

Indstilling til beslutning om forsæt i forbindelse med uregelmæssigheder i projekter under Videncenter for Svineproduktion i perioden 2011-2013

NaturErhvervstyrelsen har 27. oktober 2015 modtaget "Notat om ikke-godkendte udgifter i VSP-undersøgelsen og hvorvidt der er tegn på forsætlige uregelmæssigheder" fra Deloitte. Der foreligger nu et beslutningsgrundlag for at træffe afgørelse omkring risikoen for forsætlige uregelmæssigheder og om suspensionen af udbetalinger i forhold til Videncenter for Svineproduktion (VSP) og Landbrug & Fødevarer (L&F).

Indstilling

Det indstilles at NaturErhvervstyrelsen afslutter undersøgelsen med en afgørelse om, at uregelmæssighederne ikke er begået med forsæt. Samtidig anmoder vi L&F om at bekræfte, at svaghederne i organisationens egenkontrol er udbedret. Det støtteberettigede beløb udbetales på udestående ansøgninger fra L&F snarest og i overensstemmelse med revideret leveranceplan.

Problem

Ved en revision frem til sommeren 2015 af 13 tilskudssager under erhvervsudviklingsordningen til VSP fra perioden 2011-2013, blev der stillet krav om tilbagebetaling af ca ¼ af det udbetalte tilskud med tillæg af sanktion af ca. samme størrelse. Tilbagebetalingskravet vedrører 1.892 ikke godkendte udgiftstransaktioner inklusiv ca. 11.000 fejlkonterede timer og medførte et samlet tilbagebetalingskrav inklusive sanktioner på 18,6 millioner kr. fordelt på 12 af de 13 sager.

Grundet sagens omfang og uregelmæssighedernes karakter, fandt vi det nødvendigt at foretage en supplerende vurdering af, om uregelmæssighederne kunne være begået forsætligt. Selvom vi ikke var stødt på umiddelbare tegn herpå under revisionen af de nye rettede projektregnskaber ved den fornyede gennemgang af de 13 udbetalte tilskudssager fra 2011-2013. Vi havde således ikke indblik i hvilke bilag som L&F/PWC af egen drift havde udtaget fra de nye regnskaber og omfanget af berørte transaktioner i sig selv giver anledning til at foranstalte en undersøgelse. Denne undersøgelse vurderer derfor både risikoen for svig i forbindelse med de konkrete uregelmæssigheder, men også hvorvidt L&F passivt har tilladt, at uregelmæssigheder forekom ved mangelfuld opsyn og instruks.

Hvis der konstateres bevidste uregelmæssigheder skal L&F udelukkes fra at søge tilskud under ordningen i 2 år ifølge EU reglerne på området¹. Videre tilskudsudbetalinger til hovedorganisationen (L&F) har derfor været suspenderet, imens undersøgelserne har stået på.

Undersøgelsen

Deloitte har den 27. oktober 2015 afleveret resultatet af deres undersøgelse, der er gennemført i overensstemmelse med den indgåede kontraktaftale. For at sikre et juridisk korrekt grundlag til at afgøre spørgsmålet om forsæt, blev både beskrivelsen af undersøgelsen og vurderingsgrundlag for konstatering af uregelmæssigheder forinden kontraktindgåelsen med Deloitte drøftet med Kammeradvokaten.

Deloitte har i overensstemmelse med det aftalte fokuseret deres undersøgelse på årsagen til de konstaterede uregelmæssigheder, særligt om der er konkrete tegn på, at de skulle være begået med forsæt. Den umiddelbare konsekvens af konstaterede uregelmæssigheder i form af sanktioner og tilbagebetalingskrav er således allerede eksekveret ved de enkelte selvstændige afgørelser i de 13 tilskudssager og L&F har tilbagebetalt de opkrævede beløb.

Deloitte konkluderer overordnet: *"at vi ikke har identificeret konkrete forsætlige uregelmæssigheder, ligesom vi ikke har identificeret tegn på forsætlige uregelmæssigheder eller at ledelsen har accepteret risikoen herfor"*

Det efterfølges dog også af følgende 2 hovedkonklusioner:

"Vi finder det imidlertid kritisabelt, at der ikke har været etableret et tilstrækkeligt kontrolmiljø, samt at lovgivning og vejledninger ikke har været fulgt i et så stort og generelt omfang, som tilfældet er.", og "Ved gennemgangen af ikke-godkendte udgifter har vi særligt fundet det kritisabelt, omfanget af fejlene taget i betragtning, at der enten ikke har været etableret eller udført overvågende kontroller, der har sikret korrekt afrapportering. Endvidere findes det kritisabelt, at der var medtaget lønudgifter, der var opgjort skønmæssigt og uden godkendelsesgrundlag, og at der ikke er sikret tilstrækkelig dokumentation herfor."

Deloitte afrapporterer nærmere i deres notat i forhold til evt. forsæt på disse to områder:

- De udgifter, som det er konstateret ikke var støtteberettigede, er analyseret med henblik på, om de skyldes forsætlige uregelmæssigheder.
- Vurderingen af forsætlige uregelmæssigheder omfatter desuden, hvorvidt Landbrug & Fødevarer, uden at tilstræbe det, generelt har accepteret risikoen for uregelmæssigheder gennem mangelfuld instruks og kontrol i forbindelse med tilsagn varetaget af Videncenter for Svineproduktion

I forhold til sidstnævnte beskriver Deloitte deres gennemgang af tilsyn og instrukser. Da NAER ikke har formuleret specifikke krav til egenkontrol i tilskudsreglerne til støtteansøgere, er det Deloitte's udgangspunkt, at i det konkrete tilfælde bør egenkontrol tage udgangspunkt i generelle tilskuds krav i støtteordningens bekendtgørelse og i bogføringsloven. Den udførte egenkontrol holdes op mod disse krav og interne retningslinjer i L&F/VSP. Deloitte har kun sparsomt modtaget skriftlige retningslinjer, der med nogenlunde sikkerhed kan antages at have været gældende for perioden 2011-2013. Deres konklusion bærer præg heraf, da

¹ Jf. artikel 30, stk. 2 forordning (EU) 65/2011.

de har svært ved at konkludere, om fejlene skyldes manglende retningslinjer eller at kontrollerne ikke har været udført korrekt efter retningslinjerne.

