

# NOTAT

Til Hordaland fylkeskommune

Fra Advokat (H) Svein Aage Valen

Dato 16. februar 2015

Ansvarlig advokat: Svein Aage Valen

## **VEDTAK OM INNFORING AV ORDNING MED 3-ÅRIG FYLKESKOMMUNAL DRIFTSSTØTTE. VEDTAKETS FORHOLD TIL KOMMUNELOVENS KAP 8**

### **1 INNLEDNING**

Jeg viser til telefonsamtale med Seksjonsleder/Utviklingssjef Ronny Skaar i Kultur- og idrettsavdelingen den 30. januar 2015.

Den 10. desember 2014 vedtok fylkestinget å innføre en ordning med 3-årig fylkeskommunal driftsstøtte med oppstart fra og med 2016 (sak 83/2014). Ordningen ble vedtatt som en prøveordning som skal evalueres i 2018.

Forslaget om å innføre en prøveordning med 3-årig driftsstøtte ble fremmet og vedtatt under den politiske behandlingen av sak "Kultur – regional kulturplan for Hordaland 2015-2025". Av denne grunn foreligger det ikke noen skriftlig innstilling eller begrunnelse for forslaget fra fylkeskommunens administrasjon.

Vi er anmodet om å foreta en vurdering av hvorvidt fylkestingets vedtak om å beslutte 3-årig driftsstøtte reiser problemstillinger i forhold til gjeldende lov- og forskriftsregulering for så vidt gjelder økonomiforvaltningen i fylkeskommunen. Det er mao tale om en bevilgning som omfatter flere fremtidige inntektsår.

Vi har bare hatt tilgjengelig en utskrift fra møteprotokollen fra fylkestingets vedtak hvor det aktuelle forslag til tillegg fremkommer. Vår vurdering vil derfor i første omgang måtte ha en overordnet og prinsipiell tilnærming.

Slik vi oppfatter vedtaket innebærer det at fylkestinget under budsjettbehandlingen for 2016 skal treffe vedtak om driftsstøtte til utvalgte institusjoner og organisasjoner m.v. for de kommende 3 år. Formålet antas å være at de aktuelle institusjoner skal gis en større grad av økonomisk forutsigbarhet og at de skal gis grunnlag for mer langsiktig planlegging.

### **2 KOMMUNELOVENS KAP 8**

#### **2.1 Kort om kommunelovens system**

Kommunelovens bestemmelser gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet, jfr § 2. Etter kommunelovens § 44 er fylkestinget pålagt å vedta en rullerende økonomiplan en gang i året som minimum skal omfatte de neste fire år. Det følger videre av kommunelovens § 45 at fylkestinget innen årets utgang skal vedta budsjett for kommende kalenderår. Årsbudsjettet er en bindende plan for fylkeskommunens inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse inntekter.

Økonomiplanen er rettslig bindende for fylkestinget i den forstand at årsbudsjettet må ha dekning i den rullerende økonomiplanen. Den praktiske konsekvens er imidlertid at fylkestinget eventuelt må vedta samtidig endring i den rullerende økonomiplanen dersom det oppstår spørsmål om å vedta et årsbudsjett som overstiger rammene i økonomiplanen.

Ovennevnte innebærer at den rullerende økonomiplanen kan endres og fravikes så langt det til enhver tid sittende fylkesting måtte ønske dette i forbindelse med årlige budsjettvedtak. En langsiktig økonomiplan etablerer derfor ikke forpliktelser i forhold til tredjeparter og den er heller ikke en ufravikelig rettslig forpliktelse overfor samme – eller etterfølgende – fylkesting. Formålet med langsiktige økonomiplaner er å sikre en mer langsiktig økonomisk planlegging. Økonomiplanen representerer imidlertid ikke en rettslig forpliktende disponering av fylkeskommunens inntekter i planperioden.

## 2.2 Årsbudsjett

Kommunelovens pålegger fylkestinget å utarbeide årsbudsjett som er en rettslig bindende plan for kommende års inntekter og anvendelsen av disse inntekter, jfr kommunelovens § 45. Det tilligger fylkestinget å vedta årlig budsjett. Vedtatt budsjett danner hjemmelsgrunnlag for alle utbetalinger fra fylkeskommunen som man ikke er rettslig forpliktet til å foreta (dvs utbetalinger man er forpliktet til å foreta uavhengig av budsjettdekning). Årsbudsjettet skal være realistisk og det skal omfatte samtlige inntekter og utgifter som fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret, jfr kommunelovens § 46 nr 3. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.

Årsbudsjettet er bindende for fylkeskommunens administrasjon og underordnede organ. Fylkesrådmannen plikter å orientere fylkestinget dersom det inntreffer endringer i de forutsetninger som årsbudsjettet bygger på i den utstrekning dette kan få betydning for budsjettdekningen, jfr kommunelovens § 47 nr 2.

