



Sluttrapport fra kontroll av forvaltningen av utvalgte tilskuddsordninger i landbruket – 2016

Kontrollert enhet	Søgne kommune	Kontrollpersoner fra Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder	Hans Bach-Evensen, Anne Kari Birkeland og Solfrid Mygland	
		Kontrolldato	22.09.2016	
Kontrollomfang	Produksjonstilskudd i jordbruket 2015–2016	Dato for sluttrapport	18.11.2016	
Deltakere fra kommunen				
Navn		Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Steinar Sunde		X	X	X
Berit Wigemyr		X	X	X
Glenn Austegard	Enhetsleder	X		X

Rapportens innhold

Rapporten er utarbeidet etter gjennomført forvaltningskontroll i Søgne kommune innen produksjonstilskudd i jordbruket. Den beskriver eventuelle avvik og merknader som ble avdekket innen de kontrollerte områdene.

- **Avvik** er mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov, forskrift og/eller rundskriv.
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav, men der Fylkesmannen finner grunn til å påpeke behov for forbedring.

Bakgrunn for kontrollen

Fylkesmannen har det regionale ansvar for å sikre at statlige midler brukes og forvaltes i samsvar med forutsetningene. Forvaltningskontrollen har hjemmelsgrunnlag i Økonomireglementet i staten (§ 15), og bakgrunn i fullmaktsbrev fra Landbruksdirektoratet for 2016 og i Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket. Ved å avdekke eventuelle avvik og brudd på regelverk og rutiner vil dette kunne hjelpe kommunen fram mot en sikrere, bedre og mer effektiv forvaltning av produksjonstilskuddsordningen.

Gjennomføring og omfang

Kontrollen ble gjennomført etter fastlagt plan som opplyst i varselbrevet om kontrollen. Kontrollen omfattet kommunenes forvaltning av produksjonstilskuddsordningen (PT) i forhold til regelverk og retningslinjer. Dette gjaldt bl.a. kommunens mottak og behandling av søknader, kontroll og godkjenning av arealer, gjennomføring av stikkprøvekontroller, kontroll av grunnvilkår og fattig av vedtak. I tillegg var Fylkesmannen som observatør med på en stedlig kontroll.

Oppsummering av funn og faktiske forhold

Søgne har ca. 40 foretak som søker produksjonstilskudd og får utbetalt i overkant av 4,6 millioner kroner årlig over denne ordningen.

Vi har et hovedinntrykk av at forvaltningen av produksjonstilskuddene gjennom 2015 og 2016 har bedret seg ved at det aktiv er tatt tak i rutiner for saksbehandling. Det er flere eksempler som underbygger at kommunen underveis har endret saksbehandlingen i tråd med rundskriv og retningslinjer. I tillegg kan kommunen i det vesentligste svare for rutiner og dokumentere de krav som følger av saksbehandlingsrundskriv. Det er en styrke at kommunen har involvert 2 personer på dette arbeidet.

Vi har konkludert med å gi kommunen 1 avvik som må rettes opp for å dekke kravene i rundskrivet eller annet regelverk. Vi har også gitt noen merknader som kommunen bør se i sammenheng med hvordan kommunens praksis harmonerer med retningslinjene gitt i rundskriv, samtidig som de bør anses som forbedringspunkter.

Funn 1: Sporbarhet - Søknader som sendes elektronisk, registreres ikke i kommunens arkivsystem.

Avvik: WESPA tilfredsstillende ikke kravene til offentlig arkivsystem. Kommunen må derfor sørge for et tilfredsstillende system for journalføring og arkivering som oppfyller kravene i arkivloven, og i forskrift om offentlige arkiv.

Faktiske forhold: Kommunen registrerer ikke de elektroniske søknadene i Ephorte, kun søknader som kommer på papir.

Krav/føringer:

- Landbruksdirektoratet Rundskriv 2016-22 pkt.5.1.1 Journalføring og arkivering
Vi minner om at WESPA ikke tilfredsstillende kravene til offentlig arkivsystem. Kommunene må derfor sørge for et tilfredsstillende system for journalføring og arkivering som oppfyller kravene i arkivloven og forskrift om offentlige arkiv. I tidligere saksbehandlingsrundskriv er det gjengitt en anbefaling fra Riksarkivet angående arkivering av søknader om produksjonstilskudd og avløsertilskudd ved ferie og fritid. Se rundskriv 2007/28, kapittel 4.14.

