

Upphandlingen av experttjänster på finansbranschen

Statens ägande av bolag har administrerats av olika ministerier. De flesta bolag har hört till handels- och industriministeriets, kommunikationsministeriets eller finansministeriets förvaltningsområden.

Vid statsrådets kansli inrättades en avdelning för statens ägarstyrning, och på dess ansvar överfördes ägarstyrningen av alla statsägda bolag som fungerar på marknadens villkor, samt den allmänna ägarpolitiska beredningen och koordineringen. Den nya avdelningen inledde sin verksamhet 1.5.2007. Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli ansvarar för ägarstyrningen av inalles 38 bolag.

Ägarstyrningen av bolag som sköter speciella uppgifter för staten kvarstår hos sju olika ministerier. Antalet sådana bolag är 15.

År 2005 uppgick statsbolagens omsättning till 23,3 miljarder euro och omsättningen vid statens intressebolag till 47,5 miljarder euro. År 2006 var omsättningen vid statsbolagen och intressebolagen drygt 70 miljarder euro. Bolagen sysselsätter totalt drygt 200 000 personer.

Värdet av statens aktieinnehav vid slutet av år 2006 var av storleksordningen knappt 30 miljarder euro. Av detta var andelen för börsnoterade bolag 25,4 miljarder euro. De börsnoterade statsbolagens och statliga intressebolagens andel av marknadsvärdet för Helsingfors börs var 33 % och värdet av statens aktieinnehav 9 %. Beloppet av de dividender som statsbolagen och de statliga intressebolagen betalade till staten på basis av resultaten år 2006 var totalt ca 1.65 miljarder euro.

När ministerierna bereder och verkställer struktur- och ägararrangemang utnyttjar ministerierna i de flesta fall utomstående rådgivare som hjälp, i främsta rummet i ekonomiska och juridiska angelägenheter. Upphandlingen av tjänster från dessa rådgivare benämndes vid denna revision upphandling av experttjänster på finansbranschen.

Åren 2003 - 2006 har handels- och industriministeriet använt ca 1,4 miljoner euro, kommunikationsministeriet ca 1,5 miljoner euro samt finansministeriet ca 2,0 miljoner euro för experttjänster på finansbranschen.

Vid revisionen utreddes hur principerna för upphandling har iakttagits. Huvudprincipen är, att den upphandlande enheten skall göra anskaffningen så förmånligt som möjligt. Förmånlighet innebär antingen totalekonomisk förmånlighet eller det lägsta priset. Centrala principer vid upphandlingen är principen om jämbördighet och icke-diskriminering, skyldigheten att konkurrensutsätta och principen om öppenhet. Vid revisionen klarlades också, hur upphandlingen har gjorts åren 2003 - 2006, vilka bestämmelser som skulle iakttagas när dessa anskaffningar gjordes och huruvida dessa bestämmelser hade iakttagits.

Den förvaltningsrevision som har gällt upphandlingen av experttjänster på finansbranschen åren 2003 - 2006, och de observationer som har gjorts vid revisionen, är av betydelse också för ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli samt för de ministerier till vilkas förvaltningsområde alltjämt hör bolag som sköter speciella uppgifter för staten.

Revisionsverket anser att upphandlingen av experttjänster på finansbranschen alltjämt bör utvecklas så, att vid anskaffningarna i alla skeden av upphandlingen iakttagas samma förfaringssätt oberoende av den upphandlande enheten.

Upphandlingen av experttjänster på finansbranschen kommer att vara en viktig del av verksamheten vid den nya avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli. Trots att upphandlingen av dessa tjänster inte nödvändigtvis är betydande, kan t.ex. värdet av den försäljning av aktier som verkställs med hjälp av dem vara nog så stort. Också av den anledningen betonar revisionsverket, att tjänsterna bör vara av god kvalitet och förverkligade på ett adekvat sätt. Enligt revisionsverkets uppfattning uppkommer en särskild etisk anledning till att förfara enligt god upphandlingssed av det, att dokumenten vid dessa anskaffningar och ofta även anskaffningarna själva är sekretessbelagda.

De bestämmelser som handels- och industriministeriet, kommunikationsministeriet samt finansministeriet har uppgett att de har iakttagit vid den upphandling som har varit föremål för revisionen, är inte de samma. Kommunikationsministeriet har ansett, att vid

denna upphandling skulle iakttas förordningen om upphandlingar på vilka lagen om offentlig upphandling inte tillämpas (342/1994). Handels- och industriministeriet har gjort tolkningen, att lagen om offentlig upphandling (1505/1992) delvis äger tillämpning på dessa upphandlingar. Av denna anledning har de anskaffningar av rådgivartjänster som ministerierna påbörjat och gjort åren 2003 - 2006 inte till alla delar verkställt enligt enhetliga upphandlingsskeden och förfaranden.

Enligt revisionsverkets uppfattning borde på den upphandling av experttjänster på finansbranschen som varit föremål för revision ha tillämpats ovan nämnda 342/1994, när en sådan upphandling är sekretessbelagd. Revisionsverket motiverar sin uppfattning med att lagen om offentlig upphandling inte med stöd av bestämmelsen om dess tillämpningsområde gäller sekretessbelagda upphandlingar, men med stöd av bestämmelsen om tillämpningsområdet för förordning 342/1994 tillämpas förordningen bl.a. på sådana upphandlingar. Enligt revisionsverkets uppfattning saknar det betydelse, att i bestämmelserna om tillämpningsområdet för lagen och förordningen om offentlig upphandling och eller i föredragningspromemorian för sagda förordning inte särskilt har nämnts experttjänster på finansbranschen, trots att i den har räknats upp ett antal andra grupper av upphandlingar. Revisionsverket motiverar sin åsikt också med det, att i de direktiv om upphandlingar som getts åren 1992 och 2004 har uttryckligen sagts, att de inte tillämpas på avtal som gäller emittering, anskaffning eller överföring av värdepapper eller andra finansiella instrument.

