

ANVISNING OM ALLMÄNNA FÖRVALTNINGSBETINGADE ASPEKTER

1. Allmänt

Syftet med denna allmänna anvisning är att fästa uppmärksamhet vid vissa allmänna principer och lagar som bör iakttas i förvaltningsverksamheten. Anvisningen är inte uttömmande och den är avsedd för myndigheter, inte förmedlande organ. Punkt 5 (dataskydd och personregister) och punkt 6 (upphovsrättigheter) är avsedda också för enskilda projektgenomförare. Man har strävat till att anvisningen skall beröra frågor som är relevanta i strukturfondsverksamhet.

I denna anvisning finns följande ärenden samlade:

- anhängiggörande, nedläggning och arkivering
- jäv
- offentlighet
- dataskydd och personregister
- upphovsrätter
- prevention och upptäckande av oegentligheter

2. Anhängiggörande, nedläggning och arkivering

Ett ärende blir anhängigt när det har diarieförts hos myndigheten. Efter att ärendet har diarieförts skall det antecknas som mottaget i EURA 2007. Alla dokument med koppling till ärendets handläggning skall gå via den behöriga myndighetens registratur. Behörig myndighet är den myndighet som fattar finansieringsbeslutet. Om ansökan tillställs fel myndighet skall den utan dröjsmål överföras till den myndighet som är behörig, i enlighet med 21 § i förvaltningslagen (434/2003).

Projektdokumentationen skall arkiveras, utvärderas och utplånas i enlighet med myndighetens gällande arkivbildningsplan, oberoende av om dokumenten är i pappersform eller elektronisk form. Föredragande har ansvaret för att elektroniska dokument som bör förvaras en längre tid skrivs ut på papper som arkivexemplar och överläts till arkivet. I övrigt fungerar EURA 2007 som ett elektroniskt arkiv. Situationen blir en annan när man övergår helt och hållet till ett elektroniskt system med möjlighet till elektronisk signatur.

Dokument och verifikat skall förvaras fram till utgången av 2020 och minst i tre år efter kommissionens slutbetalning till programmet. Om den nationella lagstiftningen fastställer längre förvaringstider måste dessa iakttas.

3. Jäv

Om jäv stadgas i förvaltningslagen. Lagen tillämpas (2 §) hos statliga och kommunala myndigheter samt hos självständiga offentligt rättsliga inrättningar. Lagen tillämpas också vid statens affärsverk, offentligt rättsliga

föreningar samt på enskilda organ då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt 27 § i lagen får en tjänsteman inte delta i behandlingen av ett ärende eller vara närvarande vid behandlingen om tjänstemannen är jävig. Grunderna för jäv fastställs i 28 §. En tjänsteman är jävig bl.a. om:

- tjänstemannen eller en närstående till honom eller henne är part
- avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen eller en närstående till honom eller henne enligt 2 mom. 1 punkten
- tjänstemannen står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till en part eller till någon för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada
- tjänstemannen eller en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i en sådan sammanslutning eller stiftelse eller sådant statligt affärsverk eller sådan statlig inrättning som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada
- om tjänstemannen eller en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne hör till direktionen för eller något annat därmed jämförbart organ i ett ämbetsverk eller en inrättning och det är fråga om ett ärende som sammanhänger med styrningen eller övervakningen av ämbetsverket eller inrättningen; eller
- tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras.

Med närstående avses bl.a.:

- tjänstemannens make samt barn, barnbarn, syskon, föräldrar, far- och morföräldrar samt också den som på något annat sätt står tjänstemannen särskilt nära liksom även dessa personers makar
- tjänstemannens föräldrars syskon samt deras makar, tjänstemannens syskonbarn och tidigare make till tjänstemannen
- tjänstemannens makes barn, barnbarn, syskon, föräldrar och far- och morföräldrar samt också dessa personers makar och tjänstemannens makes syskonbarn.

En tjänsteman avgör själv om han eller hon är jävig. Om jäv för ledamöter och föredragande i ett kollegialt organ beslutar organet i fråga. Exempel på fall där jäv bör utredas: En projektchef är anställd hos X och sköter projektet då han/hon är tjänsteledig. Projektchefen är jävig när det gäller att bereda eller delta i beredningen av en upphandling där anbud kommer att begäras av X

- eller ett finansieringsbeslut är på väg att fattas eller föredras av en person som är medlem t.ex. i landskapets samarbetsgrupp, vars

finansieringsförslag i regel bör följas. Personen bör betraktas som jävig.

4. Offentlighet

I fråga om offentlighet tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). I 4 § fastställs vilka myndigheter som omfattas av lagen. Dessa är i grova drag samma som de som fastställs i förvaltningslagen (se punkt 3).

Som utgångspunkt fastställs att myndighetshandlingar är offentliga (1 §). Med myndighetshandling (5 §) avses en handling som innehåller av en myndighet och som har upprättats av myndigheten eller som har inkommit till denna. I samma paragraf stadgas om handlingar som inte betraktas som myndighetshandlingar. De fall inom denna kategori som måhända väcker det största antalet frågor är minnesanteckningar och sådana utkast som ännu inte har lämnats in för föredragning eller någon annan behandling av ett ärende.

