



LANDSKAPSREVISIONEN

Dokumentnamn
Granskningsrapport

Datum
17.2.2015

Nr
3/2015

Till Ålands lagting

Granskning av kontroll- och revisionsprocessen inom Ålands landsbygdsutvecklingsprogram

INNEHÅLL

1.	Sammanfattning.....	2
2.	Regelverk och styrdokument	3
3.	Allmänt.....	3
4.	Kontroller vid Ålands landskapsregering.....	4
4.1	Administrativ kontroll	5
4.2	Kontroll på plats.....	5
4.3	Efterhandskontroll	6
4.4	Kvalitetskontroll	7
4.5	Övriga kontroller	7
5.	Kontroller som utförs av Landsbygdsverket.....	8
6.	Det attesterande organets granskningar.....	9

1. Sammanfattning

Ålands landsbygdsutvecklingsprogram för programperioden 2007-2013 uppgår till ca 59 MEUR varav ca 18 MEUR finansieras med bidrag ur Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). Landskapsrevisionen har inga uppgifter i förhållande till det åländska landsbygdsutvecklingsprogrammet (LBU) såsom inom strukturfondsprogrammen (ERUF, ESF och EFF). Syftet med denna granskning är, med hänvisning till landsbygdsutvecklingsprogrammets finansiella omfattning och komplexa struktur, att utreda hur kontrollerna och revisionen inom landsbygdsutvecklingsprogrammet för landskapet Åland för perioden 2007-2013 är organiserad, samt i vilken omfattning revisioner har utförts.

Fram till år 2012, när avtalet mellan Landsbygdsverket (Mavi) och Ålands landskapsregering om överförande av skötseln av särskilda uppgifter vid Ålands landskapsregering uppdaterades, genomförde dåvarande interna revisionsbyrån granskningar av LBU-programmet. Granskningarna omfattade både projekt- och systemrevisioner. I samband med uppdateringen av avtalet överfördes revisionsfunktionen helt och hållet från landskapsregeringen till Landsbygdsverket.

Mavi har inte låtit genomföra några revisioner av LBU-programmet på Åland förutom en IT-revision år 2007. Mavi har inte närmare redogjort för orsakerna till detta. Även om kontrollerna inom LBU-programmet är omfattande i jämförelse med strukturfonderna och revisionen sålunda har en mindre framträdande roll är det förvånande att inga revisioner skett. Ålands andel av finansieringen ur EJFLU är ringa (0,84%) i förhållande till Finlands totala andel, men inom programmet uppgår vissa av de enskilda stöden till väsentliga belopp.

Granskningen har inte kunnat fastställa hur Åland som delegerat utbetalningsställe kan bli föremål för revision. Mavis interna kontrollenhet har bedömt att risken är relativt liten på Åland vilket troligen ligger till grund för bedömningen att det inte föreligger granskningsbehov. Kommissionens förordningar stipulerar regelbunden översyn av delegerade uppgifter och kontinuerlig övervakning, oavsett riskbedömning.

Mavi har uttryckt att man borde diskutera hur revisioner på Åland ska organiseras, vilket tyder på att avtalet mellan landskapsregeringen och Mavi till denna del är otydligt. Det finns ett uppenbart behov att diskutera och förtydliga revisionsuppgifternas fördelning och omfattning.

Övriga kontrollförfaranden avseende LBU-programmet, vilket inbegriper landskapsregeringens kvalitetskontroller och kontroller av stödmottagare, samt det attesterande organets granskningar, har konstaterats vara i linje med gällande riktlinjer och regelverk.

Cirka 80 % av budgeten för LBU-programmet koncentreras till arealstöden inom den s.k. axel 2. Denna granskning omfattar inte stöden inom axel 2 eftersom dessa administreras i Mavis IT-system och är underställda mer omfattande kontroller i samarbete med Statens ämbetsverk på Åland.

