

# Behövs internhyror i statens fastighetsförvaltning?\*

*I början på nittiotalet genomfördes en omfattande omorganisation av det statliga fastighetsinnehavet. Den dåvarande Byggnadsstyrelsen delades upp i flera fastighetsförvaltande bolag och verk samtidigt som internhyressystem infördes för att öka kostnadsmedvetandet och minska risken för överkonsumtion. Omorganisationen har dock inte skett gnisselfritt. Brukarna har kritiserat de internhyressystem som tillämpas. I denna artikel analyseras hur internhyror bör sättas för de statliga fastigheter som det kan finnas anledning att hyressätta, nämligen generella fastigheter. Det nuvarande systemet med internhyror även för ändamålsfastigheter avfärdas som ganska meningslöst.*

År 1993 delades Byggnadsstyrelsen upp i flera fastighetsförvaltande bolag och verk. Dessa skulle hyra ut lokaler till myndigheter och verk med tillämpning av internhyror. Detta låg i linje med den modell för beställare-utförare och sälj-köpsystem inom den offentliga sektorn som blivit på modet. Emellertid har införandet av internhyror inte gått helt smärtfritt. Ett uppmärksammat exempel var när Naturhistoriska Riksmuseet för några år sedan vägrade att leverera in de enligt ledningens uppfattning alltför höga hyror som det nya Fastighetsverket åsatt dess lokaler. Museiledningens motivering var att när väl hyrorna betalats återstod mindre resurser för den egentliga verksamheten än vad som

bedömdes vara rimligt. Ytterligare exempel på protester från dem som "drabbats" av de statliga internhyrorna redovisas av Svanberg (2001). Kritik mot den nya ordningen framförs också av Riksdagens revisorer (2001). Kritiken har bland annat gällt att regeringen inte givit tydliga direktiv beträffande vilken hyressättningsmodell som ska tillämpas för olika typer av fastigheter.

Vad finns det för skäl att fastigheterna förvaltas av särskilda statliga bolag? Vilka hyror, om ens några, bör tas ut för dessa lokaler, och efter vilka principer? Efter ett decenniums erfarenheter från omorganisationen av det statliga fastighetsinnehavet kan det finnas anledning att diskutera sådana frågor vilket också är syftet med denna artikel.

*ROLAND ANDERSSON är professor emeritus i fastighetsekonomi vid KTH, Stockholm. Hans främsta forskningsområden är stadsbyggnadsekonomi, bostadsökonomi, infrastrukturens ekonomi samt regional tillväxt. rolanda@infra.kth.se*  
*BO SÖDERBERG är docent vid samma institution vid KTH. Hans forskning har främst behandlat marknaderna för bostäder, lokaler och avkastningsfastigheter samt fastighetsvärdering. boe@kth.se*

## 1. Den nuvarande statliga fastighetsförvaltningen

Byggnadsstyrelsens fastighetsinnehav övertog av Fastighetsverket, Fortifikationsverket och statsägda Vasakronan AB, Akademiska Hus AB samt Specialfastigheter AB. En

\* Vi tackar Mats Bohman, Margareta Johannesson och Mats Wilhelmsson för värdefulla synpunkter på tidigare versioner av denna uppsats.

sortering av fastigheterna gjordes i två grova kategorier: generella fastigheter och ändamålsfastigheter. I Regeringens proposition (1991/92:44) definieras ändamålsfastigheter som sådana som saknar, eller har mycket liten, alternativ användning och/eller har skraddarsyttts för sitt ändamål. I en utvärdering av statens fastighetsorganisation, SOU (1996:187), anges vidare att det finnas två typer av ändamålsfastigheter, dels de som saknar alternativ användning på grund av byggnadens tekniska utformning, dels de som gör det på grund av fastighetens läge. Med generella fastigheter avses sådana som kan ges en alternativ användning.

Fortifikationsverket förvaltar militära fastigheter, Specialfastigheter AB förvaltar fastigheter för kriminalvården och polisväsendet medan Akademiska Hus AB förvaltar universitet och högskolor. Övriga specialfastigheter, såsom bl a utrikes fastigheter, kulturfastigheter och de kungliga slotten, förvaltas av Fastighetsverket. Vasakronan AB förvaltar de generella statliga fastigheterna och arbetar som ett vanligt fastighetsbolag i konkurrens med privata företag om sina kunder.

