

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Lånekassens svar på høring - saksnummer 13/99

Lånekassen har følgende kommentarer til høringsnotatet fra Finansdepartementet om forslag til nye krav til årsrapporten og årsregnskapet:

Generelle kommentarer, samt svar på spørsmål 1 og 8:

Lånekassen er positiv til at det fastsettes krav til årsrapporten og imøteser en felles struktur for dens utforming. Punktene I, II, III og VI er Lånekassen enig i at bør være del av en standard struktur. Når det gjelder punktene IV mener Lånekassen at det er utfordringer i grenseoppgangen til punkt III, og hva som eventuelt vil gjenstå av merverdi i punkt IV dersom dette blir mer avklart. Når det gjelder punkt V, så stiller Lånekassen seg spørrende til om dette punktet bør inngå som standardpunkt i årsrapporten. Målgruppen for årsrapporten er primært overordnede departement og rapporten skal svare på de mål og krav som fremgår av tildelingsbrevet. De nye kravene er til dels overlappende med forhold som i dag er ivaretatt gjennom styringsdialogen og i andre dokumenter. Ved å innføre nye rapporteringskrav er det dermed en fare for økt rapporteringsomfang uten at man kan se at de nye kravene nødvendigvis vil gi nevneverdig merverdi i departementets styring av underliggende virksomheter. Lånekassen mener at en bør holde fast på det tilbakeskuende perspektivet i årsrapporten. Det vises til utdypende kommentarer til punkt IV og V under.

Kommentarer til punkt IV Styring og kontroll i virksomheten

Lånekassen er enig i Finansdepartementets argumenter om at det er viktig at departementet er i stand til å vurdere om ressursbruken er effektiv, intern kontroll og regelverksetterlevelse i underliggende virksomheter, jf. notatets punkt 2.5. I høringsnotatets anbefalinger om innhold under punkt IV trekkes styrings- og støttesystemene for blant annet risikovurderinger, intern kontroll, budsjett og regnskap, prosjekt- og porteføljestyling, investeringsoppfølging og evalueringer som styrings- og støttesystemer frem. Intern kontroll omfatter alle de overnevnte områdene, men også forhold som organisering av virksomheten, styring, ledelse, kulturbygging etc. Sistnevnte momenter er derimot sider ved intern kontroll som det er mer krevende å rapportere på, men som det kan argumenteres for at er vel så viktige som dem som er trukket frem som eksempler i notatet.

Arbeid med styring og kontroll er altomgripende i en virksomhet, og summen av organisering, ressursinnsats, styrings- og støttesystemer, holdninger, kompetanse, samarbeid etc. gir seg utslag i resultater – ønskede og uønskede. Det rapporteres på oppnådde resultater i årsrapportens punkt III og resultatavvik må forklares. Dette innebærer at manglede resultatoppnåelse innenfor de områdene som departementet har valgt å styre virksomheten på (og som må kunne anses som de mest sentralt for hva som skal oppnås) må forklares. Om dette skyldes feil eller mangler i styring og kontroll vil således rapporten belyse dette som del av punkt III.

For Lånekassen er det viktig at styring og kontroll er verktøy som brukes ifm. planlegging, styringen og drifningen av virksomheten. Styring og kontroll brukes for å minimere risiko for manglende måloppnåelse, effektivitet og regelverksetterlevelse. Å rapportere på bruken av hvilke verktøy som er benyttet ifm. planlegging og styring og som har gitt resultatene – ønskede eller uønskede - på generell basis er verken hensikten med styring og kontroll eller et spesielt målrettet tiltak for å bedre virksomhetenes arbeid med styring og kontroll. Å innføre rapportering på styring og kontroll vil med andre ord kunne føre til et mer omfattende rapporteringsregime uten at dette nødvendigvis vil gi bedre styring og kontroll.

Omfanget av styring og kontroll i virksomhetene vil videre variere ut fra virksomhetens egenart, som også er fremhevet av Finansdepartementet i høringsnotatet. Omtalen i punkt IV vil således, slik vi leser høringsnotatet, gi grunnlag for stor grad av skjønnsmessig vurderinger enten i det enkelte departement som vil definere krav til innhold nærmere eller av virksomhetene selv. Det er dermed ikke usannsynlig at rapportering på styring og kontroll kan bli svært sprikende i sin form og i sitt innhold. Dette kan gi utfordringer og merarbeid i den videre oppfølgingen på området. Styring og kontroll bør ligge lengre til venstre i resultatkjelden (slik kjeden er definert av DFØ) enn det mål- og resultatstyringen bør gjøre. Med økt oppmerksomhet på styring og kontroll, som del av den ordinære rapporteringen, er det dermed også en fare for at departementets styring vil dreie i retning av mer detaljstyring, med hensikt å forklare hvordan resultatene oppnås. Det vil øke rapporteringsomfanget og kunne trekke oppmerksomheten bort fra det som departementet har definert som viktigst (målene og kravene departementet har satt). På den annen side kan rapportering på styring og kontroll bidra til større bevissthet rundt eget arbeid på området i virksomhetene, men det er ikke sikkert at nye rapporteringskrav er løsningen for å oppnå dette.

