

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Fødevarerministeriets
bevillingsadministration**

**Maj 2001
RB A201/01**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	20
A. Indledning	20
B. Formål	22
C. Afgrænsning.....	23
D. Metode	24
III. Ministeriets mål, organisatoriske udvikling og koncernstyring	27
A. Ministeriets mål og organisatoriske udvikling.....	27
B. Ministeriets koncernstyring	30
IV. Departementets, direktoraternes og institutionernes økonomi og forvaltning.....	34
V. Direktoratet for FødevareErhverv.....	45
A. Svagheder ved direktoratets økonomistyring.....	45
B. Eksportrestitutioner	53
C. Departementets tilsyn og kontrol	64
VI. Fødevaredirektoratet	66
A. Fødevareministerens oplysninger til Folketinget	66
B. Fødevaredirektoratets økonomiske udvikling	72
C. Fødevaredirektoratets økonomistyring	74
D. Departementets tilsyn og kontrol	85
Bilag:	
1. Fødevareministeriets organisation	87

Beretning om Fødevareministeriets bevillingsadministration

I. Resumé

1. Beretningen omhandler Fødevareministeriets bevillingsadministration, økonomi og forvaltning.

Efter anmodning fra statsrevisorerne på deres møde i maj 2000 omfatter undersøgelsen en vurdering af departementets, direktoraternes og institutionernes økonomi, forvaltning, bevillingsstyring og kontrolopgaver, herunder en vurdering af departementets rolle og samspillet mellem departementet, direktoraterne og institutionerne samt omorganiseringen og gennemførelsen af ministeriets opgavefordelingen.

Selv om undersøgelsen har omfattet samtlige ovennævnte forhold og alle institutioner under ministeriet, omtales i beretningen alene direktorater og institutioner, hvor undersøgelsen har vist, at der har været eller kunne forudses væsentlige problemer.

Endvidere omfatter undersøgelsen fødevareministerens oplysninger til Folketinget om Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige situation.

Beretningen følger tillige op på statsrevisorernes beretning nr. 5/98 om EU-direktoratets (nu Direktoratet for FødevareErhverv) økonomistyring.

2. Undersøgelsens formål har været

- at vurdere, om departementets koncernstyring, herunder dets rolle og samspil med ministeriets direktorater og institutioner, er tilfredsstillende,
- at vurdere, om departementets, direktoraternes og institutionernes økonomi og bevillingsadministration er tilfredsstillende,
- at vurdere, om svaghederne i Direktoratet for FødevareErhvervs økonomistyring er blevet afhjulpet, og om udviklingen af sagspuklerne på eksportstøtteområdet har været tilfredsstillende,

- at undersøge, hvornår der i Fødevarerministeriet forelå en dokumenteret viden om omfanget af de økonomiske problemer i Fødevaredirektoratet, der mundede ud i bevillingsansøgninger i maj 2000,
- at undersøge, om Finansudvalget og Folketinget efter bevillingsreglerne skulle have været orienteret tidligere end sket,
- at undersøge, om Folketinget og Folketingets udvalg efterfølgende er blevet korrekt informeret af fødevareministeren om, hvornår denne fik kendskab til Fødevaredirektoratets bevillingsunderskud, og
- at vurdere, om Fødevaredirektoratets økonomistyring er tilfredsstillende.

3. Beretningen vedrører finanslovens § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Undersøgelsen omfatter perioden 1997-1999 samt den efterfølgende udvikling i ministeriets bevillingssituation frem til finansloven for 2001.

4. Undersøgelsen har omfattet ministeriets interne styring, herunder især departementets koncernstyring samt direktoraternes og institutionernes bevillinger og regnskabsresultater og en vurdering af deres økonomiske situation og mulighed for at gennemføre deres opgaver, som de forelå ultimo 2000. Der fokuseres særligt på Fødevaredirektoratets økonomistyring, mens der for Direktoratet for FødevarerErhverv foretages en supplerende undersøgelse af en række svagheder i økonomistyringen.

Ministeriets mål og organisatoriske udvikling

5. I 1994 blev Landbrugsministeriet og Fiskeriministeriet sammenlagt i Ministeriet for Landbrug og Fiskeri, samtidig blev Fiskeridirektoratet etableret, og i 1995 blev Danmarks Fiskeriundersøgelser oprettet.

Kort før årsskiftet 1996/97 blev Levnedsmiddelstyrelsen og alle sager vedrørende ernærings- og levnedsmiddel-lovgivningen overført fra Sundhedsministeriet til det nye fødevareministerium, der ændrede navn til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Levnedsmiddelstyrelsen

blev senere sammenlagt med Veterinærdirektoratet i Veterinær- og Fødevarerdirektoratet, nu Fødevarerdirektoratet.

I 1998 blev sektorforskningsinstitutionerne Statens Husdyrbrugsforsøg og Statens Planteavlfsforsøg sammenlagt i Danmarks JordbrugsForskning.

6. Med fødevarerlovens ikrafttræden pr. 1. januar 2000 etableredes en ny enstrengt struktur for Fødevarerkontrol. Den kommunale levnedsmiddelkontrol overgik sammen med den statslige veterinærkontrol og andre statslige kontrolopgaver vedrørende fødevarer til 11 fødevareregioner under Fødevarerdirektoratet.

7. Den 1. april 2000 blev EU-direktoratet og Strukturdirektoratet, der begge administrerede væsentlige EU-støttede områder, sammenlagt i Direktoratet for FødevarerErhverv.

8. Ministeriets overordnede koncernmål afspejler, at ministeriet har gennemgået en udvikling fra et erhvervsministerium til et ministerium, der også varetager forbrugernes interesser.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevarerministeriets organisatoriske udvikling har bidraget til en mere klar og rationel opgavefordeling i ministeriet.

Fødevarerministeriets organisation fremgår af bilag 1.

Ministeriets koncernstyring

9. Koncernledelsen er Fødevarerministeriets øverste administrative niveau. Fødevarerministeriets Administrative Ledelse (FAL) har ansvaret for tilrettelæggelsen af ministeriets mål- og resultatstyring.

Departementets Administrations- og Udviklingsafdeling er ansvarlig for løbende koordinering af økonomistyringen og for at sikre tværgående hensyn og principper.

Departementets fagkontorer varetager den faglige og økonomiske kontakt mellem departementet og direktoraterne.

10. Ministeriet anvender et traditionelt rammestyringssystem og har siden 1996 arbejdet med implementering af mål- og resultatstyring.

Ministeriet har på koncernniveau og i institutionerne etableret elementer af ledelsesinformation, der bl.a. har omfattet rapportering om opnåede mål og resultater i forhold til mål og resultatkrav, rammedegørelser, virksomhedsregnskaber, status på ministeriets arbejdsprogram samt en ny kvartalsrapport med økonomiske og faglige nøgletal.

Ministeriet igangsatte i 1999 projekt ”God økonomistyring i ministeriet”, der tager udgangspunkt i Rigsrevisionens vejledninger om ”God statslig økonomistyring” og ”God offentlig revisionskik” samt i Økonomistyrelsens benchmarking-undersøgelser af de statslige institutioners økonomistyring.

11. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de styringsredskaber, ministeriet har valgt at anvende, er velegnede til at understøtte bevillingsadministrationen og opfyldelsen af ministeriets koncernmål. Navnlig forekommer ministeriets projekt ”God økonomistyring i ministeriet” velegnet til udvikling af en sammenhængende økonomistyringsmodel. Institutionernes handlingsplaner for god økonomistyring varierer i ambitionsniveau og er ikke gennemført fuldt ud i alle institutioner.

Rigsrevisionen forventer, at de styringsredskaber, som er under etablering, vil styrke den centrale ledelse i løsningen af ministeriets overordnede og tværgående økonomiske spørgsmål.

Undersøgelsen viste, at ministeriet siden 1996 har taget en række initiativer med henblik på at forbedre ministeriets koncernstyring, herunder sammenhængen mellem institutionernes mål og ministeriets koncernmål.

Rigsrevisionen vurderer, at departementets koncernstyring, herunder dets rolle og samspil med ministeriets direktorater og institutioner, generelt er tilfredsstillende.

Departementets, direktoraternes og institutionernes økonomi og forvaltning

12. Undersøgelsen viste, at departementet, direktoraterne og institutionerne generelt har administreret bevillingerne i overensstemmelse med deres formål og retningslinjer for deres anvendelse, og at institutionerne, når der bortses fra Fødevarerdirektoratets gebyradministration, har overholdt bevillingsreglerne.

Rigsrevisionen finder generelt departementets, direktoraternes og institutionernes bevillingsadministration tilfredsstillende.

13. Efter en budgetundersøgelse blev der indbudgetteret besparelser på 6,4 mio. kr. på Fiskeridirektoratets bevilling i 2000. Direktoratet nedsatte medio 2000 bemanningen på fiskeriinspektorerne og på fiskerikontrolskibet Nordsoen, nedjusterede aktiviteterne og forventede i november 2000 at anvende størstedelen af direktoratets akkumulerede opsparing fra tidligere år.

14. På finanslovene for 2000 og 2001 har Direktoratet for FødevarerErhverv og Fødevaredirektoratet efter budgetundersøgelser fået øget deres bevillinger, og basisbevillingerne til ministeriets 6 forskningsinstitutioner er blevet forhøjet med i alt 40 mio. kr.

15. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende og nødvendigt, at flere af institutionerne på grund af underskud i 1999 og udsigt til faldende bevillinger mv. i de kommende år har taget initiativ til besparelser og tilpasninger.

Undersøgelsen har vist, at de presserende bevillingsmæssige problemer, en række af ministeriets institutioner stod over for i 2000 og 2001, nu i det væsentlige synes afhjulpet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fiskeridirektoratets opgavevaretagelse og målopfyldelse har måttet reduceres i mindre grad i 2000 som følge af direktoratets økonomiske situation.

Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at institutionernes økonomi generelt gav dem mulighed for en hensigtsmæssig løsning af deres opgaver og kontrolforpligtelser, som de forelå ultimo 2000.

Svagheder ved Direktoratet for FødevarerErhvervs økonomistyring

16. Det fremgår af statsrevisorernes beretning nr. 5/98 om EU-direktoratets økonomistyring, at direktoratet var præget af en række svagheder vedrørende tidsregistrering, produktivitetsudvikling og i forbindelse hermed opgørelse af sagernes kompleksitet, ledelsesinformation samt styring af medarbejderkapacitet og IT-systemer. Det fremgår endvidere, at direktoratets internt fastsatte tidsfrist for udbeta-

ling af eksportstøttesager på 4 uger blev overskredet med 2-3 måneder.

Fødevarerministeren oplyste i sine efterfølgende redegørelser til statsrevisorerne af 30. juli og 25. august 1999, jf. Endelig betænkning 1998, s. 304-308, at der var iværksat en række initiativer til afhjælpning af de påpegede svagheder, og at EU-direktoratet og Strukturdirektoratet ville blive sammenlagt i april 2000. Ministeren fandt det desuden tilfredsstillende, at direktoratet i alt væsentligt havde udbetalt korrekte støttebeløb inden for de fastsatte frister.

Rigsrevisor henviste vedrørende dette punkt i sit notat til statsrevisorerne af 8. september 1999, jf. Endelig betænkning 1998, s. 309-310, til ovennævnte overskridelse af tidsfristen.

Direktoratet for FødevarerErhverv redegjorde i perioden januar til april 2001 for status for afhjælpning af svaghederne i økonomistyringen, forløbet af den organisatoriske sammenlægning af de 2 direktorater, og sagspuklerne på eksportstøtteområdet.

17. Ifølge direktoratet forløb sammenlægningen tilfredsstillende og gav ikke anledning til væsentlige problemer. Den organisatoriske og administrative sammenlægning fandt sted henholdsvis i april 2000 og januar 2001. Der var dog fortsat ikke fastsat et tidspunkt for organisationens fysiske samling.

I marts 2001 blev der indgået en direktør- og udviklingskontrakt, og der er i udviklingskontrakten fastsat mål for etablering af tids- og produktionsregistrering, etablering af målingsnormer, -standarder og -metoder, IT-systemer, udvikling af rekrutterings- og fastholdelsespolitik, normalisering af eksportstøtteområdet mv.

18. Direktoratet har løbende iværksat en række tiltag for at forbedre økonomistyringen og er nu ved at gennemføre et nyt økonomistyringsprojekt. I forbindelse hermed er et nyt tidsregistreringssystem taget i brug i februar 2001. Manuelle registreringer fra 1. januar 2001 vil blive indtastet i systemet.

Direktoratet har fortsat ikke foretaget målinger af forskelle i sagskompleksiteten ved opgørelse af udviklingen i produktionen og produktiviteten. Direktoratet har oplyst, at registreringen af produktions- og tidsdata og en upræcis

fastlæggelse af sagsbegrebet i de enkelte kontorer ikke gjorde det muligt at henføre ressourceforbruget til produktionen på en meningsfuld måde. Ved udgangen af 2000 var der imidlertid udarbejdet arbejdsprogrammer med mål for de enkelte kontorer og gennemført en kortlægning af samtlige direktoratets produkter, og pr. 1. januar 2001 blev der indført en ny kontoplan til finansbogføring og tidsregistrering.

Rigsrevisionen forudsætter, at direktoratets opgørelser af produktion og produktivitet bygger på et ensartet sagsbegreb og sammenlignelige data, så oplysningerne, der bl.a. indgår i virksomhedsregnskabet, viser den reelle udvikling i direktoratet.

19. Rigsrevisionen har bemærket, at virksomhedsregnskabet for 1999 i forbindelse med omtalen af produktiviteten indeholder ikke-kvantificerede oplysninger om udviklingen i sagskompleksiteten på eksportstøtteområdet.

Rigsrevisionen finder, at disse oplysninger er meget summariske.

Den manglende måling af forskelle i sagernes kompleksitet har også et styringsmæssigt aspekt. Direktoratet har således peget på, at udviklingen i tunge sager og øgede krav til sagsbehandlingen var nogle af de væsentligste årsager til ophobningen af sager på eksportstøtteområdet.

20. Ledelsesinformationssystemet omfatter kvartalsvise rapporter om udviklingen i sagsbehandlingen, og der er siden juni 1999 afholdt løbende møder mellem direktoratet og departementet, hvor direktoratets økonomi, herunder udviklingen på eksportstøtteområdet, bliver drøftet. I 2000 blev der periodevist indsamlet oplysninger om lønsumsstyring, sygestatistik, opfølgning af handlingsplaner mv. Et forbedret ledelsesinformationssystem indgår som et mål i direktoratets udviklingskontrakt for 2001.

21. Direktoratets edb-projekt havde været forsinket og ført til problemer med afstemninger af bogførte og udbetalte beløb samt lange udbetalingstider, navnlig på eksportstøtteområdet. Der var desuden konstateret svagheder ved de generelle edb-kontroller.

Edb-projektet er gennemført, og de væsentligste problemer er afhjulpet, herunder også det afledte problem med

afstemninger. Der er efterfølgende udført et stort arbejde med at tilrette edb-systemerne for fejl og med at tilpasse og udbygge dem.

Der var i 2000 fortsat problemer med de generelle adgangskontroller i direktoratet, men svaghederne er efterfølgende blevet afhjulpet.

Direktoratet udarbejdede i efteråret 2000 en IT-strategi, hvoraf det fremgår, at direktoratet har 3 store udfordringer, nemlig udvikling og implementering af et administrations-system for basistilskud samt indførelse af Navision Stat og et ”datawarehouse”.

22. Det er Rigsrevisionens vurdering, at fordelene ved sammenlægningen af de 2 direktorater ikke fuldt ud kan opnås, før organisationen er fysisk samlet.

Set i lyset af de tilpasningsopgaver som sammenlægningen af de 2 direktorater har medført, finder Rigsrevisionen som helhed direktoratets indsats og initiativer hensigtsmæssige. Rigsrevisionen finder det således hensigtsmæssigt, at der i udviklingskontrakten er fastsat mål for tids- og produktionsregistrering, etablering af målingsnormer, -standarder og metoder, IT-systemer, udvikling af rekrutterings- og fastholdelsespolitik, normalisering af eksportstøtteområdet mv., men må samtidig konstatere, at disse forhold må bringes i orden, før direktoratets økonomistyring er tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder, at der fortsat udestår at blive gennemført en række tiltag, før direktoratets økonomistyring mv. kan anses for tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har således konstateret, at et sammenhængende ledelsesinformationssystem endnu ikke er færdigudviklet.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at de tidlige påpegede edb- og afstemningsproblemer er afhjulpet, men må konstatere, at direktoratets edb-systemer først nu er ved at være tilrettet for fejl og tilpasset med supplerende funktioner. Det kan desuden konstateres, at der endnu mangler udvikling og implementering af et administrations-system for basistilskud samt indførelse af et ”datawarehouse”.

Eksportrestitutioner

23. Undersøgelsen viste, at direktoratet fortsat havde store sagspukler på eksportstøtteområdet.

24. Direktoratet havde i 1997 og 1998 fastsat som mål for udbetalingstiderne for eksportstøtten, at 90 % af støtten skulle udbetales senest 4 uger efter modtagelsen af fuldstændig dokumentation, men kun godt og vel halvdelen af målet var blevet nået. I 1999 og 2000 blev der udbetalt henholdsvis 59 % og 69 % af eksportstøtten inden for tidsfristen, som da var strammet til 3 uger efter modtagelsen.

Ifølge direktoratet skyldtes den manglende målopfyldelse i årene 1997-1999 i det væsentligste øgede krav til sagsbehandlingen, herunder forbedringer af kvaliteten på grund af ændrede regler og indførte særregler fra EU og krav fra EUGFL-revisionen (Kommissionens interne revision på landbrugsområdet), samt øget ressourceforbrug til udvikling, etablering og tilretning af et eksportstøttesystem.

Ministeriet har anført, at de interne frister var ambitiøse, men Rigsrevisionen er ikke enig heri, bl.a. fordi udbetalingsfunktionen er relativ enkel.

Da direktoratet i en årrække har fungeret som ”udbetalende organ” for EU-støttemidler i Danmark, burde direktoratets ledelse efter Rigsrevisionens opfattelse være vant til at tilpasse organisationen i takt med, at nye EU-regler og EU-ordninger kommer til, mens andre falder bort.

For så vidt angår udviklingen og implementeringen af eksportstøttesystemet er Rigsrevisionen opmærksom på de særlige problemer, der knyttede sig hertil bl.a. på grund af bruddet mellem leverandøren og det daværende EU-direktorat.

Rigsrevisionen finder, at det er udtryk for manglende overblik og dårlig ledelse, at der ikke løbende blev foretaget de nødvendige tiltag for at sikre, at der ikke opstod sagspukler.

25. Direktoratet fik i foråret 1999 tilført 11,2 mio. kr. ved omdisponeringer og brug af reserver inden for ministeriets ramme. Finansudvalget gav ved Akt 236 24/6 1999 tilslutning til, at EU-direktoratet kunne afholde yderligere udgifter i 1999 og 2000 på i alt 51,2 mio. kr., hvoraf 16,6 mio. kr. vedrørte eksportstøtteområdet. Ved udarbejdelsen af aktstykket blev der udarbejdet skøn over merarbejdet som

følge af ændringer i sagsekspeditionen og tilkomsten af nye opgaver. I forbindelse med aktstykket blev det besluttet at afholde månedlige møder mellem departementschefen og direktoratets direktion.

Det blev desuden besluttet, at anmode Finansministeriet om en budgetanalyse. På baggrund af denne analyse fik EU-direktoratet forhøjet bevillingen med 47,7 mio. kr. i 2000 og 71 mio. kr. i 2001.

26. Først i december 1999 blev der iværksat en plan med mål for direktoratets udbetalinger. Planen indeholdt kun ét mål og én milepæl – som begge blev nået – og omhandlede ikke puklen af garantisager. Den næste plan blev iværksat i maj 2000 og vedrørte sager fra før marts 1999.

Denne plans første milepæl, der indebar, at den bundne garanti på 740 mio. kr. skulle være halveret den 1. september 2000, blev nået med en frigivelse på 405 mio. kr.

Antallet af uafsluttede sager fra før 1. marts 1999 blev samtidig nedbragt fra ca. 26.700 ultimo 1999 til 17.268.

Næste milepæl var 1. maj 2001, hvor alle gamle sager fra før 1. marts 1999 skulle være afsluttet, såfremt fornøden dokumentation var til stede.

Ministeriet oplyste 1. maj 2001, at denne milepæl også var blevet nået.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Først i sommeren 2000 kom planen til at omfatte samtlige sagspukler, idet der da også blev fastsat mål for afvikling af puklen af sager, der var indgået efter 1. marts 1999. Målet er her en normalisering ved udgangen af 2001. Første milepæl er 1. juli 2001, hvor sagerne fra perioden 1. marts – 1. juli 1999 skal være afviklet, under forudsætning af, at sagerne alene beror på direktoratet.

Direktoratet oplyste i januar 2001, at antallet af ikke-afsluttede sager indgået efter 1. marts 1999 stort set havde været uændret siden juni 2000, og at der henstod ca. 131.000 uafsluttede vareposter, mens antallet af ikke-udbetalte vareposter var steget.

27. Direktoratet iværksatte i 2000 en kampagne for at maksimere antallet af fejlfri ansøgninger, og pr. 1. januar 2001 blev der indført et gebyr pr. ansøgt varepost, der medførte, at meget små ansøgninger ville blive urentable. I marts 2001 oplyste departementet, at faldet i ansøgninger

foreløbig så ud til at ligge på 30-50 % i forhold til det tidligere niveau.

28. I februar 2001 blev der iværksat et handlingsprogram, der omfatter en bedre planlægning samt en midlertidig tilførsel af ressourcer. Den samlede indsats er således blevet væsentlig forstærket, så der er forventning om, at sagsbehandlingen er harmoniseret ved årets udgang.

