



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
12/4613 ATV/NZM

Vår ref.
12/3104-7

Dato
04.04.2013

Forslag om krav til årsrapport og årsregnskap for statlige virksomheter - uttalelse

Vi viser til brev fra Finansdepartementet (FIN) av 19. desember 2012 der det bes om høringsinnspill til FINs forslag om krav til årsrapport og årsregnskap for statlige virksomheter.

Høringen er forelagt Husbanken, Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), Husleietvistutvalget (HTU) og Distriktssenteret. DiBK og HTU har ikke gitt innspill til saken. Husbankens og Distriktssenterets høringsuttalelse er innarbeidet.

Før vi besvarer de konkrete spørsmålene i høringsnotatet, har vi noen generelle kommentarer til forslagene fra FIN.

Noen generelle kommentarer:

Vi synes det er bra at FIN tar et initiativ til å løfte disse produktene og vi tror at et mer helhetlig og standardisert opplegg for rapporteringen vil gi departementene et bedre grunnlag for god styring av virksomhetene. Vi er alltid ute etter å forbedre våre produkter og synes i den forbindelse at det er nyttig med gode eksempler. Det hadde derfor vært fint med innspill fra FIN og/eller DFØ på gode eksempler også på dette området (veileder/eksempelsamling).

Generelt ser vi det som positivt at det etableres en mer helhetlig mal for årsrapportene til statlige virksomheter, samt at det legges opp til en tettere kobling mellom årsrapport og årsregnskap. Hovedelementene i malen som FIN foreslår virker hensiktsmessig,

men vi mener det er viktig at det innenfor denne malen gis rom for tilpasninger til de ulike virksomheters egenart og rapporteringsbehov. Det vil gi rom for at departementene i tildelingsbrevene kan avklare og tydeliggjøre hvilke sentrale målsettinger og krav virksomhetene skal fokusere på i sin årsrapportering. Små virksomheter har helt andre behov til rapportering enn vesentlig større og mer komplekse virksomheter. Det er også helt sentralt at virksomheten får den praktiske bistanden virksomheten har behov for fra DFØ.

Når det gjelder forslag om krav til årsregnskap, viser vi til at Husbanken fører regnskap etter SRS (statlige regnskapsstandarder) og at oppstillingen av resultat og balanse er regulert i SRS 1. Vi forutsetter at forholdet mellom SRS 1 og det aktuelle høringsforslaget til årsregnskap blir nærmere vurdert og avklart. Vi viser også til at behovet for avklaring av dette forholdet ble tatt opp på frokostmøtet som FIN og DFØ arrangerte torsdag 28. februar.

Svar på spørsmålene i høringsnotatet fra FIN:

1. *Er det ønskelig å etablere overordnede krav til innhold, struktur og publisering av årsrapporter for statlige virksomheter?*

Det er hensiktsmessig å etablere overordnede krav til innhold, struktur og publisering av statlige virksomheters årsrapporter. Kravene som stilles må imidlertid være rimelige og gi rom for at statlige virksomheter ikke er en ensartet gruppe.

KRD har fire underliggende virksomheter, som alle er ulike både når det gjelder størrelse og ansvarsområder. Husbanken er den største med om lag 350 ansatte, Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har om lag 60 ansatte, Husleietvistutvalget (HTU) har om lag 20 ansatte og Distriktssenteret har 22 ansatte.

Husbanken forvalter flere milliarder kroner i lån, tilskudd og bostøtte, mens DiBK, HTU og Distriktssenteret i hovedsak kun har driftsposter. Selv om alle virksomhetene følger kravene om å utarbeide årsrapport der de rapporterer på måloppnåelse i henhold til oppdrag i tildelingsbrevene, er likevel de respektive virksomhetenes årsrapporter i dag ulike både i innhold og omfang.

Vi mener at kravene som FIN foreslår kan gjelde for alle statlige virksomheter, så fremt det innenfor malen gis rom for å tilpasse innholdet til virksomhetens egenart. For eksempel bør det ikke bli en urimelig byrde for mindre virksomheter å følge de nye kravene. Vi er fornøyd med malen og strukturen som FIN foreslår, og mener at den gir rom for "lokal tilpasning" når det gjelder omfang og innhold under hvert kapittel (det FIN kaller "innholdselement").

