

Årsrapport og årsregnskap for statlige virksomheter – Høringsuttalelse fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Svar på spørsmålene i høringsnotatet

1) Er det ønskelig å etablere overordnede krav til innhold, struktur og publisering av årsrapporter fra statlige virksomheter?

FAD er positiv til å standardisere struktur og utforming av årsrapportene. En standardisering kan gjøre rapporteringen lettere å utarbeide og lettere tilgjengelig for leserne. Det vil også kunne bli enklere å sammenligne rapporter fra likeartede virksomheter.

Når det gjelder FADs underliggende virksomheter må det i det enkelte tilfelle tas hensyn til den enkelte virksomhets egenart, bl.a. at noen virksomheter er organisert på en annen måte enn vanlige statsetater.

På FADs område gjelder det blant annet Sametinget, Gáldu – Kompetansesenter for urfolks rettigheter og Internasjonalt reindriftssenter (ICR). Sametinget er et folkevalgt organ og ikke et organ underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Gáldu – Kompetansesenter for urfolks rettigheter og Internasjonalt reindriftssenter (ICR) er forvaltningsorganer under FAD, med særskilte fullmakter. Dette gjelder også bispedømmenes egenart som del av trossamfunn.

Fylkesmannsembetene benytter en løsning for elektronisk årsrapportering i arbeidet og innrapporterer allerede ut fra en felles struktur.

FAD registrerer at formålet med malen er å øke kvaliteten på resultatrapporteringen i statsforvaltningen uten å øke rapporteringsomfanget. FAD mener dette er et viktig punkt, og viser i denne sammenheng til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin artikkelsamling om rapportering og kontroll i forvaltningen (Difi-rapport 2012:14). Her kom det blant annet frem at rapportering på forhold som ikke gjelder kjernevirksomheten, rapportering som virksomheten opplever som mindre viktige, ofte oppleves både som ressurskrevende og unyttig.

2) Bør det være krav om å publisere tildelingsbrev, årsrapporter og årsregnskap for statlige virksomheter?

FAD er positiv til kravet om at publisering av tildelingsbrev, årsrapporter og årsregnskap skal være obligatorisk og legges på den enkelte virksomhetenes hjemmesider, i tråd med intensjonene i St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Felles krav til innhold og struktur vil i seg selv også kunne innebære at årsrapportene blir allment mer tilgjengelige også for lesere utenfor departementsfellesskapet. Enkelte virksomheter publiserer også en egen *årsmelding* som i større grad er tiltenkt informasjon til et eksternt publikum.

FAD vil videre vise til at vi tidligere har tatt opp at regnskapsinformasjon fra offentlige virksomheter bør gjøres tilgjengelig for viderebruk. Ny teknologi åpner for helt andre muligheter mht. å hente inn og utveksle informasjon på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer.

3) Er det en hensiktsmessig løsning at informasjon som unntas offentlighet tas inn i vedlegg til årsrapporten?

FAD mener at sensitiv informasjon må unntas offentlighet og tas inn i egne vedlegg.

4) Bør frist for oversendelse av årsrapport med årsregnskap være 1. mars eller 15. mars?

FAD mener årsrapportene bør oversendes innen 1. mars.

For bispedømmerådene, Nidaros domkirke og Praktisk-teologisk seminar har frist 1. mars medført at departementet har fått oversendt en rapport som ikke er endelig vedtatt av bispedømmerådet. Disse etatene ønsker frist 15. mars.

5) Hvilken hjelp og veiledning har din virksomhet behov for som følge av de nye kravene til årsrapport og årsregnskap?

Behovet for veiledning er varierende i etatene underlagt FAD. Bl.a. har noen etater behov for regnskapsfaglig bistand ifm overgang til ny regnskapsrapportering for å unngå ulik praksis for regnskapsføring.

Det er viktig at DFØ lager gode rapporter for uttrekk av regnskapsdata. Eventuelt kan det også være greit med en "prøveavslutning" i god tid før avleggelse av årsregnskapet.

Det hadde kanskje vært greit om DFØ laget veiledningsmateriell og kurs som var tilgjengelig for dem som hadde behov for det.

Det er også behov for opplæring rettet mot økonomi- og regnskapsmedarbeidere i de virksomhetene som skal implementere SRS og som allerede i dag har etablert kontoplan etter NS4102.

6) Bør det fastsettes en maksimumsgrense for antall sider for årsrapport (eksklusive vedlegg)?

FAD mener at det ikke bør fastsettes en maksimumsgrense for årsrapporter. Bakgrunnen for dette er virksomhetenes egenart og FAD mener at det enkelte tildelingsbrev bør være førende for den enkelte årsrapport, herunder omfang.

Dersom en årsrapport blir for omfattende, bør det være opp til det enkelte departement å formidle dette i styringsdialogen.

Eventuelt kan informasjon utover det som årsrapporten krever, plasseres i et vedlegg til årsrapporten.