29. Rigsrevisionen kan konstatere, at sagspuklerne, der var opstået i 1997 og 1998, fortsatte med at vokse i 1999 og 2000, selv om direktoratet i disse år fik tilført de merbevillinger, der ansøgte om.

Rigsrevisionen finder det særlig uheldigt, at handlingsplanerne, som blev udarbejdet med henblik på afvikling af sagspuklerne, kom for sent og var utilstrækkelige.

Rigsrevisionen finder det imidlertid tilfredsstillende, at handlingsplanerne blev justeret i februar 2001, at den samlede indsats herefter blev væsentligt forstærket, og at udviklingen de seneste måneder har været positiv.

Departementets tilsyn og kontrol

30. Departementet har ud over det sædvanlige tilsyn en særlig funktion som ”godkendende organ” i henhold til EU’s bestemmelser herom, der bl.a. indebærer, at departementet skal meddele Kommissionen, hvorvidt direktoratet opfylder EU-betingelserne for ”udbetalende organer”.

Departementet meddelte den 1. april 2000 en midlertidig godkendelse af direktoratet som ”udbetalende organ” frem til 16. oktober 2000. Da der fortsat var svagheder vedrørende IT-sikkerheden, meddelte departementet derfor på ny en midlertidig godkendelse som ”udbetalende organ”, der er gældende indtil 16. oktober 2001.

31. Bortset fra eksportstøtteområdet, hvor Rigsrevisionen finder, at et tættere tilsyn ville have været hensigtsmæssigt, anser Rigsrevisionen generelt departementets tilsyn og kontrol med direktoratet for tilfredsstillende.

Fødevareministerens oplysninger til Folketinget om Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige situation

32. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der først forelå en dokumenteret viden i Fødevareministeriet om omfanget af Fødevaredirektoratets økonomiske problemer, efter at en analysegruppe, nedsat af departementet, i marts 2000 havde afgivet sin rapport.

33. Det er Rigsrevisionens vurdering, at fødevareministeren har fulgt bevillingsreglerne og sædvanlig praksis ved, så snart situationen var analyseret, at orientere Finansudvalget i form af forelæggelse af aktstykker med gennemarbejdede løsningsforslag, og at ministeren således rettidigt har givet Finansudvalget de fornødne oplysninger.

34. Rigsrevisionens undersøgelse har ikke bragt nye oplysninger frem om fødevareministerens kendskab til direktoratets oparbejdede bevillingsunderskud. Rigsrevisionen har ingen grund til at antage, at den daværende fødevareminister havde større kendskab til Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige underskud og dets sammensætning, end den efterfølgende fødevareminister senere har oplyst til Folketinget og Folketingets udvalg.

Det er således Rigsrevisionens vurdering, at ministeren har meddelt Folketinget de oplysninger om Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige underskud, som ministeren har haft kendskab til.

Fødevaredirektoratets økonomiske udvikling

35. Fødevaredirektoratet havde i 1998 et underskud på driftsregnskabet på 11,6 mio. kr., der alene skyldtes anvendelsen af videreførte overskud fra tidligere år. I 1999 viste driftsregnskabet et underskud på 14,5 mio. kr., og det akkumulerede overskud til videreførsel var ultimo 1999 nedbragt til 20,7 mio. kr. Da direktoratet samtidig videreførte forpligtelser for 68,3 mio. kr., var der reelt et underskud på 47,5 mio. kr.

Efter en analyse af direktoratets finansieringsbehov, blev direktoratet tilført yderligere bevillinger på 96,3 mio. kr. i 2000 og 88,7 mio. kr. 2001 til planlagte og nye aktiviteter i forbindelse med drift af fødevareregionerne og til EU-markedsformål.

På grundlag af budgetanalyser i sommeren 2000 blev der på finansloven for 2001 tilført direktoratet yderligere midler i 2001-2004 samt midler til dækning af tidligere ubalance.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at direktoratets økonomi herefter giver direktoratet mulighed for en tilfredsstillende varetagelse af opgaverne, som de forelå ultimo 2000.

Ved vurderingen af direktoratets økonomiske udvikling skal det tages i betragtning, at etableringen af de nye fødevareregioner var en overordentlig kompliceret proces med sammenlægning og lokalisering af flere væsentlige funktioner fra statslige og kommunale institutioner.

Fødevedirektoratets økonomistyring

36. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at direktoratet ikke i 1999 foretog korrekt registrering af udgifter og indtægter på formål og aktiviteter og manglede retningslinjer for afdelingernes kontrol af aktivitets- og månedsregnskaberne og for den regnskabsmæssige rapportering til økonomiafdelingen.

37. Direktoratet udarbejdede i 1999 utilstrækkelige oversigter over forbrug, bevillinger og forventet mer-/mindreforbrug og foretog utilstrækkelig budget- og årsværkskontrol på lønområdet.

Direktionens godkendelser af ansættelser blev ikke foretaget på grundlag af et personalebudget, der viste den økonomiske virkning af ansættelserne.

Rigsrevisionen må konstatere, at ledelsesrapporteringen og dermed styringen i 1999 var mangelfuld.

38. Budgetproceduren gjorde det i 1999 ikke muligt for afdelingerne eller for de dispositionsansvarlige at sammenholde udgifterne til aktiviteterne med bevillingen. Først i 2001 har direktoratet uddelegeret økonomistyringen til de enkelte kontorer, institutter og regioner.

39. Undersøgelsen viste, at direktoratets gebyradministration ikke har været i overensstemmelse med gældende regler, og at der på grund af for lavt fastsatte gebyrer manglede en omkostningsdækning svarende til i alt 28,8 mio. kr. i 1998 og 1999.

Undersøgelsen viste desuden, at direktoratet i 1999 ikke tilpassede personaleressourcerne til lønbudgettet.

Rigsrevisionen har heller ikke fundet dokumentation for, at direktoratet i 1999 foretog en klar prioritering af aktiviteterne under hensyn til direktoratets bevillinger og målsætninger.

Direktoratet foretog således ikke fornøden aktivitets- og kapacitetstilpasning i 1999.

Først ved senere bevillingstilførsler er kapaciteten tilpasset aktiviteterne.

40. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at direktoratet ikke formåede at tilvejebringe fornødent regnskabsmæssigt grundlag for afløbet af bevillingerne i 1999 og ikke havde overblik over merforbruget i 1999.

Rigsrevisionen konstaterer, at direktoratets bevillingsadministration var utilfredsstillende.

41. Undersøgelsen viste desuden, at direktoratet på grund af manglende personaleressourcer i 1999 måtte udskyde opbygningen af et godt økonomistyringssystem.

På grund af etableringen af den nye kontrolstruktur opstillede direktoratet ikke mål- og resultatkrav på finansloven for 2000.

I direktoratets 1-årige udviklingskontrakt er der bl.a. opstillet mål og resultatkrav for 2001.

Først i marts 2000 anvendte hele direktoratet samme journalsystem, og ved udgangen af 2000 var der kun udarbejdet fælles interne forretningsgange og retningslinjer for enkelte regnskabsområder.

42. Rigsrevisionen konstaterede, at direktoratets økonomistyringsredskaber i 1999 var helt utilstrækkelige.

Rigsrevisionen finder det imidlertid tilfredsstillende, at der med direktoratets overgang til Navision Stat er etableret en ny fælles kontoplan for hele direktoratet med samme struktur som journalplanen og tidsregistreringsplanen.

Departementets tilsyn og kontrol

43. Undersøgelsen af departementets tilsyn og kontrol med Fødevarerregionen og med etableringen af fødevarerregionerne viste, at ministeriet i februar 2000 handlede rigtigt ved at etablere analysegruppen og ved at foranledi-

ge en undersøgelse af ressourcebehovet. Dermed skabtes hurtigt grundlag for, at der kunne søges og forhandles om de nødvendige yderligere bevillinger til fødevareregionernes etablering og drift og til genopretning af direktoratets bevillingsramme.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist

Generelt:

- at departementets koncernstyring, herunder dets rolle og samspil med ministeriets direktorater og institutioner, generelt er tilfredsstillende,
- at departementets, direktoraternes og institutionernes bevillingsadministration generelt er tilfredsstillende, og
- at økonomien generelt giver institutionerne mulighed for en hensigtsmæssig opfyldelse af deres opgaver og kontrolforpligtelser, som de forelå ultimo 2000.

Direktoratet for FødevarerErhverv:

- at Direktoratet for FødevarerErhverv har afhjulpet de tidligere påpegede IT- og afstemningsproblemer, men at direktoratets økonomistyring endnu ikke er tilfredsstillende,
- at det er udtryk for manglende overblik og dårlig ledelse, at der ikke løbende blev foretaget de nødvendige tiltag for at sikre, at der ikke opstod sagspukler,
- at de sagspukler, som var opstået på eksportstøtteområdet i 1997 og 1998, fortsatte med at vokse i 1999 og 2000, selv om direktoratet i disse år fik tilført de merbevillinger, der ansøgte om,
- at det er særlig uheldigt, at handlingsplanerne vedrørende afvikling af sagspuklerne, kom for sent og var utilstrækkelige, og
- at departementets tilsyn og kontrol med direktoratet generelt har været tilfredsstillende, når der bortses fra eksportstøtteområdet, hvor et tættere tilsyn ville have været hensigtsmæssigt.

Fødevaredirektoratet:

- at der først i marts 2000 forelå en dokumenteret viden i Fødevareministeriet om omfanget af Fødevaredirektoratets økonomiske problemer,
- at Finansudvalget og Folketinget efter bevillingsreglerne ikke skulle have været orienteret tidligere end sket,
- at Folketinget og Folketingets udvalg efterfølgende er blevet korrekt informeret af fødevareministeren om,

hvornår denne fik kendskab til direktoratets bevillingsunderskud,

- at fødevareministeren således har meddelt Folketinget de fornødne oplysninger om direktoratets bevillingsmæssige situation, og
- at der på trods af en række forbedringer i 2000 fortsat udestår en række opgaver, før direktoratets økonomistyring kan anses for tilfredsstillende.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

44. Statsrevisorerne anmodede på et møde den 24. maj 2000 Rigsrevisionen om i en beretning til statsrevisorerne at undersøge og vurdere Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris bevillingsadministration samt etablering af fødevareregionerne.

45. Samtidig bad statsrevisorerne om et udvidet notat vedrørende fødevareministerens oplysninger til Folketinget om Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige situation. Notatet blev afgivet til statsrevisorerne den 11. januar 2001.

46. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen vedrører finanslovens § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

47. I statsrevisorerens beretning nr. 10/93 om den offentlige levnedsmiddelkontrol med særlig henblik på de statslige myndigheders rolle kritiserede Rigsrevisionen den daværende kontrolstruktur for fødevarer. Denne struktur forblev i det væsentlige uændret indtil 1. januar 2000. Kontrollen med fødevarer udførtes dels af statslige tilsynsmyndigheder, dels – særligt på levnedsmiddelovens område – af de kommunale miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder.

Med fødevareloven, lov nr. 471 af 1. juli 1998, som trådte i kraft den 1. januar 2000, er der etableret en ny, enstrengt statslig struktur for fødevarekontrollen, hvor 11 re-

gionale enheder under Fødevaredirektoratet varetager fødevare- og veterinærkontrollen i hele kæden fra jord til bord.

48. Ultimo 1999 blev det klart, at Fødevaredirektoratet havde oparbejdet et betydeligt budgetunderskud, der relaterede sig til etableringen af Fødevaredirektoratet og omorganiseringen af fødevarekontrollen.

49. En analysegruppe, nedsat af Fødevareministeriets departement, gennemgik i februar og marts 2000 direktoratets økonomi.

Ved 2 aktstykker i maj 2000 og på finanslovsforslaget for 2001 søgte og bevilgedes Fødevareministeriet yderligere midler til direktoratets drift og til etablering og drift af fødevareregionerne. Merudgifterne blev modsvaret af driftsbesparelser, indtægter ved ministeriets salg af laboratoriebygning samt bortfald af anlægsbevillinger, hvor byggeri ikke længere var nødvendigt.

50. Flere af Fødevareministeriets institutioner imødeså i foråret 2000 et fald i bevillingerne i de kommende år i forhold til det daværende aktivitetsniveau. Således oplyste Danmarks JordbrugsForskning, at institutionen forventede en bevillingsnedgang på 40 mio. kr. i 2002.

51. Statsrevisorerne afgav i marts 1999 beretning nr. 5/98 om EU-direktoratets økonomistyring. Heri vurderedes EU-direktoratets mål- og resultatstyring, finansielle styring, kapacitetsstyring samt aktivitets- og kvalitetsstyring. Endvidere vurderedes edb-systemerne, og der blev redegjort for direktoratets godkendelse som udbetalende organ i Danmark.

Ministeren oplyste i sine redegørelser hertil bl.a., at han som led i tilrettelæggelsen af den fremtidige forvaltning af EU's støtteordninger havde besluttet at sammenlægge EU-direktoratet og Strukturdirektoratet bl.a. med henblik på at udnytte de eksisterende ressourcer bedre og for i højere grad at samle ekspertisen.

52. I Endelig betænkning 1998, s. 310, henlede statsrevisorerne bl.a. Folketingets opmærksomhed på, at løsningen af flere opgaver udestod, hvorfor statsrevisorerne ikke ville afslutte sagen på daværende tidspunkt, men forvente-

de, at rigsrevisor gennemførte en opfølgende undersøgelse og afgav notat om resultatet til statsrevisorerne.

53. Rigsrevisionen har valgt at følge op på undersøgelsen om EU-direktoratets økonomistyring i denne undersøgelse, hvis formål er sammenfaldende med formålet med opfølgningen for så vidt angår Direktoratet for FødevarerErhvervs (tidligere EU-direktoratet) økonomi og forvaltning.

B. Formål

54. Efter anmodning fra statsrevisorerne på deres møde i maj 2000 omfatter Rigsrevisionens undersøgelse en vurdering af departementets, direktaternes og institutionernes økonomi, forvaltning, bevillingsstyring og kontrolopgaver, herunder en vurdering af departementets rolle og samspillet mellem departementet, direktaterne og institutionerne samt omorganiseringen og gennemførelsen af ministeriets opgavefordeling. Endvidere omfatter undersøgelsen fødevarerministerens oplysninger til Folketinget om Fødevarerdirektoratets bevillingsmæssige situation, jf. udvidet notat til statsrevisorerne af 11. januar 2001.

55. Undersøgelsens formål har været

- at vurdere, om departementets koncernstyring, herunder dets rolle og samspil med ministeriets direktater og institutioner, er tilfredsstillende,
- at vurdere, om departementets, direktaternes og institutionernes økonomi og bevillingsadministration er tilfredsstillende,
- at vurdere, om svaghederne i Direktoratet for FødevarerErhvervs økonomistyring er blevet afhjulpet, og om udviklingen af sagspuklerne på eksportstøtteområdet har været tilfredsstillende,
- at undersøge, hvornår der i Fødevarerministeriet forelå en dokumenteret viden om omfanget af de økonomiske problemer i Fødevarerdirektoratet, der mundede ud i bevillingsansøgninger i maj 2000,
- at undersøge, om Finansudvalget og Folketinget efter bevillingsreglerne skulle have været orienteret tidligere end sket,

- at undersøge, om Folketinget og Folketingets udvalg efterfølgende er blevet korrekt informeret af fødevareministeren om, hvornår denne fik kendskab til Fødevarerdirektoratets bevillingsunderskud, og
- at vurdere, om Fødevarerdirektoratets økonomistyring er tilfredsstillende.

C. Afgrænsning

56. Undersøgelsen omfatter perioden 1997-1999 samt den efterfølgende udvikling i ministeriets bevillingssituation frem til finansloven for 2001.

Undersøgelsen omfatter regnskabsaflæggelsen for 1997-1999 og institutionernes rammeredegørelser for 2000, men ikke virksomhedsregnskaberne for 2000, der ikke forelå ved afslutningen af undersøgelsen.

57. Undersøgelsen af ministeriets omorganiseringer omfatter perioden 1997-2000. I beretningen omtales særligt etableringen af den nye struktur for fødevarerkontrollen, sammenlægningen af Strukturdirektoratet og EU-direktoratet samt øvrige, væsentlige omorganiseringer i ministeriet.

58. Undersøgelsen af departementets, direktoraternes og institutionernes økonomi og bevillingsadministration har omfattet ministeriets koncernstyring samt Fødevarerdirektoratets økonomistyring.

Undersøgelsen omfatter desuden en vurdering af de øvrige direktoraters og institutioners økonomiske situation, herunder ændringerne i deres bevillingsgrundlag, og opfyldelsen af deres kontrolopgaver. Det er vurderet, om resultaterne af Rigsrevisionens finansielle revision og større undersøgelser de sidste 3 år tyder på en dårlig koncernstyring eller bevillingsadministration i de enkelte institutioner. For Direktoratet for FødevarerErhverv er undersøgelsen suppleret med en opfølgende undersøgelse af en række svagheder i direktoratets økonomistyring. Herudover omfatter undersøgelsen ikke institutionernes økonomistyring.

I beretningen omtales alene direktorater og institutioner, hvor undersøgelsen har vist, at der har været eller kunne forudses væsentlige problemer.

D. Metode

59. Rigsrevisionen har afholdt møder med Fødevarerministeriets departement, Fødevaredirektoratet og Direktoratet for FødevareErhverv.

60. Rigsrevisionen har vurderet, om Fødevarerministeriet, gennem dets valg og anvendelse af styringsredskaber, har etableret et effektivt koncernstyringssystem, der letter administrationen af bevillingerne og understøtter opfyldelsen af ministeriets koncernmål. Rigsrevisionen har vurderet, om de anvendte styringsredskaber styrker den centrale ledelse i løsningen af ministeriets overordnede og tværgående økonomiske spørgsmål.

61. Vurderingen af Fødevarerministeriets koncernstyring bygger i det væsentlige på en gennemgang af materiale og sagsakter fra departementet og direktoraterne, herunder sager vedrørende IKR-projekter, handlingsplaner, arbejdsprogrammer og andre økonomistyringsredskaber. Som supplement hertil er departementet interviewet om ministeriets koncernstyring, herunder om departementets anvendelse af informationerne i virksomhedsregnskaber og rammeredegørelser. Resultatet af Rigsrevisionens bevillingskontrol, finansielle revision og tværgående undersøgelser er gennemgået med henblik på en vurdering af eventuelle svagheder i ministeriets koncernstyring.

62. I forbindelse med vurderingen af den enkelte institutions bevillingsadministration har Rigsrevisionen gennemgået beretninger vedrørende Fødevarerministeriets område for årene 1997-1999, der har omhandlet forvaltningen samt sager vedrørende finansiell revision og bevillingskontrol.

Til brug for vurderingen af institutionernes økonomi har Rigsrevisionen gennemgået statsregnskabet, virksomhedsregnskaber, finanslove og aktstykker for årene 1997-1999 samt aktstykker og rammeredegørelser for 2000 og finanslovene for 2000 og 2001. Rigsrevisionen har ikke gennemgået statsregnskabet og virksomhedsregnskaberne for 2000, der ikke forelå ved undersøgelsens afslutning.

63. I beretningen redegøres navnlig for Direktoratet for FødevareErhverv og Fødevaredirektoratet, hvor Rigsrevisionens undersøgelse har afdækket væsentlige svagheder.

Desuden omtales de 2 institutioner, der sammen med Fødevarerdirektoratet havde det største forbrug af opsparringen i perioden 1997-1999, nemlig Fiskeridirektoratet og Statens Veterinære Institut for Virusforskning, og de institutioner, der forventede et væsentligt fald i bevillinger eller indtægter i de kommende år, nemlig Danmarks Jordbrugsforskning og Statens Veterinære Serumlaboratorium.

64. Rigsrevisionen har til brug for den opfølgende undersøgelse af svagheder ved Direktoratet for FødevarerErhvervs økonomistyring anmodet ministeriet om en redegørelse for de foranstaltninger, der blev truffet til afhjælpning af de udestående svagheder.

For så vidt angår sagspuklerne på eksportstøtteområdet har Rigsrevisionen afholdt møde med direktoratet og indhentet supplerende skriftlige redegørelser samt handlingsplaner for deres afvikling og opgørelser over de opnåede resultater. Rigsrevisionen har desuden modtaget konsulentrapporter og diverse opgørelser. Rigsrevisionen har gennemgået planer og resultater, bl.a. ved stedligt besøg og ved beregninger af tilgange/afgange af sager, men har ikke foretaget en sagsgennemgang med henblik på en nærmere klarlæggelse af årsagerne til den manglende afvikling af sagspuklen.

Rigsrevisionens vurderinger af de udestående svagheder bygger dels på ministeriets redegørelser mv., dels på Rigsrevisionens løbende møder og brevveksling med direktoratet og Intern Revision samt rapporter fra Intern Revision, Revisionsretten, Europa-Kommissionen og Det Attesterende Organ.

65. Rigsrevisionen foretog i sommeren 2000 som led i undersøgelsen en gennemgang af Fødevarerdirektoratets interne regnskab, finanslov og aktstykker, rammeredegørelser og virksomhedsregnskaber. Gennemgangen byggede desuden på en konsulentrapport om en analyse af direktoratets økonomiadministration.

I februar 2001 foretog Rigsrevisionen en opfølgende undersøgelse og vurdering af, om Fødevarerdirektoratets udvikling og forbedring af økonomistyringen i 2000 havde været tilfredsstillende.

66. Undersøgelsen af etableringen af fødevareregionerne er baseret på en gennemgang af fødevareloven og Regionsstrukturrapporten (Rapport vedrørende Veterinær- og Fødevaredirektoratets regionale kontrolstruktur, december 1998) samt bekendtgørelsen om fødevareregionerne. Vurderingen af etableringsprocessen er baseret på en gennemgang af referater fra Plangruppen, der var nedsat i forbindelse med etableringen af regionerne, samt budgetsøn, interne regnskaber, aktivitetsplaner og -opgørelser mv.

