

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
12/4613 ATV/NZM

Vår ref
13/27-

Dato
23.04.2013

Høringssvar - Forslag om nye krav til årsrapport og årsregnskap for statlige virksomheter

Vi viser til høringsnotat fra Finansdepartementet (FIN) av 19.12.2012. Vi synes FIN reiser mange sentrale problemstillinger i høringsnotatet.

LMD er enig i avsnitt 1 på side 3 at årsrapportmal ikke vil være relevant for departementene. Imidlertid viser FIN til "nye obligatoriske oppstillinger" for årsregnskapet som også vil gjelde for departementene. Vi synes dette er noe uklart framstilt, og stiller også spørsmål ved premisset på side 13 om at departementsråden skal signere årsregnskapet. Vi kjenner ikke godt nok til det nye rapporteringssystemet for årsregnskapet som det vises til, men vi mener det burde kommet tydeligere fram hva dette innebærer for departementene som virksomhet. Det er for oss uklart hvem som skal være mottaker av et ledersignert regnskap fra et departement. Vi antar at rapporteringen til statsregnskapet som sendes Riksrevisjonen ikke skal endres. Det er behov for klargjøring av rapporteringsrutiner for departementene som egne virksomheter.

Under følger LMDs svar på spørsmålene i høringsnotatet.

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

LMD ønsker en viss standardisering ved at virksomheten blir mer oppmerksom på skillet mellom vesentlig styringsinformasjon og annen type informasjon. En bedre struktur på resultatrapporteringen er en fordel, men selve resultatrapporteringen vil

fremdeles være krevende til tross for ny mal.

Vi forstår det slik at høringsnotatet vektlegger at ”innholdselementene” i pkt 2.1 foreslås som obligatoriske, mens det ”kun” er gitt anbefalinger om innholdet. Dette er vi enig i. Siden virksomhetene er svært forskjellige bør det være rom for å gjøre virksomhetstilpasninger i innholdet. Anbefalingene på innholdet bør derfor kun tjene som inspirasjon i arbeidet med årsrapportering, og ikke som standardiserte krav.

LMD synes høringsnotatet burde gjort flere grundige avklaringer tidlig i høringsbrevet på *hvordan* den foreslåtte malen vil påvirke virksomheter som fører sitt regnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). Dersom nye krav etableres bør en veileder være tydelig på dette. Et av LMDs institutter, Bioforsk, legger i sitt innspill vekt på at den foreslåtte malen i større grad ivaretar de bruttobudsjetterte virksomhetene, uten at forhold knyttet til de nettobudsjetterte virksomhetene alltid synes tilstrekkelig avklart: *”Det synes som om det i høringsnotatet ikke er tatt hensyn til eller koordinert mot de krav som allerede foreligger til regnskaps-/noterapportering”*. Norsk institutt for Skog og landskap legger i sitt innspill vekt på følgende: *”Det fremkommer ikke klart hvordan forholdet vil være mellom de obligatoriske oppstillingene og notene i SRS og disse nye retningslinjene”*.

Dersom nye krav etableres bør FIN teste ut en fremtidig veileder på flere ulike underliggende etater før den presenteres som veileder slik at potensielle uklarheter unngås i størst mulig grad.

Standardiseringsforslaget vil mest sannsynlig ha administrative konsekvenser i en oppstartfase når den ny malen eventuelt skal tas i bruk. Erfaringsmessig innebærer slike omlegginger et større merarbeid enn først antatt. LMD synes derfor høringsnotatet er for optimistisk i følgende formulering: *”Forslaget om å standardisere overordnede krav til innhold og struktur av årsrapportene vil derfor trolig ikke ha store administrative eller økonomiske konsekvenser”*.

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

Ja. Dog gir gjeldende regelverk anledning til å skjerme informasjon som bør skjermes.

