



Arkivnr: 2015/12714-3

Saksbehandlar: Ronny Skaar

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for kultur, idrett og regional utvikling		16.02.2016
Fylkesutvalet		24.02.2016
Fylkestinget		08.03.2016

Vurdering av ordninga med 3-årig fylkeskommunal driftstøtte

Samandrag

I protokoll frå møte 19. januar 2016 i Utval for kultur, idrett og regional utvikling er følgjande teke inn under PS 21/16 Ymse:

Utvalseiar Beate Husa (Krf) bad om å få lagt fram sak om følgjande:

"Eg ber om at utval for kultur, idrett og regional utvikling får til handsaming ei sak der endring frå treårig til eittårig tilskot av driftsmidlar på kulturmidlar vert utgreidd."

Det er eit lovkrav at fylkestinget kvart år skal vedta årsbudsjett for neste kalenderår. Likeeins vil endringar i dei økonomiske râmene kunna medføra endringar i driftstilskota. Det same kan i prinsippet politiske omprioriteringar. Det kan såleis innvendast at dette i røynda betyr at det faktisk ikkje er løyvd driftsstøtte for tre år, eller at det heller ikkje er høve til dette. Likevel vil offentlegheita og kultur- og idrettsverksemdene oppfatta det slik.

Vedtak av årsbudsjett er eit av dei viktigaste politiske verktøya i fylkespolitikken. Fylkesrådmannen ser det som uheldig at dei mange kulturverksemdene som mottar driftsstøtte frå Hordaland fylkeskommune, ikkje årleg kan fremma sine søknader og vera del av dei samla vurderingane. Sjølv om ein på den eine sida kan leggja vekt på føremonane ved å sleppa å søkja, kan ein på den andre sida seia at kulturverksemdene heller er avskorne frå å gje innspel fylkespolitikken og dei politiske vurderingane som skal gjerast i budsjettarbeidet, der driftsstøtte til kultur- og idrettslivet er eit sentralt spørsmål.

Forslag til vedtak

1. Fylkestinget vedtek at driftsstøtte til kultur- og idrettsverksemder over kulturbudsjettet, vert tildelt etter ei ordning med krav til årleg omsøkjing, og ber fylkesrådmannen leggja til rette for dette.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Per Morten Ekerhovd
konst. fylkesdirektør kultur og idrett

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 04.02.2016

Fylkestinget vedtok i møte 10.12.2014 sak 84/2014 Ny regional kulturplan for Hordaland 2015 – 2025, m.a.:

4. Fylkestinget innfører ordning med 3-årig fylkeskommunal driftstøtte, med oppstart frå og med 2016. Ordninga er ei prøveordning som skal evaluerast i 2018.

Vedtaket er ikkje grunngeve, og har tidlegare ikkje vore utgreidd av fylkesrådmannen. Det er, slik fylkesrådmannen ser det, knytt ei rekkje problemstillingar til vedtaket, både praktisk, forvaltningsetisk og rettsleg.

Rettslege omsyn

Etter kommunelova § 44 er fylkestinget pålagt å vedta ein rullerande økonomiplan ein gong i året som minimum skal omfatte dei neste fire åra. Det følgjer vidare av kommuneloven § 45 at fylkestinget innan utgangen av kvart år skal vedta budsjett for neste kalenderår. Kommuneloven sitt system er basert på årsbudsjett. Årsbudsjettet er ein rettsleg bindande plan for fylkeskommunen sine inntekter i budsjettåret og bruken av desse, og har dekning i økonomiplanen. Det vedtekte budsjettet heimlar alle utbetalingar frå fylkeskommunen som ein ikkje er elles rettsleg forplikta til å gjera, og det skal omfatta samtlige inntekter og utgifter som fylkeskommunen kan forventa i budsjettåret, jfr kommunelova § 46 nr 3.

Årsbudsjettet er bindande for fylkeskommunen sin administrasjon og underordna organ.

Det framgår av kommunelova § 45 nr 1 at fylkestinget er pliktig å vedta budsjett «for det kommande kalenderår».

