

PROJEKTEN GÄLLANDE LOKALITETER FÖR HÄRADSÄMBETENA OCH POLISENS FRISTÅENDE ENHETER

Revisionen har initierats bl.a. av de lokalitetsprojekt som inrikesministeriet och vissa häradsämbeten har genomfört tillsammans med Palmberg-bolagen, och vilka har sagts vara olönsamma och oändamålsenliga med tanke på statens helhetsintresse. Revisionen hänför sig huvudsakligen till de inrikesministeriet underställda häradsämbetenas och polisens fristående enheters förvärv av lokaliteter. Vid revisionen har på ett allmänt plan granskats också statens nuvarande lokalitetsförvaltning och dess funktionsduglighet. Revisionsverkets ställningstaganden baserar sig på observationerna vid revisionen, på den förklaring och de utlåtanden som fåtts till utkastet till revisionsberättelse, samt delvis också på de observationer som gjorts av den av inrikesministeriet tillsatta arbetsgruppen för processen vid förvärv av häradsämbetenas lokaliteter (se kapitel 3.3).

Emedan behandlingen av det besvär som gäller polisens datacentrals lokalitetsprojekt har varit på hälft vid högsta förvaltningsdomstolen under revisionens gång, har vid revisionen inte tagits ställning till det, till vilka delar de bestämmelser som utfärdats om offentlig upphandling gäller statens hyreslokalitetsprojekt. Vid revisionen har emellertid utvärderats lokalitetsförvärven på basis av direktiven samt skillnaderna mellan direktiven och de finländska bestämmelserna. Emedan förundersökningen av vissa projekt har varit på hälft under revisionen, har inte bedömts t.ex. huruvida eventuella kriterier för tjänstebrott har uppfyllts i den granskade verksamheten.

Revisionens huvudfråga lyder: Har i inrikesministeriets lokalitetsförvaltning och vid den senaste tidens projekt gällande lokalitetsarrangemang iakttagits bestämmelserna om denna verksamhet, och har de tillämpade

verksamhetssätten varit ändamålsenliga med tanke på statens helhetsintresse?

Denna huvudfråga indelas vidare i följande revisionsfrågor:

- Hur klart och övergripande har i bestämmelser och föreskrifter om förfaringssätt definierats statens och inrikesministeriets lokalitetsprojekt och deras förverkligande?
- Hur har häradsämbetenas och polisens fristående enheters lokalitetsprojekt styrts vid inrikesministeriet och har de normer som gäller dessa projekt och förfaringssätt som beaktar statens helhetsintresse iakttagits?
- Hur kunde effektiviteten och funktionsdugligheten för förfaringssätten vid statens lokalitetsprojekt förbättras?

Vid revisionen har även behandlats Senatfastigheters ställning å ena sidan som ett affärsverk som i en reell konkurrenssituation på fastighetsmarknaden erbjuder lokalitetstjänster åt ämbetsverk och inrättningar, och å andra sidan fungerar som innehavare av statliga byggnader och byggnadsmark.

Trots att vid revisionen har granskats endast vissa hyreslokalitetsprojekt på inrikesministeriets förvaltningsområde, kan det antas att motsvarande förfaranden har följts också andra förvaltningsområden vid deras hyreslokalitetsprojekt. Observationerna vid revisionen kan därför anses ha en vidare betydelse i statsförvaltningen.

Statens system för lokalitetsförvaltning

Revisionsverket understryker, att på basis av revisionen förefaller två skilda principer att råda vid statens förvärv av lokaliteter. De ger till många delar ett olika svar uttryckligen på den sista revisionsfrågan. Den ena principen är en modell för fri konkurrens, varvid Senat-fastigheter inte har någon särställning. Den andra är en modell i vilken

bör utnyttjas av staten ägda lokaliteter, ifall det antas att de kan tillhandahålla för verksamheten tillfredsställande lokaliteter och ifall lösningen antas bli till sina totala kostnader billigare än förvärv av helt nya lokaliteter. Enligt revisionsverkets uppfattning är den senare modellen statsfinansiellt motiverad. Revisionsverket anser sakernas nuvarande tillstånd vara otillfredsställande, emedan man där på ett sätt samtidigt försöker tillämpa båda de ovan nämnda modellerna. Enligt revisionsverkets åsikt är de nu gällande bestämmelserna om statens förvaltning av lokaliteter delvis motstridiga.

På basis av revisionen framförs följande om den första revisionsfrågan:

De allmänna bestämmelserna om statens lokalitetsförvaltning och iakttagandet av dem vid hyrning av nya lokaliteter som byggs

I statens fastighets- och lokalitetsförvaltning och bestämmelserna om dem har inträffat förändringar under senare år. De som använder lokaliteterna gavs större ansvar och frihet än tidigare i det år 1995 inrättade nya systemet för statens fastighets- och lokalitetsförvaltning.

Besluten om förverkligande av de häradsämnetens lokalitetsprojekt som varit föremål för revision har fattats före år 2002. De allmänna bestämmelserna och föreskrifterna som gäller statens hyreslokalitetsprojekt har varit till volym och innehåll tämligen ringa i synnerhet åren 1995 - 2001. Det är endast fråga om 8 § i förordningen om förvaltningen av statens fastighetsförmögenhet, som bl.a. förutsätter att innan fastighetsförmögenhet skall hyras till staten skall möjligheterna att tillgodose behovet med hjälp av den fastighetsförmögenhet som staten äger samt användningen av sådan fastighetsförmögenhet i statens ägo som blir ledig på grund av förvärvet utredas.

Vid revisionen har observerats, att utredningar om att tillgodose behovet med hjälp av fastighetsförmögenhet som staten äger har gjorts. Å andra sidan finns i inte i samtliga fall dokumenterad information om hur en sådan utredning beaktats vid beslutsfattandet, vilket inte är i sin ordning.

Vid revisionen har inte observerats, att inrikesministeriet, länsstyrelserna eller häradsämbetena vid alla granskade projekt skulle ha införskaffat eller gjort i förordningen avsedda dokumenterade utredningar om användningen av sådan fastighetsförmögenhet i statens ägo som blir ledig på grund av förvärvet. Enligt revisionsverkets uppfattning borde en sådan utredning ha gjorts när lokaliteter hyrs till staten.