Statsmakternas angivna syfte med omorganisationen var att införa incitament för ett ökat kostnadsmedvetande och en bättre användning av lokaler i kombination med andra resursinsatser. Därför infördes samtidigt ett avkastningskrav för de statliga fastigheterna. Avkastningskravet skall uppfyllas via ett internhyressystem där hyrorna enligt direktiven skall vara antingen marknadsliknande eller kostnadsbaserade. Med marknadsliknande hyror menas att hyran ska anpassas till de hyresnivåer som gäller på den vanliga konkurrensutsatta lokalhyresmarknaden. Med kostnadsbaserad hyra menas en hyra som motsvarar kostnaden för drift och underhåll samt en beräknad kapitaltjänstkostnad, dvs ränta och avskrivningar på nedlagda investeringar. Riksdagens revisorer (2001) finner att de förvaltande bolagen har valt sinsemellan olika hyressättningsmodeller. Inom respektive förvaltning är dock mo-

dellen huvudsakligen enhetlig – oberoende av vilken fastighetstyp som omfattas.

Hyresgästerna, dvs verk och myndigheter, betalar internhyror till sina respektive fastighetsförvaltande verk eller bolag från den budget som regering och riksdag fastställer för var och en av dem. För högskolorna t ex utgår studentpeng, som beror av studieprestationerna, samt ett ramanslag för forskning m m. Därutöver erhåller högskolorna normalt anslag från forskningsråd och andra externa finansierare. Alla anslag skall bidra till att också täcka kostnader för lokaler. Akademiska Hus AB tar ut en marknadsanpassad hyra för de lokaler som disponeras av universiteten och högskolorna. Högskoleledningarna fördelar i sin tur ut hyreskostnaden på de olika institutionerna som får täcka utgiften genom sin andel av studentpeng och övriga anslag. Internhyror i kombination med studentpengens storlek kommer således att inverka på vilket lokalinnehav som en institutionschef väljer använda. Studentpengen är lika för universiteten och högskolorna över landet men skiljer sig från ämne till ämne.

Riksdagens revisorer (2001) har i sin granskning av hyressättningen och förvaltningen av de statliga ändamålsfastigheterna framfört bl a följande förslag till regeringen:

Eftersom förvaltarna inte fått tydliga direktiv beträffande vilken hyressättningsprincip som skall gälla, har dessa på egen hand beslutat om huruvida marknads- eller kostnadsbaserad hyra skall tillämpas utan hänsyn till vare sig fastigheternas karaktär eller hyresgästernas situation. Revisorerna föreslår att självkostnad skall bilda utgångspunkt för hyressättningen när det är fråga om ändamålsfastigheter, samt att hyresmodellens konkreta utformning skall bli föremål för förhandlingar mellan parterna.

Förvaltarna bör redovisa kostnader för drift, underhåll och kapital öppet för hyresgästerna, oavsett om marknads- eller kostnadsbaserad hyra tillämpas, med syftet att öka kostnadsmedvetandet.

De myndigheter som enbart hyr lokaler i ändamålsfastigheter får i sitt anslag kompen-

sation för utvecklingen av konsumentprisindex och inte utvecklingen för marknadshyror, även om hyrorna för dessa lokaler på korta kontrakt i många fall är marknadslänkande. Brister i detta kompensationsssystem bör rättas till.

När rambudgeten för myndigheternas lokalbehov och lokalkostnader fastställdes, prövades inte deras lokalbehov. En konsekvens av detta är att de myndigheter som hade höga lokalkostnader pga lokalernas dimensionering, kvalitet och läge har kommit att gynnas i den fortsatta anslagstilldelningen samtidigt som myndigheter som hade små lokalkostnader kommit att missgynnas. Revisorerna föreslår att en prövning av de olika myndigheternas lokalbehov genomförs och får ligga till grund för bestämning av rambudgetens storlek.