2. Regelverk och styrdokument

Om kontroller inom och av landsbygdsutvecklingsprogrammet för landskapet Åland 2007-2013 stadgas bland annat i följande förordningar och dokument:

- Rådets förordning (EG) nr **1698/2005** av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) ("*Landsbygdsutvecklingsförordningen*")
- Rådets förordning (EG) nr **1290/2005** av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken ("*Finansieringsförordningen*")
- Kommissionens förordning (EG) nr **885/2006** av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU ("*Akrediteringsförordningen*")
- Kommissionens förordning (EG) **65/2011** av den 27 januari 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 i fråga om kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling ("*Kontrollförordningen*")
- Landsbygdsutvecklingsprogram för landskapet Åland för perioden 2007-2013 (version 19.9.2013)
- Avtal mellan Landsbygdsverket (Mavi) och Ålands landskapsregering (ÅLR) om överförande av skötseln av särskilda uppgifter vid Ålands landskapsregering (version 21.6.2012)
- Systembeskrivning Landsbygdsutvecklingsprogram för landskapet Åland för perioden 2007-2013 (version 25.10.2011)

3. Allmänt

Ålands LBU-program uppgår till ca 59 MEUR varav 18 MEUR finansieras med bidrag ur Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). Denna andel utgör 0,84% av den totala finansieringen för Finlands del. Även om Ålands andel procentuellt sett är liten omfattar finansieringen projekt som uppgår till väsentliga belopp.

Inom Europeiska unionen verkställs jordbrukspolitiken med hjälp av de nationella systemen och Europeiska unionens styrning av den är övervaknings- och inspektionsbetonad. Eftersom EU:s sanktionssystem i form av finansieringstillrättaläggelser är mycket effektivt, blir medlemsländerna tvungna att anpassa sig till inspektionsbetoningen.¹ Av detta följer att kontrollerna och

¹ Statens revisionsverk: Resumé av effektivitetsrevisionsberättelse över granskning av stöd till jordbruket 28.6.2013

övervakningen inom Landsbygdsutvecklingsprogrammet är omfattande och förvaltningen komplex. Tonvikten på kontrollerna medför att revisionen inom LBU-programmet har en mindre framträdande roll än inom strukturfonderna där relativt många projekt granskas och revisionsresultaten rapporteras direkt till kommissionen av den granskande revisionsmyndigheten. Inom LBU-programmet är revisionen annorlunda organiserad men är trots det viktig, vilket även framgår av kommissionens förordningar.

I avtalet² mellan Landsbygdsverket och Ålands landskapsregering fastställs parternas skyldigheter och ansvar samt samarbetsformerna för skötseln av uppgifterna. Enligt avtalet sammanträder man två gånger per år för att förhandla om och diskutera ärenden som ingår i avtalets tillämpningsområde.

Fram till år 2012 när avtalet mellan Landsbygdsverket och Ålands landskapsregering uppdaterades genomförde dåvarande interna revisionsbyrån ett flertal granskningar. Bland annat gjordes granskningar av insatser åren 2007-2008 och åren 2009-2010 upphandlades revisionstjänster för samma ändamål. Vidare gjordes uppföljningsgranskningar av den IT-revision som år 2007 genomfördes av ett oberoende revisionssamfund, samt år 2011 en granskning av förvaltningen (systemgranskning). Vid uppdateringen av avtalet överfördes revisionsuppgifterna helt och hållet till Mavi.

Nuvarande kontrollsysteem är uppdelat mellan Ålands landskapsregering, Landsbygdsverket och det attesterande organet, som sedan år 2011 är revisionssamfundet BDO Oy. Internkontrollen har ålagts landskapsregeringen som delegerat utbetalningsställe och förvaltningsmyndighet liksom olika kontroller riktade mot stödmottagare. Mavi är ansvarig för övervakning av kontrollerna och revisionen i egenskap av ansvarigt utbetalningsställe inom Finlands landsbygdsutvecklingsprogram.

Det attesterande organet utses av Jord- och skogsbruksministeriet och utgör det fristående organ som handhar uppgifterna jämförbara med extern revision. Det attesterande organet överlämnar årligen en rapport till kommissionen över utbetalningsställets verksamhet. Till uppgifterna hör att *”granska utbetalningsställets räkenskaper, deras sanningsenlighet, fullständighet och exakthet med beaktande av det system för förvaltning och kontroll som inrättats”*. Kontroll av systemen för förvaltning utgör sålunda en väsentlig del av kontrollförfarandet.

4. Kontroller vid Ålands landskapsregering

Omfattningen och typen av kontroller inom de olika programaxlarna regleras främst i ”Kontrollförordningen” och gäller administrativa kontroller, kontroller på plats, efterhandskontroller och kvalitetskontroller. Alla kontroller utom

² Avtal mellan Landsbygdsverket (Mavi) och Ålands landskapsregering (ÅLR) om överförande av skötseln av särskilda uppgifter vid Ålands landskapsregering Dnr 1036/35/2012 21.6.2012

kvalitetskontrollerna är riktade mot stödmottagaren. Kvalitetskontrollerna utgör intern kontroll av kvaliteten på de utförda kontrollerna. Kontrollförfarandet inom LBU-programmet syftar till att övervaka att gemenskapens bidrag beviljas på korrekta premisser och att bidragen används på avsett sätt. Administrationen eftersträvar en tillfredsställande verifieringskedja (audit trail) samt en sund ekonomisk förvaltning för att säkerställa ett effektivt och korrekt genomförande av den verksamhet som samfinansieras av jordbruksfonden³. Landskapsregeringen uppgör årligen en kontrollplan som skickas till Mavi. I den årliga verksamhetsberättelsen redogörs för genomförda kontroller kontra planen samt resultat och slutsatser av kontrollerna.

