

Analyse av Tilskuddsordningene:

- **Produksjonstillegg for husdyrproduksjon**
- **Areal- og kulturlandskapstillegg**
- **Produksjonstillegg for dyrking av fôr i fjellet**

Innhold

	Side
1. Innledning	2
2. Organisering og oppfølging	5
3. Sammendrag	6
4. Landbruksdepartementet	12
5. Statens Kornforretning	15
6. Fylkesmannens Landbruksavdeling	23
7. Landbrukskontoret i kommunene	26
Vedlegg I Skjematisk oversikt over rutinene	30
Vedlegg II Eksempel på tilsagnsbrev	34
Vedlegg III Kilder	35
Vedlegg IV Kontaktpersoner KPMG	36

1. Innledning

Mandatet

KPMG as har fått i oppdrag å kartlegge og vurdere kontrollrutinene i forbindelse med tilskuddsordningene;

- produksjonstillegg for husdyrproduksjon
- areal- og kulturlandskapstillegg
- produksjonstillegg for dyrking av fôr i fjellet

Vårt oppdrag er en del av Statskonsults gjennomgang av de samme tilskuddsordningene.

Kontrollrutinene skal vurderes i forhold til om tildeling av støtte skjer på rettmessig grunnlag, om tilskuddet utbetales til faktisk tilskuddsberettiget aktivitet, om tilskuddet utmåles korrekt og tilfeller der mottaker ikke opptrer i samsvar med uttrykte forutsetninger ved tildelingen.

Ved vurderingen av kontrollordningene skal kravene i nytt økonomireglement for staten legges til grunn.

På bakgrunn av kartleggingen og vurderingen vil det bli foreslått endringer i rutiner og kontrollordninger.

Økonomireglementet

Nytt økonomireglement for staten er fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996. Dette vil tre i kraft etter at de funksjonelle krav også er fastsatt. De funksjonelle krav foreligger i form av utkast. Ved vår vurdering av kontrollrutinene har vi lagt kravene i økonomireglementet til grunn til tross for at disse ikke er innført. Det bør tas hensyn til at det kan komme endringer i endelig versjon av de funksjonelle krav.

Vi har forutsatt ved vår vurdering at økonomireglementet får virkning for Landbruksdepartementet, Statens Kornforretning som tilskuddsforvalter og Fylkesmannens Landbruksavdeling. Kommunenes landbrukskontor ligger utenfor, men må hensyntas når kontrollene vurderes på grunn av at det i stor grad er kommunene som er godkjennende og kontrollerende instans.

Økonomireglementet er i hovedsak vurdert i tilknytning til Landbruksdepartementet og Statens Kornforretning. De kommentarer vi har til Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA) er tatt med i tilknytning til disse avsnittene. FMLA vil bli berørt av økonomireglementet i forhold til manuelle utbetalinger og regnskapsføring av disse.

God intern kontroll

Foruten nytt økonomireglement, er kontrollrutinene i tilskuddsordningene vurdert i forhold til god internkontroll. God internkontroll er et begrep og består ikke av absolutte regler. I vurderinger hvorvidt en rutine eller kontrollordning tilfredsstiller god internkontroll har vi bygget på vårt faglige skjønn og erfaring.

Forvaltningsloven og god forvaltningsskikk

Til grunn for all offentlig forvaltning ligger Forvaltningsloven og god forvaltningsskikk. I innledningen til de funksjonelle krav for tilskuddsordninger har Finansdepartementet også presisert at saksbehandling i forbindelse med tilskudd er omfattet av regelsettet. Dette regelsettet er således også relevant for tilskuddsordningene. Vurdering av tilskuddsordningen i forhold til Forvaltningsloven er imidlertid utenfor vårt mandat.

Tilskuddsordningene

Totalt er det budsjettet ca 4,7 milliarder kroner for 1996 i statsbudsjettets kapittel 1150 til disse tilskuddsordningene. Dette er fordelt i post 74:

Produksjonstillegg husdyr	1.658.271,-
Areal- og kulturlandskapstillegg	3.060.628,-
Produksjonstillegg for dyrking av får i fjellet	10.500,-

Disse tilskuddsordningene har samme søknadsrutine og det er derfor utarbeidet et felles søknadsskjema. Vår rapport vil derfor behandle tilskuddsordningene samlet.

Den enkelte tilskuddsordning er regulert i egen forskrift som er inntatt i et felles veiledningshefte og i håndboken for saksbehandlere som utarbeides ved hver søknadsomgang.

Angrepsvinkel

Kartlegging av rutiner og kontrollordningene er gjennomført ved intervjuer samt begrenset stikkprøvetesting av underdokumentasjon. Vi har besøkt Landbruksdepartementet, Statens Kornforretning herunder Norsk Informasjonsteknologi (NIT), samt utvalgte fylker og kommuner.

Utvalget var i utgangspunktet plukket ut av Statskonsult i samarbeid med Statens Kornforretning. Målsettingen med utvalget var å få en spredning på brukstyper og størrelse. Det opprinnelige utvalget viste seg ikke å være representativt i forhold til størrelse og forvaltningspraksis. For å få et mer representativt utvalg ble antall kommuner utvidet. Våre vurderinger er basert på opplysninger etter besøk ved 7 fylker og 23 kommuner. Se forøvrig vedlegg III til rapporten.

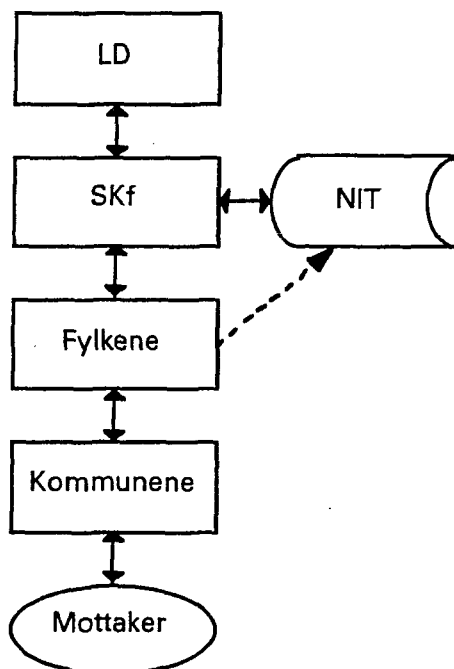
Rapporten

Rapporten viser innledningsvis en skjematisk oversikt over aktørene i søknadsprosessen, samt en oversikt over den ordinære utbetalingsrutinen.

Videre er det laget et sammendrag av våre konklusjoner i henhold til mandatet. Hver aktør i tilskuddsprosessen er ytterligere kommentert i egne avsnitt. Det er laget skjematiske oversikter over søknadsprosessen samt rutinene i fylker og kommuner. Dette er presentert i vedlegg I.

2. Organisering og oppfølging

Søknadsprosessen



Landbruksdepartementet fastsetter forskriftene for tilskuddsordningene etter at jordbruksoppgjøret er avsluttet. Administrasjonen av tilskuddsordningene er overlatt til Statens Kornforretning (SKf).

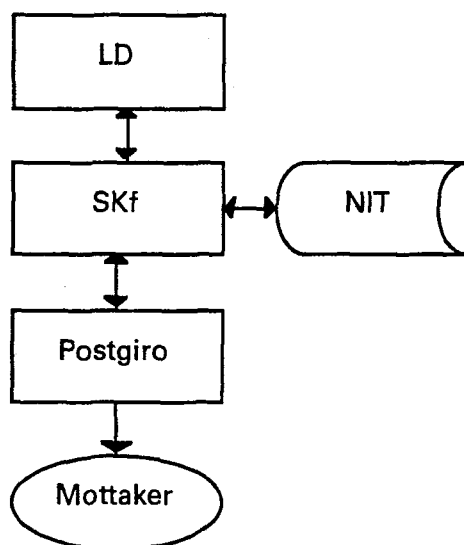
SKf utarbeider søknadsskjema, veiledning samt håndbok for saksbehandler, med bakgrunn i forskriftene. Norsk Informasjonsteknologi (NIT) har ansvaret for datakjøringen for SKf.

Fylkesmannens landbruksavdeling har veiledningsansvar og ansvaret for at kommunenes saksbehandling er iht. forskriftene for hver ordning. Fylkene registrerer også alle søknader i systemet hos NIT.

Kommunenes landbrukskontor behandler og avgjør søknadene, samt gjennomfører stikkprøvekontrollen.

Mottakere er i hovedsak enkeltstående bønder, men det er også samdrifter som får tilskudd.

Ordinær utbetaling



Utgjør ca 99% av totale utbetalte tilskudd

Landbruksdepartementet overfører (etter anmodning) midler til Statens Kornforretning.

Statens Kornforretning (SKf) får utbetalingstape fra NIT. Denne sendes Postgiro med attestert følgebrev. SKf er regnskapsfører for utbetalingen.

Postgiro behandler utbetalingstapen, og sender liste tilbake til SKf som angir totalt utbetalt beløp, utbetalinger som ikke er blitt godkjent samt antallet utbetalinger.

Mottaker får tilskuddet inn på sin konto.

Manuell utbetaling

Utbetaling direkte fra FMLA, se skjematisk rutinebeskrivelse i vedlegg I.

3. Sammendrag

Skjer tildeling av støtte på rettmessig grunnlag

Tilskuddsordningene innenfor landbrukssektoren er avhengige av resultatet av jordbruksoppgjøret hvert år. Dette har som konsekvens at regler for beregning og fordeling av tilskudd må endres årlig.

Tilskuddsordningene er regulert i forskrifter for hver enkelt ordning som godkjennes av Landbruksdepartementet. Forskriftene inneholder bestemmelser om formål, definisjoner, vilkår, samt hvordan tilskuddet skal beregnes. På bakgrunn av disse utarbeider Statens Kornforretning (SKf) søknadsskjema, veiledning for brukeren, samt håndbok for saksbehandlere.

Vårt generelle inntrykk er at kommunene og Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA) følger de retningslinjer som er gitt i veiledningen og håndboken. Det er lite rom for skjønn i dagens ordning, noe som etter vår oppfatning i hovedsak har gitt den samme praktiseringen av regelverket i de besøkte kommunene.

Vår gjennomgang har avdekket svakheter ved de registre og kart som er nødvendig for å sikre at utbetaling skjer på rettmessig grunnlag. Vi tenker her særlig på landbruksregisteret og økonomisk kartverk. Mangler og feil i landbruksregisteret samt ved det økonomiske kartverket har ført til feil ved behandlingen av søknadene og gjort kontroll unødvendig tidkrevende.