Riksdagsrevisorerna har dock godtagit den omorganisation av de statliga fastigheterna samt det val av ägandeform som ägt rum. Den statliga utredning som utvärderat omorganisationen finner också att reformen på det hela taget varit lyckad även om den inte haft särskilt stora effekter på myndigheternas användning av fastigheter (SOU 1997:96).

## 2. Några kommentarer om begreppsapparaten

En bärande tanke bakom en del av kritiken av det nya hyressättningsystemet är att hyrorna är *för höga*, pga att de är marknadsanpassade i stället för kostnadsbaserade och/eller att hyrorna är marknadsanpassade trots att det "inte kan finnas en marknadshyra" för skraddarsydda lokaler. Det finns poänger i båda resonemangen men de går förlorade i allmän begreppsförvirring.

För det första vill vi klargöra att *alla* lokaler har en marknadshyra. Med marknadshyra menas nämligen vad hyran (mest sannolikt) skulle bli *om* lokalen bjöds ut på marknaden. En konsekvens är naturligtvis att marknadshyran kan vara både hög och låg, både högre och lägre än en kostnadsbaserad

hyra, både högre och lägre än vad som ger lönsamhet i uthyrningsverksamheten – och för många lokaler är den inte högre än noll. Men missuppfattningen om innebörden av marknadshyra är troligen utbredd även hos förvaltarna och i många fall har begreppet sannolikt enbart använts för att rättfärdiga orimligt höga hyror.

Vid bestämning av en kapitaltjänstkostnad som grund för kostnadsbaserade hyror kan man välja mellan olika avskrivningsprofil, avskrivningstid, räntekrav och kapitalbas. I princip skulle man dessutom kunna ompröva dessa inputs i kostnadskalkylen fortlöpande och ett specialfall blir lika med marknadshyra, nämligen när alla inputvariabler fortlöpande sätts till marknadsmässiga värden. Allt detta gör att den årliga kapitalkostnaden inte är ett väldefinierat begrepp varför även kostnadsbaserad hyra har karaktär av ett "gummibegrepp".

Distinktionen mellan generella fastigheter och ändamålsfastigheter är enligt vår mening av avgörande betydelse för om internhyror bör tillämpas eller inte. Internhyror för generella lokaler ger beslutsfattare incitament att välja en lämplig kombination av olika produktionsfaktorer för en given rambudget (eller studentpengen i den akademiska världen). Vid bestämningen av internhyror för generella fastigheter bör man tillämpa marknadshyra som är ett mått på kostnaden i alternativ användning. Men marknadshyran för en generell fastighet kan som sagt både över- och understiga en kostnadsbaserad hyra eftersom vad en fastighet en gång kostade att uppföra inte nödvändigtvis har något samband med dess aktuella värde.

Begreppet ändamålsfastigheter har dock kommit att bli vilseledande (och därmed indirekt även begreppet generella fastigheter). Till ändamålsfastigheter borde man räkna (1) lokaler som *saknar* alternativ användning och (2) lokaler som *inte tillåts ha* en alternativ användning och bjudas ut på den öppna hyresmarknaden.

Det finns lokaler som i och för sig kan uppfattas som generella i den meningen att

det faktiskt går att få en alternativ användning för dem men som till sin funktion är att uppfatta som ändamålsfastigheter. Exempel på sådana är kaserner, högkvarter för regeringen, ambassader, försvarets och polisens ledningsfunktioner, fängelser, etc. En kasern kan mycket väl läggas ner och då ges en alternativ användning som bostäder eller kontor. Men så länge som det saknas ett sådant nedläggningsbeslut är den enda användningen för sådana lokaler just som kasern. Det går inte att låta vem som helst hyra in sig i en kasern, i rikets ambassader eller i fastigheter för försvarets ledningsfunktioner. Det finns sålunda en klar gräns mellan den externa marknaden, ofta tydliggjord genom någon form av stängsel, och den interna användningen. Det betyder att en kasern rent fysiskt kan uppfattas som generella lokaler men som genom statsmakternas beslut gjorts till ändamålslokaler. Däremot är det i och för sig inget som hindrar att man har en intern andrahandsmarknad med internhyror för exempelvis kasernlokaler inom ett regemente, nämligen om det skulle föreligga en brist på sådana lokaler, se Andersson (1992).