- Økonomireglementet § 14 har bestemmelser om at kommunene skal ha systemer og rutiner som sikrer kontroll med midlene:

§ 14 Intern kontroll

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at:

- a) beløpsmessige rammer ikke overskrides, og at forutsatte inntekter kommer inn*
- b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning*
- c) ressursbruken er effektiv*
- d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig*
- e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte*

f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

- Bestemmelser om økonomistyring i staten

6.3.8.1 Internkontroll hos tilskuddsforvalter

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd, skal tilskuddsforvalter ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. pkt. 2.4 om internkontroll.

Tiltakene skal bidra til å sikre korrekt

- registrering av faste data
- søknadsbehandling, herunder dokumentasjon av beregningsresultater
- registrering av gitte tilsagn om tilskudd
- utbetaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid
- registrering i regnskapet
- behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottaker

Fylkesmannens vurdering: Fylkesmannen fører ikke kontroll eller tilsyn med kommunenes arkiv. Funnet er likevel relevant i forhold til saksbehandlingsrundskrivet, og må også forventes som en del av internkontrollen hos tilskuddsforvalter jf. Reglement for økonomistyring i staten § 14 og Bestemmelser om økonomistyring i Staten 6.3.8.1 Internkontroll hos tilskuddsforvalter. Manglende journalføring må betraktes som et avvik som må rettes opp.

Funn 2: Sporbarhet - Rettinger av søknadsopplysninger er i 2015 ikke alltid dokumentert i WESPA.

Merknad: Ved siste søknadsomgang er alle rettinger dokumentert i WESPA. Vi gjør i denne forbindelse oppmerksom på viktigheten av at dette videreføres i fremtidig rutine, da dette har stor betydning for sporbarhet og rolledeling mellom kommune og søker.

Faktiske forhold: Av søknadsomgangen for august 2015 er det flere rettinger på søknadene som ikke kan spores ved kommentarer i WESPA. Noen rettinger er kommentert, mens andre ikke kan spores. For søknadsomgangen i januar 2016 er det imidlertid tydelig at alle rettinger blir dokumentert i WESPA.

Krav/føringer:

- Landbruksdirektoratet Rundskriv 2016-22 pkt. 5.1.8.

Kommunen skal alltid bruke kommentarfeltet i WESPA til å forklare hvorfor rettinger er gjort.

Fylkesmannens vurdering: Vi konstaterer at sporbarheten i enkelte saker fra 2015 er dårlig. Kommunen påtar seg ved disse tilfellene en risiko som er helt unødvendig. Imidlertid er det tydelig at praksisen er endret fra søknadsomgangene i 2016. Fylkesmannen vil kun understreke rutinen for rettinger av søknadsopplysninger. Det er viktig at ikke bare rettinger blir rene henvisninger til dato og kommunikasjonsmedium (telefon, e-post, SMS etc.), men at det fremkommer *hvorfor* rettinger er gjort.

Funn 3: Kontroll - Kommunen kan forbedre kontrollen av søknader om økologisk produksjon mot Debio.

Merknad: Kommunen bør forbedre rutinen om kontroll av økologiske produksjoner etter rundskrivet.

Faktiske forhold: Kommunen har søkere til økologisk produksjon. Disse blir i dag sjekket delvis mot Debio. Kommunen uttaler selv at saksbehandlingen kan bli bedre på disse søknadene.

Krav/føringer:

- Landbruksdirektoratet Rundskriv 2016-22 pkt. 14

Den maskinelle kontrollen kontrollerer om organisasjonsnummeret til foretak som søker om tilskudd til økologisk produksjon er tilknyttet Debios kontrollordning. Det gjennomføres ikke maskinell kontroll av hvilke produksjoner som er i karens eller økologisk. Denne kontrollen må kommunen utføre manuelt.