Det er etablert en kontrollordning som skal sikre at støtte skjer på rettmessig grunnlag. 5% av søknadene velges ut for kontroll ved hver søknadsomgang. Denne kontrollen foretas av kommunene som også har godkjent søknadene. Det er etter vår oppfatning uheldig at det er samme instans som både godkjenner og senere utfører kontrollen. Vi stiller i tillegg spørsmålsteget ved utvalgsmetoden. Det bør vurderes om kontrollen bør styres mot de største tilskuddsmottakerne. Nåværende utvalg er en kombinasjon med 100% kontroll av samdrifter (flere bruk slått sammen til en enhet med flere eiere), og tilfeldig uttrekk av postnummer i hver kommune som vil danne grunnlaget for 5% utvalget. Vi viser forøvrig til kommentarer i avsnittet om Statens Kornforretning.

**Utbetales støtte til faktisk
tilskuddsberettiget
aktivitet**

Vårt inntrykk fra besøk ute i kommunene er at landbrukskontorene følger de retningslinjer som er gitt gjennom veiledningen og håndboken. Noen kommuner har ikke tilfredsstillende behandling av søknadene, men dette skyldes etter vår oppfatning de personer som administrerer tilskuddene og ikke svakheter ved forskriftene. Vi har ikke avdekket indikasjoner på feil ved vår gjennomgang av behandlede søknader. Imidlertid fører feil og mangler ved landbruksregisteret og økonomisk kartverk til at det er en risiko for at støtte er fordelt feil mellom bruk. Vi viser forøvrig til våre kommentarer senere i rapporten.

Forskriftene definerer og setter vilkår for hva som skal inngå i de forskjellige tilskuddstypene innenfor arealtilskudd og når det gjelder husdyrtilskudd. Veiledningen og søknadsskjema er utformet slik at det etter vår erfaring ofte blir spørsmål knyttet til grupperingen av tilskuddsberettigete aktiviteter. Særlig i forhold til grupperingen av areal er det behov for veiledning. Kommunene må veilede et stort antall søkere. I de tilfeller kommunene er i tvil tar de kontakt med FMLA.

Søknadsskjemaene blir endret mellom hver søknadsomgang som en følge av nye forskrifter eller for å få de mer brukervennlige. Endringene består blant annet av justering i forhold til gruppering av tilskuddsberettigete aktiviteter. De hyppige endringene av skjemaer med tilhørende veiledning setter krav til at kontrollene endres i samme takt. Vi har ikke avdekket mange feil som følge av dette, men de hyppige endringene øker risikoen for at tilskudd blir fordelt feil mellom ulike aktiviteter og mellom ulike søkere.

Ved siste søknadsomgang ble alle søknader kontrollert mot landbruksregisteret ved registrering hos FMLA. I tillegg var søknadsskjema endret slik at totalt areal fremkom dvs. areal i flere kommuner, uleid areal etc. Dette avdekket tilfeller der en eier av to bruk fikk dobbelt tilskudd på grunn av at det ene bruket var registrert på annet navn. To bruk med samme eier skal kun ha et tilskudd. Etter de opplysninger vi har fått fra SKf ble det avdekket flere feil av denne typen ved denne søknadsomgangen på grunn av den utvidede kontrollen mot landbruksregisteret.

Vi har vurdert muligheten for å få utbetalt tilskudd for fiktive aktiviteter. Etter vår mening vil slike forsøk bli avdekket ved søknadsgjennomgangen i kommunene. I tillegg er det nødvendig å være registrert i Landbruksregisteret for å få utbetalt tilskudd.

Er tilskuddet beregnet korrekt

Tilskuddene blir beregnet hos Norsk Informasjonsteknologi (NIT) på oppdrag fra SKf. Korrekt utbetaling er avhengig av at systemene hos NIT fungerer. Vurdering av disse systemene ligger utenfor vårt mandat. Vi har gjennomgått de kontroller SKf har etablert rundt utbetalingen uten å avdekke vesentlige svakheter ved rutinen. Se forøvrig kommentarene i tilknytning til gjennomgangen av SKf senere i vår rapport.

Beregningen av tilskudd etterkontrolleres av SKf for et utvalg bruk som er trukket ut for å få et utvalg av alle typer søknadskoder. Etter vår oppfatning sikrer dagens rutiner korrekt beregning av tilskuddene. Imidlertid vil vi påpeke avhengigheten av at systemene hos NIT fungerer.

SKf stiller i instruks (håndboken for saksbehandlere) krav til at kommunene skal gjennomgå utbetalingslisten for å påse at det ikke er utbetalt tilskudd i strid med retningslinjene. Vår erfaring er at det er store forskjeller på hvor nøyaktig den enkelte kommune gjennomfører denne kontrollen.

Tilfeller der mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene

Vår erfaring etter besøkene hos FMLA og i kommunene er at det er få tilfeller av bevisste feil i forhold til den store mengden søknader. De feil som oppstår er i hovedsak skrivefeil eller feil gruppering. Dersom det viser seg at en tilskuddsmottaker har fått utbetalt tilskudd uberettiget vil dette bli motregnet ved senere utbetalinger.

I de tilfeller motregning ikke er mulig vurderes beløpets størrelse før innkreving settes i verk. Ved små beløp, dvs i de tilfeller det vil koste mer å kreve inn beløpet, henlegges ofte saken.

Økonomireglementet

Landbruksdepartementet har det overordnede ansvaret for at tilskuddsordningene oppfyller målsettingene og er underlagt tilfredsstillende kontroll i henhold til økonomireglement for staten § 3. Departementet har overlatt oppfølgingsoppgavene og kontroll til SKf.

Departementet har et selvstendig kontrollansvar ovenfor underliggende virksomheter i henhold til økonomireglementets § 20. Dette kontrollansvaret omfatter etter vårt syn de krav som er stillet til intern kontroll hos tilskuddsforvalter i henhold til funksjonelle krav avsnitt 11-5.

Etter vår oppfatning må departementet påse at SKf har etablert intern kontroll som fyller de kravene som er gitt i avsnitt 11-5. Det er etter våre opplysninger, foreløpig ikke etablert rutiner for dette.

SKf er en forvaltningsbedrift med trekkrettighet ovenfor Landbruksdepartementet. SKf har hatt oppgaven med administrasjonen av disse tilskuddsordningene fra mars 1996. Disse oppgavene er angitt i eget brev fra departementet.

Rutiner for kommunikasjon mellom departementet og SKf er under etablering. Det skal avholdes regelmessige styringsmøter mellom SKf og departementet, der SKf informerer om sin virksomhet.

SKf har ikke i tilstrekkelig grad beskrevet de interne rutinene, knyttet til søknadsomgangen og utbetalinger. Det er laget en tidsplan som beskriver de ulike trinnene i søknadsprosessen, men ingen oversikt over de kontroller som er etablert i forhold til NIT og Postgiro. Rutinene i forbindelse med selve søknadsbehandlingen hos NIT er beskrevet i kravspesifikasjonen. Det mangler etter vår oppfatning også stillingsinstrukser for nøkkelpersonene innenfor tilskuddsordningene. Stillingsinstrukser anser vi er viktig som dokumentasjon i forhold til intern kontroll, på grunn av avhengigheten av noen få saksbehandlere.

Regnskapsføring

Statens Kornforretning er regnskapsførende enhet for tilskuddene utbetalt gjennom den ordinære rutinen dvs. på basis av beregning hos NIT. SKf bokfører utbetalingene som totale beløp fordelt på hver tilskuddsordning. Det føres ingen reskontro for disse tilskuddene.

FMLA er normalt selv regnskapsfører for manuelle utbetalinger. Landbruksavdelingene har ulik praksis til hvor mye skattefogdembetene benyttes. Totale utbetalinger blir bokført basert på godkjent utbetalingsliste, men det er ingen reskontroføring av den enkelte tilskuddsmottaker.

Audit trail (sammenheng mellom utbetaling og underliggende søknad) foreligger ved at utbetalingstapen fra NIT benytter personnummer som identifikasjon som også er identifikasjonsbegrep ved arkivering av søknaden i kommunene. Søknader fra samdrifter benytter løpenummer som identifikasjonsbegrep.

Reskontrokravet

Økonomireglementet har krav til reskontroføring av hver enkelt tilskuddsmottaker jfr funksjonelle krav pkt. 11-3.6. Nåværende regnskapsregistre angir kun totalt utbetalt tilskudd ved hver søknadsomgang. Opplysninger om hver tilskuddsmottaker må hentes ut fra registeret hos NIT.

For de tilskuddsordningene vi har vurdert, har utbetaling av totalt tildelt beløp funnet sted etter hver søknadsomgang. Dette betyr at det normalt ikke vil være noe mellomværende med tilskuddsmottakerne. Reskontroføring av disse tilskuddene vil kun ha som formål å vise hva som er utbetalt til den enkelte mottaker. Formålet med reskontroføring i et regnskapssystem er å spesifisere mellomværende. I forhold til disse tilskuddsordningene vil mellomværende normalt være 0. Etter vår oppfatning gir reskontroføring av disse tilskuddene ingen ytterligere informasjon i forhold til hva man kan hente fra registeret hos NIT.

Registeret hos NIT kan etter vår mening ikke benyttes som reskontro på grunn av at dette er et rent administrativt register med grunnlag for utbetaling. Dette registeret kan imidlertid benyttes som et grunnlag for etableringen av en reskontro ved at alle søknadsmottagere er registrert med utbetalt beløp over flere år.

Det er mellom ca 50 000 og 70 000 tilskuddsmottakere innenfor disse tilskuddsordningene avhengig av søknadsomgangene. En reskontroføring av alle på egen konto vil sette krav til et omfattende system. Det er normalt 2 utbetalinger i året til hver søknadsmottaker. Fordelen ved å reskontroføre disse tilskuddene må vurderes mot kostnadene ved å administrere og ajourføre systemet.

Forslag til endringer i nåværende søknadsrutine

Fylkesmannens Landbruksavdeling

Retningslinjene for kontroll og oppfølging av tilskuddsordningene gir FMLA ansvaret for kontroll med kommunene. Vi vil anbefale at det etableres rutiner for rapportering fra FMLA til SKf. En slik rapportering bør inneholde en oppsummering av søknadsbehandlingen i de forskjellige kommunene. Det bør angis antall og type feil ved søknadene og andre kommentarer som gjør det mulig for SKf å få et inntrykk av hvordan rutinene fungerer ute i kommunene.

