

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

Vi viser til høring om forslag til nye krav til årsrapport og årsregnskap for statlig virksomheter, hvor svarfrist opprinnelig var satt til 1. mars 2013. Etter avtale med departementet ble fristen forlenget til 8. mars, som følge av DFØs orientering den 28. februar.

Generelt vil UDI bemerke at dette er et positivt initiativ fra Finansdepartementet, og vi mener at en felles mal for presentasjon av årsrapport og årsregnskap i staten vil bidra til å profesjonalisere og standardisere rapporteringen fra statlige etater. Vi mener også dette er viktig ut fra et åpenhetsperspektiv i offentlig forvaltning. Vi understreker imidlertid at det er viktig å være bevisst på at dette skal bidra til å øke kvaliteten på rapporteringen og ikke rapporteringsomfanget. Dette tilsier at en hensiktsmessig utforming av tildelingsbrevet er en forutsetning for at vi skal få til en kvalitativt bedre rapportering.

Nedenfor følger UDIs svar på de konkrete høringsspørsmålene. Innspill og merknader utover dette kommer under det enkelte innholdselement.

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

Etter UDIs oppfatning er det positivt at det etableres overordnede krav til innhold, struktur og publisering. Vi er enige med Finansdepartementet i at en standardisering vil bidra til å nå målene om å legge bedre til rette for strategisk styring, forenkle arbeidet med utarbeiding av årsrapportene, gjøre innholdet lettere tilgjengelig for brukerne og gi bedre grunnlag for sammenligninger over år og på tvers av statlige virksomheter.

Det er imidlertid en forutsetning at departementene etterstreber å utforme tildelingsbrevene i tråd med denne strukturen, slik at virksomhetene ikke bruker unødvendig tid på å "oversette" virksomhetsrapporteringen i henhold til tildelingsbrevet inn i en mal

som ikke er tilpasset. Det er altså avgjørende at det er konsistens mellom tildelingsbrevet og malen for rapportering.

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

Etter UDIs oppfatning er det svært positivt at både tildelingsbrev, årsrapport og årsregnskap publiseres. Lett tilgjengelig informasjon er et viktig bidrag til en åpen og tilgjengelig offentlig forvaltning, som er en forutsetning for tillit og troverdighet.

- 3) *Er det en hensiktsmessig løsning at informasjonen som unntas offentlighet tas inn i vedlegg til årsrapporten?*

Ja.

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

Frist for oversendelse av årsrapport og årsregnskap bør settes til 1. mars for å sikre størst mulig nærhet til det året rapporten gjelder.

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

Når det gjelder hjelp og veiledning knyttet til nye krav til årsrapporteringen, vil det anslagsvis være behov for ett halvdagsseminar hvor det åpnes for bred deltakelse fra underliggende virksomheter. Det er viktig at det legges opp til bred deltakelse slik at det sikres at de som bidrar inn til virksomhetsrapporteringen har en omforent forståelse av hva som ligger i den nye malen og hvilke forhold det er vesentlig å få frem i rapporten.

Når det gjelder hjelp og veiledning i forbindelse med nye krav til årsregnskap vil det være behov for mer omfattende veiledning. Vi foreslår at det legges opp til en seminar- eller kursrekke, hvor det åpnes for bred deltakelse. I tillegg til teoretisk kursing i forkant vil vi ha behov for støtte og hjelp underveis i selve implementeringen av de nye kravene. Dette går på praktiske avklaringer når rapporten skal defineres.

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

Etter UDIs oppfatning vil det være lite hensiktsmessig å fastsette en maksimumsgrense for antall sider for årsrapport, da det er stor forskjell på størrelse og oppgaveomfang til de ulike virksomhetene.

Imidlertid er hensikten bak tanken om en maksimumsgrense viktig; den årlige virksomhetsrapporteringen skal gi en tilstandsrapport på, og vurdere resultatoppgåelse i forhold til ressursbruk, samt trekke frem forhold som er av vesentlig karakter for fremtidig måloppnåelse. Det bør derfor være en generell føring at rapporten skal vektlegge sentrale forhold. Dette betyr videre at departementet i sitt tildelingsbrev bør tilstrebe at rapportering på oppgaver som ikke er av direkte strategisk betydning i størst mulig grad legges til første/ andre tertial.

