

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om Fødevareministeriets forvaltning af landbrugsstøtte

Februar
2011

revision
revision
revision

**Opfølgning i sagen om Fødevareministeriets forvaltning af landbrugsstøtte
(beretning nr. 10/2008)**

15. februar 2011

RN A201/11

I. Indledning

1. Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 30. september 2009 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om Fødevareministeriets forvaltning af landbrugsstøtte, at jeg ville følge udviklingen på en række områder. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2008, s. 128-131.

2. Fødevareministeren tilkendegav, at ministeren ville iværksætte en række initiativer på baggrund af spørgsmål, der blev behandlet i beretningen. Jeg har fulgt udviklingen på følgende områder:

Behandling af ansøgninger under enkeltbetalingsordningen

- FødevareErhvervs initiativer for at opdatere oplysninger om de støtteberettigede arealers størrelse
- FødevareErhvervs initiativer for at gøre Plantedirektoratets opmålingsmetode tilgængelig for ansøger.

Rammerne for krydsoverensstemmelseskontrollen

- Fødevareministeriets overvejelser om at udarbejde en central risikoanalyse på kommunernes område af kontrollen
- FødevareErhvervs indgåelse af aftaler med kommunerne om udførelse af kontrollen
- Fødevareministeriets tiltag for at nedbringe resurseforbruget i forbindelse med gennemførelse af kontrollen
- Fødevareministeriets koordinering med de andre ministerier om at gøre krydsoverensstemmelseskravene mere målbare.

Gennemførelse af krydsoverensstemmelseskontrollen

- Kvaliteten af kontrolmyndighedernes risikoanalyser
- FødevareErhvervs initiativer for at sikre sig oplysninger om kontrollens resultat inden for de påkrævede 2 måneder.

3. Rigsrevisionen har holdt møder med Fødevareministeriet, hvor de iværksatte initiativer blev drøftet. Fødevareministeriet har fremsendt en skriftlig redegørelse og dokumentation for de iværksatte initiativer. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået de aktiviteter, der skal medvirke til at nedbringe resurseforbruget i forbindelse med gennemførelsen af krydsoverensstemmelseskontrollen.

4. Rigsrevisionen afgav i efteråret 2010 beretning om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009 (beretning nr. 17/2009). Det fremgik heraf, at Fødevareministeriet har iværksat "Projekt Bedre Kontrol", som forventes afsluttet ultimo 2011. Projektet har til formål at styrke og kvalitetssikre den generelle kontrolindsats på de arealstøtteordninger, som FødevareErhverv administrerer, og består af initiativer fordelt på 7 indsatsområder. Beretningen om revisionen af EU-midler i Danmark i 2009 omtaler en række af disse.

De initiativer i "Projekt Bedre Kontrol", der har til formål at forbedre arealkontrollen og kryds-overensstemmelseskontrollen, er bl.a. iværksat af Fødevareministeriet som opfølgning på Rigsrevisionens beretning om Fødevareministeriets forvaltning af landbrugsstøtte og bliver derfor behandlet i dette notat.

II. Behandling af ansøgninger under enkeltbetalingsordningen

FødevareErhvervs initiativer for at opdatere oplysninger om de støtteberettigede arealers størrelse

5. Det fremgik af beretningen, at FødevareErhverv ikke i alle tilfælde havde opdaterede oplysninger om størrelsen af de arealer, der søges støtte til. Det skyldes bl.a., at ansøger ikke altid indsender oplysninger om ændringer i arealerne. Rigsrevisionen anbefalede i beretningen fx at gøre brug af hyppigere fysisk opmåling eller satellitfotos, som ville kunne tilvejebringe opdaterede oplysninger om de arealer, der søges støtte til.