- Landbruksdirektoratet Rundskriv 2016-22 pkt. 14.2

Dersom søknaden er på vegne av flere foretak i driftsfellesskap, må du kontrollere alle foretakene. Se kapittel 5.1.7 i dette rundskrivet og 7 i gjeldende kommentarrundskriv. Du kan søke på hvert enkelt foretak sitt organisasjonsnummer, eller velge fylke og/ eller kommune. Foretak som har hatt inspeksjon av Debio ett år, vil ha et sertifikat som er gyldig til 31.12 året etter. I vedlegget til sertifikatet finner du godkjenningsstatus på husdyrproduksjoner og vekster fordelt på antall daa.

Sjekk om dyreholdet har økologisk status. Dyretallet Debio har registrert vil i de fleste tilfeller gjelde et annet tidspunkt enn gjeldende søknad om produksjonstilskudd, og er ikke egnet som kontrollgrunnlag. Kommunen har et selvstendig ansvar for å godkjenne antall dyr det kan gis tilskudd for, og at vilkår for øvrig, herunder vanlig jordbruksproduksjon, er oppfylt.

Kontakt søker dersom søknaden om produksjonstilskudd ikke stemmer med det Debio har godkjent. Ta også kontakt med søker om det er vanskelig å finne nødvendig informasjon for å kontrollere søknaden om tilskudd til økologisk landbruk på hjemmesidene til Debio.

Fylkesmannens vurdering: Selv om kommunen er klar over og utfører utvidet saksbehandling av økologiske søknader, kan saksbehandlingen forbedres på dette punktet. Dette gjelder noen systematiske justeringer i forhold til avsjekk mot Debio. Vi henviser til rundskrivets føringer for en slik saksbehandlingsrutine.

Funn 4: Kontroll - Driftsfellesskap er ikke med i den generelle risikovurderingen

Merknad: Vurdering av driftsfellesskap bør være en løpende del av den generelle risikovurderingen. Dette er også prioritert område fra Landbruksdirektoratet.

Faktiske forhold: Det kommer ikke frem om kommunen har ikke vurdert noen foretak eller andre faktorer i kommunen mot risiko for at noen foretak driver i driftsfellesskap.

Krav/føringer

- Landbruksdirektoratet Rundskriv 2016-22 6.2.1

Prioriterte risikoområder ved stedlig kontroll

Landbruksdirektoratet ber kommunen prioritere kontroll av foretak der det er risiko for at foretakene samarbeider og søker om tilskudd til samme produksjon, og som ikke har oppgitt at de er i driftsfelleskap den aktuelle søknadsomgangen. All husdyrproduksjon regnes som samme type produksjon.

Fylkesmannens vurdering: Søgne har gjort en risikovurdering for 2016. Denne er også dokumentert. Kommunen må ha et bevisst forhold til særlige risikoområder, herunder driftsfelleskap. Dette har vært et gjennomgående tema over flere år, og kommunen må gjøre en løpende vurdering av de faktorer som kan spille inn her. Vi oppfatter at det ikke er gjort noen løpende vurdering av mulige driftsfelleskap.

Funn 5: Stedlig kontroll - Arealtilstanden kontrolleres ikke fullt ut på stedlig kontroll

Merknad: Kommunen kan forbedre den stedlige kontrollen ved å systematisk kontrollere at arealet drives aktivt.

Faktiske forhold: Fylkesmannen var med på en stedlig kontroll. Der ble ikke alt areal kontrollert, men deler av arealet som lå nærmest driftssenteret. Gjennom intervjuet er det også klart for oss at kommunen ikke har som praksis å alltid kontrollere alt areal.

Krav/føringer:

- Landbruksdirektoratet Rundskriv 2016-22 6.6.2

Kontroll av areal

Det kan bare gis tilskudd til areal som søker disponerer og driver aktivt, jf. forskrift om produksjonstilskudd § 4.

Kommuner som har fått gårdskart med arealopplysninger bør bruke disse ved kontroll.