## 2.3 Disponeringer med effekt utover kommende årsbudsjett

Kommunelovens system er som det fremgår av punkt 2.2 basert på årsbudsjett. Det fremgår av kommunelovens § 45 nr 1 at fylkestinget er pliktig å vedta budsjett "for det kommende kalenderår" (min understrekning).

Årsbudsjettet skal som det fremgår av kommunelovens § 46 nr 6 være basert på et driftsresultat som "minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger". I kommuneloven, slik den ble vedtatt i 1992, var det inntatt en bestemmelse (§ 48) som fastsatte at det i årsbudsjettet kunne avsettes "midler til bruk i senere budsjettår". En slik avsetning betyr imidlertid at det er nødvendig å ha budsjettmessig inntektsdekning for denne avsetningen i kommende årsbudsjett. Det er neste års inntekter som disponeres – ikke etterfølgende års inntekter. Slik bestemmelsen opprinnelig ble utformet innebar den ingen rettslige bindinger med hensyn til senere bruk av slike avsetninger. Etterfølgende fylkesting kunne således ha en annen oppfatning av disponeringen og beslutte anvendelse av tidligere avsetninger til andre formål enn det avsetningen opprinnelig var tiltenkt. Som det fremgår 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"*

Det legges til grunn at kommunelovens § 46 nr 6 gir grunnlag for å foreta avsetninger både til kapitalformål og til dekning av fremtidige utgifter. Kravet om at regnskapet skal føres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk (jfr § 48 nr 2) innebærer imidlertid at det nok finnes en ytre grense for hvilke – og hvor omfattende – avsetninger som kan foretas, men det er ikke foranledning til å problematisere dette i denne sammenheng.

#### **2.4 Vedtak som innebærer disponeringer av inntekter utover kommende årsbudsjett**

Det følger av kommunelovens system at fylkestinget skal foreta en samlet vurdering av inntekter og utgifter i kommende kalenderår. Vedtak som påfører fylkeskommunen utgifter må derfor ha budsjettmessig dekning innenfor vedtatt årsbudsjett. Dersom det f.eks i 2016 treffes vedtak som forplikter fylkeskommunen til å utbetale et driftstilskudd i 2018, så vil ikke vedtaket ha dekning i noe vedtatt årsbudsjett. Årsbudsjettet for 2018 kan først behandles og vedtas når det foreligger en samlet oversikt over fylkeskommunens sannsynlige inntekter og utgifter for dette kalenderåret.

For fullstendighetens skyld skal bemerkes at det finnes enkelte unntak fra ovennevnte utgangspunkt. En fylkeskommune kan bl.a foreta låneopptak som innebærer man de facto disponerer fremtidige inntekter til løpende rente- og avdragsbetaling (dvs utover vedtatt årsbudsjett og eventuelt også på lengre sikt enn det som dekkes av rullerende økonomiplan). Det er imidlertid strenge krav til hva en fylkeskommune kan finansiere med låneopptak (hovedsakelig investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler). Avdragsbetalingen må dessuten legges slik opp at gjenstående løpetid for fylkeskommunens gjeldsbyrde ikke må overstige den veide levetiden for fylkeskommunens anleggsmidler ved siste årsskifte. Det er ikke foranledning til å komme nærmere inn på disse reglene.

Slik vi oppfatter fylkestingets vedtak i sak 84/2014 innebærer det en forutsetning om at det treffes vedtak om bindende tildeling av f.eks driftstilskudd for de kommende 3 år basert på den forutsetning at tilskuddet det enkelte år skal disponeres fra fylkeskommunens inntekter de respektive tilskuddsår. Dette vil etter vår oppfatning ikke være i overensstemmelse med kravene i kommunelovens kap 8 (§§ 45-47).

### **3 OPPSUMMERING**

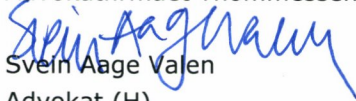
Alle fylkeskommunale vedtak som innebærer økonomiske forpliktelser for fylkeskommunen må ha dekning i vedtatt årsbudsjett. Kommunelovens system innebærer årlig budsjettering og årlig disponering av fylkeskommunens inntekter.

Langsiktig planlegging skjer gjennom flerårige (minst 4-årige) økonomiplaner. Det til enhver tid sittende politiske flertall vil imidlertid kunne vedta endringer i rullerende økonomiplan og denne representerer ingen rettslig begrensning i fylkestingets handlefrihet.

Økonomiske disponeringer med virkning for fremtidige kalenderår kan skje gjennom regnskapsmessige avsetninger. En slik avsetning innebærer imidlertid at inntektene i kommende budsjettår eventuelt disponeres i senere år. Dette er noe annet enn å vedta at senere inntekter (inntekter etter kommende budsjettår) disponeres. En eventuell avsetning etablerer ingen rettslig forpliktelse verken i forhold til tredjepart eller i forhold til senere fylkesting.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Thommessen AS

  
Svein Aage Valen  
Advokat (H)