6. Fødevareministeriet har efterfølgende som led i "Projekt Bedre Kontrol" iværksat en ajourføring af alle markblokke på grundlag af ansøgers anmodninger om ændringer og FødevareErhvervs gennemgang af markblokkene. I 2007 og 2008 blev der opdateret oplysninger i ca. 6.500 markblokke pr. år, mens der i 2009 blev opdateret ca. 98.000 og i 2010 ca. 115.000. Ved udgangen af 2010 havde FødevareErhverv dermed opdateret over $\frac{2}{3}$ af de ca. 300.000 markblokke i Danmark. De resterende markblokke vil blive opdateret i løbet af 2011. Som led i projektet planlægger FødevareErhverv fremover en løbende opdatering af markblokregistret.

Desuden vil Fødevareministeriet fra 2012 hjemtage teleopmålingskontrollen fra Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet ved Aarhus Universitet. Ministeriet forventer, at det vil give en række forbedringer af kontrollen i form af bedre styring og planlægning af telekontrollen og en styrkelse af telekontrolmetodens faglige kvalitet.

7. Jeg finder det tilfredsstillende, at Fødevareministeriet er i gang med at opdatere de eksisterende oplysninger om arealernes størrelse og efter 2011 planlægger løbende opdatering af markblokregistret.

FødevareErhvervs initiativer for at gøre Plantedirektoratets opmålingsmetode tilgængelig for ansøger

8. Det fremgik af beretningen, at Plantedirektoratet udførte kontrol af, om ansøgers oplysninger om arealernes størrelse var korrekte, men at Plantedirektoratets opmålingsmetode ikke var tilgængelig for ansøger. Fødevareministeriet oplyste i beretningen, at ministeriet overvejede at gøre opmålingsmetoden tilgængelig for ansøger.

9. Fødevareministeriet har siden 2009 gjort oplysningerne om opmålingsmetoden tilgængelig via Plantedirektoratets hjemmeside. Det betyder, at ansøger nu (eventuelt med hjælp fra en landmåler) kan sikre sig, at ansøgningen er baseret på en korrekt opmålingsmetode.

10. Jeg finder det tilfredsstillende, at Fødevareministeriet har gjort opmålingsmetoden tilgængelig for ansøger.

III. Rammerne for krydsoverensstemmelseskontrollen

Fødevareministeriets overvejelser om at udarbejde en central risikoanalyse på kommunernes område af kontrollen og Fødevareministeriets tiltag for at nedbringe resurseforbruget i forbindelse med gennemførelse af kontrollen

11. Statsrevisorerne fandt det ikke helt tilfredsstillende, at Fødevareministeriet havde valgt en kontrolmodel, der var unødigt resursekrævende og indebar risiko for at øge kontrolbyrden hos støttemodtager, idet kontrolmyndighederne udfører flere kontroller, end EU kræver. Statsrevisorerne fandt, at Fødevareministeriet burde genoverveje den valgte kontrolmodel. Det fremgik af beretningen, at den valgte kontrolmodel betød, at der i Danmark udføres mere end 4 gange så mange krydsoverensstemmelseskontroller, som EU kræver. Kontrollerne indgår også som national kontrol. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at en krydsoverensstemmelseskontrol medførte mere arbejde for de involverede myndigheder sammenlignet med en almindelig national kontrol, bl.a. fordi omfanget af kontrollen er større, og resultaterne skal opgøres ved karakterer, som indberettes til FødevareErhverv i et særligt format.

12. Fødevareministeren oplyste allerede i ministerredegørelsen, at den decentrale kontrolmodel havde fundet anvendelse, fordi det i henhold til den nationale ressortfordeling er forskellige myndigheder, som har ansvaret for administrationen og kontrollen af forskellige krydsoverensstemmelseskrav. Ministeren fandt endvidere, at beretningens kritik mere var rettet mod kvaliteten af de udførte risikoanalyser og antallet af kontroller end selve kontrolmodellen. Ministeriet havde derfor igangsat en række initiativer for at nedbringe resurseforbruget inden for den valgte kontrolmodel.

