



Arkivnr: 2014/12635-1

Saksbehandlar: Karl Viken

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Opplærings- og helseutvalet		08.04.2014
Fylkesutvalet		23.04.2014

Nye retningslinjer for avsetjing til frie fond ved dei vidaregåande skulane og Manger folkehøgskule.

Fylkesrådmannen viser til handsaming og vedtak i fylkestinget 10.12.13, sak nr. 62/13;

Vedtak: 'Noen skoler har, på ulike måter, klart å bygge seg opp fond. Noen midler kommer fra skolenes eksterne kursvirksomhet, andre fra overskudd på ordinær drift. Koalisjonen mener dette må vurderes i egen sak før vedtak om fondsmidlene treffes. Vi tar derfor ut fylkesrådmannens forslag om å trekke inn 10 mill. kr fra de vidaregåande skolenes fond i 2014, og ber om at dette blir tatt opp i en egen sak i opplærings- og helseutvalget og fylkesutvalget, hvor prinsipper for fondsbruk på skolene blir tatt særlig opp. Her bør også organiseringen av den eksterne kursvirksomheten vurderes nærmere, og sees opp mot f.eks. Rogalandsmodellen for organisering av de vidaregåande skolenes oppdragsvirksomhet.'

Samandrag

I denne saka vert det gjort framlegg om nye retningslinjer for dei vidaregåande skulane og Manger folkehøgskule si avsetjing til disponible fond. Organisering av skulane si oppdragsverksemd kjem fylkesrådmannen attende til i eiga sak.

Det er stor merksemd rundt dei disponible fonda til dei vidaregåande skulane. Fylkesrådmannen meiner at dagens ordning i hovudsak fungerer godt, men at det er trong for å innføra nokre retningslinjer. Framlegg til endringar er meint å stramme inn praksisen for fondsavsetjingar noko. Dette kan gjerast utan at incentiva bak ordninga fell vekk. Grensa for maksimalt disponibelt fond vert sett ved 5% av netto årsbudsjett for den einskilde skule; alternativt 0,75 ‰ av totalt årsbudsjett for alle skulane.

Forslag til innstilling

Det vert oppretta nye retningslinjer for avsetjing til frie fond for dei vidaregåande skulane og Manger folkehøgskule som skissert i saka. Retningslinjene trår i kraft frå og med 01.01.2015 (ved årsoppgjeret for 2014).

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 18.03.2014**Fylkesrådmannen viser til handsaming og vedtak i fylkestinget 10.12.13, sak nr. 62/13;**

«Noen skoler har, på ulike måter, klart å bygge seg opp fond. Noen midler kommer fra skolenes eksterne kursvirksomhet, andre fra overskudd på ordinær drift. Koalisjonen mener dette må vurderes i egen sak før vedtak om fondsmidlene treffes. Vi tar derfor ut fylkesrådmannens forslag om å trekke inn 10 mill. kr fra de videregående skolenes fond i 2014, og ber om at dette blir tatt opp i en egen sak i opplærings- og helseutvalget og fylkesutvalget, hvor prinsipper for fondsbruk på skolene blir tatt særlig opp. Her bør også organiseringen av den eksterne kursvirksomheten vurderes nærmere, og sees opp mot f.eks. Rogalandsmodellen for organisering av de videregående skolenes oppdragsvirksomhet».

I denne saka vert det gjort framlegg om nye retningslinjer for dei vidaregåande skulane si avsetjing til disponible fond. Ulike sider ved denne endringa vert gjennomgått. Organisering av skulane si oppdragsverksemd kjem fylkesrådmannen attende til i eiga sak.

Noverande ordning

Ordninga med avsetjing til frie fond er eit viktig element i økonomiforvaltninga ved skulane i fylkeskommunen. Ordninga sikrar at dei einskilde vidaregåande skulane og Manger folkehøgskule beheld overskot som dei klarar å opparbeida seg. På andre sida må eit eventuelt underskot i årsrekneskapen betalast attende i løpet av to år.