Som en følge av ny mal vil vi peke på at vil være behov for at departement og direktorat sammen diskuterer nivået på årsrapporteringen. Dette gjelder blant annet forholdet mellom tekst og tall, grafikk, tabeller etc., samt forholdet mellom kvantitative og kvalitative tall. Det er viktig med en samstemt forståelse av hvilket nivå rapporteringen skal ligge på og at vi er enige om hvilke forhold det er vesentlig å få belyst i en årsrapport og hva som kan legges i et vedlegg. Vi foreslår derfor at det legges opp til en prosess mellom direktorat og eierdepartement hvor man sammen blir enige om nivået på rapporteringen. Denne prosessen bør starte i august, slik at man er klare til utarbeidelsen av tildelingsbrevet.

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

UDI har erfaringsmessig en god styringsdialog med departementet, hvor både de tertialvise virksomhetsrapportene og jevnlig kontaktmøter mellom direktorat og departement sørger for at departementet har den informasjonen som er nødvendig for å ivareta sin styringsrolle.

Etter UDIs oppfatning vil en fast struktur på årsrapporten gi til et mer strategisk styringsgrunnlag og danne et enda bedre utgangspunkt for dialogen mellom direktorat og departementet. Det vil bidra til en mer omforent oppfatning av den virkeligheten virksomhetene står ovenfor, både når det gjelder daglig drift og strategiske utfordringer. Dette igjen vil kunne bidra til en styring som ses i forhold til det mulighetsrommet direktoratet har. Det vil likevel fortsatt være viktig å opprettholde den jevnlig dialog mellom direktorat og departement.

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?*

For å oppnå målsettingene med en standardisering (jf. pkt. 1.1) mener UDI det er viktig at det ikke gjøres unntak fra kravet til inndeling av årsrapporten. For de virksomheter som allerede har etablerte og godt innarbeidede årsrapporter vil det uansett ikke kreve mye merarbeid å legge om i forhold til den strukturen som foreslås.

2.2 Punkt I Leders beretning

Det foreslås at Leders beretning er ment å være en introduksjon til årsrapportens mer detaljerte resultatreddegjørelse. Beretningen skal ikke kun være et rent sammendrag av årsrapporten, men skal vurdere de samlede resultatene for året, virksomhetens ressursbruk opp mot de samlede resultatene og gi en overordnet fremstilling av de viktigste prioriteringene og sentrale forhold som har hatt betydelig innvirkning på oppnådde resultater. Leders beretning bør holdes innenfor et rimelig omfang, eksempelvis to sider.

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

Etter UDIs oppfatning er innledningen til dagens virksomhetsrapporter i stor grad i samsvar med de forholdene Finansdepartementet trekker frem som sentrale i leders beretning, og vi synes det er en god idé og ha en slik overordnet introduksjon til årsrapporten. Som følge av dette mener vi det er mest naturlig at virksomhetsleders signatur knyttes direkte til punkt I Leders beretning.

2.3 Punkt II Introduksjon til virksomheten og hovedtall

UDI stiller seg bak at det er hensiktsmessig med en kort omtale av myndighet, ansvarsområde og overordnede mål for virksomheten, samt med en kort omtale av samarbeid med andre virksomheter. En slik omtale vil ikke minst være av opplysende karakter i forhold til å sette virksomhetens formål (samfunnsoppdrag) på kartet. I denne konteksten bør man også kort omtale virksomhetens strategi og viktigste hovedmål. I all hovedsak vil en slik omtale være av mer statisk karakter, hvor de største bevegelsene vil bestå i endret strategi eller hovedmål. Det er derfor viktig at det ikke legges opp til en lang redegjørelse for strategi eller hovedmål, og vi stiller oss bak at omfanget maksimalt bør være på to til tre sider, fortrinnsvis to.