FMLA bør delta ved 5% kontrollen i kommunene. Begrunnelsen for en slik deltakelse er å gi landbruksavdelingen større innblikk i hvordan rutinene i kommunene fungerer. I tillegg bør kommunene i større grad oppfordres til å gjennomføre egne kontroller dersom de er usikre på noen søknader.

5% kontrollen

Utvalget ved 5% kontrollen bør etter vår oppfatning styres mot de utbetalinger som har størst risiko for feil. Vi tenker her for eksempel på store utbetalinger og bruk hvor det erfaringsmessig er risiko for feil. FMLA og kommunen bør samarbeide om et slikt utvalg. I tillegg bør det fortsatt være et tilfeldig utvalg for å sikre kontroll av bruk som faller utenfor risikoutvalget.

Organisasjon

Gjennomføringen av tilskuddsordningene er avhengig av noen få nøkkelpersoner i Landbruksdepartementet og i Statens Kornforretning. Kontroll med en underliggende virksomhet er avhengig av at de som utfører kontrollen har kjennskap til rutine i den underliggende virksomheten. Etter vårt syn er det behov for økt kapasitet på saksbehandlernivå både i departementet og i SKf. I tillegg vil vi anbefale at det utarbeides skriftlige rutiner for kontroll og oppfølging samt stillingsinstrukser.

4. Landbruksdepartementet

Ansvarsområde

Landbruksdepartementet har det overordnede ansvaret for tilskuddsordningene på landbrukssektoren. Administrasjonen av disse er overlatt til SKf ved eget brev der oppgavene fremgår. Dette brevet er et utdrag av statsbudsjettets kapittel der rammen for SKfs virksomhet fremgår. Det gis ikke eget tildelingsbrev til SKf på grunn av at dette er en forvaltningsbedrift med trekkrettighet overfor Landbruksdepartementet. Ved årsskiftet 95/96 lå administrasjonen av disse tilskuddsordningene i Landbruksdepartementet.

I mars 1996 ble det foretatt en omorganisering i departementet ved at 2. jordbrukskontor ble underlagt SKf som en egen seksjon jordbruk. Det var dette kontoret som hadde ansvaret for administrasjonen av tilskuddsordningene og dette ble derfor flyttet fra departementet til SKf.

Landbruksdepartementet godkjenner forskriftene for disse tilskuddsordningene. SKf ved seksjon jordbruk utarbeider forslagene. Disse sendes til Landbruksdepartementet som gjennomgår forskriftene og sender disse ut på høring til landbruksorganisasjonene.

Kommunikasjon/ Rapportering

Landbruksdepartementet rapporterer hvert kvartal om bruk av tildelte midler til Finansdepartementet. Rapportering til Stortinget skjer årlig i form av stortingsproposisjon.

Styring og oppfølging av Statens Kornforretning skal foregå gjennom styringsmøter, der de ansvarlige i departementet og SKf møter.

Disse møtene skal i hovedsak være en orientering fra SKf der de legger frem en statusrapport. Form og innhold i denne rapporten er ikke fastlagt, men vil bli vurdert løpende. Det er foreløpig avholdt et møte denne høsten i forbindelse med søknadsomgangen i august.

SKf utarbeider i tillegg en statistikk etter hver søknadsomgang som benyttes av departementet i forbindelse med statsbudsjettet og jordbruksoppgjøret. Denne statistikken inneholder tallmateriale knyttet til blant annet arealbruk, husdyrbestand og bruksstørrelse.

Det utarbeides foreløpig ingen rapportering til Landbruksdepartementet i forhold til disse tilskuddsordningene utover hva som fremlegges på styringsmøtene.

Søknadsrutinen

Forskriftene er grunnlaget for søknadsskjema, veiledningshefte og håndbok for saksbehandlere. Departementet gjennomgår ikke veiledningsheftet og søknadsskjema. Dette blir ansett som SKfs ansvar.

Imidlertid har departementet etter gjennomsyn av håndboken hatt kommentarer til SKfs fortolkninger av forskriftene, der disse i noen tilfeller ikke har vært i overensstemmelse med departementets syn.

Forøvrig har ikke departementet noe med den praktiske gjennomføringen av søknadsomgangen, utover å være ankeinstans ved avgjørelser tatt av SKf.

Utbetalingsrutinen

Landbruksdepartementet gir rammene med grunnlag i statsbudsjettet for bruk av midler i SKf og hos Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA).

SKf har egen konto for utbetaling av tilskudd. Denne kontoen blir fylt opp av departementet basert på eget skjema (kasseforsterkning) fra SKf som skal være attestert av en person i henhold til fullmakt. Dette kontrolleres av økonomi og administrasjonsavdelingen i departementet. SKf utbetaler tilskuddene fra egen konto og rapporterer bruk av midlene til Finansdepartementet med kopi til Landbruksdepartementet. Finansdepartementet bokfører på bakgrunn av rapporten tilskuddene i statsregnskapet.

FMLA foretar manuelle utbetalinger av tilskudd i de tilfeller tilskuddene ikke er kommet med i den normale søknadsomgangen. Fylkesmannen får midler direkte fra Landbruksdepartementet inn på egen konto basert på attestert utbetalingsskjema (kasseforsterkning). Fylkesmannen rapporterer bruken av midlene tilbake til departementet. Departementet slår sammen rapportene fra alle fylkesmennene og sender disse til Finansdepartementet som foretar bokføringen i statsregnskapet.

Budsjettoppfølgning

Landbruksdepartementet får en rapport tilbake fra Finansdepartementet (7 ganger i året) for sitt virksomhetsområde. Denne rapporten viser hvor mye som er bokført som utbetalt tilskudd innenfor de enkelte ordningene. Rapporten gjennomgås mot budsjett. Denne gjennomgangen vil kun avdekke store overskridelser. Det forventes at de underliggende virksomhetene har kontroll og budsjettoppfølgning på sine budsjettområder.

Økonomireglementet

Økonomireglementets § 20, departementets kontrollansvar

Departementet har et selvstendig kontrollansvar ovenfor underliggende virksomheter i henhold til økonomireglementets § 20. Dette kontrollansvaret omfatter etter vårt syn de krav som er stillet til intern kontroll hos tilskuddsforvalter i henhold til de funksjonelle kravene avsnitt 11-5.

Vi forstår kravene slik at departementet må påse at SKf har etablert en intern kontroll som fyller kravene i økonomireglementet. Nåværende rutiner tilfredsstiller etter vår oppfatning ikke dette kravet. Departementet har etter vår vurdering ikke tilfredsstillende rutinebeskrivelser i forhold til oppfølging og kontroll av SKf. Vi tenker her særlig på interne kontroller etablert i SKf i henhold til funksjonelle krav, avsnitt 11-5.1. En slik beskrivelse bør inneholde kartlegging av rutinene, hvilke personer som har fullmakt, de kontroller som skal gjennomføres og tidspunkt for kontrollene.

Vi anbefaler at departementet utarbeider rutinebeskrivelser for kontroll med Skf. Etter vår oppfatning er det i tillegg nødvendig å øke kompetansen i forhold til hvordan administrasjonen av disse tilskuddsordningene foregår hos SKf.

Transaksjonene i forbindelse med tilskuddsordningene blir behandlet eksternt hos Norsk Informasjonsteknologi (NIT). Vi mener departementet bør vurdere risikoen ved denne eksterne kjøringen og påse at SKf har etablert en intern kontroll som hensyntar kravene i økonomireglementet.

Rutiner for kommunikasjon mellom departementet og SKf er under etablering. Det skal avholdes regelmessige styringsmøter mellom SKf og departementet, der SKf informerer om sin virksomhet.

Rutinebeskrivelser

SKf rapporterer regnskap hvert kvartal til Landbruksdepartementet. Det er foreløpig ingen rapportering knyttet til tilskuddsordningene utover hva som rapporteres i forbindelse med styringsmøtene.

Økonomireglementet setter i § 21 krav til intern økonomikontroll og avstemmingsrutiner. For å kunne vurdere kvaliteten samt ajourføre den interne kontroll er det nødvendig at alle rutiner er beskrevet. En slik beskrivelse bør inneholde kartlegging av rutinen, fullmaktsforhold, dokumenter samt tidsfrister for de forskjellige oppgavene.

Landbruksdepartementet har etter vår oppfatning ikke tilfredsstillende rutinebeskrivelser i forhold til oppfølgingen av Statens Kornforretning. Dette gjelder særlig innenfor oppfølging av intern kontrollen i henhold til funksjonelle krav avsnitt 11-5.1. Det er etter vår oppfatning nødvendig å etablere rutiner for rapportering fra Skf iht. økonomireglementets § 3.2.

5. Statens Kornforretning

Statens Kornforretning (SKf) er en forvaltningsbedrift med trekkrettighet ovenfor Landbruksdepartementet. SKf fikk i mars 1996 oppgaven med administrasjonen av tilskuddsordningene ved at 2. jordbrukskontor i Landbruksdepartementet ble underlagt SKf som en egen seksjon jordbruk. SKf får ikke tildelingsbrev fra Landbruksdepartementet, men et eget skriv som angir de oppgavene SKf skal utføre.

Det er i hovedsak en saksbehandler som har ansvaret for utarbeidelse av søknadsskjema, vurdering av input kontroller, etterkontroll av tilskuddsberegningen og kontakt med Norsk Informasjonsteknologi (NIT).

Datakjøring skjer hos Norsk Informasjonsteknologi (NIT) på Hamar. Dette er regulert i egen avtale samt i kravspesifikasjonen mellom SKf og NIT. Det er SKf som har oppgaven med å følge opp samarbeidsavtalen med NIT. Landbruksdepartementet er med i avtaleforhandlingene med NIT, men har ellers overlatt oppfølgingen til SKf.

Vurderingen av systemene hos NIT ligger utenfor vårt mandat.

Søknadsprosessen

Rammene for tilskuddsordningene blir avtalt i forbindelse med jordbruksoppgjøret hvert år. Tilskuddsordningene er basert på fastsatte enkeltpriiser jfr. funksjonelle krav § 11-2.1, det vil si at satsene må beregnes på basis av antall husdyr og areal etter hver søknadsomgang.

Tilskuddsordningene har søknadsfrist og utbetalingstidspunkt to ganger i året. Kontroller blir foretatt på stikkprøvebasis (5% kontrollen) i forbindelse med de enkelte søknadsomgangene.

SKf utarbeider forslag til forskrifter for hver tilskuddsordning etter at jordbruksoppgjøret er avsluttet. Disse sendes til landbruksdepartementet for godkjennelse.

