



Vedlegg - Skattedirektoratets høringsuttalelse om Årsrapport og Årsavslutning

Vi synes det er svært positivt at det er tatt et initiativ til å gjøre Årsrapport og Årsavslutning til mer strategiske dokumenter som i tillegg til å ivareta de nødvendige rapporteringshensyn også har et overordnet strategisk perspektiv på måloppnåelse og effektivitet i oppgaveløsningen. Vi synes i hovedsak utkastet til Årsrapport og Årsavslutning er et riktig steg i å gjøre disse til mer fremadskuende og fremtidsorienterte dokumenter.

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

Årsrapporten skal tjene mange formål: 1) Den skal gi svar på de rapporteringspunkter overordnet departement angir i de årlige tildelingsbrev. 2) Den skal danne grunnlag for overordnet departements rapportering til Stortinget. 3) Den skal gi Riksrevisjonen grunnlag for å drive sin kontroll av hvordan virksomheten oppfyller de overordnede krav. 4) Den skal tjene som grunnlag for intern rapportering og dokumentasjon av hvordan virksomheten har løst sine oppgaver. 5) Den skal tjene som "statistikkbank" med sammenlignbare tall for flere år, hvor en kan dokumentere utvikling over tid. 6) Den kan tjene som en sammenligning overfor andre etater, virksomheter etc. med hensyn til måloppnåelse i oppgaveløsning og effektivitet i produksjonen (se også punkt 5). 7) Den skal gi grunnlag for ekstern kommunikasjon om etatens mål og resultatoppnåelse. De mange formålene årsrapporten skal tjene, gjør at den kan bli ufokusert. Det vil derfor være bra om det utarbeides felles overordnede krav til innhold, struktur og publisering. Dette vil gjøre det enklere å avgjøre om årsrapporten fyller de krav som settes, og at informasjonen som formidles er den som er etterspurt av overordnet departement og av Riksrevisjonen.

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

Vi er av den oppfatning av det vil være mest formålstjenlig, og i overensstemmelser med våre prinsipper om meroffentlighet, at disse dokumenter i størst mulig utstrekning er offentlige. Erfaring viser at det er en relativt liten andel av disse dokumentene som må sladdes ved krav om innsyn. Vi mener derfor det vil være en farbar vei å samle all informasjon som ikke kan/bør offentliggjøres i egne vedlegg og at resten av dokumentene skrives med henblikk på at all informasjon er offentlig tilgjengelig. Men samtidig som en sier "ja" til offentliggjøring av disse dokumentene, vil dette ha betydning for hva som vektlegges og hva som publiseres.

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

Viser til svar under pkt 2). Vi er enig i dette forslaget.

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



Erfaringsmessig skrives årsrapport og årsregnskap under stramt tidspress. De senere år har vi levert dokumenter til årsavslutningen i begynnelsen av februar og årsrapporten 20-25. februar. En lengre tidsfrist vil gi bedre tid til gjennomarbeiding av dokumentet og bedre kvalitetssikring av tall og andre opplysninger. Vi vil også få anledning til å foreta mer strategiske økonomiske analyser av regnskapsdata. Ut fra våre erfaringer er det mulig å ha et kvalitetsmessig akseptabelt dokument klar til 1. mars. For at den nye rapporteringsformen skal oppleves som en forenkling og forbedring er det viktig at all relevant rapportering samles i dette og at særskilt rapportering til overordnet departementet søkes redusert så langt som mulig.

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

Vi tror at den beste hjelp og veiledning vi kan få i dette arbeidet vil være gode og instruktive maler for hvordan årsrapport og årsavslutning skal settes opp. I den grad måling av ressursbruk og effektivitet skal inngå som en integrert del av årsrapporten kan det være til stor hjelp at det utarbeides retningslinjer og gis opplæring i hvordan slike analyser kan fremstilles enklest mulig.

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

Vår erfaring de senere år er at årsrapporten har økt i omfang. Dette kan dels skyldes at overordnet departement stiller flere og mere detaljerte krav til rapportering enn tidligere og dels at årsrapporten også tjener andre formål enn rapportering til overordnet myndighet (se punkt 1). Omfattende bruk av figurer og illustrasjoner er leservennlig, men krever plass. Omfanget av virksomhetenes aktiviteter varierer sterkt. Det kan derfor virke unaturlig at små og store virksomheter skal få samme antall sider til disposisjon. Dessuten, hvis sidetallet i Årsrapporten begrenses, kan en risikere at antallet vedlegg og lengden på disse øker tilsvarende. Dette vil være en uønsket utvikling og vi er enige i at lengden på Årsrapporten bør søkes begrenset mest mulig. Vi antar at dette best kan skje gjennom nøkternhet i de rapporteringskrav som forventes i rapporten.