For å få et sammenlignbart bilde er det også hensiktsmessig med en tabell som viser årlig disponibel bevilgning og antall årsverk gjennom de tre siste år. Vi er mer usikre på hensiktsmessigheten av å presentere tilknytningsform og organisasjonsstruktur. Når det gjelder tilknytningsform vil dette være én til to setninger om hvilket styrende departement direktoratet er underlagt (evt. flere), og så kan man i tillegg sette inn virksomhetens organisasjonskart. Det kan også vurderes om det er tilstrekkelig at denne informasjonen skal være tilgjengelig på virksomhetens nettsider.

2.4 Punkt III Årets aktiviteter og resultater

Årsrapporten er den formelle årlige avrapporteringen fra virksomheten. Formålet med dette punktet er å gi departementet en helhetlig fremstilling og vurdering av gjennomførte aktiviteter, oppnådde resultater og måloppnåelse på alle vesentlige områder. Det foreslås at følgende bør inngå i ny rapportering:

- En redegjørelse for oppnådde resultater gruppert etter overordnede mål. Det skal rapporteres både om krav fastsatt i tildelingsbrevet og de vesentlige forhold virksomheten selv vil fremheve (eksempelvis: mål, styringsparametre og resultatmål, oppdrag fra departementet, hovedfunn fra evalueringer).
- Redegjørelse for virksomhetens ressursbruk og om denne er effektiv.
- En analyse og vurdering av resultater og eller oppnådde effekter.
- Forklaringer og kommentarer til vesentlige mer-/mindreutgifter/inntekter i årsregnskapets bevilgningsoppstilling.

Ad kulepunkt 1:

UDI stiller seg bak at vi redegjør for mål og styringsparametre i rapporten, som i all hovedsak samsvarer med UDIs rapportering i henhold til dagens tildelingsbrev. Vi rapporterer i tillegg på rapporteringskrav og på oppgaver. Rapporteringskravene er statistikk som er ment å belyse styringsparametret/delmålet, og ikke alle oppgaver vi rapporterer på er av strategisk karakter, men er mer løpende driftsoppgaver som departementet ønsker å holdes særskilt informert om. Jf. også vårt svar på høringssspørsmål 12.

Når det gjelder hovedfunn fra evalueringer dreier dette seg ofte om relativt store utredninger. Eksterne evalueringer bør også ses i sammenheng med virksomhetens egne faganalyser (UDIs vurderinger av effekter av regelverksendringer og praksis), og tildelingsbrevet bør i så fall legges opp til at man rapporterer samtidig på disse analysene. Vi mener imidlertid at en slik redegjørelse vil være av så omfattende karakter at de vil egne seg best som vedlegg til årsrapporten.

Ad kulepunkt 2 og 3:

UDI er helt enige i kulepunkt to og tre.

Ad kulepunkt 4:

UDI mener i utgangspunktet at det vil være bedre om det som har med årsregnskapet å gjøre gjennomgås i rapporteringen på årsregnskap, slik at vi i størst mulig grad unngår dobbelrapportering. Imidlertid kan det være hensiktsmessig at hovedtrekkene fra årsregnskapet og evt. de største avvikene i årsregnskapet også løftes frem i årsrapporten.

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 årsrapporten?

Vi mener det er hensiktsmessig å utvide for at virksomheten kan ta opp forhold som ikke er nevnt i tildelingsbrevet, men som vurderes som viktige. Som vi har beskrevet under spm. 7) har UDI i dag tilstrekkelig med arenaer for å ta opp slike forhold, men det kan være

en fordel å skriftliggjøre disse. Dette vil for eksempel være virksomhetsinterne forhold som er indirekte relatert til måloppnåelsen; en vurdering av innsatsfaktorene i resultatkjeden). For eksempel om virksomheten har nødvendig kompetanse og IT-verktøy til å nå målene sine.

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?*

Jf. UDIs kommentarer til pkt. 2.4. Det er en god løsning å legge både rapporteringskrav og oppgaver som ikke er av strategisk betydning som vedlegg til årsrapporten. Videre bør man i størst mulig grad forsøke å legge rapportering på oppgaver til øvrig tertialrapportering. Det vil også være en fordel at malen presiserer at rapporteringen på rene rapporteringskrav som skal i vedlegg til årsrapporten ikke skal være for omfattende.

