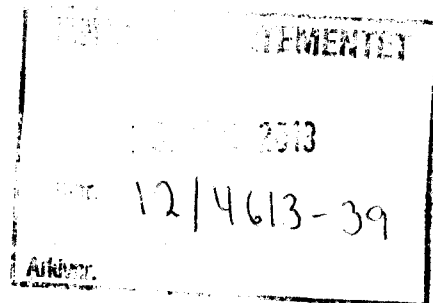




DET KONGELIGE
ARBEIDSDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Deres ref.
12/4613ATV/NZM

Vår ref.
12/4411

Dato
12.04.2013

Forslag til nye krav til innhold i årsrapport og oppstilling av årsregnskap for statlige virksomheter - Arbeidsdepartementets høringsuttalelse

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev datert 19.12.2012.

Arbeidsdepartementet har forelagt høringsnotatet for virksomhetene som er underlagt departementet. Statens Pensjonskasse, Pensjonstrygden for sjømenn, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har hatt kommentarer til høringsnotatet. Disse er innarbeidet i departementets høringsuttalelse.

I høringsuttalelsen gir vi først en overordnet tilbakemelding, etterfulgt av våre vurderinger, kommentarer og forslag til justeringer i anbefalingen om innhold i årsrapporten (punkt I-V slik det fremkommer av høringsnotatet). Deretter gis noen kommentarer til den foreslåtte oppstillingen av virksomhetsregnskapet (punkt VI). En kort besvarelse av de 20 hørings spørsmålene er gitt i vedlegg.

1. Overordnet tilbakemelding

Arbeidsdepartementet så vel som de underliggende virksomhetene som har uttalt seg synes det er positivt at Finansdepartementet foreslår krav til innhold i årsrapportering og årsregnskap fra statlige virksomheter. Etter vårt syn er forslaget et bidrag til bedre kvalitet og på noen områder økt informasjonstilfang i årsrapporter og -regnskap.

De foreslåtte innholdselementene gir et godt utgangspunkt for en mer helhetlig rapportering om virksomhetenes oppgaveløsning og ressursbruk. Ambisjonen om en helhetlig resultatregjøreelse må balanseres mot behovet for mer spisset styringsinformasjon, tilpasset de utfordringer sektoren og den enkelte virksomhet står

overfor. Dette synes vi forslaget tar høyde for, men det er etter vår vurdering behov for å videreutvikle og tydeliggjøre en fremtidig anbefaling knyttet til dette. Det er også viktig å vurdere mulige konsekvenser av å utarbeide en mal og anbefaling om innhold i årsrapporten i forhold til innretningen på rapporteringskrav som gis i tildelingsbrevene.

Analyser av utfordringer og utviklingstrekk, samt hvordan dette påvirker virksomhetens fremtidige evne til å ivareta sitt samfunnsoppdrag, vil bidra til at årsrapporten gir et bedre grunnlag for strategisk styring, jf. også høringsnotatets forslag om et eget punkt V Fremtidsutsikter. Det er imidlertid viktig at det tydeliggjøres hva som menes med "strategisk", slik vi kommenterer under punkt 2.1.

Arbeidsdepartementet slutter seg til Finansdepartementets vurdering om at det bør legges opp til obligatoriske oppstillinger av virksomhetsregnskapet.

Vi ser imidlertid ikke hensiktsmessigheten i at det fastsettes en mal for årsrapporten på overskriftnivå. Etter departementets oppfatning vil dette i liten grad bidra til bedre kvalitet på rapporteringen, og heller ikke til en mer enhetlig rapportering i statsforvaltningen. Vi foreslår derfor at de foreslåtte innholdspunktene ikke fastsettes som obligatoriske, men inngår i en anbefaling om hva årsrapporten bør omtale. En slik anbefaling bør følges opp med en veileder om virksomhetsrapportering, som også tar for seg resultatanalyse/-vurdering. En slik veileder kan utdype hva en årsrapport bør inneholde, hvordan fremskaffe og tilpasse styringsinformasjon for ulike behov og hvordan virksomheter og departementer kan bruke årsrapporten i sin styring.