13. Fra og med 2010 har FødevareErhverv udarbejdet en fælles risikoanalyse for miljøkravene, som kontrolleres af kommunerne, og foretaget central udtagning af kontroller. Det har betydet, at antallet af kommunale krydsoverensstemmelseskontroller inden for enkeltbetalingsordningen er faldet fra 812 i 2009 til 547 i 2010.

Fødevareministeriet undersøger desuden som led i "Projekt Bedre Kontrol" muligheden for, at FødevareErhverv centralt udvælger de landmænd, der skal kontrolleres for krydsoverensstemmelseskravene. På nuværende tidspunkt udvælger alle kontrolmyndigheder – på nær kommunerne – selv 1 % af deres ansøgerpopulation til kontrol. Da der imidlertid er overlap mellem kontrolmyndighedernes populationer, medfører dette, at der samlet set gennemføres et væsentligt højere antal kontroller, end EU kræver. En central udvælgelse ville betyde en reduktion på ca. 1.500 kontroller årligt, da man i Danmark så kun skulle kontrollere 1 % af det samlede antal ansøgere, som EU kræver.

Fødevareministeriet oplyser, at hvis central udvælgelse skal medføre en resursebesparelse, skal kontrolmyndighederne kunne anvende de centralt udvalgte krydsoverensstemmelseskontroller som nationale kontroller. I modsat fald vil kontrolmyndighederne skulle gennemføre et øget antal nationale kontroller. En arbejdsgruppe med deltagelse af FødevareErhverv og kontrolmyndighederne vil i løbet af 1. halvår 2011 analysere mulighederne nærmere, så en eventuel central udvælgelse vil kunne finde sted fra 2012.

14. Jeg er opmærksom på, at ministeren i sin redegørelse anførte, at beretningens kritik mere var rettet mod kvaliteten af de udførte risikoanalyser og antallet af kontroller end selve kontrolmodellen. Mine bemærkninger angik kontrolmodellen, da grundlaget for bemærkningerne var det forhold, at modellen medførte et unødigt stort resurseforbrug. Jeg konstaterer, at Fødevareministeriet har iværksat en række initiativer, der inden for modellen skal nedbringe resurseforbruget. Dette finder jeg tilfredsstillende. Jeg finder det endvidere tilfredsstillende, at Fødevareministeriet har reduceret antallet af gennemførte krydsoverensstemmelseskontroller ved at udarbejde en central risikoanalyse på kommunernes område, og at ministeriet som led i "Projekt Bedre Kontrol" undersøger mulighederne for at nedbringe resurseforbruget yderligere. Jeg vil som led i den årlige beretning om revisionen af EU-midler i Danmark fortsat følge initiativerne til at nedbringe resurseforbruget inden for den nuværende kontrolmodel.

Fødevarerhvervs indgåelse af aftaler med kommunerne om udførelse af kontrollen

15. Det fremgik af beretningen, at Fødevarerhverv i 2007 indgik aftaler med de myndigheder, der udførte kontrollen. Fødevarerhverv havde dog ikke indgået aftaler med kommunerne, som udfører kontrollen af 18 af de 118 krydsoverensstemmelseskrav.

16. Fødevarerhverv vurderer på baggrund af en dialog med KL, at det ikke er muligt at indgå en forpligtende samarbejdsaftale på det kommunale område, da det vil kræve, at der skal indgås individuelle aftaler med alle kommuner. I stedet vil det som led i "Projekt Bedre Kontrol" blive undersøgt, i hvilket omfang det er muligt at øge incitamentet hos kontrolmyndighederne til at indberette alle relevante kontroller til Fødevarerhverv og til at levere kontrolmateriale af tilstrækkelig god kvalitet.

Fødevarerhverv oplyser, at vejledningsindsatsen over for kommunerne er styrket, da der nu afholdes 4 årlige instruktionsmøder mod tidligere 2. Det har betydet, at antallet af deltagende kommunale kontrollører er steget fra 77 i 2008 til 160 i 2010.