4.1 Administrativ kontroll

De administrativa kontrollerna omfattar alla ansökningar om utbetalningar och utförs av en handläggare vid näringsavdelningens jordbruksbyrå eller allmänna byrå beroende på inom vilken axel ansökan ligger. Syftet är att kontrollera de redovisade kostnadernas stödberättigande i enlighet med programdokumenten och stödbeslutet, samt att alla nödvändiga bilagor finns med. Checklistor används vid arbetet, vilket både underlättar arbetet och ger en mera tillförlitlig och konsekvent handläggningsprocess.

4.2 Kontroll på plats

I kontrollförordningen artikel 25 stadgas om kontroll på plats:

- a) Så långt det är möjligt ska kontrollerna utföras innan slutbetalning för ett projekt har gjorts
- b) De utgifter som omfattas av kontroller på plats ska motsvara minst 4 % av de utgifter som finansieras av Jordbruksfonden och varje kalenderår betalas ut av det utbetalande organet
- c) Under hela programperioden ska de utgifter som omfattas motsvara minst 5 % av de utgifter som finansieras av Jordbruksfonden
- d) Vid urvalet av de projekt som kontrolleras ska hänsyn tas till en lämplig blandning av insatser av olika typer och omfattning, eventuella riskfaktorer som identifierats, balans mellan olika axlar och åtgärder samt slumpmässigt urval på 20-25 % av utgifterna
- e) Kontrollanterna ska inte ha varit inblandade i de administrativa kontrollerna av samma projekt

För att följa upp att kontrollerna på plats för varje kalenderår och kumulativt motsvarar minimikraven på 4 respektive 5 % av utgifterna som Jordbruksfonden finansierat gör koordinatören en Excel-sammanställning över utbetalda stöd per

³ Ur "Landsbygdsutvecklingsprogram för landskapet Åland för perioden 2007-2013" version 19.9.2013

åtgärd och axel samt andelen kontrollerade belopp. Denna sammanställning ger även en överblick av i vilken omfattning de olika åtgärderna och axlarna har blivit kontrollerade för att framöver få spridning av kontrollerna mellan olika axlar och åtgärder. Så långt det är möjligt sker kontrollerna innan slutbetalning.

Själva urvalet är inte slumpmässigt. Detta beror dels på att hänsyn måste tas till blandning av insatser av olika typer och omfattning, eventuella riskfaktorer som identifierats samt balans mellan olika axlar och åtgärder. Dels är Ålands LBU-program relativt litet i antal lämpliga insatser vid urvalstillfället varvid det inte är ändamålsenligt att göra ett slumpmässigt urval.

Kontrollen på plats utförs av en kontrollant som inte är involverad i handläggningen av stödansökan eller redovisningen. Kontrollanten går även igenom allt material i ansökan om utbetalning. På detta sätt kontrolleras stödberättigande och övriga kriterier först av handläggaren och sedan av kontrollanten.

Slutsatser:

- Urvalsmetoden är något osystematisk. Detta hänger samman med att urvalet ska ske på insatser för vilka slutbetalning inte skett och koordinatören måste följa upp vilka insatser som inkommit eller ska inkomma med redovisning och således kan ingå i populationen. Därtill måste hänsyn tas till tidigare nämnda spridning mellan axlar och åtgärder samt risk och omfattning av insatserna.
- Uppföljning av genomförda kontroller är dock systematisk och uppfyller mer än väl sitt syfte, men består av mycket manuellt arbete. IT-systemet stöder inte detta arbete fullt ut.
- Koordinatören innehar en nyckelposition i detta arbete men det finns inte back-up för denna funktion i tillräckligt hög grad.