Årsbudsjettet skal vera basert på eit driftsresultat som *"minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetningar"*. I kommunelova, slik den ble vedtatt i 1992, var det teke inn ein regel (§ 48) om at det i årsbudsjettet kunne settast av *"midler til bruk i senere budsjettår"*. Dette krov budsjettmessig inntektsdekning for denne avsettinga i kommande årsbudsjett fordi det jo er neste års inntekter som vert disponert – ikkje etterfølgjande års inntekter. Slik regelen opphavleg vart utforma medførte den ingen rettsleg binding med omsyn til seinare bruk av slike avsetningar. Etterfølgjande fylkesting kunne såleis vedta annleis bruk av tidlegare avsetningar til andre føremål enn det avsettinga opphavleg var tiltenkt. Dette går fram av Bernt og Overå; Kommuneloven med kommentarer (2011) s 407;

"Kommunestyreloven § 59 nr 6 og fylkeskommuneloven § 61 nr 4 ga adgang til slik binding, og krevde statlig godkjenning hvis avsatte midler skulle brukes til et annet formål enn det angitte. I 1992 ble imidlertid lovgiver stående ved at selv om det kan anføres gode argumenter for en slik adgang for kommunestyre eller fylkesting til "binde seg til masten", så må hensynet til handlefriheten for det til enhver tid eksisterende politiske flertall veie tyngst"

Kommunelova § 46 nr 6 gjev grunnlag for å gjera avsetningar både til kapitalformål og til dekking av framtidige utgifter.

Det følgjer av kommuneloven sitt system at fylkestinget skal foreta ei samla vurdering av inntekter og utgifter i kommande kalenderår. Vedtak som påfører fylkeskommunen utgifter må derfor ha budsjettmessig dekning innanfor vedtatt årsbudsjett. Dersom det til dømes i 2016 treffes vedtak som forpliktar fylkeskommunen til å utbetale eit driftstilskot i 2018, vil ikkje vedtaket ha dekning i eit vedtekte årsbudsjett. Årsbudsjettet for 2018 kan først handsamast og vedtakast når det ligg føre eit samla oversyn over fylkeskommunen sine sannsynlege inntekter og utgifter for dette kalenderåret.

Eit vedtak med verknad utover den ordinære budsjetterminen, medfører i prinsippet at eitt fylkesting ved bruk av løyvingmynde disponerer over midlar som eit seinare fylkesting må skaffa inndekning for.

Slik disponering skjer til dømes når fylkestinget treff vedtak som krev inngåing av langsiktige leigeforhold, tilsetningar, låneopptak eller andre kontraktstilhøve. Dette er pliktar som fylkeskommunen, av praktiske og dels lovmessige grunner, må ta på seg for å kunna utføra sine oppgåver.

På kva konkrete område fylkeskommunen kan binda seg opp i rettsleg forpliktande avtalar - og kor omfattande dette høvet er – er ikkje klart definert, men ein bør leggja til grunn at eitkvart fylkesting må kunna stå fritt til å prioritera tiltak med størst mogleg velferdsgevinst innanfor tilgjengelege inntektsrårer i arbeidet med årsbudsjett. Dette for å gje rom for politiske prioriteringar og for å unngå å måtte redusere tenestetilbodet.

Justisdepartementet si lovavdeling har i ein uttale lagt til grunn følgjande om Stortinget sitt høve til å treffa fleirårige budsjettvedtak;

(i) Det er ikke noe til hinder for å treffe vedtak som bare er ment som en politisk forpliktelse for kommende ting. Bevilgningsvedtaket vil da ikke gi administrasjonen grunnlag for å disponere midlene gjennom tildelinger eller avtaler med private parter

(ii) Det er ikke noe til hinder for å gjøre flerårige budsjettvedtak forutsatt at dette ikke avskjærer et senere (stor-)ting fra å omgjøre et tidligere bevilgningsvedtak. Et flerårig budsjettvedtak vil derfor ikke tvinge et senere (stor-)ting til en bestemt inndekning, idet det kan velge å omgjøre bevilgningsvedtaket når dette enda ikke er brukt til å skape forpliktelser for private.

(iii) Det er antatt at Stortinget også kan samtykke til at staten påføres forpliktelser som vil medføre utbetalinger i senere budsjetterminer. Det er derfor vanskelig å se at Stortinget skulle være avskåret fra å foreta flerårige bevilgningsvedtak i samme omfang. Denne adgang er begrunnet i praktiske behov. Det er generelt antatt at slike praktiske behov lettest kan begrunnes på overordnet virksomhets- og prosjektnivå og at det er minde aktuelt på kapittel- eller postnivå.