Om tidpunkten när en handling blir offentlig stadgas i 2 kap. i lagen (6–8 §). De främsta exemplen på när en handling som upprättats av en myndighet blir offentlig är följande:

- anteckningar i ett diarium
- begäran om anbud och ansökan, när de har undertecknats
- begäran om komplettering av ett anbud som gäller upphandling eller någon annan rättshandling som avgörs på basis av anbud samt utredningar och andra handlingar som har sammanställts för behandlingen av anbudsärendet, när ett avtal i ärendet har ingåtts
- protokoll, när protokollet efter justeringen har undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt, om det inte har upprättats för beredning av ett ärende eller för myndighetens interna arbete
- beslut, avgöranden som fattas av en myndighet i egenskap av avtalspart och vissa handlingar som upprättas hos myndigheten för behandlingen av dessa, när beslutet eller avtalet har undertecknats.

En handling som har inkommit till en myndighet blir offentlig:

- när myndigheten har fått den
- i fråga om upphandlingsanbud och andra anbud som gäller en rättshandling som skall avgöras på basis av en anbudstävling, när ett avtal har ingåtts.

Handlingarnas offentlighet begränsas av bestämmelserna om sekretess i 6 kap. (22–25 §). De viktigaste bestämmelserna är punkterna 17, 20, 23–26 och 31 i 24 § 1 mom. 17 och 20 punkten gäller affärs- och yrkeshemligheter medan de övriga punkterna innehåller sekretessbestämmelser som rör personer.

En myndighet avgör alltid själv om en handling i dess besittning är offentlig.

Exempel: Anbudshandlingar är i regel offentliga. Grunderna för prissättningen, enhetspriser och t.ex. utbildningsmetoden är hemliga på grund av yrkes- och affärshemlighet. Slutrapporten för ett projekt är i regel offentlig. Anbudsgivarens anteckningar avseende sekretess avspeglar endast dennes uppfattning i saken.

5. Dataskydd och personregister

Om behandlingen av personuppgifter stadgas i personuppgiftslagen (523/1999). Syftet med lagen är att säkra skyddet för privatlivet.

Definitioner (3 §)

I lagen avses med

- *personuppgifter* alla slags anteckningar som beskriver en fysisk person eller hans egenskaper eller levnadsförhållanden som kan hänföras till honom själv eller till hans familj eller någon som lever i gemensamt hushåll med honom.
 - *Arbetsgruppen för dataskydd som inrättats med stöd av dataskyddsdirektivet har kompletterat definitionen av personuppgifter den 20 juni 2007. Definitionen innehåller fyra element: 1) vilka som helst uppgifter, 2) som hänför sig till, 3) en identifierad eller oidentifierad, 4) fysisk person. Gruppen drar den allmänna slutsatsen att lagstiftarens avsikt har varit att ge begreppet personuppgifter ett så brett tillämpningsområde som möjligt. Tillämpningsområdet är emellertid inte obegränsat; begreppet får inte ges en bredare tolkning än vad som var avsikten då direktivet upprättades. Tolkningen bör å andra sidan inte heller begränsas oskäligt. Se www.tietosuoja.fi.*
- *behandling av personuppgifter* insamling, registrering, organisering, användning, översändande, utlämnande, lagring, ändring, samkörning, blockering, utplåning och förstöring av personuppgifter samt andra åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifterna.
- *personregister* en datamängd som innehåller personuppgifter och som består av anteckningar som hör samman på grund av sitt användningsändamål, och som helt eller delvis behandlas med automatisk databehandling eller har ordnats som ett kartotek, en förteckning eller på ett annat motsvarande sätt så att information om en bestämd person kan erhållas med lätthet och utan oskäliga kostnader.
- *registeransvarig* en eller flera personer, sammanslutningar, inrättningar eller stiftelser för vilkas bruk ett personregister inrättas och vilka har rätt att förfoga över registret eller vilka enligt lag ålagts skyldighet att föra register.
- *registrerad* den som en personuppgift gäller
- *tredje man* andra personer, sammanslutningar, inrättningar eller stiftelser än den registrerade, den registeransvarige, registerföraren eller den som behandlar personuppgifter för de två sistnämndas räkning
- *samtycke* varje slag av frivillig, särskild och på information baserad viljeyttring genom vilken den registrerade godtar behandling av personuppgifter som gäller honom.

Allmänna principer för användning av personuppgifter

En registeransvarig bör observera aktsamhetsplikt (5 §) och ändamålsbundenhet (7 §) samt en motiverad planering av behandlingen av personuppgifter (6 §). Den registeransvarige skall behandla

personuppgifterna i enlighet med lagen samt iaktta aktsamhet och god informationshantering. Skyddet av den registrerades privatliv skall tryggas. Behandlingen av personuppgifter skall vara sakligt motiverad med hänsyn till den registeransvariges verksamhet.