Den viktigaste observationen vid revisionen var, att det på grund av saknade eller bristfälliga dokument inte kunde verifieras vid revisionen, huruvida förfarandena alltid har iakttagit bestämmelserna och god upphandlingssed. Ett problem åren 2003 - 2006 har dessutom varit, att en del av skedena i upphandlingsprocessen har blivit helt genomförda.

En allmän positiv observation vid revisionen var, att det öppna leverantörsregister som upprätthålls av handels- och industriministeriet allt sedan det togs i bruk har stått till förfogande för alla ministerier som verkställer ägarpolitiska åtgärder. Enligt revisionsverkets uppfattning har det varit mycket motiverat och ändamålsenligt att inrätta och upprätthålla ett dylikt register. Numera upprätthålls registret av statsrådets kansli.

Vid revisionen observerades, att handels- och industriministeriet samt kommunikationsministeriet har gjort direkta upphandlingar på basis av tidigare anskaffningar, trots att i de tidigare avtalen inte har ingått rätt till ytterligare upphandling. Revisionsverket anser att dylika upphandlingar borde ha konkurrensutsatts.

Kommunikationsministeriet hade vid ett par upphandlingar förhandlat muntligen under upphandlingsprocessen med en del av anbudsgivarna, och uppnått ekonomisk nytta för staten. Detta har emellertid placerat anbudsgivarna i en ojämbördig ställning i anbudstävlan. Enligt revisionsverkets åsikt har förfarandet inte varit i enlighet med bestämmelserna.

Vid kommunikationsministeriet har dokument med anbudsfrågan inte påträffats för alla år 2003 och 2003 eller för en del av åren 2005 och 2006 gjorda upphandlingar av experttjänster på finansbranschen, varför det inte är känt, huruvida de har förvarats adekvat. Finansministeriet har ofta gjort skriftliga anbudsfrågningar, men det sätt på vilka dessa har lämnats har inte alltid kunnat utredas, och inte heller den tidpunkt när anbudet har inkommit till ministeriet. Enligt revisionsverket borde utsändandet av anbudsfrågningar och mottagandet av anbud ske klart och genomskinligt, så att man kan försäkra sig om att upphandlingen har genomförts på rätt sätt.

Kommunikationsministeriet har vid vissa upphandlingar av experttjänster på finansbranschen gjort upp en urvals- och jämförelsepromemoria först efter att upphandlingsavtalet har ingåtts, varvid promemorian inte har kunnat utgöra grund för upphandlingsbeslutet. Finansministeriet hade inte alls under upphandlingen gjort upphandlingar, ur vilka upphandlingsbeslutet och dess motiveringar skulle framgå. Revisionsverket påpekar, att grunderna för beslutet om upphandlingen alltid borde klart och konsekvent framgå ur handlingar, som görs upp i rätt skede av upphandlingsprocessen.

Revisionsverket anser, att informationen till anbudsgivare som uteslutits bör ges också skriftligt så, att det framgår ur det allmänna diariet.

Enligt revisionsverkets uppfattning har kommunikationsministeriet och finansministeriet inte tillräckligt iakttagit god informationshanteringssed enligt offentlighetslagstiftningen vid upphandlingar av experttjänster på finansbranschen. Handels- och industriministeriet borde uppdatera sina upphandlingsinstruktioner.

Med den nya lagen om offentlig upphandling (348/2007) upphävdes den tidigare lagen om offentlig upphandling samt förordningen om upphandlingar, på vilka inte tillämpas lagen om offentlig upphandling. En motsvarande ny förordning har inte getts. De allmänna syften som har angetts i den nya upphandlingslagens bestämmelse om lagen syfte uttrycker de allmänna principer för en god skötsel av finanserna, som bör styra förvaltningen också utanför deras tillämpningsområde. Det borde tillräckligt säkerställas att principerna för en god skötsel av finanserna förverkligas vid olika upphandlande enheter.

Enligt revisionsverkets uppfattning kan den nuvarande situationen, där upphandlingar på vilka den nya upphandlingslagen inte tillämpas, endast stöder sig på de upphandlande enheternas egna instruktioner, inte vara en långsiktig och hållbar lösning. Kommissionen bereder som bäst ett direktiv, som skall innefatta försvarsanskaffningar, till statens säkerhet anknutna anskaffningar samt sekretessbelagda anskaffningar. Enligt en preliminär bedömning torde kommissionen ge sitt förslag i november 2007. Under försvarsministeriets ledning fungerar en arbetsgrupp, som har till uppgift att utarbeta ett förslag till speciallag och ifrågavarande upphandlingsgrupper. Arbetsgruppens mandattid utgår i slutet av innevarande år. Enligt revisionsverkets åsikt är en dylik speciallag behövlig och brådskande, varför det enligt revisionsverkets förmenande inte finns skäl att vänta till dess att direktivet i saken har getts.