Fylkesrådmannen har etter råd frå Advokatfirmaet Thommessen, utifrå dette lagt til grunn at fylkestinget sitt budsjettvedtak formaliserast og følgjast opp innanfor desse rårerene, med slike premiss:

1. For å unngå at fleirårige budsjettvedtak skal koma i konflikt med kommuneloven sin grunnleggjande føresetnad om årsbudsjettering, er det i tildelingsbrevane teke atterhald om framtidig budsjettinndekning. Dette medfører at framtidige fylkesting vil ha politisk, formell og rettsleg handlefridom til å gjera omprioriteringar utan at private partar sine rettar vil vere til hinder for dette dersom rammevilkåra skulle bli vesentleg endra.
2. Budsjettvedtaket skal innarbeidast i det einssilde budsjettåret. På disponeringstidspunktet skal derfor utbetalingane ha dekning i vedteke og gjeldande årsbudsjett.

Forvaltningsetiske omsyn

Norsk forvaltningsrett er fundamentert på grunnleggjande prinsipp som likebehandling, transparens og offentlegheit, føreseielegheit, saklegheit og kontrollerbarheit. Offentlegheita skal ha lik tilgang til informasjon og ha likt høve til å fremma saka si for fylkestinget. Når det gjeld tilskot, er det eit grunnleggjande premiss at alle søknader skal vektas opp mot kvarandre og vurderast i forhold til samla søkjarmasse.

Eit grunnleggjande krav til forvaltninga er at den skal ta avgjerder på grunnlag av ei forsvarleg sakshandsaming. Dette kravet blir rekna som ein ulovfesta rettsregel som supplerer dei lovfesta krava til sakshandsaminga som går fram av forvaltningslova. Forsvarleg sakshandsaming inneber at det organet som skal ta ei avgjerd, har eit forsvarleg grunnlag for å ta si avgjerd. Handsaminga av søknader, og dei vurderingar som blir gjort, må difor vere basert på saklegheit (saklegheitsprinsippet), og at vurderingane er moglege å etterprøve. Dette inneber mellom anna at tildeling av tilskot må vere baserte på fastsette tildelingskriterium (regionale kulturføremål) og opne fristar, samt at det ikkje skal vere usakleg forskjellsbehandling.

Når vesentlige delar av kulturmidlane er bundne opp gjennom fleirårige budsjettvedtak, medfører dette trong for klare reglar for disponering av eventuelle nye og «frie» midlar i 3-årsperioden.

Bruk av 3-årige budsjetttilskot medfører at det ikkje vert føreteke årlege vurderingar. Krava nemnd ovanfor tilseiar såleis at Hordaland fylkeskommune ikkje kan ta imot budsjettsøknader innanfor treårsperioden, fordi dette krev ei ope, kjend ordning for alle søkjarar. Innanfor treårsperioden bør såleis fylkestinget, av omsyn til god forvaltningsskikk, avstå frå å tildela driftsstøtte til nye partar, eller å gjera vesentlege endringar.

Konsekvensar for kulturlivet

Kulturverksemdar som ønskjer driftsstønad frå Hordaland fylkeskommune, vil ved ei treårig ordning, berre kunne søkja kvart tredje år.

Likevel er det slik at også i kulturverksemdene arbeidast det ut frå eit årssystem med årsbudsjett, årsmeldingar og årsrekneskap. Verksemdene har også krav om årleg rapportering av mange slag, til dømes til statlege organ, og også til fylkeskommunen.

Stat, statlege organ og kommunar har også årlege fristar for søknad om driftsstøtte, slik at dei fleste verksemdar framleis må utarbeida slike søknader til desse. Likeeins vil søknad om treårig driftsstøtte binda opp prioriteringar for dei neste tre åra, og såleis gje noko mindre fleksibilitet enn om ein må søkja kvart år.

Føreseielegheit

Kulturverksemdar som får driftsstøtte frå stat, fylkeskommunar og kommunar har generelt god føreseielegheit for tilskot i komande år. Det er endringar i dei økonomiske råmane som er den største faktoren for uvisse. Dette gjeld uavhengig av om tilskotet løyvast kvart år, eller kvart tredje år.

Ei gjennomgang av budsjettet til til dømes Kulturdepartementet eller Hordaland fylkeskommune vil syne at det gjennom åra har vore særst stor grad av føreseielegheit knytt til tildeling av driftsstøtte.