Deloitte havde en berettiget forventning om et relativt stærkt kontrolmiljø, givet VSP er en del af den større organisation L&F. Men erkender at der generelt over de seneste år er sket udvikling henimod mere strukturerede og formelle kontrolmiljøer. En udvikling som også L&F har gennemgået, og som er accelereret som følge af VSP sagen. L&F har således leveret dokumentation i form af aktuelle retningslinjer med reference til iso certificering m.m., men som Deloitte altså kun i begrænset omfang har kunnet anvende, da undersøgelsen går på kontrolmiljøet i perioden 2011-2013.

Projekterne har alle tidligere været underlagt revision, jf. periodens krav om at projektregnskaber skulle være revisorattesteret. Og 3 af dem har tidligere været underlagt kontrolbesøg uden det har affødt generel kritik af kontrolmiljøet eller tegn på fejl i det omfang, der nu er konstateret ved den dybdegående revision af de 13 tilskudssager. Deloitte nævner endvidere at de er enige med L&F i, at reglerne ikke på alle områder har været entydige.

Deloitte konkluderer herefter, at de ikke har identificeret, at der er overordnet tegn på accept af forsætlige uregelmæssigheder eller at ledelsen har accepteret risikoen, ifølge den dokumentation de har fået og de oplysninger, som de har modtaget.

Rapporten analyserer herefter de konkrete ikke-godkendte udgifter. Der er foretaget stikprøver, både af konkrete uregelmæssigheder Deloitte selv har konstateret og af udgifter, VSP trak ud af støtteansøgningerne, da man blev opmærksom på den store risiko for, at projektregnskaberne indeholdt ikke-støtteberettigede udgifter. Der er foretaget i alt 73 stikprøver. Uregelmæssighederne dækker bl.a. timeforbrug opgjort på baggrund af skøn (en meget kritisabel og grov tilsidesættelse af gældende regler jf. rapporten), fejlregistrering af timer, fejlkontering af udgifter, flytning af timer fra et projekt til et andet og mangelfuld/manglende dokumentation.

I begge sammenfatninger forholder Deloitte sig specifikt til kriterierne for, hvornår uregelmæssigheder skal behandles som forsætlige. Rapporten finder ikke belæg for dette.

Konklusion

L&F har, jf. side 14 og 15 i notatet selv forklaret sig om de væsentligste årsager til de ikke godkendte transaktioner. De nævner bl.a. at projekterne både tidsmæssigt og indholdsmæssigt har nære sammenfald, hvorfor der er risiko for fejlkontering både i forhold til timer og andre udgifter, og at attestationskontrollen ikke har været tilstrækkelig effektiv til at hindre disse fejl. Men nævner også de stigende krav til dokumentation fra EU's side, uklarhed om timesatsberegning, dokumentation ved kontrakter med afprøvningsværter samt en praksis med at medtage udgifter til aktiviteter i perioden, selvom de først afsluttes efter projektets afslutning. Ligesom de påpeger, at udgiftstransaktioner der er trukket ud ikke nødvendigvis er udtryk for at de ikke er afholdt i forbindelse med projektet, men for at de formelle tilskudsbetingelser ikke er til stede.

Ud fra vores erfaring fra de to revisionsundersøgelser er vi enige i, at det er de væsentligste årsager til at projektregnskaberne er blevet rettet og tilskuddet følgelig er krævet tilbagebetalt med sanktion.

Der er desuden efter vores vurdering ikke grundlag for at være uenige i Deloitte's analyser og konklusioner vedrørende forsæt. Og vi er derfor enige i, at der ikke er grundlag for at konstatere forsæt eller tegn herpå.

Men vi er samtidig enige med Deloitte i at kontrolmiljøet har været kritisabelt i VSP/L&F i 2011 – 2013. L&F har i brev af 10. september 2015 redegjort for deres forretningsgange i L&F og SEGES VSP gældende fra medio 2015 i forhold til tilskudsfinansierede projekter, ligesom VSP er blevet ISO certificeret med årlig auditering. Vi har behov for en erklæring fra L&F & SEGES om, at de har indført et kontrolmiljø som sikrer korrekte tilskudsregnskaber, jf. de svagheder der er redegjort for i Deloitte notatet.

Videre proces

Det har været planlagt, at holde et statusmøde med de involverede parter, efter Deloitte's rapport forelå. I dette tilfælde, hvor der ikke er konstateret forsæt og rapporten blev forsinket med to uger, må en hurtig afgørelse være vigtigere for alle parter. Vi foreslår ikke at holde flere statusmøder, med mindre L&F anmoder om det. Udestående ansøgninger fra L&F skal herefter behandles og udbetalinger skal gennemføres inden udgangen af 2015.

Nu hvor mangler i forhold til intern kontrol og registrering af udgifter, samt spørgsmålet om fortsæt, er afklaret, kontaktes SEGES med henblik på at få afklaret, hvilke foranstaltninger organisationen har indført for at udbedre manglerne, siden de overtog VSP.

Kommunikation og formidling

Departementet orienteres om den planlagte beslutning efter godkendelse fra Direktionen. Der forberedes et presseberedskab i forbindelse med den formelle afgørelse i sagen.