En utfordring med å publisere årsrapporter for eksempel på nettsidene til virksomheten er hvordan ledelsen i den enkelte virksomhet vil håndtere avviksrapportering i resultatrapporteringen. Det kan være grunn til å tro at et krav om publisering av årsrapportene vil gi et insentiv til å fremheve positive resultater, og dempe omtalen av negative resultater eller avviksrapportering. Dette vil i så fall redusere verdien av informasjonen i årsrapporten som styringsinformasjon for departementet. Det er vesentlig for departementet i styringen å få informasjon av god kvalitet også om negative resultater, og en grundig og mest mulig ærlig analyse av avvik. LMD mener

likevel at ønsket om åpenhet i forvaltningen tilsier at disse dokumentene gjøres tilgjengelig for eksterne på nettsidene til virksomhetene.

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

Nei, det vil ikke være mulig å praktisere. Man bør unngå å lage ordninger som blir for kompliserte. Offentleglova regulerer allerede hvordan sensitiv informasjon/deler av et dokument kan og bør skjermes når det er behov for det.

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

Ofte er arbeidet med årsrapporten tidkrevende. Vår erfaring er at Riksrevisjonen har ønsket å framskynde fristen. Fristen bør imidlertid være 15. mars, og ikke tidligere.

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

Dette vil avhenge av hvordan den endelig malen vil se ut, men vi antar det vil være behov for kurs både for ansatte som arbeider med etatsstyring i departementet og for ansatte som arbeider med årsrapportering i underliggende virksomheter. Fordelen med en standardisert mal er at det er lettere å gjennomføre kurs for større grupper. DFØ bør spille en sentral rolle som kompetanseorgan. Kompetanse kan gjelde både prinsipielle sider ved selve årsrapporten, generelle og konkrete råd om hva som er god resultatrapportering, i tillegg til analysekompetanse på selve årsregnskapet. Det siste er særlig viktig for nyansatte eller ansatte med liten erfaring med regnskap. I tillegg bør det være en eller flere kontaktpersoner i DFØ eller i FIN hvor departementer og virksomheter kan stille spørsmål og få nyttige råd ved behov også utenom eventuelle kurstidspunkter.

En av våre underliggende institutter, Bioforsk, legger vekt på at det bør utarbeides to veiledere; en for bruttobudsjetterte virksomheter og en for nettbudsjetterte virksomheter for å unngå uklarheter: ”Felles veiledere tar ofte utgangspunkt i bruttobudsjetterte virksomheter, og nevner nettofinansierte som unntak, samt at alle eksempler viser bruttofinansiert”.

Norsk institutt for skog og landskap er opptatt av at en fremtidig veileder bør belyse hvordan institutter som opererer etter statlige regnskapsstandardene (SRS) skal unngå kryssubsidiering (institutter som både har bevilgningsfinansiering og finansiering fra eksterne oppdrag i markedet).

LMD mener at uansett om det blir en eller to maler, så må skillet mellom bruttobudsjetterte og nettbudsjetterte der det er relevant, tre tydelig fram.

LMD ser det videre som *en forutsetning* at FIN utarbeider elektroniske maler for årsrapport og årsregnskap dersom forslag til standardisering/krav blir en realitet.

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

Nei.

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

Begrepet strategisk styring er i utgangspunktet ikke klart definert, men LMD anser at det bl.a. innebærer rapportering av informasjon av høy kvalitet på sentrale mål og resultatindikatorer. Denne type informasjon er vesentlig for at departementene skal gjøre sentrale prioriteringer samt gi viktige styringssignaler. Forslaget til struktur kan dermed gjøre styringsinformasjon lettere tilgjengelig i kommunikasjonen mellom virksomhet og departement. I tillegg kan forslaget til struktur være bevisstgjørende for hvilken informasjon virksomheten anser som viktig i rapporteringen. Her vil det være ønskelig med mindre aktivitetsrapportering og mer resultatrapportering.

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?”