Med grunnlag i forskriftene utarbeides søknadsskjema, veiledning for utfylling og håndbok for saksbehandlere.

Inputkontroller

SKf utarbeider i samarbeid med NIT inputkontroller ved registreringen av skjemaene hos Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA). Disse inputkontrollene er viktige for å sikre at korrekte data blir registrert i systemet. Den enkelte saksbehandler vil ved registrering få feilmelding eller stoppmelding avhengig av type feil. Det er lagt inn ca 140 ulike logiske kontroller ved registreringen hos FMLA.

Ved overføring av registrerte opplysninger fra FMLAs databaser til NIT gjennomføres en ny inputkontroll på totale søknader. Denne inputkontrollen er i hovedsak den samme som ved registreringen hos FMLA. Det legges inn noen ytterligere kontroller etter beskjed fra SKf. Dette kan for eksempel være en kontroll som plukker ut alle bruk der areal er forskjellig fra landbruksregisteret. Denne kontrollen vil gi en pekepinn på eventuelle feil ved søknad eller i registeret.

Det ligger i systemet automatiske kontroller mot register for melkekvoter, mot leveranseregister for slakt, mot DEBIO

s register (økologisk bruk), mot konsesjonsregister og mot landbruksregisteret. Avvik vil komme ut på egne feillister som gjennomgås av Landbruksdepartementet, SKf, FMLA og kommunene.

Inputkontrollene testes av SKf og utvalgte fylker før endelige versjoner og veiledning sendes ut til FMLA. I forbindelse med dette blir også FMLAs databaser oppgradert.

Preutfylte søknader

NIT kjører ut preutfylte søknader til alle bruk som er registrert i databasen. Søknadene er utfylt med persondata, samt brukets registrerte areal. Søknadene sendes direkte til bruker, mens kommunene får en liste over hvem som har mottatt preutfylte søknader.

Feillister

Søknadene godkjennes av kommunene før de blir registrert hos FMLA og overført til NIT. NIT kjører ut feillister som angir søknader, og hvor det er avvik i forhold til inputkontrollene. Feillistene sendes ut til fylkene, som korrigerer søknadene og foretar en ny overføring til NIT.

Med basis i totale søknader og rammene beregner SKf satser som skal benyttes ved beregningen av tilskuddene. Disse legges inn i databasen hos NIT etter at de er godkjent av landbruksdepartementet.

Tilsagnsbrev

Tilsagnsbrevene er en oversikt over hvordan tilskuddet fremkommer for den enkelte bruker. Brevet inneholder alle data som er lagt til grunn ved beregningen av tilskuddet, samt hvilke trekk som er foretatt og netto utbetalingsbeløp.

NIT kjører ut ca 150 testtilsagnsbrev som blir gjennomgått av SKf for å sikre at alle parametre er korrekt lagt inn i databasen. Kontrollen blir gjennomført ved at det blir kjørt en ny beregning i regneark for å se om beregningen i meldingen er korrekt. Disse testtilsagnsbrevene er valgt ut for å få en test på alle de forskjellige kodene i søknadsskjema.

Dersom kontrollen ikke avdekker feil blir tilsagnsbrevene kjørt ut og sendt mottakerne med kopi til kommunene, sammen med en utbetalingsliste pr bruk. Se forøvrig nedenfor under utbetaling.

Kontroll

Ved hver søknadsomgang blir det trukket ut 5% av søknadene for kontroll. Utvalget foretas på bakgrunn av de preutfylte søknadene og man vil derfor ikke få med seg de bruk som er nye ved denne søknadsomgangen. Det skal velges ut 5% av søknadene i hver kommune.

Utvalget

Det trekkes først en tilfeldig søknad fra hver kommune. Senere trekkes de resterende 5% fra bruk innenfor det samme postnummeret. Begrunnelsen for denne fremgangsmåten er hensynet til reiseavstand og for å få ned kontrollkostnadene. I de tilfeller kommunene har få bruk overstyres utvalget slik at ikke samme bruk blir kontrollert hvert år. I tillegg skal 100% av alle samdrifter kontrolleres hvert år på grunn av at det erfaringsmessig er større risiko for feil.

Kommunene er imidlertid av varierende oppfatning med hensyn til hvor god denne overstyringen er. Vi har fått opplysninger om at det i enkelte kommuner er et betydelig antall "gjengangere" ved kontrollen. Vi anbefaler at SKf vurderer dette nærmere.

FMLA og kommuner kan ved eget tiltak plukke ut bruk for kontroll dersom de ønsker dette. Vår erfaring er at det er liten bruk av denne adgangen ute hos FMLA og i kommunene.

SKf får ut en egen liste som angir hvor mange bruk som også ble trukket ut ved tidligere søknadsomganger. Denne gjennomgås for å påse at det ikke er en for stor del "gjengangere". Det er normalt ca 10% av totalt ca 4 000 som også ble kontrollert ved foregående søknadsomgang.

Kontrollskjemaer

Det kjøres ut egne preutfylte kontrollskjemaer som sendes til kommunene etter at de har sendt sine søknader til fylket for registrering.

Kontrollskjemaene fylles ut av kommunen og sendes FMLA for registrering. FMLA og kommunen vil motta en feilliste på avvik mellom kontrollskjema og søknadsskjema. Vårt inntrykk etter samtale med FMLA og kommunene er at det er lite feil mellom kontrollskjema og søknadsskjema. Dersom det er feil er dette i hovedsak forglemmelser eller misforståelse av reglene.

Utbetaling

Statens Kornforretning har ansvaret for den ordinære utbetalingen av tilskudd. FMLA foretar manuelle utbetalinger i tillegg til de ordinære, se forøvrig under avsnittet om Fylkesmannens Landbruksavdeling.

Ved den ordinære søknadsomgangen utbetales det ca 2 milliarder kroner. Denne utbetalingen går fra SKfs konto som får penger overført fra Landbruksdepartementet. Det fylles ut et eget skjema (kasseforsterkning) som undertegnes av person i henhold til fullmakt ved behov for ny likviditet. Se forøvrig under kommentarene til Landbruksdepartementet.

Rutine for utbetaling

NIT foretar en datakjøring av register pr bruk med beregnet tilskudd mot landbruksregisteret som inneholder persondata. På denne måten blir tilskudd og mottaker koblet. Man må med andre ord være registrert i landbruksregisteret for å få utbetalt tilskudd. Dette kjøres over på en tape som leveres til Postgiro med et skriv som skal være undertegnet av to iht fullmaktslister som Postgiro har mottatt. Det kontrolleres i denne forbindelse at innestående på konto dekker utbetalingen.

Postgiro kjører denne tapen og sender en liste til SKf som angir antall utbetalinger og total beløp for utbetaling. Det vil i tillegg være noen utbetalinger som SKf må behandle manuelt på grunn av at de ikke har blitt godkjent av postgiros system. Disse er angitt på egen liste og blir utbetalt over postanvisning.

Tilskudd utbetales ikke på faste tidspunkter. Dette reguleres i forhold til behandlingstiden. Alle tilskuddsmottakere skal ha utbetaling på samme tidspunkt, så raskt som mulig etter at søknadsbehandlingen er avsluttet.

Kontroll

SKf stoler i utgangspunktet på det systemet som er etablert i samarbeid med NIT. De gjennomgår en liste som viser de tre største utbetalinger pr kode på landsbasis, og sender en liste med de tre største utbetalinger pr kode på fylkesbasis til FMLA. I tillegg gjennomgås en liste over de 50 største utbetalingene ved hver søknadsomgang.

Regnskapsføring

Statens Kornforretning er regnskapsfører for disse tilskuddene. Det utarbeides et regnskapsbilag på basis av hva som blir utbetalt fra Postgiro og hva som må betales direkte fra SKf. Dette bilaget angir totalbeløp og er attestert og anvist. Det føres ingen reskontro over utbetalte tilskudd.

Rapportering

Det sendes en rapport til Finansdepartementet med kopi til Landbruksdepartementet med angivelse av hvor mye og hvordan midlene er benyttet. Denne rapporten sendes 7 ganger i året og omhandler bruk av de totale midler som er tildelt fra Landbruksdepartementet.

I tillegg utarbeider SKf en statistikksamling etter hver søknadsomgang som benyttes blant annet i forbindelse med budsjettarbeidet i Landbruksdepartementet.

Økonomireglementet

Økonomireglementet § 11, regnskapsføring/ rapportering og reskontro

Økonomireglementet har krav til reskontroføring av hver enkelt tilskuddsmottaker, jfr funksjonelle krav pkt. 11-3.6. Nåværende regnskapsregistre angir kun totalt utbetalt tilskudd ved hver søknadsomgang. Opplysninger om hver tilskuddsmottaker må hentes ut fra registeret hos NIT.

Registeret hos NIT kan etter vår oppfatning ikke benyttes som reskontro på grunn av at dette er et rent administrativt register med grunnlag for utbetaling. Imidlertid kan dette registeret benyttes som et grunnlag for etableringen av en reskontro ved at alle søknadsmottakere er registrert med utbetalt beløp over flere år.

Det er mellom ca 50 000 og 70 000 tilskuddsmottakere innenfor disse tilskuddsordningene, avhengig av søknadsomgangene. En reskontroføring av alle på egen konto vil sette krav til et omfattende system. Det er normalt 2 utbetalinger i året til hver søknadsmottaker. Fordelen ved å reskontroføre disse tilskuddene må vurderes mot kostnadene ved å administrere og ajourføre systemet. Se forøvrig under sammendraget tidligere i rapporten der reskontrokravet er drøftet mer i detalj.

Audit Trail (sammenheng mellom utbetaling og underliggende søknad) foreligger ved at utbetalingstapen fra NIT benytter personnummer som identifikasjon som også er identifikasjonsbegrep ved arkivering av søknaden i kommunen. Ved samdrifter benyttes løpenummer som identifikasjonsbegrep.

SKf rapporterer regnskapet for hele virksomheten til Landbruksdepartementet hvert kvartal. Det foregår ingen egen rapportering av tilskuddsordningene utover det som legges frem på styringsmøtene jfr. avsnittet om Landbruksdepartementet.

**Økonomireglementet § 16,
attestasjon og anvisning**

SKf foretar få og store utbetalinger i forbindelse med tilskuddene. Utbetalingsbilaget er utfyllt på basis av listen over totale utbetalinger fra Postgiro. Dette bilaget er anvist og attestert og danner grunnlag for bokføringen i SKf.