Prinsipielt mener vi at årsrapporter og årsregnskap bør være lett tilgjengelig for offentligheten, slik tildelingsbrevene er i dag. Dette gir imidlertid noen utfordringer og dilemmaer som må håndteres. På nåværende tidspunkt bør det ikke stilles krav om obligatorisk publisering av årsrapporter. Dette er nærmere omtalt under punkt 2.3.

2. Merknader til det foreslåtte innholdet ("innholdselementer") i årsrapporter

Merknadene er gitt med utgangspunkt i det som fremkommer under punktet 2. Forslag til inndeling av årsrapport i innholdselementer i høringsnotatet.

2.1. Beskrivelse av årets aktiviteter og resultater (innholdselement III)

Høringsnotatet er etter vårt syn noe uklart når det gjelder hva redegjørelsen for årets resultater og aktiviteter skal inneholde. På den ene siden står det i første kulepunkt (side 8 i høringsnotatet) at det skal redegjøres for resultater gruppert etter overordnede mål, tjenesteområder eller "strategiske satsinger". Etter siste kulepunkt står det at resultatrapporteringen skal gi "et dekkende bilde" av oppnådde resultater, og at redegjørelsen derfor bør ta utgangspunkt i de overordnede målene som departementet har fastsatt. I hørings spørsmål nr. 11 heter det at rapporteringspunkter som "ikke er av

strategisk betydning” anbefales tatt inn i vedlegg, og at formålet med dette er å opprettholde det ”strategiske nivået” på rapporteringen. Det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å skille mellom strategisk rapportering og annen rapportering.

Det kan være et motsetningsforhold mellom det vi oppfatter som en ambisjon om at årsrapporten skal handle om forhold av strategisk karakter, og det at den samtidig skal gi et dekkende bilde av virksomhetens oppnådde resultater.

For å tydeliggjøre hvordan dette er tenkt løst, er det behov for å definere eller forklare hva som menes med ”strategisk”. En mulig definisjon av ”strategisk satsing” kan være et større tiltak eller en gruppe tiltak, som gjennomføres med sikte på å forbedre tjenesteproduksjonen, og dermed måloppnåelsen, på ett eller flere områder. Det kan være tiltak som er nødvendige for å tilpasse virksomheten til endringer i omgivelsene, eller for å løse interne utfordringer som vil kunne true virksomhetens samlede måloppnåelse på sikt dersom det ikke tas grep. Rapportering om større satsinger og/eller annen rapportering av strategisk karakter bør relateres til en helhetlig fremstilling av resultater, ettersom de typisk er knyttet til behov for å forbedre virksomhetens prestasjoner/resultater på ett eller flere områder.

Uansett vil det være viktig for departementet å få informasjon om at virksomheten leverer de forventede resultatene innenfor alle sine hovedområder, i henhold til fastsatte krav til kvalitet og produktivitet. Vi antar også at for en del virksomheter vil den vesentlige delen av tjenesteproduksjonen ofte kunne karakteriseres som ”ordinær drift”, dvs. at virksomheten ikke gjennomgår prosesser av virksomhetsendrende karakter i det aktuelle året.

Vi slutter oss dermed til at årsrapporten bør gi en samlet og dekkende (helhetlig) redegjørelse for virksomhetens resultater, slik det gis uttrykk for i høringsnotatet. Dette kan best gjøres ved å ta utgangspunkt i de overordnede målene, eventuelt tjenesteområdene i virksomheten. Avhengig av omfang/mengde av data kan det gis en overordnet resultatrapportering i selve årsrapporten, eventuelt supplert med en mer utdypende rapportering som vedlegg. Omtale av gjennomførte oppdrag kan tas med i den grad det har relevans for presentasjonen av resultater. Selv om ikke alle virksomheter har et system for måling av resultater knyttet til alle sine mål eller tjenesteområder, kan et minimumskrav være at virksomheten redegjør kvalitativt for sine resultater i det aktuelle budsjettåret.

En samlet resultatfremstilling er slik vi ser det en forutsetning for å kunne redegjøre for virksomhetens ressursbruk og om denne er effektiv, og ikke minst for å kunne analysere og vurdere resultatene.

