen som engangsbeløb ved kontraktindgåelse	1
Kommunen opkræver 0,5 pct. af garantisummen som engangsbeløb ved kontraktindgåelse	1
Kommunen opkræver 0,75 pct. af garantisummen som engangsbeløb ved kontraktindgåelse	1
Kommunen opkræver 1 pct. af garantisummen som engangsbeløb ved kontraktindgåelse	14
Kommunen opkræver 1,25 pct. af garantisummen som engangsbeløb ved kontraktindgåelse	2
Kommunen opkræver 1,5 pct. af garantisummen som engangsbeløb ved kontraktindgåelse	9
Kommunen opkræver mellem 0,5-1 pct. af garantisummen som engangsbeløb ved kontraktindgåelse afhængig af konkret risikovurdering	1
Kommunen opkræver uspecificeret procentsats af garantisummen som engangsbeløb ved kontraktindgåelse	1
SUM	30

7. Eventuelle bemærkninger til overførselsadgang og lånepuljeadministration

Anfør evt. korte bemærkninger til mulighed/adgang til overførsel af lånedispensationer fra tidligere år i forbindelse med flerårige anlægsinvesteringer samt forslag til forbedring/forenkling af ministeriets lånepuljeadministration:

8.

Kommunernes bemærkninger til overførselsadgang og lånepuljeadministration *	Antal kommuner
Vedr. overførselsadgang for lånedispensationer	
Etårige uforbrugte lånedispensationer bør automatisk kunne overføres mellem år eller gøres mere simpel (ansøgninger er administrativt tunge og anlægsprojekter ofte flerårige)	13
Lånedispensationer bør kunne gives for flere år ad gangen (ansøgninger er administrativt tunge og anlægsprojekter ofte flerårige)	8
Der bør stilles sikkerhed for at meddelte lånedispensationer kan overføres mellem år (årlig ansøgning om overførsel af lånedispensationer er usikkerhedsmoment i kommunernes økonomi)	3
Lånedispensationer på kvalitetsfundsområdet bør kunne angives med beløb på mere aggregeret niveau end projektniveau (f.eks. hovedfunktionsniveau/funktionsniveau eller samlet anlægssum).	5
Lånedispensationer bør i højere grad meddeles som generel låneadgang frem for øremærkede projekter	3
Vedr. lånepuljeadministration	
Udfordring at ansøgningsfrister til puljemidler ligger før politisk budgetvedtagelse, hvorfor anlægsprojekter ofte er ukendte på ansøgningstidspunktet	5
Puljemidler bør meddeles tidligere af hensyn til kommunernes planlægning	3
Deadline for overførsel af lånedispensationer bør rykkes fra primo januar til primo februar, da bogføring ikke er lukket på ansøgningstidspunkt	2
Lånemulighederne for 2014 bør kendes allerede primo 2013	1
Generelle anbefalinger	
Der bør gives mere automatisk låneadgang / mere fleksible lånemuligheder (f.eks. for at sikre effektivitet/innovation, muliggøre OPP samt vedligeholde kapitalapparat)	8
Antallet af lånepuljer bør reduceres	4
Der bør laves enkle regler for kommunal låntagning udover den automatiske låneadgang styret via nøgletal (f.eks. låneadgang for procentdel af anlægsbudget, procentdel af udskrivningsgrundlag og/eller befolkningstal)	3
Deponeringsreglerne er uklare / ulogiske	2
Øvrige bemærkninger	8
SUM	68

* **Note:** 43 kommuner har angivet gyldige svar. Af ugyldige svar er medtaget bemærkninger, der udelukkende knytter sig kommunernes kommentarer til deres udfyldelse af spørgeskemaet. Antallet af kommuner summer ikke til 43 (men til 68), da kommunerne kunne anføre flere bemærkninger. I kategorien 'øvrige' findes bemærkninger, der ikke kunne rubriceres i en af de anførte kategorier. Kommentarer i kategorien 'øvrige' findes i særskilt tabel (se herunder).