Under revisionens gång har framförts olika tolkningar angående det, till vilka delar bestämmelserna om offentlig upphandling gäller de hyreslokalitetsprojekt inom inrikesministeriet som varit föremål för revisionen. Enligt en tolkning gäller dessa bestämmelser endast sådana nya hyreslokalitetsprojekt som byggs på mark i användarens ägo eller besittning. Enligt en tolkning gäller dessa bestämmelser alla nya hyreslokaliteter som byggs, men inte befintliga hyreslokaliteter. En tredje tolkning har varit, att bestämmelserna om upphandling inte till några delar gäller hyreslokalitetsprojekt.

Uttryckligen i gemenskapsrätten är bestämmelsernas syfte mera avgörande än deras ordalydelse. Enligt ett sådant synsätt är det t.ex. av betydelse, hur skraddarsytt lokaliteterna utförs och hur lång den fasta hyrestiden är. Det torde sällan vara möjligt att få en lika hög hyra av en annan hyresgäst, om lokaliteterna har planerats uttryckligen för någon viss användning och de speciella krav denna användning ställer har beaktats vid planeringen av lokaliteterna. Ifall byggnadskostnaderna kalkylmässigt blir helt täckta under hyresperioden, kan hyreskontraktet vad dess kostnader beträffar jämföras med upphandling. Vid bedömningen saknar betydelse t.ex. det vem som äger markgrunden under fastigheten.

Allmänt taget tolkas bestämmelserna om den inre marknaden synnerligen snävt i gemenskapsrätten. I inledningen till rådets direktiv 93/37/EEG om byggtreprenadavtal konstateras bl.a., att det bör finnas en bestämmelse med tanke på de exceptionella fall, på vilka samordningsförfaranden inte behöver tillämpas, men att dylika fall måste vara uttryckligen avgränsade.

Med förordningen om sådan upphandling av varor, tjänster och byggnadstreprenader som överstiger

tröskelvärde (243/1995) har bland annat implementerats rådets direktiv 93/37/EEG, som gäller samordning av förfarandena vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för byggnads- och anläggningsarbeten. Ovan nämnda förordning har senare ersatts med en förordning 380/1998 med samma namn (nedan upphandlingsförordningen).

I direktivet 93/37/EEG avses med offentligt upphandlingskontrakt för byggnadsarbeten ett sådant skriftligt kontrakt som är av ekonomiskt värde och som har slutits mellan kontraktsparten och den i direktivet definierade myndigheten. Avsikten med ett sådant kontrakt är att låta utföra eller projektera och låta utföra ett byggnadsarbete, som hör till i direktivet definierad verksamhet, eller att låta utföra, på vilket sätt som helst, ett sådant byggnadsarbete som svarar mot de krav som ställs av den myndighet som slutit kontraktet. I direktivet definieras byggnadsarbeten så, att med det åstadkoms en sådan byggnad eller mark- och vattenkonstruktion, vilken som helhet är tillräcklig för att uppfylla dess tilltänkta ekonomiska och tekniska användningsändamål (fri översättning). Till de i direktivet definierade myndigheterna hör bl.a. statliga myndigheter.

Offentligt byggnadsarbete och kontrakt gällande sådant har i upphandlingsförordningen definierats i viss mån annorlunda än i ovan nämnda direktiv: Med **kontrakt om offentliga byggnadsentreprenader avses** ett skriftligt avtal med ekonomiskt värde mellan en upphandlingsenhet och en entreprenör, i vilket entreprenören förbinder sig att utföra eller både projektera och utföra eller på något annat sätt genomföra ett överenskommet byggnadsarbete, som kan gälla ett arbete eller ett helt byggnadsprojekt i en bransch som nämns i bilaga C; med **byggnadsentreprenad** avses ett husbyggnads- och anläggningsarbete eller rivningsarbete som utgör en ekonomisk eller teknisk helhet. Definitionen var den samma i upphandlingsförordningen av år 1995.

I ovan nämnda bestämmelse i upphandlingsförordningen talas allmänt om på annat sätt genomfört överenskommet byggnadsarbete, medan åter i direktivet talas om att på vilket sätt som helst låta utföra ett sådant byggnadsarbete som svarar mot de krav som ställs av den myndighet som

slutit kontraktet. Enligt revisionsverkets uppfattning täcker direktivet 93/37/EEG även sådana arrangemang, med vilka till staten har hyrts lokaliteter som har byggts på initiativ av de myndigheter som använder lokaliteterna och i enlighet med av dem uppställda krav. Sådana projekt är bl.a. de lokaliteter för häradsämbetena och polisens fristående enheter som varit föremål för revision, ifall deras uppskattade anskaffningspris överstiger tröskelvärdet, som vid tidpunkten för anskaffningen var 5 000 000 euro.

Europaparlamentet och rådet har den 31.3.2004 utfärdat ett direktiv om samordning av förfarandena vid upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (2004/18/EG, upphandlingsdirektivet). Enligt direktivet avses med ”offentliga byggentreprenadkontrakt” offentliga kontrakt som avser antingen utförande eller såväl projektering som utförande av sådana byggentreprenader som avser en av de verksamheter som avses i bilaga I eller av en byggentreprenad, eller utförande, oavsett form, av en byggentreprenad som tillgodoser de behov som den upphandlande myndigheten har specificerat. Med ”byggentreprenad” avses ett resultat av bygg- och anläggningsarbeten som i sig fyller en teknisk eller ekonomisk funktion.

Medlemsstaterna skall försätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31.1.2006. En förnyelse av upphandlingslagstiftningen i Finland har initierats. Den av arbetsgruppen för lagen om upphandling föreslagna definitionen av byggentreprenadavtal är till sitt innehåll i enlighet med direktivet. Ifall arbetsgruppens förslag till denna del realiseras, kommer nya hyreslokalitetsprojekt som byggs att omfattas av lagstiftningen om upphandling ifall de överstiger tröskelvärdet. I lagförslaget eller direktivet har inte definierats det, hur värdet av hyresavtal skall definieras vid bedömning av huruvida tröskelvärdet överstigs.

År 2002 trädde i kraft bestämmelser, enligt vilka statsrådets finansutskott behandlar ärenden där det är fråga om bindning till ett flerårigt avtal, såsom avtal om hyring av nya lokaliteter, vars värde är minst fem miljoner euro. En ny förordning om förvärv, besittning och skötsel av statlig

fastighetsförmögenhet trädde i kraft från början av år 2003. Enligt den skall ifrågavarande ministerium besluta om alla lokalitetsprojekt där värdet uppgår till minst fem miljoner euro. Vid hyrning avsåg denna gräns det sammanlagda beloppet av hyrorna under hela avtalsperioden.