Personuppgifter får behandlas (8 §)

- med den registrerades entydiga samtycke
- om det bestämts om behandlingen i lag eller om behandlingen föranleds av en uppgift eller förpliktelse som anvisas den registeransvarige i lag eller som påförts honom med stöd av lag
- om den registrerade på grund av ett kund-, eller tjänstgöringsförhållande, ett medlemskap eller något annat därmed jämförbart förhållande har en saklig anknytning till den registeransvariges verksamhet (*anknytningskrav*)
- om behandlingen behövs för betalningstjänst, databehandling eller andra därmed jämförbara uppgifter som utförs på uppdrag av den registeransvarige.

Utlämnande (8 §)

Personuppgifter kan lämnas ut endast om personuppgifter lämnas ut som en sedvanlig del av verksamheten.

Uppgifternas art (9 §)

De personuppgifter som behandlas skall vara behövliga med hänsyn till det angivna ändamålet med behandlingen av personuppgifter (*relevanskrav*).

Den registeransvarige skall se till att oriktiga, ofullständiga eller föråldrade personuppgifter inte behandlas (*selfrihetskrav*). När den registeransvariges skyldigheter bedöms, skall avseende fästas vid ändamålet med behandlingen av personuppgifter samt vid den betydelse behandlingen har för den registrerades integritetsskydd.

Förbud mot behandling av känsliga uppgifter (11 §)

Behandling av känsliga personuppgifter är förbjuden. Med känsliga uppgifter avses personuppgifter som beskriver eller vilkas syfte är att beskriva:

- ras eller etniskt ursprung
- någons hälsotillstånd, sjukdom eller handikapp eller vårdåtgärder eller därmed jämförbara åtgärder som gäller honom
- någons behov av socialvård eller de socialvårdstjänster, stödåtgärder och andra förmåner inom socialvården som någon erhållit

Undantag från förbudet mot behandling av känsliga uppgifter (12 §)

- sådan behandling av uppgifter som den registrerade har gett sitt uttryckliga samtycke till

- sådan behandling av uppgifter som regleras i lag eller som föränleds av en uppgift som direkt har ålagts den registeransvarige i lag.

Känsliga uppgifter skall utplånas ur registret så snart det inte längre finns någon grund att behandla dem. Grunden och behovet av behandling skall bedömas minst vart femte år, om inte något annat följer av lag. Ett exempel där uppgifter kan fortsätta att behandlas är tidsrummet inom vilket en inspektion kan förrättas.

Personbeteckningar (13 §) får behandlas med den registrerades entydiga samtycke eller när behandlingen regleras i lag. Dessutom får en personbeteckning behandlas om det är nödvändigt att entydigt individualisera den registrerade bl.a.:

- för att utföra en i lag angiven uppgift
- för att uppfylla den registrerades eller den registeransvariges rättigheter och skyldigheter

Den registrerades rättigheter (24–29 §)

Den registrerade skall få uppgift om den registeransvarige, ändamålet med behandlingen av personuppgifterna samt vart uppgifter i regel lämnas ut. Den registrerade har rätt att kontrollera de uppgifter som rör honom eller henne och få information om vilka källor som i regel används för registret. Den registeransvarige skall utan dröjsmål rätta felaktiga uppgifter och utplåna föråldrade uppgifter.

Skydd av uppgifterna (32 §)

Den registeransvarige skall genomföra de tekniska och organisatoriska åtgärder som behövs för att skydda personuppgifterna mot obehörig åtkomst och behandling som sker av misstag.

Tystnadsplikt (33 §)

Tystnadsplikten gäller alla som vid utförandet av åtgärder med anknytning till behandlingen av personuppgifter har fått kännedom om något som gäller en annan person.

Förstöring av personregister (34 §)

Ett personregister som inte längre behövs skall förstöras, om det inte särskilt bestäms att de registrerade uppgifterna skall bevaras eller om registret inte skall överföras till ett arkiv.

6. Upphovsrätt

Frågor som gäller upphovsrätt kan vara svåra att lösa och det är inte enkelt att ge allmängiltiga anvisningar för dem. Om de olika rättigheterna stadgas i upphovsrättslagen (404/1961).

Upphovsrättens föremål och innehåll definieras i 1 § 1 mom. (446/1995) där det fastställs att den som har skapat ett litterärt eller konstnärligt verk har upphovsrätt till verket. Verket kan utgöra en skönlitterär eller beskrivande framställning i skrift eller tal, ett musikaliskt eller sceniskt verk eller ett filmverk, ett fotografiskt verk eller något annat bildkonstverk, ett alster av byggnadskonst, konsthantverk eller konstindustri eller ett verk som har kommit till uttryck på något annat sätt. I 2 mom. (34/1991) utvidgas definitionen till att omfatta kartor och andra i teckning eller grafisk eller plastisk form utförda verk av beskrivande art samt datorprogram.

