



Finansdepartementet
Administrasjonsavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Oslo, 03.04.2013
Deres ref.: 12/5331, Vår ref.:13/306
Saksbehandler: Mons Even Oppedal
Seksjon for virksomhetsstyring

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

Vi viser til høringsnotat fra Finansdepartementet av 20.02.2013 angående nye krav til årsrapport og årsregnskap.

Generelt om forslaget

SSB støtter formålet med de foreslåtte endringene, som er å øke kvaliteten på årsrapporteringen uten å øke rapporteringsomfanget. SSB er enig i vurderingen om at en felles mal for årsrapportering vil forenkle sammenligning av resultater i ulike virksomheter. Dette kan igjen stille virksomheter overfor bedre dokumenterte krav til å oppnå bestemte resultater, øke tilliten til virksomhetene og gi en mer effektiv forvaltning.

Innføring av ny standard kontoplan gir økte muligheter for sammenligning mellom virksomheter i statsforvaltningen. Flere virksomheter har i tillegg innført, eller planlegger å innføre, periodisert virksomhetsregnskap. Dette er endringer som vil gi bedre sammenligningsgrunnlag mot virksomheter utenfor statsforvaltningen og gi en mer transparent beskrivelse av oppnådde resultater. På denne måten kan en fast struktur for årsrapporteringen være et virkemiddel for høyere måloppnåelse.

Det fremgår av høringsnotatet og av bestemmelser om økonomistyring i staten at rapporteringen i årsrapporten skal ta utgangspunkt i tildelingsbrevet. Videre går det frem av DFØs kartlegging av årsrapporter for 2010 at *"årsrapportene i større grad redegjorde for gjennomførte aktiviteter enn for resultater og måloppnåelse"*. Dette kan indikere at tildelingsbrevene også i stor grad legger opp til rapportering av aktiviteter fremfor oppnådde resultater. Endringene foreslås innført med effekt for regnskapsåret 2014 og med første rapportering på ny mal i mars 2015. Tildelingsbrevene for 2014 utformes høsten 2013, slik at endrede krav til årsrapportene bør følges opp med endringer i tildelingsbrevene som utformes allerede i 2013.

I høringsbrevet heter det at *"formålet med årsrapporten er å gi helhetlig informasjon om virksomhetens resultater og medgått ressursbruk"*. En forutsetning for at virksomheter skal rapportere på resultater og måloppnåelse, er at overordnet departement og virksomhet klarer å operasjonalisere mål og resultatkrav. Dersom de foreslåtte endringene i formkravene i årsrapporten gjennomføres samtidig som tildelingsbrevene krever utstrakt rapportering på andre områder, vil endringene trolig forårsake merarbeid i virksomhetene. De foreslåtte endringene i kravene til årsrapporter for statlige virksomheter bør derfor også innebære at departementene vurderer innretningen av tildelingsbrevene til virksomhetene, slik at disse i større grad legger opp til rapportering på resultater og måloppnåelse fremfor rapportering på aktiviteter. For virksomheter som får styringssignaler og bevilgning fra flere departementer, kan dette være krevende og stiller store krav til virksomheten og til de bevilgende departementene.

Konsekvenser for SSBs statistikkproduksjon

Forslaget har en spesiell betydning for SSB sammenliknet med andre høringsinstanser siden årsrapporter og årsregnskap brukes som datakilder i SSBs statistikkproduksjon, og da spesielt i forbindelse med StatRes¹. Etter SSBs oppfatning er formål, innhold og virkeområde/populasjon i StatRes i stor grad sammenfallende med forslaget, slik dette er presentert i høringsnotatet.

Konsekvenser av gjennomføring av forslaget kan være at det blir mindre arbeidskrevende å lage statistikken, at tallene i statistikken kan bli mer pålitelige og at statistikken kan ferdigstilles/frigjøres på tidligere tidspunkt. I så fall er det viktig at årsrapportene inneholder pålitelige kvantitative data om virksomhetens aktiviteter og resultater, og at det blant disse kvantitative dataene inkluderes tall som per i dag rapporteres i forbindelse med utarbeidelse av StatRes og annen offisiell statistikk. SSB anbefaler at de nye kravene er tydelig på at virksomhetene i sine årsrapporter skal inkludere data som brukes som grunnlag for SSBs utarbeidelse av offisiell statistikk om statlige virksomheter.