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

Vi er positive til at det strategiske perspektivet på Årsrapporten fremheves. Det er i tråd med den utvikling vi har ønsket de senere år. Men vi er usikker på om forslaget til struktur i seg selv vil føre til et mer strategisk styringsgrunnlag for departementet. Forslaget bærer fortsatt stort preg av aktivitetsstyring, slik at vi har vanskelig for å se at den strategiske styringen som departementet etterstreber, vil forbedres i vesentlig grad.

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 synes det vil være en fordel om Årsrapporter fra virksomhetene er bygd over samme mal. Dette vil lette lesning og sammenligning mellom virksomheter. Ut fra vår erfaring vil den foreslåtte mal gjøre det enkelt å tilpasse de nye kravene til Årsrapportering. Vi er imidlertid ikke godt nok kjent med om andre virksomheters behov for rapportering tilsier avvik fra "standard-malen".

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

Vi synes her analogien til Aksjelov og aksjeselskaper trekkes litt langt. Rollen til virksomhetens leder kan ikke sammenlignes med Styrets i de nevnte selskaper. I følge norsk forvaltning er virksomhetsleder ansvarlig for alle sider ved virksomhetens budsjett- og økonomistyring, drift og resultatoppnåelse. Vi mener prinsipielt at leder bør signere for den totale resultatoppnåelse, selv om vi ser at en underskrift i begynnelsen av dokumentet vil være mer synlig.

- 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?**

I Skattedirektoratets Årsrapporter for de senere år har vi i et beskjedent omfang også omtalt forhold som ikke eksplisitt er nevnt i Tildelingsbrevet, men hvor vi antar at departementet ønsker en slik rapportering. Vi har likevel påsett at den grunnleggende nummerering er i overensstemmelse med Tildelingsbrevet, slik at sammenstillingen mellom "oppdrag" og "resultatrapportering" skal være intakt. Vi ønsker å opprettholde denne muligheten.

- 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?**

Vi viser til side 1 i Finansdepartementets høringsnotatet hvor det blir listet at én av hensiktene med standardiseringen er å legge bedre til rette for strategisk styring. For å oppnå denne hensikten, bør tildelingsbrevet i langt større grad rendyrke sitt strategiske fokus. Har tildelingsbrevet et slikt fokus, vil også Årsrapporten i hovedsak bli et strategisk dokument.

- 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?**

Forslaget bærer fortsatt preg av sterk fokus på aktiviteter. For eksempel gir både hovedoverskriften "*Årets aktiviteter og resultater*" og innholdet i dette punktet inngang til at det fortsatt vil bli brukt mye plass på aktivitetsbeskrivelser (jfr vårt svar under punkt 6 foran). Vi synes det vil være et skritt i riktig retning om "aktiviteter" og "resultater" ble byttet med "mål" og "måloppnåelse". Vi ser ikke at malen i seg selv vil føre til en mer eller mindre detaljert Årsrapport. Avgjørende for omfanget vil være de rapporteringskrav som stilles i Tildelingsbrevet.



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

Etter vår vurdering vil de foreslåtte føringene for rapportering gi overordnet myndighet relevant og god informasjon om status for intern styring og kontroll i virksomheten. Vi mener det er pekt på de fleste forhold det er relevant å ta med i en årlig tilstandsrapportering.

Vår erfaring tilsier imidlertid at det kan være behov for å gi noen føringene når det gjelder rapportering rundt opplegget for intern kontroll. Når det gjelder avdekking av vesentlige svakheter, feil og mangler i opplegget for intern kontroll kan det f.eks. være nyttig å knytte rapporteringen til noen gjennomgående temaer som belyses nærmere:

- Mål-, resultat- og risikostyring
- Kvalitetsstyring og –sikring
- Sikkerhet
- Ressurs- og kompetansestyring
- Lederskap.

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?