4.3 Efterhandskontroll

Efterhandskontroller av investeringar ska varje kalenderår omfatta minst 1 % av de stödberättigande utgifterna för vilka slutbetalning från jordbruksfonden har gjorts. Syftet är att kontrollera att investeringen har gjorts i enlighet med stödansökan och stödbeslut samt att investeringen inte har finansierats från andra håll på nationell eller EU-nivå. I urvalet för varje kalenderår ingår de investeringar för vilka slutbetalning har gjorts under året.

Urvalet sker i princip manuellt för att sprida kontrollerna mellan olika axlar och åtgärder samt för att täcka investeringar som bedöms som mer riskfyllda eller som är omfattande. Slumpmässigt urval sker inte även om kontrollförordningen säger att en del av urvalet ska ske slumpmässigt.

Efterhandskontrollerna utförs av en finansieringshandläggare vid näringsavdelningens jordbruksbyrå eller allmänna byrå. En

finansieringshandläggare som berett ansökan om utbetalning kan inte utföra en kontroll i efterhand (principen om separation av funktioner). Stödhanteringsprogrammet Hyrrä kommer att tas i bruk under programperioden 2014-2020. E-tjänsten möjliggör elektronisk ansökan och administration samt även ett mer systematiskt urvalsförfarande.

Slutsatser:

- Urvalsprocessen är inte slumpmässig, vilket den till viss del borde vara enligt kontrollförordningen. Detta kan förklaras med att populationen är för liten för slumpmässigt urval efter att urval gjorts på basen av risk, omfattning och balans mellan axlar och åtgärder.
- Det kan förekomma tillfällen med begränsade personalresurser för att genomföra kontrollerna enligt principen om separation av funktioner. Vid tjänstledigheter finns det risk att finansieringshandläggaren kontrollerar ett projekt som denne själv handlagt, även om detta sker inom ramen för olika tjänster.
- Liksom vid administrationen av kontrollerna på plats innehar koordinatören en nyckelposition, vilket kan utgöra en kritisk punkt i systemet eftersom det saknas back- up i tillräckligt hög grad för denna funktion.
- Kontrollerna dokumenteras på ett tydligt sätt och är väl genomförda. Genom stickprovsgranskning av två efterhandskontrollerade investeringar bedöms att systemet och övervakningen fungerar tillfredsställande.

4.4 Kvalitetskontroll

Kvalitetskontroll av genomförda kontroller på plats och efterhandskontroller utförs av koordinatören i form av en granskning av kontrollprotokollen. Omfattningen av kvalitetskontrollerna ska enligt kontrollplanen som årligen skickas till Mavi uppgå till ungefär 50 % av kontrollprotokollen. I praktiken kvalitetsgranskas så gott som alla kontrollprotokoll.

4.5 Övriga kontroller

Finanscontrollern vid finansavdelningen har en övervakande uppgift för att tillvarata gemenskapens intressen vid användandet av fondmedlen och avger årligen en försäkran till Landsbyggsverket att Ålands landskapsregering har fullgjort sina åtaganden. Årsförsäkran skall kompletteras med ett motiveringsmemorandum. Motiveringsmemorandum består av en egenutvärdering av personal involverad i LBU-programmet och syftet är att årligen gemensamt utvärdera organisation, rutiner, IT och övervakning. Egenutvärderingen följs upp från år till år. Egenutvärderingen har sitt ursprung i krav från Mavi som tillkom i samband med uppdateringen av avtalet mellan Mavi och landskapsregeringen år 2012.

Slutsatser:

- Egenutvärdering kan ses som ett verktyg för Mavi (och berörda avdelningar vid landskapsregeringen) att utveckla och följa upp den interna kontrollen. Feedback på egenutvärderingarna har inte erhållits från Mavi. Som informationskälla och hjälpmedel vid utvecklingen av programmets administration kunde feedback ha ett visst värde.

5. Kontroller som utförs av Landsbygdsverket

Sedan år 2007 fungerar Landsbygdsverket som ett av kommissionen bemyndigat och godkänt utbetalningsställe. Utbetalningsstället kan delegera en del av sina uppgifter till andra organ. I Finland utgör närmast NTM-centralerna (närings-, trafik- och miljöcentralerna) sådana delegerade organ och på Åland utgör landskapsregeringen delegerat organ. De delegerade uppgifternas kvalitet och riktighet övervakas av Mavis interna kontrollenhet. För Ålands del sköts övervakningen av det oavhängiga revisionssamfund som Mavi kan befullmäktiga om granskningsbehov föreligger. Mavi gör bedömningen om granskningsbehovet, men det har inte framkommit hur denna bedömning sker. Uppgifterna som ankommer på det oavhängiga revisionssamfundet är att utföra granskningar i enlighet med kommissionens förordningar. Granskningarna rapporteras till utbetalningsstället (Mavi) som vidarebefordrar rapporterna till landskapsregeringen.