67. Rigsrevisionen har – til brug for udvidet notat om Fødevaredirektoratets bevillinger – gennemgået sager i departementet og i Fødevaredirektoratet vedrørende etableringen af fødevareregionerne, herunder referater fra projektgruppemøder, FAL-møder (Fødevareministeriets Administrative Ledelse) og chefmøder. Desuden har Rigsrevisionen gennemgået sager vedrørende bevillinger til Fødevaredirektoratet samt analysegruppens rapport vedrørende Fødevaredirektoratets økonomiske situation.

68. Rigsrevisionen har undersøgt etableringen af økonomistyringssystemer, fastlæggelsen af strategier og mål, budgetlægningen og det løbende tilsyn med henblik på at vurdere departementets rolle og samspil med Fødevaredirektoratet.

69. Rigsrevisionen har desuden gennemgået den konsulentrapport, der var en del af grundlaget for bodelingen mellem stat og kommuner af de 32 miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder samt for etableringen af fødevareregionerne og for de bevillinger, der blev givet ved Akt 272 1/9 1999 til etablering af regionerne.

70. Undersøgelsen af Fødevareministeriet har været meget omfattende, men beretningen er koncentreret om en præsentation af de resultater af undersøgelsen, som har givet anledning til omtale.

Beretningen har i udkast været forelagt Fødevareministeriet. Rigsrevisionen udbad sig samtidig en bekræftelse af, at alle væsentlige problemstillinger, som ministeriet havde kendskab til inden for ministeriets område, var medtaget i beretningsudkastet eller var Rigsrevisionen bekendt.

Ministeriet har erklæret, at beretningsudkastet – med de supplerende oplysninger, som blev afgivet med ministeriets svar efter departementets bedste erindring – gav en fyldestgørende fremstilling af de dele af bevillingsadministrationen, som departementet havde deltaget i og haft indsiget i.

De indkomne bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Ministeriets mål, organisatoriske udvikling og koncernstyring

A. Ministeriets mål og organisatoriske udvikling

71. Rigsrevisionen har vurderet, om Fødevarerministeriets organisatoriske udvikling og omorganisering generelt har været egnet til at bidrage til en klar og rationel opgavefordeling mellem ministeriets departement, direktorater og institutioner.

72. I 1990 gennemførte det daværende landbrugsministerium en intern omorganisering, hvis formål var at opbygge ministeriet efter en mere konsekvent departements-/direktoratsmodel. I 1994 besluttede regeringen, at Landbrugsministeriet og Fiskeriministeriet skulle sammenlægges, og ministeriet etablerede Fiskeridirektoratet som et nyt direktorat.

73. Kort før årsskiftet 1996/97 blev Landbrugs- og Fiskeriministeriet efter en regeringsbeslutning omdannet til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevarerministeriet) og ministeriet overtog alle sager i Sundhedsministeriet vedrørende ernærings- og levnedsmiddellovgivningen og fik i overensstemmelse hermed også overført Levnedsmiddelstyrelsen. I 1997 gennemførte ministeriet en sammenlægning af Levnedsmiddelstyrelsen med Veterinærdirektoratet. Det nye direktorat har siden 1. august 1998 haft navnet Fødevaredirektoratet.

74. I 1997 gennemførte ministeriet en sammenlægning af sektorforskningsinstitutionerne Statens Husdyrbrugsforsøg og Statens Planteavlsvforsøg i Danmarks JordbrugsForskning. En anden sammenlægning af forskningsinstitutioner-

ne var foretaget i 1995 i forbindelse med oprettelsen af Danmarks Fiskeriundersøgelser.

75. I overensstemmelse med fødevareloven er der pr. 1. januar 2000 etableret en enstrengt statslig og regional struktur for veterinær- og fødevarekontrollen. Hermed er den kommunale levnedsmiddelkontrol overgået til staten, og der er etableret 11 nye fødevareregioner under Fødevareredirektoratet. I forbindelse med regionsdannelsen i Fødevareredirektoratet er der overført opgaver fra både Fiskeridirektoratet og Plantedirektoratet med henblik på at sikre den klareste mulige arbejdsdeling mellem de 3 direktorater og deres regionale niveauer samt med henblik på at sikre en sammenhængende kontrol fra jord/hav til bord.

Hovedprincipperne for organiseringen og fordelingen af opgaverne mellem direktoraterne og disses decentrale enheder er, at Plantedirektoratet og Fiskeridirektoratet udfører kontrol i primærproduktionen hos fiskere og landmænd og stopper ved første omsætningsled – salg og forarbejdning – hvorefter Fødevareredirektoratet overtager kontrollen.

76. Den seneste større organisatoriske ændring bestod i en sammenlægning af EU-direktoratet og Strukturdirektoratet til Direktoratet for FødevareErhverv pr. 1. april 2000.

Indtil da havde de 2 direktorater administreret henholdsvis EU's markedsordninger og national og EU-finansieret strukturstøtte, men udviklingen havde medført, at større dele af strukturstøtten skulle finansieres af den samme del af EU-budgettet som markedsordningerne. Samtidig var der sket en harmonisering af reglerne for administration mv. af EU's midler, og Fødevareministeriet fandt derfor en sammenlægning rationel.

Formålet med sammenlægningen var at udnytte de eksisterende ressourcer bedre og skabe en arbejdsplads, der i endnu højere grad samlede ekspertisen, og som kunne leve op til kravene om en målrettet gennemførelse af erhvervspolitikken inden for landbrug, fiskeri og fødevarer. Formålet med sammenlægningen var desuden at opnå en enklere struktur, såvel administrativt som revisionsmæssigt i forhold til EU, idet de opgaver, der blev løst i de 2 direktorater, i stigende grad blev integreret, såvel i EU-politikken som i den nationale politik.

77. Fødevareministeriet er i dag organiseret efter principperne i en departements-/direktoratsmodel, der opdeler ministeriet på 3 organisatoriske niveauer. Departementet udgør det politiske niveau og varetager den sekretariatsbetjening, som kræver ministerens inddragelse. De 4 direktorater udgør myndigheds- og forvaltningsniveauet, hvorfra ministeriets primære kontakt med borgerne varetages. Det tredje og sidste niveau udgøres af 6 forsknings- og forsøgsvirksomheder, der også udfører en række laboratoriemæssige funktioner, der indgår som en integreret del af ministeriets kontrolvirksomhed. Forsknings- og forsøgsvirksomhederne har stor selvstændighed, men bidrager også til løsningen af en række myndighedsopgaver. Ministeriets organisering er vist i bilag 1.

78. Ministeriets udvikling fra landbrugsministerium til fødevareministerium har betydet, at ministeriet har udviklet sig fra et erhvervsministerium til et ministerium, der også varetager forbrugernes interesse, ligesom der er skabt mulighed for en helhedsorienteret fødevarepolitik omfattende hele fødevarekæden. Fødevareministeriets overordnede koncernmål er

- at sikre, at de fødevarer, der produceres og afsættes til forbrugerne, er sunde og af høj kvalitet samt at sikre et højt informationsniveau herom,
- at fremme produktionsforhold, der bevarer jordbrugs- og fiskerierhvervenes ressourcegrundlag, samt sikre miljøet, dyrevelfærd og gode arbejdsbetingelser, og
- at fremme lønsom produktion og afsætning inden for ministeriets erhvervsområde.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevareministeriets organisatoriske udvikling har bidraget til en mere klar og rationel opgavefordeling.

B. Ministeriets koncernstyring

a. Departementets rolle og samspil med direktoraterne og institutionerne

79. Udgangspunktet for Fødevareministeriets koncernstyring er, at den daglige økonomistyring er decentraliseret til de enkelte direktorater og institutioner.

80. Fødevareministeriets øverste administrative niveau, koncernledelsen, består af departementschefen og afdelingscheferne fra departementet, direktoraternes direktører samt på ad hoc-basis ministeren. Fødevareministeriets Administrative Ledelse (FAL) har ansvaret for tilrettelæggelsen af ministeriets mål- og resultatstyring. På møder i FAL drøfter ledelsen løbende de overordnede faglige og økonomiske rammer og foretager den generelle prioritering af aktiviteterne i relation til finanslovprocessen. Foruden FAL-møderne afholdes så vidt muligt ugentlige møder mellem ministeren, departementschefen og afdelingscheferne.

81. Departementets Administrations- og Udviklingsafdeling (AU) har bl.a. ansvaret for den løbende koordinering af økonomistyringen og -opfølgningen samt udviklingen af koncernstyringsprincipper, herunder at sikre de tværgående hensyn og prioriteringer.

82. Departementets fagkontorer varetager den faglige og økonomiske kontakt mellem departementet og direktoraterne og sikrer den løbende sammenhæng mellem aktiviteterne og de økonomiske rammer. Herigennem overvåger departementet, om direktoraterne foretager en faglig seriøs forvaltning af de givne budget- og bevillingsrammer.

Fagkontorerne afholder kvartalsvise møder med direktoraterne og de underliggende institutioner.

b. Ministeriets styringsredskaber

83. Fødevareministeriets koncernstyringsstrategi sigter på at understøtte en effektiv og balanceret mål- og resultatstyring på alle organisatoriske niveauer. Koncernstyringen skal løbende skabe sammenhæng mellem økonomi og faglige aktiviteter ved at integrere parametre som produktivitet, effektivitet, kvalitet og service i økonomistyringen.

Fødevarerministeriet anvender flere forskellige styringsredskaber i bestræbelserne på at opnå en effektiv økonomisk styring.

84. Ministeriet opererer med et traditionelt rammestyringsystem, der tager udgangspunkt i udmeldte bevillingsrammer fra departementet til institutionerne. Rammerne udmeldes på baggrund af en budgetproces, som bygger på en løbende dialog mellem Finansministeriet, AU-afdelingen, fagkontorerne samt direktoraterne og institutionerne. I forbindelse med rammestyringssystemet er der etableret systematiske procedurer for udgifts- og indtægtsopfølgning i det enkelte finansår, som omhandler rammeredegørelser, kvartalsvise møder mellem fagkontorerne og institutionerne samt virksomhedsregnskaberne.

85. Siden 1996 har Fødevarerministeriet arbejdet aktivt med implementeringen af mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyringsprocessen indeholder en fastsættelse af den enkelte institutions resultatkrav, udmøntning af resultatkrav og endelig resultatopfølgning og -vurdering. Det sidste sker bl.a. i de årlige virksomhedsregnskaber.

86. I 1997 blev der udarbejdet handlingsplaner for gennemførelsen af Intern Kontrol- og Resultatstyring (IKR). Alle direktorater samt Statens Veterinære Serumlaboratorium og Statens Veterinære Institut for Virusforskning har fastsat et sæt overordnede og repræsentative koncernmål, som der følges op på ved de kvartalsvise møder mellem fagkontorerne og institutionerne. Desuden afrapporteres målopfyldelsen årligt til koncernledelsen. FAL besluttede på møde den 5. februar og 1. marts 1999 at videreføre arbejdet med IKR efter en model, som i højere grad sammenkæder IKR med budget- og regnskabsarbejdet.

Det er hensigten, at IKR over en årrække på 2-3 år skal afløses af kontraktstyring (resultatkontrakter), og departementet har i 2000 udarbejdet en ny vejledning om resultatkontrakter i Fødevarerministeriet. På nuværende tidspunkt er 3 af ministeriets institutioner omfattet af resultatkontrakter og yderligere 4 er under forhandling. Ministeriet forventer, at alle institutioner i løbet af de næste par år omfattes af resultatkontrakter.

87. Fødevareministeriet gør opmærksom på, at en af forudsætningerne for en effektiv mål- og resultatstyring er, at den relevante information og rapportering kommunikeres på rette tidspunkt. Ministeriet har, såvel på koncernniveau som i institutionerne i større eller mindre omfang, etableret elementer af ledelsesinformation. Denne omfatter afreportering af mål- og resultatkrav eller IKR-mål, rammeredegørelser, virksomhedsregnskaber og status på ministeriets arbejdsprogram og på forskningsinstitutionernes ramme- og aktivitetsplaner.

Rapporteringen er så vidt muligt tilrettelagt i overensstemmelse med årets gang i budget- og regnskabsprocedurerne, så rapporteringen kan danne udgangspunkt for fremtidige aktiviteter og prioriteringer.

Undersøgelsen har vist, at der endnu ikke er tale om et sammenhængende system for ledelsesinformation på koncernniveau, som løbende og systematisk kombinerer og integrerer de faglige og økonomiske nøgletal.

88. Ifølge departementet er hensigten, at institutionerne gennem kvartalsvise rapporter dels til FAL, dels til departementets fagkontorer skal kunne afrapportere økonomiske og faglige nøgletal til brug for den løbende dialog mellem departementet og institutionerne. I relation hertil blev der i forbindelse med rammeredegørelse II 2000 på forsøgsbasis indført en ny kvartalsrapport, som institutionerne fremover skal udarbejde i forbindelse med rammeredegørelserne.

89. Fødevareministeriet har i april 1999 igangsat projekt "God økonomistyring i ministeriet". Projektet tager bl.a. udgangspunkt i Rigsrevisionens vejledninger om "God statslig økonomistyring" og "God offentlig revisionsskik" samt i Økonomistyrelsens benchmarking-undersøgelse af de statslige institutioners økonomistyring. Som led i projektet er der udarbejdet en overordnet økonomistyringsstrategi for ministerområdet og et sæt overordnede normer for institutionernes ledelse samt et koncept for udarbejdelsen af koncernledelsesinformation. Ministeriet arbejder i den forbindelse på at forbedre sammenhængen mellem institutionernes mål og ministeriets koncernmål. Desuden er der opstillet handlingsplaner vedrørende økonomistyringen i hver enkelt institution med en række individuelle indsatsområder.

Handlingsplanerne varierer i ambitionsniveau afhængigt af den enkelte institutions vilkår, størrelse og opgaver. Alle institutioner har endnu ikke gennemført handlingsplanerne fuldt ud.

Rigsrevisionen finder ministeriets initiativ hensigtsmæssigt med henblik på forbedring af økonomistyringen i hele ministeriet.

90. Fødevareministeriet anvender desuden en række styringsredskaber, der er etableret som en del af den samlede statslige økonomistyring, og som udgøres af bevillingslovene, rammeredegørelse I-III, bevillingskontrollen, bevillingsregnskab, Statens Centrale Regnskabssystem (SCR), Navision Stat mv.

91. Fødevareministeriet opererer med forskellige ambitionsniveauer for institutionerne og udvikler økonomistyringen med individuel hastighed for hver enkelt institution, afhængigt af dens vilkår, størrelse og opgaver,

92. Den videre udvikling af Fødevareministeriets koncernstyring skal ifølge ministeriet sikre en sammenkobling af aktiviteter og økonomi, så økonomistyringen ud over at have fokus på overholdelse af bevillingerne øger fokus på ressourceanvendelsen samt de opnåede resultater. Dermed vil det blive muligt at vurdere effektivitet og produktivitet i de enkelte direktorater og institutioner.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at ministeriet siden 1996 har taget en række initiativer med henblik på at forbedre ministeriets koncernstyring, herunder sammenhængen mellem institutionernes mål og ministeriets koncernmål.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets styringsredskaber er velegnede til at understøtte bevillingsadministrationen og opfyldelsen af ministeriets koncernmål.

Navnlig forekommer ministeriets projekt "God økonomistyring i ministeriet" velegnet til udvikling af en sammenhængende økonomistyringsmodel. Institutionernes handlingsplaner for god økonomistyring varierer i ambitionsniveau og er ikke gennemført fuldt ud for alle institutioner.

Rigsrevisionen forventer, at de styringsredskaber, som er under etablering, vil styrke den centrale ledelse i løsningsgen af ministeriets overordnede og tværgående økonomiske spørgsmål.

Sammenfattende er det Rigsrevisionens vurdering, at departementets koncernstyring, herunder dets rolle og samspil med ministeriets direktorater og institutioner, generelt er tilfredsstillende.

IV. Departementets, direktoraternes og institutionernes økonomi og forvaltning

93. Rigsrevisionen har vurderet, om departementet, direktoraterne og institutionerne har overholdt bevillingsreglerne og administreret bevillingerne i overensstemmelse med deres formål og retningslinjerne for deres anvendelse.

94. På baggrund af virksomhedsregnskaberne for 1999 og institutionernes rammeredegørelser i 2000 samt finanslovene for 2000 og 2001 har Rigsrevisionen endvidere undersøgt, om der var grund til at antage, at departementets, direktoraternes og institutionernes bevillinger i 2000 og 2001 ikke gav dem mulighed for en hensigtsmæssig varetagelse af deres opgaver og kontrolforpligtelser, som de forelå ultimo 2000.

Der er således foretaget en vurdering af forholdet mellem direktoratets eller institutionens bevillinger og opgaver. I den forbindelse er det undersøgt, om der er udskudte aktiviteter, som ikke er dækket af direktoratets eller institutionens videreførselsbeløb, og om der i øvrigt er aktiviteter, der ikke kan gennemføres på grund af manglende bevillinger.

95. 4 af ministeriets direktorater og institutioner har bevillingsmæssig status som statsvirksomhed: Plantedirektoratet, Fødevarerdirektoratet, Statens Veterinære Serumlaboratorium og Danmarks JordbrugsForskning. De øvrige direktorater og institutioner afholder driftsudgifterne over sædvanlige driftsbevillinger.

Derudover administrerede departementet og 3 af institutionerne i 1999 tilskud mv. under bevillingstyperne lov-bunden bevilling, reservationsbevilling og anden bevilling, mens 8 af institutionerne rådede over en anlægsbevilling.

96. Rigsrevisionens gennemgang af virksomhedsregnskaber, finanslove og aktstykker samt Rigsrevisionens egne resultater fra bevillingskontrollen for alle ministeriets styrelser og institutioner i perioden 1997-1999 har generelt ikke givet anledning til bemærkninger vedrørende institutionernes overholdelse af bevillingsreglerne.

En undtagelse har dog været Fødevederdirektoratet, hvor statsrevisorerne i bevillingskontrolberetningen for 1998 påtalte direktoratets utilfredsstillende gebyradministration. I 1998 manglede der således omkostningsdækning på i alt ca. 18,3 mio. kr. for en række veterinær- og levnedsmiddelkontroller.

Gebyrerne var fortsat ikke blevet reguleret i 1999, hvilket medførte en manglende omkostningsdækning i 1999 for 10,5 mio. kr., jf. statsrevisorernes beretning nr. 18/99 om revision af statsregnskabet for 1999.

Ministeriet har oplyst, at gebyrsatserne blev reguleret med virkning fra 1. januar 2000.

97. **Tabel 1** viser departementets, direktoraternes og institutionernes akkumulerede overskud til videreførsel til 2000, fordelt på statsvirksomhed/driftsbevilling, anlægsbevillinger og reservationsbevillinger.

Tabel 1. Akkumuleret overskud ultimo 1999 til videreførsel til finansåret 2000

	Statsvirksomhed/ driftsbevilling	Anlægs- bevillinger	Reservations- bevillinger
	----- Mio. kr. -----		
Departementet.....	22,3 ¹⁾	0,0	3,0
EU-direktoratet	25,8 ²⁾	0,0	0,0
Strukturdirektoratet	29,8	70,8	1.149,7 ⁴⁾
Plantedirektoratet	8,3	4,9	0,0
Fødevederdirektoratet	20,9 ³⁾	3,6	32,5
Fiskeridirektoratet	15,4	0,0	0,0
Statens Veterinære Institut for Virusforskning	5,5	36,0	0,0
Statens Veterinære Serumlaboratorium	14,5	5,0	0,0
Danmarks JordbrugsForskning	24,6	20,8	0,0
Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut....	2,8	0,4	0,0
Statens Skadedyrslaboratorium	4,2	2,1	0,0
Danmarks Fiskeriundersøgelser	6,4	0,0	0,0
I alt	180,5	143,6	1.185,2
¹⁾ Inkl. § 24.11.11. Statskonsulenterne med 0,7 mio. kr.			
²⁾ Inkl. § 24.42.20. Markedsordningsbestemte følgeomkostninger med 4,5 mio. kr.			
³⁾ Inkl. § 24.32.07. Ernæringsoplysning mv. med 0,2 mio. kr.			
⁴⁾ Inkl. § 24.26.10.20. Ydelsestilskud vedrørende lån til yngre fiskere, Finansstyrelsen (tidligere Hypotekbanken).			

98. Det fremgår af tabellen, at departementet, direktoraterne og institutionerne alle havde positive videreførselsbeløb vedrørende driften ultimo 1999.

99. Gennemgangen af anlægsbevillingerne har ikke givet Rigsrevisionen anledning til bemærkninger.

100. Det videreførte beløb vedrørende reservationsbevillinger kan i det store hele henføres til Strukturdirektoratet (det nuværende Direktorat for FødevarerErhverv), som bl.a. administrerede struktur- og erhvervsfremmeordninger med EU-medfinansiering inden for landbrug og fiskeri.

Videreførselsbeløbet på 1.149,7 mio. kr. kan i al væsentlighed henføres til 9 større og en række mindre tilskudsordninger og programmer, der løber over flere finansår. Størrelsen af videreførselsbeløbene skyldes bl.a., at det ofte kan være vanskeligt for direktoratet at skønne over forbruget i de enkelte finansår, og at der kan forekomme tidsmæssige forskydninger fx som følge af, at visse ordninger skal notificeres for EU.

Rigsrevisionen har gennemgået resultatanalysen i Strukturdirektoratets virksomhedsregnskab for 1999. Det fremgår, at sagsbehandlingstiderne i direktoratet for nogle af ordningernes vedkommende bør kunne reduceres. Rigsrevisionen er enig heri og finder, at dette vil kunne medvirke til hurtigere udbetalinger og derved give mulighed for en mere effektiv projektgennemførelse.