Utbetalingen fra Postgiro skjedde tidligere før utbetalingsbilaget var attestert og anvist. Forklaringen på dette er at utbetalingsbilaget ikke kunne fylles ut før Postgiro hadde kjørt tapen for å se hvor stor utbetalingen faktisk ble. I forbindelse med kjøring av tapen ble også tilskuddene overført til mottakers bankkonto. Dagens rutiner skal være endret slik at utbetaling ikke skal skje før det foreligger et attestert og anvist utbetalingsbilag.

Det er SKfs øverste administrative leder som anviser utbetalingsbilaget basert på attestasjoner fra de ansvarlige for oppfølgningen av tilskuddene.

Det er ikke utarbeidet rutinebeskrivelser for utbetalingsrutinene. Vi anbefaler at det utarbeides skriftlige rutinebeskrivelser som bør angi de kontroller som skal foretas og hvem som skal utføre disse før tilskudd utbetales.

**Økonomireglementet § 21,
intern økonomikontroll og
avstemminger**

Som det fremgår tidligere i rapporten har vi ikke avdekket vesentlig svikt i den interne kontroll som er etablert i forbindelse med tilskuddsordningene. Vår oppfatning er at den interne kontroll som er etablert på de ulike nivåene sikrer at tilskuddene blir utbetalt i henhold til de forskrifter som er gitt av Landbruksdepartementet. Den store mengden søknader medfører at det alltid vil oppstå feil, men vi mener dette er redusert til et minimum ved de kontroller som er etablert og som løpende forbedres.

Vi vil imidlertid anbefale at SKf utarbeider rutinebeskrivelser for intern oppfølging av tilskuddsordningene, samt at bemannings-situasjonen vurderes. Etter vår oppfatning bør flere saksbehandlere ha kjennskap til disse ordningene.

**Funksjonelle krav til
økonomiforvaltningen i
staten, del III "tilskudd og
stønad"**

De funksjonelle kravene til økonomiforvaltningen har utfyllende regler til økonomireglementet. Avsnittet om tilskudd og stønad har i pkt 11.3 krav til rutiner ved forvaltning av tilskuddsordninger.

Den veiledningen som er utarbeidet i forbindelse med hver søknadsomgang og de opplysninger som blir gitt i annonser i dagspressen oppfyller etter vår oppfatning de krav til regler og kunngjøring som er gitt i punktene 11-3.2 og 3.3.

Tilsagnsbrev

Tilsagnsbrev som sendes den enkelte mottaker skal oppfylle kravene i pkt. 11-3.4. Mottaker skal ha informasjon om en rekke forhold som er listet opp i bestemmelsen. Forskriftene for den enkelte tilskuddsordning sendes alle tilskuddsmottakere sammen med søknadsskjemaet. Forskriftene og veiledningsheftet inneholder etter vår oppfatning bestemmelser som dekker kravene.

Tilsagnsbrevet (se vedlegg II) sendes ut uten at forskriftene er vedlagt, men på grunn av at alle tilskuddsmottakere har mottatt forskriftene på forhånd, mener vi denne praksisen kan forsvares i forhold til økonomireglementet.

Tilsagnsbrevene er ikke undertegnet, på grunn av det store antallet tilsagnsbrev det her er snakk om (ca 50 000 til 70 000). Vi mener kravet i økonomireglementet er urealistisk i forhold til disse tilskuddsordningene.

Registrering av tilsagn

Tilsagn må registreres på en slik måte at tjenestemenn på alle nivåer har oversikt over inngåtte forpliktelser jfr. funksjonelle krav pkt. 11-3.5. De opplysningene som er registrert hos NIT for hver enkelt tilskuddsmottaker, kan hentes ut fra systemet ved å ta kontakt med SKf. Landbrukskontoret i kommunene får kopi av alle tilsagnsbrev som sendes tilskuddsmottakerne i den enkelte kommune. Etter vår mening sikrer dagens rutiner at tjenestemenn på alle nivåer har oversikt over inngåtte forpliktelser.

Tilskuddsforvalter må avgi rapport til overordnet myndighet om disponeringen av tilsagnsfullmakt. SKfs oppgave med administrasjon av disse tilskuddsordningene er ny i 1996. På grunn av dette har det ikke vært avgitt noen rapport utover hva som er fremlagt på styringsmøtene. Etter de opplysningene vi har fått fra Landbruksdepartementet vil kravene til en slik rapportering bli gjennomgått frem mot årsskiftet.

Rapportering fra mottaker

Funksjonelle krav pkt. 11-4 har bestemmelser knyttet til rapportering fra mottaker. Vi har vurdert dette kravet i forhold til rapporteringen av økonomisk informasjon. For disse tilskuddsordningene vil økonomisk informasjon i hovedsak være søknadsskjema. Tilskuddene er innenfor disse ordningene basert på enhetspris og skal derfor i de tilfeller opplysningene kan kontrolleres av revisor, revisorattesteres.

Etter de opplysninger vi har fått, er det ingen tilskuddsmottakere som har revisor med forbehold når det gjelder samdriftene. De opplysningene som skal inn i søknadsskjema er etter vår oppfatning lite egnet for revisorattestasjon.

**Pkt. 11-5, oppfølging,
kontroll og evaluering**

Tilskuddsforvalter må etablere kontroller for å sikre;

- korrekt registrering av faste data
- korrekt søknadsbehandling
- korrekt registrering av gitte tilsagn
- korrekt betaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid
- korrekt registrering i regnskapet
- korrekt behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottaker

Vi har tidligere i denne rapporten kommentert de kontroller som er etablert hos SKf. Disse kontrollene samt de kontroller som FMLA og kommunene utfører, mener vi oppfyller de krav til kontroller som fremgår av de funksjonelle krav. Det er imidlertid nødvendig å hensynta den rollen NIT har i forhold til kontroll og oppfølging av disse tilskuddsordningene.

Det er imidlertid ikke utarbeidet noen oversikt over de interne kontrollene hos SKf utover hva som fremgår av tidsplanen og kravspesifikasjonen ovenfor NIT. Det mangler også stillingsbeskrivelser for de personer som er sentrale i forhold til disse ordningene.

Det er nå ingen rutiner for rapportering fra Fylkesmannens landbruksavdeling til SKf. Dette har som konsekvens at SKf etter vår oppfatning har for liten oversikt over hvordan tilskuddsordningene praktiseres av landbruksavdelingene og av kommunene. Dette har vi kommentert nærmere i avsnittet om Fylkesmannens Landbruksavdeling senere i rapporten.

Vi anbefaler at Statens Kornforretning utarbeider beskrivelser av hvilke rutiner som finnes i forbindelse med disse ordningene. I tillegg må det utarbeides stillingsinstrukser med angivelse av fullmaktsforhold for nøkkelpersonene. Vi mener det også er viktig at kapasiteten på saksbehandlernivå økes. Vi vil anbefale at det settes i verk rutiner for rapportering fra landbruksavdelingene. Disse behøver ikke være omfattende, men bør gi signaler om hvordan søknadsomgangen har foregått ute i kommunene.

6. Fylkesmannens Landbruksavdeling

Ansvarsområde

Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA) har ansvaret for og tilsynet med søknadsbehandlingen i kommunene. FMLA er ankeinstans for avgjørelser foretatt av kommunene. FMLA kan også av eget tiltak omgjøre kommunenes vedtak innen en fastsatt frist i henhold til håndboken for saksbehandlere.

Landbrukskontoret i kommunen er lagt inn under kommuneadministrasjonen. FMLA har innenfor den nåværende organiseringen liten mulighet til å styre de kommunale landbrukskontorene ved for eksempel å pålegge endringer.

Søknadsbehandlingen

Veiledning

FMLA bistår kommunene med svar på spørsmål og veiledning. Spørsmål fra kommunene skal gå tjenestevei, det vil si til FMLA som eventuelt forelegger disse for Statens Kornforretning.

Vårt inntrykk er at de fleste kommuner har en jevnlig kontakt med FMLA når det gjelder disse tilskuddsordningene. Det er varierende hvor aktive fylkene er ovenfor kommunene. Noen landbruksavdelinger sender jevnlig ut egne retningslinjer vedrørende ordningene eller avholder fagseminar for saksbehandlerne hvor det gjennomgås problemstillinger knyttet til disse tilskuddsordningene.

Det er etter vår oppfatning behov for klarere retningslinjer for hvordan de ulike felt i søknadsskjema skal behandles. Det gjelder spesielt feltene knyttet til areal typer og inngrep i kulturlandskapet. Vi har også fått kommentarer på at søknadsskjema og veiledning er vanskelig å forstå, noe som skaper unødvendige feil ved søknadene.

Vi vil anbefale at man forsøker å etablere en brukergruppe som kan bistå i forbindelse med utarbeidelsen av søknadsskjema og veiledning. Et slikt tiltak vil kunne effektivisere søknadsbehandlingen ytterligere.

Registrering

FMLA registrerer alle søknadene fra kommunene. Det er lagt inn inputkontroller som skal hindre feil ved registrering samt oppdage feil ved søknadene. Inputkontrollene er av to typer. "Stoppmelding" som hindrer registrering av søknaden. Dette vil for eksempel være feil i søknadsfelt. I tillegg til "stoppmelding" vil det ved registreringen komme melding dersom for eksempel areal eller dyretall er endret med mer enn 25%.

Det er ulik praksis når det gjelder behandlingen av feilmeldinger mellom landbruksavdelingene. Stoppmelding følges opp av alle fylker og søknaden rettes etter kontakt med kommunene. Det er viktig for FMLA at søknaden kommer med ved den ordinære søknadsutbetalingen, slik at man unngår manuell utbetaling.

Det er forskjellig praksis i forbindelse med avviksmeldingen (25% endringen). Denne har ingen konsekvens for søknadsbehandlingen og blir derfor lavere prioritert. Vår erfaring er at de fleste landbruksavdelinger foretar en rimelighetskontroll av avvikene og sender listene til kommunene for oppfølging. Alternativt følges avvikene opp ved telefonisk kontakt. Men vi har også besøkt landbruksavdelinger som ikke vurderer disse avvikene.

Alle søknader skal være underskrevet og godkjent av kommunen og søker før de registreres. Vi avdekket ved våre besøk tilfeller der søknad var registrert uten å være underskrevet av kommunen. Det er viktig at de som registrerer søknadene har den nødvendige kjennskap til prosessen slik at de utfører en kontroll ved registreringen. De mangler vi avdekket var rene forglemmelser, men viser viktigheten av registreringsfunksjonen.