Fødevarerhverv har desuden for at forbedre kvaliteten af kommunernes kontrolrapporteringer udarbejdet en standardkontrolrapport, som har været i brug siden 2008, og som alle kommuner skal benytte fra 2010. Derudover arbejder Fødevarerhverv med benchmarking mellem kommuner for at højne både kvalitet og rettidighed med hensyn til kontrolrapporteringer.

17. Fødevarerhvervs kvalitetssikring af 1 % af kontrolmyndighedernes indrapporteringer viser en positiv udvikling i kvaliteten af den kommunalt udførte kontrol. I 2006 var alle undersøgte kontrolrapporter fra kommunerne fejlbehæftede mod 65 % i 2007 og 33 % i 2008. Fødevarerhverv oplyser, at opgørelsesmetoden er ændret i 2009, men på et sammenligneligt grundlag er antallet af fejl i kommunernes kontrolrapporter i 2009 lavere end i 2008. Tallene for 2010 foreligger først medio 2011.

18. Jeg konstaterer, at Fødevarerministeriet har vurderet, at det ikke er muligt at indgå en forpligtende aftale på det kommunale område. Jeg finder det tilfredsstillende, at Fødevarerministeriet i stedet forsøger at øge kvaliteten af den kommunale kontrol gennem øget vejledning og incitamentsforanstaltninger.

Fødevarerministeriets koordinering med de andre ministerier om at gøre krydsoverensstemmelseskravene mere målbare

19. Statsrevisorerne fandt det ikke helt tilfredsstillende i deres bemærkninger til beretningen, at vurderingerne af, om krydsoverensstemmelseskravene var opfyldt, i for høj grad byggede på skøn. Det fremgik af beretningen, at omkring halvdelen af kravene imidlertid vedrørte lovgivning under andre ministeriers ressortområder, og at Fødevarerministeriet derfor havde rettet henvendelse til disse ministerier med henblik på at gøre kravene mere målbare.

20. Fødevarerministeriet bad i september 2010 Fødearestyrelsen om at formulere mere entydige og målbare krydsoverensstemmelseskrav inden for sundheds- og dyrevelfærdsområdet. Fødearestyrelsen svarede, at styrelsen ikke i væsentligt omfang kunne imødekomme ønsket, da kravene er taget fra EU-forordninger og national lovgivning og for begge områders vedkommende er baseret på skøn. En konkretisering af krydsoverensstemmelseskravene ville derfor betyde en forskel på ordlyden af de enkelte krydsoverensstemmelseskrav og den lov, som kravene udspringer af. Dermed ville en konkretisering ifølge Fødearestyrelsen stride imod princippet om ikke at sætte skøn over regel.

For enkelte krav ville Fødearestyrelsen dog se nærmere på, om kravene eventuelt kan konkretiseres ved øget eksemplificering og angivelse af målepunkter, som den enkelte kontrollør kan støtte sin vurdering op ad.

På denne baggrund er det Fødevareministeriets opfattelse, at det er vanskeligt at nå videre vedrørende en konkretisering af krydsoverensstemmelseskravene inden for de nuværende rammer.

Fødevareministeriet oplyser, at ministeriet imidlertid er enig i, at en række af krydsoverensstemmelseskravene kunne gøres mere målbare. Ministeren har derfor på EU-niveau arbejdet for at forenkle EU's regler, som de danske krydsoverensstemmelseskrav udspringer af. Danmark har sammen med 12 andre medlemslande fremlagt 39 forenklingsforslag om den fælles landsbrugspolitik, og 2 af disse omfatter netop en konkretisering af krydsoverensstemmelseskravene. Europa-Kommissionen har svaret ved at imødekomme nogle af de fremsatte ønsker og ved at udarbejde arbejdsplaner på 2 af områderne. Europa-Kommissionen har i en meddelelse fra november 2010 om den fremtidige landbrugspolitik anført, at der er behov for forenkling af reglerne om krydsoverensstemmelse. Jeg vil som led i den årlige beretning om revisionen af EU-midler i Danmark fortsat følge initiativerne til at gøre krydsoverensstemmelseskravene mere målbare.