101. I perioden 1998-2000 gennemførte Fødevarerministeriets departement i samarbejde med Finansministeriet budgetanalyser af dele af ministeriets forvaltningsområde med henblik på at fastlægge det fremtidige bevillingsbehov inden for det pågældende område.

Analyserne blev typisk gennemført i forbindelse med konstaterede merudgiftsbehov og havde til formål at afdekke mulige effektiviseringsgevinster og besparelsesmuligheder.

En analyse af det tidligere EU-direktoratet i 1999 og af Direktoratet for FødevarerErhverv i 2000 medførte, at der blev tilført direktoratet væsentlige merbevillinger i årene 2000 til 2004 dels til IT-udvikling og drift, dels til lønsum.

Tilsvarende medførte en analyse i 2000 af Fødevareridirektoratets bevillingsbehov for 2001 en forøgelse af direktoratets bevillingsramme for 2001-2004.

Derudover blev der i 1999 gennemført en samlet analyse af Fiskeridirektoratet, Plantedirektoratet og Strukturdirektoratet, og i 2000 blev der i forbindelse med Finansministeriets sparekrav gennemført en analyse af Fiskeridirektoratet og af tilskud på Fiskeriområdet.

102. På finansloven for 2001 blev der under § 24.33.02. Tilskud til fødevarer- og jordbrugsforskning optaget en bevilling på 40 mio. kr. på en ny underkonto 25. Basis-/programbevillinger til styrkelse af basisbevillingerne på ministeriets forskningsinstitutioner.

Bevillingen er siden udmøntet i Akt 143 28/8 2001 ved, at 21 mio. kr. overføres til Danmarks Jordbrugsforskning, 8 mio. kr. til Statens Veterinære Serumlaboratorium, 6 mio. kr. til Danmarks Fiskeriundersøgelser, 2 mio. kr. til Statens Veterinære Institut for Virusforskning, 2 mio. kr. til Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske institut, 1 mio. kr. til Statens Skadedyrslaboratorium. Konsekvenserne for de efterfølgende år vil blive søgt på finansloven for 2002 med samme fordeling.

103. **Tabel 2** viser en oversigt over regnskabsresultaterne for hvert af årene 1997, 1998 og 1999 for ministeriets departement, direktorater og institutioner.

Årets regnskabsresultat er for hver institution beregnet på grundlag af årets bevillinger og årets forbrug vedrørende driften, mens videreførte beløb fra tidligere år ikke indgår i beregningsgrundlaget. Forbrug i årets løb af videreførte beløb fra tidligere år giver derfor et negativt regnskabsresultat for året. Et positivt regnskabsresultat på driften videreføres som overskud til anvendelse i senere år, mens et negativt resultat fragår i institutionens videreførte overskud fra tidligere år.

Tabel 2. Regnskabsresultater for årene 1997, 1998 og 1999

	1997	1998	1999	1997-1999
	----- Mio. kr. -----			
Departementet	0,7	÷5,0	÷9,2	÷13,5
EU-direktoratet.....	2,8	÷4,5	21,0	19,3
Strukturdirektoratet	÷1,7	÷2,1	3,9	0,1
Plantedirektoratet.....	÷10,2	21,4	÷11,4	÷0,2
Fødevedirektoratet.....	17,3	÷11,6	÷14,5	÷8,8
Fiskeridirektoratet	8,7	÷8,6	÷9,2	÷9,1
Statens Veterinære Institut for Virusforskning	11,6	÷2,0	÷26,5	÷16,9
Statens Veterinære Serumlaboratorium	9,4	20,1	÷9,2	20,3
Danmarks JordbrugsForskning	÷8,4	1,6	4,7	÷2,1
Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut	0,8	1,2	÷0,7	1,3
Statens Skadedyrlaboratorium	÷0,4	0,6	0,7	0,9
Danmarks Fiskeriundersøgelser.....	÷3,8	÷1,3	4,8	÷0,3

Tabellen viser, at de største overskud for perioden kunne henføres til Statens Veterinære Serumlaboratorium med 20,3 mio. kr. og EU-direktoratet med 19,3 mio. kr., mens departementet og 6 direktorater eller institutioner havde et forbrug af opsparingen i perioden. Som det fremgår foran af tabel 1, første kolonne, havde alle institutionerne fortsat positive akkumulerede overskud til videreførsel til 2000.

104. For perioden 1997-1999 som helhed havde Statens Veterinære Institut for Virusforskning det største forbrug af opsparingen med 16,9 mio. kr., herefter kom departementet med 13,5 mio. kr., Fiskeridirektoratet med 9,1 mio. kr. og Fødevedirektoratet med 8,8 mio. kr.

Departementets forbrug af opsparingen i perioden og tilsvarende nedgang i videreførselsbeløbet kan henføres dels til overførsel af opsparede beløb i 1998 og 1999 til Plantedirektoratet og Fødevedirektoratet samt til Måltidets hus, dels til planlagt forbrug.

Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang af de 3 institutioner med de største forbrug af opsparingen. Fødevedirektoratets økonomi er behandlet i kap. VI, mens en omtale af Statens Veterinære Institut for Virusforskning og Fiskeridirektoratet følger nedenfor.

105. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af de enkelte direktorater og institutioner vurderet, om direktoratet eller institutionen i sin bevillingsadministration har taget højde

for faldende bevillinger eller forventede merudgifter i de kommende år og har iværksat tilfredsstillende initiativer med henblik på at undgå at oparbejde et bevillingsmæssigt underskud.

106. Rigsrevisionens gennemgang af institutionernes oplysninger i virksomhedsregnskaberne for 1999 om den bevillingsmæssige situation og forventningerne til de kommende år viste endvidere, at Danmarks JordbrugsForskning for 1999 forventede en bevillingsnedgang på 40 mio. kr. i 2001, og at Statens Veterinære Serumlaboratorium dels forventede et faldende overskud ved salg af vacciner og sera, dels et fald i bevillingerne på 28,3 mio. kr. fra 2001 til 2002.

Gennemgangen af de øvrige institutioners regnskaber viste, at institutionernes økonomi generelt giver dem mulighed for en hensigtsmæssig opfyldelse af deres opgaver og kontrolforpligtelser, som de forelå ultimo 2000.

Fiskeridirektoratet

107. Direktoratets økonomiske udvikling i årene 1997-1999 fremgår af **tabel 3**.

Tabel 3. Fiskeridirektoratets driftsresultater for årene 1997-1999

	1997	1998	1999
	----- Mio. kr. -----		
Regnskabsresultater	8,7	-8,6	-9,2
Videreførsel – ultimo	33,2	24,6	15,4

Tabellen viser, at direktoratets regnskabsresultat var positivt i 1997, men negativt i 1998 og 1999, og at direktoratets videreførte beløb på 24,6 mio. kr. fra 1998 blev nedbragt til 15,4 mio. kr. i 1999. Af direktoratets forbrug af opsparingen på 9,2 mio. kr. i 1999 kunne 5,3 mio. kr. henføres til planlagt edb-udskiftning og opgradering af programmer i forbindelse med et nyt fiskerisystem, mens 3,9 mio. kr. skyldtes mindreindtægter på importområdet og mindreindtægter på den bugserservice, der blev udført af direktoratets skibe.

108. En budgetanalyse, foretaget af Økonomistyrelsen, har sammen med en ændret procentregulering og en dispositionsbegrænsning som følge af en effektivisering af statens indkøb medført, at der på tillægsbevillingsloven for 2000 blev indbudgetteret samlede besparelser på Fiskeridirektoratets bevilling på 6,4 mio. kr.

Set i lyset af disse besparelser og et forventet højt olieprisniveau forventede direktoratet et økonomisk vanskeligt 2000.

109. I tilknytning til budgetanalysen nedsatte Fiskeridirektoratet i efteråret 1999 2 arbejdsgrupper til at vurdere direktoratets fremtidige opgaver og ressourcebehov, samt hvilken budgetramme og hvilket aktivitetsniveau der er nødvendigt for, at direktoratet skal kunne varetage opgaverne på et forsvarligt niveau, såvel kvantitativt som kvalitativt. På den baggrund har direktoratet medio 2000 nedsat bemanningen af fiskerikontrolskibet "Nordsøen" fra 3 til 2 besætninger, og aktiviteterne i den søværts kontrol vil blive nedjusteret. Desuden vil inspektoraternes bemanning i 2000 være skåret ned med 8 årsværk.

110. Ifølge direktoratets rammeredegørelse III af 3. november 2000 forventes et forbrug af opsparingen på 9,7 mio. kr. i 2000. Da der endvidere overføres opgaver med en tilhørende bevilling på 4,8 mio. kr. til Fødevaredirektoratet vedrørende importkontrollen, forventer direktoratet kun at videreføre 0,9 mio. kr. til 2001. Det fremgår endvidere af rammeredegørelsen, at der på grund af stigende oliepriser vil ske en mindre nedgang i skibenes opgavevaretagelse i 2000.

111. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fiskeridirektoratets opgavevaretagelse og målopfyldelse i 2000 har måttet reduceres i mindre grad som følge af direktoratets økonomiske situation.

Statens Veterinære Institut for Virusforskning

112. Instituttets økonomiske udvikling fremgår af **tabel 4**.

Tabel 4. Statens Veterinære Institut for Virusforsknings driftsresultater for årene 1997-1999

	1997	1998	1999
	----- Mio. kr. -----		
Regnskabsresultater	11,6	±2,2	±26,5
Videreførsel – ultimo	34,1	32,0	5,5

Tabellen viser, at instituttet ved udgangen af 1998 videreførte et beløb på 32 mio. kr. Regnskabsresultatet for 1999 viste et merforbrug på 26,5 mio. kr.

Af merforbruget kan 9,2 mio. kr. henføres til overførsel af opsparet overskud til instituttets anlægskonto bl.a. til planlagt anskaffelse af ny motorbåd og etablering af anløbsplads, mens andre 9,2 mio. kr. kan henføres til bevilningsreduktioner på grund af overførsel til andre institutioner under ministerområdet. Instituttets reelle underskud i 1999 kan herefter opgøres til 8,1 mio. kr., hvoraf 2,1 mio. kr. kan henføres til underskud på den indtægtsdækkede virksomhed.

Instituttet forventede for de kommende år færre indtægter på den indtægtsdækkede virksomhed. Det fremgik af virksomhedsregnskabet, at det ville være nødvendigt at opnå balance og på længere sigt en nettoindtjening i de indtægtsdækkede aktiviteter for at undgå problemer i forhold til at opretholde det ønskede niveau på øvrige aktiviteter. De indtægtsdækkede aktiviteter forudsættes at bidrage både økonomisk, videnmæssigt og personalekapacitetsmæssigt til opretholdelse af et internationalt kvalitetsniveau, både hvad angår beredskabsforpligtelserne og forsknings- og udviklingsaktiviteterne.

På grundlag af resultatet for 1999 ville instituttet i 2000 og de kommende år foretage dels personaletilpasninger, dels tilpasning af driftsudgifterne.

Ifølge rammeredegørelse III af 23. oktober 2000 forventer instituttet i 2000 et nettooverskud på den indtægtsdækkede virksomhed på 4,6 mio. kr. Det samlede resultat forventes at blive 3,6 mio. kr., idet der forventes et underskud på 1,0 mio. kr. på den almindelige virksomhed.

For 2001 er instituttets basisbevilling forøget med 2 mio. kr., jf. Akt 143 28/2 2001.

Herefter har Rigsrevisionen ingen bemærkninger til instituttets økonomi i 2001.

Statens Veterinære Serumlaboratorium

113. Laboratoriets økonomiske udvikling fremgår af **tabel 5**.

Tabel 5. Statens Veterinære Serumlaboratoriums driftsresultater for årene 1997-1999

	1997	1998	1999
	----- Mio. kr. -----		
Regnskabsresultater	9,4	20,1	÷9,2
Videreførsel – ultimo	3,6	23,8	14,5

114. Tabellen viser, at laboratoriet i 1997 og 1998 havde et overskud på henholdsvis 9,4 mio. kr. og 20,1 mio. kr., mens 1999 resulterede i et merforbrug på 9,2 mio. kr. Det fremgår, at det videreførte overskud ultimo 1998 udgjorde 23,8 mio. kr., og at dette ved udgangen af 1999 var nedbragt til 14,5 mio. kr.

Da Serumlaboratoriet i 1999 forøgede sine videreførte forpligtelser med 11,5 mio. kr. fra 6,1 mio. kr. til 17,6 mio. kr., oversteg de videreførte forpligtelser ultimo 1999 opsparingen med 3,1 mio. kr. Samtidig var handelsvirksomhedens lager dog udvidet med 6,1 mio. kr. Efter korrektion for disse forhold var det reelle regnskabsresultat - 14,6 mio. kr.

Den væsentligste årsag til underskuddet i 1999 var mindresalg af biologiske produkter.

I lyset af det positive akkumulerede resultat fandt Serumlaboratoriet årets negative resultat acceptabelt, men så med bekymring på den fortsatte udvikling i økonomien, som ville kræve økonomiske tilpasninger.

115. Det fremgik af virksomhedsregnskabet for 1999, at et faldende overskud fra salg af vacciner og sera forventedes at have en væsentlig begrænsende effekt på Serumlaboratoriets aktiviteter i de kommende år.

Endvidere forventedes et fald på 28,3 mio. kr. i nettotallet fra 2001 til 2002, som følge af, at en række tidsbegrænsede bevillinger udløber.

Det fremgik ikke nærmere af virksomhedsregnskabet for 1999, hvilke aktivitetstilpasninger laboratoriet vil foretage i 2002.

116. Ifølge laboratoriets rammeredegørelse III af 3. november 2000 forventedes et samlet mindreforbrug i 2000 på 1,8 mio. kr., hvorved det akkumulerede beløb til videreførsel ville øges til 16,3 mio. kr. Endvidere forventedes 0,3 mio. kr. af den videreførte forpligtelse på i alt 17,6 mio. kr. afviklet i 2000, så der videreføres forpligtelser for 17,3 mio. kr., eller for 1 mio. kr. mere end det videreførte overskud.

Fra 2001 er laboratoriets basisbevilling forøget med 8 mio. kr., jf. Akt 143 28/8 2001. Hermed har laboratoriet fået ”økonomisk ro” til en mere langsigtet tilpasning af aktiviteterne til bevillingerne.

Danmarks JordbrugsForskning

117. Danmarks JordbrugsForskningens økonomiske udvikling i årene 1997-1999 fremgår af **tabel 6**.

Tabel 6. Danmarks JordbrugsForskningens driftsresultater for årene 1997-1999

	1997	1998	1999
	----- Mio. kr. -----		
Regnskabsresultater	÷8,4	1,6	4,7
Videreførsel – ultimo	18,3	19,9	24,6

Tabellen viser, at Danmarks JordbrugsForskning i årene 1998 og 1999 havde et positivt regnskabsresultat.

I 1999 udgjorde overskuddet på 5,1 mio. kr. Efter bortfald af renteindtægter på 371.000 kr. kunne 4,7 mio. kr. videreføres til senere år. Overskuddet kunne i al væsentlighed henføres til tilbageholdenhed på de fleste af institutionens indsatsområder. Årsagen til institutionens økonomiske tilbageholdenhed i 1999 var, at der kunne forudses en række økonomiske problemer i de kommende år, bl.a. bortfaldt en række forskningsprogrammer. Ca. 14 mio. kr. forventedes at bortfalde i 2000 og yderligere ca. 25 mio. kr. i 2001. For at imødegå det forventede budgetunderskud i 2001 på omkring 40 mio. kr. iværksatte bestyrelsen en proces vedrørende tilpasninger og rationaliseringer, ligesom den løbende ville forsøge at tiltrække nye forskningsopgaver.

118. Ifølge Danmarks JordbrugsForsknings rammeredegørelse III af 17. november 2000 forventes et merforbrug på 6,6 mio. kr. i 2000, og saldoen for akkumulerede udsving forventes derved at falde til 18,0 mio. kr. ultimo 2000.

Merforbruget henføres i rammeredegørelsen til bl.a. IT-strategi, opfølgning på resultatkontrakt, investering i et aktivitets- og ressourcestyringssystem, et væksthus samt medfinansiering af forskningsprojekter.

Det fremgår endvidere af rammeredegørelsen, at der i 2000 forventes mindre aktivitet på underkonto 95. Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, idet både udgifter og indtægter forventes at falde med 16,3 mio. kr. i forhold til bevillingen. Aktivitetsnedgangen i 2000 svarer således nogenlunde til det bestyrelsen forventede.

Fra 2001 er Danmarks JordbrugsForsknings basisbevilling forøget med 20 mio. kr., jf. Akt 143 28/2 2001. Hermed har institutionen fået mulighed for en lempeligere tilpasning af forskningsaktiviteterne.

119. Rigsrevisionen konstaterer, at Danmarks JordbrugsForskning allerede ved udarbejdelsen af virksomhedsregnskabet for 1999 forudså de økonomiske problemer i de kommende år og iværksatte en proces vedrørende tilpasninger og rationaliseringer.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at departementet, direktoraterne og institutionerne har administreret bevillingerne i overensstemmelse med deres formål og retningslinjerne for deres anvendelse, og at institutionerne – når bortses fra Fødevarerdirektoratets gebyradministration – har overholdt bevillingsreglerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at flere af institutionerne på grund af forbrug af opsparingen i 1999 og udsigt til faldende bevillinger mv. i de kommende år har taget initiativ til besparelser og tilpasninger.

Rigsrevisionen konstaterer, at 2 direktorater, efter budgetundersøgelser, har fået øget deres bevillinger på finansloven, ligesom basisbevillingerne til de 6 forskningsinstitutioner er blevet forhøjet.

Undersøgelsen har således vist, at de presserende bevillingsmæssige problemer, som en række af ministeriets institutioner stod over for i 2000 og 2001, nu i det væsentlige synes afhjulpet.

Rigsrevisionen vurderer derfor, at institutionerne generelt vil have mulighed for en hensigtsmæssig opfyldelse af deres opgaver og kontrolforpligtelser, som de forelå ultimo 2000.

V. Direktoratet for Fødevarerhverv

120. Det fremgår af statsrevisorernes beretning nr. 5/98 om EU-direktoratets økonomistyring, at direktoratet var præget af en række svagheder vedrørende tidsregistrering, produktivitetsudvikling og i forbindelse hermed opgørelse af sagernes kompleksitet, ledelsesinformation samt styring af medarbejderkapacitet og IT-systemer. Det fremgår endvidere, at direktoratets internt fastsatte tidsfrist for udbetaling af eksportstøttesager på 4 uger blev overskredet med 2-3 måneder.

Fødevarerministeren oplyste i sine efterfølgende redegørelser til statsrevisorerne af 30. juli og 25. august 1999, jf. Endelig betænkning 1998, s. 304-308, at der var iværksat en række initiativer til afhjælpning af de påpegede svagheder, og at EU-direktoratet og Strukturdirektoratet ville blive sammenlagt i april 2000. Ministeren fandt det desuden tilfredsstillende, at direktoratet i alt væsentligt havde udbetalt korrekte støttebeløb inden for de fastsatte frister.

Rigsrevisor henviste vedrørende dette punkt i sit notat til statsrevisorerne af 8. september 1999, jf. Endelig betænkning 1998, s. 309-310, til ovennævnte overskridelse af tidsfristen.

Direktoratet for Fødevarerhverv redegjorde i perioden januar til april 2001 for status for afhjælpning af svaghederne i økonomistyringen, forløbet af den organisatoriske sammenlægning af de 2 direktorater, og sagspuklerne på eksportstøtteområdet.

A. Svagheder ved direktoratets økonomistyring

a. Sammenlægning

121. Som led i tilrettelæggelsen af den fremtidige forvaltning af EU's støtteordninger i Danmark blev det i august 1999 besluttet at sammenlægge EU-direktoratet og Strukturdirektoratet til Direktoratet for Fødevarerhverv pr. 1. april 2000.

122. I forbindelse med sammenlægningen blev der etableret et overordnet udvalg under ledelse af departementets ledelse og med deltagelse af ledelse og medarbejderrepræsentanter fra de 2 direktorater. Herunder blev der nedsat flere arbejdsgrupper, bl.a. om IT og økonomistyring. Departementet havde formandskabet i disse arbejdsgrupper, og der blev udarbejdet detaljerede rapporter indeholdende handlingsplaner og milepæle for arbejdet efter sammenlægningen.

123. Ifølge Direktoratet for FødevarerErhverv forløb den organisatoriske sammenlægning af EU-direktoratet og Strukturdirektoratet tilfredsstillende og gav ikke anledning til væsentlige problemer. Der blev gennemført en del organisationsændringer og de 2 direktoraters centrale funktioner blev sammenlagt. Den organisatoriske og administrative sammenlægning blev foretaget henholdsvis pr. 1. april 2000 og pr. 1 januar 2001.

124. Der blev i 1999 og 2000 foretaget et udredningsarbejde og en afdækning af problemstillinger vedrørende det nye sammenlagte direktorats økonomistyring og foretaget omfattende implementeringstiltag.

I marts 2001 indgik Fødevarerministeriet en direktør- og udviklingskontrakt med direktoratet. Udviklingskontrakten har overvejende mål for udvikling af direktoratets styringsgrundlag og styresystemer, så der kan skabes grundlag for indgåelse af en egentlig resultatkontrakt. Mål og resultatkravene i udviklingskontrakten er udformet, så der er taget højde for de udestående forhold. Der er bl.a. mål for tids- og produktionsregistrering, etablering af målingsnormer, -standarder og -metoder, IT-systemer, udvikling af rekrutterings- og fastholdelsespolitik, normalisering af eksportstøtområdet mv.

125. Ministeriet har primo 2001 endnu ikke truffet endelig beslutning om direktoratets flytning til fælles adresse. De foreløbige planer for en eventuel udflytning til Ørestaden indebærer, at flytning tidligst vil kunne finde sted i slutningen af 2004.