Vår vurdering

Vi anbefaler at FMLA får krav til rapportering av feil og saksbehandling i kommunene til Statens Kornforretning. En slik rapportering bør inneholde kommentarer til hvordan avviksmeldingene er fulgt opp. Det bør foreligge dokumentasjon hos FMLA som viser at disse avvikene er fulgt opp av FMLA eller av kommunen.

5% kontrollen

FMLA kan delta sammen med kommunen ved 5% kontrollen. Det er ulik praksis mellom landbruksavdelingene hvorvidt de benytter denne adgangen. En landbruksavdeling hadde deltatt på kontroll sammen med alle landbrukskontorene i løpet av en 2 års periode. En annen deltar på kontrollen hos 2 kommuner hvert år.

Vi mener det er viktig at FMLA deltar ved denne kontrollen. Vi vil anbefale at det innarbeides som rutine at FMLA deltar i kontrollen i en slik utstrekning at alle kommuner i et fylke dekkes i løpet av en 2-3 års periode. En slik deltakelse vil gi et godt bilde av hvordan kontrollen fungerer ute i kommunene. I tillegg bør FMLA gjennomgå avvik mellom kontrollskjema og søknadsskjema for å sikre at alle kommuner utfører kontrollen korrekt samt avdekke svakheter ved søknadsbehandlingen.

Utbetaling

FMLA foretar manuelle utbetalinger i de tilfeller søknadene ikke er blitt behandlet ved den ordinære søknadsomgangen. De totale tilskudd utbetalt gjennom landbruksavdelingene er ca 45 millioner årlig. Dette er ca 1% av den totale tilskuddsutbetalingen.

Regnskapsfører

FMLA utbetaler tilskuddene fra egen konto etter at det er overført midler fra Landbruksdepartementet. Det er FMLA som normalt er regnskapsfører for disse utbetalingene. Grunnlaget for utbetaling er som regel brev fra kommunene vedlagt forklaring og underdokumentasjon i form av kopi av søknad eller kopi av tildelingsbrev. Manuell utbetaling skyldes som oftest feil ved den ordinære utbetalingen, klage eller endring av søknad.

FMLA registrerer hver utbetaling, men fører ikke reskontro over tilskuddsmottakerne. Utbetalingene blir registrert på totalnivå basert på godkjent utbetalingsliste.

Kontroll av utbetaling

Vårt inntrykk etter besøk hos landbruksavdelingene er at krav om manuell utbetaling blir kontrollert nøye. Saksbehandlerne kontrollerer og etterregner kravet fra søkerne. Det benyttes PC-programmer som er utarbeidet hos de ulike landbruksavdelingene, eller en hjelpeberegning som finnes i det sentrale EDB-programmet for tilskuddsordningene. I tillegg blir utbetalingslisten gjennomgått for å se at opprinnelig utbetaling stemmer med dokumentasjonen som er vedlagt kravet.

Før utbetaling blir foretatt gjennomgås utbetalingslisten av ansvarlig i landbruksavdelingen som anviser denne for utbetaling.

Vår vurdering

Vår erfaring etter besøk hos FMLA er at kontrollen rundt de manuelle utbetalingene er tilfredsstillende. Vi har ikke avdekket noen indikasjoner på utbetalinger i strid med retningslinjene.

Vi vil anbefale at det tas opp til vurdering å benytte PC-program som er godkjent av SKf, eller at FMLA må benytte den sentrale hjelpeberegningen. Dette vil være med på å sikre at alle manuelle utbetalinger blir korrekt beregnet.

Vi har testet audit trail (sammenheng mellom bokføring og underliggende søknad) uten å avdekke svakheter. Dette er mulig på grunn av at søknadene får et bilagsnummer ved utbetaling. Utbetalingslisten blir arkivert hos FMLA i 10 år. Søknadene sendes til landbrukskontoret i kommunen for arkivering.

7. Landbrukskontoret i kommunene

Ansvarsområde

Landbrukskontorene skal behandle og avgjøre søknadene i henhold til § 6 siste ledd i "Generell forskrift om produksjonstillegg i jordbruket". Landbrukskontorene utreder også grunnlag for behandling av klager og dispensasjonssøknader overfor Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA). I tillegg utfører landbrukskontorene den praktiske delen av 5% kontrollen.

Søkerne har selv ansvaret for å levere søknaden innen fristen. Landbrukskontorene foretar normalt likevel en purring basert på en liste over utsendte preutfylte søknader.

Ordinær søknadsbehandling

Søknadene mottas pr. post eller ved personlig fremmøte. Det gis nødvendig bistand i forbindelse med utfylling. Bistandsmengden varierer fra kommune til kommune, men generelt er den av betydelig omfang. Landbrukskontorene påfører dato for innlevering på søknadene.

Søknadene blir deretter gjennomgått og kontrollert. Eksempler på slike kontroller vil være:

- Brukets totalareal på side 3 stemmer med preutfylt areal på side 1
- Totalareal kontrolleres mot arealregister og økonomisk kartverk
- Opplysninger om innleie og bortleie av areal stemmer overens
- Korrekt rubrikk er benyttet for distanse ved dyrking av fôr i fjellet
- Erklæring vedrørende inngrep i kulturlandskap er utfylt
- Erklæring vedrørende gjødselsplan er utfylt
- Opplysninger er ført opp i korrekt rubrikk
- Rimelighetsvurdering av areal og antall dyr mot fjorårets søknad
- Søknaden er undertegnet av søker

Det foretas normalt ingen fysiske kontroller hos søkerne i denne delen av godkjennelsesprosessen.

Godkjennes søknaden, påtegner landbrukskontorene dette på søknaden. Jordbrukssjefen har som regel delegert godkjennelsesmyndighet ned på saksbehandlernivå. I forbindelse med påtegningen avgir også landbrukskontorene en erklæring om søkeren har foretatt inngrep i kulturlandskapet. De godkjente søknadene oversendes samlet til FMLA for videre behandling.

Ved avslag på søknad mottar søkerne skriftlig begrunnelse med opplysninger om klageadgang. FMLA er klageinstans.

Det er i kommentarer til forskriftene for produksjonstillegg gitt opplysninger om fremgangsmåte når personer ved landbrukskontorene anses inhabile i godkjennelsesprosessen. De praktiske løsningene varierer fra kommune til kommune, men med ett unntak vurderes disse å ligge innenfor rammene for habilitetsreglene. Det er funnet tilfeller hvor inhabilitet er løst ved at søknader godkjennes av et lavere nivå, dvs av fagkonsulent der jordbrukssjef er inhabil, i stedet for å løfte avgjørelsen opp et nivå.

Mulige svakheter / forslag til forbedringer

Saksbehandlerne mottar ofte håndbok og forskrifter tett opp til søknadsfristen. Dette medfører at det blir liten tid til å sette seg inn i endringer i regelverket. Vi vil anbefale at SKF sørger for at materialet blir distribuert på et tidligere tidspunkt. Den samme problemstillingen vil gjelde for saksbehandlerne hos FMLA.

Forutsetningen for at arealkontrollen skal fungere optimalt er at det foreligger oppdaterte arealregistre og økonomiske kartverk. Dette er ikke tilfelle i mange kommuner og fylker. Ved overgang til mer produksjonsuavhengig arealtilskudd samt at tilskuddsordningen er utvidet til å gjelde flere typer areal (fulldyrka jord, overflatedyrka jord og gjødsla beite), har totalarealet som det gis tilskudd til økt betydelig i flere områder. Svakheterne i kontrollen kompenseres delvis ved den lokalkunnskap som saksbehandlerne besitter, men riskikoen for at det gis tilskudd til ikke tilskuddsberettiget aktivitet øker. Oppdatering av registre og kartverk bør derfor prioriteres.

For å håndheve habilitetsreglene slik de er beskrevet, må avgjørelsesmyndighet ved inhabilitet løftes opp et nivå fra for eksempel jordbrukssjef til rådmann.

Ordningen med leie av areal er utbredt i de fleste kommuner. Det skal i den forbindelse foreligge en skriftlig leieavtale. Det er pr. i dag ikke slik at alle kommuner oppbevarer en kopi av slike avtaler. For å sikre kontroll av at leieforholdet er reelt bør landbrukskontoret innhente en kopi av samtlige leieavtaler i kommunen.

Landbrukskontorenes påtegning i søknadsskjemaet post 17 vedrørende inngrep i kulturlandskapet baserer seg på de opplysninger som søker fremlegger samt saksbehandlerens kunnskap om den enkelte bruker. Det foretas normalt ingen kontroll på bruket før påtegning skjer.

Feilmeldingsliste PT-1001

Etter at søknadene er registrert i tilskuddssystemet av FMLA vil det foreligge en feilliste som viser de søknader som inneholder feilopplysninger. Landbrukskontorene vil motta feillistene fra fylkene og vurdere om søknadene skal rettes. I noen tilfeller tar fylkene telefonisk kontakt for å redusere saksbehandlingstiden.

5% kontrollen

Etter at de godkjente søknadene er oversendt til FMLA vil landbrukskontorene motta en liste over søkere som er trukket ut for nærmere kontroll sammen med tilhørende preutfylte kontrollskjema. Kontrollskjemaene vil erstatte de tidligere innsendte søknader. Ved habilitetsproblemer vil kontrollen bli utført av en settekommune, eventuelt andre på landbrukskontoret.

Kontroll av dyretall skjer ved fysisk telling. Arealkontroll skjer som hovedregel mot arealregister og økonomisk kartverk. For kontroll av oppført distanse mellom driftsbygning og dyrkingsareal ved dyrking av før i fjellet måles avstanden på kartverk.

Landbrukskontorene kan i tillegg foreta kontroll av bruk som ikke inngår i det ordinære 5% utvalget. Vår erfaring er at denne muligheten benyttes i liten grad.

Etter at kontrollskjema er returnert FMLA skal landbrukskontorene motta en feilmeldingsliste (PT-1101). Denne listen viser kun tekniske avvik som feil i sumkolonner m.m. Ikke alle landbrukskontor har kjennskap til denne listen. Listen som viser avvik mellom oppført og kontrollert dyretall/areal m.m. (PT-1003) sendes til FMLA for å bli videreformidlet til kommunene. Det er ulik praksis med hensyn til videreformidling fra landbruksavdelingene.