I regnskapsmalen tas det utgangspunkt i en statlig virksomhet som avlegger virksomhetsregnskap etter kontantprinsippet, der blant annet anskaffelse av realkapital vil fremgå av resultatoppstillingen. Ettersom anskaffelse av realkapital er en svært viktig komponent i økonomisk statistikk, er det ønskelig at virksomheter som legger til grunn påløptprinsippet for sitt regnskap, også inkluderer opplysninger om realinvesteringene. Dette kan presenteres i form av en kontantstrømoppstilling i tillegg til resultat- og balanseoppstilling.

Av hensyn til bearbeidingsprosessen i SSB, er det ønskelig at både regnskapsdata og andre kvantitative data om virksomheten gjøres tilgjengelig på virksomhetens hjemmeside i Excel-format eller annet standardisert format (ikke pdf-format) der det er enkelt å lese dataene for videre bearbeiding. Etter det SSB kjenner til vil også andre instanser kunne ha nytte av at disse dataene blir gjort tilgjengelig i slikt format.

Bemerkninger til de enkelte høringspørsmålene

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

SSB mener at dette er ønskelig.

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

Tildelingsbrevene publiseres av de fleste virksomhetene. Samtidig er årsrapportene langt mindre tilgjengelige. Virksomhetenes samfunnsoppdrag tilsier at det er naturlig å informere om og redegjøre for de oppnådde resultatene. SSB mener derfor at også årsrapporter bør offentliggjøres.

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

Dette er trolig ikke relevant for SSB. Dersom det blir et krav om å publisere årsrapportene, kan dette være en hensiktsmessig løsning.

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

Årsrapporten er et dokument som benyttes i departementets styring av virksomheten, og opplysninger i årsrapporten bør vise resultater som skal kunne gi grunnlag for nye styringssignaler. Effekten av styringssignalene er normalt sterkere jo tidligere de gis. Samtidig skal årsrapporten gi et korrekt bilde av ressursbruk og resultater, noe som trekker i retning av at virksomhetene bør få noe tid til å analysere tilgjengelige data. SSB mener 1. mars normalt sett bør være tilstrekkelig for å gi et korrekt bilde av regnskap og resultater. Første år etter omleggingen bør det imidlertid være utvidet frist til 15. mars for å ta hensyn til noe ekstraarbeid i forbindelse med omleggingen til ny rapporteringsmal.

5) *Hvilken hjelp og veiledning har din virksomhet behov for?*

SSB planlegger å gå over til de anbefalte statlige regnskapsstandardene f.o.m. 1.1.2014 og vil i 2013 samarbeide med DFØ om implementeringen. I tillegg til bistand fra DFØs implementeringsteam, tror ikke SSB det vil være behov for annen veiledning utover et generelt veiledningsnotat.

6) *Bør det fastsettes en maksimumsgrense for antall sider?*

¹ StatRes står for statistikk om statlig ressursbruk og resultater. Formålet med StatRes er å utvikle og formidle statistikk og indikatorer av høy kvalitet om ressursinnsats i form av utgifter og årsverk, utførte aktiviteter/tjenester og oppnådde resultater. Statistikken er tilgjengelig her: <http://www.ssb.no/offentlig-sektor?de=StatRes&innholdstype=statistikk>.

SSB er positiv til å begrense omfanget på årsrapportene, men er usikker om det lar seg gjøre å definere og håndheve en optimal maksimumsgrense. SSB mener virksomhetene bør ha korte årsrapporter som gir nødvendig og tilstrekkelig informasjon, men at oppfølgingen av dette bør ligge til det enkelte departement. En maksimumsgrense bør ikke oppfattes som en norm for hvor lang en årsrapport skal være.

7) *Vil forslaget til struktur på årsrapportene gi et mer strategisk styringsgrunnlag for departementet?*
SSB legger til grunn at mer strategisk styring i denne sammenheng innebærer økt styring på måloppnåelse og resultater og mindre styring på aktiviteter. Den foreslåtte strukturen vil etter SSBs oppfatning bidra til dette og gi departementene et mer strategisk styringsgrunnlag.

Obligatorisk struktur for årsrapportene vil også gi muligheter for bedre sammenligninger mellom virksomheter og mellom år. Dette gir departementer et bredere beslutningsgrunnlag.