Rigsrevisionen finder, at fordelene ved sammenlægningen af de 2 direktorater ikke fuldt ud kan opnås, før organisationen er fysisk samlet.

b. Tidsregistrering

126. I 1999 benyttede både EU-direktoratet og Strukturdirektoratet tidsregistreringssystemer. EU-direktoratets tidsregistreringssystem blev taget i brug i maj 1999, men få måneder senere måtte tidskontoplanen revideres gennemgribende. Da den nye tidskontoplan ikke var fuldstændig kompatibel med den foregående, må det vurderes, at EU-direktoratet kun har fået et begrænset udbytte af tidsregistreringen i 1999.

I forbindelse med sammenlægningen pr. 1 april 2000 blev det besluttet at fortsætte med registreringen i de 2 eksisterende systemer, idet det ikke var teknisk muligt at anvende et fælles system. Hertil kom, at der skulle udarbejdes separate virksomhedsregnskaber for begge direktoraterne for 2000, ligesom det på grund af opfølgning af IKR-målene ikke var muligt at ændre kontoplanerne, hvor tidsregistreringen specielt for Strukturdirektoratets vedkommende var af central betydning.

I lyset af sammenlægningen med Strukturdirektoratet i april 2000 valgte direktoratet at igangsætte et økonomistyringsprojekt med henblik på at skabe et bedre grundlag for mål- og ressourcestyringen i det nye direktorat. Der blev udarbejdet en ny kontoplan og etableret et nyt tidsregistreringssystem, som blev taget i brug i februar 2001. Der har været foretaget manuelle tidsregistreringer fra 1. januar 2001, og direktoratet har oplyst, at registreringerne efterfølgende vil blive indtastet i systemet.

c. Produktivitetsudvikling og sagskompleksitet

127. Rigsrevisionen havde i sin undersøgelse af EU-direktoratets økonomistyring påpeget, at antallet af ekspederede sager pr. medarbejder var faldet væsentligt i den undersøgte periode, for eksportstøttesager op til 23 %. Ministeriet havde imidlertid oplyst, at dette fald kunne forklares med en stærkt stigende sagskompleksitet i perioden, og havde underbygget dette med nogle eksempler. Rigsrevisionen anmodede derfor direktoratet om at udvikle modeller for målinger af ændringerne i sagskompleksiteten, så direktoratets produktivetsmålinger kunne justeres herfor.

Ministeren oplyste i sin redegørelse af 30. juli 1999, at direktoratet endnu ikke havde taget højde for sagskompleksiteten i sin produktionsstatistik, men at direktoratet

som et skridt i den retning ville forsøge at samkøre oplysningerne fra produktionsstatistikken og tidsregistreringssystemet i slutningen af 1999. Det fremgik imidlertid ikke af ministerens redegørelse, hvorledes kvantificeringen og vægningen af sagernes kompleksitet nærmere skulle foregå. Det var rigsrevisors vurdering, at direktoratet, indtil sammenlignelige data om udviklingen i sagskompleksiteten forelå, burde dokumentere væsentligt ændrede krav til sagsbehandlingen og foretage skøn over – eller eventuelt tidsstudier af – ændringerne i sagsekspeditionen samt oplyse herom i forbindelse med afgivelsen af produktivitetsoplysninger på finansloven.

128. Direktoratet for Fødevarerhverv har i januar 2001 oplyst, at det i 1999 ikke var muligt på en meningsfuld måde at samkøre produktions- og tidsdata, og at en evaluering af de indsamlede produktionsdata viste, at sagsbegrebet ikke i tilstrækkelig grad var entydigt fastlagt, hvorfor der var behov for en mere præcis fastlæggelse af sagsbegrebet i de enkelte kontorer. Bl.a. som følge heraf havde det ikke været muligt at opstille modeller for måling af sagskompleksitet.

Fødevarerministeriet oplyste i marts 2001, at Økonomistyrelsen i et samarbejde med direktoratet skulle komme med forslag til en fremtidig bæredygtig styringsmodel. I 2000 blev der derfor arbejdet intenst på at skabe et grundlag for den nye styringsmodel, hvorfor arbejdet med at få optimeret de tidligere delelementer i de respektive direktoraters økonomistyring blev nedprioriteret. Den nye styringsmodel har medført, at der i direktoratet ved udgangen af 2000 er udarbejdet arbejdsprogrammer med mål for de enkelte kontorer. Der er endvidere udarbejdet et produktkatalog, der kortlægger samtlige produkter i direktoratet fordelt på kontorer, ligesom der pr. 1. januar 2001 er indført en ny kontoplan til finansbogføring og tidsregistrering.

Ministeriet oplyste endvidere, at der i direktoratets udviklingskontrakt er fastsat mål for udvikling af mål og målemetoder for bl.a. sagskompleksiteten.

Ministeriet har imidlertid den 1. maj 2001 oplyst, at sagskompleksiteten ikke længere indgår i økonomistyringen, hvor fokus nu er på de enkelte kontorers arbejdsprogrammer.

129. Rigsrevisionen finder, at de seneste initiativer generelt forekommer hensigtsmæssige, men at det er mindre tilfredsstillende, at direktoratet ikke har fulgt op på Rigsrevisionens anbefaling af at måle ændringerne i sagskompleksiteten.

Rigsrevisionen forudsætter, at direktoratets opgørelser af produktion og produktivitet bygger på et ensartet sagsbegreb og sammenlignelige data, så oplysningerne, der bl.a. indgår i virksomhedsregnskabet, viser den reelle udvikling i direktoratet.

130. Fødevarerministeriet har i marts 2001 oplyst, at oplysninger om sagskompleksiteten vil blive afrapporteret i direktoratets virksomhedsregnskaber. Således har den øgede sagskompleksitet på eksportstøtteområder været beskrevet i virksomhedsregnskabet for 1999, men det har hidtil ikke været muligt at kvantificere den. Rigsrevisionen finder, at oplysningerne er meget summariske.

Den manglende måling af forskelle i sagernes kompleksitet har også et styringsmæssigt aspekt. Direktoratet har således peget på, at udviklingen i tunge sager og øgede krav til sagsbehandlingen var nogle af de væsentligste årsager til ophobningen af sager på eksportstøtteområdet.

d. Ledelsesinformation

131. Fødevarerministeren oplyste i sin redegørelse af 30. juli 1999, at informationer fra bl.a. produktionsstatistikken og tidsregistreringssystemet forventedes anvendt ved etableringen af et sammenhængende ledelsesinformationssystem.

Rigsrevisor fandt dette tilfredsstillende under forudsætning af, at EU-direktoratets problemer med produktionsstyringen samt med omfanget, arten og tilgængeligheden af informationerne til ledelsen ville blive afhjulpet.

132. Direktoratet for FødevarerErhverv har i januar 2001 oplyst, at det indgår i direktoratets nye IT-strategi, at der etableres et "datawarehouse", hvor relevante produktionsdata mv. kan opsamles og samkøres med tidsregistreringsdata mv. Før dette er etableret tidligst i 2002, råder direktoratet ikke over et system, der kan opsamle alle relevante produktionsdata. Indtil da vil produktionsdata blive indtastet i et regneark til videre behandling.

133. Fødevarerministeriet har oplyst, at udviklingen i sagsbehandlingen for de enkelte kontorer løbende har været af-rapporteret i kvartalsrapporter. I forbindelse med godkendelsen af Akt 236 24/6 1999 blev det aftalt, at der løbende skulle afholdes møder mellem departementet og direktoratets ledelse. På møderne drøftes direktoratets økonomi, herunder udviklingen på eksportstøtteområdet.

134. I 2000 tog ledelsesinformationen sit udgangspunkt i registreringerne af økonomidata i forbindelse med udarbejdelse af produktkataloget og kontorerne arbejdsprogrammer, og der indsamledes månedligt og kvartalsvist oplysninger vedrørende lønsumsstyring, sygestatistik, opfølgning af handlingsplaner mv. til brug for ledelsen.

Ministeriet har oplyst, at udviklingen af et forbedret ledelsesinformationssystem er et mål i den udviklingskontrakt, som direktoratet har indgået med departementet for 2001.

135. Rigsrevisionen finder direktoratets initiativer hensigtsmæssige med henblik på at etablere et sammenhængende ledelsesinformationssystem.

e. Medarbejdere

136. Rigsrevisionen fandt ved sin undersøgelse af EU-direktoratets kapacitetsstyring, at der var taget en række initiativer til forbedring heraf, men det var imidlertid samtidig Rigsrevisionens vurdering, at direktoratet manglede en del i at nå målet om at være en attraktiv arbejdsplads, og at det på flere punkter havde et stort forbedringspotentiale.

Ministeren oplyste i sin redegørelse af 30. juli 1999, at EU-direktoratet ikke blot ville fortsætte og evaluere de initiativer, der allerede var iværksat for at forbedre styringen og forvaltningen af medarbejderkapaciteten, men ifølge ministeren havde planlagt og gennemført en række nye initiativer på dette område. Rigsrevisor fandt dette tilfredsstillende.

137. Direktoratet har således på HK-området ultimo 2000 indgået en aftale, hvorefter alle HK-ansatte overgår til et nyt lønsystem. Direktoratet vurderer, at det nye lønsystem vil gøre det lettere at honorere en god indsats samt tiltrække og fastholde de relevante medarbejdere.

138. Det nye direktorats samarbejdsudvalg har vedtaget en foreløbig personalepolitik, og et underudvalg forventer at afslutte udarbejdelsen af et oplæg til personaleadministrative retningslinjer for direktoratet i begyndelsen af 2001.

Efteruddannelsen af personalet i redskabsfaglige og tilsvarende kurser i 2000 svarede til godt 5 kursusdage i gennemsnit. Direktoratet har oplyst, at antallet af kursusdage kun er én af indikatorerne på kompetenceudviklingen i direktoratet, idet der i kontorerne sker oplæring og efteruddannelse med henblik på at uddanne og ajourføre medarbejderne vedrørende nye regler og instrukser på de enkelte sagsområder.

Antallet af fratrædelser og rokeringer forekommer dog fortsat højt i dele af direktoratet.

f. IT

139. Det fremgår af statsrevisorernes beretning om EU-direktoratets økonomistyring, at edb-projektet var væsentligt forsinket, og at dette havde ført til problemer med afstemninger af bogførte og udbetalte beløb samt lange udbetalingstider navnlig på eksportstøtteområdet. Der var desuden konstateret svagheder ved de generelle edb-kontroller.

140. Rigsrevisor oplyste i sit notat af 8. september 1999, at han på baggrund af fødevareministerens redegørelse af 30. juli 1999 vedrørende EU-direktoratets edb-problemer var enig i, at edb-problemerne bl.a. skyldtes bruddet mellem leverandøren og EU-direktoratet og den efterfølgende voldgiftssag. Rigsrevisor fandt dog forløbet for langt og kunne derfor ikke være enig med ministeren i, at ministeriet havde gjort en stor og målrettet indsats for at løse de edb-problemer, der gennem de seneste år var konstateret i direktoratet. Det syntes bl.a. at fremgå af redegørelsen, at ministeriet kun havde været aktivt i den initierende fase og med hensyn til at skaffe bevillinger til projektet, og at det heller ikke havde foretaget en selvstændig vurdering af, hvorledes problemerne opstod i økonomisystemet.

141. Edb-projektet er gennemført, og de væsentligste problemer er afhjulpet, herunder også det afledte problem med afstemninger af bogførte og udbetalte beløb. Der er efter-

følgende udført et stort arbejde med at tilrette edb-systemerne for fejl og med at tilpasse og udbygge dem.

142. Et revisionsfirma, som i 1999 havde fået til opgave at attestere EU-direktoratets regnskaber i henhold til Europa-Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95, offentliggjorde i februar 2000 rapporten "Vurdering af IT-processer" med resultatet af en gennemgang af direktoratets edb-systemer i henhold til nævnte forordning.

Direktoratet for FødevarerErhverv redegjorde i januar 2001 for implementeringen af det attesterende revisionsfirmas henstillinger i rapporten. Der var bl.a. i efteråret 2000 udarbejdet en edb-strategi, og en IT-plan var under udarbejdelse. På basis af en intern IT-risikoanalyse var der ved udgangen af 2000 udarbejdet foreløbige nødplaner.

Det attesterende revisionsfirma påpegede i forbindelse med en tilsvarende gennemgang af regnskabet for 2000, at der fortsat var problemer med de generelle adgangskontroller i direktoratet. Mens de generelle kontroller for edb-systemerne i det tidligere EU-direktorat stort set var bragt i orden, vedrørte de påpegede svagheder edb-systemerne i det tidligere Strukturdirektorat.

143. Det tidligere Strukturdirektorats edb-systemer til administration af nogle af landdistriktsstøtteordningerne viste sig ikke at kunne leve op til kravene med hensyn til konsekvent registrering af debitorer og opgørelse af den andel af det samlede tilbagebetalingsbeløb, som tilhører Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL). Rigsrevisionen har tidligere omtalt dette forhold, jf. statsrevisorernes beretning nr. 18/99 om revisionen af statsregnskabet for 1999, pkt. 654.

Samtlige udbetalinger, der helt eller delvist finansieres af EUGFL, Garantisektionen, er siden 16. oktober 2000 foretaget via det centrale økonomisystem, Concorde XAL, hvilket medfører, at debitoradministrationen for disse ordninger er harmoniseret.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende, men må dog konstatere, at EUGFL's andel af det samlede tilbagebetalingsbeløb på ca. 1 mio. kr. først er blevet opgjort i april 2001, selv om problemet blev påpeget i foråret 2000.

144. Det fremgår i øvrigt af direktoratets nye IT-strategi, som blev udarbejdet i efteråret 2000, at direktoratet har 3 store udfordringer i de kommende år. Der skal udvikles og implementeres et administrationssystem for basistilskud, som skal anvendes til administration af små og mellemstore støtteordninger. Desuden skal direktoratet erstatte SCR og Concorde XAL med Navision Stat, og endelig skal der indføres et ”datawarehouse”, jf. pkt. 132.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at fordelene ved sammenlægningen af de 2 direktorater ikke fuldt ud kan opnås, før organisationen er fysisk samlet.

Set i lyset af de tilpasningsopgaver som sammenlægningen af de 2 direktorater har medført, finder Rigsrevisionen som helhed direktoratets indsats og initiativer hensigtsmæssige. Rigsrevisionen finder det således hensigtsmæssigt, at der i udviklingskontrakten er fastsat mål for tids- og produktionsregistrering, etablering af målingsnormer, -standarder og metoder, IT-systemer, udvikling af rekrutterings- og fastholdelsespolitik, normalisering af eksportstøtteområdet mv., men må samtidig konstatere, at disse forhold må bringes i orden, før direktoratets økonomistyring er tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder, at der fortsat udestår at blive gennemført en række tiltag, før direktoratets økonomistyring er tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har således konstateret, at et sammenhængende ledelsesinformationssystem endnu ikke er færdigudviklet.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at de tidligere påpegede edb- og afstemningsproblemer er afhjulpnet, men må konstatere, at direktoratets edb-systemer først nu er ved at være tilrettet for fejl og tilpasset med supplerende funktioner, og at der endnu mangler udvikling og implementering af et administrationssystem for basistilskud, som skal anvendes til administration af små og mellemstore støtteordninger samt indførelse af et ”datawarehouse”.

B. Eksportrestitutioner

145. Rigsrevisionen anmodede i november 2000 og februar 2001 Direktoratet for FødevarerErhverv om at redegøre for afhjælpningen af svaghederne på eksportstøtteområdet.

Direktoratet blev bl.a. bedt om at oplyse, om den internt fastsatte tidsfrist for udbetaling af eksportstøtte blev overholdt, hvilke handlingsplaner der blev iværksat, status for

afvikling af sagspuklerne, samt om gamle sager var færdigekspederet.

146. Direktoratets redegørelser forelå i januar og marts 2001, og supplerende oplysninger blev fremsendt primo maj 2001. Det fremgår heraf, at direktoratets oprindelige eksportstøttesystem blev udviklet i midten af 1980'erne. Finansministeriet iværksatte i midten af 1990'erne en turnusgennemgang af direktoratet, og i forbindelse hermed blev der i samarbejde med eksterne konsulenter foretaget en gennemgang og vurdering af alle direktoratets edb-systemer. Gennemgangen viste, at der var et påtrængende behov for en samlet, etapevis modernisering af systemerne.

I 1996 indgik direktoratet aftale med et konsulentfirma om første fase af et edb-projekt, der omfattede udvikling og genopbygning af et nyt integreret sagsbehandlings- og økonomisystem. Første fase omfattede bl.a. en omlægning af eksportstøtten, der som den første ordning skulle tages i brug i 1997. Da leverandøren imidlertid ikke kunne levere en kontraktmæssig færdiggørelse, afbrød direktoratet efter Kammeradvokatens anbefaling samarbejdet med leverandøren af eksportstøttesystemet og lod sagen afgøre ved voldgift.

Som følge heraf blev sagen forelagt Finansudvalget i 1998, og der blev påbegyndt et nyt udviklingsforløb i samarbejde med eksterne partnere med henblik på at få omlagt markedssystemerne til moderne sagsbehandlingssystemer med integration til økonomisystemet.

I første omgang omfattede arbejdet eksportstøtteområdet, hvor et nyt eksportstøttesystem blev taget i brug den 1. marts 1999. Det viste sig ved ibrugtagningen, at integrationen mellem eksportstøttesystemet og økonomisystemet ikke var problemfri, hvorfor det var nødvendigt at foretage en række tilretninger.

147. Direktoratets mål for udbetalingstiden for eksportstøtten i 1997 var, at 90 % af eksportstøtten skulle være udbetalt senest 4 uger efter modtagelsen af den fuldstændige dokumentation. Resultatet blev, at der sammenlagt kun var udbetalt 51 % af eksportstøtten inden for de 4 uger.

Den manglende målopfyldelse skyldtes ifølge direktoratet en forbedring af kvaliteten i sagsbehandlingen, herunder dokumentation af sagsbehandlingen, der umiddel-

bart medførte et større tidsforbrug på den enkelte sag. Endvidere var der i perioden et stort træk på medarbejdere til edb-udvikling, ligesom direktoratet gennemførte personalereduktioner under den forudsætning, at det nye eksportstøttesystem blev implementeret i 1997, hvilket som tidligere nævnt ikke skete.

148. Direktoratets mål for udbetalingstiden for eksportstøtten i 1998 var på ny, at 90 % af eksportstøtten skulle være udbetalt senest 4 uger efter modtagelsen af den fuldstændige dokumentation. Resultatet blev, at der sammenlagt kun var udbetalt 47 % af eksportstøtten inden for de 4 uger.

Den manglende målopfyldelse skyldtes ifølge direktoratet anvendelse af sagsbehandlere til udvikling og færdiggørelse af det nye eksportstøttesystem. Endvidere blev der dels indført særregler på grund af krisen på det russiske marked, dels indført øget differentiering af satserne på svinekødsmarkedet på grund af EU's daværende afsætningskrise, hvilket stillede øgede krav til sagsbehandlingskvalitet, særligt i relation til dokumentkontrol af udenlandske toldpapirer mv.

Dette medførte, at behandlingen af ansøgninger ikke kunne følge tilgangen af sager, så der opstod en sagspukkel.

149. Selv om målsætningen i 1999 blev strammet til, at 90 % af eksportstøtten skulle være udbetalt inden for 3 uger, blev målopfyldelsesgraden forbedret i forhold til 1998, idet der sammenlagt var udbetalt 59 % af eksportstøtten inden for tidsfristen. Der var dog fortsat tale om en væsentlig manglende målopfyldelse på området.

Den manglende målopfyldelse skyldtes ifølge direktoratet primært, at der efter ibrugtagningen af eksportsystemet (EUS-systemet) fortsat var en stor belastning af kontoret i forbindelse med udbygning og justering af systemet og de tilhørende forretningsgange, samt at der i 1999 var en stor personaleudskiftning, idet ca. halvdelen af kontorets personale var nyansat i 1999, mens den øvrige halvdel skulle omskoles til det nye edb-system. Hertil kom, at der i maj 1999 opstod meget alvorlige problemer med dokumentation i forbindelse med eksport til Rusland, som bevirkede, at direktoratet i juni 1999 midlertidigt måtte stille sagsbehandlingen af Ruslandssager i bero, indtil Kommis-

sionen traf en særbeslutning om dokumentationskrav til Ruslandssager. Kontoret blev endvidere påført en yderligere belastning som følge af konvertering af licenser og garantier fra det tidligere edb-system til det nye edb-system, idet det gamle eksportstøttesystem ikke var 2000-sikret, og derfor blev lukket ned i efteråret 1999. Endelig betød krav fra EUGFL-revisionen (Kommissionens interne revision på landbrugsområdet), bl.a. om anvendelse af checklister i sagsbehandlingen, en generelt øget ressourceanvendelse, men også en forbedret kvalitet i sagsbehandlingen.

150. I 2000, hvor målsætningen var den samme som i 1999, blev der udbetalt 69 % af eksportstøtten inden for tidsfristen på 3 uger. Direktoratet var således også for 2000 langt fra at opfylde direktoratets målsætning på området.

Den manglende målopfyldelse skyldtes ifølge direktoratet forholdsvis mange fejl i ansøgninger og dokumentation, fortsat stor anvendelse af ressourcer til IT-udvikling og stor personaleudskiftning i 2000 samt flere kundehenvendelser vedrørende sagsstatus, herunder garantihåndtering og ændrede ansøgningsprocedurer som følge af det nye edb-system.

151. Ifølge direktoratet skyldtes den manglende målopfyldelse i årene 1997-1999 i det væsentligste øgede krav til sagsbehandlingen, herunder forbedringer af kvaliteten på grund af ændrede regler og indførte særregler fra EU og krav fra EUGFL-revisionen samt øget ressourceforbrug til udvikling og implementering af et eksportstøttesystem.