På samma sätt består ett universitetscampus av ändamålsfastigheter om staten fattat ett beslut om att universitetet ska vara förlagt till området, trots att fastigheterna utan ett sådant beslut skulle vara jämförbara med vilka kontor som helst och därför kunna föras till kategorin generella lokaler. Vad rektorn tycker om värdet av ett sammanhållet campus är inte avgörande för val av hyressättningsprincip. Det viktiga är om statsmakterna ger rektor tvingande direktiv att upprätthålla en samlad campus. Eftersom statsmaken nu inte gör det – högskolorna kan fritt välja var de vill förlägga verksamheten – så bör akademiska fastigheter anses vara generella. Av säkerhetsskäl finns det heller ingen anledning att hindra andra verksamheter än de universitetsanknutna att hyra generella lokaler inom ett universitetsområde, vilket också sker. Däremot finns det lokaler inom ett campus, t ex speciallaboratorier, som saknar alternativ användning och som

därför mera definitivt bör räknas som ändamålslokaler.

En hyresgäst kan vara förbjuden att flytta, t ex kan en rektor förbjuda en prefekt att flytta ut sin verksamhet från ett campus. En viss byggnad kan vidare ha ett symbolvärde som är så intimt förknippat med den verksamhet som bedrivs i den att det *de facto* bör uppfattas som ett outtalat förbud mot att skilja verksamheten från lokalen. Exempelvis skulle Operan eller Dramaten rent tekniskt kunna inhyas i Älvsjömessans lokaler eller någon idrottshall men frågan är om man då inte skulle tappa något slags kulturvärde. Samma synsätt kan möjligen tillämpas på svenska ambassader utomlands. För kulturbyggnader som Dramaten och Operan skulle det också vara lätt att med små modifieringar skapa alternativ användning, exempelvis som saluhall med kött- och grönsaksdiskar, eller casino.<sup>1</sup> Men det förefaller som om statsmakterna inte har några sådana intentioner. Det betyder att även dessa lokaler till sitt gagn är att uppfatta som ändamålslokaler, till dess att statsmakterna tar ett nedläggnings- eller omflyttningsbeslut. Vid ett sådant beslut kommer naturligtvis värdet av sådana lokaler i dess centrala läge att spela en stor roll. Men detta är då inte fråga om något prissättningsbeslut utan ett investeringsbeslut.

För ändamålsfastigheter som pga frånvaron av alternativa användningar har en väldigt låg marknadshyra finns det inte någon alternativkostnad. Det betyder att det inte heller finns någon anledning att ha några internhyror för sådana lokaler annat än sådana som endast täcker drift och underhållskostnader, alltså inte ens avskrivningar på nedlagda investeringar. Den välkända principen som bör tillämpas är att "sunk costs" är irrelevanta i alla samhällsekonomiska lönsamhets- och prissättningskalkyler. Internhyror för sådana lokaler kommer i värsta fall endast att leda till kapitalförstöring, nämligen om sådana

<sup>1</sup> I England har kyrkor på sina håll i takt med minskat antal kyrkobesökare, omvandlats till exempelvis teatrar, restauranger och vitvarumarknader.

lokaler kommer att användas i en mindre utsträckning *med* internhyror än *utan*. I bästa fall blir det endast en meningslös rundgång med pengar.

För ändamålsfastigheter är det följaktligen omotiverat med ett avkastningskrav. Naturligtvis bör man ha ett kalkylräntekrav *inför investeringsbeslut* för sådana fastigheter som statsmakterna har att ta ställning till, men inget annat. Då behövs det inga förhandlingar om dessa utgifter, endast beslutsunderlag om vilka investeringar som skall genomföras och hur de skall finansieras.

Eftersom en betydande del av de statliga hyresgästerna *de facto* är hänvisade till sina nuvarande respektive hyresvärdar har de statliga fastighetsföretagen fått en position som kan påminna om en monopolställning. Detta innebär bland annat att deras marknadsrisker till stor del är eliminerade – deras kostnader kan alltid övervältras på staten och ytterst skattebetalarna. Därför är det i princip obefogat att vid eventuell tillämpning av avkastningskrav på fastighetsinvesteringar använda ett riskpåslag som är härlett från den vanliga konkurrensutsatta delen av marknaden för avkastningsfastigheter.

