

Motion till riksdagen

1989/90:Fi410

av Lars Tobisson m.fl. (m)

Statlig lokalförsörjning och fastighetsförvaltning

Ansvaret för statens fastigheter företer en splittrad bild. För huvuddelen av den civila statsförvaltningens fastighetsbehov svarar byggnadsstyrelsen. Af-färsverken har i allmänhet eget förvaltningsansvar för sina fastigheter. Be-träffande försvaret har fortifikationsförvaltningen en samordnande leveran-törsroll i förhållande till ett stort antal förband och andra myndigheter med eget fastighetsansvar.

Det bokförda värdet av de statsägda fastigheter inklusive mark som för-valtas av byggnadsstyrelsen uppgick i fjol till 11,7 miljarder kronor, medan marknadsvärdet enligt prop. 1989/90:100, bil. 9 uppskattas till mellan 35 och 40 miljarder kronor.

Inom det område där byggnadsstyrelsen är lokalthållare svarar denna myn-dighet för behovsinventering, inköp, förvaltning och avveckling av lokalbru-karnas fastigheter. Ersättning förväntas utgå i form av marknadsmässig hyra. Byggnadsstyrelsen förvaltar en lokalarea på ca 9 miljoner m², varav knappt 6 miljoner m² utgör statsägda lokaler. Verksamheten är uppdelad på fem re-gioner. Antalet anställda är drygt 2.000, av vilka knappt 800 är sysselsatta med fastighetsdrift och 300 med byggnadsverksamhet i egen regi. Egenregi-verksamheten omsätter ca 290 miljoner kronor per budgetår inklusive upp-dragsverksamhet.

Under senare år har det i moderata motioner framförts förslag som syftat till att effektivisera den statliga lokalförsörjningen genom övergång till en mer marknadsmässig ordning, innefattande bl.a. decentralisering och priva-tisering. I föregående års budgetproposition redovisades vissa riktlinjer för förnyelsearbetet på detta område. Dessa gick i rätt riktning men var enligt vår uppfattning inte tillräckligt långtgående.

Regeringen återkommer i årets budgetproposition (bil. 9, litt. C, C1 och C2). Föredraganden skriver:

Ett ökat ansvar bör nu kunna läggas på myndigheterna i olika lokalförsör-jningsfrågor. Utgångspunkten bör därvid vara att skapa garantier för en från samhällsekonomiska utgångspunkter rationell ansvarsfördelning. Fastig-hetsförvaltningen föreslås styras genom resultatkrav. Utbytbart bör gälla mellan kostnader för fastighetsdrift, fastighetsunderhåll och ombyggnad samt administration. Administrationen för lokalförsörjning och byggpro-duktion bör styras genom någon form av nyckeltal.

Vi har ingen invändning mot de föreslagna förändringarna men bedömer även dessa steg som alltför små och trevande.

Behovet av mer långtgående åtgärder framgick tydligt av den under 1988 offentliggjorda förstudien av riksrevisionsverket (RRV) om statens markinnehav, vilken bekräftade att det finns stora brister i statens hantering av fastigheter.

RRVs genomgång avslöjar häpnadsväckande försummelser i statens sätt att sköta fastighetsfrågor. Kontrasten är stor mot det enskilda näringslivet, där en rationell hantering av fastighetskapitalet under senare år har framstått som en allt viktigare uppgift. Många stora företag har överlåtit sina fastigheter på särskilda dotterbolag inom koncernen, för att sedan i flera fall sälja dem. Andra varu- och tjänsteproducerande företag föredrar att hyra lokaler av specialiserade fastighetsbolag. I växande utsträckning förekommer det också att företag säljer sina fastigheter med återköpsrätt efter viss tid för att under mellantiden hyra dem.

Sedan mitten av 1970-talet har den privata fastighetsmarknaden i allt större utsträckning blivit en integrerad del av kapitalmarknaden. Fastigheter är ett viktigt placeringsalternativ för bl.a. försäkringsbolag och pensionsstiftelser, och ett stort antal fastighetsbolag har introducerats på fondbörsen. Denna utveckling har entydigt lett till att fastigheter betraktas som realkapital och att avkastningskraven mäts mot någon form av marknadsvärde.

Liknande resonemang har även förts för Vattenfall, som skall ge en marknadsmässig avkastning på hela förmögenhetsmassan inkl. dolda reserver, d.v.s. beräknat på kraftverkens och fallrättigheternas marknadsvärde. Överförs resonemanget på byggnadsstyrelsen, innebär det att avkastningskraven ger en internhyressättning som kan jämföras med marknadshyror. Detta ger dels en möjlighet till jämförelser mellan olika konkurrerande alternativ, dels ett incitament till rationell förvaltning och effektivt lokalutnyttjande.

Marknadsvärdet på enbart de statsägda fastigheter som byggnadsstyrelsen förvaltar uppskattas enligt budgetpropositionen till 35.000-40.000 miljoner kronor. Med en lokalyta på ca 6 miljoner m² innebär detta ett genomsnittsvärde på litet över 6.000 kronor per m². Denna nivå förefaller mycket försiktigt beräknad med hänsyn till att stora delar av beståndet utgörs av mycket valbelägna kontorslokaler (t.ex. förvaltningsbyggnaderna i centrala Stockholm, länsstyrelser, universitet och högskolor). Bara nyproduktionskostnaden uppgår till nästan det dubbla, och i Stockholms city noteras överlåtelsepriser för kontorslokaler på t.o.m. över 60.000 kronor per m². Det är därför fullt realistiskt att beräkna marknadsvärdet till omkring 50.000 miljoner kronor. Detta motsvarar nästan fastighetsbeståndet hos samtliga försäkringsbolag eller – med en annan jämförelse – tre gånger Skanskas fastighetsinnehav. Till detta kan sedan läggas statliga fastigheter hos affärsverken och försvaret. Uppenbarligen skulle en effektivare förvaltning kunna ge miljardvinster varje år.

Det finns flera modeller för att uppnå en mer decentraliserad och därmed effektivare lokalförsörjning och fastighetsförvaltning inom den statliga sektorn. Staten skulle kunna dela upp byggnadsstyrelsen på flera statligt ägda men självständiga bolag eller också anförtro lokalförsörjningen åt fastighetsbolag som även förfogar över privat kapital. En tredje modell är att staten

hyr lokaler av privata bolag. Möjligheter finns alltså att pröva olika vägar liksom att helt låta de olika myndigheterna själva få bestämma över lokalskaffningen. Varför kan t.ex. inte ett stort universitet självt få ha hand om sin byggnads- och fastighetsförsörjning? Kompetensen finns och verksamheten är tillräckligt stor för att bli rationell.

Med nuvarande ordning har byggnadsstyrelsen en monopolställning. Därmed är det svårt att bedöma verksamhetens effektivitet. De skillnader i redovisningssystem som föreligger mellan byggnadsstyrelsen och på marknaden verksamma fastighetsbolag gör det svårt att exakt fastställa vidden av olikheter i lönsamhet och avkastning i förhållande till förmögenhetsmassa och insatta administrativa resurser.

Vad som dock vid en snabb jämförelse frapperar är den stora serviceorganisationen hos byggnadsstyrelsen. I stället för att köpa utrednings- och projekteringstjänster, inredningsrådgivning m.m., som många enskilda fastighetsbolag gör, har man dessa funktioner inbyggda i den egna organisationen. Fluktuationer i behovet av tjänster kan därmed inte snabbt avspeglas i kostnadsanpassningar på dessa områden.

Vad som behövs är konkurrens. Enligt vår mening bör byggnadsstyrelsens förvaltande verksamhet överföras till två eller flera fastighetsaktiebolag. En väg kan vara att göra indelningen på geografisk grund, ungefär i överensstämmelse med nuvarande regionala indelning. En annan väg kan vara att dela upp fastighetsbeståndet i två fastighetsbolag med så likartad sammansättning av fastighetsbeståndet som möjligt och låta dem arbeta vid sidan av varandra på marknaden.

För statliga myndigheter med behov av nya lokaler skall det vara naturligt att vända sig – förutom till de statliga fastighetsbolagen – även till privata företag och inhämta offert på bästa och billigaste alternativ. De statliga fastighetsbolagen får också som naturliga inslag i sin verksamhet ompröva och omförhandla nuvarande hyressättning samt se över fastighetsinnehavet, varvid såväl inköp som försäljningar kan aktualiseras, allt i syfte att uppnå så god avkastningsförmåga som möjligt på insatt kapital.

Fastighetsbolagen kan efter bildandet introduceras på börsen i likhet med andra fastighetsbolag. Staten kan även direkt vända sig till fjärde AP-fonden, SPP och andra enskilda kapitalförvaltare med erbjudande om försäljning av delar av fastighetsbolagen.

Genom en överföring av statens fastighetsinnehav till fastighetsbolag kan kapitalmarknaden direkt tas i anspråk för investeringar, varigenom bl.a. den fördelen uppnås att den statliga budgeten ej belastas. En privatisering av delar av statens fastighetsinnehav skulle minska den offentliga sektorns omfattning, samtidigt som en ökad konkurrens skulle erhållas på fastighetsmarknaden.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att en överföring av statens fastighetsinnehav till flera fastighetsbolag, som efterhand kan privatiseras, rimligtvis måste leda till bl.a.

1. att fastighetskapitalet förvaltas på ett mer effektivt sätt,
2. att fastighetsbyten och -försäljningar underlättas,
3. att statliga myndigheter stimuleras att välja den för verksamheten mest ändamålsenliga formen av lokalförsörjning.

4. att kapitalmarknaden utnyttjas för att finansiera investeringar, varigenom det statliga upplåningsbehovet minskar, samt

Mot. 1989/90
Fi410

5. att försäljningen av aktier ger intäkter, som kan användas för att minska statsskulden och därmed sammanhängande räntekostnader.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen hos regeringen begär förslag om en effektivisering av statens lokalförsörjning och fastighetsförvaltning i enlighet med vad som i motionen anförts.

Stockholm den 24 januari 1990

Lars Tobisson (m)

Rune Rydén (m)

Ing-Britt Nygren (m)

Knut Wachtmeister (m)

Filip Fridolfsson (m)

Margareta Gard (m)