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

Ja, vi mener det bør være et krav om å publisere disse dokumentene. Vi legger til grunn at dette er offentlige dokumenter. KRD publiserer de årlige tildelingsbrevene på krd.dep.no og de underliggende virksomhetene publiserer årsrapportene på sine nettsider. Dersom det er noe som bør unntas offentligheten, kan dette skilles ut i eget/egne vedlegg som ikke publiseres, jf. spørsmål 3.

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

Vi mener at disse dokumentene i utgangspunktet er offentlige, jf. svar på spørsmål 2. Det kan imidlertid være enkelte forhold som bør unntas offentligheten. Det kan for eksempel være risikovurderinger eller omtale av andre interne, strategiske saksforberedelser. Dersom det er deler av rapporten som bør unntas offentlighet, mener vi det kan være en hensiktsmessig løsning at denne informasjonen tas inn i vedlegg til årsrapporten. Det er i så fall bestemmelsene i offentlighetsloven som avgjør hva som skal unntas.

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

Vi mener at fristen for oversendelse av årsrapport med årsregnskap bør være 15. mars. Det gir også rom for at enkelte departementer eventuelt kan fremskynde fristen noe for sine underliggende virksomheter, hvis ønskelig.

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

I utgangspunktet ser vi ikke et akutt behov for hjelp/veiledning som følge av nye krav. Vi forutsetter at DFØ gir bistand til virksomhetene som har DFØ som regnskapsfører ved innføring av nye krav til årsregnskap. Vi antar at ulike virksomheter vil kunne ha ulikt behov for veiledning (for eksempel mindre virksomheter som per i dag har en noe enklere årsrapportering). Her vil vi særlig trekke frem punktet som gjelder måling av oppnådde effekter på side 8 i høringsnotatet. Dette kan være krevende for mange virksomheter og det kan være hensiktsmessig og nyttig med nærmere veiledning om dette. Det samme mener vi gjelder måling av produktivitet. Vi ønsker at DFØ ved behov kan gi bistand til ulike forhold knyttet til årsrapporteringen.

Husbanken mener at det i utgangspunktet ikke er behov for hjelp og veiledning i noen større grad, men tar et lite forbehold knyttet til eventuelle spesielle regnskapsmessige forhold (se også kommentar om behov for avklaring av forholdet mellom SRS og forslagene i høringsnotatet).

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

Vi mener det vil være vanskelig og lite hensiktsmessig å fastsette en maksimumsgrense for antall sider for årsrapporten. Det vil her være snakk om et betydelig antall virksomheter med ulike rapporteringsbehov, ulikt omfang og ulik kompleksitet på virksomhetens aktivitet mv.

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

I hvilken grad forslaget til struktur på årsrapportene vil gi et mer strategisk styringsgrunnlag for departementet, vil variere i det enkelte tilfelle.

Strukturen vil sikre at det vil kunne være lettere å følge virksomhetens resultater og utvikling over tid, samt sammenligne på tvers av (tilsvarende) virksomheter. Det bør likevel gis rom for tilpasning av malen til de ulike virksomhetenes behov.

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?*

Vi mener det ikke bør være anledning til å gjøre unntak fra kravene til hovedinndeling i årsrapporten (punkt I til V i forslaget til struktur for årsrapport). Vi mener at alle virksomheter i utgangspunktet bør kunne tilpasse sine etablerte/innarbeidede årsrapporter til nye krav til struktur og inndeling.

Dersom det blir anledning til å gjøre unntak fra kravet, vil muligheten til å kunne sammenligne på tvers av statlige virksomheter bli redusert. Vi mener det er viktig at dette hensynet blir ivaretatt. Selv om det blir krav om en fast inndeling, mener vi at forslaget til inndeling likevel gir rom for at statlige virksomheter kan tilpasse årsrapporteringen til sitt behov, jf. svar på spørsmål 1.

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

I utgangspunktet mener vi det ikke er av avgjørende betydning hvorvidt virksomhetsleders signatur knyttes direkte til punkt I eller først etter punktene I–V. Vi vil likevel anbefale at signaturen knyttes til lederens beretning (punkt I). Vi mener det vil være mest passende at dette kommer etter lederens egen beretning og introduksjon/oppsummering. Det vil også løfte opp viktigheten av leders beretning og ansvar for årsrapporteringen noe. Vi forutsetter imidlertid at selv om selve signaturen kommer etter punkt I, er virksomhetslederen ansvarlig for hele årsrapporteringen.