21. Jeg konstaterer, at Fødevareministeriet ikke på nationalt plan finder det muligt i væsentlig grad at gøre krydsoverensstemmelseskravene mere målbare. Jeg finder det tilfredsstillende, at fødevareministeren på EU-niveau arbejder på, at krydsoverensstemmelseskravene gøres mere målbare.

IV. Gennemførelse af krydsoverensstemmelseskontrollen

Kvaliteten af kontrolmyndighedernes risikoanalyser

22. Statsrevisorerne kritiserede, at krydsoverensstemmelseskontrollen indtil 2007 blev gennemført på baggrund af mangelfulde og for sent udarbejdede risikoanalyser, at risikoanalyserne fortsat var mangelfulde, og at der stadig var mangler ved dokumentation, indberetning og kvalitetssikring af den udførte kontrol.

23. Kommunerne udfører som tidligere nævnt ikke længere risikoanalyser, hvilket betyder, at der nu kun udarbejdes 7 risikoanalyser om året mod før ca. 100. Rigsrevisionen har gennemgået FødevareErhvervs kvalitetssikring af kontrolmyndighedernes risikoanalyser for 2009 og 2010 og konstaterer, at kvaliteten af risikoanalyserne er blevet forbedret på analysedelen og i forhold til udvælgelseskriterierne. De fleste risikoanalyser er udarbejdet rettidigt, men der er dog stadig enkelte, der udarbejdes for sent, hvilket kan vanskeliggøre, at udvælgelsen af landmænd til kontrol kan finde sted med udgangspunkt i risikoanalysen.

24. Jeg finder det tilfredsstillende, at FødevareErhverv har sikret en højere kvalitet af kontrolmyndighedernes risikoanalyser.

FødevareErhvervs initiativer for at sikre sig oplysninger om kontrollens resultat inden for de påkrævede 2 måneder

25. Det fremgik af beretningen, at FødevareErhverv ikke inden for de påkrævede 2 måneder havde sikret sig oplysninger om resultaterne af kontrolmyndighedernes kontrol.

26. Fødevareministeriet har oplyst, at efter iværksættelsen af "Projekt Bedre Kontrol" er den gennemsnitlige tid fra kontrollens gennemførelse, til FødevareErhverv har modtaget kontrolresultaterne, faldet fra 130 dage i 2008 til 87 dage i 2009. Det endelige tal for 2010 foreligger først medio 2011.

27. Jeg finder det tilfredsstillende, at FødevareErhverv har taget initiativer til at sikre, at oplysninger om kontrollens resultater nu indsendes væsentligt hurtigere end tidligere. Jeg kan dog konstatere, at indberetningerne stadig ikke i gennemsnit overholder Europa-Kommisionens 2-måneders-krav. Jeg finder det vigtigt, at FødevareErhverv fortsat arbejder med at sikre sig oplysninger om kontrollens resultat, hurtigere end det sker på nuværende tidspunkt.

V. Sammenfatning

28. Jeg finder det tilfredsstillende, at Fødevareministeriet som led i "Projekt Bedre Kontrol" har iværksat en række initiativer, der har til formål at styrke og kvalitetssikre arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen og dermed forbedre Fødevareministeriets forvaltning af landbrugsstøtten.

Jeg vil som led i den årlige beretning om revisionen af EU-midler i Danmark fortsat følge initiativerne til forbedring af arealkontrollen og krydsoverensstemmelseskontrollen.

Jeg betragter hermed sagen om Fødevareministeriets forvaltning af landbrugsstøtte som afsluttet.

Henrik Otbo