Overføring til og frå skulane sine fondskonti vert utført i samband med årsavslutninga av rekneskapen. Ein gitt skule med positivt årsresultat får overført overskotet til skulen sin fondskonto i fylkeskommunen sin balanse. Overskot vert også brukt til å sletta eventuelle underskot som er opparbeidd eitt eller to år tilbake i tid.

Døme:

Årsresultat 2013/ Overskot	1,5 mill.
Samla underskot 2011 og 2012	1,1 mill.
Overføring til skulen sitt frie fond	0,4 mill.

I dømet over har skulen overskot i årsrekneskapen for 2013 på 1,5 mill. Dette overskotet vert fyrst nytta til å slette gjeld frå 2011 og 2012 på 1,1 mill. Dei resterande kr 400 000 vert overført til skulen sin fondskonto.

Skulane har med andre ord to år på å betala attende underskotet. Dersom skulane ikkje klarer å betala attende underskotet på desse to åra, får skulane eit nedtrekk i årsbudsjettet sitt.

Døme:

Årsresultat 2013/ Underskot	1,5 mill.
Samla underskot 2011 og 2012	1,1 mill.
Overføring til skulen sitt frie fond	0
Overføring til underskotskonti	1,5 mill.
Nedtrekk Årsbudsjett 2014	1,1 mill.

I dømet over har skulen underskot i årsrekneskapen for 2013 på 1,5 mill. I tillegg dreg skulen på gjeld frå dei to føregåande budsjettåra. Den gamle gjelda er frå 2011 og vert difor arbeidd inn i budsjettet for 2014

som eit nedtrekk. Det nye underskotet som er opparbeidd i 2013 vert sett på underskotskonti. Med overskot i rekneskapan dei to neste åra, 2014 og 2015, vil dette underskotet kunne verta redusert eller sletta.

Oppsummert gjev ordninga med avsetjing til fondskonti og underskotskonti ein fleksibilitet i drifta ved dei vidaregåande skulane. Svingingar i skuleøkonomien frå år til år kan jamnast ut, og skulane kan finansiera større investeringar over meir enn eitt driftsbudsjett. Ordninga gjev incentiv til å ha økonomisk drift og overskot ved årets slutt. Utan ei slik ordning ville ein kunne få eit fokus på å bruka opp alle tildelte midlar på slutten av kvart budsjettår.

Omfang disponible fond ved skulane

Etter at rekneskapan for 2013 var avslutta, var dei frie disposisjonsfonda til skulane kome opp i 109,6 millionar kroner. Auken frå 2012 var på 7,5 mill. Utviklinga i totalt fond for skulane dei siste 5 åra er som vist i tabell under:

	Fond 2009	Fond 2010	Fond 2011	Fond 2012	Fond 2013
Totalt	71,6 mill.	84,1 mill.	83,1 mill.	102,1 mill.	109,6 mill.

Dei 109,6 millionane på fond pr. 31.12.2013 er fordelt på 36 skular/einingar (inkl. OT/PPT og Ulriken Skulesenter som no er del av hhv. Opplæringsavdelinga og Nordahl Grieg vgs). Under er ei opplisting av fonda:

Skole	Fondsmidlar pr 2013.
Nordahl Grieg videreg skole	8 438 664
Bergen maritime vgs.	7 946 189
Olsvikåsen vidaregåande skole	7 662 881
Etne vidaregåande skule	7 108 428
Bergen tekniske fagskole	6 866 847
Slåtthaug vidaregåande skole	5 525 481
Askøy vidaregåande skole	5 438 377
Bergens handelsgymnasium	5 195 694
Lønborg skole	5 084 582
Laksevåg vidaregåande skole	4 552 505
Os vgs.	4 546 952
OT/PPT	4 319 333
Fitjar vidaregåande skule	4 288 539
Fana gymnas	3 138 775
Årstad vgs	3 073 397
Odda vidaregåande skule	2 958 316
Bømlo vidaregåande skule	2 688 645
Ulriken skolesenter	2 394 864
Fusa vidaregåande skule	2 112 172
Øystese gymnas	2 067 641
Os gymnas	2 030 717
Stend jordbruksskule	1 963 015
Åsane vidaregåande skole	1 929 089
Voss gymnas	1 729 505
Osterøy vidaregåande skule	1 347 538
Voss vidaregåande skule	1 133 655
Austevoll vidaregåande skule	1 012 194
Stord vgs	954 742
Norheimsund yrkesskule	703 105
Bjergvin vidaregåande skole	696 631

Manger	275 634
Bergen katedralskole	176 856
Sotra vidaregåande skule	155 317
Tertnes vidareg.skole	67 240
Knarvik vgs	18 067
Austrheim vidaregåande skule	4 429
Totalt	109 606 016

Dei disponible fonda

Skulane si inntektsside

Inntektssida ved mange skular er ei viktig årsak til oppbygging av fond. Denne er igjen, i større eller mindre grad, gjeven ved ulik oppdragsverksemd som skulane utfører; til dømes ulike arbeidsmarknadskurs. Overskotet av denne verksemda beheld skulane i sin heilheit. Dette blir gjort fordi slike inntekter ikkje er del av budsjettmodellen for skulane. Med andre ord så ligg det ikkje eit inntektskrav i budsjettet til skular som har moglegheit for å drive med oppdragsverksemd.

Fylkeskommunen og Opplæringsavdelinga oppmodar skulane om å finna alternative inntektskjelder utanom budsjettmidlane som dei får tildelt frå fylkeskommunen. Slik verksemd gjev i dei aller fleste tilfelle eit økonomisk bidrag som styrkar skulen, og drifta ved skulen vert meir mangfaldig, og det å driva med oppdragsverksemd kan gjera skulen meir attraktiv som arbeidsgjevar.

Skulane si kostnadsside

Ei godt planlagd og kostnadseffektiv drift innanfor tildelt budsjetttramme har gjeve mange skular overskot og frie fondsmidlar på konto. Det skal relativt små skilnadar i organisering mellom relativt like skular til for å skape gevinstar. Relativt like skular kan ha eit noko ulikt kostnadsbilete på fleire parameter. Eksempelvis har nokre skular timerekneskap som sikrar ein størst mogleg bruk av ressursane på skulen. Dette bidrar til å generere overskot. Skilnaden kan vera på fleire millionar dersom ein samanliknar med skular som ikkje nyttar slike verkty i særleg grad. Det er også stor skilnad i bruk av overtid. Nokre skular har ein høg overtidskostnad, medan andre og relativt like skular har klart å kvitte seg med overtid som tidlegare var på fleire millionar kroner i året. Eit siste døme er at nokre skular har omorganisert til ein meir fleksibel bruk av personalressursane. Dette har endra og senka kostnadsnivået på både mindre og større skular.

Oppsummering

Det er ikkje ei tydeleg einskildårsak som er hovudgrunnen til at skulane byggjer seg opp frie fondsmidlar. Eksterne inntekter som kursverksend er viktig, men kostnadssida til skulane er vel så viktig. Det er å merka seg at det er 36 skular som har fondsmidlar. Av desse var det berre sju skular som i 2013 hadde oppdragsverksemd med meir enn 300 000 i overskot. Oppdragsverksemda hadde samla eit overskot på vel 10 millionar kroner i 2013, og 3 skular sat igjen med 7 av desse 10 millionane. Fondsoppbygging på skulane er såleis langt meir omfattande enn overskotet som skulane klarer å skapa gjennom oppdragsverksemd.