Det finns alltså en mängd verk av olika slag som kan vara föremål för upphovsrätt. Därför bör upphovsrätten vid behov helst utredas från fall till fall.

I ESF-projekten har frågan om upphovsrätt lösts med hjälp av avtal. De s.k. moraliska rättigheterna till ett verk bibehålls alltid av upphovsmannen och denne kan inte avstå från dem. Däremot kan upphovsmannen avstå från de ekonomiska förmåner som föranleds av upphovsrätten.

I projekt som genomförs som offentliga upphandlingar ingår det ett avtalsvillkor enligt vilket genomföraren avstår från sådana ekonomiska förmåner. I övriga projekt tillämpas samma tillvägagångssätt i finansieringsbeslutet.

Utgångspunkten för detta tillvägagångssätt har först och främst varit att resultaten måste offentliggöras, och i andra hand det faktum att projekten finansieras med offentliga medel.

Ansökningsblanketten, beslutsmodellerna och upphandlingskontrakten skall innehålla ett villkor som begränsar upphovsrätten.

7. Prevention och upptäckande av oegentligheter inom strukturfondsverksamheten

A. Avsikten med anvisningen

Enligt *artikel 53 b* i EU:s budgetförordning EG (1605/2002) *skall medlemsstaterna när de förvaltar medel tillsammans med kommissionen vidta alla lagstiftningsrelaterade, administrativa och övriga ärenden som är nödvändiga för att skydda gemenskapernas intressen. Därför bör de särskilt*

- a) försäkra sig om att de åtgärder som finansieras genom budgeten faktiskt vidtas och sörja för att de genomförs korrekt,
- b) förebygga och följa upp oegentligheter och bedrägerier,
- c) återkräva medel som använts felaktigt eller gått förlorade på grund av oegentligheter eller misstag och
- d) försäkra sig om att det årligen i efterhand offentliggörs vilka mottagarna ur budgeten är.

Enligt artikel 28 a i budgetförordningen skall budgeten genomföras med en effektiv och ändamålsenlig intern kontroll i enlighet med vad som är lämpligt för var och en av förvaltningsmetoderna. Med intern kontroll avses en process som tillämpas på alla förvaltningsnivåer och som är utformad för att ge rimliga garantier för att följande mål har uppnåtts:

- a) att verksamheten präglas av effektivitet, ändamålsenlighet och sparsamhet;
- b) att redovisningen är tillförlitlig;
- c) att tillgångar och information skyddas;
- d) att bedrägerier och oegentligheter förebyggs och upptäcks;
- e) att det finns adekvat riskhantering med avseende på riskerna för oegentligheter eller olagligheter i de underliggande transaktionerna, med beaktande av programmets fleråriga karaktär samt de berörda utbetalningarnas typ.

Enligt den allmänna förordningen om strukturfonder EG (1083/2006) ansvarar förvaltningsmyndigheten för grundande av ett effektivt förvaltnings- och kontrollsystem som klarar av att förhindra, avslöja och korrigera fel och regelbrott.

Enligt 44§ strukturfondslagen svarar de förmedlande organen för de beviljade insatsernas finansiering, övervakning och återkrav på det sätt som föreskrivs på annat ställe i lag. De viktigaste skedena för att förhindra oegentligheter hör samman med 1. valet av projekt, 2. tidig övervakning av projektets verkställande och 3. efterhandsövervakning.

Avsikten med denna anvisning är att beskriva de viktigaste metoderna för att förhindra oegentligheter för de förmedlande organen och lyfta fram kännetecknen på och tillvägagångssätt för förebyggande av oegentligheter inom strukturfondsprojekten. Det är inte möjligt att fullständigt eliminera oegentligheter på förhand inom strukturfondsverksamheten med hjälp av regler och kontroller men målet är en så effektiv riskhantering som möjligt och klara tillvägagångssätt för att utreda och korrigera dessa i de fall när oegentligheter förekommer.

Riskhanteringsmetoderna för prevention, upptäckande och korrigering av oegentligheter är en del av den interna övervakningen av myndighetens dagliga verksamhet.

Nedan i denna anvisning redogörs för ett par exempel på metoder för prevention av oegentligheter både vad gäller förfaranden som rör projektets verkställare och det förmedlande organet självt. Dessutom presenteras anvisningar angående den riskhantering som skall förverkligas i olika skeden av projektets livscykel.

Riskhanteringstänkesättet finns hela tiden i bakgrunden inom myndighetsutövningen när man strävar efter att hitta förfaringssätt för att hantera frågor innan problem har uppstått, såsom förutsätts i lagstiftningen. Den bästa riskhanteringen är att göra förvaltningen av strukturfonderna så klar och transparent som möjligt. En satsning på t.ex. rådgivning och information i projektets inledningsskede minskar i allmänhet problemen och besparar extra arbete under projektets verkställande och nedläggning.

B. Definition av oegentlighet

Med oegentlighet avses här varje brott mot sammanslutningens föreskrift eller författning som sammanslutningen begår, som beror på en gärning, (också oavsiktlig), eller försummelse av en ekonomisk aktör, som är eller kunde vara till skada för sammanslutningens allmänna budget på grund av en ogrundad utgift.

Termen "oegentlighet" är neutral till sin natur. Den täcker hela spektret från små försummelser till organiserad ekonomisk brottslighet. En del av oegentligheterna kan i fall av uppsåtliga regelbrott även definieras som missbruk som eventuellt kan uppfylla strafflagens rekvisit för subventionsbrott. I denna anvisning behandlas oegentlighet mera som en teknisk klassificering än en klandervärd handling i avsikt att uppnå orättmätig ekonomisk vinning.

Oegentlighetens skadliga inverkan på Europeiska gemenskapens budget kan uppstå t.ex. på det sättet att stöd har beviljats eller skulle ha beviljats eller utbetalas i sin helhet eller delvis på grund av den ekonomiska aktörens oriktiga förfarande utan att sökanden skulle ha laglig rätt till detta. Oegentlighet är exempelvis valet att finansiera ett projekt som inte uppfyller kraven på stödmottagare som stadgas i artikel 13 i kommissionens förordning om verkställande samt allt det som inte godkänts som stödberättigande kostnader i ansökan om utbetalning eller på grund av brott mot normerna i förordningen om stödberättigande, såsom t.ex. en betalning som faller utanför tiden för stödberättigande eller en kostnad som orättmätigt betalats för verkställande av projektet.

Oegentligheten kan bero på den ekonomiska aktörens uppsåt, oförsiktighet eller misstag angående gärningen eller underlåtelsen, genom vilken man har brutit mot Europeiska gemenskapens regler eller nationella regler som gemenskapen har initierat, (den ekonomiska aktörens oriktiga förfarande).

C. Prevention av oegentligheterna

Informering av verkställaren

Givande av tillräcklig och korrekt information redan i ansökningskedet besparar många missförstånd och kan inverka på en potentiell verkställares beslut att ta sig an projektet. Det är viktigt att projektets verkställare får tillräcklig information om vilka åtgärder som krävs av honom eller henne under projektets verksamhetstid. Artikel 13 i kommissionens förordning om verkställande förutsätter att det förmedlande organet innan beviljande av

stöd försäkrar sig om att sökanden är medveten om och förmår verkställa projektet och uppfylla de villkor som förutsätts i finansieringsbeslutet. Därför är det viktigt att föra diskussioner med verkställaren om de krav som genomförandet av projektet medför redan innan själva finansieringsbeslutet fattas, då det ännu är möjligt att på nytt överväga om det skall beviljas eller inte. Tack vare förhandlingar innan beslutet fattas har begäran om utredning och oklarheter i samband med behandlingen av ansökningar om utbetalningar, såsom mängden kostnader som inte är stödberättigande, minskat betydligt.

Vid det startmöte som hålls med en verkställare som fått ett positivt beslut bör man försäkra sig om att stödmottagaren förstår de villkor som uppställts på honom för verkställande av projektet. De ärenden som behandlats under startmötet skall kunna bevisas skriftligen även i efterhand. Genom startmötet eller ett eventuellt protokoll från mötet kan man ändå inte korrigerera eventuella brister i finansieringsbeslutet. Finansieringsbeslutet binder såväl finansieringsinstansen som stödmottagaren juridiskt, och av dokumentet skall så entydigt som möjligt framgå vad stödmottagaren är berättigad och förpliktad till. Om startmöten har utfärdats en separat anvisning.

Under startmötet är det bra att påpeka att förvaltningsmyndigheten har färdiga och klara förfaringssätt för att utreda och hantera oegentlighetssituationer. I förvaltningen av strukturfondsprojekt finns det inbyggda förfaranden, såsom tillräckliga och noggranna administrativa granskningar och kontroll på platsen, vilka bidrar till att avslöja oegentligheter. Under diskussionerna är det även skäl att betona att det utan undantag utförs kontroll av stödberättigande av alla kostnader som ingår i ansökan om utbetalning och att verkställaren vid behov skall uppvisa t.ex. kvitton som ligger till grund för kostnaderna.

När projektet har inletts har arbetet i styrgrupperna en särskilt viktig roll för styrningen av projektet och därigenom även för preventionen av oegentligheter. Den utbildning och de skriftliga anvisningar som ges för projektet spelar även en viktig roll när det gäller att informera projektets verkställare.

Det är skäl att dokumentera alla åtgärder som förutsätts för projektet och spara dokumentationen åtminstone under den tid som förutsätts i EU:s föreskrifter. De dokument som krävs för projektet är inte enbart till nytta vid granskningen av förvaltningen utan även för utredandet av eventuella misstankar om oegentligheter. Även aktörernas rättsskydd förutsätter att projektdokumenterna bevaras.

Klassificering av projekten enligt risk

Sannolikheten för oegentligheter kan också granskas utgående från tidigare erfarenheter av projekten. Ifall projekt/verkställare som uppvisar vissa egenskaper enligt tidigare erfarenhet har varit mera benägna till oegentligheter, är det skäl att granska deras verksamhet mera noggrant.

Under programperioden 2007-2013 har det tagits i bruk en utvärdering för att identifiera projektens risker och en klassificeringsmetod för projekt som finansieras genom strukturfonderna. Finansieringsmyndigheten utför utvärderingen när projektet väljs och informationen om risknivån lagras i datasystemet EURA 2007. Avsikten med riskklassificeringen är att identifiera de mest riskbenägna projekten och verkställarna på förhand. Denna information används vid kontroll och övervakning av projekten.

Riskenivåerna som används vid utvärdering av projekten är tre till antalet; låg, normal och hög risknivå. Ett projekts riskklassificering skall ändras ifall resultatet av granskningen etc. ger orsak till detta. Resultatet av riskkvalificeringen, (projektets riskklass), är avsedd endast för myndighetsbruk.

Risiklassificering av projekt

- Låg
 - till sin natur en teknisk, skriftlig utredning, exempelvis tekniskt stöd och utredningsprojekt
 - kortvarigt och obetydligt projekt vad gäller finansieringen
- Normal
 - ett medelstort projekt vad gäller finansieringen
 - projektet innehåller inga särskilda risker vad gäller innehåll/förfaringssätt, ett s.k. ”normalt” strukturfondsprojekt
- Hög
 - långvarigt och/eller vad gäller finansieringen stort projekt
 - projektets verkställande eller förfaringssätt har konstaterats vara riskbenäget och riskernas ekonomiska verkningar stora
 - projektets målsättningar är utmanande
 - projektet finansieras av många instanser

Verkställarens riskklassificering

- Låg
 - en erfaren ansvarsperson/projektchef och förvaltningsorganisation
 - det har inte funnits något att anmärka på i ansvarspersonens/förvaltningsorganisationens tidigare verksamhet
- Normal
 - projektets ansvarspersoner och förvaltningsorganisationer har tidigare erfarenhet av förvaltning av strukturfondsprojekt
 - det har inte funnits något att anmärka på i ansvarspersonens/förvaltningsorganisationens tidigare verksamhet
- Hög
 - en oerfaren förvaltningsorganisation eller projektchef

- verkställaren har tidigare gett upphov till problem genom sin verksamhet
- projektets ansvarspersoner eller förvaltningsorganisation har problem med kreditvärdigheten
- det finns skäl att misstänka att projektet ansvarspersoner/förvaltningsorganisationen eller tjänstproducenten inte förverkligar projektet på vederbörligt sätt

Riskerna som konstaterats under programperioden och analysen av dessa bidrar till att uppställa bättre/mera träffande risknivåer för kommande projekt och att utveckla nya redskap för riskhantering.

Kontroll på platsen och administrativa granskningar

Upptäckande av oegentligheter redan i samband med den administrativa granskningen, (dokumentgranskningen), av ansökan om utbetalning och i samband med kontroller på platsen är de mest centrala verktygen vid förvaltningen av strukturfondsprojekt för att försäkra sig om att stödet utbetalas på basis av stödberättigande utgifter. Bristfälliga eller oklara dokument kan bero på felaktigheter i samband med verkställandet av projektet.

Observationer som gjorts i samband med liknande verksamhet kan förutsätta att situationen granskas också i andra projekt som hör till samma grupp p.g.a. sina egenskaper. Administrativa granskningar utförs på alla ansökningar om utbetalningar.

Det är skäl att ge akt på att tillräckligt många kontroller på platsen utförs eftersom det är ett effektivt sätt att upptäcka oegentligheter i projektets verksamhet/verkställande. Det hänger i stor utsträckning på tjänstemännens yrkeskunskap att upptäcka avvikelser i projektets verksamhet i jämförelse med verkställande av motsvarande projekt. Om kontroller på platsen utfärdas en separat anvisning.

Kontroller på platsen har även en central betydelse för instruering och rådgivning av projektets verkställare.

D. Det förmedlande organets egen riskhantering

Ur riskhanterings synvinkel är det skäl att hålla förvaltningsprocesserna inom strukturfondsprojekten och tillhörande interna förfaringsätt så enkla och klara som möjligt. Verksamhetens transparens minskar möjligheterna till oegentligheter och underlättar upptäckten av fel. Olika dokument som styr förvaltningen av strukturfondsprojekten, såsom beskrivning av förvaltnings- och övervakningssystemet, arbetsordningen och ekonomireglerna skall vara uppdaterade. De funktioner och uppgifter som där presenteras skall individualiseras, åtskiljas och ansvarsbeläggas ändra till personnivå i enlighet med anvisningarna. Det är ändamålsenligt att inkludera riskhanteringen som en del av den dagliga verksamheten och den interna övervakningen.

Det lönar sig för finansieringsorganisationen att kartlägga riskerna som hänger samman med den egna verksamheten för att undvika problemsituationer. Riskfaktorer som skadar verksamheten kan exempelvis vara att nyckelpersoner övergår till andra uppgifter och otillräckligt avskiljande av uppgifter samt oklarheter i uppgiftsbeskrivningen.

När en person övergår till andra uppgifter bör man försäkra sig om att den person som ger sig av inte tar med sig information och kunskap som ingen annan besitter. På grund av detta skall alla faktorer som hänger samman med omhändertagande av tjänsteuppgifter skall vara tillräckligt dokumenterade för att en ny person skall kunna sätta sig in i uppgifterna. Specialkunskaper krävs till exempel för åtgärder som hör till nedläggning av programperioden.

En riskfaktor är även att tjänstemannen flyttar från en specialuppgift till en annan eller t.ex. från beviljare av finansiering till betalare av finansiering. Då blir tjänstemannen jävig att behandla projektet till de delar denna tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet i en annan roll. Med hjälp av datasystemet kan dylika fall klarläggas på projekt- och användarnamnivå. För jävssituationer som avses i förvaltningslagen finns anvisningar i den allmänna anvisningen och om avskiljande har utfärdats en egen anvisning. Det är även viktigt att ta hand om personalens ork i arbetet för att försäkra sig om att myndighetsorganisationen fungerar.

E. Identifiering av oegentligheter och förfarande vid misstanke om oegentligheter

Det förmedlande organets förfarande i oegentlighetssituationer

De oegentligheter som förekommer inom projekten kan vara av många slag. De mest allmänna har bl.a. varit oklarheter som hänger samman med icke-stödberättigande kostnader och konkurrensutsättande. Av de personer som arbetar med projekten krävs kunskap om de normer som tillämpas på stödsystemet, kännedom om projektets helhet samt allmän erfarenhet om hur kostnader som hänger samman med verkställande av projekt är konstruerade, för att kunna upptäcka en eventuell oegentlighet. Systemfel som kan vara en följd av brister i datasystemet för uppföljning eller oklarheter i anvisningarna eller blanketterna. Oegentligheten och dess verkningar är lättare att avvärja ju tidigare den upptäcks.

Några varningssignaler, vilkas förekomst bör undersökas noggrannare för att försäkra sig om att EU:s och nationella förutsättningar för att bevilja/utbetala understöd fortfarande uppfylls.

- tidigare problem med projektchefen eller -organisationen
- riktiga och tillräckliga uppgifter har inte givits i samband med ansökan
- brister i ansökningarna om utbetalning, t.ex.
 - ospecifika konsulträkningar
 - egenhändigt tillverkade verifikat
 - kontantbetalningar

- bristfälliga eller ofullständiga dokument/projektet har inte tillräckligt dokumentmaterial
 - kontoutdrag saknas
 - verifikatens innehåll är bristfälligt, exempelvis reseräkningar saknar inlednings- eller avslutningstidpunkt för resan, resmål och resans orsak.
- oklarheter eller brister i bokföringen
 - bokföringen är inte utförd eller är mycket försenad
 - ursprungliga räkningar saknas, kopior i bokföringen
 - det finns ingen kassabok, fastän kontanter används
 - verifikat saknas
 - ägaren har ofta lyft privatuttag eller lånat från företaget
- projektplanen är för allmän, svårtillgänglig eller utmanande
- stödmottagaren vägrar ge information som behövs för övervakningen eller hjälpa till med kontrollen
- projektchefens eller -organisationens oerfarenhet
- riklig användning av underleverantörer (utredning av underleverantörernas bakgrund etc.)
- den som ansöker om stöd/stödmottagaren har inte skött sina samhälleliga plikter

Oegentligheter som hänger samman med strukturfondsstöd kan bl.a. vara av följande slag:

1. Utgifterna är inte stödberättigande eller föreskrifterna för offentliga anskaffningar har inte följts
2. Projektet har inte verkställts i enlighet med projektbeslutet eller programdokumentet, (kvantitativt och/eller kvalitativt)
3. Projektets kvantitativa uppgifter har uppgivits felaktigt, (t.ex. antalet utbildningsdagar)
4. Projektets utgifter, inkomster och/eller andra finansieringsuppgifter har uppgivits felaktigt
5. Stöd som beviljats för projektet i ett tidigare skede har inte uppgivits
6. Projekt-, finansierings eller utbetalningsbeslutet strider mot föreskrifterna

Myndigheten skall vidta tillräckliga fortsatta åtgärder efter att en oegentlighet har konstaterats. Åtgärderna kan beroende på oegentlighetens grad vara exempelvis följande:

- 1) på basis av de inkomna uppgifterna och utredningarna finns det inget behov av fortsatta åtgärder
- 2) av stödmottagaren förutsätts korrigerande av projektets administrativa förfaranden för att garantera stödberättigandet och/eller att den egna förvaltnings- och övervakningspraxisen åtgärdas
- 3) kostnader som inte är stödberättigande avslås

- 4) återkrav antingen genom kvittning mot följande betalning eller genom att fatta ett beslut om återkrav
- 5) projektet eller utbetalningen av stöd avbryts (s.k. säkringsåtgärd)
- 6) projektet eller utbetalningen av stöd avbryts
- 7) anmälan om oegentlighet
- 8) begäran om utredning till polisen.

Ifall oegentligheten överskrider 10 000 euro för stöd som utbetalats ur EU:s strukturfonder skall en anmälan om oegentlighet göras enligt den konstaterande myndighetens senare anvisningar. Anmälan skall göras senast i det skede när en misstanke om oegentlighet har uppstått i samband med kontroll eller övrig övervakning och den kompetenta administrativa eller rättsliga myndigheten har hört parterna i enlighet med 34 § förvaltningslagen.

När oegentligheten har konstaterats skall de korrigerande åtgärderna vara tillräckligt snabba och lämpliga för situationen för att den instans som har handlat felaktigt skall få ett tydligt budskap om man menar allvar med de fortsatta åtgärderna som oegentligheten ger upphov till. Man bör förhålla sig allvarligt till alla misstankar om oegentlighet, oberoende av hur misstanken har uppkommit. En ändamålsenlig utredning av oegentligheterna skapar tilltro till myndigheternas verksamhet och förmedlar ett budskap till aktörerna att det inte lönar sig att fuska.

Å andra sidan bör man förstå att lagstiftningen och anvisningarna kan vara bristfälliga och tolkningen förändras under programperiodens gång och aktören enligt den omsorgsfulla mannens standard inte skulle ha kunnat förhindra uppkomsten av oegentligheten. Uppkomsten av en oegentlighet är inte ännu ett tecken på stödmottagarens klandervärda förfarande utan orsaken kan exempelvis vara myndighetens felaktiga råd.

När man funderar på tillräckliga fortsatta åtgärder för att utreda oegentligheten bör man observera hur allvarlig den avslöjade oegentligheten är. Bland annat följande faktorer inverkar på observationens allvarlighet:

- Beror problemet på oförsiktighet, likgiltighet eller uppsåtlighet
- Har avsikten varit att dra nytta av situationen
- Beviljarens bristfälliga agerande (anvisningar, rådgivning)
- Upprepade oklarheter
- Eventuell avsikt att begå brott

Samarbete med polisen

I allvarligare fall av oegentlighet är det förmedlande organets åtgärder mot projektet inte nödvändigtvis tillräckliga. Vid misstanke om brott är det orsak att vända sig till polisen för att diskutera saken. Det är önskvärt att finansieringsmyndigheten har en kontaktperson inom polisens regionala utredningsenhet för ekonomisk brottslighet för att samarbete skall löpa så smidigt som möjligt. De regionala utredarna av ekonomisk brottslighet sköter huvudsakligen undersökningen av de misstankar om oegentlighet som förekommer inom det egna området. Misstankar om oegentligheter som är

omfattande eller uppvisar andra specialdrag sänds vid behov till centralkriminalpolisen för undersökning. Det är även nyttigt att samarbeta med andra myndigheter exempelvis i form av utbyte av information.

Det lönar sig för bägge parter att be polisens kontaktperson/representant att emellanåt delta i utbildning om strukturfondsverksamhet för att de tjänstemän som ansvarar för förundersökningen skall ha uppdaterad information om verkställande av strukturfondsprojekt och deras förvaltning.

Det är möjligt att diskutera med polisens kontaktperson innan den egentliga begäran om utredning görs, t.ex. att kontrollera ifall den misstänkta oegentligheten uppfyller rekvisitet för ett brott. Polisen kanske granskar personens verksamhet i sin helhet och koncentrerar sig inte enbart på den uppkomna misstanken.

Polisens representant ger mera detaljerade råd och anvisningar om uppgörandet av en begäran om undersökning. Man bör följa med handläggningen av begäran om undersökning för att försäkra sig om att den framskrider planenligt utan dröjsmål.

Verkningar av oegentligheterna

Man bör minnas att oegentligheter som framkommer i strukturfondsverksamheten är skadliga inte bara på grund av sina ekonomiska verkningar utan även för den officiella bilden. De oegentligheter som presenteras i media minskar den allmänna acceptansen för strukturfondsverksamheten. Därför är det också viktigt att förhindra uppkomsten av oegentligheten på förhand och att utredningen av oegentligheter som redan uppkommit är effektiv.

Man bör undvika att stämpla stödmottagarna enbart på grund av oegentlighetsfallen eftersom förekomsten dessa inte nödvändigtvis är ett tecken på en strävan efter en oberättigad ekonomisk fördel. (Man bör observera de sekretessintressen som framgår av 24.1 § OffL)

När en misstanke om oegentligheter har uppstått är det skäl att fundera på hur oegentligheten har kunnat uppstå och genom vilka åtgärder detta kan förhindras i framtiden. Särskilt fall som är ett tecken på systemfel fungerar som en väckarklocka varom ledningen och programmets förvaltningsmyndigheter bör informeras på ett heltäckande sätt. Skötseln av ärendet och de metoder som använts skall dokumenteras och bevaras. Förhindrandet av riskerna förverkligas sparar resurser i fortsättningen.