Mulige svakheter / forslag til forbedringer

Landbrukskontorene har ansvar for både å godkjenne søknadene og gjennomføre kontroll hos de samme søkerne. For utenforstående kan dette virke som om landbrukskontoret kontrollerer sin egen saksbehandling. Formålet med kontrollen er imidlertid å påse at søkerne har oppgitt korrekte data, og ikke en kontroll av landbrukskontorenes saksbehandling. Den fysiske kontrollen fremstår derfor som en del av godkjennelsesprosedyren. Søknadene skal ikke anses som godkjent før søkerne mottar meldingsbrev om utbetaling i henhold til håndboken. For å styrke FMLAs tilsyn med 5% kontrollen er det under kapittel 6 foreslått endringer som også medvirker til at landbrukskontorenes habilitetsproblematikk reduseres.

I forbindelse med 5% kontrollen av arealene blir det benyttet arealregistre og økonomiske kartverk. Som beskrevet tidligere medfører manglende oppdatering økt risiko for at tilskudd gis til ikke tilskuddsberettiget aktivitet. Hvis en oppdatering ikke lar seg gjennomføre innen rimelig tid bør det vurderes om det ved 5% kontrollen skal foretas økt faktisk oppmåling av areal på brukene som er trukket ut for kontroll.

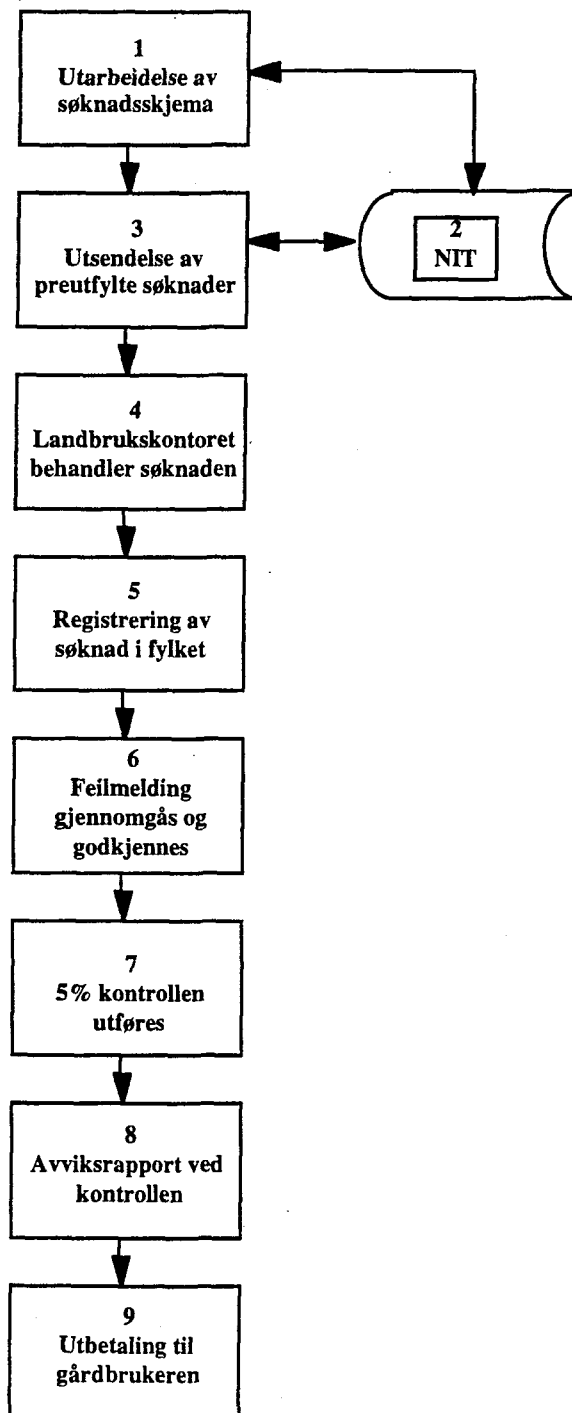
Det er fra landbrukskontorenes side blitt påpekt at enkelte opplysninger er vanskelige å kontrollere. Dette gjelder bl.a;

- Dyr på utmarksbeite
Siden disse befinner seg i utmark lar det seg vanskelig gjøre å foreta kontrolltelling. Søkernes opplysninger må derfor legges til grunn.
- Slaktedyr innsatt i perioden
Reglene rundt dette sies å medføre risiko for feil både fra søkeres side og ved utførelse av kontroll.

Disse momentene samt enkelte andre har landbrukskontorene og FMLA kommunisert til SKf med tilhørende forslag til endringer. Dette for å lette søknadskontrollen og medvirke til lik behandling i alle kommuner.

Skjematisk oversikt over rutinene

Søknadsprosessen



Statens Kornforretning utarbeider søknadsskjema samt retningslinjer for søknadsomgangen, med bakgrunn i forskriftene for den enkelte tilskuddsordning.

Norsk Informasjonsteknologi (NIT) preutfyller søknadene og sender disse til tilskuddsmottaker.

Landbrukskontoret i kommunen gjennomgår og godkjenner evt. avslår søknaden.

FMLA mottar søknadene fra kommunene og registrerer søknadene i den lokale databasen. Etter at registrering er avsluttet overføres dataene til NIT.

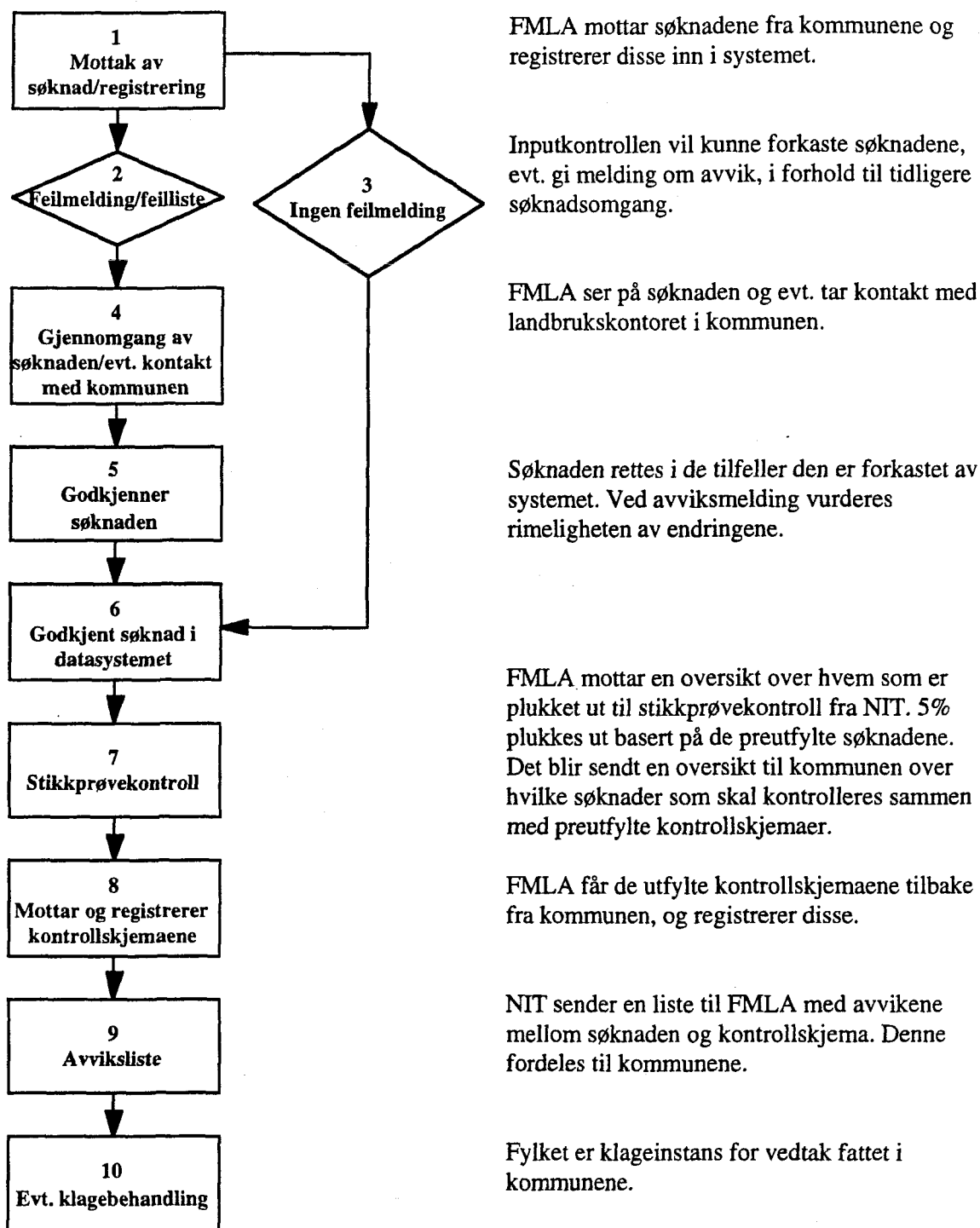
NIT kjører de mottatte data gjennom en maskinell kontroll (inputkontroll). På bakgrunn av denne, blir det kjørt ut en feilliste, som gjennomgås av FMLA og kommunen.

NIT kjører ut preutfylte kontrollskjemaer som sendes FMLA. 5% av søknadene i hver kommune kontrolleres. Det er kommunene som foretar kontrollen.