Fondsbeholdning pr. 2013 tyder heller ikkje at det er ein type skule som klarer å byggje seg opp fond. Nesten 3 av 4 skular har fondsmidlar. Blant desse skulane er det store skular, og det er små skular. Det er byskular og det er skular i distriktet. Oversikta inneheld både reine studiespesialiserande skular, blanda skular og yrkesfaglege skular. Det er med andre ord dei fleste typar av skular i oversikta. Det er fleire årsaker og faktorar som kan generere overskot og oppsparte fondsmidlar; eksempelvis ikkjebudsjetterte inntekter, økonomisk leiing og styring, god planlegging og budsjettering, organisering av drifta og fleksibilitet i høve til bruk av personalressursar.

Grunngjeving for nye retningslinjer

Fylkesrådmannen meiner at dagens ordning i hovudsak fungerer godt, men at det er trong for å innføra nokre retningslinjer. Det er fleire årsaker til dette;

- Omfanget av skulane sine disponible fond er no særst høgt. Det har vore ein auke både i totalt fond for alle skulane og for tal på skular som har disposisjonsfond. Fylkesrådmannen ser det ikkje som tenleg med ei vidare fondsoppbygging.
- Det er mangel på klarlagde mål for mange av millionane som står på disposisjonsfond. Det er ikkje meininga at skular skal sitje med store fondsbeløp i mange påfølgjande år utan at det er ein plan for desse midlane. Dei bør planleggjast i høve til lovpålagde oppgåver.
- Ein for stor fondsbeholdning kan vera til hinder for god økonomisk styring og fornuftig drift. Det kan verta ein buffer som gjer at skulen har dårlegare planlegging og mindre nøyaktig forbruk.
- Ei stor fondsoppbygging utan planlagde føremål kan også vera eit teikn på at skular har strammare drift enn dei i realiteten burde ha. Særskilt dersom dei oppnår eit godt økonomisk resultat samstundes som dei faglege måla ikkje vert oppnådd.
- Dei disponible fonda til skulane kan også gje eit noko feilaktig signal om at det er for gode budsjetttrammer i opplæringssektoren. Det vil då kunne vera vanskeleg å få midlar til nye tiltak som skal setjast i verk.
- Det er ulike føresetnader frå skule til skule i høve til å skaffe seg inntekter som kan generere overskot og fondsmidlar. Fylkeskommunen har kostnader ved oppdragsverksemda ute på skulane, medan den einskilde skule med oppdragsverksemd beheld heile overskotet sjølv. Eit visst 'konsernbidrag' til fylkeskommunen frå overskot av oppdragsverksemd på den einskilde skule kan difor vera rimeleg. Dette vert indirekte gjennomført med dei nye retningslinene.

Samla meiner fylkesrådmannen at innføringa av retningsliner vil vera eit naudsynt grep i høve til å hindra vidare fondsoppbygging. Det kan også vera eit incentiv til ei betre økonomistyring. I tillegg kan opplæringssektoren ha nytte av eventuelle ekstramidlar som vert inndregne. Desse kan rettast mot naudsynte tiltak og/eller driftsmål som ikkje vert oppnådd; til dømes til å oppgradera utdatert utstyr eller materiell, til tiltak som skal redusera fråfall, eller til å dekkje kostnader ved eventuelt overtal i sektoren.

Framlegg til nye retningsliner

Fylkesrådmannen ser det som tenleg at det vert innført retningsliner som tilseier at ein einskild skule ikkje kan ha disposisjonsfond som overstig 5% av skulen sitt reviderte årsbudsjett. 5 % av revidert årsbudsjett vert også grensa for avsetjing til disponible fond. Under er eit døme på skule med 90 mill. i årsbudsjett og overskot på 5 mill. i 2013.

Døme:

Årsresultat 2013/ Overskot.	5,0 mill.
Årsbudsjett, rev.	90,0 mill.
Maksimalt disp.fond avsetjing, 5% av årsbudsjett.	4,5 mill.
Skulen sitt disp.fond pr 2012.	1,0 mill.
Overføring til skulen sitt frie fond.	3,5 mill.
Overføring til opplæringssektoren sitt fond.	1,5 mill.