Dersom det ikke er avdekket feil i gårdskartene, skal kontrollskjemaene fylles ut i samsvar med arealopplysningene på gårdskartene. Mangler pålitelig arealoppgave må arealet kontrollmåles i terreng. Areal skal beregnes i horisontalplanet (kartplanet).

Ved kontroll må kommunen kontrollere at innmarksarealer faktisk drives aktivt og at arealenes tilstand ved kontroll er i samsvar med de opplysningene som er gitt i søknaden.

Dersom det er søkt om produksjonstilskudd for en åkerkultur som er høstet før kontrollen er foretatt, skal det kreves dokumentasjon av f. eks. såmengder, avling og omsetning.

Fylkesmannens vurdering: Fylkesmannen ser at kommunens stedlige kontroll innbefatter areal til søker, men at det ikke er tydelig rutine at alt areal kontrolleres. Rundskrivet er tydelig på at innmarksareal må kontrolleres bl.a. for å sikre at søknadsopplysninger er i tråd med § 4 i forskriften. I dette ligger at kommunen må ha et grunnlag å godkjenne alt areal på. Stedlig kontroll skal være med å sikre korrekt tildeling og utbetaling av tilskudd. Dersom arealer som ligger langt unna (eksempelvis leieareal) eller arealer av ulik karakter (eksempelvis små innmarksbeiter langt unna driftssenteret) blir utelatt, kan det føre til systematiske feil i vurderingen av arealtilstand og arealdisponering. Dersom ikke alle arealer kontrolleres, vil det være en viss sannsynlighet for at arealer urettmessig blir med i

grunnlaget for tilskudd. Sannsynligheten øker dersom noen typer arealforhold blir systematisk utelatt.

Funn 6: Stedlig kontroll - Dyr som står inne på kontrolldato, men som har vært på beite, må kontrolleres.

Merknad: Kommunen må kontrollere opplysningene om alle dyr på beite, enten ved telling eller ved at foretaket dokumenterer eller sannsynliggjør at dyrene er gått på beite.

Faktiske forhold: Fylkesmannen var med på en stedlig kontroll. Det var kun dyr på som var på beite på kontrolltidspunktet som ble kontrollert. Søker hadde søkt om flere dyr på beite enn dette uten at dette ble kontrollert nærmere.

Krav/føringer

- Landbruksdirektoratet rundskriv 2016-22 6.6.6

Kontroll av dyr på beite

Foretak som søker om tilskudd til dyr på beite, må kunne sannsynliggjøre at dyrene har vært på beite den tiden som kreves. Beiteregistreringer som blir gjort i skjemaer for bruk til husdyrkontrollen eller KSL er tilstrekkelig dokumentasjon. Det bør framgå antall dyr per dyreslag på beite, beiting på innmark eller utmark og hvor mange uker dyra har vært på beite.

I tillegg til skriftlig dokumentasjon bør dyr på beite i innmark, i den grad det er praktisk mulig, telles. Telling skal gjennomføres dersom den skriftlige dokumentasjonen er mangelfull. Dyr på utmarksbeite telles ikke.

I jordbruksavtalen brukes formuleringen "hoveddelen av det daglige grovfôrintaket til dyret skjer ved beiting av utmark eller innmark med tilfredsstillende beitemuligheter". Dette betyr at mer enn halvparten av fôret må komme fra beite. Resten kan være tilkjørt gras eller innhøstet grovfôr. Kommunen bør også vurdere om beitearealene tilfredsstillende jordbruksavtalens krav til tilfredsstillende beitemuligheter for det antall dyr som er oppgitt i søknaden om produksjonstilskudd. Praksisen med at melkekyr går på beite om dagen og holdes inne om natta, er ikke i strid med intensjonen for tilskudd til dyr på beite.

Fylkesmannens vurdering: Fylkesmannen ser at kommunens stedlige kontroll innbefatter å fysisk kontrollere dyr på beite, men ikke systematisk kontroll av søknadsopplysningene. Søknadsopplysningene kan inkludere dyr som er med i tilskuddsgrunnlaget, men ikke fysisk på beite på kontrolldagen. Kommunen må da benytte søkers dokumentasjon som beitelogger eller skjema for beiting som et supplement til fysisk telling og arealtilstand.