Dersom målet er standardisering på tvers av virksomheter, vil unntak lett undergrave intensjonen om standardisering. Samtidig vil en potensiell standardisering i tråd med forslaget være såpass overordnet at behovet for unntak synes relativt begrenset. LMD legger derfor vekt på at det ikke bør gis unntak fra inndelingskravet på de ”innholdselementene” som er angitt i pkt 2.1. Målet må imidlertid være at en mal er så god at den ”selger seg selv”. Virksomhetstilpasninger kan likevel bli nødvendig. Uansett mener LMD at pkt V må utgå, jf svar på spm 14.

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

LMD finner det mest naturlig at signaturen til virksomhetsleder (direktør) kommer rett etter punkt 1 (Leders beretning). LMD mener at i organisasjonsformer med styrer, så bør hele styret signere.

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?”

Det er viktig med et godt samsvar mellom tildelingsbrev og årsrapport for å sikre tilfredsstillende rapportering på målsettinger og forventninger presentert i tildelingsbrevene. Denne informasjonen er viktig styringsinformasjon for departementet. Samtidig bør det være rom for å presentere andre relevante forhold for å gi et godt bilde av helheten i den aktuelle virksomheten. Slike forhold bør imidlertid presenteres på en måte som ikke gjør det vanskelig for departementet å skille ut resultatinformasjon som bør sees i sammenheng med mål og forventninger i tildelingsbrevet. I tillegg forutsettes at virksomhetene følger den lovpålagte aktivitets- og rapporteringsplikten på likestillingsområdet uten at dette nødvendigvis sies eksplisitt i tildelingsbrevet.

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?"

Nei. Det er imidlertid ønskelig med større bevissthet om skillet mellom mer overordnede forhold og de mer konkretiserte mål, men LMD tror ikke det er mulig å sortere dette i en mal. Ofte vil et departementet ha behov i tildelingsbrevet for å kombinere målsettinger med konkrete oppgaver virksomheten skal gjennomføre. Den enkelte virksomhet bør derfor ha frihetsgrader til hvordan koblingen mellom strategisk rapportering og annen rapportering presenteres. Det viktigste er at forhold av strategisk betydning fremheves.

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

Punkt III vil være det vanskeligste punktet i en årsrapport å utarbeide på en god måte, og det vil ligge begrensninger i hvor stor grad en mal vil gjøre det enklere. Vi mener mange årsrapporter i dag i for stor grad fokuserer på aktiviteter, mens rapportering på måloppnåelse og resultater fortsatt, på tross av at MRS er et grunnleggende styringsprinsipp, er mangelfulle flere steder. Årsaken til dette vil normalt være at tildelingsbrevene er for detaljerte eller aktivitetsinnrettet, noe som ofte vil resultere i detaljert og aktivitetsorientert rapportering fra virksomhetene. Det er viktig at aktivitetsrapportering ikke fortrenger resultatrapportering, men LMD vil likevel kunne leve med at begrepet "aktiviteter" inngår i overskriften.

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

Nei.

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

Det er i utgangspunktet positivt at virksomhetene reflekterer rundt sine framtidssutsikter, men pkt V *Vurdering av framtidssutsikter* må etter LMDs syn utgå som eget punkt i malen, og heller tas inn i som et underpunkt eller en relativt kort refleksjon under leders beretning innledningsvis. Det er viktig at ikke malen inviterer til at dette punktet blåser opp rapporten volummessig, noe det ville være et betydelig risiko for, særlig hvis dette skal fremheves som et eget punkt V. Dette må med andre ord tones betydelig ned.

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?"

LMD har ikke særskilt synspunkt på spørsmålet, men viser til at pkt V bør utgå, og at virksomhetens strategi normalt vil gi tilstrekkelig informasjon om de grep virksomheten ønsker å ta på litt lengre sikt.