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?*

Dersom man hensyntar de forhold vi har beskrevet ovenfor vil det bli en rimelig balanse mellom behov for detaljering og en begrenset rapport. Vi antar at hovedmålet er en relativt kort, men presis og konkret rapport på hvordan virksomheten vurderer årets måloppnåelse opp mot de rammebetingelsene de har hatt for året, hvilke grep de har tatt i løpet av året for å nå sine mål og hvilken vei de ser for seg videre.

Forslaget innebærer en relativt stor omlegging fra dagens rapportering, da mye faglig rapportering vil legges i vedlegg. Etter UDIs mening vil imidlertid ikke dette svekke rapportens betydning, men bidra til å spisse og få frem vesentlige forhold både når det gjelder virksomhetsstyringen og hvordan virksomheten ivaretar sitt samfunnsoppdrag (faglig utvikling).

2.5 Punkt IV Styring og kontroll i virksomheten

Departementet vil kunne ha behov for informasjon om underliggende virksomheters styrings- og støttesystemer. Dette omfatter bla. risikovurderinger, internkontroll, budsjett- og regnskap, prosjekt- og porteføljestyling, investeringsoppfølging og evalueringer. Informasjonen skal gi departementet et grunnlag for å vurdere om virksomheten har god styring og tilfredsstillende kontroll. Det vil ikke være behov for en fullstendig redegjørelse hvert år. På noen punkter vil det imidlertid være behov for en kort, årlig tilstandsrapportering:

- Risikovurderinger og evt. tiltak for å redusere risiko
-

- Om det er avdekket vesentlige feil, svakheter, feil og mangler i opplegget for intern kontroll – evt. utbedringstiltak.
- Har internkontrollen avdekket vesentlige svakheter, feil og mangler i kritiske prosesser og aktiviteter – evt. iverksatte tiltak.
- Merknader fra Riksrevisjonen
- Rapportering på vesentlige forhold knyttet til personalmessige forhold, likestilling, HMS/arbeidsmiljø, diskriminering, ytre miljø.

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

Etter UDIs oppfatning er punktene ovenfor relevante punkter som det bør gis en kort årlig tilstandsrapportering på. Fokus bør ligge på å belyse de områder hvor det er avdekket svakheter og hvilke tiltak som er iverksatt, fremfor en detaljert beskrivelse av hvilke interne systemer virksomheten benytter seg av.

Når det gjelder de punktene som listes opp under andre forhold i virksomheten selv ønsker å løfte frem (jf. vedlegg 1, punkt IV), foreslår vi at dette punktet holdes åpent og at virksomhetene selv vurderer hva som vil egne seg under denne rapporteringen. Eksemplene som er fremhevet er ikke nødvendigvis relevante. Det er mulig at dette også bør avklares bilateralt mellom departement og underliggende virksomhet. Det bør igjen understrekes at fokus bør være på forhold som er av vesentlig karakter.

2.6 Punkt V Vurdering av fremtidsutsikter

Årsrapporten skal være et sentralt dokument i departementets dialog med underliggende virksomhet om fremtidige mål, prioriteringer og krav. Virksomheten skal i dette avsnittet vurdere sin evne til å oppfylle overordnede mål i et langsiktig perspektiv. Årsrapporten bør derfor inneholde en redegjørelse for utviklingstrekk i samfunnet, eller evt. andre vesentlige endringer som virksomheten har vurdert og som en mener vil kunne påvirke evnen til å nå resultater og mål på lengre sikt.

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

Etter UDIs oppfatning er det relevant med et punkt hvor virksomheten kort omtaler en redegjørelse for utviklingstrekk i samfunnet eller evt. andre endringer som vil kunne påvirke evnen til å nå resultater og mål på lang sikt. Dette er opplysninger som det er av interesse for styrende departement å kjenne til.

