

Vad bör staten göra som fastighetsägare?

ROLAND ANDERSSON OCH BO SÖDERBERG

Roland Andersson är professor emeritus i fastighetsekonomi vid Institutionen för infrastruktur, Kungl Tekniska Högskolan.

Hans nuvarande forskning är främst inriktad på samband mellan innovationer och regional tillväxt, analys av hyresregleringens effekter samt internhyror för statliga företag. roland.andersson@infra.kth.se

Bo Söderberg är professor i fastighetsekonomi vid Institutionen för Ekonomi, Högskolan i Gävle. Hans forskning behandlar främst marknaderna för bostäder, lokaler och avkastningsfastigheter, samt fastighetsvärdering. bsg@hig.se

Vi tackar Lars Jonung, Mats Wilhelmsson, Margareta Johansson och Svante Mandell för värdefulla synpunkter.

Svenska staten har ett avkastningskrav på sina fastighetsägande verk och bolag som tillämpas både på generella avkastningsfastigheter och på sk ändamålsfastigheter. För den senare gruppen finns det normalt inte något värde i alternativ utnyttjande. Därmed blir beräknad avkastning, liksom bokfört värde som avkastningen beräknas på, en artificiell konstruktion som inte återspeglar lönsamheten i fastighetsförvaltningen och inte heller ger incitament för en effektiv användning av fastighetsresurserna. För ändamålsfastigheter bör i stället samma teori för prissättning tillämpas som för offentlig infrastruktur. För generella avkastningsfastigheter däremot bör marknadshyror tillämpas. Det innebär också att det mest naturliga vore att staten avyttrade samtliga sådana tillgångar.

Sedan lång tid tillbaka har staten både generella avkastningsfastigheter och ändamålsfastigheter. Frågan om hyressättning i statligt ägda fastigheter har tidigare debatterats i denna tidskrift; se Andersson och Söderberg (2003), Lind (2004), och Andersson och Söderberg (2004). I den första artikeln behandlas den organisation för statligt ägande av fastigheter som introducerades under 1990-talets början och de principer för hyressättning som därefter tillämpats såsom ”marknadsanpassade hyror” respektive ”hyra efter kapitalkostnader”. När man även för ändamålsfastigheter försöker tillämpa något som benämns marknadshyra har man, hävdar vi, missförstått de ekonomiska förutsättningarna. Ändamålsfastigheter bör hyressättas på samma sätt som kapacitet för infrastruktur, alltså lika med kortsiktig marginalkostnad vid kapacitetsbrist.

I denna artikel vill vi inledningsvis komplettera den tidigare analysen genom att diskutera ytterligare en anmärkningsvärd missuppfattning av ekonomiska principer som fortsätter vara vägledande för det statliga fastighetsägandet, nämligen statens avkastningskrav på sina fastighetsförvaltande myndigheter och bolag. Därefter diskuterar vi om staten över huvud taget bör inneha rollen som stor fastighetsägare, och vad fastighetsägandet i så fall kan eller bör inriktas mot.

1. Hur bör internhyror sättas?

Distinktionen mellan generella avkastningsfastigheter och ändamålsfastigheter är central. Generella lokaler kan karakteriseras som typiska privata varor. De har även på kort sikt en alternativ användning. Marknadens pris eller hyra för sådana fastigheter bestäms i princip på samma sätt som för

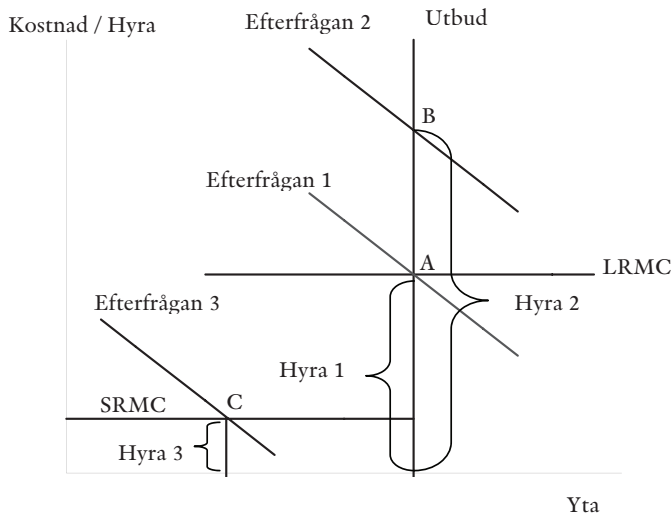
vilken vara som helst på marknaden. Till den senare gruppen brukar räknas fastigheter som skraddarsyfts för en speciell användning. Men i ekonomiskt hänseende är det inte särskilt intressant vad man en gång i tiden tänkte sig att fastigheten skulle användas till utan vad den *kan* användas till i dag. Därför väljer vi att med ändamålsfastigheter mena *fastigheter som saknar alternativ användning*, vare sig de gör det pga sin tekniska utformning eller pga myndighetsbeslut eller bestämmelser som inte tillåter annan användning. Här ryms alltså allt från militära befästningar och skjutfält – som uppenbart har stora likheter med annan fysisk infrastruktur såsom bl a broar, järnvägar, hamnar, fjärrvärmenät, vatten- och avloppsnät – till polishus, domstolar, ambassader, sjukhus, laboratorier, kulturbyggnader, etc.