Ministeriet har gjort opmærksom på, at uambitiøse målsætninger sjældent har nogen motiverende funktion internt i organisationen og heller ikke giver klare signaler over for omverdenen om institutionens prioriteringer og strategier. EU-direktoratet havde derfor i overensstemmelse med Økonomistyrelsens vejledning i udarbejdelse af virksomhedsregnskaber af januar 1998 valgt et ambitiøst mål om 4 uger, der i efterfølgende år er strammet til 3 uger.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at selve udbetalingsfunktionen forekommer at være en relativ enkel proces, bl.a. fordi en stor del af ansøgningerne er ledsaget af

en garanti, og at målsætningen derfor næppe kan betegnes som ambitiøs.

Da direktoratet i en årrække har fungeret som udbetalingsorgan for EU-støttemidler i Danmark, burde direktoratets ledelse efter Rigsrevisionen opfattelse være vant til at tilpasse organisationen i takt med, at nye EU-regler og EU-ordninger kommer til, mens andre falder bort.

For så vidt angår udviklingen og implementeringen af eksportstøttesystemet er Rigsrevisionen opmærksom på de særlige problemer, der knyttede sig hertil bl.a. på grund af bruddet mellem leverandøren og det daværende EU-direktorat.

Rigsrevisionen finder, at direktoratets ledelse på grund af de problemer, der knyttede sig til eksportstøtteområdet, burde have været ekstra opmærksom på dette område. Det er derfor udtryk for manglende overblik og dårlig ledelse, at der ikke løbende blev foretaget de nødvendige tiltag for at sikre, at der ikke opstod sagspukler.

Ministeriet har hertil bemærket, at direktoratets ledelse på grund af de særlige problemer var ekstra opmærksom på eksportstøtteområdet, men at det uanset indsatsen ikke har været tilstrækkelig. Direktoratet skulle ud over problemerne med eksportstøttesystemet også forberede og gennemføre Kommissionens forslag fra marts 1998 til reform af den fælles landbrugspolitik, samt en ændring af grundforordningen for eksportstøtte og andre specifikke ændringer. Uanset direktoratets erfaring med løbende tilpasninger af organisationen gav dette i kombination med snævre tidsrammer et omfattende omstillings- og udviklingspres i direktoratet.

Rigsrevisionen finder, at de opgaver, ministeriet peger på ud over de allerede nævnte, i det væsentlige vedrører gennemførelsen af grundforordningen, og at der næppe kan være tale om snævre tidsrammer, da sagspuklerne opstod og udviklede sig over en periode på 3-4 år.

152. EU-direktoratet forventede i starten af 1999, at det ville være nødvendigt med en tilførsel på 11,2 mio. kr., hvis aktivitetsniveauet fra 1998 skulle opretholdes. Direktoratet fik i foråret 1999 midlerne tilført ved omdisponeringer og brug af en mindre reserve inden for ministeriets ramme.

Finansudvalget gav ved Akt 236 24/6 1999 sin tilslutning til, at EU-direktoratet kunne afholde yderligere udgifter på 33,6 mio. kr. i 1999 og 17,6 mio. kr. i 2000. Heraf kunne henholdsvis 9,6 mio. kr. og 5,1 mio. kr. henføres til eksportstøtteområdet, navnlig til IT-udvikling. Fødevarerministeriet har oplyst, at der ved udarbejdelsen af aktstykket blev udarbejdet skøn over merarbejdet ud fra sagskompleksitet som følge af ændringer i sagsekspektionen på eksportstøtteområdet samt tilkomsten af nye opgaver, og at disse skøn lå til grund for de bevillinger, der blev tilført eksportstøtteområdet. Ministeriet har endvidere oplyst, at analysen blev evalueret af Økonomistyrelsen, før aktstykket blev forelagt bevillingsmyndighederne.

I lyset af de fortsat stigende sagspukler på eksportstøtteområdet er det Rigsrevisionens vurdering, at skønnet over merarbejdet, som blev foretaget ud fra sagskompleksiteten og tilkomsten af nye opgaver, tilsyneladende har været utilstrækkeligt.

Rigsrevisionen finder det på denne baggrund uheldigt, at direktoratet ikke fulgte Rigsrevisionens anbefaling i beretningen om EU-direktoratets økonomistyring om at udvikle modeller for målinger af ændringer i sagskompleksiteten, jf. pkt. 127.

Fødevarerministeriet har hertil bemærket, at direktoratet havde været vidende om, at der skete en ophobning af sager, der krævede særlig ekspertise at behandle, fordi erfarne medarbejdere med denne ekspertise blev brugt til andre opgaver, bl.a. edb-udvikling. Da nye medarbejdere ville have behov for en lang oplæringstid, skønnedes det mere hensigtsmæssigt at anvende overarbejde.

Det ville derfor næppe have ændret billedet væsentligt, at udvikle en model, hvor sagerne i direktoratet blev vægтет (sagskompleksiteten) med henblik på en bedre styring af ressourcerne.

153. Det er Rigsrevisionens vurdering, at direktoratets antagelse om, at ophobede sager skulle kunne overkommes ved overarbejde, samtidig med at nye sager blev ekspederet løbende, var urealistisk. Rigsrevisionen har da også bemærket, at området blev tilført yderligere ressourcer dels ved ansættelse af nye medarbejdere i eftersommeren 1999, dels ved midlertidig udlån fra andre kontorer.

Det er således fortsat Rigsrevisionens opfattelse, at løbende målinger af væsentlige ændringer i kravene til sagsbehandlingen eller som et minimum en vurdering og dokumentation heraf ville have bidraget til mere realistiske opgørelser af ressourcebehovet på eksportstøtteområdet.

154. I forbindelse med udarbejdelsen af aktstykket blev det besluttet at anmode Finansministeriet om en budgetanalyse med anvendelse af eksterne konsulenter. Det blev endvidere besluttet at afholde månedlige møder mellem departementschefen og direktoratets direktion. Formålet med møderne var løbende at holde departementet underrettet om udviklingen i direktoratets samlede økonomiske situation og om udviklingen i sagsbehandlingen på udvalgte sagsområder.

155. På baggrund af 2 budgetanalyser, forestået af Økonomistyrelsen, fik EU-direktoratet forhøjet sin bevilling med 47,7 mio. kr. på finansloven for 2000 og Direktoratet for FødevarerErhverv fik tilført 71,0 mio. kr. på finansloven for 2001.

156. Den første plan på området blev ifølge Fødevarerministeriet iværksat i forsommeren 1999. I eftersommeren 1999 blev der ansat nye medarbejdere, som blev oplært i august-oktober 1999. I november blev der i samarbejde med erhvervet gjort status for udestående betalinger samt garantier, som dog var vanskelige at opgøre. På baggrund heraf opstillede direktoratet en plan for udbetaling for perioden 1. december 1999 - 1. april 2000, hvor der skulle udbetales 1,48 mia. kr. Ved en milepæl den 31. december 1999 skulle der være udbetalt 400 mio. kr.

Udbetalingsplanen blev overopfyldt med godt 10 %, idet der var blevet udbetalt 575 mio. kr. pr. 31. december 1999 og 1,66 mia. kr. pr 1. april 2000.

Planen indebar i øvrigt, at kvaliteten i sagsbehandlingen skulle øges, og at de ældste sager skulle færdigbehandles først. Planen indebar endvidere en intern reorganisering af sagsbehandlingen i kontoret. Baggrunden for reorganiseringen var dels videnskæmmet flaskehalse i kontoret, dels ønsket om at styrke homogeniteten i sagsbehandlingen.

Rigsrevisionen har vurderet, at planen indtil december 1999 ikke kan betragtes som en egentlig plan, da den hver-

ken indeholdt kvantificerbare mål eller milepæle for afviklingen af sagspuklerne på eksportstøtteområdet. Den justerede plan må betragtes som summarisk og partiel, fordi den kun indeholdt ét mål og én milepæl, der rettede sig mod udbetalingerne, uden at opstille et endeligt mål for en normalisering af hele sagsområdet. Hertil kommer, at overopfyldelsen delvist skete på bekostning af garantisaugerne, der blev ressourcemæssigt nedprioriteret. En ulempe ved planen var desuden, at de ekstraordinære mange udbetalinger indebar, at en del af garantierne blev yderligere belastet. Da medarbejderne imidlertid var blevet bedt om ikke at foreslå virksomhederne garantiforhøjelser, måtte de gøre en særlig indsats for at frigive garantier for akut berørte virksomheder. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dette krævede forholdsvis flere ressourcer end en mere planmæssig indsats på garantiområdet.

157. Den næste plan blev iværksat i maj 2000, hvor der blev oprettet en Task Force og udarbejdet mål og milepæle for afviklingen af de sager, der lå før det nye IT-systems indførelse den 1. marts 1999. Task Force-gruppen blev bemandet med eksisterende medarbejdere fra eksportstøttekontoret og ved udlån af medarbejdere fra andre kontorer i det nye direktorat.

Task Force-gruppens opgave bestod primært i frigivelse af forskuds- og licensgarantier samt i mindre omfang i udbetaling af udestående støttebeløb.

Der blev fra Fødevarerministeriets side fastsat en første milepæl pr. 1. september 2000, hvor der skulle være sket en halvering af den bundne garanti på 740 mio. kr. Denne milepæl blev overopfyldt, idet der var frigivet 405 mio. kr. den 1. september 2000. Samtidig var antallet af uafsluttede sager fra før 1. marts 1999 faldet fra ca. 26.700 ultimo 1999 til 17.268, som fordeler sig således:

	Antal
1993-1995.....	64
1996-1997.....	3.399
1998-1999.....	13.805
I alt.....	17.268

Næste milepæl for gruppen var, at behandlingen af alle gamle sager fra før 1. marts 1999 skulle være afsluttet pr.

1. maj 2001, såfremt den fornødne dokumentation var til stede.

Ministeriet har den 1. maj 2001 oplyst, at målet er blevet nået.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

158. Først i sommeren 2000 kom planen til at omfatte samtlige sagspukler, idet ministeriet da også fastsatte mål for afviklingen af de sagspukler, der vedrører perioden efter 1. marts 1999. Målet for disse sager er en normalisering ved udgangen af 2001.

Som første milepæl er det fastsat, at sager fra perioden 1. marts - 1. juli 1999 skal være afviklet senest den 31. juli 2001 under forudsætning af, at fornøden dokumentation er til stede, og at sagen ikke beror på andre myndigheder eller på anden efterforskning.

159. Direktoratet oplyste i januar 2001, at antallet af ikke-afsluttede sager fra perioden efter 1. marts 1999 stort set havde været uændret siden juni 2000, så der henstod ca. 131.000 uafsluttede vareposter. Antallet af ikke-udbetalte vareposter var i samme periode steget fra 59.000 til 72.000 ved udgangen af november 2000. Direktoratet bemærkede, at der i november 2000 havde været tale om en ekstraordinær høj tilgang på 28.000 vareposter mod normalt 20.000 pr. måned. Ifølge direktoratet skyldtes stigningen formentlig, at der pr. 1. januar 2001 var blevet indført et gebyr pr. ansøgt varepost, så de meget små ansøgninger herefter ville blive økonomisk urentable. Det omtalte gebyr, der er indbudgetteret på finansloven for 2001, udgør 200 kr. for vareposter med større mængder og 100 kr. for vareposter med små mængder. Ifølge ministeriet er gebyret beregnet i henhold til gældende regler og ud fra de administrative udgifter, der var forbundet med administrationen af eksportstøtteansøgninger i 1999, der i alt udgjorde 50,5 mio. kr. Ud fra et forventet årligt antal ansøgninger på 245.000 kr. i 2000 blev den gennemsnitlige udgift pr. sag på 206 kr.

160. Direktoratet vedlagde en oversigt over antal modtagne, udbetalte og lukkede vareposter i perioden 24. august 1999 - 30. november 2000. Heraf fremgik, at antallet af ikke-afsluttede vareposter var steget løbende frem til juni 2000. I juli og august 2000 lå de modtagne og lukkede va-

reposter på samme niveau, mens sagspakken var faldet i september og oktober 2000 for igen at stige i november 2000.

161. Direktoratet oplyste endeligt, at indførelsen af førnævnte gebyr pr. ansøgt varepost forventedes at føre til et fald i antallet af indkomne ansøgninger i løbet af 2001, hvilket vil bidrage til, at den ophobede sagsmængde gradvist kan nedbringes i løbet af 2001. Departementet oplyste i marts 2001, at faldet i ansøgninger foreløbigt så ud til at ligge på 30-50 % i forhold til det tidligere antal.

162. Direktoratet har endvidere i samarbejde med brancheorganisationer og virksomheder i 2000 iværksat en kampagne for at maksimere antallet af fejlfri ansøgninger, ligesom direktoratet og Told•Skat har afholdt møde med brancheorganisationer og virksomheder for derigennem at fremskynde virksomhedernes overgang til elektronisk onlinekommunikation med det lokale toldcenter. Onlinekommunikation indebærer, at virksomhederne kan få deres ansøgninger delvist valideret, inden de afsendes. Direktoratet oplyser, at ca. halvdelen af alle ansøgninger i dag indsendes online, og at der konstateres langt færre fejl i disse ansøgninger.

163. I februar 2001 blev der iværksat et handlingsprogram, der omfatter dels en bedre planlægning af forretningsgangene, dels en midlertidig tilførsel af ressourcer. Den samlede indsats er blevet væsentlig forstærket, så der er forventning om, at sagsbehandlingen er normaliseret ved årets udgang.

Rigsrevisionen går ud fra, at direktoratets ledelse sikrer sig, at sagsbehandlingen foregår på en sådan måde, at der normalt kun indhentes supplerende oplysninger ud over de forordningsbestemte i tilfælde, hvor det modtagne materiale eller andre forhold giver mistanke om eventuelle uregelmæssigheder.

164. Endelig indeholder direktoratets direktør- og udviklingskontrakt med ministeriet, der blev indgået i marts 2001, mål for normalisering af eksportstøtteområdet.

165. Rigsrevisionen kan konstatere, at sagspuklerne, der opstod i 1997 og 1998, fortsatte med at vokse i 1999 og 2000, selv om direktoratet i disse år fik tilført de merbevillinger, der ansøgte om.

Rigsrevisionen finder det særligt uheldigt, at handlingsplanerne, som blev udarbejdet med henblik på afvikling af sagspuklerne, kom for sent og var utilstrækkelige.

166. Kommissionen indførte pr. 1. juli 1999 en frist for udbetaling af eksportrestitutioner på 3 måneder efter modtagelsen af den for sagens behandling fornødne dokumentation. Med Kommissionens tolerancegrænse på 4 % betyder dette, at mindst 96 % af ansøgningerne skal være udbetalt inden for 3 måneders fristen.

Direktoratet har oplyst, at i 2000 blev 92,4 % af sagerne udbetalt 3 måneder efter modtagelsen af ansøgningen. Direktoratets edb-system kan imidlertid ikke automatisk vise, hvorvidt den tilsyneladende manglende overholdelse af 3 måneders fristen skyldtes en endnu ikke indsendt dokumentation. Direktoratet foretog på denne baggrund en mindre stikprøve blandt de senere udbetalte sager. Stikprøven viste, at alle de udvalgte sager var udbetalt inden for 90 dage fra modtagelsen af det for udbetalingen fornødne materiale.

Rigsrevisionen finder, at direktoratet snarest bør få justeret eksportstøttesystemet, så der automatisk kan udskrives lister over, hvilke sager der nærmer sig en overskridelse af 3 måneders fristen.

167. Direktoratet for FødevarerErhverv (tidligere EU-direktoratet) fungerer som ”udbetalende organ” for udbetaling af støtte fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EUGFL). I henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 skal de udgifter, der er debiteret EUGFL, Garantisektionen revideres af et ”attesterende organ”. Revisionsfirmaet Ernst & Young har som ”attesterende organ” revideret EUGFL-regnskabet for regnskabsåret 2000.

Revisorerne har givet EUGFL-regnskabet for regnskabsåret 2000, der blev aflagt rettidigt til Kommissionen den 6. februar 2001, en påtegning, hvoraf det fremgår, at det aflagte årsregnskab efter revisorerne opfattelse med rimelig sikkerhed er pålideligt, fuldstændigt og nøjagtigt, ligesom Di-

rektoratet for Fødevarerhvervs administrative struktur med rimelig sikkerhed er egnet til at sikre, at overensstemmelsen med de respektive støtteordninger kontrolleres, inden der foretages udbetaling.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at direktoratets ledelse, på grund af de problemer, der knyttede sig til eksportstøtteområdet i perioden 1997-1999, burde have været ekstra opmærksom på dette område. Det er derfor udtryk for manglende overblik og dårlig ledelse, at der ikke løbende blev foretaget de nødvendige tiltag for at sikre, at der ikke opstod sagspukler.

Rigsrevisionen kan konstatere, at sagspuklerne fortsatte med at vokse i 1999 og 2000, selv om direktoratet i disse år fik tilført de merbevillinger, der ansøgte om.

Rigsrevisionen finder det særligt uheldigt, at handlingsplanerne, som blev udarbejdet med henblik på afvikling af sagspuklerne, kom for sent og var utilstrækkelige.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at handlingsplanen blev justeret i februar 2001, at den samlede indsats herefter blev væsentligt forstærket, og at udviklingen de seneste måneder har været positiv.

C. Departementets tilsyn og kontrol

168. Departementet fører løbende tilsyn med direktoratet i lighed med tilsynet på det øvrige ministerområde. Departementet gennemgår og vurderer således direktoratets rammeredegørelser, virksomhedsregnskab og anden rapportering. Der henvises i øvrigt til beskrivelsen i kap. III.B. Herudover afholdes der kvartalsmøder med direktoratet, hvor bl.a. chefen for direktoratets interne revision som et fast punkt rapporterer om relevante forhold.

169. Departementet har endvidere en særlig funktion som ”godkendende organ” i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1258/99 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95, hvilket bl.a. indebærer, at departementet skal meddele Kommissionen, hvorvidt Direktoratet for Fødevarerhverv opfylder de betingelser, der kræves for at kunne fungere som ”udbetalende organ”.

I henhold til forordningen skal beslutningen om godkendelse træffes på grundlag af en undersøgelse, der omfatter meget centrale administrative og regnskabsmæssige

forhold, herunder især procedurerne for gennemførelse af betalinger, sikring af midlerne, edb-systemernes sikkerhed, føring af regnskabsbøger, funktionsadskillelse og den interne og eksterne controls tilstrækkelighed.

170. Umiddelbart efter beslutningen om sammenlægningen af EU-direktoratet og Strukturdirektoratet blev der i november 1999 igangsat et arbejde med henblik på godkendelse af det nye direktorat som ”udbetalende organ”. En arbejdsgruppe med deltagelse af repræsentanter fra departementet, Strukturdirektoratet og EU-direktoratet og med bistand fra EU-direktoratets interne revision gennemgik de enkelte støtteordninger under hensyn til de krav, der stilles i forordningen og tilknyttede dokumenter for en godkendelse.

Efter gennemgangen meddelte departementet pr. 1. april 2000 en midlertidig godkendelse frem til 16. oktober 2000. Årsagen til, at godkendelsen var tidsbegrænset, var mangler ved debitorforvaltningen samt IT-sikkerheden.

171. Det lykkedes direktoratet at få afhjulpet manglerne vedrørende debitorforvaltningen inden 16. oktober 2000. Der var imidlertid fortsat svagheder, der skulle afhjælpes vedrørende IT-sikkerheden omkring nogle landdistriktsstøtteordninger. Departementet så sig derfor kun i stand til på ny at meddele direktoratet en midlertidig godkendelse som ”udbetalende organ”.

Den midlertidige godkendelse er gældende indtil 16. oktober 2001, hvorefter de resterende problemer vedrørende IT-sikkerheden for administrationen af støtteordningerne under landdistriktpolitikken forventes at være afhjulpet.

Ministeriet forventer herefter at kunne meddele Direktoratet for FødevarerErhverv en endelig akkreditering gældende fra 16. oktober 2001.

Rigsrevisionens bemærkninger

Bortset fra eksportstøtteområdet, hvor Rigsrevisionen finder, at et tættere tilsyn ville have været hensigtsmæssigt, anser Rigsrevisionen generelt departementets tilsyn og kontrol med direktoratet for tilfredsstillende.

VI. Fødevaredirektoratet

A. Fødevareministerens oplysninger til Folketinget

172. Rigsrevisionen har undersøgt, om fødevareministeren havde meddelt Folketinget de fornødne oplysninger vedrørende Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige situation, som den udviklede sig i 1999.

Resultatet af denne undersøgelse fremgår af et notat til statsrevisorerne af 11. januar 2001 om fødevareministerens oplysninger til Folketinget om Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige situation, og er sammenfattet i notatets kap. VII, som her gengives:

173. ”Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om fødevareministeren har meddelt Folketinget de fornødne oplysninger om Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige situation. Det er i den forbindelse blevet undersøgt,

- hvornår der i Fødevareministeriet forelå en dokumenteret viden om omfanget af de økonomiske problemer, der mandede ud i bevillingsansøgninger i foråret 2000,
- om Finansudvalget og Folketinget efter bevillingsreglerne skulle have været orienteret tidligere end sket,
- om Folketinget og Folketingets udvalg efterfølgende er blevet korrekt informeret af fødevareministeren om, hvornår denne fik kendskab til Fødevaredirektoratets bevillingsunderskud.

174. Det første formål med Rigsrevisionens undersøgelse har været at vurdere, hvornår der i Fødevareministeriet forelå en dokumenteret viden om omfanget af Fødevaredirektoratets økonomiske problemer, der mandede ud i bevillingsansøgninger i maj 2000.