7) Vil forslaget til struktur på årsrapportene gi et mer strategisk styringsgrunnlag for departementet?

I utgangspunktet mener FAD at strukturelle grep kan sikre et mer strategisk styringsgrunnlag. En redegjørelse for sammenhengen mellom ressursbruk, resultater, effekter og prioriteringer antas å kunne bidra til å forbedre mange virksomheters årsrapporter. En mer ensartet struktur på årsrapporten vil også kunne gi et bedre grunnlag for sammenligninger på tvers mellom virksomhetene. En slik årsrapport kan få tydeliggjort sammenhenger mellom fjorårets mål, ressursprioritering og – anvendelse samt oppnådde samfunnseffekter i den grad disse er målbare.

Strategiske elementer er allerede innarbeidet i noen av de eksisterende årsrapportene og dels blir beslutninger som har strategiske implikasjoner tatt i budsjettprosessene. Det siste gjelder særlig for Statsbyggs virksomhet.

8) Bør det være anledning til å gjøre unntak fra kravet til inndeling av årsrapporten i punktene I til V for virksomheter som allerede har etablerte og godt innarbeidede årsrapporter?

FAD er i utgangspunktet skeptisk til å formulere krav, hvor potensialet for unntak er stort. Det kan være vanskelig å si hvilke virksomheter som har ”etablerte og godt innarbeidede årsrapporter”. Dersom slike unntak gis kan man miste gevinsten man får ved standardisering.

Under FAD-området har bl.a. fylkesmannsembetene allerede en etablert ordning.

9) Er det naturlig at virksomhetsleders signatur knyttes direkte til punkt I Leders beretning, eller bør signaturen først plasseres etter punktene I-V?

Virksomhetslederen bør signere for hele rapporten og ikke for deler av den. Det er naturlig at en signatur kommer etter leders beregning, som på et vis oppsummerer hele rapporten, og som i sin helhet er virksomhetsleders ansvar.

10) Dagens regelverk forutsetter at årsrapporten skal være i henhold til krav i tildelingsbrevet. I høringsutkastet åpnes det for at virksomheten i tillegg kan ta opp forhold som ikke er nevnt i tildelingsbrevet, men som vurderes som viktige. Er dette en hensiktsmessig utvidelse av innholdet i årsrapporten?

FAD er positiv til at virksomheten skal kunne ta opp forhold som ikke er nevnt i tildelingsbrevet og som virksomheten mener er viktig. Analyse og vurderinger av forhold av betydning rundt virksomheten bør kunne tas inn. Eksempler kan være samarbeid med andre virksomheter, endringer i kompetansebehov, rammebetingelser, lover og forskrifter mv.

11) I dag inneholder tildelingsbrev ofte oppdrag og rapporteringspunkter som ikke er av strategisk betydning for virksomheten. I høringsutkastet anbefales det å ta slik rapportering inn i vedlegg. Formålet med dette er å opprettholde det strategiske nivået på rapporteringen. Er det hensiktsmessig å skille mellom strategisk rapportering og annen rapportering?

FAD vil presisere faren for ulik tolkning av hva som er av strategisk betydning og at de ulike tolkningene kan medføre uønskede forskjeller mellom virksomhetene.

Dersom det skal gjennomføres en deling, må det skapes en felles forståelse av begrepet ”strategisk rapportering”. FAD anbefaler da at FIN presiserer hva som ligger i begrepet og avgrenser dette mot annen rapportering.

12) Gir anbefalingene til innhold under punkt III Årets aktiviteter og resultat en rimelig balanse mellom behovet for detaljering og et ønske om begrenset omfang på rapporten?

Vi tror at anbefalingene til innhold under pkt. III balanserer behovet for detaljering og begrenset omfang på rapporten. Vi er også av den oppfatning at anbefalingene til innhold skjerper tematikken i årsrapporten.

FAD viser til de foreslåtte anbefalingene under Punkt II Introduksjon til virksomheten og hovedtall. Vi er enig med FIN i at samarbeid med andre virksomheter er viktig, og gir både muligheter og utfordringer. Når vi i dag vet at samordning og samarbeid på tvers er en stor utfordring som statsforvaltningen står overfor, så mener vi at samordning som tema bør tydeliggjøres i anbefalingene.

13) Er det andre forhold vedrørende styring og kontroll i virksomheten som bør inngå i den årlige tilstandsrapporteringen i årsrapporten?

Punktene i IV dekker det vesentligste. FAD er likevel opptatt av at anbefalingene ikke blir for detaljerte.

14) Bør vurderingene av framtidsutsikter også inneholde en konkret vurdering av hvordan virksomhetens nåværende strategiplan vil bli påvirket, selv om dette er virksomhetens og ikke departementets plan?

FAD forutsetter at virksomheten tar dette opp på eget initiativ og at slike problemstillinger drøftes og behandles i budsjettprosessene og ifm utarbeidelse av tildelingsbrevene.