Slik vi oppfatter dette punktet, gis vi her anledning til å gi tilbakemeldinger på om årets resultater oppfyller våre strategiske satsninger, og om vi er på rett vei. Eventuelle avvik fra de strategiske målsetningene, bør kommenteres særskilt. Etter vår mening vil dette klart styrke det strategiske perspektivet i Årsrapporten. At strategisk plan er et dokument utarbeidet av underordnet virksomhet og ikke departementet, endrer ikke på realitetene her.

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?

Skatteetaten har en rekke strategiske planer for vår virksomhet. Vi synes det vil være naturlig om slike planer omtales under dette punktet. Vi vil imidlertid se det som uheldig om omtalte planer ble vedlagt Årsrapporten i helhet. Dette vil lesemengden betraktelig og kanskje skape en uheldig forestilling om at slike planer på denne måten blir "godkjent" av overordnet departement. Se forøvrig vårt svar under punkt 14.

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

Ja, vi anser dette som hensiktsmessig. Men et lite spørsmål reiser seg: Det står at det skal opplyses om hvem som reviderer regnskapet. Kan dette være noen andre enn Riksrevisjonen for ordinære forvaltningsenheter?



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

Ja, vi mener dette er hensiktsmessig. Vi legger er til grunn at den nye årsavslutningen bør erstatte all rapportering som overlapper de årlige rundskriv om årsavslutningen. En bør ha som intensjon å effektivisere rapporteringen mest mulig, slik at det som fremkommer i dette høringsnotatet ikke blir et rapporteringsregime i tillegg til eksisterende rapportering. Det er derfor viktig at en samordner ulike frister for rapportering. Hvis ikke, vil dette kunne føre til mye dobbeltarbeid og dobbelrapportering.

Vi mener at en bør vurdere å skille mellom rapporteringskrav til offentlige virksomheter med et fåtall ansatte og flere tusen ansatte. Den nye rapporteringsmalen kan bli for omfattende for de aller minste virksomhetene.

Det bør legges til grunn at dette blir det konsoliderte regnskapet for de virksomheter/etater som avlegger flere regnskaper (bruker forskjellige regnskapsførere). Ut i fra bevilgningsoppstillingen ser det ut som rapporteringen kun er på sumnivå. Pr i dag stiller Økonomireglementet krav til at man skal kunne spesifisere ned til aktuell regnskapsfører. Hvis ikke dette oppfylles, må man i tillegg utarbeide et konsolidert regnskap! For eksempel på kap. 5309 post 29 har vi 4 regnskapsførere som rapporterer på denne. Hvordan skiller vi her mellom de forskjellige regnskapsførende enhetene? En bør sikre seg at dette også blir det samlede årsregnskapet, som er et krav i økonomireglementet til virksomheter med flere regnskapsførende enheter

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

For å svare på dette må man vite hva som er definert som andre brukere? For egne brukere blir dette ofte for aggregert informasjon. Internt i Skatteetaten styrer vi etter mer detaljerte oversikter på regnskap/budsjett enn det forslaget legger opp til. Ut over eget overordnet departement og Riksrevisjonen, har vi i dag ingen andre eksterne brukere.

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

Vår egenart er at vi regnskapsfører store skatteinntekter og er regnskapsfører for Svalbardregnskapet. Dette regnskapsførers i fire forskjellige regnskapsfirma. Skal oppstillingen ha nytteverdi for oss, må man kunne se regnskapet konsolidert og på det enkelte underliggende regnskap.

20. Har dere konkrete forslag om forbedringer til

a. Sammenhengen mellom bevilgningsoppstillingen og virksomhetsregnskapet

En bør utarbeide detaljerte veiledninger på hvilke konti som inngår på de forskjellige radene i bevilgningsoppstilling og resultatoppstilling. Dette gjelder også for notene.



b. Leservennlighet?

Det kan være en utfordring, da oppstillingen er en blanding av gammel og ny kontoplan, og det kan være utfordrende å skjønne sammenhengen/forskjellen mellom disse.

c. Omfang (bør noe legges til eller tas ut)?

Ja. Se kommentar under spørsmål 17. Man må se dette i sammenheng med andre krav til rapportering (rundskriv om årsavslutning). For å effektivisere bør man unngå dobbel rapportering.

Vi håper våre synspunkter, merknader og kommentarer vil være til hjelp for Finansdepartementets videre arbeid med å utforme retningslinjer for Årsrapport og Årsavslutning. Vi ser frem til det endelige resultat.