175. Undersøgelsen har vist, at der ikke var budgetteret med merudgifter til Fødevaredirektoratet til driften i den projekterende fase, hverken i bemærkningerne til fødevarereloven, hvormed den nye fødevarekontrol blev etableret, eller i rapporten fra Regionsstrukturudvalget, der skulle stille forslag om ændringer af kontrolstrukturen, der skete pr. 1. januar 2000. Regionsstrukturudvalget vurderede imidlertid, at etableringen af fødevareregionerne alene vil-

le medføre merudgifter på 100-120 mio. kr. i initialomkostninger. I Akt 272 1/9 1999, hvor de samlede engangsudgifter til etablering mv. af den regionale kontrolstruktur ud fra de daværende forudsætninger blev opgjort til 120 mio. kr., var udgifterne fordelt med 24 mio. kr. i 1999 og 96 mio. kr. i 2000.

176. Samtidig med nedsættelsen af Regionsstrukturudvalget i juni 1998 oprettede Fødevareministeriets departement en plangruppe med departementschefen som formand og med deltagelse af centrale personer med ansvar for fødevarekontrollen. Der blev hermed skabt sikkerhed for, at departementet løbende kunne følge omorganiseringen af fødevarekontrollen og etableringen af fødevareregionerne. Plangruppen fik ved oprettelsen det overordnede ansvar for hele processen omkring fastlæggelsen og gennemførelsen af regionsstrukturen.

Omkring årsskiftet 1998/99 blev der nedsat en projektorganisation i Fødevaredirektoratet, der skulle gennemføre den regionale struktur. Ifølge ministeriet ændrede Plangruppen på dette tidspunkt karakter til en gruppe, hvor direktoratets ledelse og projektorganisationen kunne forelægge spørgsmål til principiel stillingtagen. Plangruppen traf kun beslutninger vedrørende emner, der blev forelagt.

Ansvar for etableringen af fødevareregionerne var henlagt til Fødevaredirektoratet, ligesom direktoratet skulle afholde omkostningerne ved etablering og drift af regionerne.

177. Undersøgelsen har vist, at Fødevaredirektoratet i maj 1999 forventede merudgifter i forbindelse med etableringen af regionskontorerne i midlertidige lokaler i en mellempriode. Mellempriodeomkostningerne omfattede i 1999 2,1 mio. kr. til aflønning af regionscheferne, som var blevet ansat pr. 1. oktober 1999, og 5,9 mio. kr. til lokaler, materiel og udstyr.

Undersøgelsen har videre vist, at direktoratet siden juni 1999 har været opmærksom på, at initialomkostningerne ved regionsdannelsen ville blive væsentligt højere end bevillingen hertil, og at direktoratet med stigende vished i løbet af efteråret måtte være klar over, at merudgifterne var voksende. Direktoratet havde således forøget kapacitetskravene til IT-infrastrukturen og til IT-systemerne væsent-

ligt. Hertil kom, at regionerne på grund af forskellige forhold, bl.a. virksomhedsoverdragelsesloven, måtte overtage flere medarbejdere end nødvendigt i nogle bestemte stillingskategorier, og at det som følge af ministeriets tidligere udsendte ansættelsesgaranti ikke var muligt at afskedige eller forflytte disse medarbejdere. Endvidere må det have været klart for direktoratet, at en nødvendig særindretning af laboratorierne i lejede lokaler ville medføre merudgifter enten ved etableringen eller som forøget husleje.

Endelig var direktoratet klar over, at lønninger og andre udgifter vedrørende direktoratets interne drift i 1999 lå på et højere niveau end budgetteret.

Undersøgelsen har imidlertid vist, at Fødevaredirektoratet på grund af mangelfuld økonomistyring ikke i tilstrækkelig grad var i stand til at følge og styre anvendelsen af bevillingerne på aktiviteter i 1999, og at direktoratet hverken formåede at tilvejebringe et fornødent regnskabsmæssigt grundlag for allerede gennemførte aktiviteter eller et tilstrækkeligt budgetteringsgrundlag for planlagte og forventede aktiviteter. Det var på den baggrund vanskeligt at vurdere og analysere direktoratets bevillingsmæssige situation.

Ved vurderingen skal det i øvrigt tages i betragtning, at etableringen af de nye fødevareregioner var en overordentlig kompliceret proces med sammenlægning og lokalisering af flere væsentlige funktioner fra statslige og kommunale institutioner.

178. Fødevaredirektoratet har i rammedegørelser og virksomhedsregnskaber samt på møder i Fødevarerministeriets Administrative Ledelse og i Plangruppen haft mulighed for at orientere departementet om problemer vedrørende direktoratets bevillinger, gennemførelse af aktiviteter, økonomistyring mv.

179. Fødevaredirektoratet har løbende orienteret Plangruppen om de økonomiske problemer i forbindelse med implementeringen af regionsstrukturen. Departementet har imidlertid oplyst, at direktoratet i forbindelse med de ændrede krav til IT-infrastrukturen og til IT-systemerne havde oplyst, at disse ikke ville medføre væsentlig større udgifter end oprindeligt forudset.

180. Fødevarerdirektoratets virksomhedsregnskab for 1998 viste, at det videreførte beløb til 1999 var større end de videreførte forpligtelser.

Rigsrevisionens gennemgang af direktoratets rammeregørelser II, III og IV af henholdsvis 26. august, 4. november og 30. november 1999 viste, at disse var misvisende, idet direktoratet ikke havde medregnet alle udskudte forpligtelser til 2000 i det reelt forventede resultat.

Virksomhedsregnskabet for 1999 forelå først i maj 2000, dvs. efter at underskuddet var blevet endelig analyseret og vurderet. Det viste, at der var et reelt underskud på 47,5 mio. kr., når der tages hensyn til de videreførte forpligtelser.

Rigsrevisionens gennemgang af mødereferater mv. vedrørende møderne i Fødevareministeriets Administrative Ledelse i 1998 og 1999 viste, at Fødevaredirektoratets økonomiske problemer ikke var blevet omtalt.

181. Fødevarerdirektoratets saldo for de akkumulerede udsving i forhold til nettotallet i årene 1998 og 1999 var positiv og holdt sig inden for den fastsatte udsvingsmargin.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der først forelå en dokumenteret viden i ministeriet om omfanget af Fødevaredirektoratets økonomiske problemer i marts 2000, efter at en analysegruppe, nedsat af departementet, havde afgivet sin rapport.

182. Et andet formål med Rigsrevisionens undersøgelse har været at vurdere, om Finansudvalget og Folketinget efter bevillingsreglerne skulle have været orienteret tidligere end sket.

183. Rigsrevisionen har vurderet, om departementet var tilstrækkeligt aktiv i sin opfølgning, når spørgsmål vedrørende udgifterne til etablering og drift af regionerne blev rejst i Plangruppen.

Jeg har bemærket, at departementet siden juni 1999 har været klar over, at driftsbevillingen til regionerne i 2000 var ca. 10 mio. kr. mindre end bevillingsbehovet, og at der ville være meromkostninger til regionsdannelsen i en mellemperiode. Hertil kom, at departementet i oktober 1999 var vidende om, at kravene til IT-infrastrukturen og til IT-systemerne i regionskontorerne var blevet forøget, og at det samtidig måtte have stået klart, at der kunne forventes

udgifter til særindretning af laboratorierne enten ved etableringen eller som forhøjede huslejeudgifter.

Jeg har dog samtidig bemærket, at direktoratet gav departementet ufuldstændige oplysninger i rammeredegørelserne om den økonomiske situation. Departementet havde derfor ikke kendskab til størrelsen af direktoratets driftsun- derskud i 1999, men havde en forventning om, at dette kunne holdes inden for den fastsatte udsvingsmargin og ville kunne dækkes af besparelser i senere år. Tilsvarende gav direktoratet utilstrækkelige oplysninger til departemen- tet om de forventede merudgifter som følge af de forøgede IT-krav.

Departementet havde siden juli 1999 flere gange anmo- det direktoratet om at tilvejebringe et mere fuldstændigt og mere veldokumenteret budgetteringsgrundlag for de for- ventede merudgifter. Departementet udbad sig desuden i november 1999 en rammeredegørelse IV fra direktoratet og nedsatte i februar 2000 dels en gruppe til at følge direk- toratets økonomi, dels Analysegruppen.

Jeg finder, at departementet med rette forventede, at di- rektoratet kunne levere det nødvendige budgetteringsgrund- lag. Rigsrevisionens undersøgelse har ikke givet grundlag for at konkludere, at departementet burde have grebet ind tidligere, end det faktisk skete.

184. Da det viste sig, at Fødevaredirektoratet ikke selv var i stand til at tilvejebringe det fornødne regnskabsmæssige grundlag for en vurdering af direktoratets bevillingsmæssi- ge situation, nedsatte departementet en analysegruppe i fe- bruar 2000 til at tilvejebringe dette grundlag og udarbejde løsningsforslag. Analysegruppen afgav i marts 2000 en rapport, der viste, at direktoratet til 2000 videreførte for- pligtelser på 68,3 mio. kr. og et overskud på kun 20,8 mio. kr., dvs. forpligtelser uden bevillingsmæssig dækning på 47,5 mio. kr., og at direktoratet havde et samlet udækket finansieringsbehov til planlagte og nye aktiviteter på 96,3 mio. kr. i 2000 og 88,7 mio. kr. i 2001.

Undersøgelsen viser, at direktoratets bevillingsbehov i 2000 først var endelig afklaret med Analysegruppens rap- port, der forelå den 14. marts 2000.

Efter forelæggelse af løsningsforslag for Finansministe- riet sendte Fødevarerministeriet derpå den 15. maj 2000 2 aktstykker med bevillingsansøgninger til Finansudvalget,

som den 25. maj ved Akt 279 og Akt 280 gav sin tilslutning.

Der forløb således 2 måneder, fra den tilstrækkelige viden om økonomien var tilvejebragt, til bevillingsansøgningerne blev fremsendt til Finansudvalget. Denne periode blev anvendt til overvejelse af alternative løsningsforslag og drøftelse heraf med Finansministeriet. Forløbet giver ikke anledning til bemærkninger.

Det er min opfattelse, at det ikke i en situation som den foreliggende, hvor der hverken er tale om en realiseret overskridelse af givne bevillinger eller handlinger i strid med bevillingsreglerne, ville være rigtigt at orientere Finansudvalget uden samtidig at præsentere en ansøgning om tiltrædelse af et løsningsforslag.

Det er på denne baggrund min vurdering, at fødevareministeren har fulgt bevillingsreglerne og sædvanlig praksis ved, så snart situationen var analyseret, at orientere Finansudvalget i form af forelæggelse af aktstykker med gennemarbejdede løsningsforslag, og at ministeren således rettidigt har givet Finansudvalget de fornødne oplysninger.

185. Et tredje formål med Rigsrevisionens undersøgelse har været at vurdere, om Folketinget og Folketingets udvalg efterfølgende er blevet korrekt informeret af fødevareministeren om, hvornår denne fik kendskab til Fødevaredirektoratets bevillingsunderskud.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen lagt til grund, at ministeren har været orienteret om væsentlige økonomiske forhold i ministeriet, herunder i Fødevaredirektoratet, som departementet har haft kendskab til, eventuelt med en vis tidsmæssig forskydning.

Undersøgelsen har ikke bragt nye oplysninger frem om fødevareministerens kendskab til direktoratets oparbejdede bevillingsunderskud. Jeg har derfor ingen grund til at antage, at den daværende fødevareminister havde større kendskab til Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige underskud, og dets sammensætning, end den efterfølgende fødevareminister senere har oplyst til Folketinget og Folketingets udvalg.

Det er således min vurdering, at ministeren har meddelt Folketinget de oplysninger om Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige situation, som ministeren har haft kendskab til.

186. Jeg vil i den efterfølgende beretning om Fødevareministeriets bevillingsadministration nærmere belyse manglerne i Fødevaredirektoratets økonomistyring.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at der først i marts 2000 forelå en dokumenteret viden i Fødevareministeriet om omfanget af Fødevaredirektoratets økonomiske problemer,
- at Finansudvalget og Folketinget efter bevillingsreglerne ikke skulle have været orienteret tidligere end sket,
- at Folketinget og Folketingets udvalg efterfølgende er blevet korrekt informeret af fødevareministeren om, hvornår denne fik kendskab til direktoratets bevillingsunderskud, og
- at fødevareministeren således har meddelt Folketinget de fornødne oplysninger om Fødevaredirektoratets bevillingsmæssige situation.

B. Fødevaredirektoratets økonomiske udvikling

187. Rigsrevisionen har undersøgt direktoratets økonomiske udvikling og herunder, om direktoratet har udskudt aktiviteter, som ikke var dækket af det videreførte overskud, og om der i øvrigt har været aktiviteter, der ikke har kunnet gennemføres på grund af manglende bevillinger.

188. Direktoratet blev etableret i juli 1997 ved en sammenlægning af Veterinærdirektoratet og Levnedsmiddelstyrelsen i Veterinær- og Fødevaredirektoratet. Regnskabsmæssigt skete sammenlægningen pr. 1. januar 1998.

189. Direktoratets økonomiske udvikling i årene 1997-1999 fremgår af **tabel 7**.

Tabel 7. Fødevaredirektoratets driftsresultater for årene 1997-1999

	1997	1998	1999
	----- Mio. kr. -----		
Regnskabsresultater	17,3	÷11,6	÷14,5
Videreførsel – ultimo	46,9	35,2	20,7

Tabellen viser, at direktoratets videreførte overskud faldt fra 46,9 mio. kr. ultimo 1997 til 20,7 mio. kr. ultimo 1999, samt at driftsresultatet var positivt i 1997, men negativt i både 1998 og 1999.

Driftsresultatet for 1997 er sammensat af et overskud på 17,8 mio. kr. i Veterinærdirektoratet og et underskud på 0,5 mio. kr. i Levnedsmiddelstyrelsen. Veterinærdirektoratets og Levnedsmiddelstyrelsens akkumulerede overskud til videreførsel udgjorde ved udgangen af 1997 henholdsvis 34,8 mio. kr. og 12,1 mio. kr.

190. Direktoratets underskud på 11,6 mio. kr. på driftsregnskabet for 1998 skyldtes alene anvendelsen af et videreført overskud fra tidligere år.

Med et underskud på 14,5 mio. kr. på driftsregnskabet for 1999 var det akkumulerede overskud til videreførsel ultimo 1999 nedbragt til 20,7 mio. kr.

Undersøgelsen viste imidlertid, at direktoratet samtidig videreførte forpligtelser for 68,3 mio. kr., så der reelt var tale om et underskud på 47,5 mio. kr.

Rigsrevisionen kan konstatere, at dette underskud var oparbejdet i 1999.

191. Dette merforbrug var sammensat af merudgifter i forbindelse med sammenlægningen af Veterinærdirektoratet og Levnedsmiddelstyrelsen og etableringen af fødevareregionerne samt af merudgifter i direktoratet internt på 12,4 mio. kr. til bl.a. lønninger.

192. Hertil kom, at ministeriet i marts 2000 konstaterede, at direktoratet havde et samlet udækket finansieringsbehov til planlagte og nye aktiviteter på 96,3 mio. kr. i 2000 og 88,7 mio. kr. i 2001.

193. Fødevarerdirektoratet fik ved 2 aktstykker i maj 2000 tilført yderligere bevillinger til etablering og drift af fødevareregionerne samt til forøgede aktiviteter vedrørende EU-kontrollen, ligesom der blev på finansloven for 2001 givet yderligere bevillinger på 35,5 mio. kr. til medfinansiering af driftsudgifterne i fødevareregionerne i 2001 og 10,5 mio. kr. til EU-markedsformål.

194. På Fødevarerministeriets foranledning gennemførte Økonomistyrelsen fra maj til oktober 2000 en analyse af Fødevaredirektoratets bevillingsbehov i 2001 og en analyse af bemandingsbehovet for 2001 i Fødevaredirektoratets kemiske laboratorier.

Analyserne viste, at Veterinærtjenesten inkl. det veterinære beredskab ikke havde haft en bemanning svarende til de krav, der stilles til en moderne veterinærtjeneste, og at personalefordelingen i regionerne var uhensigtsmæssig i forhold til behovet. Desuden viste analyserne, at økonomistyringen i direktoratet burde styrkes, men at der også i flere enheder, især i de mikrobiologiske laboratorier, var mulighed for rationalisering.

På grundlag af Økonomistyrelsens analyse blev der på finansloven for 2001 tilført direktoratet yderligere 38,6 mio. kr. i 2001, hvoraf 22,9 mio. kr. forventes anvendt til en styrkelse af veterinærtjenesten. I 2002 udgør bevillingstilførslen 30,3 mio. kr., i 2003 21,8 mio. kr. og i 2004 18,1 mio. kr.

Samtidig blev der på finansloven for 2001 tilført direktoratet midler på i alt 44,8 mio. kr. til dækning af tidligere ubalance, heraf 29,8 mio. kr. i 2001 og 15 mio. kr. i 2002.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viste, at direktoratet til 2000 udskød forpligtelser for 47,5 mio. kr., som ikke var dækket af det videreførte overskud.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevaredirektoratets økonomi efter en genopretning gennem nye bevillinger ved aktstykker i 2000 og på finansloven for 2001 giver direktoratet med de 11 regioner mulighed for en hensigtsmæssig opfyldelse af opgaverne, herunder også kontrolopgaverne, som de forelå ultimo 2000.

C. Fødevaredirektoratets økonomistyring

195. Rigsrevisionen har undersøgt, om direktoratets økonomistyring har været tilfredsstillende. Det er herunder undersøgt, om direktoratets ledelse prioriterede ressourcindsatsen og tilpassede aktiviteter og ressourcer. Endvidere er det undersøgt, om de anvendte styringsredskaber har været tilstrækkelige.

a. Ledelsesrapportering

196. Direktoratets interne regnskaber omfattede registreringsregnskab, områderegnskab, afdelingsregnskaber, formålsregnskab og aktivitetsregnskaber. Registreringsregnskaberne indeholdt periodebevægelser, år-til-dato-saldo, bevilling og restbevilling fordelt på konti svarende til statsregnskabet. Områderegnskabet omfattede hele virksomheden på overordnet niveau. Formålsregnskabet var delt op på virksomhedens hovedformål.

Regnskaberne var således egnede instrumenter til registrering af udgifter og indtægter og til opsummering på finanslov- og statsregnskabsniveau.

Undersøgelsen viste dog, at der ikke i 1999 var foretaget korrekt registrering af udgifter og indtægter på formål og aktiviteter.

197. Aktivitets- og månedsregnskaber blev i 1999 fordelt månedsvist til de relevante afdelinger og funktioner, men der var ikke retningslinjer for, hvilken kontrol der skulle foretages, eller for den regnskabsmæssige rapportering til økonomiafdelingen.

Direktoratets økonomiafdeling udarbejdede løbende oversigter over forbrug, bevillinger og forventet mer-/mindreforbrug på årsbasis. I 1999 blev sådanne opgørelser udarbejdet ultimo april, juni, juli, august, september, oktober, november, december samt for supplementsperiode 13, 14 og 15. Denne rapportering til ledelsen sigtede først og fremmest på at vise det forventede udsving ved årets slutning i forhold til nettotallet, som basis for udarbejdelse af direktoratets rammeredegørelser.

198. Rigsrevisionen bad under sin gennemgang af regnskabs- og sagsmateriale om kopier af alle økonomiske rapporter til Fødevaredirektoratets direktion i 1999.

Rigsrevisionen fik i den forbindelse oplyst, at den faste rapporteringsprocedure til direktoratets ledelse i 1999 kun omfattede rammeredegørelserne og virksomhedsregnskabet. Direktoratet har i december 2000 oplyst, at de månedlige bevillingskontrolskemaer herudover blev fremsendt til ledelsen til orientering, ligesom der på basis af disse blev udarbejdet ad hoc-rapporteringer til brug for interne drøftelser.

199. Det blev oplyst over for Rigsrevisionen, at der på lønområdet hverken centralt eller decentralt blev foretaget løbende budget- og årsværkskontrol, men at opfølgningen på lønbudgettet hovedsageligt fandt sted i forbindelse med rammeredegørelserne. I 1999 blev der udført budget- og årsværkskontrol i februar, april, september, oktober, november og december i forbindelse med virksomhedsregnskabet for 1998, de 4 rammeredegørelser og statusrapporten i december.

Fra april 1999 skulle direktionen godkende alle ansættelser, men indstillingerne til direktionen var ikke ledsaget af et personalebudget, der viste den økonomiske virkning af ansættelserne.

200. Rigsrevisionen må konstatere, at ledelsesrapporteringssystemet var mangelfuldt.

b. Aktivitets- og kapacitetsstyring

201. Fødevarerdirektoratet udarbejdede i 1999 aktivitetsregnskaber, der viste udgifterne pr. aktivitet. Da bevillingerne imidlertid ikke tilsvarende blev fordelt ud på aktiviteter, havde den dispositionsansvarlige ikke incitament til at fastlægge en økonomisk ramme for aktiviteterne og mulighed for at sammenholde udgifterne til aktiviteterne med bevillingerne.

202. Afdelingsregnskaberne indeholdt heller ikke i 1999 bevillinger eller budgettal.

Det fremgår af materialet, Rigsrevisionen har modtaget som led i undersøgelsen, at direktoratet i februar 1999 udmeldte foreløbige budgettal til afdelingerne til brug for en drøftelse med hver enkelt afdeling om dennes budget. Disse drøftelser kom dog ikke i stand, og afdelingerne fik ikke mulighed for at foretage budgetopfølgning, da de ikke fik udmeldt sammenlignelige budget- og regnskabstal. Kun for så vidt angik institutterne, kom en egentlig budgetprocedure i stand.

Heller ikke i 2000 havde afdelingerne egne budgetter. Der var dog udmeldt dispositionsrammer til regionskontorerne vedrørende driften. Endvidere var der udmeldt nettotal vedrørende lønudgifterne for den enkelte region, men regionerne kunne ikke selv foretage nyansættelser.