I forslaget til årsrapport er vurdering av fremtidsutsikter tatt inn som eget punkt V. Vi mener at omtalen av strategiske satsinger og utfordringer bør ses i sammenheng med beskrivelsen av hvordan konkrete forhold i og utenfor virksomheten vil påvirke

virksomhetens framtidige evne til å løse sine oppgaver. I anbefalingen bør det derfor legges opp til fleksibilitet med hensyn til om dette knyttes til omtalen under punkt III, eller om det skal omtales under et eget punkt V. Uansett kan det være fornuftig om det gis en overordnet oppsummering som et selvstendig innholdselement.

På bakgrunn av disse merknadene mener vi at anbefalingene under punkt III Forslag til innhold i årsrapport må bearbeides videre, jf. også vårt forlag om at utvikling av innholdselementene i årsrapporten ivretas gjennom bl.a. en veileder om resultatrapportering.

2.2. Beskrivelse av styring og kontroll i virksomheten (punkt IV)

I forslag til innhold i årsrapport er det under dette punktet også foreslått tatt inn rapportering på vesentlige forhold knyttet til personalmessige forhold, likestilling, HMS/arbeidsmiljø, diskriminering og ytre miljø. Dette er forhold som går ut over begrepene styring og kontroll. Vi foreslår at det i anbefalingen tas inn et punkt IV om rapportering av administrative forhold, der styring og kontroll inngår som ett av temaene.

Når det gjelder punktene som berører styring og kontroll, er det viktig at anbefaling og veiledning til dette punktet påpeker at dette kan være informasjon av sensitiv art. Eksempelvis vil informasjon om svakheter, feil og mangler i kritiske prosesser og aktiviteter øke risikoen for at slike svakheter utnyttes til mislighold, eller til at uvedkommende skaffer seg tilgang til virksomhetens systemer og databaser.

Beskrivelsen av virksomhetens styring og kontroll bør omtale følgende punkter:

- Hovedprinsippene for virksomhetens styring og kontroll (hvilken "modell" for styring og kontroll som benyttes av virksomheten)
- Virksomhetsleders vurdering av om virksomheten har betryggende styring og kontroll
- For virksomheter som har en internrevisjonsfunksjon bør internrevisjonens uttalelse om internkontrollen tas inn i årsrapporten.

Informasjon av mer spesifikk karakter, for eksempel resultatet av risikovurderinger og iverksatte/planlagte risikoreduserende tiltak, kan eventuelt tas inn i vedlegg.

2.3. Problemstillinger knyttet til offentliggjøring av årsrapporten

I høringsnotatet stilles det spørsmål om det bør være et krav om å publisere tildelingsbrev, årsrapporter og årsregnskap for statlige virksomheter. I dag publiserer Arbeidsdepartementet alle sine tildelingsbrev til underliggende virksomheter på vår nettside (www.regjeringen.no/ad). Virksomhetenes årsrapport fremkommer i OEP, og

er dermed offentlig tilgjengelig. I departementet er årsrapportene unntatt offentlighet inntil de er behandlet i etatsstyringsmøte.

Ut fra hensynet til åpenhet og transparens rundt statlige virksomheters oppgaveløsning, resultater og ressursbruk, mener Arbeidsdepartementet at det på sikt kan være hensiktsmessig å stille krav om at publisering av årsrapporter og regnskap på virksomhetenes og/eller departementenes nettsider. Publisering eller annen form for "aktiv" offentliggjøring av årsrapportene, ut over kravene som stilles i offentlighetsloven, reiser imidlertid noen dilemmaer og utfordringer knyttet til hvilke deler av årsrapporten som bør gjøres tilgjengelig.

Det er ikke urealistisk å anta at et system med obligatorisk publisering av årsrapportene vil påvirke både det konkrete innholdet og måten rapporten blir skrevet på, i retning av at de blir mindre tydelige og eksplisitte i omtalen av manglende måloppnåelse eller andre utfordringer virksomheten står overfor.

En mer aktiv synliggjøring av årsrapportene forutsetter etter vår oppfatning at det må stilles mer konkrete krav til innhold i årsrapportene, for å sikre at det gis en mest mulig fullstendig, balansert og ikke for lang fremstilling av virksomhetens oppgaveløsning, resultater og ressursbruk.