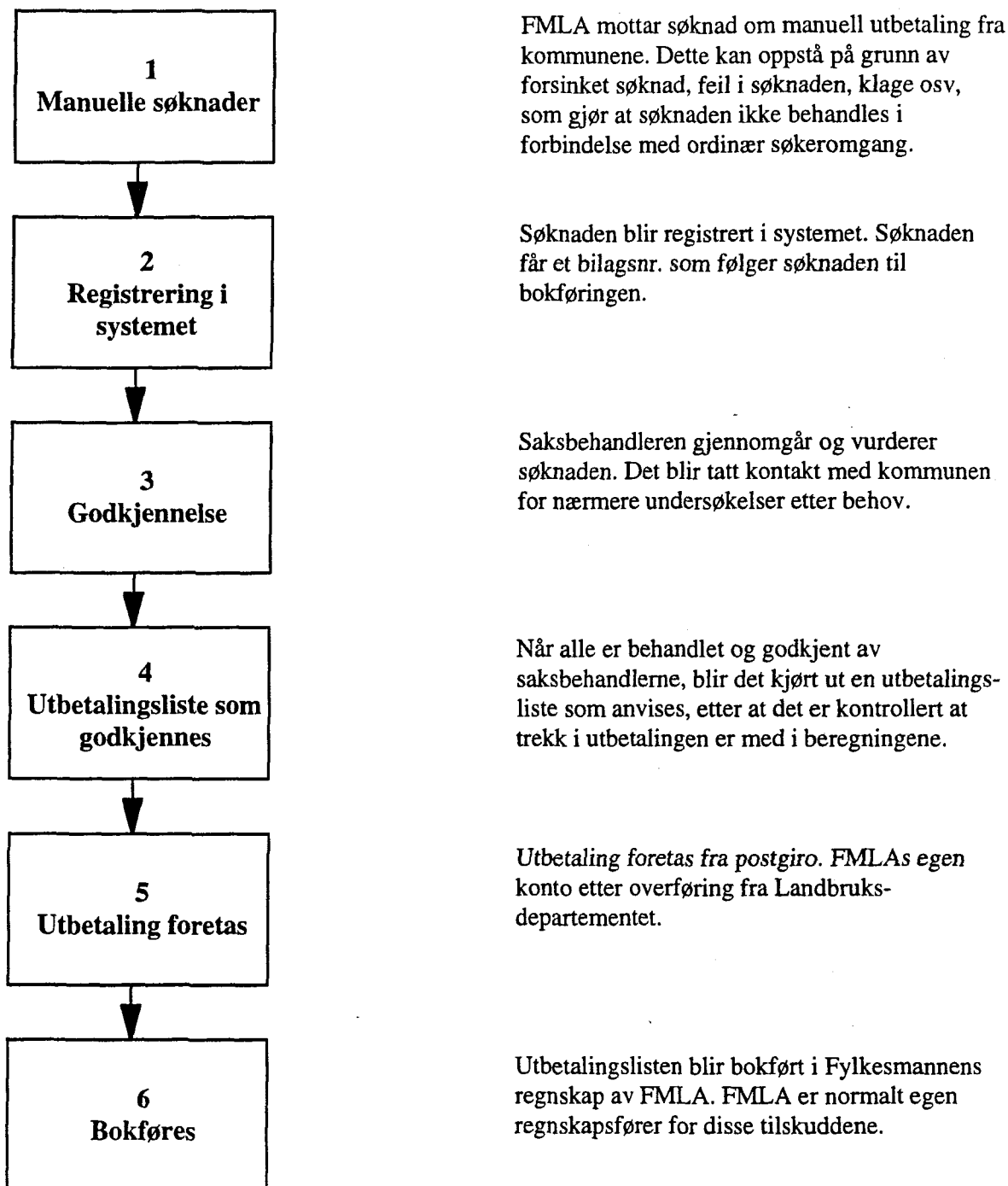
Resultatet av kontrollen blir registrert i FMLAs database og overført til NIT. NIT kjører ut en oversikt over avvik i forhold til hva som var oppført i søknaden.

På bakgrunn av det som er i systemet og evt. rettelse etter kontroll, blir det foretatt en felles utbetaling fra Statens Kornforretning.

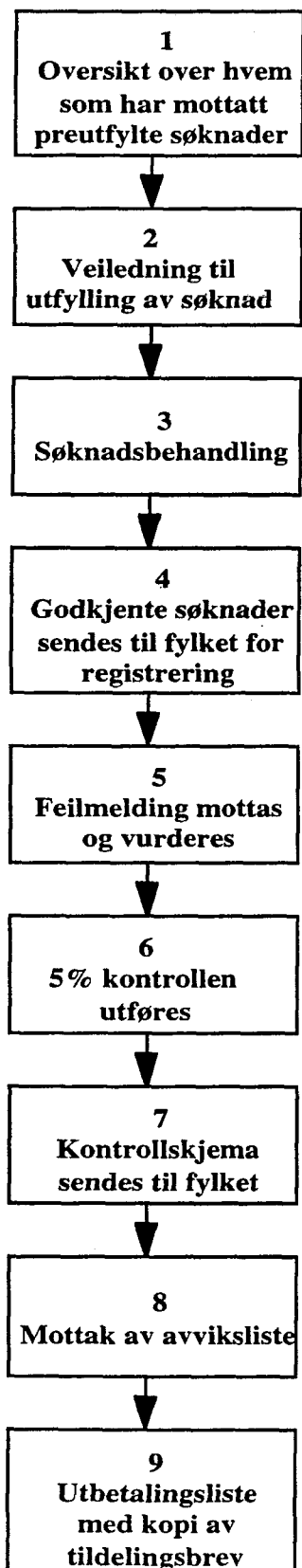
Søknadsbehandling hos Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA)



Manuell utbetaling fra Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA)



Søknadsbehandling i kommunene



Kommunens landbrukskontor mottar en oversikt fra FMLA over hvem som har mottatt preutfylte søknader. Kommunene påser at de har mottatt alle søknader.

Landbrukskontoret gir søkerne veiledning ved utfylling av søknaden.

Søknadene blir gjennomgått av fagkonsulent eller jordbrukssjefen. Det foretas en rimelighetsvurdering og sammenligning mot opplysninger fra forrige søkeromgang.

De søknadene som blir godkjent, blir oversendt FMLA for registrering.

Feilmeldingsliste mottas og gjennomgås.

Preutfylte kontrollskjemaer mottas fra FMLA. Kommunene gjennomfører kontrollen, ved besøk hos søker. Areal kontrolleres mot jordregister og økonomisk kartverk.

Kontrollskjema fylles ut og sendes til fylket.

Kommunene mottar en liste som angir avvik mellom søknaden og kontrollskjema.

Utbetalingsliste med tilskudd og trekk mottas og gjennomgås. Kopi av tildelingsbrev og søknadene oppbevares i kommunene.

Eksempel på tilsagnsbrev

PRODUKSJONSTILLEGG I JORDBRUKET.

FEBRUAR 1996 Navn: Fnr: Knr: Gnr: 3nr: 1 Feste nr: 0 Løp nr: 0 Areal: 90

Følgende produksjonstillegg er beregnet ut fra søknad pr. 31.07.95:

PRODUKSJONSTILLEGG FOR HUSDYRPRODUKSJON:

Dyre- gruppe	Kode	Dyreslag	Ant.dyr	Sats pr. dyr.	Sats- intervall	Kroner
2-Storfe	122	Okser >12	7			
	123	Kviger >12	2			
	125	Kviger <12	1			
	Sum dyr i gruppen:		10	275	1 - 25 dyr	2750
	Sum produksjonstillegg husdyrproduksjon					kr. 2750.

AREAL- OG KULTURLANDSKAPSTILLEGG (Sone: 5).

50 % utbetaling, - resten utbetales i juni.

Plante- gruppe	Kode	Vekst/ dyr på beite/ salg grovfor	Ant.daa/ ant. dyr/ ant.forenh.	Normert Sats areal pr. daa.	Sats- intervall	Kroner
Grovfor	210	Eng	90	90.00		
	Sum	daa. grovfor :		90,0	463	1 - 100 daa. 20835
Dyregrunnlag pr. 31.12.94 for beregning av forholdstall grovfor.						
Dyreslag	Kode	Ant.dyr				
Mjølkekyr	120	1				
Okser >12	122	4				
Kviger >12	123	1				
Okser <12	124	5				
Kviger <12	125	3				

Sum areal- og kulturlandskapstillegg kr. 20835.

Bunnfradrag kr. - 2500.
Netto produksjonstillegg kr. 21085.

Netto utbetalt kr. 21085.

kr. 21085 vil bli sendt dem direkte.

All henvendelse vedrørende produksjonstillegget skal skje til landbruksforvaltningen i kommunen der søknaden er levert.

Eventuelt klage på utbetalt produksjonstillegg skal sendes om kommunen til Fylkesmannen, landbruksavdelingen. Jfr. paragraf 11 i generell forskrift om produksjonstillegg. Klagefristen er 3 uker. Meldingsbrevet oppbevares som regnskapsbilag.

Kilder

Dokumenter

Økonomireglementet for Staten, herunder funksjonelle krav.

Søknadsskjema for produksjonstillegg, veiledningsheftet og håndbok for saksbehandlere fra de tre siste søknadsomgangene.

Stortingsproposisjon nr 1 for budsjetterminen 1996, Landbruksdepartementet.

Rapport fra effektiviseringsgruppa avgitt 17. april 1996.

Retningslinjer for styring og kommunikasjon innenfor landbruksforvaltningen, oktober 1995.

Landbruksdepartementet og Statens Kornforretning

Vi har vært i kontakt med sentrale personer i forhold til administrasjonen av disse tilskuddsordningene.

Fylkene

Vi har intervjuet landbruksdirektør og saksbehandlere i følgende fylker:

Østfold, Vestfold, Hedmark, Rogaland, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Troms (kun intervjuet fagkonsulent)

Kommunene

Vi har intervjuet jordbrukssjef og eventuelt fagkonsulenter i følgende kommuner:

Sarpsborg, det interkommunale samarbeidet mellom Askim, Hobøl og Spydeberg, Aremark, Skiptvedt, det interkommunale samarbeidet mellom Rømskog og Marker, Stokke, Larvik, Sande, Ringsaker, Grue, Tynset, Bjerkereim, Hjelmeland, Time, Oppdal, Rørø, Trondheim, Melhus, Verran, Balsfjord, Bardu, Kvæfjord og Skånland.



KPMG as
Brynsveien 12
N-0667 Oslo

Postadresse
Postboks 150 Bryn
N-0611 Oslo

Telefon +47 22 07 22 07
Telefax +47 22 72 42 82
Foretaksregisteret
NO 935 174 627

Vedlegg IV

Oslo, 31. oktober 1996

Informasjon - Kontaktpersoner

Denne rapport er utarbeidet på bakgrunn av et deloppdrag KPMG har fått av Statskonsult i forbindelse med evalueringen av en del utvalgte statlige tilskuddsordninger. KPMG har foretatt en nærmere undersøkelse av forskjellige sider ved de kontroll- og tilsynsfunksjoner som er etablert for å sikre at statlige midler blir brukt i tråd med forutsetningene for tilskuddsordningene.

Som en viktig del av vårt arbeid er eksisterende rutiner og kontrollordninger vurdert opp mot det nylig fastsatte "Økonomireglement for Staten", samt mot foreliggende forslag til "Funksjonelle krav til økonomiforvaltning i Staten".

Eventuelle spørsmål til denne rapport om:

- Tilskuddsordningene:
 - Produksjonstillegg for husdyrproduksjon
 - Areal- og kulturlandskapstillegg
 - Produksjonstillegg for dyrking av fôr i fjellet

kan rettes til følgende statsautoriserte revisorer i KPMG:

Tom Myhre (partner)
Leiv Lageraen (partner)
Øivind Karlsen (manager)