I bestämmelserna om behandlingen i statsrådets finansutskott saknas en definition av vilka uppgifter gällande hyreslokalitetsprojekt som bör presenteras för finansutskottet och hur de bör presenteras. Likaså saknas en närmare beskrivning av kriterierna för godtagbara hyreslokalitetsprojekt. På basis av revisionen fästs uppmärksamhet också vid det, att beslutet i statsrådets finansutskott sker i ett tämligen sent skede av projektprocessen, varvid det enda som finns att besluta är huruvida finansutskottet förordar att projektet genomförs.

Rekommendation 1:

Lokalitetsprojekt som medför väsentliga kostnader borde behandlas i statsrådets finansutskott före den tidpunkt vid vilken beslut fattas om deras omfattning och kvalitetsnivå. Minimikraven på de uppgifter som krävs vid behandlingen i finansutskottet borde definieras. Nya projekt borde behandlas i enlighet med principerna i lagen om offentlig upphandling.

Vid revisionen har också uppmärksammats, att i upphandlingsförordningen och i rådets direktiv om samordning av förfarandena vid upphandling av tjänster 92/50/EEG (tjänsteupphandlingsdirektivet) har definierats på olika sätt vilka som är sådana tjänsteupphandlingskontrakt på vilka bestämmelsen inte tillämpas. Enligt 5 § 2 momentet 1 punkten hör till dem kontrakt om förvärv eller hyrning av fast egendom, byggnader eller rättigheter i anslutning till sådana oberoende av finansieringsformen eller betalningssättet. En motsvarande definition fanns också i 1995 års upphandlingsförordning. I direktivet är ovan nämnda tjänsteupphandlingskontrakt åter kontrakt som gäller förvärv eller hyrning av mark, byggnader eller annan fast egendom med vilken finansieringsform som helst eller

rättigheter i anknytning till dem. Upphandlingsförordningen avgränsar utanför förordningens tillämpningsområde alla byggnader, även sådana som skall byggas, medan i direktivet avgränsningen åter gäller endast befintliga byggnader.

En förnyelse av upphandlingslagstiftningen i Finland har anhängiggjorts. Revisionsverket anser det vara nödvändigt att vid reformen säkerställs att lagstiftningen uppfyller kraven i direktivet.

Allmänna bestämmelser om förvaltning och förvaltningsförfarande och iakttagandet av dem

Enligt statstjänstemannalagen (750/1994) är lagens syfte att bl.a. säkerställa att statens uppgifter sköts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt samt så att kraven på rättssäkerhet uppfylls. I lagens 14 § har bl.a. föreskrivits att en tjänsteman skall utföra sina uppgifter på ett behörigt sätt.

Exempelvis ett hyrningsbeslut som fattas av en myndighet är en del av den normala förvaltningen. Den förvaltningsrättsliga regleringen av förfarande och behörighet innefattar också av myndigheten vidtagna privaträttsliga rättshandlingar. Vinnaren i en anbudstävling utses med ett förvaltningsbeslut.

En väsentlig rättsgrund både i de inhemska och i Europeiska gemenskapens förvaltningsrättsliga normer är jämlikhetsprincipen. Vid beslut om upphandling eller hyrning förutsätter principen, att upphandlingsenheten bemöter anbudsgivarna jämlikt. Detta förutsätter, att beslutsfattandet sker i enlighet med på förhand definierade, allmänt acceptabla och jämlikt tillämpade grunder.

Vid revisionen har observerats, att vid vissa projekt har brutits mot jämlikhetsprincipen bl.a. genom att anbudsinfordran ställts till en enda aktör, genom att anbud gällande något visst projekt infordrats vid skilda tider och genom att i anbudsinfordringarna ge till innehållet varierande uppgifter, genom att ge en anbudsgivare möjlighet att lämna ett helhetsanbud på lokaliteter som skall byggas på tre olika orter, genom att godkänna en längre hyrestid än den maximihyrestid som meddelats åt en

annan anbudsgivare samt genom att godkänna ett anbud som inte uppfyllde alla villkor i anbudsinfördran.

Allmänna bestämmelser och föreskrifter om anslag

I den år 1995 utfärdade budgetförordningen för Europeiska gemenskapens allmänna budget har föreskrivits bl.a. att budgetanslagen skall användas enligt principen om oklanderlig ekonomisk förvaltning samt särskilt enligt principerna om sparsamhet och kostnadseffektivitet. Enligt den budgetförordning som trätt i kraft från början av år 2003 skall budgetanslagen användas enligt principen om oklanderlig ekonomiskt förvaltning, det vill säga i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Enligt bestämmelsen kräver principen om sparsamhet att de resurser som en institution använder för att genomföra sin verksamhet skall göras tillgängliga i rätt tid och vara av den kvantitet och kvalitet som behövs, samt ställas till förfogande till lägsta möjliga kostnad. Principen om effektivitet avser förhållandet mellan de resurser som används och de resultat som uppnås. Principen om ändamålsenlighet avser hur väl specifika mål med en åtgärd och förväntade resultat uppnås.

Vid revisionen har fästs uppmärksamhet vid att i lagen om statsbudgeten inte ingår någon bestämmelse enligt vilken anslagen bör användas sparsamt, produktivt och ändamålsenligt.

Enligt revisionsverkets uppfattning skulle ett inkluderande av en dylik bestämmelse i lagen om statsbudgeten främja iakttagandet av sparsamhet, produktivitet och ändamålsenlighet i beslutsfattandet.

Resultatstyrning

I de år 1995 utfärdade bestämmelserna om tillämpning av statsbudgeten slopades det krav som förutsatte att vissa ärenden som gällde hyrning av lokaler och ändring av hyresvillkor, och vilka hade inverkan på anslagen, skulle hänskjutas till behandling på B-listan vid finansministeriet. Detta motiverades med resultatstyrningen, som enligt en till beslutsförslaget fogad promemoria förutsätter att

ämbetsverken och inrättningarna också till denna del fungerar inom ramen för de anslag och befogenheter som tilldelats för deras verksamhet.

Förvärv av nya lokaliteter som skall byggas eller saneras förutsätter sådan mångsidig specialexpertis som i allmänhet inte kan förutsättas av enskilda ämbetsverk och inrättningar. T.ex. att inte iaktta lagstiftningen om upphandling kan leda till betydande ersättningskyldighet. Det är samtidigt viktigt, att representanter för användarna från första början deltar nära i processen för förvärv av lokaliteterna. Revisionen har påvisat många felaktigheter och brister i förvärvet av lokaliteter.

På vissa förvaltningsområden förekommer förvärv av lokaliteter sällan, varvid det inte är ekonomiskt lönsamt att förvärva och utnyttja egna permanenta expertresurser.