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?*

Ja, det bør være en åpning for at virksomheten i årsrapporten også kan ta opp forhold som ikke er nevnt i tildelingsbrevet, men som likevel vurderes som viktige.

Det kan skje endringer i forutsetninger og rammebetingelser for virksomheten i løpet av et år, som det ikke ble tatt hensyn til i tildelingsbrevet, men som kan ha betydning for virksomhetens resultater og måloppnåelse. Det bør være en forutsetning at de forholdene som tas inn i årsrapporteringen har medført store endringer og/eller oppgaver for virksomheten.

Vi viser også til at departementet sender ut tillegg til tildelingsbrevet dersom det skjer endringer i bevilgninger eller andre rammebetingelser i løpet av året. Årsrapporteringen skal omfatte føringer fra alle tildelingsbrev, inkludert tillegg.

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 rapportering. Er det hensiktsmessig å skille mellom strategisk rapportering og annen rapportering?*

Ja, vi mener det kan være hensiktsmessig å ta rapportering av oppdrag og rapporteringspunkter som ikke er av strategisk betydning inn i et eget vedlegg. Dette også for å begrense omfanget av selve årsrapporteringen. For eksempel vil rapportering på likestilling og lignende faste fellesføringer kunne inngå i egne vedlegg.

Sentrale krav i tildelingsbrevet bør imidlertid inngå i selve årsrapporten. Hva som vurderes som sentral rapportering vil kunne variere mellom ulike virksomheter, og avgrensningen mellom hva som bør være i vedlegg og i årsrapport bør derfor avklares mellom det enkelte departement og underliggende virksomhet.

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?*

Ja, det virker som at anbefalingene til innhold under punkt III gir en rimelig balanse mellom behovet for detaljering og ønsket om begrenset omfang. Omfanget vil likevel kunne variere betydelig fra virksomhet til virksomhet ut fra deres egenart og kompleksitet, jf. svar på spørsmål 6. Anbefalingene i

høringsnotatet virker fornuftige, men gir samtidig rom for omfattende rapporter. Vi mener det bør avklares mellom departementet og virksomheten hvordan omfanget av rapporteringen bør være.

Vi viser til siste kulepunkt på side 8 om forklaringer og kommentarer til vesentlige mer- og mindreutgifter/inntekter i årsregnskapets bevilgningsoppstilling. Vi mener at notene til regnskapet bør gi de vesentligste forklaringene, og at det ikke bør bli alt for mye gjentak i årsrapporten. Vi støtter imidlertid at vesentlige avvik i regnskapet (vesentlige forklaringer i notene) også bør tas inn under punkt III i årsrapporten.

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

Vi støtter, og liker, at kontrollvirksomheten løftes opp som vesentlige punkter i årsrapporten. Det forplikter departementet til å følge opp vesentlige avvik som avdekkes i virksomheten, og gjør at departementet må ha et aktivt forhold til rapporteringen under dette punktet.

Vi viser imidlertid til at dette ofte vil kunne omfatte interne forhold, der det kan fremkomme sensitiv informasjon. Det er derfor viktig at omtalen balanseres for både å ivareta hensynet til åpenhet og samtidig håndtere kritiske, vanskelige situasjoner. Omtalen i årsrapporten bør også vurderes ut fra hvor man er i prosessen.

Vi støtter at det årlig bør gis en kort tilstandsrapport om forholdene vedrørende styring og kontroll som er listet opp nederst på side 9 og øverst på side 10 i høringsnotatet. Punktene som står nederst på side 10 om andre interne forhold er gode eksempler på hva som kan være aktuelt å ha med i tillegg i en redegjørelse, men her må det vurderes fra år til år hvilke som er relevante. Rapporteringen på slike forhold bør kunne gjøres relativt kortfattet.

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

Vi er usikre på hvor hensiktsmessig det vil være å ha med et punkt om vurdering av framtidssikter i en årsrapport. Hvis dette skal være med mener vi at det kun bør være en vurdering på et overordnet nivå ut fra enkelte konkrete og relevante utviklingstrekk. Her vil det også være en kobling til risikovurderingene.

Dersom det skal være en slik framtidsvurdering i årsrapporten, mener vi det vil være naturlig at det under vurderingene også tas med en konkret vurdering av hvordan virksomhetens nåværende strategiplan vil kunne bli påvirket.