Om det er forhold knyttet til styring og kontroll departementet mener det er nødvendig å få bedre forståelse for i enkelte virksomheter, kan dette belyses gjennom å definere krav eller oppdrag i tildelingsbrevet til de virksomheter hvor dette gjør seg gjeldene. Virksomhetene vil da måtte rapportere iht. krav/oppdrag i punkt III året etter som del av den ordinære årsrapporten.

Lånekassen mener videre at avgrensinger mellom punkt III og IV ikke er tilstrekkelig tydeliggjort i høringsnotatet. Resultatavvik forårsaket av svakheter ved styring og kontroll kan, slik punkt III og IV er omtalt, for eksempel naturlig falle innunder begge punktene. Alle forhold som har med resultatoppnåelsen å gjøre, bør for det første dekkes under punkt III. Punkt IV derimot, om forslaget til kravet opprettholdes, kan eventuelt omfatte en vurdering av systemene for styring og kontroll i virksomheten, og om disse fungerer etter hensikten. En utfordring med dette er imidlertid som nevnt at det antagelig er svært ulike oppfatninger av hvordan man skal rapportere på systemene for styring og kontroll. En annen utfordring med punkt IV er at det er en fare for at omtalen vil bli relativt likelydene fra år til år, selv om det argumenteres for det motsatte i høringsnotatet. Rammeverket for hvordan virksomheter arbeider med styring og kontroll, i hvert fall på et overordnet nivå, vil trolig endre seg lite fra år til år.

Det er slik Lånekassen ser det derfor mange gode grunner for at årsrapporten fortsatt først og fremst skal være et tilbakeskuende dokument med oppmerksomhet rettet mot selve resultatoppnåelsen. Lånekassen stiller derfor spørsmål til om det kan forsvares at styring og kontroll bør være et eget standardelement i rapporteringen. Om det likevel vurderes som hensiktsmessig å innføre dette kravet, kan det være gode grunner for at departementet gis anledning til å gjøre unntak til krav som settes til årsrapporten, slik at det er mulig å revurdere kravet etter hvert om denne rapporteringen ikke fungerer etter hensikten (jf. spørsmål 8).

Kommentarer til punkt V Fremtidsutsikter

Lånekassen er i tvil om årsrapporten er riktig dokument for å synliggjøre underliggende virksomheters vurderinger av fremtidsutsikter, jf. punkt V i forslag til den nye strukturen. For det første er det, slik Lånekassen leser det, ikke riktig at årsrapporten skal plassere ett års virksomhet i et større perspektiv, slik det fremgår av høringsnotatet med henvisning til Bestemmelsene punkt 2.3.1. I Bestemmelsenes punkt 2.3.1 står det: *"Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter. For å dokumentere virkningen av vesentlige forhold i planene, skal det fastsettes styringsparametere som er mest mulig stabile over tid"*. Årsrapporten har tradisjonelt vært tilbakeskuende, og det er mange grunner for at den fortsatt bør være det.

Som del av det ordinære styrings- og budsjettarbeidet er det allerede etablerte prosesser for vurderinger av fremtidsutsikter. Tildelingsbrevet skal definere ambisiøse og realistiske mål og krav for det nye året. Mål og krav settes før inngangen til nytt budsjettår, basert på oppnådde resultater og forventninger om fremtiden og rammebetingelser. Kort tid etter årsrapporten legges frem, presenterer virksomhetene underlagt KD sine risikovurderinger knyttet til mål og krav stilt i tildelingsbrevet på etatsstyringsmøte. Dette innebærer at departementet får relevant informasjon om fremtidsutsiktene kort tid etter at årsrapporten legges frem. I tillegg har virksomhetene anledning til å bruke budsjettprosessene til å vurdere fremtidsutsiktene både for inneværende år og i et lengre perspektiv. Med tanke på at det er departementet som primært er målgruppen for årsrapporten, er det derfor ikke behov for å redegjøre for virksomhetens vurdering av fremtidsutsikter i årsrapporten da dette vil være godt ivaretatt gjennom andre elementer som inngår i styringsdialogen.

Ettårig budsjettering som grunnprinsipp for budsjettering i staten kan også innebære at forhold ved punkt V kan gjøre det krevende å omtale fremtidsutsiktene på en helhetlig og relevant måte. Løsninger på fremtidige utfordringer kan være fremmet i budsjettforslag, som ikke er behandlet. Å omtale relevante utfordringer uten å presentere de forslag som er fremmet for å løse dem, kan være uheldig. Samtidig er det uheldig dersom kap. V benyttes til en markering av budsjettbehov utenfor den ordinære budsjettprosessen. Slik Lånekassen ser det, kan det derfor av og til være større utfordringer knyttet til å tegne et helhetlig og godt beskrivende bilde av fremtidsutsiktene i årsrapporten enn det virksomhetene har anledning til gjennom budsjettforslag, dialog om mål og krav i tildelingsbrev og på etatsstyringsmøter. I stedet for å tilpasse kravene til årsrapporten, bør derfor de prosesser og dokumenter som allerede finnes benyttes til å gi verdifull og faktabasert styringsdialog mellom eierdepartementet og virksomhet. Om punkt V beholdes som krav til årsrapporten, bør departementet samtidig få anledning til å gjøre unntak fra kravet slik at krav til dette punktet kan tas ut tildelingsbrevene når dette vurderes som aktuelt (jf. spørsmål 8).

Vennlig hilsen



Tore Fosse Refsdal
avdelingsdirektør



Christian Storhaug Johnsen
underdirektør