I dømet over kjem skulen ut med maksimalt disponibelt fond på 4,5 mill. pr. 31.12.2013 - 5% av revidert årsbudsjett på 90 mill. Sidan skulen hadde 1 million i fondsbeholdning pr 31.12.2012 vert 3,5 mill. av overskotet i 2013 overført til disponibelt fond. Dei resterande 1,5 mill. av overskotet på 5 mill. vert overført til eit samlefond for Opplæringssektoren. Etter kvart årsoppgjør vil fylkesrådmannen fremja ei politisk sak der det vert gjort greie for omfanget på dette samlefondet og eit framlegg til korleis fondet skal disponerast.

Bruk av eventuelle midlar overført til samlefondet

Dei disponible midlane som vert overført til samlefondet, kan til dømes brukast på investeringar i utstyr og materiell, faglege tiltak og satsingar eller mindre byggmessige endringar som er godkjent av eigeomsseksjonen. Alle skulane kan søkja om å få prosjekt eller investeringar med i saksframlegget; både

dersom skulane har fått inndregne midlar eller ei. Dersom søknader vert godkjent av opplæringsavdelinga og dei vert prioritert, kan dei koma med i sak for samlefondet som vert fremja politisk kvar vår. Det er viktig å understreka at midlane i samlefondet er sektoren sine midlar, og at inndregne midlar vert haldne avskilt frå skulane sine egne disposisjonsfond.

Unntak frå 5%- regelen

Små skular med låge driftsbudsjett vil trenge eit unntak frå 5 %-regelen; viss ikkje vil den maksimale grensa for disponibelt fond verta for lågt. Ei ombygging eller eit innkjøp har same kostnad anten det er på ein liten eller ein stor skule, og det vert difor gjort framlegg om eit tillegg til 5 %-regelen. Dette aukar maksimalfondet for dei små skulane. Unnataket vert at skular med lågt driftsbudsjett kan setta av 0,75 promille av totalt revidert årsbudsjett for alle skulane. For 2013 var totalt revidert årsbudsjett for alle skulane på 2,273 mrd. 0,75 promille av dette er lik 1,7 mill. kroner. Denne grensa gjer at skular med lågare enn 35 mill. i revidert årsbudsjett vil ha ei grense for avsetjing og for disponibelt fond på 1,7 mill. Dette gjeld for om lag 20 skular i 2013. Beløpsgrensene vil sjølvstendig endre seg frå år til år i og med at skulebudsjetta endrar seg frå år til år. Skular med meir enn 35 millionar i revidert årsbudsjett vil ha ei høgare grense og vil såleis følge 5 %-regelen. Under er eit døme på skule med 15 millionar i revidert årleg budsjett, og der unnataksregelen gjer at skulen likevel kan ha eit betydeleg disponibelt fond.

Døme:

	Rev. Årsbudsjett	5 % - grense	Totalt rev. Årsbudsjett vgs	0,75‰ - grense
Totalt	15 mill.	0,75 mill.	2 273 mill.	1,7 mill

Med 15 mill. i revidert årsbudsjett vil skulen berre kunne setje av og ha eit maksimalt fond på kr 750 000. Dette ved bruk av 5%-regelen. Med bruk av unnataksregelen kan skulen setje av og ha eit maksimalt disponibelt fond på 0,75 promille av totalt revidert årsbudsjett for skulane – 1,7 mill.