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?*

Ja, i den grad relevante langtidsplaner foreligger, bør det være en kobling til punkt V i årsrapporten. Vurdering av fremtidsutsikter bør ses i sammenheng med langtidsplaner, sektorvise strategier og stortingsmeldinger, men virksomhetene må i sin omtale ikke gå utover det Stortinget har vedtatt. Mange langtidsplaner er utarbeidet uten at bevilgningene som kreves for å gjennomføre tiltakene er på plass. Virksomhetene må derfor være oppmerksomme på nivået av omtalen og koblingen til langtidsplaner. Dette må være i samsvar med og med forbehold om vedtak i budsjettprosessen.

16. *Er forslaget til innhold i ledelseskomentarene til årsregnskapet hensiktsmessig?*

Ja, forslaget til innhold i ledelseskomentarene til årsregnskapet synes hensiktsmessig.

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

Ja, vi synes forslaget er hensiktsmessig. Vi viser til at Husbanken fører regnskap etter SRS og oppstillingen av resultat og balanse er regulert i SRS 1. Husbanken benytter imidlertid en tilpasset bankstandardmal som foreløpig har vært avklart med DFØ, men ikke hatt formell hjemmel. Gjennom 2012 har DFØ og FIN gjennomført møter med statsbankene for å komme frem til en felles oppstillingsplan for statsbankene, og det er utarbeidet forslag til oppstillingsplan både for virksomhetsregnskap etter kontantprinsippet og etter SRSene. Så vidt vi kjenner til er disse foreløpig ikke formelt vedtatt.

I henhold til veiledningen for utarbeidelse av virksomhetsregnskap skal virksomheter som benytter SRS følge resultat- og balanseoppstillingen slik denne er regulert i SRS 1. Veiledningen sier ikke noe om forholdet til øvrige bestemmelser i SRS 1. Skal vi legge til grunn at SRS 1 gjelder fullt ut slik den står i dag, slik at kravene til kontantstrømsanalyse og rapport til statsregnskapet gjelder? Rapport til statsregnskapet vil i så fall bli en gjentakelse av informasjonen som allerede er presentert i bevilgningsregnskapet. Man bør også vurdere nytteverdien av kontantstrømsanalysen når så mye kontantinformatjon uansett tas inn i regnskapsrapporten, ikke minst gjelder dette for statsbankene.

Når det gjelder notene, antar vi at note 3 Utgiftsførte investeringer vil utgå for virksomheter som følger SRSene da investeringer per definisjon skal aktiveres. Denne vil vel erstattes av notene om varige driftsmidler i DFØs rapporteringspakke for virksomheter som følger SRSene?

Note 5 Avregning med statskassen sammenfaller i stor grad med note 7 i DFØs rapporteringspakke. Disse vil vel bli samordnet slik at det ikke er behov for begge notene?

De øvrige notene har vi ingen kommentarer til. Disse er i hovedsak lik noter som allerede er en del av rapporteringspakken.

Se for øvrig kommentar til spørsmål 20.

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

Ja, men vi ser at det er et større potensiale å benytte regnskapsinfo i styringsdialogen enn det departementet gjør per i dag.

19. *Er oppstillingene fleksible nok med hensyn til virksomhetens egenart?*

Ja, i utgangspunktet mener vi at oppstillingene er fleksible nok. Husbanken vil imidlertid ha behov for fortsatt å kunne avvike fra den foreslåtte standard oppstillingsplanen. Så langt har vi ikke formell hjemmel for dette i regelverket, men en etablert praksis som er avklart med DFØ. Vi håper at det kommer på plass en felles oppstillingsplan for statsbankene med samme ikrafttredelsesdato som de foreslåtte nye kravene til årsrapport og oppstilling av årsregnskapet for statlige virksomheter, slik at alle endringene kan innarbeides samtidig.

Det vises til at innholdet er minimumskrav, og at det vil være mulig å legge til regnskapslinjer og noter etter virksomhetens behov og vurderinger. Husbanken vil ha behov for en del flere noter enn det som er foreslått i minimumskravene.

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?*

Vi viser til punkt II på side 7 i høringsnotet der det anbefales å følge utviklingen over flere år. Vi mener at oppstillingene for resultat og balanse i virksomhetsregnskapet bør inneholde tall for siste tre år (notene tilpasses tilsvarende, men "standardnote" 5 og 8 unntas fra treårig oppstilling).

Med hilsen

Hanne Finstad (e.f.)
avdelingsdirektør

Vegard E. Ørstad
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.