### 3. Dimensioneringsbeslut och internhyror

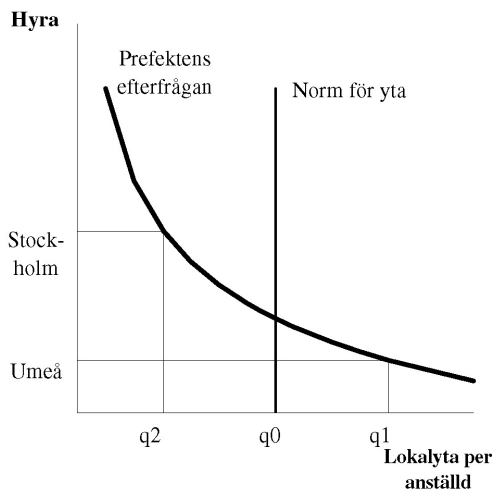
En utgångspunkt för dimensioneringsbesluten när det gäller generella lokaler är att statsmakterna har en preliminär föreställning om hur många kvadratmeter lokalyta som varje anställd respektive student bör få disponera. I enlighet med denna uppfattning tilldelas respektive myndighet en viss mängd lokalyta. Om statsmakterna centralt för sina dimensioneringsbeslut har tillgång till perfekt information om vilka lokalytor som myndigheterna bör ha, behövs det givetvis inga internhyror utan dessa skulle som tidigare kunna kvoterats ut. Men det har de normalt inte. De kan därför vilja att exempelvis en prefekt vid ett universitet skall ges ett visst utrymme för marginella avvägningar av hur mycket av den tilldelade ytan

som denne behöver använda, något mindre än den tilldelade lokalytan eller något mer. Prefekter får genom internhyror information om kostnaden för lokalytor som de kan ställa mot sina uppfattningar om nyttan av dem och göra marginella avvägningar beträffande alternativa användningar av den rambudget som de förfogar över. De får genom internhyror dessutom incitament att fatta beslut i enlighet med en sådan information.

Poängen med en genom internhyror decentraliserad marginell avvägning illustreras i figur 1, där  $q_0$  representerar statsmakternas angivna lokalytenorm för anställda/studenten. För en högskola som är centralt belägen och som därför, vid en hyressättning efter marknadsanpassade hyror, kommer att få en hög internhyra, kommer prefektens val av lokalyta att bli  $q_2$  som är mindre än statsmakternas tilldelningsnorm  $q_0$ . På ett motsvarande sätt kan den vid en mera perifert belägen högskola pga den lägre internhyran där bli större än  $q_0$ , nämligen  $q_1$ .

Marknadshyrors storlek betingas av fastigheternas läge i en ort. I centrala lägen är hyran normalt högre än i perifera lägen för lokaler av i övrigt samma storlek och kvalitet. Vilka skillnader i effekter upp-

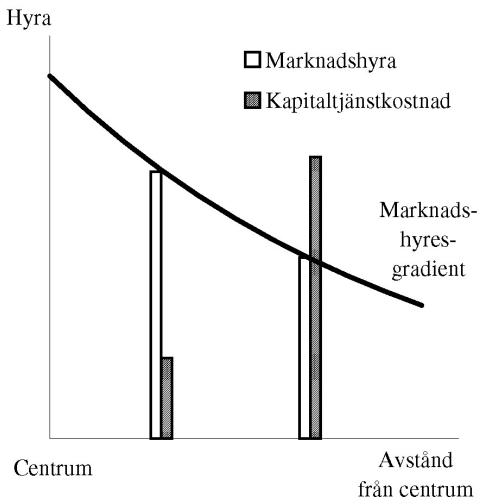
**Figur 1** Skillnad i lokalanvändningen vid internhyror



kommer, om man tillämpar en princip om marknadshyra eller kostnadsbaserad hyra? För att illustrera detta jämför vi högskolor i olika lägen i en ort. Vi antar att gamla universitetsbyggnader i centralt läge har låga kapitalkostnader betingat av att amorteringarna på historiska investeringsutgifter är låga pga inflation. Den aktuella marknadshyran för lokaler i centralt läge är däremot hög. Nybyggda universitetslokaler i utkanten av en kommun antas vara dyra. Marknadshyran där är emellertid låg på grund av det perifera läget. Hyresstrukturen kan bli helt olika beroende på vilken hyressättningsprincip som väljs: Marknadshyror bestäms av läget, dvs i normalfallet sjunker hyran med avståndet från en Orts centrum. Vid kostnadsbaserade hyror kan hyresstrukturen bli den rakt motsatta, beroende bland annat på när byggnaden uppfördes, se figur 2.

Val av hyressättning efter kapitaltjänstkostnad i stället för marknadshyror kan leda till att användarna väljer alltför stora lokaler i centrala lägen och alltför små i perifera lägen, se Andersson och Olsson (1990). Marknadshyror ger också en konkurrensneutralitet mellan externt och internt hyrda lokaler, vilket är angeläget att åstadkomma då båda varianterna förekommer, se Lind (2002).

**Figur 2** Marknadshyror respektive kostnadsbaserade hyror



#### 4. Internhyror för ändamålsfastigheter?

Ändamålsfastigheter kan ses som exempel på anläggningar eller fysisk infrastruktur, eftersom de har egenskaper som liknar annan infrastruktur såsom broar, vägar, järnvägar, hamnar, flygfält, elnät, fjärrvärmenät, vatten- och avloppsnät. Enligt teorin för prissättning av tjänster från infrastruktur skall vid överkapacitet priset sättas lika med den kortsiktiga marginalkostnaden, se Andersson, Bohman och Taylor (1992). Vid kapacitetsbrist bör knapphetsprissättning tillämpas, precis som fallet är för generella lokaler.

I likhet med redan existerande infrastruktur har ändamålsfastigheter normalt praktiskt taget ingen alternativ användning. Det finns sällunda inte någon alternativkostnad för existerande ändamålsfastigheter utöver värdet av de resurser som svarar mot de rörliga kostnaderna samt givetvis värdet av marken i alternativ användning. En investering i en ändamålsfastighet som inte ständigt används kan dock, likaväl som i annan infrastruktur, vara samhällsekonomiskt lönsam. Det finns många broar, vägar och järnvägar där det inte råder trängsel som likväl är berättigade investeringar. Men när investerade resurser redan förbrukats och inte kan återvinnas, är uttrycket kapitalkostnad *ex post* missvisande; kapitalutgift är ett mera adekvat uttryck. Den enda resursåtgång som fortfarande kan påverkas är de rörliga kostnaderna. Däremot kan mera generella fastigheter för ambassader, polis och militär m fl som nämnts tidigare delvis ges alternativa användningar.

Hur skall då bolag och verk behandla de fasta utgifterna för redan tagna investeringar? Betalning för fasta utgifter ger inte incitament till en bättre användning av existerande ändamålsfastigheter. Därför kan staten, istället för att som nu ta ut internhyror via sina fastighetsförvaltande verk, lika gärna räkna ner rambudgeten med ett belopp motsvarande den årliga internhyran för sådana lokaler. Internhyror för fasta utgifter är bara en rundgång med pengar. När det gäller



ändamålsfastigheter har vi därför svårt att se poängen med att sätta internhyror för dem.

När det gäller nya byggnader, ombyggnader, tillbyggnader samt periodiska reparationer och underhåll behövs det ett ekonomiskt incitament som gör att de som önskar sådana också får ta ett ekonomiskt ansvar för kostnaderna. Detta kan ske genom att berörda myndigheter antingen får betala av en önskad investering direkt ur sin rambudget eller för lärosäten från intäkter via studentpengen, s k direktavskrivning, eller, alternativt, betala amorteringar motsvarande utgifterna för investeringskostnaderna med en periodisering över en överenskommen tidshorisont. Fastighetsverket tar nu ut en hyra även efter det att den totala investeringskostnaden är betald. Det finns ingen anledning till detta. När väl utgiften för en viss investering har betalats av, finns det ingen anledning till ytterligare betalningar.