For 2001 har direktoratet uddelegeret økonomistyringen til de enkelte kontorer, institutter og regioner, så disse er ansvarlige for styringen af de givne budgetter og bevillingsrammer.

203. Det fremgår af direktoratets virksomhedsregnskab for 1998, at direktoratet i maj 1999 forventede et underskud på driftsregnskabet for 1999 på ca. 13 mio. kr., forudsat at bemanningen forblev uændret.

Undersøgelsen viste, at direktoratet allerede i januar 1999 overvejede et ansættelsesstop.

En intern notits fra september 1999 viste, at direktoratet fra januar til ultimo august 1999 havde oparbejdet et samlet underskud på 29,5 mio. kr., som primært vedrørte direktoratets almindelige virksomhed. Direktoratet forventede – efter regulering for den uforbrugte del af bevillingen til initialomkostninger i 1999 – et samlet underskud i forhold til nettotallet på 11,7 mio. kr. ved årets udgang, og direktoratet havde igangsat en undersøgelse af, hvordan besparelserne – svarende til 25 årsværk på 1 år – skulle findes.

Rigsrevisionen bemærker, at den omtalte regnskabsmæssige regulering for den uforbrugte del af bevillingen til initialomkostninger i 1999 tjente til at vise det forventede regnskabsresultats udsving i forhold til nettotallet. I den forbindelse var direktoratet ikke opmærksom på, at der fortsat var et reelt underskud på 29,5 mio. kr., som følge af at direktoratet i 1999 havde anvendt en del af videreførselsbeløbene til andre formål, så de resterende beløb til videreførsel ikke ville være tilstrækkelige til at dække de videreførte forpligtelser.

204. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at direktoratets lønudgifter fortsat steg, indtil direktoratet i november 1999 indførte totalt ansættelsesstop.

Rigsrevisionen har ikke i undersøgelsen fundet dokumentation for, at direktoratets ledelse før 2000 har foretaget en egentlig prioritering af ressourceindsatsen til forskellige aktiviteter, men det fremgår af referater fra bl.a. direktoratets chefmøder, at ledelsen prioriterede regionsdannelsen meget højt, og at et eventuelt underskud på direktoratets bevillinger måtte hentes ind i senere år.

205. Rigsrevisionen har konstateret, at direktoratets gebyradministration ikke har været i overensstemmelse med gældende regler. På grund af for lavt fastsatte gebyrer, manglede der en omkostningsdækning på i alt 28,8 mio. kr. i 1998 og 1999, jf. pkt. 96.

206. Direktoratet foretog i april 2000 en analyse af mulige personalebesparelser, der mandede ud i forslag om en besparelse på 36 årsværk i direktoratet og 32 årsværk i regionerne ved naturlig afgang, hvorved den samlede besparelse ville blive 19,1 mio. kr.

I maj 2000 opgjorde fødevareregionerne deres personalsituation og konsekvenserne af direktoratets besparelsesforslag. Regionerne konkluderede samstemmende, at yderligere besparelser ville få betydelige negative konsekvenser for regionernes kontrolvirksomhed.

Besparelserne i regionerne blev ikke iværksat, idet der ved Akt 279 25/5 2000 samt på finansloven for 2001 blev bevilget yderligere midler til driften af regionerne.

207. På baggrund af den manglende tilpasning af personaleressourcerne til lønbudgettet og den manglende omkostningsdækning for visse gebyrer må Rigsrevisionen konstatere, at direktoratet ikke foretog fornøden aktivitets- og kapacitetstilpasning i 1999.

Undersøgelsen viste dog, at der ved tilførsel af bevillinger i 2000 og 2001 skete en tilpasning af kapaciteten til aktiviteterne.

c. Bevillingsadministration

208. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at direktoratet ikke formåede at tilvejebringe fornødent regnskabsmæssigt grundlag for afløbet af bevillingerne i 1999 og ikke havde overblik over merforbruget i 1999.

Undersøgelsen viste desuden, at direktoratet på grund af manglende personaleressourcer i 1999 måtte udskyde opbygningen af en god økonomistyring.

Rigsrevisionen konstaterer, at direktoratets bevillingsadministration var utilfredsstillende.

d. Styringsredskaber og -mekanismer

209. Fødevareministeriets koncernstyringsmodel omfatter bl.a. Intern Kontrol og Resultatopfølgning (IKR), handlingsplaner, resultatkontrakter, direktørkontrakter, ramme- og aktivitetsplaner, jf. kap. III.B. Hertil kommer regnskabsinstrukser, interne vejledninger, beskrivelser af arbejdsgange samt edb-systemer til økonomistyring, herunder systemer til budgettering, regnskabsaflæggelse, tidsregistrering og faglige systemer.

210. Direktoratet er omfattet af Fødevareministeriets Interne Kontrol og Resultatstyringsprojekt. Direktoratet opstillede imidlertid ikke mål- og resultatkrav på finansloven for 2000, idet projektet vedrørende mål- og resultatstyring for så vidt angik Fødevaredirektoratet blev stillet i bero som en konsekvens af etableringen og den nye regionale kontrolstruktur.

Direktoratet har opstillet mål- og resultatkrav i anmærkningerne til finansloven for 2001, men det er her oplyst, at direktoratet på grund af den økonomiske situation og Økonomistyrelsens igangværende gennemgang af direktoratets opgaver og bemanning har valgt et begrænset antal mål.

211. Der er ikke udarbejdet en resultatkontrakt for Fødevaredirektoratet.

Primo april 2001 er der indgået en 1-årig udviklingskontrakt for Fødevaredirektoratet med virkning for finansåret 2001. Udviklingskontrakten definerer de mål- og resultatkrav, der gælder for 2001, og formulerer de udviklingsmål, der skal gøre direktoratet i stand til at indgå en 4-årig resultatkontrakt fra 2002 .

212. Der var for 2000 udarbejdet en direktørkontrakt for Fødevaredirektorats tidligere direktør, men på grund af direktørens fritstilling i april 2000 blev den ikke aktuel.

Ministeriet har oplyst, at der i forbindelse med den nye direktørkontrakt for 2001 forventes indgået resultatlønskontrakter med de 11 regionschefer i april 2001.

213. Fødevareministeriet påbegyndte i april 1999 et projekt med henblik på at forbedre og udvikle økonomistyringen i ministeriet, jf. pkt. 89. Som en del af projektet blev

der udarbejdet handlingsplaner vedrørende økonomistyringen i hver af ministeriets institutioner.

214. Handlingsplanerne beskriver for hver institution indsatsområder og status for institutionens økonomistyring inden for nedenstående nøgleområder, idet det dog skal bemærkes, at ikke alle institutioner har indsatsområder inden for alle områder:

- Aflæggelse af bevillingsregnskab
- Regnskabskontrol
- Bevillingskontrol
- Decentralisering af budget og regnskab
- Aflæggelse af virksomhedsregnskab
- Tilpasning af aktivitet og kapacitet
- Styring ved resultatmål og -krav
- Integration af styrings- og datasystemer.

På grund af travlhed med etableringen af fødevareregionerne pr. 1. januar 2000 blev det imidlertid besluttet, at Fødevaredirektoratet ikke skulle foretage kortlægning af den eksisterende økonomistyring i direktoratet, men at der i stedet skulle fokuseres på direktoratets – og de 11 regioners – fremtidige økonomistyring inden for de enkelte nøgleområder.

215. Direktoratet fastsatte i handlingsplanen en tidshorison – inden for 2000 – for gennemførelsen af hvert af de opstillede indsatsområder.

Ifølge handlingsplanen skulle der bl.a. i 2000 udarbejdes en regnskabshåndbog med instrukser, vejledninger og procedurer for alle relevante regnskabsmæssige forhold.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ved udgangen af 2000 kun var udarbejdet instrukser og procedurer for enkelte regnskabsområder.

216. Handlingsplanen blev efterfølgende revideret, bl.a. med nye indsatsområder, og efter at det var besluttet at tilføje økonomifunktionen 7 årsværk, forventede direktoratet i november 2000 at kunne leve op til handlingsplanen.

217. Fødevaredirektoratet har også på andre områder udarbejdet særlige handlingsplaner, fx i forbindelse med salmonellabekæmpelsen. Disse handlingsplaner er typisk flerårige.

Direktoratet anvender ikke 1-årige arbejdsprogrammer i styringen af aktiviteterne.

218. Fødevaredirektoratets forskningsinstitutioner anvender ramme- og aktivitetsplaner til styring af forskningsindsatsen.

For så vidt angår kontrolvirksomheden er aktivitetsniveauet fastsat ud fra de forpligtelser, der følger af gældende bestemmelser.

219. Rigsrevisionen bemærkede i beretning om bevillingskontrollen for 1998, at direktoratets institutionsinstruks ikke blev fulgt, og ikke var ajourført, ligesom der manglede formaliserede arbejdsprocedurer på en række af regnskabsafdelingens områder.

Ministeriet har oplyst, at instruks blev ajourført pr. 1. januar 2000 i forbindelse med etableringen af den regionale kontrolstruktur, og at en ny instruks blev udarbejdet i forbindelse med direktoratets overgang til et nyt økonomi- og regnskabssystem pr. 1. juli 2000.

Rigsrevisionen modtog i juni 2000 en godkendt regnskabsinstruks. En revideret instruks med nye ændringer forventedes at foreligge i april 2001.

Rigsrevisionen har ingen bemærkninger hertil.

220. Veterinærdirektoratet og Levnedsmiddelstyrelsen havde ved sammenlægningen hver sit regnskabssystem og hver sit sæt af forretningsgange, som ikke stemte overens, og der var i 1999 iværksat et større arbejde med opstramning og dokumentation af forretningsgange i bogholderi- og regnskabsfunktionen. På grund af travlhed var arbejdet imidlertid blevet udsat.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der ved udgangen af 2000 kun var udarbejdet fælles interne forretningsgange og retningslinjer på enkelte områder.

221. Veterinærdirektoratet og Levnedsmiddelstyrelsen anvendte ved sammenlægningen i juli 1997 hver sit journal-

system, og først i marts 2000 anvendte hele direktoratet samme system.

Ministeriet har oplyst, at det som følge af direktoratets geografiske lokalisering på Frederiksberg og i Mørkhøj samt den forestående regionsdannelse først var økonomisk og fagligt hensigtsmæssigt at anvende samme system fra marts 2000. Ministeriet fandt det ikke hensigtsmæssigt at skifte system i løbet af journalperioden, der løb fra 1995 til 1999, ligesom det ifølge ministeriet havde været forbundet med betydelige omkostninger at overføre data fra det ene system til det andet.

Den fysiske sammenlægning i Mørkhøj fandt sted i efteråret 1999, mens regionskontorerne blev (midlertidigt) etableret i oktober 1999.

Rigsrevisionen skal bemærke, at der vil være omkostninger forbundet med overførsel af data, uanset tidspunktet for overgangen til fælles journalsystem, og vurderer, at ulempen ved at anvende 2 forskellige journalsystemer i længere tid er større end ulempen ved at skifte system i løbet af journalperioden.

Rigsrevisionen finder, at direktoratets fortsatte anvendelse af 2 forskellige journalsystemer uden fælles adgang i mere end 2 år efter etableringen af Fødevedirektoratet har været en sinkende faktor i sammenlægningen og integrationen af de 2 tidligere institutioner.

222. Fødevedirektoratet anvendte i 1999 og 2000 et edb-system til tids- og fraværsregistrering. Dette system var i 1999 ikke blevet korrekt anvendt af medarbejderne, bl.a. fordi en meget omfangsrig aktivitetsplan havde vanskeliggjort korrekt tidsregistrering.

Direktoratet havde desuden skønnet, at ikke alle medarbejdere anvendte aktivitetsnummeret for regionsstrukturarbejdet ved registrering af aktiviteter i relation til regionsdannelsen. Dette var en af årsagerne til, at direktoratet ultimo 1999 ikke kunne opgøre merudgifterne på direktoratets interne drift til aktiviteter vedrørende regionsdannelsen.

223. Fødevedirektoratet er pr. 1. juli 2000 overgået til Navision Stat, der er et kombineret økonomistyrings- og regnskabssystem.

Fra 1. januar 2001 anvender dele af direktoratet – som et pilotprojekt – Navision Stats modul til tidsregistrering,

og fra 1. april 2001 forventer direktoratet, at modulet tages i anvendelse af hele direktoratet, inkl. regionerne.

Med overgangen til Navision Stat har direktoratet fået ny kontoplan, og en arbejdsgruppe har fået til opgave at overveje, hvilke aktiviteter der skal registreres tidsforbrug på i Navision Stat.

224. Et konsulentfirma havde i oktober 1999 udarbejdet en resultat- og økonomistyringsmodel for Fødevarerdirektoratet og heri opstillet en model for en ensartet og fælles registreringsramme, dvs. for opbygningen af en fælles kontoplan, der nedbrydes dels på aktiviteter i mål og i projekter, dels på arter, steder og medarbejdere.

Ved overgangen til Navision Stat i juli 2000 blev der etableret en ny fælles kontoplan for hele direktoratet med samme struktur som journalplanen og tidsregistreringsplanen.

225. Et konsulentfirma foretog i foråret 2000 efter direktoratets anmodning en analyse af behovet for ressourcer og kompetencer i direktoratets økonomifunktion.

I rapporten af maj 2000 blev det vurderet,

- at de større udviklingsprojekter havde beslaglagt ressourcer fra den almindelige drift og dermed virket hæmmende for den nødvendige udvikling af økonomistyringen,
- at der var grundlæggende mangler i direktoratets økonomistyring, bl.a. vedrørende budgetlægning og budgetopfølgning, og
- at der, efter udbedring af manglerne og når overgangsperioden var overstået, ville være behov for at tilføre ressourcer inden for økonomistyring og lønadministration.

Konsulentfirmaet anbefalede bl.a.

- at etablere et solidt økonomistyringsgrundlag i form af en budgethåndbog
- at forankre økonomistyringsopgaven bedre og bredt i organisationen
- at reorganisere opgaveløsningen inden for bestemte områder.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at disse anbefalinger var velbegrundede.

For at sikre en effektiv gennemførelse af forbedringerne foreslog konsulentfirmaet, at direktoratet etablerede en controllerfunktion, hvis primære ansvar skulle være at igangsætte og gennemføre forbedringerne.

226. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at direktoratet har fulgt anbefalingerne og løbende følger op på gennemførelsen.

Der er bl.a. pr. 1. januar 2001 etableret en controllerfunktion i direktoratet.

227. Undersøgelsen har vist, at direktoratets økonomistyringsredskaber i 1999 ikke har været tilfredsstillende. Sammenlægningen af Levnedsmiddelstyrelsen og Veterinærdirektoratet var med udgangen af 1999 fortsat ikke gennemført med hensyn til fælles journalsystem, regnskabssystem og interne forretningsgange. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der med overgangen til Navision Stat i juli 2000 blev etableret en fælles regnskabsinstruks og en fælles registreringsramme for hele direktoratet.

Ministeriet har oplyst, at årsagen til, at økonomistyringen havde været lavt prioriteret, dels var sammenlægningen af Veterinærdirektoratet og Levnedsmiddelstyrelsen, dels det meget omfattende og komplekse arbejde med regionsstrukturen.

Undersøgelsen har dog også vist, at direktoratet i løbet af 2000 har udviklet økonomistyringen og bl.a. har indført en ensartet registreringsramme for regnskabsaflæggelse, tidsregistrering og journalisering for hele direktoratet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har konstateret, at Fødevaredirektoratets gebyradministration ikke har været i overensstemmelse med gældende regler.

Rigsrevisionen finder, at bevillingsadministrationen i 1999 var utilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at økonomistyringsopgaven har været så lavt prioriteret, som det var tilfældet.

Undersøgelsen viste, at direktoratet ikke havde overblik over merforbruget i 1999.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ledelsesrapporteringssystemet i 1999 var mangelfuldt, og at ledelsen ikke

foretog en klar prioritering af aktiviteterne under hensyn til direktoratets bevillinger og målsætninger og ikke løbende foretog aktivitetstilpasninger som følge af det stigende merforbrug.

Rigsrevisionen har konstateret, at direktoratets økonomistyringsredskaber i 1999 var helt utilstrækkelige. Sammenlægningen af Veterinærdirektoratet og Fødevarerdirektoratet var ikke fuldført med hensyn til fælles journalsystem, regnskabssystem og interne forretningsgange.

Rigsrevisionen finder det imidlertid tilfredsstillende, at direktoratet i 2000 har udviklet økonomistyringen og bl.a. har etableret en controllerfunktion og har indført en ensartet registreringsramme for regnskabsaflæggelse, tidsregistrering og journalisering for hele direktoratet.

Undersøgelsen viser, at direktoratet fortsat mangler at udarbejde forretningsgange, vejledninger og instrukser for en række regnskabsmæssige forhold.

D. Departementets tilsyn og kontrol

228. Ministeriets koncernstyring, herunder departementets tilsyn og kontrol med institutionerne, er beskrevet i kap. III.B og i afsnit C.d i dette kapitel og findes generelt tilfredsstillende.

229. Rigsrevisionens undersøgelse af ministeriets tilsyn og kontrol med Fødevarerdirektoratets økonomiske styring af regionsdannelsen fremgår bl.a. af rigsrevisors notat til statsrevisorerne af 11. januar 2001 om fødevarerministerens oplysninger til Folketinget om Fødevarerdirektoratets bevillingsmæssige situation. Notatets sammenfattende afsnit er gengivet i kap. VI.A.

230. Undersøgelsen viste, at departementet var repræsenteret i Plangruppen og i 2 af projektets arbejdsgrupper, og derigennem havde god mulighed for at følge etableringsprocessen.

Direktoratet orienterede løbende Plangruppen om økonomiske problemer i forbindelse med implementeringen af regionsstrukturen, men kunne ikke tilvejebringe et fuldstændigt og veldokumenteret budgetteringsgrundlag for forventede merudgifter.

Tværtimod viste det sig, at direktoratets rammedegørelser til departementet indeholdt misvisende oplysninger.

231. I februar 2000 nedsatte departementet en gruppe til at følge direktoratets økonomi og en gruppe, der skulle analysere direktoratets økonomiske situation. Analysegruppens rapport, der forelå i marts 2000, dokumenterede omfanget af direktoratets økonomiske problemer.

232. Direktoratet fik ved 2 aktstykker i maj 2000 tilført yderligere bevillinger til etablering og drift af fødevareregionerne, og der blev på finansloven for 2001 givet yderligere bevillinger til medfinansiering af driftsudgifterne i fødevareregionerne og til EU-markedsformål.

En analyse af direktoratets bevillingsbehov i 2001, som departementet bad Økonomistyrelsen foretage, har dannet grundlag for en udvidelse af direktoratets bevillingsramme i 2001-2004, ligesom der på finansloven for 2001 er tilført direktoratet yderligere midler til dækning af tidligere ubalancer.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at ministeriet i februar 2000 handlede rigtigt ved at etablere analysegruppen og ved at foranledige en undersøgelse af ressourcebehovet. Dermed skabtes hurtigt grundlag for, at der kunne søges og forhandles om de nødvendige yderligere bevillinger til fødevareregionernes etablering og drift og til genopretning af direktoratets bevillingsramme.

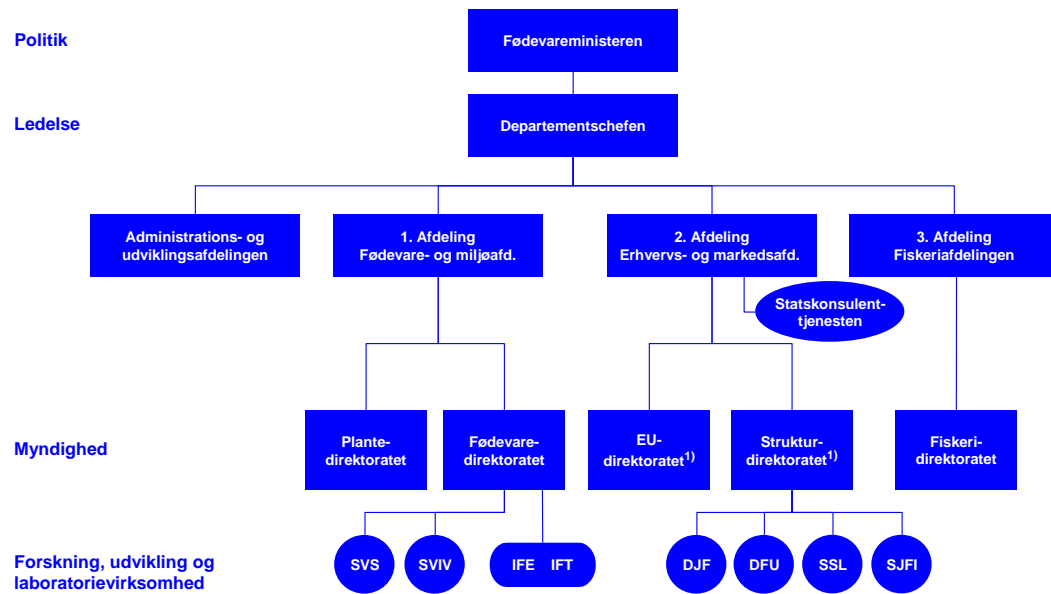
Rigsrevisionen, den 8. maj 2001

Henrik Otbo

/Hans Andersen

Bilag 1

Fødevareministeriets organisation



¹⁾ Sammenlagt 1. april 2000

SVS	Statens Veterinære Serumlaboratorium	DJF	Danmarks JordbrugsForskning
SVIV	Statens Veterinære Institut for Virusforskning	DFU	Danmarks Fiskeriundersøgelser
IFE	Institut for Fødevareundersøgelser og Ernæring	SSL	Statens Skadedyrlaboratorium
IFT	Institut for Fødevarerikkerhed og Toksikologi	SJFI	Statens Jordbrugs- og Fiskerøkonomiske Institut