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

Et av formålene med endringene er å lettere kunne sammenligne resultater mellom alle statlige virksomheter og dette tilsier at kravene bør gjelde for alle. Dersom en virksomhet allerede har en godt innarbeidet struktur, som inneholder elementene foreslått i punktene I – V, vil virksomheten sannsynligvis også ha små problemer med å endre sin struktur slik at de tilfredsstiller de nye kravene. SSB mener at alle statlige virksomheter skal benytte malen.

9) *Leders signatur?*

SSB har ingen særskilte kommentarer til forslaget.

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?*

Dersom det oppstår et behov for å omtale viktige forhold i årsrapporten, vil det etter SSBs syn være uhenktsmessig å avskjære muligheten til å formidle dette til departementet gjennom årsrapporten.

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 støtter høringsutkastet på dette punktet, selv om det i praksis kan være situasjoner der det er flytende overganger i tolkningen av hvor strategisk viktig et rapporteringspunkt er. Også her er det viktig at tildelingsbrevet utformes slik at rapporteringen blir det en ønsker. Eksempelvis kan rapporterings- og redegjørelsesplikter for ulike forhold som inkluderende arbeidsliv, likestilling, HMS og lignende med fordel tas inn som vedlegg til årsrapporten.

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?*

SSB mener at denne balansen er godt ivaretatt i forslaget.

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

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?*

Det er viktig med sammenheng og konsistens i planverket og at strategiene ikke står i motsetningsforhold til hverandre. Dette taler for at en vurdering av fremtidsutsiktene bør inkludere vurderinger av strategiplanene. Samtidig vil det å kreve en vurdering av strategiplaner i årsrapporten fjerne årsrapportene fra formålet om å redegjøre for oppnådde resultater og ressursbruken foregående år, basert på tildelingsbrevet. En langsiktig strategiplan er nødvendigvis mindre konkret og skal følges opp på en annen måte enn føringene i et tildelingsbrev. Det er også en mulig at en vurdering opp mot strategier vil følges opp av ytterligere krav til rapporteringer og forklaring avvik til departement og Riksrevisjon. En slik kobling til strategiplanen kan på denne måten generere betydelig, utilsiktet merarbeid for virksomhetene. SSB mener derfor en slik kobling mot strategiplaner ikke bør innføres, og i hvert fall ikke gjøres obligatorisk.

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?

Det er stor forskjell på sektorene når det gjelder hvor konkrete de flerårige planene og strategiene er. Dette gjør at det vil være vanskelig å lage generelle regler for alle virksomheter på dette området.

16) Er forslaget til innhold i ledelseskommentarene til årsregnskapet hensiktsmessig?
SSB mener dette er hensiktsmessig.

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

Rapporteringskravene til virksomhetsregnskapet dekkes av SRS 1. SSB er i ferd med å innføre periodisert virksomhetsregnskap og har liten erfaring med denne rapporteringen p.t. Det vil uansett være viktig å tydeliggjøre hva som skal rapporteres av virksomheter som følger kontantprinsippet og hva som skal rapporteres av virksomheter som er gått over til SRS (hvilke oppstillinger og rapporteringsmaler som skal benyttes), samt at man er entydig rundt begrepsbruken i de to prinsippene (og særlig der prinsippene avviker).

18) Gir oppstillingene relevant informasjon til regnskapsbrukerne (departement og andre målgrupper)?
SSB mener oppstillingene vil være en stor forbedring fra tidligere år.

19) Er oppstillingene fleksible nok med hensyn til virksomhetens egenart?
For SSBs del ser dette ut til å være dekkende.

20) Har dere konkrete forslag om forbedringer til

a. Sammenhengen mellom bevilgningsoppstillingen og virksomhetsregnskapet?

SSB mener det er viktig å tydeliggjøre begrepsbruken og skille mellom det som kun gjelder kontantvirksomheter og det som kun gjelder for SRS-virksomheter.

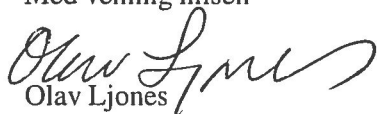
b. Leservennlighet?

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

Det kan vurderes om alle virksomheter bør levere like omfattende rapportering, da virksomhetenes størrelse og omfang varierer mye.

d. Andre forhold ved oppstillingene?

Med vennlig hilsen



Olav Ljones
fungerende administrerende direktør