

Vest-Agder fylkesrevisjon
Serviceboks 517
Osnes, Terje
4605 KRISTIANSAND S

Deres ref

Vår ref
06/1998-2 BED

Dato
01.09.2006

Årsbudsjettet - delegasjon og fordelingsfullmakt

Vi viser til henvendelse av 11. august 2006 med spørsmål om forståelsen av budsjettforskriften for kommuner og fylkeskommuner.

Det første spørsmålet er om administrasjonssjefen kan ha fordelingsfullmakt når fylkestinget vedtar et årsbudsjett på rammenivå. Budsjettforskriften § 4 tredje ledd angir at fylkestinget, innenfor de bevilgninger som er fastsatt i årsbudsjettet, kan tildele underordnede kollegiale organer myndighet til å foreta en videre fordeling av bevilgningene. Forskriften angir ikke eksplisitt at tilsvarende myndighet kan tildeles administrasjonssjefen. Dette må likevel ikke tolkes som at administrasjonssjefen ikke kan tildeles myndighet til å foreta fordeling av rammebevilgninger.

Gjeldende regelverk må forstås slik at fylkestinget har utstrakt adgang til å delegere budsjettkompetanse (fordelingsfullmakt og disponeringsfullmakt) til underordnede organer, herunder administrasjonssjefen. Adgangen til å delegere gjelder ikke myndigheten til å vedta årsbudsjettet (bevilgningskompetansen).

Ved rammestyring vil det være nødvendig å foreta en nærmere fordeling av fylkestingets bevilgninger, som skal legge grunnlag for administrasjonens disponering av midlene. Denne fordelingen vil kunne inkludere underordnede kollegiale organer. Budsjettforskriften § 4 tredje ledd må forstås som en presisering av at fylkestinget kan legge til rette for politisk styring på et lavere nivå innenfor et rammestyringssystem.

En annen problemstilling som tas opp i tilknytning til dette er at fylkestinget ønsker å vedta årsbudsjettet på rammenivå, men samtidig foreta den første fordelingen av rammene, og dessuten delegere til underordnet kollegialt organ myndighet til å foreta endringer i fylkestingets fordeling. Vi mener det er nærliggende å oppfatte fylkestingets vedtak om fordeling av rammene som fylkeskommunens årsbudsjett, og endringer i årsbudsjettet kan ikke delegeres av fylkestinget. Dette må også ses i sammenheng med den alminnelige delegasjonslære.

Grunnleggende sett er delegasjon å tildele den myndighet man selv har til et organ man har organisasjons- og instruksjonsmyndighet over. Det delegerende organ kan samtidig gi instruks om hvordan myndigheten skal utøves, og kan når som helst trekke myndigheten tilbake. At man har delegert sin myndighet betyr ikke at man har gitt fra seg myndigheten, og det delegerende organ kan fortsatt gripe inn og utøve den myndighet det har delegert fra seg. I den alminnelige delegasjonslæren er det likevel slik at det delegerende organ normalt vil og bør være svært tilbakeholden med å utøve den myndighet som er delegert.

Forholdet mellom overordnet organ, her fylkestinget, og underordnet organ, er normalt slik at overordnet organ har den kontrollerende funksjon i forhold til hvordan delegert myndighet, som i utgangspunktet ligger til overordnet organ, utøves av underordnet organ. Dersom fylkestinget vedtar den første fordelingen av årsbudsjettet og samtidig delegerer myndigheten til underordnet kollegialt organ, framstår forholdet mellom overordnet og underordnet organ slik at det er underordnet organ som utøver en kontrollerende funksjon overfor overordnet organ. Dette stiller vi oss noe undrende til.

Dette tilsier etter vår vurdering at fylkestinget ikke vedtar den nærmere fordelingen av årsbudsjettet, men delegerer fordelingsfullmakten til underordnet kollegialt organ. Fylkestinget kan imidlertid i sitt delegasjonsvedtak gi overordnede retningslinjer og instruks for hvordan fordelingsfullmakten skal utøves.

Vi kan ikke se at det er hindre for at administrasjonssjefens forslag om fordeling til underordnet kollegialt organ forelegges fylkestinget til orientering i forbindelse med behandlingen av årsbudsjettet.

Dersom fylkestinget i årsbudsjettet angir et eget rammeområde (eksempelvis fellesposter) hvis bevilgning senere skal fordeles på andre rammeområder, vil fordelingen innebære at øvrige bevilgningsrammer i årsbudsjettet økes. Vi legger imidlertid til grunn at slik fordelingsfullmakt kan delegeres til underordnet organ uten å komme i konflikt med at bevilgningskompetansen ikke kan delegeres, slik at det blir anledning til å videreføre den praksis som forskriftene av 1993 åpnet for. Det forutsettes at fylkestinget har angitt mål og premisser knyttet til bruken av bevilgningen, jf. budsjettforskriften § 6 andre ledd.

Videre stilles det spørsmål om fremstilling av vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og fordeling av årsbudsjett. Vedtak om årsbudsjett og økonomiplan kan fremstilles som ett samlet dokument, men vedtak om fordeling regnes ikke som en del av årsbudsjettet og skal ikke inkluderes i årsbudsjettdokumentet. Vi ser det likevel slik at reglene ikke er til hinder for at ulike dokumenter kan presenteres i ett samlet større dokument, forutsatt at de ulike dokumentene tydelig presenteres som flere atskilte dokumenter og på en slik måte at fylkestingets mål og prioriteringer kommer klart frem.

Med hilsen

Thor Bernstrøm e.f.
avdelingsdirektør

Bent Devik
rådgiver

Kopi til:
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring
Norges Kommunerevisorforbund
Vest-Agder fylkeskommune