För hyressättning av ändamålsfastigheter bör teorin för prissättning av tjänster för infrastruktur, som broar och järnvägar, tillämpas. Om målet är att uppnå ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av en given kapacitet ska priset sättas lika med den kortsiktiga marginalkostnaden (SRMC) eller så att jämvikt uppnås mellan utbud och efterfrågan för sådana tjänster (Bohman och Andersson 1987 och Andersson 1999, kapitel 11). Det senare betyder att vid kapacitetsbrist bör ett knapphetspris sättas så att jämvikt uppkommer.

Vilken relevans har kapitalkostnader för bestämning av internhyror i denna teori? Vi ska belysa detta med hjälp av figur 1. Vi definierar en långsiktig marginalkostnad (LRMC) som innehåller rörliga kostnader för drift och underhåll (SRMC) och en kapitaltjänstkostnad (som kan definieras på flera olika sätt). I långsiktig jämvikt kommer marknads betalningsvilja för en lokal att överensstämma med LRMC för fallet med en kontinuerligt varierbar kapacitet (hyra 1, i punkt A). Att en sådan jämvikt förekommer på kort sikt är dock rena slumpen. Normalt kommer efterfrågan i varje ögonblick att antingen vara större eller mindre än det långsiktiga jämviktsutbudet. Marknadshyran kommer därför också att antingen vara större eller mindre än LRMC. I det förstnämnda fallet får producenterna en signal att producera fler hus (hyra 2, i punkt B). Detta verkar i riktning mot en jämvikt. Finns det däremot för många fastigheter i förhållande till efterfrågan, kan marknadshyran bli så låg att möjligheter till täckning av kapitalkostnader kommer att saknas (hyra 3, i punkt C).

Marknadshyrors storlek betingas av hur efterfrågan på fastigheterna varierar, inte bara över tiden utan också med deras läge i en ort. I centrala lägen kan normalt högre hyror uppnås än i perifera lägen för lokaler av i övrigt samma storlek och kvalitet. Vid låg efterfrågan kan priset bli lika med SRMC, dvs priset täcker rörliga kostnader men inte kapitalkostnader. Vid hög efterfrågan kan priset komma att väsentligt överstiga SRMC, och då ge ett stort bidrag för att täcka kapitalkostnader. Då exempelvis efterfrågan på vägtjänster överstiger den tillgängliga kapaciteten bör trängselavgifter tas ut för att uppnå jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Då efterfrågan på lokaler och lägenheter överstiger tillgängligt utbud, bör man ta ut ett knapphetsvärde för att uppnå jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Kapi-

Figur 1
Hyror vid olika
efterfrågan på lokaler



talkostnader är sålunda irrelevanta för *hyressättningen* för ändamålsfastigheter. Men det är de också för generella avkastningsfastigheter. Detta vet varje aktör på marknaden för lokaler. Däremot bör självfallet kapitalkostnader räknas med i kalkyler *inför investeringsbeslut* för såväl generella fastigheter som ändamålsfastigheter.

2. Statens avkastningskrav

När staten i början av 1990-talet omorganiserade sitt fastighetsägande ersattes Byggnadsstyrelsen, som fram till dess var statens fastighetsägande myndighet, av ett antal företag och myndigheter, nämligen Vasakronan AB, Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB, Fortifikationsverket och Statens Fastighetsverk.

Syftet med statens omorganisation var att införa ett ökat kostnadsmedvetande för en mer effektiv användning av lokaler. Byggnadsstyrelsen hade inget uttalat avkastningskrav, men vid omorganisationen infördes ett avkastningskrav för alla statliga fastigheter samtidigt med ett system för uttag av internhyror. Det innebar att enhetliga, ”affärsmässiga”, modeller infördes för statligt fastighetsföretagande. Avkastningskravet tillämpas sedan dess på de kapitalvärden som vid omorganisationen beräknades för alla fastigheter, även ändamålsfastigheterna.

Att det sattes ett avkastningskrav på Vasakronan AB som med sitt fastighetsbestånd av generella avkastningsfastigheter arbetar i konkurrens med andra fastighetsföretag på marknaden är helt i sin ordning. Men varför har man ett liknande avkastningskrav för *alla* fastigheter, inklusive ändamålsfastigheter, inom Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB, Statens Fastighetsverk och Fortifikationsverket? Dessa fastighetsägare har en

monopolställning på marknaden, eftersom deras kunder de facto är hänvisade till dem. Detta innebär att deras risker till stor del är eliminerade. Deras kostnader kan övervältras på staten och ytterst skattebetalarna.

Avkastningskravet spökar fortfarande som aktiv ingrediens i felaktigt satta internhyror för ändamålsfastigheter. De avkastningskrav som tillämpas på vanliga konkurrensutsatta marknader innehåller en riskkompensation, men någon motsvarighet till marknadsrisk finns inte för de statliga ändamålsfastigheterna. När det gäller exempelvis militära fastigheter är det statens egen försvarspolitik som medför de största riskerna för regementens fastighetsplanering. Exempelvis har en militärteknisk försvarshögskola byggts upp i Östersund. Då denna plötsligt läggs ner, riskeras att fastigheterna blir stående mer eller mindre oanvända som ett direkt beslut av staten.

Risktillägg i avkastningskravet för sådana fastigheter, efter analogi om risker på den fria fastighetsmarknaden, är en konsekvens av en grundläggande missuppfattning av ekonomiska principer. För statligt ägda ändamålsfastigheter är målet inte vinstmaximering utan maximering av samhällsekonomisk välfärd.

Att ändamålsfastigheter saknar alternativ användning betyder att de inte har någon marknad. Att alternativkostnaden är lika med noll innebär också att deras kapitalvärden är lika med noll och att "marknadshyror" är lika med den kortsiktiga marginalkostnaden för att använda lokalerna. Att avkastningskrav tillämpas för fastigheter utan alternativ användning medför att dessa kommer att användas i mindre utsträckning *med* internhyror än *utan*. För ändamålsfastigheterna som befästningar, speciallaboratorier vid lärosäten och kulturbyggnader av nationellt intresse är det sålunda omotiverat med ett avkastningskrav. Fastigheter för regeringskansli, ambassader, ledningsfunktioner för polisväsendet och militärmakten liksom kulturbyggnader kan (tekniskt) ges alternativa användningar, i den mån dessa funktioner kan flyttas. Här åberopas andra grunder för att dessa fastigheter ska kunna definieras som ändamålsfastigheter än de som gäller för de fastigheter som inte kan ges en alternativ användning, nämligen att staten har beslutat att de i vart fall på kort sikt inte ska ha någon alternativ användning. Om de på detta sätt definieras som ändamålsfastigheter bör de också behandlas som sådana när det gäller avkastningskrav och hyressättning.

Man kan fråga sig hur det har kunnat gå så snett när det gällde att bestämma principer för de hyror som skulle sättas för de statliga ändamålsfastigheterna. Enligt Lind (2004, s 51) var följande synsätt vägledande för den statliga utredning (SOU 1996:187, SOU 1997:96) som under åren 1996-97 hade till uppgift att strama upp hyressättningen för de statliga fastigheterna:

Vår utgångspunkt var då att alla hyror skulle sättas som om det var nya byggnader som myndigheten själv beslutat om. Kort sagt: för alla ändamålsfastigheter skulle hyror spegla både kapitalkostnader och drift- och underhållskostnader.

Uttrycket ”som om” är betydelsefullt – redan existerande byggnader jämfördes med och behandlades ”som om” de vore nya. De myndigheter och verk som var hyresgäster påfördes därmed ett ekonomiskt ansvar för investeringsbeslut som de inte varit med om att fatta, och som framför allt inte i efterhand kan göras ogjorda genom att man tar ut hög hyra för lokalerna. För att kunna fungera som ekonomiskt incitament måste betalningsansvaret klaras ut *innan* en investering är genomförd. När väl en byggnad är uppförd och en hyresgäst har tagit den i anspråk är investeringen en *sunk cost*. Att behandla redan existerande ändamålsfastigheter med ett avkastningskrav ”som om” de vore nya investeringar har varit och är fortfarande ett kostsamt misstag för brukarna.

3. Erfarenheter från KTH och Högskolan i Gävle

Vi har sett litet närmare på två för oss närliggande fall för att se hur statens internhyror sätts i praktiken och vilka konsekvenser det kan få, nämligen Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) och Högskolan i Gävle (HiG). I båda fallen är Akademiska Hus AB hyresvärd. I förstahandsupplåtelsen, mellan Akademiska Hus AB och respektive högskola, är de senare inte bundna att hyra av just den fastighetsägaren, åtminstone formellt. Skolorna kan i princip säga upp de lokaler som man hyr av Akademiska Hus AB, såväl i sin helhet som delar. Frågan är dock i vad mån en sådan åtgärd är ett realistiskt alternativ med tanke på de höga transaktionskostnader som en sådan flytt skulle komma att innebära. På båda skolorna sker förstahandsupplåtelsen i form av ett antal formellt tecknade kontrakt – utformade ungefär enligt Fastighetsägarförbundets standardmall – med olika löptider och till olika hyresnivåer.

I hyresrelationen på nästa nivå – andrahandsupplåtelsen – är de respektive avdelningarna vid KTH och HiG däremot tvungna att i första hand hyra lokaler av sina respektive högskolors centrala förvaltningar. Den totala hyressumman på skolorna fördelas ut på respektive skolas avdelningar enligt en enkel intern fördelningsnyckel – på KTH är t ex lokalerna indelade i tre olika standardklasser med olika hyresnivåer. För gemensamma undervisningslokaler debiteras ett timpris.

Den genomsnittliga hyresnivån på KTH är drygt 1 500 kr/m² (per år). Denna hyresnivå är inte för hög i förhållande till marknadshyror för jämförbara generella lokaler. Hyresnivån är inte högre än den som såväl Stockholms universitet som Södertörns högskola får betala. Karolinska Institutet betalar däremot en högre hyra, i genomsnitt drygt 1 800 kr/m². Dessa hyresnivåer är dock betydligt högre än de som gäller för lärosäten ute i landet. Hyresnivån ligger på mellan 1 000 och 1 100 kr/m² i exempelvis Umeå, Luleå och Malmö.

Vid både KTH och HiG har man förklarat att Akademiska Hus AB är en tuff motpart i hyresförhandlingarna. Skolorna tycks uppleva förhandlingarna som uppgörelser mellan två professionella parter i en marknadssituation som knappast hade varit annorlunda om någon annan än staten varit

motpart. Men den upplevda marknadsmässigheten i hyresuppgörelserna betyder inte att det är en effektiv eller ens konkurrensutsatt marknad. Det är trots allt staten (som fastighetsägare) som förhandlar med staten (som hyresgäst) i en situation som utmärks av både monopol och monopson. Vid HiG tillstår man dessutom att man nog trots allt går med på aningen högre hyror än man skulle ha gjort om inte just Akademiska Hus AB varit hyresvärd. Man menar nämligen att det är en bra hyresvärd som garanterar en långsiktig väl fungerande lösning på lokalbehoven. Även om Akademiska Hus AB inte hävdar sitt avkastningskrav som ett argument i hyresförhandlingarna så menar man vid HiG att man måste ha en viss förståelse för hyresvärdens ekonomiska överlevnad.

Den studentpeng som lärosätena får som intäkt är lika hög över hela landet. Ingen kompensation ges för den högre hyresnivån för KTH. Detta innebär att för varje student blir det mindre resurser över för själva undervisningen när väl hyror betalts motsvarande ett belopp lika med skillnaden mellan hyresnivåerna. Därför vill KTHs ledning inte få ett hyresbelopp som baseras på sk marknadslignande hyror. I stället vill man att dess lokaler ska definieras som ändamålsfastigheter och i enlighet med detta få en kostnadsbaserad hyra, dvs i stället för en hyresnivå som är anpassad till Stockholms hyresnivå på marknaden den lägre hyresnivå som gäller för lärosäten ute i landet.

Det är uppenbart att skillnaderna i hyresnivåerna mellan universitet och högskolor i Stockholm och de ute i landet medför en "orättvisa" mellan studenter i Stockholm och studenter i andra delar av landet, eftersom nettoresurserna för själva undervisningen efter avräkning för lokalkostnaderna blir mindre. I stället för att justera för denna "orättvisa" genom en enhetlig hyresnivå över hela landet kan man räkna upp studentpengen i Stockholm med ett belopp svarande mot skillnaden i hyra. Detta skulle ligga i linje med den grundläggande poängen med internhyror, nämligen en hushållning av lokalerna i enlighet med värdet i bästa alternativ användning. Frågan är dock huruvida dessa lokaler inte kan uppfattas som ändamålslokaler då rektor har bestämt att prefekterna normalt inte ska få hyra utanför campusområdet. Då bör inte Akademiska Hus ABs avkastningskrav gälla utan i stället en hyressättning efter kortsiktig marginalkostnad plus amortering av byggkostnader för nya byggnader.

KTHs nuvarande system med en indelning av sina lokaler i tre standardklasser innebär att de lokaler som nu får högst hyra är existerande laboratorielokaler med högt i tak men utan alternativ användning. En sådan hyressättning ger incitament för brukarna att använda dem i mindre grad. Det motiv som KTHs ledning uppger för denna hyressättning är att den är bekymrad över att varje professor med självaktning ständigt åskar medel för nya laboratorier och utrustning för dessa. Sådana laboratorier och byggnaderna för dem är vanligen dyrbara. Rimligtvis ska tekniska laboratorier stå till forskarnas och studenternas disposition på en teknisk högskola. Ledningen tycker givetvis inte heller något annat i detta avseende. Men den vill ha ekonomiska incitament som styrmedel till sitt förfogande för att dämpa

professorernas iver att få till stånd nya dyra laboratorier. Sådana incitament kan dock skapas utan att man behöver sätta hyror på de existerande laboratorier. När institutionerna vill ha ny utrustning, kan de redan nu låna av KTH centralt för att finansiera sådana inköp. Sådana lån får prefekterna sedan betala tillbaka utifrån de intäkter som studentpengen ger över åren. Donationer och forskningsanslag kan även bidra till avbetalningar på lånet. Inget hindrar att KTH använder sig av exakt samma lösning när det gäller att finansiera *nya* laboratorier. När det sålunda gäller *nya* byggnader, ombyggnader, tillbyggnader och periodiskt underhåll som är att jämställa med investeringar bör prefekter och professorer få ta ett ekonomiskt ansvar för dem. Institutionerna bör efter lån från KTH centralt (eller eventuellt från riksgälden) göra avbetalningar på dessa lån. Härigenom skapas ekonomiska incitament för professorer eller i vart fall för prefekter att tänka sig för inför sina önskelistor om nya laboratorier precis som KTHs ledning önskar. Den hyressumma som KTH och andra lärosäten nu betalar till Akademiska Hus AB för redan *existerande* ändamålslokaler bör räknas ner för de hyror som nu tas ut för sådana lokaler. På ett motsvarande sätt bör den del i studentpengen som är avsedd att täcka kostnaderna för ändamålslokaler naturligtvis också räknas ner. Däremot bör man ta ut avgifter för rörliga kostnader för såväl existerande som nya ändamålsfastigheter.

KTH har i sin skrivelse till regeringen klagat över hyrorna och begärt att få dem sänkta. Finansdepartementets direktiv till sina fastighetsbolag är olämpligt formulerade och bygger på felaktiga principer. Men en viktig orsak till KTHs höga hyreskostnader är att högskolans ledning under senare år satsat på en mycket omfattande byggnadsverksamhet med bl a ett nytt bibliotek, dyra renoveringar av gamla byggnader samt en ny, stor byggnad för fysik och bioteknik. En konsekvens av detta är att det vid en given budgetram blir mindre pengar över för att anställa professorer och/eller ett budgetunderskott. Finansdepartementet bör dock inte ingripa för att hjälpa högskolors ledningar om dessa överinvesterar i byggnation och därför inte klarar att hålla ordning på sin ekonomi.

4. Motiv för privata och statliga företag att äga fastigheter

En företagsledning kan vilja säkerställa tillgången på adekvata lokaler för att undvika den osäkerhet som är förknippad med att hyra, nämligen att riskera att få lokaler uppsagda som man vill fortsätta att bedriva sin verksamhet i på just den plats som man befinner sig. Det går visserligen normalt att träffa önskad kontrakt med fastighetsförvaltande företag på kort respektive lång sikt. Men man har inte fullständig information om vad som kan hända i framtiden. Ett eget ägande kan därför i vissa fall framstå som en försäkring med vilken man garderar sig för sådana risker. Det finns förvisso andra sätt att försäkra sig för oväntade händelser. Problemet är att det finns så stora transaktionskostnader förknippade med omflyttningar och en sökprocess

för att finna likvärdiga lokaler på lämplig plats. Ett ytterligare motiv till ett ägande av fastigheter kan vi kalla för portföljvalsmotivet. Den som har en förmögenhet, privata aktörer som statliga, kan med hänsyn till riskfördelningsaspekter vilja sprida denna på olika tillgångar och då kan fastigheter framstå som ett intressant placeringsalternativ.

En trend inom företagsekonomi som många företag har följt har annars varit att sälja ut sina fastigheter och i stället hyra lokaler, s k *sales leaseback*. Lindgren (1998) menar sålunda att det har blivit ovanligare att företagen äger sina egna kontorsfastigheter. Samtidigt påpekar han att det är ”uppenbart att en marknad inte kan existera för fastigheter som inte har något värde för alternativa hyresgäster” (s 353). Som typexempel pekar Lindgren på hur ”den tunga processindustrins lokaler skraddarsys för sin uppgift” (s 353). Han framhåller att för denna typ av fastigheter saknas inte bara hyresmarknad utan också fastighetsmarknad. Vad han här talar om är existensen av ändamålsfastigheter inom den privata sektorn, vilket kan vara av intresse att notera som en pendang till dem som finns inom den statliga sektorn; se även Psilander (1989).

Om en ägarkontroll över fastigheter behövs eller inte inom den privata sektorn förefaller sålunda i första hand vara ett behov av säkerhet i olika dimensioner, exempelvis att undvika den nyss nämnda risken för uppsagda lokaler som man vill fortsätta att använda. Ett ytterligare viktigt motiv kan vara att säkerställa att ett företag inte kan bli föremål för industrispionage. Det är bl a därför som företag också har stängsel och olika säkerhetssystem. Flera andra motiv kan också spela en roll i sammanhanget såsom fördelar med en vertikal integration i en produktions- eller distributionskedja. Som framgår av följande citat (Torekull 1998, s 223) vill Ingvar Kamprad att hans företag IKEA äger sina fastigheter för distribution av möbler m m:

Vi skall äga de flesta av våra hus och ha en begränsad belåning. På det sättet kan vi i blåsväder stödja handelsrörelsen genom hyresnedsättning. En amerikansk rådgivare sa: Bestäm dig – fastigheter eller inredningsbranschen. Han fattade inte att vi skulle vara i båda.

På motsvarande sätt som privata bolag har statsmakterna anledning att utifrån sina mål ställa frågan om staten bör äga fastigheter och i så fall vilka och på vilka grunder. Så kallade generella fastigheter är typiska privata varor. Det finns därför inget starkt motiv för ett statligt innehav av sådana fastigheter. De statliga generella fastigheterna skulle därför kunna säljas ut på marknaden. Däremot är kollektiva nyttigheter en primär uppgift för staten att ägna sig åt enligt välfärdsteorin. Många ändamålsfastigheter som är skraddarsyddas för sin uppgift saknar alternativ användning och har karaktären av kollektiva nyttigheter, som militära befästningar och skjutfält. Flera av dem som har alternativa användningar används för verksamheter som har en karaktär av kollektiva nyttigheter som huvudkvarter för regering, ambassader, försvar och polisväsende och nationella museer. Det kan därför

finnas en grund för ett statligt ägande av sådana fastigheter. I princip finns det inget som hindrar att staten, precis som privata företag, säljer ut och hyr tillbaka även vissa av sina ändamålsfastigheter. Detta kan bli beroende på vad det kan kosta att hyra dem tillbaka i förhållande till att äga och förvalta sådana lokaler i egen regi. Men starka motiv finns för ett statligt ägande av vissa fastigheter precis som att privata bolag kan ha motiv för ett ägande av fastigheter över vilka behovet av en stark kontroll kan spela en stor roll. Exempel på sådana fastigheter är just sådana som används för uppgifter av vikt för rikets säkerhet, som för försvarets och polisens ledningsfunktioner samt försvarskaserner. Regeringskansliets byggnader och ambassader kan ges en alternativ användning och skulle därför kunna klassas som generella fastigheter. Men sådana byggnader bör inte bara ägas utan kanske också byggas under statlig kontroll så att de inte kan bli utsatta för installation av avlyssningsinstrument av obehöriga. Detta kan också gälla fastigheter för annat känsligt myndighetsutövande såsom för domstolar, fängelser mm. Likaså finns motiv för att staten äger minnesmärken samt fastigheter som klassas som kulturbyggnader och därför har ett bevarandevärde precis som fallet är med nationalparker och naturreservat som har en karaktär av kollektiva nyttigheter.

Befästningar och skjutfält kan uppfattas som renodlat fysiska ändamålsfastigheter, eftersom de saknar alternativ användning. Det finns sålunda inte någon nämnvärd marknad för dem, om man bortser från att främmande makt kan önska hyra in sig. (Ravlunda skjutfält hyrs numera ut som övningsfält för tyska stridsvagnar.) I och för sig går det att använda ett skjutfälts mark för alternativa ändamål. Sålunda skulle exempelvis mycket väl skjutfältet på Utö kunna läggas ner och man skulle i stället kunna uppföra sommarstugor för ett attraktivt sjönära boende där. Fältet bör således i sin nuvarande användning uppfattas som en typisk ändamålsfastighet som staten bör äga. Även för speciallaboratorier vid universitet där forsknings- och utvecklingsarbete utförs som kan tänkas leda till kommersialiserbara nya produkter och patent finns motiv för statligt ägande. Motiven för ett statligt ägande av fastigheter gäller sålunda främst sådana som kan klassas som ändamålsfastigheter. Däremot är det svårare att finna starka motiv för ett statligt ägande av generella fastigheter.

5. Verk och myndigheter äger sina fastigheter

Ett alternativ till den nuvarande ordningen med särskilda statliga förvaltande bolag och verk är att ägandet överförs till respektive brukare. Då kan dessa själva bestämma hur de vill ha det ordnat med sin fastighetsförvaltning och med internhyror. De får då bygga upp egen kompetens för att ta ansvaret för fastigheternas skötsel, drift och underhåll, renoveringar samt för nyinvesteringar eller hyra in sådan kompetens. Ett argument för en sådan ordning är att det normalt är brukaren som har bäst insikter om hur en viss investering bör designas och dimensioneras i relation till andra pro-

duktionsfaktorer för att uppnå effektivitet utifrån en given budgetram. Det behöver då inte uppstå några tvister om exempelvis betalning av utgifter för genomförda investeringar för ändamålsfastigheter. Man behöver bara komma överens om kontraktsvillkor för räntor och amorteringar för investeringsutgifter. Myndigheter och verk kan ordna ett internhyressystem för sina generella lokaler efter eget huvud. Lokaler som inte behöver disponeras för en viss period kan hyras ut efter verks och myndigheters eget skön. Detta innebär inte något principiellt nytt. Flera statliga myndigheter i bolagsform äger redan nu sina fastigheter såsom Systembolaget. Exempelvis kan KTH eller Naturhistoriska Riksmuseet äga och förvalta samtliga ”sina” fastigheter eller lägga ut förvaltningen på entreprenad.

Även i detta alternativ behövs internhyror för de av myndigheterna ägda generella lokalerna för att ge incitament till en effektiv användning av lokal-innehavet. Däremot behövs inga internhyror för *existerande* ändamålsfastigheter, endast en hyra lika med rörliga kostnader plus kontrakt om avbetalningar på lån för byggnaders uppförande. Myndigheterna ansvarar för dimensioneringsbesluten, dvs hur mycket resurser som ska satsas på innehav av lokaler givet en rambudget. Statsmakterna bestämmer rambudgetens storlek och styr därigenom indirekt dimensioneringen av lokal innehavet. De statliga fastighetsbolagen kan i detta alternativ avvecklas eller utvecklas till att bli fastighetsförvaltande bolag i myndigheternas tjänst i konkurrens med andra fastighetsförvaltande bolag på marknaden. En fördel med detta alternativ är att myndigheter och verk kan få ett större inflytande över hur deras lokaler dimensioneras och disponeras. En invändning kan vara att de olika verken och myndigheterna saknar tillräcklig egen kompetens att förvalta fastigheter. De måste antingen bygga upp en egen förvaltningskompetens eller en beställarkompetens. Med en sådan ordning krävs det sålunda egna insatser av brukarna för att förvalta fastigheterna. Måhända kan det leda till att de kan tappa i fokusering på sina respektive kärnverksamheter.

6. Utförsäljning av statliga fastigheter

Ett ytterligare alternativ till det nuvarande ägandet av statliga fastigheter är att alla generella fastigheter säljs ut på öppna marknaden. Statsmakterna bör sälja ut de generella fastigheter som Vasakronan AB disponerar. Det gäller också de generella fastigheter som nu förvaltas av Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB samt Fortifikationsverket. I stället kan brukarna hyra ”sina” lokaler till marknadshyra på kortare eller längre kontrakt av privata fastighetsägare i enlighet med bästa erbjudande om pris och kvalitet givet sitt ramanslag. Om konkurrens råder på den privata fastighetsmarknaden uppnås genom denna ordning samhällsekonomisk effektivitet. Eftersom marknadshyror tillämpas, kommer det givetvis inte att behövas några internhyror för dessa fastigheter. Statsmakternas uppgift blir att i rambudgeten för myndigheter och verk avdela medel för dem så att de kan hyra en lämplig mängd generella lokaler.

Även vissa ändamålsfastigheter kan också säljas ut i den mån det nu finns en marknad för dem. De ändamålsfastigheter för vilka ett statligt ägande bedöms som oundgängligt bör alla föras över till Statens Fastighetsverk. Internhyror behövs inte heller i detta alternativ för *existerande* ändamålsfastigheter, endast avgifter lika med rörliga kostnader. Om staten vill ha ett decentraliserat beslutsfattande så att myndigheterna ska ha rätt att besluta om *nya* ändamålsfastigheter behövs dessutom kontrakt med dessa om betalning av ränta och amortering av lån för byggnadernas uppförande. Något behov av en hyra i evig tid för ändamålslokaler som nu tas ut både av Statens Fastighetsverk och Akademiska Hus AB även när investeringsutgiften är betald finns inte. De statliga fastighetsbolagen avvecklas. Samtidigt måste de principer som ska ligga till grund för Statens Fastighetsverks hyressättning revideras i enlighet med vad som presenterats ovan genom regeringsbeslut och verket tillförs ny kompetens som erfordras. Verk och myndigheter äskar hos Statens Fastighetsverk och/eller regeringen om finansiering för uppförande av önskade lokaler för de laboratorier eller utställningslokaler som man önskar. Investeringar i ändamålsfastigheter finansieras antingen genom sk direktavskrivning från anslag från staten eller donationer eller betalas av i form av ränta och amortering på lån som löper under en lämplig period, exempelvis lika med ändamålsfastighetens beräknade livslängd. I detta sammanhang finns det också anledning att aktualisera frågan vad det finns för motiv för staten att äga skogsfastigheter genom Domänverket, Assi, Assi Domän och Svea Skog. Det är svårt att finna något särskilt bärande motiv för dessa statliga skogsinnehav. Staten kan därför sälja ut även sitt innehav av skogsfastigheter för att därigenom exempelvis kunna minska statsskulden och/eller köpa in mark som bör bevaras som naturreservat. Att kollektiva nyttigheter som nationalparker och naturreservat bör ägas av staten, exempelvis via Naturvårdsverket, är en helt annan sak som är helt i sin ordning.

7. Slutsatser

Generella fastigheter är privata varor. Internhyror för sådana fastigheter bör sättas lika med marknadshyror. Vissa ändamålsfastigheter har karaktär av kollektiva varor och samtliga av dem används för aktiviteter som är kollektiva nyttigheter. De bör därför inte behandlas på samma sätt som generella fastigheter. Sådana avkastningskrav som staten har även för sina ändamålsfastigheter är inte lämpade för ändamålsfastigheter, vars egenskaper mer påminner om dem som gäller för infrastrukturkapacitet. De medför en meningslös rundgång med statens pengar utan positiv inverkan på myndigheternas ekonomiska beteende, vilket är internhyrornas *raison d'être*. Däremot bör avgifter utgå för rörliga kostnader för sådana lokaler. Rambudget respektive studentpeng bör räknas ner för den del som är tänkt att finansiera kapitalutgifter för redan existerande ändamålsfastigheter. Om myndigheterna får beslutanderätt om nya investeringar bör de också efter signerade

kontrakt som träffas före en investering betala kostnader för investeringar, ombyggnader, tillbyggnader samt periodiskt underhåll.

För ägandet av fastigheter i statlig användning för vi fram två alternativ till den nuvarande ordningen. I det första alternativet överför statsmakterna ägandet till brukarna, verk och myndigheter. Dessa övertar sålunda makten och ansvaret från de nuvarande statliga förvaltande fastighetsbolagen för drift och underhåll, investeringar, renoveringar, inköp respektive försäljning och uthyrning av fastigheter liksom för bestämning av internhyror för sina lokaler vid av statsmakterna given rambudget. För generella fastigheter bör även i detta alternativ internhyror sättas lika med marknadshyror. Med en sådan decentralisering ska de som beslutar om fastigheter också betala utgifterna för dessa.

I Hart m fl (1997) diskuteras vilka uppgifter som bör ligga på staten respektive tas om hand på den privata marknaden. De kommer till följande slutsats: "the case for privatization is stronger when quality-reducing cost reductions can be controlled through contract or competition" (s 1159). Vi menar att de statligt ägda generella fastigheterna utgör ett sådant lämpligt "case". Enligt välfärdsteorin bör staten ägna sig åt kollektiva nyttigheter, inte åt att äga och förvalta privata varor och tjänster. Dessa senare sköts normalt bäst på privata marknader under konkurrens. Brukarna, de statliga verken och myndigheterna, hyr då in sig hos privata fastighetsägare till riktiga marknadshyror vid given rambudget. I detta alternativ behöver inte någon statlig fastighetsförvaltare konstruera några internhyror för generella avkastningsfastigheter. Vi rekommenderar detta alternativ som "the first best solution".

Eftersom kommunerna tillämpar liknande principer för hyressättning för sina fastighetsbestånd som staten gäller våra slutsatser även för dem.

Andersson, R (1999), *Attractive Cities. An Economic Analysis*, Byggforskningsrådet, Stockholm.

Andersson, R och B Söderberg (2003), "Behövs internhyror i statens fastighetsförvaltning?", *Ekonomisk Debatt*, årg 31, nr 6, s 13-21.

Andersson, R och B Söderberg (2004), "Hyressättning i ändamålsfastigheter. Slutreplik", *Ekonomisk Debatt*, årg 32, nr 5, s 51-53.

Bohman, M och R Andersson (1987), "Pricing Cogenerated Electricity and Heat in Local Communities", *Journal of Public Economics*, vol 33, s 333-356.

Hart, O, A Shleifer och R Vishny (1997), "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, vol 112, s 1127-1161.

Lind, H (2004), "Hyressättning i ändamålsfastigheter. Replik", *Ekonomisk Debatt*, årg 32, nr 5, s 48-50.

Lindgren, R (1998), "Hur bör fastigheter ägas?", *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 5, s 351-358.

Psilander, K (1989), "Internhyror i stora verkstadsföretag", Meddelande från institutionen för fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.

SOU 1996:187, *Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning*, Fritzes, Stockholm.

SOU 1997:96, *Lokalförsörjning och fastighetshägnande. En utvärdering av statens fastighetsorganisation, Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning*, Fritzes, Stockholm.

Torekull, B (1998), *Historien om IKEA*, Wahlström & Widstrand, Stockholm.

REFERENSER