Rekommendation 2:

Vid förvärv eller hyrning av lokaliteter som överstiger en viss gräns borde behörigheten och ansvaret för beredningen och förverkligandet av de praktiska åtgärderna vid dessa förvärv eller hyrningar vara centraliserat hos staten, vid behov även ut över förvaltningsområdena.

Den andra revisionsfrågan löd: **Hur har häradsämbetenas och polisens fristående enheters lokalitetsprojekt styrts vid inrikesministeriet och har de normer som gäller dessa projekt och förfaringssätt som beaktar statens helhetsintresse iakttagits?**

I inrikesministeriets arbetsordningar behandlas i synnerligen liten omfattning ärenden som gäller lokaliteter för häradsämbeten och polisens fristående enheter. Avdelningens chef har och har haft att avgöra anslagsökningar som orsakas av nya lokaliteter, vilket revisionen även visar att har skett. I fråga om enskilda lokalitetsprojekt har till uppgifterna för den byråingenjör (sedermera överinspektör) som handhaft lokalitetsfrågorna hört och hör att avgöra ärenden förknippade med lokaliteternas planering och rumsdisposition, såsom har

skett. Enheten för polisväsendet svarar bl.a. för den allmänna planeringen och föreskrifterna gällande polisens lokalteter. Sådana noterades inte vid revisionen. Chefen för polisverksamhetsenheten vid polisavdelningen har från 1.7.2000 haft att avgöra till sin betydelse väsentliga ärenden som gäller polisens fastigheter och lokalteter. Enligt förvaltningsavdelningens arbetsordning behandlar och bereder resultatgruppen för utveckling av förvaltningen bl.a. de lokalitetsärenden som gäller häradsförvaltningen och ankommer på ministeriet. En motsvarande bestämmelse finns inte i arbetsordningen för avdelningen för utveckling av regioner och offentlig förvaltning, som trädde i kraft 1.6.2002, och den hade inte heller tidigare särskilt mycket innehåll, emedan på ministeriet ankommande lokalitetsärenden som gällde häradsförvaltningen var endast anslagsfrågor samt de ovan nämnda åt byråingenjören tilldelade uppgifterna.

Under den period som varit föremål för revisionen har ministeriet haft två personer sysselsatta med att bereda lokalitetsärendena och utrustandet av lokaliteterna. De bereder både de projekt som hör till avdelningen för utveckling av regioner och offentlig förvaltning (häradsämbetena) och polisavdelningen (polisens fristående enheter).

Enligt de arbetsordningar vid inrikesministeriet som varit gällande åren 1998-2003 och som varit föremål för revision tillämpades på inrikesministeriets förvaltningsområde mellan ministeriet och ämbetsverken och inrättningarna på förvaltningsområdet resultatstyrning och vid ministeriet resultatledning. Till övriga delar har till upphandlingsprocessen hörande uppgifter och beslut enligt inrikesministeriets arbetsordning i fråga om häradsämbetena hört till länsstyrelsernas och i fråga om polisens fristående enheter till dessas behörighet. Länsstyrelserna har för sin del kunnat delegera behörighet till häradsämbetena. I den genmälen och tilläggsutredningar som getts med anledning av inrikesministeriets interna utredning har på flera ställen angetts, att strävan varit att i enlighet med principerna om resultatstyrning överföra ansvaret för skötseln av lokalitetsprojekten från ministeriet till länsstyrelserna och de lokala enheterna.

Trots det ovan sagda har enligt revisionsverkets uppfattning vid de projekt som utgör grundvalen för ställningstagandena den faktiska beslutande makten närmast utövats av ministeriets tjänstemän, även om t.ex. häradslänsmännen har undertecknat hyresavtalen. I vissa fall har en tjänsteman vid ministeriet bett att få anbuden och i ett fall avtalat om en förlängning av den i anbudet nämnda hyrestiden, vilka uppgifter då inte hörde till ministeriets behörighet.

3 § (1018/1997) i förordningen om häradsämbete (859/1994) anger att för ärenden som gäller koordinering av resultatstyrningen vid häradsämbetena och enheterna vid dessa och samarbetet vid häradsämbetena samt allmänt utvecklande av häradsämbetena arbetar i anslutning till inrikesministeriet häradsförvaltningens samarbetsgrupp. Representerade i samarbetsgruppen är de ministerier inom vilkas förvaltningsområde uppgifter sköts vid häradsämbetena, samt Riksåklagarämbetet och länsstyrelserna. Enligt förordningens 4 § godkänner länsstyrelsen på ett häradsämbetes förslag de resultatmål som gäller häradsämbetet som allmän förvaltningsmyndighet och ämbetsverk på basis av de allmänna målsättningar och verksamhetslinjer som inrikesministeriet har ställt. Inrikesministeriet anvisar länsstyrelserna anslag för häradsämbetets allmänna förvaltningsuppgifter, gemensam administration och gemensamma tjänster samt för utvecklande av ämbetsverket för att fördelas mellan häradsämbetena.

Enligt de uppgifter som fåtts vid intervjuer vid revisionen avgörs prioriteringen av häradsförvaltningens gemensamma ämbetsverks lokalitetsprojekt och inriktningen av anslag på projekten vid de möten som hålls av samarbetsgruppen för häradsförvaltningen vid inrikesministeriet. Av de granskade projekten fanns Kouvola häradsämbetes lokalitetsprojekt inte bland de fem mest brådskande projekten åren 1997 och 1998. De lokalitetsärenden som berör polisens fristående enheter avgörs av polisens högsta ledning på basis av diskussioner i ledningsgruppen och med olika personer inom polisavdelningen. Dessa beslut hade inte dokumenterats på behörigt sätt.

Av inrikesministeriet utfärdade anvisningar och föreskrifter gällande häradsämtenas och polisens fristående enheters förvärv av lokaliteter

Vid inrikesministeriet har utarbetats ett dokument som getts namnet lokalitetsstrategi. Dess första version blev klar år 1999 och den har godkänts vid samarbetsgruppens för häradsförvaltningens möte 7.9.2000. Denna strategi har kompletterats och uppdaterats ett antal gånger. Enligt utsago under revisionen har detta lokalitetsstrategidokument använts vid häradsämtenas och polisens fristående enheters lokalitetsprojekt.

I resultatplanerna på inrikesministeriets förvaltningsområde för åren 1999-2003 och åren 2000-2004 har upphandlingsförfarandena behandlats. Där nämns inte hyrning av lokaliteter. I resultatplanerna för åren 2001-2005 och 2002-2006 har tjänster på fastighetsbranschen räknats som anskaffningar av klass C. Om deras upphandlingsförfarande har inte sagts någonting i någondera resultatplanen.

I inrikesministeriets dokument angående klassificering av tjänster och produkter 7.5.1999 har som anskaffningar av klass C antecknats också tjänster på fastighetsbranschen. Enligt förklaringen hör till dem lokalhyror, tjänster inom fastighetsskötsel och disponenttjänster och, säger förklaringen vidare, [anskaffningen av dem] ”sköts av respektive ämbetsverk eller inrättning”. Vidare är enligt sagda dokument det huvudsakliga förfarings sättet vid anskaffningar av klass C, att de kan anskaffas fritt med beaktande av bestämmelserna i upphandlingslagen och med utnyttjande av centraliserade avtal (t.ex. ett Hansel-avtal om där uppräknade anskaffningar av klass C). Ifall det är fråga om en anvisning eller föreskrift som beslutits att skall följas, borde vid hyrning av lokaliteter i tillämpliga delar ha iakttagits bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling (1505/1992, nedan upphandlingslagen). Så har inte i tillräcklig utsträckning förfarits vid de hyreslokalitetsprojekt, på vilka revisionsverkets ställningstaganden baserar sig.

Under revisionens gång har inrikesministeriets upphandlingsanvisningar kompletterats 8.10.2003 så, att vid hyrning av både befintliga lokaliteter och sådana som skall byggas skall i tillämpliga delar iaktas bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. De nya anvisningarna förutsätter bl.a. att också hyresprojekt som regel konkurrensutsätts.

Styrning

I det år 1995 inrättade nya systemet för statens fastighets- och lokalitetsförvaltning har åtminstone inte på inrikesministeriets förvaltningsområde utvecklats ett sådant täckande och centraliserat system för lokalitetsförvaltning som fanns hos Byggnadsstyrelsen, och där alla de uppgifter och den kunskap som hörde till den avvecklade Byggnadsstyrelsens roll hade bibehållits.

Det ovan nämnda dokumentet kallat lokalitetsstrategi har enligt uppgifter som fåtts vid revisionen fungerat som strategi, anvisningar om förfaringssätt och anvisningar om lokalitetsplanering vid häradsämbetenas och polisens fristående enheters lokalitetsprojekt. Enligt uppgift som fåtts vid revisionen gäller inte sagda dokument andra verksamheter på inrikesministeriets förvaltningsområde.

Vissa brister har konstaterats i dokumentet. Bl.a. definieras där inte ansvarsförhållandena och beslutsmakten i olika skeden av lokalitetsprojekten, de allmänna principerna för lokalitetsprojekten och inte tillräckligt de förfaringssätt som skall iaktas vid lokalitetsprojekten. Där behandlas inte heller hur lönsamhetsfaktorerna bör beaktas vid lokalitetsprojekten. I strategidokumentet har inte heller närmare definierats omständigheter som bör beaktas vid planering av lokalitetsprojekt och vid anbudsinfordran, faktamaterial som behövs till stöd för beslut om lokalitetsprojekt och förfarandena för bedömning av t.ex. projektets behövlighet, dimensionering, presentation eller uppskattning av realiseringsalternativens lönsamhet eller förmånlighet, eller synpunkter som bör beaktas när dessa uppgifter alstras. I anvisningarna har inte heller sagts klart, vem som bär ansvaret för anbudsinfordringarna. Enligt anvisningarna skall vid beredning av anbudsinfordran i

tillämpliga delar följas inrikesministeriets upphandlingsanvisningar, trots att hyrning av lokaliteter inte omfattas av upphandlingsanvisningarna.

Vid vissa granskade lokalitetsprojekt har inte till alla delar agerats i enlighet med detta lokalitetsstrategidokument. Bl.a. har inte alltid gjorts en skriftlig jämförelse av anbuden.

Den av inrikesministeriet tillsatta arbetsgruppen för upphandlingsprocessen vid häradsämbetena har föreslagit, att till att bereda lokalitetsärendena skulle organiseras en expertenhet som skulle bestå av sakkunniga på lokalitets- och upphandlingsfrågor. Enligt revisionsverkets uppfattning är förslaget motiverat.

Inrikesministeriets arbetsordning har från 10.3.2005 ändrats så, att inom ministeriets ekonomienhet har grundats en grupp för upphandlings- och lokalitetsärenden, vilken ”bistår kanslichefen med att styra och utveckla ministeriets och förvaltningsområdets upphandlingsfunktion och lokalitetsärenden samt deltar i beredningen av de upphandlingsärenden som skall avgöras av ministern eller kanslichefen och lokalitetsärenden som förutsätter bindning av ministeriet i samarbete med ifrågavarande avdelning eller fristående enhet”.

Rekommendation 3:

Inrikesministeriet borde förbättra de föreskrifter och anvisningar som det utfärdar om lokalitetsarrangemangen. I styrningen av lokalitetsprojekt borde olika omständigheter beaktas i större utsträckning än för närvarande och det bakgrundsmaterial som används för styrningen borde utvecklas så att det är bättre än det nuvarande. Lönsamhetsstyrningen borde förbättras i olika skeden av projekten. Föreskrifterna och anvisningarna borde iakttas på ministeriets hela förvaltningsområde. Iakttagandet av anvisningarna och föreskrifterna borde även övervakas.

Förverkligande av projekten

Vid de granskade lokalitetsprojekten har motiveringarna för besluten att förverkliga projekten varit tämligen knapphändiga. I besluten om att förverkliga projekten har betonats behovet av att så snabbt som möjligt få goda och tillräckliga lokaliteter för ifrågavarande användare. Styrningen av projektens lönsamhet har i olika skeden fått ringa uppmärksamhet. Med lokalitetsprojekten har närmast åt polisen anskaffats några sådana lokaliteter av nytt slag, som polisen inte har haft från tidigare. Beslut om målsättningar att höja lokaliteternas nivå har inte observerats vid revisionen. Sålunda har nya typer av lokaliteter inkluderats i projekten in casu, vilket inte är ändamålsenligt, emedan risken finns att lösningarna omotiverat avviker från varandra och sannolikt höjer kostnaderna.

I anbudsinfordringarna gällande hyreslokaliteter har inte angetts ordentliga lönsamhetsmål för planer och de lokaliteter som erbjuds eller de principer för jämförelse mellan anbuderna som inrikesministeriets upphandlingsanvisningar förutsätter. Vid valet mellan anbuderna har inte de olika anbudens lönsamhet jämförts täckande. Enhetshyrorna enligt anbuderna har varit avsevärt högre än den dåvarande genomsnittliga hyresnivån för övriga häradsämbetens lokaliteter. Många projekts omfattning och kostnader har vuxit från anbudsskedet till förverkligandet. Detta har varit i strid med det beslut, med vilket ministeriet har godkänt ökningen av lokalitetskostnaderna på grund av de nya lokaliteterna. I dessa beslut har en standardklausul varit, att innan föravtalet om hyrningen undertecknas bör med hyresvärden entydigt avtalas om lokaliteternas kvalitets- och utrustningsnivå, bilplatser och andra omständigheter som inverkar på avtalet och hyrans storlek. Lokaliteter som är större och bättre utrustade jämfört med anbudet har kunnat hyras genom att utnyttja den från början alltför stora ökning av lokalitetskostnaderna som godkänts av ministeriet, samt förlänga hyrestiden, varvid hyresvärden kan periodisera kapitalkostnaderna över en längre period. Förfarandet har stridit mot statens intressen.

Vissa häradsämbetens bindande hyresavtal på 25-30 år utan möjlighet till uppsägning är inte förnuftig med tanke

på statsförvaltningens och ämbetsverkens sannolika framtida behov av att ändra på verksamheter och lokaliteter. Sådana villkor i hyresavtalen binder alltför mycket den statliga hyresgästens kommande verksamhet eller orsakar sannolikt extra kostnader för staten. I de långvariga hyresavtal som staten slutit med utomstående parter har inte funnits något optionsvillkor, trots att byggnadskostnaderna sannolikt blir helt täckta under hyresperioden. Också detta har varit i strid med statens intressen.

I det skede då projekten förverkligats har sättet för hur lokaliteternas användare ordnat tillsynen varierat från fall till fall. I förverkligandeskedet har förekommit i viss mån behov av tilläggs- och ändringsarbeten, och de uppkomna tilläggskostnaderna har lagts till hyrorna för att betalas av användaren. Enligt erhållna uppgifter har lokaliteterna efter färdigställandet huvudsakligen varit till användarnas belåtenhet.

Ämbetsverk på inrikesministeriets förvaltningsområde har skaffat sig lokaliteter från Palmberg-bolagen med hyresavtal, i vilka hyresvärden har förbundit sig att uppföra byggnader för ämbetsverkens behov. Detta kan i sak jämföras med byggande med byggnadsentreprenadavtal med totalansvar. Bestämmelserna i förordningen om fastighetsförvaltning har emellertid inte varit avsedda att ge inrikesministeriet denna rättighet. Inrikesministeriets verksamhet har inte till denna del i sak följt den arbetsfördelning som varit tänkt i statens nuvarande fastighetsförvaltning, trots att bestämmelserna formellt sett har iakttagits. Dessa bestämmelser står emellertid på sitt sätt i konflikt med att enligt samma förordning om fastighetsförvaltningen ämbetsverken har rätt att välja sin hyresvärd, varvid lokaliteterna givetvis också kan vara nya.

Enligt de anvisningar som ingår i inrikesministeriets lokalitetsstrategidokument skall vid beredning av anbudsfordran i tillämpliga delar iakttas inrikesministeriets upphandlingsanvisningar, även om hyrning av lokaliteter inte omfattas av upphandlingsanvisningarna. Dessa anvisningar har inte formellt försatts i kraft. Å andra sidan har förfarits i strid med upphandlingsanvisningarna bl.a. genom att anbud

begärts muntligt och som valkriterier har tillämpats omständigheter vilka inte har omnämnts i anbudsinfordran samt ospecificerade som valkriterier angivna "lämplighet och total lönsamhet". Vid ett projekt hade vissa skeden av projektet inte dokumenterats eller dokumenten hade inte sparats.

Den tredje revisionsfrågan löd: **Hur kunde effektiviteten och funktionsdugligheten för förfaringssätten vid statens lokalitetsprojekt förbättras?**

Enligt det nya upphandlingsdirektivet 2004/18/EG tillämpas direktivet inte på avtal som avser förvärv eller hyra, oavsett finansieringsvillkor, av mark, befintliga byggnader eller annan fast egendom eller som avser rättigheter till sådan egendom. I det förslag som lämnats av arbetsgruppen för lagen om upphandling ingår ett förslag till stadgande med motsvarande innehåll.

Ifall bestämmelserna om offentlig upphandling gäller endast en del av hyreslokalitetsprojekten och om de övriga hyreslokalitetsprojekten kan förverkligas fritt i detta hänseende, kan detta i praktiken leda till att ämbetsverken eller inrättningarna skulle favorisera sådana projekt, som inte berörs av bestämmelserna om offentlig upphandling, t.ex. då till buds står både nya hyreslokaler som skall byggas och befintliga hyreslokaler. Dessutom kan skyldigheten att iakttä bestämmelserna leda till oklarhet och ett behov av närmare gränsdragning, emedan också befintliga hyreslokaler som förvärvas ofta måste renoveras, ändras eller byggas till.

I statens nuvarande slag av lokalitetsförvaltning, där ämbetsverken och inrättningarna själva hyr sina lokaler och de i princip har frihet att välja sina lokaler, är principerna bakom bestämmelserna om offentlig upphandling en god utgångspunkt också när staten förvärvar lokaler genom hyring. I bestämmelserna om offentlig upphandling har inte heltäckande styrts genomförandet av lokalitetsprojekt. Upphandlingsprinciperna borde för klarhetens och

entydighetens skull också tas upp i de anvisningar och föreskrifter som gäller denna verksamhet.

Inom finansministeriet eller någon annanstans i statsförvaltningen finns inte någon sådan myndighet som styr ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet som kunde bevaka statens helhetsintresse vid förvärv av lokaliteter. I statens nuvarande fastighets- och lokalitetsförvaltning kan på basis av allmänt tillgänglig information och konkret information som framkommit vid revisionen av projekten noteras flera riskmoment. I statens lokalitetsförvaltning saknas alltså, trots att vissa bestämmelser gjorts stramare, en allmän och enhetlig lokalitetsstrategi eller allmänna bestämmelser att iaktta vid lokalitetsföranstaltningar, som skulle ta ställning till vissa omständigheter med inverkan på statens helhetsintresse vilka bör avgöras i samband med lokalitetsprojekten. Det är därför alltså möjligt, att olika förvaltningsområden eller ämbetsverk genomför sina lokalitetsprojekt med alltför stor betoning lagd på den egna verksamhetens intresse på kort sikt. Detta kan vara ett annat än statens helhetsintresse på vidare och längre sikt.

Beställaren borde vid projektets början definiera tillräckliga bakgrundsuppgifter, på basis av vilka t.ex. projektets närmare planering och genomförande kan konkurrensutsättas i ett senare skede. Sakkunskapen och resurserna att planera och styra lokalitetsprojekten kan variera i olika ämbetsverk och inrättningar. Arbetena i anslutning till planeringen och styrningen av projekten kan också utföras av en extern konsult. Ifall en sådan utnyttjas, borde han vara oberoende av dem som deltar i eventuell konkurrens i projektets olika skeden.

Förmånligheten från det statliga helhetsintressets synpunkt för de projekt som genomförts tillsammans med Palmberg-bolagen är vanskelig att bedöma exakt på basis av den ringa information som står till buds. Det är emellertid uppenbart, att en bättre styrning än den som förekommit av projektens lönsamhet i deras olika skeden och en högre grad av konkurrensutsättning för sin del skulle ha säkerställt att anbuden och avtalsvillkoren gällande lokaliteter, hyresbelopp m.m. i de senare ingångna hyresavtalen hade hållits skäliga. Den ringa omfattningen

av styrning och konkurrens gäller också för andra granskade lokalitetsprojekt på inrikesministeriets förvaltningsområde. Emedan dessa projekt också har orsakat klar, i penningbelopp mätbar skada för staten, bör de valda sätten för genomförande betraktas som otillfredsställande. Med de år 2002 och 2003 ändrade anvisningarna och föreskrifterna gällande statens fastighets- och lokalitetsförvaltning torde dylika skadliga inverknings i princip kunna förhindras bättre än tidigare.

I statens lokalitetsprojekt bör statens ekonomiska intressen kunna tryggas med klara och genomskinliga förfaranden. Samtidigt bör säkerställas en tillräcklig och öppen konkurrens, som bör ses som en del av tryggheten av statens ekonomiska intressen.

Rekommendation 4:

Vid statens lokalitetsprojekt borde i regel iakttas enhetliga upphandlingsprinciper oberoende av t.ex. det huruvida lokaliteterna förvärvas i befintliga byggnader eller sådana som skall byggas. T.ex. då det gäller fortsättande av hyresavtal för lokaliteter i statens ägo kan det med tanke på statens helhetsintresse vara ändamålsenligt att avvika från denna huvudregel. Undantagen och de förfaringsätt som skall iakttas vid dem borde definieras.

För säkerställande av att statens helhetsintresse tillgodoses borde finnas allmänna principer och anvisningar för statens lokalitetsföreställningar, som borde iakttas i samband med frågor som avgörs vid sådana lokalitetsföreställningar, t.ex. statens olika verksamheter och deras lokaliteters beständighet och betydelse i framtiden, verksamheternas och deras lokaliteters placering geografiskt och i förhållande till varandra, till kvaliteten för verksamheterna och deras lokaliteter anknutna principer samt ibruktagandet av nya typer av lokaliteter då nivån för verksamheten skall höjas.

I statens nuvarande system för lokalitetsförvaltning borde de som i början av lokalitetsprojekten erbjuder konsulttjänster vara oberoende av dem som deltar i

entreprenadanbudstävlingar som eventuellt ordnas i ett senare skede.

Som den myndighet som ansvarar för den allmänna styrningen av statens fastighets- och lokalitetsförvaltning borde finansministeriet utreda, huruvida på förvaltningsområdena finns ett behov av att utfärda och förnya föreskrifter och anvisningar om förfarandet vid förvärv av lokaliteter samt sörja för att anvisningarna och föreskrifterna är tillräckligt enhetliga på olika förvaltningsområden.

I statens nuvarande slags system för lokalitetsförvaltning är det ändamålsenligt att åtminstone vid hyreslokalitetsprojekt med större totala kostnader utnyttja de existerande konkurrensmöjligheterna. Med konkurrensutsättning undviks misstanken om att någon part favoriseras, och ett lönsamt genomförande av projektet kan sålunda lättare säkerställas med ett tillräckligt jämförelsematerial, jämfört med en situation att lokaliteterna förvärvas direkt från ett håll. Sådana misstankar kan, om de får spridning, åstadkomma skada också för andra statliga verksamheter än lokalitetsförvaltningen.

Den vid revisionen noterade omständigheten att val på förhand begränsas till att äga rum mellan endast två anbudsalternativ uppfyller i allmänhet inte kraven på adekvat konkurrensutsättning, och kan inte klargöra den för staten förmånligaste lösningen. En del fastigheter som förvärvats från Senatfastigheter har inte alls konkurrensutsatts. Vid ett projekt meddelades åt anbudsgivarna ett anbudspris i anbudsinfordran. Ett sådant förfarande urvattnar hela grunden för ordnande av konkurrensutsättning, dvs. att det gäller att finna antingen den billigaste eller den helhetsekonomiskt förmånligaste lösningen.

Till följd av vissa lokalitetsprojekt som inrikesministeriets förvaltningsområde på senare år genomfört tillsammans med Palmberg-bolagen har vissa av Senatfastigheters lokaliteter lämnats att stå tomma, vilket har lett till extra kostnader för Senatfastigheter och därigenom också för staten. Å andra sidan har inrikesministeriets förvaltningsområde fått bättre lokaliteter

än tidigare sannolikt något snabbare än om Senatfastigheter hade valts att genomföra projekten. Vissa tillsammans med Senatfastigheter genomförda projekt har orsakat vissa olägenheter för användarämbetsverken på inrikesministeriets förvaltningsområde, vilket har fått förvaltningsområdets intresse för nya projekt tillsammans med Senatfastigheter att svalna. Valfrihet för användarna kan tolkas så att den harmonierar också med statens nya system för fastighetsförvaltning och kan få Senatfastigheter att fungera bättre än tidigare.

Den sammanlagda omfattningen av tillsammans med Palmberg-bolagen genomförda lokalitetsprojekt har varit ca 49 000 m². Senatfastigheter hade i början av år 2003 totalt ca 7 960 000 lägenhetskvadratmeter för uthyrning och utnyttjandegraden för dess fastighetsegendom var ca 98 %. Inverkan av Palmberg-bolagens lokalitetsprojekt på Senatfastigheters ekonomi har åtminstone hittills varit tämligen liten.

Olägenheterna av renoveringar av befintliga statsägda lokaler för dem som använder lokaliteterna kan mera allmänt vara ett problem för statens lokalitetsförvaltning. Att renovera gamla lokaler är inte alltid ett konkurrenskraftigt alternativ från användarnas synpunkt, emedan detta alternativ i allmänhet orsakar extra kostnader och andra olägenheter för användarna jämfört med att lokaler på annat håll väljs.

I samtliga fall finns inte alternativa byggnadsplatser till buds. I sådana fall uppstår inte en reell konkurrens, om denna byggnadsplats är i någon potentiell anbudsgivares besittning.

Rekommendation 5:

Till sina kostnader betydande statliga hyreslokalitetsprojekt borde konkurrensutsättas enligt bestämmelserna om offentlig upphandling, om det inte är fråga om en situation, där en avvikelser från denna huvudregel kan göras med stöd av dessa bestämmelser, och där avvikelserna är ändamålsenliga med tanke på statens helhetsintresse.

Ifall alternativa byggnadsplatser för lokaliteterna saknas, borde utredas det möjliga och ändamålsenliga i att förvärva denna byggnadsplats åt staten och sörja för att konkurrens förverkligas vid byggandet av denna byggnadsplats.

Senatfastigheters ställning

I bilagan till sitt utlåtande till utkastet till revisionsberättelse uppger finansministeriet, att när lagen om Senatfastigheter bereddes var utgångspunkten att Senatfastigheter fungerar som s.k. in house -enhet vid statens lokalitetsförvärv. Emedan definitionen alltjämt är under utveckling, ansågs det inte vara till fördel att den inskrevs i lagen. Finansministeriet anser att enheterna inom budgetstaten när de gör lokalitetsförvärv, på det sätt som förutsätts i förordningen, alltid tillsammans med Senatfastigheter på allvar borde utreda möjligheten att utnyttja hos staten redan befintlig fastighetsegendom, samt gå in för att också vid förvärv av hyreslokaler utnyttja de lokalitets- och andra tjänster som Senatfastigheter erbjuder i enlighet med den in house -roll som getts affärsverket i lagstiftningen.

I direktivet om upphandling av tjänster (92/50/EEG), direktivet om upphandling av varor (93/96/EEG), i direktivet om offentliga byggnadsentreprenadavtal (93/37/EEG) och i det upphandlingsdirektiv (2004/18/EG) som i huvudsak upphävt dessa avses med offentligrättsliga organ alla organ som särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, förutsatt att behovet inte har industriell eller kommersiell karaktär. Offentligrättsliga organ enligt direktivens bilagor är i Finland offentliga eller offentligt kontrollerade organisationer eller företag som inte har industriell eller kommersiell karaktär. In house -arrangemang känner de inte till. Inte heller i det nya upphandlingsdirektivet har omnämnts in house -avtalsarrangemang.

Enligt tjänsteupphandlingsdirektivet tillämpas direktivet inte på avtalen, om avtalsparten är ett offentligrättsligt organ och om avtalen baserar sig på en ensamrätt som denna myndighet innehar enligt offentliggjorda lagar, författningar eller administrativa bestämmelser. I varuupphandlingsdirektivet finns inte motsvarande begränsning av tillämpningsområdet. Enligt direktivet om byggnadsentreprenadavtal skall det offentligrättsliga organet tillämpa direktivet på sådana byggnadsarbeten som det lägger ut på tredje man. En upphandlande myndighet som anskaffar byggentreprenader eller tjänster med hjälp av en inköpscentral anses enligt upphandlingsdirektivet ha följt direktivet om inköpscentralen har följt bestämmelserna.

Gemenskapernas domstol har den 18.11.1999 gett sitt utslag i mål C-107/98 (Teckal), där domstolen bl.a. ombetts svara på det, huruvida en kommun bör följa upphandlingsdirektivet när ett konsortium av kommuner sköter vissa kommunala byggnaders uppvärmningstjänster, av vilkas värde merparten har varit upphandling av varor. Enligt konsortiets stadgar skall den eventuella vinsten av verksamheten fördelas mellan medlemskommunerna, eller konsortiet behåller den antingen för att utöka sina reservfonder eller för att investera den i sina övriga verksamheter. Enligt domstolens utslag tillämpas direktivet om upphandling av varor när en upphandlande myndighet, såsom en regional eller lokal myndighet, avser att sluta ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor om leverans av produkter med en i formellt hänseende fristående enhet vilken kan fatta egna beslut oberoende av denna myndighet, oberoende av om denna myndighet själv är en upphandlande myndighet. Enligt motiveringarna till domen kunde något annat gälla endast i det fallet att den regionala eller lokala myndigheten samtidigt utövar en kontroll över den ifrågavarande juridiska personen motsvarande den som den utövar över sin egen förvaltning, och denna juridiska person bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den. Domstolen har på motsvarigt sätt motiverat sitt utslag i målet C-26/05 (Stadt Halle).

Det nya upphandlingsdirektivet har utfärdats år 2004. Gemenskapernas domstol avkunnade dessförinnan år 1999 en dom, enligt vilken upphandlingen inte behöver konkurrensutsättas, om den görs från en in house -enhet.

En utökad konkurrensutsättning av statens hyreslokalitetsprojekt framhäver det motstridiga i Senatfastigheters nuvarande ställning och uppgifter. Senatfastigheters ändamål är i dagens läge att å ena sidan fungera som ett affärsverk som i en reell konkurrenssituation på fastighetsmarknaden erbjuder lokalitetstjänster åt ämbetsverk och inrättningar, och å andra sidan fungera som innehavare av statliga byggnader och byggnadsmark. En i större omfattning än för närvarande genomförd konkurrensutsättning av statens hyreslokalitetsprojekt leder sannolikt till att inte alla av Senatfastigheter erbjudna lokaliteter blir uthyrda, varvid åtminstone en del av statens byggnads- och markegendom inte utnyttjas effektivt. Ett effektivt utnyttjande av denna egendom kunde åter tryggas exempelvis med ett sådant system för lokalitetsförvaltning, där ämbetsverken och inrättningarna har att i första hand utnyttja statens befintliga byggnads- och lokalitetsegendom och de tjänster som erbjuds av den statliga enhet som förvaltar dem. Ett sådant system rimmar emellertid illa med en sådan egendomsförvaltare i affärsverkets form, för vars verksamhet har uppställts vissa målsättningar att generera vinst.

Rekommendation 6:

Finansministeriet borde klargöra Senatfastigheters ställning som upphandlingsenhet och vid behov ändra bestämmelserna om Senatfastigheter så, att de uppfyller också gemenskapsrättsliga krav.