Kommunernes "øvrige" bemærkninger:	Antal kommuner
Det bør være kommunens revisor ved regnskabsaflægning frem for ministeriet, der påser, at lånedispensationer anvendes til ansøgte formål	1
Kommunerne bør optage byggekredit, hvis anlæg ikke er færdigt	1
Skema til ansøgning om overførsel af lånedispensation bør opdeles i a, b, c og d i hvert sit felt	1
Deponering for uforbrugte kvalitetsfondsmidler bør bortfalde mht. finansiel del	1
Lån til kvalitetsfundsprojekter kan forenkles ved alene at give lånedispensationer til en fast procentdel af de ansøgte projekter	1
Lånerammen bør fremover ses i et kontinuertligt 4-årigt forløb grundet budgetloven	1
Låntagning via lånepuljer gør det vanskeligt at sikre finansiering, før projekterne er køreklare	1
Lånedispensationer bør meddeles på baggrund af krav til realiseret anlægsniveau i året frem for budgetterede enkeltprojekter	1
SUM	8

Bilag 3: Regionernes låneramme for 2011

Alle fem regioner har besvaret spørgeskemaet.

1. Oplysninger om regionale udgifter i regnskabsåret 2011 med automatisk adgang til at optage lån efter lånebekendtgørelsens § 1, stk. 2

§ 1, stk. 2, nr.:	Regionale udgifter i 2011 med automatisk adgang til låneoptagelse	Udgifter i 2011
		(hele 1.000 kr.)
1	Almene ældreboliger: Udgiften, ekskl. grundkapitalen, ved opførelse eller erhvervelse af regionale almene ældreboliger i medfør af lov om almene boliger m.v., udgiften til udbedringsarbejder m.v. i almene ældreboliger efter samme lovs § 91, stk. 8, og § 92, stk. 3, jf. § 96, udgiften til ekstraordinære renoveringsarbejder i regionale almene ældreboliger efter samme lovs § 98, stk. 2, og udgiften til udbedring af byggeskader i regionale almene ældreboliger efter samme lovs § 157, stk. 1 og 2. Til ældreboligformål kan der uanset bestemmelsen i § 9, stk. 1, optages lån i kreditinstitutter og i KommuneKredit efter reglerne i lov om almene boliger m.v.	-
2	Investeringer i privatbaners jernbaneinfrastruktur: Udgiften til investeringer i rullende materiel til passagertrafik på jernbane (privatbaner) samt udgiften til investeringer i jernbaneinfrastruktur, herunder stationsanlæg og værksteder m.v.	15.700
3	Energirenovering: Udgiften ved energibesparende foranstaltninger i bygninger eller anlæg, der tilhører regionen eller en institution, hvis låntagning henføres til regionen, jf. § 2, stk. 1, nr. 3 og 4. Ved energibesparende foranstaltninger forstås: a) sådanne foranstaltninger, vedrørende energiforbrug, som følger af en energimærkning udarbejdet i henhold til bekendtgørelse om energimærkning m.v. i bygninger og b) udskiftning af lyskilder og armaturer til mere økonomiske typer, anskaffelse af automatik til regulering eller styring af elforbruget samt udskiftning af elanlæg og elapparater i øvrigt til økonomiske typer.	79.986
4	Omlægning af lån (angiv restgæld efter konvertering):	1.119.818

	Lån, hvis provenu fuldt ud anvendes til indfrielse af eksisterende lån, herunder byggelån og -kreditter.	
4	Kortfristet låntagning: Kassekredittræk, jf. § 8.	-
	Sum af regionale udgifter i 2011 med automatisk låneadgang (2)	1.215.504

2. Oplysninger om henregning af lån m.v. til regionens låntagning i 2011 efter lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1

§ 2, stk. 1, nr.:	Lån m.v., der henregnes/henføres til regionens låntagning i 2011	Lån m.v. i 2011 (1)
		(hele 1.000 kr.)
1	Lån, der alene optages af regionen, jf. § 1.	828.560
2	Den del af lån optaget af flere regioner i forening, som ifølge den indgåede aftale påhviler regionen.	-
3	Den del af lån optaget af interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber, anpartsselskaber, selvejende institutioner og lignende med regional deltagelse, som kan henføres til regionen.	-
4	Lån optaget af en privat eller selvejende institution, der efter aftale med regionen stiller pladser til rådighed med henblik på at løse opgaver efter lovgivningen. Lånet medregnes forholdsmæssigt i forhold til de pladser, der er til rådighed for regionen.	-
5	Lån, der ikke er omfattet af nr. 1-4, i det omfang regionen meddeler garanti for lånet, og lånet anvendes til finansiering af anlægsprojekter.	1.554
6	Indestående prioriteter, der overtages, og pantebreve, der udstedes til sælger i forbindelse med erhvervelse af fast ejendom.	-
7	Indgåelse af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., eller aftale om drift af institutioner, hvis værdi sammen med eventuelle sammenhørende aftaler overstiger tærskelværdien, jf. stk. 2 og 3.	19.200
8	Den del af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, indgået af interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber, anpartsselskaber, selvejende institutioner og lignende med regional deltagelse, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., hvis værdi sammen med eventuelle sammenhørende aftaler overstiger tærskelværdien, og som kan	-

	henføres til regionen.	
	Sum af lån m.v., der henregnes/henføres til regionens låntagning i 2011 (2)	849.314

2.1. Oplysninger om regional garantistillelse i 2011 efter § 2, stk. 1, nr. 5

Beskriv ganske kort i punktform, hvilke konkrete udgiftsområder og juridiske enheder uden for den regionale forvaltning, der har modtaget regional garanti i 2011:

Regionale garantier uden for den regionale forvaltning fordelt på udgiftsområde og juridisk enhed (N=5)		
Region	Udgiftsområde	Juridisk enhed
Region Nordjylland	Ingen	Ingen
Region Midtjylland	Ingen	Ingen
Region Syddanmark	Trafikområdet	Vestbanen A/S
	Sundhedsområdet	Hospice Sydfyn
Region Hovedstaden	Ingen	Ingen
Region Sjælland	Ingen	Ingen

Beregnet regional deponering i 2011 for lån og aftaler efter § 2 stk. 1, nr. 2-8, jf. § 5, stk. 1

§ 5, stk. 1:	SUM af regional deponering i 2011 for lån og aftaler	Beregnet nettodeponering i 2011 (samlet deponering i R2011 fratrukket samlet deponering i R2010 på fkt. 6.32.27, grp. 999)
		(hele 1.000 kr.)
	§ 5: De i § 2, stk. 1, nr. 2-8, nævnte lån og aftaler henregnes ikke til regionens låntagning, hvis regionen samtidig deponerer et beløb på en særskilt konto i et pengeinstitut eller deponerer obligationer med en tilsvarende kursværdi i et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller i KommuneKredit. (Vedrører ikke Kvalitetsfonden, dvs. de deponerede statslige tilskudsmidler.)	413.375

Regional lånepulje efter økonomiaftale for 2011 efter § 16, stk. 1:

§ 16, stk. 1:	Regional lånepulje for 2011	Lånepulje for 2011 (hele 1.000 kr.)
ØA for 2011	§ 16. Økonomi- og indenrigsministeren kan til brug for afgivelse af lånedispensationer for det enkelte regnskabsår fastsætte puljer til særlige formål med henblik på at afgrænse omfanget af lånedispensationer. Økonomi- og indenrigsministeren kan endvidere meddele generelle dispensationer.	350.000

3. Oplysninger om regionale restgarantisummer i 2011 samt eventualrettigheder og -forpligtelser for 2011

Det er fastsat i regionsloven, at:

Årsregnskabet skal, når det aflægges af forretningsudvalget til regionsrådet, indeholde en fortegnelse over regionens kautions og garantiforpligtelser.

I budget- og regnskabssystemet er oversigten benævnt som fortegnelsen over eventualrettigheder og -forpligtelser, herunder garantier.

Samlede regionale restgarantisummer ultimo regnskabsåret 2011	Restgarantisum i 2011 (1) (hele 1.000 kr.)
Restgarantier ultimo regnskabsåret 2011: Af fortegnelsen over garantier skal som minimum fremgå garantiens størrelse ultimo regnskabsåret, hvem der er långiver samt for hvem, der er afgivet garanti.	1.347.519

Om regionale eventualrettigheder og -forpligtelser for 2011	Beløb for 2011 (1) (hele 1.000 kr.)
<p>Eventualrettigheder for 2011:</p> <p>Ved <i>eventualrettigheder</i> forstås ydelser, som i realiteten må betragtes som drift- eller anlægstilskud, men hvor regionen har sikkerhed i form af pantebreve eller lignende, og/eller hvor regionen har ret til at få tilskuddet tilbagebetalt, hvis det formål, tilskuddet er ydet til, opgives inden for en given tid.</p> <p>Omfatter også andre forpligtelser og rettigheder, som eventuelt kan blive aktuelle, f.eks. i forbindelse med tilbagekøb eller tilbagefald af fast ejendom.</p>	123.816
<p>Eventualforpligtelser for 2011:</p> <p>Eventualforpligtelser adskiller sig fra hensatte forpligtelser ved, at de ikke kan opgøres med tilstrækkelig pålidelighed, og at det ikke er sandsynligt, at afviklingen vil medføre et træk på regionens økonomiske ressourcer.</p> <p>Endelig indgår væsentlige finansielle forpligtelser i forbindelse med lejeaftaler eller operationel leasing.</p>	914.228

4. Oplysninger om indtægter ved regional garantiprovision

I budget- og regnskabssystemet for kommuner anvendes for 2012 en ny funktion til registrering af kommunale indtægter i forbindelse med opkrævning af provision for afgivelse af *kommunale* garantistillelser.

Beskriv kort model eller praksis for beregning af opkrævning for provision før afgivelse af *regional* garanti:

Praksis for opkrævning af provision for regional garantistillelse (N=3)	
Region Nordjylland	Ingen praksis for opkrævning af garantiprovision
Region Midtjylland	-
Region Syddanmark	-
Region Hovedstaden	Ingen praksis for opkrævning af garantiprovision
Region Sjælland	Ingen praksis for opkrævning af garantiprovision

5. Eventuelle bemærkninger til skema eller låne- og deponeringsreglerne:

Anfør evt. korte bemærkninger til mulighed/adgang til overførsel af lånedispensationer fra tidligere år i forbindelse med flerårige anlægsinvesteringer samt forslag til forbedring/forenkling af ministeriets lånepuljeadministration:

Region	<i>Eventuelle bemærkninger til skema eller låne- og deponeringsreglerne</i>
Nordjylland	Det er i besvarelsen forudsat, at det er forskydningerne i 2011, der ønskes oplysninger på.
Midtjylland	-
Syddanmark	Restgarantien skal ses i sammenhæng med, at Region Syddanmark bl.a. arvede en række forpligtelser i forbindelse med EU-projekter. Garanterer for støttebeløb som er involveret i de pågældende programmer ift. EU. Det kunne være baggrunden for 616.717.000 kr. Det er 442 mio. kr. ud af det samlede beløb.
Hovedstaden	<p>1) Når der er meddelt en lånedispensation vil det være hensigtsmæssigt, at en uudnyttet dispensation for et givent år kan overføres til næste regnskabsår.</p> <p>2) Tidsfristerne for ansøgning og besvarelse af lånedispensationer vedr. refinansiering af afdrag kunne med fordel ændres til, at dispensationen er kendt inden godkendelse af årsbudgettet. I dag er tidsfrisen for ansøgning ultimo januar måned i budgetåret. Dette giver nogen budgetusikkerhed for indtægtssiden.</p> <p>3) I rapporten om regionernes gæld fra februar 2012 fremgår det, at der er stor forskel mellem de enkelte regioners afdragsprofiler. I den forbindelse kunne der ske en mere jævn afvikling af gælden, hvis løbetiden for afvikling af gælden ændres fra de nuværende 25 år til 30 år.</p> <p>4) Der er behov for nærmere præcisering og større fleksibilitet vedrørende lånoptagelse til finansiering af kvalitetsfundsprojekterne.</p>
Sjælland	<p>Region Sjælland ønsker gerne en øget fleksibilitet i relation til overførselsadgang af uforbrugte lånerammer til følgende år, især for låneadgang, der aftales i en (årsrelateret) økonomiaftale mellem regeringen og Danske Regioner.</p> <p>Ligeledes vil der opstå behov for en vis fleksibilitet i forhold til tidspunkt for låneoptagelse til delvis finansiering af kvalitetsfundsbyggeri (sygehusbyggeri, der forudsætningsvis kan lånefinansieres med 12,5 pct. af de afholdte anlægsudgifter).</p> <p>Endelig foreslås, at reglerne omkring deponering i forbindelse med OPP projekter lempes væsentligt - evt. optages direkte i bekendtgørelsens § 1, stk. 2 om automatisk låneadgang.</p> <p>Afslutningsvis vil Region Sjælland gerne pege på det uheldige i, at regionerne omfattes af regler om maksimale anlægsinvesteringer, hvilket kan forhindre gennemførelsen af anlægsinvesteringer - herunder også vedr. formål, der kan lånefinansieres efter de nuværende regler - der har en positiv business case.</p>

www.oim.dk