I samband med ett investeringsbeslut för en ändamålsfastighet, och innan investeringen genomförts, behövs det endast kontrakt om amorteringar och ränta, dvs lån som skall täcka investeringskostnaden – bortsett från en hyra lika med den kortsiktiga marginalkostnaden precis som för annan infrastruktur. När väl lånet är betalt, behövs inte några ytterligare inbetalningar, precis som för vilket lån som helst. Naturligtvis kan ett låns löptid bestämmas så att den överensstämmer med investeringens förväntade ekonomiska livslängd. En hyra som täcker de rörliga kostnaderna som för värme, el, vatten, löpande underhåll och markskötsel, städning m m, bör utgå eftersom bristande intresse eller förmåga att betala ens den rörliga avgiften för en ändamålsfastighet innebär att den bör läggas i malpåse eller rivas. Något som också bör gälla för generella fastigheter.

## 5. Hur bör rambudgetens respektive studentpengens storlek bestämmas?

Hur kan då en rambudget eller studentpeng bestämmas när man tillämpar marknads-

anpassade internhyror för generella fastigheter? En enkel utgångspunkt är att den initialt bestäms som det kvoterade antalet kvadratmeter per anställd multiplicerat med en genomsnittlig hyra per kvadratmeter och antal anställda. Om t ex högskolor får samma studentpeng oberoende av läge, kommer centralt belägna högskolor med högre hyror att få mindre över för personal, datorer och undervisningsmaterial än motsvarande högskolor belägna i en orts ytterområden eller i mindre orter med låga marknadshyror.

Till detta problem finns två lösningar. För det första kan statsmakterna välja att inte ge samma studentpeng till de olika högskolorna utan dimensionera den efter de rådande nivåerna för marknadshyror. Praktiskt kan studentpengen bestämmas så att en högskola får samma studentpeng per student för sina andra ändamål, dvs för personal etc, exklusive internhyran. Till detta läggs en summa för lokaler beräknad utifrån statsmakternas norm för lokalyta per anställd/elev multipliceras med den aktuella internhyran. Härigenom ges högskolorna ekonomiska incitament att åstadkomma en resursfördelning som ger så bra utbildning som möjligt givet internhyran och studentpengen. I högskolor med hög internhyra, i centrala lägen, kan lokalinnehavet minska marginellt och besparingarna kan satsas på andra resursinsatser medan man i perifera lägen med låga internhyror kanske kan vilja ha en högre ytstandard än den som försöksvis anbefallts av statsmakterna, se Andersson och Olsson (1990). För det andra kan man bestämma sig för att inte ha en differentierad studentpeng. Var högskolan vill ligga får bli dess eget problem. Avvägning mellan just läge och t ex datorer blir då ett strategiskt beslut som är upp till varje rektor att ta.

I det fall besparingar kan göras genom ett minskat lokalinnehav krävs det att det finns klara spelregler för hur dessa skall fördelas mellan statsmakt, universitetsledning och institutionsledning. Om besparingen vid bestämningen av nästa års studentpeng helt sonika dras in, riskerar man att hyresgästens

incitament att ändra på användningen av lokalinnehavet försvinner. Man kan istället tänka sig olika fördelningar av studentpengen som tar vara på incitamenten att spara. Exempelvis kan staten räkna ner studentpengen för andra ändamål med en summa beräknad som en procentsats på förväntad besparing från att avstå från att använda en viss lokalyta. Det är angeläget att understryka att det inte bara bör finnas klara riktlinjer i förväg om hur det är tänkt att denna fördelning skall gå till. Statsmakterna bör sedan hålla sig till dessa vid fördelningen av resultatet.

I riksdagsrevisorernas granskning påpekades brister i det så kallade kompensationsystemet. Om en myndighet innehar nybyggda, fräscha, effektiva lokaler medan en annan har gamla nedslitna och svårutnyttjade lokaler blir det svårt att undvika klagomål. Om sedan rambudgeten anpassats efter värdena på dessa olika lokaler, konserveras en sned fördelning mellan de olika myndigheterna och, vad värre är, mellan olika brukare, om det nu är studenter eller museibesökare. En utväg är att låta oberoende värderare, som alla parter i förväg uppger sig ha förtroende för, genomföra en gradering av de olika fastigheternas kvalitet. De brukare som tilldelats kvalitetsmässigt sämre lokaler får en på motsvarande sätt beräknad högre tilldelning som kompensation. Dessa medel kan sedan disponeras för användning på önskade produktionsfaktorer i enlighet med brukarnas egna val.