Endring tilbake til årleg søknadshandsaming

Som hovudregel har Hordaland fylkeskommune hatt årleg frist for søknad om driftsstøtte kring 1. april. Etter at ordninga med treårig driftsstøtte vart innført er kulturlivet gjennom brev primo 2015 orientert om at det skulle søkjast for perioden 2016 til og med 2018. Neste søknadsfrist vert såleis etter planen 1. april 2018 for perioden 2019 til og med 2021.

Dersom fylkestinget vedtek å gå attende til årlege budsjettsøknader, meiner fylkesrådmannen at det vil vera forsvarleg å sette fristen til 16. mai 2016 for søknad om driftsstøtte i 2017.

Konklusjon

Fylkesrådmannen har forståing for at fylkestinget ønskjer å gje kulturlivet føreseielegheit gjennom tildeling av treårig driftsstøtte.

Likevel ser vi at slik tildeling medfører er problematisk.

Det er eit lovkrav at fylkestinget kvart år skal vedta årsbudsjett for neste kalenderår. Likeeins vil endringar i dei økonomiske råmene kunna medføra endringar i driftstilskota. Det same kan i prinsippet politiske omprioriteringar. Det kan såleis innvendast at dette i røynda betyr at det faktisk ikkje er løyvd driftsstøtte for tre år, eller at det heller ikkje er høve til dette. Likevel vil offentlegheita og, ikkje minst, kultur- og idrettsverksemdene oppfatta det slik.

Vedtak av årsbudsjett er eit av dei viktigaste politiske verktya i fylkespolitikken. Fylkesrådmannen ser det som uheldig at dei mange kulturverksemdene som mottar driftsstøtte frå Hordaland fylkeskommune, ikkje årleg kan fremma sine søknader og vera del av dei samla vurderingane. Sjølv om ein på den eine sida kan leggja vekt på føremonane ved å sleppa å søkja, kan ein på den andre sida seia at kulturverksemdene heller er avskorne frå å gje innspel fylkespolitikken og dei politiske vurderingane som skal gjerast i budsjettarbeidet, der driftsstøtte til kultur- og idrettslivet er eit sentralt spørsmål.

Det forvaltningsrettslege omsynet til mellom anna å unngå usakleg forskjellsbehandling og krav til heilskapleg vurdering gjer det vidare særst vanskeleg for Hordaland fylkeskommune å tildela driftsstøtte til nye einskildverksemdar midt i treårsperioden, fordi dette vil vera utanfor søknadsfrist. Dette gjer Hordaland fylkeskommune lite fleksibel i høve nye utfordringar innanfor kultur- og idrettsfeltet.

Når det gjeld føreseielegheit ser vi at det gjennom åra har vore stor føreseielegheit for kultur- og idrettsverksemdar som har fått tildelt driftsstøtte over Hordaland fylkeskommune sitt budsjett. Dette gjeld og tildeling av driftsstøtte over til dømes Statsbudsjettet. Uansett er det dei økonomiske rāmene som er avgjerande, og desse må vurderast kvart år i budsjettarbeidet. Dette gjeld og for treårig ordning. I tillegg er det og rom for endringar i politiske prioriteringar.

Også for fylkestinget sitt samla politiske arbeid er det ein føremon at også kultur- og idrettspolitikken inngår når budsjettet skal utarbeidast. Treårig driftsstøtte kan i praksis medføre at kulturpolitikken fell ut av fylkestinget sitt fokus i to av tre år.

Grunnleggande sett er budsjettvedtaket i fylkestinget blant dei viktigaste politiske vedtaka som fattast, og budsjettprosessen inneber eit fundament i det demokratiske arbeidet fylkestinget er sett til å gjere. Alle forvaltningsorgan og alle verksemdar i Noreg opererer med årlege budsjett. Alle rapporteringsrutinar i samfunnet er og innretta etter dette, også dei som gjeld for kulturlivet. Kulturlivet vil framleis måtte søke stat og kommune årleg, og foreta alle sine rapporteringar årleg.

For Hordaland fylkeskommune er det viktig å kunna medverka kulturpolitisk med eit fundament av solid fagleg innsyn i drifta og utviklinga av kultur- og idrettslivet i fylket. Gjennom søknadene vi mottek får vi nettopp eit slikt fagleg innsyn. Dette er og medverkande til at fylkesrådmannen meiner at desse søknadene bør koma årleg til Hordaland fylkeskommune.

Fylkesrådmannen vil på dette grunnlaget tilrå at driftsstøtte til kultur- og idrettsverksemdar over kulturbudsjettet, vert tildelt etter ei ordning med krav til årlege søknader.