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

Det er vesentlig at årsregnskapet skal følge med årsrapporten. Det gir vesentlig informasjon som er viktig for å kunne vurdere totalbildet. Forslaget til innhold i høringsnotatet er hensiktsmessig. Det er vesentlig at leder av virksomheten gir informasjon slik at departementet har et dekkende bilde å forholde seg til, og at vesentlige endringer kommenteres tilfredsstillende.

En av LMDs underliggende virksomheter, Bioforsk, legger vekt på viktigheten av å avklare hvem som undertegner i tilfeller ved organisasjonsformer med et styre involvert, "er det virksomhetsleder eller virksomhetsleder og styre"? LMD mener at i organisasjonsformer med styre bør det være styret som undertegner ledelseskomentarene, jf også svar på spm 9.

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

Noen av LMDs underliggende virksomheter har klare synspunkter på dette: Bioforsk synes slik rapportering er "lite hensiktsmessig for nettobudsjetterte virksomheter (...) Det er henvist i høringsnotatet at nettobudsjetterte skal ha en forenklet rapportering, uten at det er sagt noe mer om verken hva eller hvordan".

Veterinærinstituttet legger vekt på at nettobudsjetterte virksomheter bør få en noe forenklet bevilgningsoppstilling.

Mattilsynet synes på generelt grunnlag at kravene til årsregnskap er for detaljerte. Mattilsynet er bekymret for balansen mellom regnskaps- og økonomirapporteringen på den ene siden og mål- og resultatrapporteringen, hvor for mye vekt kan tillegges regnskaps- og økonomirapporteringen, og at forslaget til mal ikke bidrar til ”merverdi for overordnet styring”.

Norsk institutt for skog og landskap legger vekt på at ”Vesentlige balanseposter i SRS fremkommer ikke av malen i høringsnotatet, blant annet er alle poster knyttet til virksomhetskaptal fjernet” samt at ”Regnskapsoppstillingen i høringsnotatet samsvarer ikke med SRS-standardene”.

LMD er enig i at det er grunn til å vurdere nærmere forhold som berører SRS.

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

En av våre underliggende virksomheter, SLF, vektlegger at det bør være rom for å legge til linjer for sin egenart. SLF, legger også vekt på følgende: ”En tabellarisk oppstilling er mer leservennlig og oversiktlig enn omtale i form av tekst”. Norsk institutt for skog og landskap mener at oppstillingene bare ”gir begrenset nytteverdi i form av bedre styringsinformasjon. For brukere utenfor det departementale systemet vil det være nødvendig å utarbeide supplerende materiale for å få innsikt i den økonomiske informasjonen. For departementale brukere vil innholdet muligens bli lettere tilgjengelig etter hvert som systemene kommer i bedre funksjon”.

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

Institutt for skog og landskap fremmer kritiske synspunkter her: ”Felles standardene som er laget tar etter vårt syn for lite hensyn til virksomheter som forholder seg til flere markeder og interessenter. Det etableres et omfattende sett med standard nøkkeltall og rapporteringskrav som etter vårt syn ikke gir godt informasjonsgrunnlag til beslutningstakerne – verken i kvalitet eller relevans. Detaljerte og spesifikke krav til kontoplan og oppstillinger i årsregnskaper gjør det nødvendig å dele inn regnskapene på en annen måte enn det som er hensiktsmessig for instituttets egen oppfølging av den økonomiske virksomheten”.

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?”

LMD har ingen særskilte merknader til dette i denne omgang.

Avslutningsvis vil vi påpeke at det bør sikres nye høringsrunder etter at innkomne uttalelser har kommet inn og blitt vurdert av FIN. Dette er et område som angår svært mange, og hvor det er mange ulike hensyn å veie, noe som tilsier behov for ekstra grundig forankring i departementene og virksomhetene.

Vi beklager forsinket tilsvare til høringsnotatet.

Med beste hilsen

Per Eivind Jensen (e.f.)
avdelingsdirektør

Amund Lie
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer