

Upphandlingen av sakkunnig- och forskningstjänster vid Utrikesministeriet

Revisionen hänförde sig till upphandlingen av sakkunnig- och forskningstjänster som har betalats från utrikesministeriets anslag för omkostnader. Motsvarande upphandling har gjorts med ministeriets anslag för utvecklingssamarbete, men såsom enskilda anskaffningar granskades dessa inte vid denna revision. Av denna anledning gäller revisionsverkets ställningstaganden till enskilda anskaffningar endast en del av ministeriets upphandling av sakkunnig- och forskningstjänster. Revisionen hänförde sig till upphandlingens organisering, styrning och verkställande och tidsmässigt till året 2006.

På basis av revisionen kan i skötseln av utrikesministeriets upphandlingsfunktion göras en klar uppdelning mellan sådana anskaffningar som gjorts med utvecklingssamarbetspengar och sådana som har gjorts med omkostnadsanslag. Avdelningen för utvecklingssamarbete, som är den som har gjort det största antalet anskaffningar, har haft ett centraliserat upphandlingskunnande, hos de övriga avdelningarna har en sådan som regel saknats.

Den viktigaste observationen vid revisionen var, att det fanns mycket att anmärka på angående de granskade anskaffningarna. 17 anskaffningar var föremål för granskning, och i fråga om 14 kunde anmärkningar göras. De granskade anskaffningarna hade gjorts av 10 olika enheter inom utrikesministeriet. Enligt revisionsverkets uppfattning är upphandlingsfunktionens splittring en anledning till att felaktigheter är så allmänt förekommande. Mestadels hade felen berott på att gällande instruktioner inte hade iakttagits. Revisionsverket fäste också uppmärksamhet vid att efter den period som var föremål för granskningen, har de 1.6.2007 trätt i kraft en ny upphandlingslag, som har höjt kravnivån i upphandlingsärenden. Utrikesministeriet har uppmärksammat upphandlingsfrågorna bl.a. genom att göra upp en upphandlingsstrategi år 2006 och förnya upphandlingsinstruktionen år 2007.

Vid revisionen ägnades uppmärksamhet också åt anskaffningar som en statlig myndighet gör från en annan statlig myndighet, och granskades vilken ställning en sådan serviceproduktion inom den statliga organisationen, det s.k. egna arbetet, har i förhållande till upphandlingslagstiftningen. Statens ämbetsverk och inrättningar kan vid sidan av sina egna uppgifter medverka i verkställandet av utvecklingssamarbetet i enlighet med lagen (382/1989) om deltagande i utvecklingssamarbete. Det kan emellertid anses, att i regeringens proposition till nämnda lag har förutsatts konkurrensutsättning och jämlikt bemötande av anbudsgivare, när det finns flera organisationer som har möjlighet att genomföra projektet. Lagen 382/1989 är närmast en behörighetslag, med vilken statens ämbetsverk och inrättningar har berättigats till en verksamhet som är bredare än vad deras egna behörighetsstadganden anger. Efter år 1989 har exempelvis utbudet av potentiella producenter av utvärderingstjänster ökat, särskilt efter Finlands anslutning till det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I den nya upphandlingslagen har definierats, vilka de i lagen avsedda upphandlingsenheterna är. Till dem hör exempelvis de statliga myndigheterna. Vidare föreskriver den nya upphandlingslagen, att lagen inte tillämpas på upphandling som den upphandlande enheten företar hos enheter som är formellt fristående från den och självständiga med tanke på beslutsfattandet, om den upphandlande enheten ensam eller tillsammans med andra upphandlande enheter övervakar enheten på samma sätt som den övervakar egna verksamhetsställen och om enheten bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. Bestämmelsen baserar sig inte på Europeiska gemenskapens upphandlingsdirektiv, i vilket inte alls behandlas ovan avsedd upphandling, utan på rättspraxis vid Europeiska gemenskapernas domstol. I inledningen till det gällande upphandlingsdirektivet framförs, att konkurrensen i förhållande till privata anbudsgivare inte får snedvridas till följd av att ett offentligt samfund deltar som anbudsgivare i anbudstävlan. I inledningen nämns också, att det är att rekommendera att offentlig upphandling som överstiger ett visst värde öppnas för konkurrens, och att vid offentlig upphandling skall iaktas principerna för icke-diskriminering och frihet att erbjuda tjänster.

Statens revisionsverk är av den uppfattningen, att i lagstiftningen och lagberedningshandlingarna, i rättspraxis samt i olika officiella ställningstaganden och i rättslitteraturen staten hävdvunnet betraktas som en juridisk person i rättsförhållanden som hör till förmögenhetsrättens och den offentliga finansrättens område. De tjänster som statens ämbetsverk och inrättningar producerar åt varandra är då serviceproduktion inom statskoncernen, och omfattas inte av skyldigheten att konkurrensutsätta. Statens interna serviceproduktion får emellertid inte ordnas på ett sätt som diskriminerar utomstående och hugade anbudsgivare. Serviceproduktionen inom statskoncernen borde också allmänt taget ordnas på det mest lönsamma sättet, och den borde inte få börja konkurrera med det privata serviceutbudet eller utgöra en begränsning för detta.