FAD ser derfor ikke behov for at punkt V skal være en del av årsrapporten.

15) I mange deler av staten er det utarbeidet langtidsplaner eller strategier for egen sektor (eksempelvis Nasjonal transportplan – NTP). Hva bør være forholdet mellom punkt V i årsrapporten og slike langtidsplaner?

Jf. svar på spørsmål 14.

16) Er forslaget til innhold i ledelseskomentarene til årsregnskapet hensiktsmessig?

Forslaget er for så vidt greit, men noe uklarheter rundt at lederen skal ha egne særskilte punkter i årsrapportene. FAD er av den oppfatning at det er et helt sentralt lederansvar å stå bak hele rapporten med alle vedlegg.

Hva ledelseskomentarer i tråd med SRS skal inneholde framkommer også av DFØs veileder "Periodisert virksomhetsregnskap i staten". Forslaget i ny mal avviker noe innholdsmessig fra ledelseskomentarene etter SRS. Det må derfor presiseres hvorvidt virksomheter som avlegger virksomhetsregnskap i tråd med SRS skal avlegge kommentarer i tråd med SRS, forslaget til ny mal eller begge.

17) Er forslaget til oppstilling av årsregnskapet hensiktsmessig (bevilgningsoppstilling og virksomhetsregnskap)?

FAD vurderer oppstillingen av årsregnskap å være hensiktsmessig.

Statsbygg har imidlertid behov for enkelte avklaringer knyttet til malen. Se også svar på pkt. 18 og 20.

18) Gir oppstillingene relevant informasjon til regnskapsbrukerne (departement og andre målgrupper)?

Bevilgningsoppstillingen gir tilfredsstillende informasjon på et overordnet nivå, mens avlagt virksomhetsregnskap etter de statlige regnskapsstandardene gir styringsinformasjon til virksomheten og til departementet.

Merknad fra Statsbygg

I vedlegg 1 til høringsnotatet del 2 punkt VI framgår det at note B til bevilgningsoppstillingen skal inneholde forklaring av mer-/mindreutgifter. Vi kan ikke se av note B i vedlagte eksempel mal at slike forklaringer er tatt inn. Tilsvarende bør for øvrig også gjelde for mer-/mindreinntekt. Statsbygg er av den oppfatning at informasjonen som i dag framkommer av forklaringer til statsregnskapet også bør framkomme av bevilgningsoppstillingen med noter. Bevilgningsoppstillingen/årsregnskapet vil bli avlagt før fristen for årsrapport, og skal som nevnt i høringsnotatet kunne leses som et selvstendig dokument. Det vil derfor være naturlig at årsregnskapet inneholder all informasjon knyttet til det avlagte regnskapet. Mal for bevilgningsoppstilling med noter bør utarbeides slik at den også dekker behovet Riksrevisjonen eventuelt måtte ha for informasjon.

Et fullstendig årsregnskap i henhold til SRS 1 inneholder "rapport til statsregnskapet". Statsbygg ønsker en avklaring på om bevilgingsoppstilling med noter er ment å oppfylle dette punktet i SRS 1.

19) Er oppstillingene fleksible nok med hensyn til virksomhetens egenart?

Det bør være mulig å redegjøre for spesielle forhold knyttet til virksomhetenes egenart ved henvisning til egne noter eller tabeller.

Statsbygg utgiftsfører betydelige beløp på investeringsposter, herunder ulike budsjettkapitler. Det vil være nødvendig at malen også legger til rette for dette.

20) Har dere konkrete forslag om forbedringer til

- a. Sammenhengen mellom bevilgningsoppstillingen og virksomhetsregnskapet?*
- b. Leservennlighet?*
- c. Omfang (bør noe legges til eller tas ut)?*
- d. Andre forhold ved oppstillingene?*

Merknad fra Statsbygg

- a) Etter Statsbyggs syn vil det være nødvendig at det blir utarbeidet et vedlegg som viser sammenhengen mellom de ulike linjene i note C til bevilgningsoppstillingen og kontoene i statlig standard kontoplan. Dersom en slik spesifisering ikke utarbeides ser Statsbygg det som en reell risiko at det fort kan oppstå ulik praksis på dette området. For Statsbyggs del vil det eksempelvis være uklart hvor de skal rapportere inn forbruk på kap. 1580, som i standard kontoplan vil føres på kontoklasse 198* Avregning mot mellomværende med statskassen.
- d) Statsbygg har til enhver tid en rekke løpende investeringsprosjekter som det rapporteres på i årsrapporten. Slike prosjekter går over flere år, og det vil være mer hensiktsmessig at det rapporteres i forhold til prosjektets målsettinger enn likviditetsmessige avvik innenfor det enkelte budsjettår. Rapporteringsmalen bør derfor legges til rette for rapportering av aktivitet/prosjekter som går over flere budsjettperioder.