En strategiplan er et internt dokument som det er viktig at virksomheten selv utarbeider og har eierskap til. Det er å gå for langt inn i virksomhetens interne styring dersom virksomheten i årsrapporten må redegjøre for hvordan fremtidsutsiktene (som jo i sin natur er av

usikker karakter) vil påvirke strategiplanen. Det vil naturligvis kunne være at strategiplanen vil måtte revideres som følge av eksterne forhold, men dette er avgjørelser som bør komme når virksomheten selv vurderer at det er naturlig med en revidering av strategiplanen, og ikke som følge av en pålagt, årlig rapportering. Departementet vil dessuten få opplysning om virksomhetens strategi og evt. endringer i denne under punkt II i rapporten.

15) *I mange deler av staten er det utarbeidet langtidsplaner eller strategier for egen sektor (eksempelvis Nasjonal transportplan –NTP). Hva bør forholdet være mellom punkt V i årsrapporten og slike langtidsplaner?*

På de områder man har langtidsplaner bør forholdet mellom de fremtidsutsikter og hvordan dette vil kunne påvirke en langtidsplan vurderes. Det er viktig at det legges opp til både punkt 14 og 15 skal være relativt korte vurderinger og at disse punktene skal være et utgangspunkt for videre dialog om styringsdialogen.

2.7 Punkt VI Årsregnskap

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

Ja, det er hensiktsmessig at det skrives en kommentar av virksomhetens leder på årsregnskapet med en overordnet vurdering av periodens vesentlige forhold.

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

UDI mener at den foreslåtte modellen på mange måter er grei nok. UDI utarbeider pr i dag en regnskapsrapport tertialvis til departementet som en del av rapporteringsregimet. Vi ser ikke at den foreslåtte modellen tar opp i seg avviksforklaringer og analyse av tallene og forklaringer av sammenhenger i kapitel VI, mens "statistikk og detaljert aktivitetsrapportering foreslås tatt inn i vedlegg til årsrapporten." Dermed får vi fortsatt to rapporteringer, som også dagens modell med kassarapporten forutsetter.

Når det gjelder sammenhengen mellom regnskapstallene i bevilgningsoppstilling og virksomhetsregnskapet så vil de kunne avvike fra hverandre. Tallene i bevilgningsoppstillingen viser de betalte og rapporterte beløpene, mens virksomhetsregnskapet har også med seg de ubetalte men kostnadsførte fakturaene i hovedbok som ligger til forfall. Tilsvarende på inntektssiden. Avvikende tall i de to rapportene vil kunne virke forvirrende.

18) *Gir regnskapsrapporten relevant informasjon til regnskapsbrukere (departement og andre målgrupper)?*

På totalnivå gir rapporten overordnet relevant informasjon. Notene 3 og 4 er interessante. Særlig er det viktig å få synliggjort IKTE kostnader. De er virksomhetskritiske i mange sammenhenger og de bør få en egen note. Her bør det kunne lages en oppstilling over akkumulerte utgiftsførte anskaffelser tidligere år (gjærne pr system) og årets anskaffelser og avgang. Det bør også vurderes en kalkulatorisk avskrivning og som ikke bokføres, men som viser periodens anslåtte bokførte verdi.

For statlige etater som også har eiendeler/driftsmidler i forhold til sitt oppdrag bør det være mulig å lage en tilsvarende anleggsnote.

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

Slik vi ser det er det nødvendig med to regnskapsrapporter fortsatt. Den foreslåtte modellen blir virksomhetens eksterne regnskap, mens dagens regnskapsrapport med regnskapsforklaringer, analyser mv beholdes i et vedlegg.

Det bør være en note 12 som er åpen for virksomheten til eventuelt å presentere forhold relatert til egenarten

20) Har dere konkrete forslag om forbedringer til:

a. Sammenhengen mellom bevilgningsoppstillingen og virksomhetsregnskapet:

Se svar på spm 17.

b. Leservennlighet?

Se vårt svar på som 18.

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

Vi ser at det blir en mer omfattende rapport som vil kreve mer arbeid, men vi forventer at i forbindelse med overgangen til ny standardkontoplan vil det bli satt opp standard rapporter fra DFØ og Agresso som gir tallene til de forskjellige notene (slik som f.eks. dagens kassarapport som kan bestilles enkelt i systemet)

d. Andre forhold ved oppstillingen?

Ingen ytterligere kommentar.

Med hilsen

Frode Forfang

direktør

Odd-Roar Thorsen
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.