Verknad av framlegg til retningslinjer

Pr. 31.12.2013 var det totalt 109,6 mill. på disponible fond for skulane. Det har lenge vore eit fokus på at skulane sine disponible fond har nådd eit særst høgt nivå. I tillegg vart skulane tidleg i 2013 varsla om ei mogleg innstramming i reglane for fondsavsetjing. Likevel var det mange skular som ikkje reduserte fondet sitt i løpet av 2013. Tvert om auka den totale fondsbeholdninga med om lag 7,5 mill. kroner. Dersom ein ser på verknadar av framlegget til retningslinjer dersom desse hadde vorte brukt i årsoppgjeret for 2013, ville avsetjingane sett såleis ut;

Døme:

Totalt disposisjonsfond pr. 2012.	102,1 mill.
Auke frå 2012 til 2013.	7,5 mill.
Totalt disposisjonsfond pr. 2013	109,6 mill.
Maksimalt disposisjonsfond med nye reglar	126,9 mill.
Totalt disposisjonsfond pr. 2013	65,7 mill.
Totalt samlefond pr. 2013	43,9 mill.

Øvste del av tabellen syner korleis totalt fond for skulane enda opp i 2013 etter gjeldane ordning der det ikkje er reglar eller grenser for avsetjing til frie fond.

Dersom ein hadde nytta føreslegne grenser der skulen maksimalt kan ha 5 % av årsbudsjettet som disponibelt fond, eventuelt 0,75 ‰ av totalt budsjett for alle skulane, syner nedste del av tabellen ei maksimal grense for disponibelt fond for alle skulane. I 2013 ville denne grensa vore på 126,9 mill. Dette

hadde slått inn dersom alle skulane hadde fond og desse var maksimale. I 2013 ville 20 skular hatt fondsbeholdning over sine grenser, og overskytande midlar på 43,9 mill. ville vorte overført til samlefondet til opplæringssektoren. Deretter ville framlegg til disponering av desse 43,9 mill. vorte fremja i eit politisk saksframlegg våren 2014. Det fyrste året retningslinene vert brukt, vil inndregne midlar og samlefondet kunne verta betydeleg. Dette kjem av at inndregne midlar vil vera akkumulert over fleire år. Dei neste åra retningslinene er i bruk vil samlefondet berre bestå av midlar frå eitt budsjettår og vil difor vera av langt mindre storleik.

Dersom ein hadde brukt dei nye retningslinene i 2013 ville likevel skulane hatt 65,7 mill. i frie fond pr. 31.12.2013.

Prosess i forkant av endring

Ved rekneskapsslutt for 2012 vart det klart at fondsbeholdninga til skulane hadde auka med 19 millionar til over 100 millionar. Dette trass i at skulane hadde meldt om at fondsbeholdninga ville gå ned i løpet av 2012. Det same skjedde i 2013; fondsbeholdninga til skulane auka. Våren 2013 vart det i økonomibrev til skulane varsla om at det ville koma eit framlegg til retningsliner for fondsavsetjing.

På økonomiseminaret til skulane i byrjinga av november 2013 vart framlegg til retningsliner presentert. Skulane vart bedne om å koma med innspel til dette førebels framlegget. Frist for å koma med tilbakemeldingar vart sett til 24.01.2014. I regionmøta for rektorane har framlegget vorte handsama. Det har ikkje kome motførestellingar til føreslegne retningsliner, og alt i alt har skulane motteke framlegget positivt.

Oppsummering

Fylkesrådmannen meiner at framlegget til retningsliner er balansert. Det er trong for å innføra retningsliner som avgrensar ei vidare fondsoppbygging. Samstundes er grensa for totalt disponibelt fond relativt høg – 126,9 mill. (2013). Eit samlefond for midlar som overstig grensene for fondsavsetjing, vil nokre år verta monaleg. Eit viktig moment er at det er lagt opp til at desse midlane bør tilkoma sektoren. Fylkesrådmannen er også oppteken av å behalda incentiva som ligg i skulane sin moglegheit for å behalde eigne overskot, og vidare incentiva til å drive med oppdragsverksemd. Difor er grensene sett på ein slik måte at skulane framleis kan ha betydelege midlar på fond.