Mavi har inte låtit utföra någon revision på Åland under programperioden 2007-2013 med undantag av en IT-revision i början av programperioden. Mavis interna kontrollenhet har på förfrågan bekräftat detta, men har inte närmare redogjort för orsakerna. Mavi har bedömt att risken på Åland är liten, men att granskning ska organiseras på Åland. BDO Oy, det attesterande organet ska ansvara för granskningen. Mavis interna kontrollenhet har även meddelat att Åland finns med i granskningsplanen, men att Åland varken ingår i urvalet för kvalitetskontroller eller för revisioner.

Ansvaret för systemgranskningar av förvaltningen av LBU-programmet ankommer likaså på Mavi. Enligt "Ackrediteringsförordningen"⁴ ska utbetalningsstället granska att (det delegerade) organet har effektiva system. Mavis interna kontrollenhet har emellertid uppgett att frågan om systemrevisioner borde diskuteras och att dessa eventuellt är en uppgift för revisionsmyndigheten på Åland.

Slutsatser:

- Rapportering och kontroller har diskuterats vid de årliga mötena med Mavi vilket betyder att Mavi har kännedom om eventuella problem och hur dessa kommer att åtgärdas. Mavis riskbedömning baserar sig förmodligen på att de förfaranden som tillämpas och rapporteras ger tillräcklig säkerhet

⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 885/2006, bilaga 1, punkt 1 C vi)

och att systemet och kontrollerna är välfungerande. Programansvarige på Åland har begärt feedback på de årliga verksamhetsrapporterna och utgående från protokollen från de årliga mötena har Mavi ”inte haft några invändningar mot rapporterna från Ålands landskapsregering”.

- Övervakning och kvaliteten på övervakningen betonas av kommissionen. Enligt kommissionens förordning ska ”*utbetalningsstället regelbundet se över de uppgifter som delegeras*” och ”*alla nivåer av utbetalningsställets dagliga verksamhet och kontroller skall kontinuerligt övervakas*”. Oavsett riskbedömning borde således en viss övervakning ske.
- Mavis interna kontrollenhet har uppgett att man borde diskutera hur systemrevisioner och granskningar ska organiseras. Detta kan tyda på att avtalet upplevs som oklart vad gäller ansvaret för revisionen. Det föreligger skäl att se över innehållet i avtalet till denna del när detta ska förnyas. Språket kan eventuellt utgöra ett problem för genomförande av granskningar på Åland.

6. Det attesterande organets granskningar

Det attesterande organets uppgifter är att övervaka utbetalningsstället och de delegerade organen i enlighet med förordning (EG) nr 885/2006. Enligt nämnda förordning art. 5.2 skall det attesterande organet granska det berörda utbetalningsstället i enlighet med internationellt accepterade revisionsnormer. Granskningen ska omfatta såväl rutiner och interna kontrollförfaranden som transaktioner. I kommissionens riktlinjer för attesteringsgranskning (riktlinje nr 3 - Revisionsstrategi) stadgas att det attesterande organet bör utvärdera *om kontrollverksamheten övervakas i tillräcklig utsträckning* såsom föreskrivs i förordning 885/2006. Den kontinuerliga övervakningen bör ingå i utbetalningsställets normala, återkommande verksamhet. Alla nivåer av utbetalningsställets dagliga verksamhet och kontroller bör kontinuerligt övervakas för säkerställande av en tillräckligt detaljerad verifieringskedja.

År 2009 genomfördes en granskning på plats av jordbruksärenden hos landskapsregeringen. Bedömningen var *att organisation, resursanvändning, erfarenhet och utbildning är tillfredsställande*⁵. Under åren 2010-2012 samt 2014 har granskningarna skett som stickprovsgranskningar. Urvalet har gjorts av det attesterande organet genom MUS-metoden (Monetary Unit Sampling) och underlag för granskningarna har inbegärts per e-post.

Slutsatser:

- Revisionerna görs i enlighet med internationellt accepterade revisionsstandarder

⁵ Tuokko revision Ab, bilaga till rapport 16.10.2008-15.10.2009, 25.1.2010

- Det attesterande organets verksamhet i egenskap av extern revisionsfunktion för LBU-programmet på Åland har skett regelbundet och i enlighet med regelverket.

Mariehamn den 17 februari 2015



Marika Björkman
revisor