Årsrapportene er en viktig del av forberedelsene til etatsstyringsmøter, og bør gi et mest mulig fullstendig og realistisk bilde av virksomheten. Enkelte deler av den informasjonen som er nødvendig å formidle i etatsstyringsdialogen mellom virksomhet og departement kan skape unødig "støy" knyttet til den videre håndteringen av forhold som omtales.

I høringsnotatet foreslås det at informasjon som skal unntas offentlighet fremstilles i vedlegg til rapporten. Det vil imidlertid noen ganger være krevende å vurdere hva som kan/bør stå i årsrapporten, og hva som bør tas i vedlegg eller eventuelt rapporteres særskilt. Vi mener derfor at ulike løsninger for å skjerme deler av informasjonsflyten mellom virksomhet og departementet må vurderes nærmere. Videre blir det viktig med god veiledning om hva slags informasjon som skal eller bør være offentlig tilgjengelig, og hva som kan unntas offentlighet.

Selv om hensynet til åpenhet og transparens bør veie tungt, mener vi at det ikke er ønskelig med obligatorisk publisering av årsrapportene før det er nærmere avklart hva en årsrapport skal/bør inneholde. Videre er det behov for å vinne erfaringer med eventuelle krav og anbefalinger, slik at man har trygghet for at kvalitet og innhold i årsrapportene er av en slik karakter at publisering gir en reell merverdi for ulike interessegrupper. Ikke minst må det gjøres en grundig vurdering av hvordan dette kan gjøres uten at årsrapporten som styringsdokument mellom departement og virksomhet blir skadelidende.

Arbeidsdepartementet ser ingen grunn til at årsregnskapene ikke skal offentliggjøres.

3. Merknader til regnskapsrapportering og –oppstillinger

Virksomhetene under Arbeidsdepartementet forvalter store beløp i form av pensjoner og ytelser under sykdom, arbeidsledighet mv. Den foreslåtte oppstillingen av virksomhetsregnskapet tilfredsstiller ikke de særskilte behovene for denne type virksomheter. Dette omfatter særlig balanseposter som ikke synliggjøres i regnskapet med den foreslåtte oppstillingen.

I ny standard kontoplan blir kontogruppene 15 *Kortsiktige fordringer* og 25 *Gjeld vedrørende tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten* behandlet som gjennomstrømningskonto som summert for kontoklassen går i null. Dette kan bety at poster som for eksempel skyldig skatte- og påleggstrekk knyttet til ytelser, ytelser under revurdering, lån til hjelpemidler mv. ikke vil bli synliggjort i balanseoppstillingen. Dette bryter med prinsippnoten som sier at alle bokførte beløp i kontospesifikasjonen skal være presentert på en regnskapslinje. Videre bryter dette med alminnelig regnskapskikk i forhold til å framstille vesentlige regnskapsposter på egen linje i regnskapsoppstillingen. For å vise vesentlige regnskapsposter bør disse synliggjøres som egne linjer for gjeld og fordringer knyttet til tilskuddsvirksomhet i balanseoppstillingen. Motkonti kan inkluderes i avregning med statskassen.

For SPK som er en forvaltningsbedrift vil det også være behov for tilpasning av regnskapsoppstillingen, slik at poster som premieinntekter, pensjonsutbetalinger og forsikringserstatninger tas inn.

Pensjonskostnader bør synliggjøres i regnskapet, da dette er en vesentlig kostnad for statlige virksomheter.

En av våre virksomheter (PTS) vil ha behov for unntak fra den obligatoriske regnskapsoppstillingen. De fører i dag sitt virksomhetsregnskap i henhold til NRS 8 med noen tilpasninger. Årsaken til dette er at tilknytnings- og finansieringsform er under vurdering. De mottar i dag tilskudd som følger av statens garantiansvar, jf. lov om pensjonstrygd for sjømenn.

Med hilsen



Tom Gulliksen (e.f.)
ekspedisjonssjef



Ellisiv Taraldset
avdelingsdirektør