## 6. Sammanfattning och förslag

En viktig distinktion i den statliga lokal användningen är den mellan generella fastigheter och ändamålsfastigheter. Generella lokaler såsom kontorslokaler av olika slag kan få marknadshyror i alternativ användning medan ändamålsfastigheter inte kan få det eller i vart fall vanligen mycket låga sådana. Internhyror för generella lokaler ger beslutsfattare incitament att välja en lämplig kombination av olika produktionsfaktorer för en given budget. Vid bestämningen av internhy-

ror för generella fastigheter bör man använda marknadshyror som ett mått på kostnaden i alternativ användning. Marknadshyror ger också en konkurrensneutralitet mellan externt och internt hyrda lokaler, vilket är angeläget att åstadkomma. Marknadshyran för en generell fastighet kan såväl överstiga som understiga en s k kostnadsbaserad hyra. Hyressättning efter en kostnadsbaserad hyra kan leda till att användarna får incitament att välja alltför stora lokaler i centrala lägen och alltför små i perifera lägen.

För redan existerande ändamålsfastigheter finns det inte någon anledning att ha några internhyror utöver sådana som täcker drifts- och underhållskostnader; "bygones are bygones". Om internhyror för sådana lokaler sätts högre kommer det i värsta fall endast leda till kapitalförstörelse, nämligen om lokalerna då kommer att användas i en mindre utsträckning. Det finns också lokaler som i och för sig kan uppfattas som generella i den meningen att det faktiskt går att få en alternativ användning för dem, men där statens beslut innebär att dessa lokaler till sitt gagn är att uppfatta som ändamålslokaler, t ex Operan. Inte heller för sådana lokaler finns det anledning att ha några internhyror utöver drifts- och underhållskostnaderna. Internhyror för existerande ändamålslokaler framstår som en ogenomtänkt och meningslös rundgång med pengar som endast bidrar till att diskreditera ett meningsfullt system med marknadsmässiga internhyror för generella lokaler. Självfallet bör rambudget respektive studentpeng räknas ner för den del som är tänkt att finansiera redan existerande ändamålsfastigheter.

Användarna bör bestrida investeringskostnader för nya byggnader, ombyggnader och tillbyggnader för att ges ekonomiska incitament att faktiskt pröva om en investering i en ny ändamålslokal är värd pengarna. Detta behöver inte ske genom några internhyror utan kan även lösas genom att användarna tar upp lån som sedan amorteras av från intäkter via rambudget och eventuell studentpeng. När väl lånet amorterats av, behövs det självfallet inte några ytterligare inbetalningar.



## Referenser

Andersson, R (1992), *Kalkyler och internhyror för försvarets fastigheter. En principdiskussion*, Meddelande 5:35, Institutionen för fastighetsekonomi, KTH.

Andersson, R, M Bohman och L Taylor (1992), *Studies in the Economics of Electricity and District Heating*, Document, Swedish Council for Building Research.

Andersson, R och A Olsson (1990), "Rambudget och marknadshyror för skolor", *Skolor och samhällsekonomi*, Byggforskningsrådet.

Lind, H (2002), *Internpris i praktiken*, Svenska kommunförbundet.

Riksdagens revisorer (2001), *Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning*, rapport 2001/02:2.

Regeringens proposition (1991/92:44), *Om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m m.*

SOU (1996:187), *Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning.*

SOU (1997:96), *Lokalförsörjning och fastighetsägande. En utvärdering av statens fastighetsorganisation.* Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning.

Svanberg, L (2001), "Leka marknad. En rapport om kulturens hyror", Statens kulturråd, Stockholm.

BOKKLUBBEN

# SPEGLINGAR

DEBATT · EKONOMI · FILOSOFI · HISTORIA · SAMHÄLLE

Gå med i den  
nya Bokklubben Speglingar  
– skräddarsydd för dig som är  
intresserad av samhällsfrågor

e-post: [speglingar@dc-hallstavik.se](mailto:speglingar@dc-hallstavik.se)

Fax: 0175-266 10

Telefon: 0175-266 27