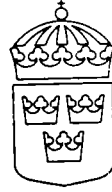


Regeringens proposition 1991/92:44



om riktlinjer för den statliga
fastighetsförvaltningen och ombildningen
av byggnadsstyrelsen, m.m.

Prop.
1991/92:44

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 31 oktober 1991.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Anne Wibble

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås nya riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen. Uppgiften att förvalta statens fastigheter skall enligt förslaget skiljas från myndigheternas ansvar för lokalförsörjningen. I propositionen föreslås vidare att delar av byggnadsstyrelsen ombildas till en efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet, som bl.a. skall lämna råd och stöd till regeringen och de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor.

Det föreslås också att huvuddelen av byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd skall överföras till bolag och fortsättningsvis förvaltas i aktiebolagsform. Med hänsyn till verksamhetens omfattning föreslås en fastighetskoncern med ett statligt helägt moderbolag och ett antal dotterbolag, uppdelade sakområdesvis i bärkraftiga enheter. För fastighetsdriften föreslås ett särskilt dotterbolag.

För den del av fastighetsbeståndet som av skilda skäl bedömts olämplig att föra över till aktiebolag föreslås att förvaltningen skall handhas av en nybildad statlig myndighet.

Fastighetsbeståndet har ett beräknat marknadsvärde av 38 miljarder kronor. Den föreslagna fastighetskoncernen blir därmed en av de största i landet. Det egna kapitalet för koncernen kommer att uppgå till 22 miljarder kronor och koncernen kommer att få en soliditet på ca 50 %. Nuvarande upplåning genom riksgäldskontoret är ca 15 miljarder kronor. Huvuddelen av dessa lån beräknas efter viss tid kunna ersättas med lån på kapitalmarknaden. Ombildningen av byggnadsstyrelsen skall enligt förslaget påbörjas den 1 juli 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 oktober 1991

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Wibble

Proposition om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av byggnadsstyrelsen, m.m.

1 Inledning

Riksdagen har godkänt regeringens förslag till riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen (prop. 1990/91:150, FiU30, rskr. 386). Riksdagens beslut innebär att myndigheternas ansvar och befogenheter i fråga om lokalförsörjningen successivt kommer att vidgas och att de ges möjligheter att besluta om sin egen lokalförsörjning. Myndigheterna kommer således att överta byggnadsstyrelsens nuvarande uppgift att svara för lokalförsörjningen.

Jag återkommer nu med förslag till riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen som helhet och redogör även kort för innebörden av de redan beslutade riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen. Därefter redovisar jag de organisatoriska och finansiella konsekvenserna för byggnadsstyrelsen och lämnar förslag till en ny associationsform för fastighetsförvaltningen.

2 Statlig fastighetsförvaltning

2.1 Inledning

Begreppet fastighetsförvaltning innefattar ekonomisk, juridisk och teknisk förvaltning.

Den *ekonomiska* förvaltningen inbegriper kapitalförvaltning, hantering av alla löpande inkomster och utgifter för lokalerna, budgetering, redovisning, fastighetsregisterhantering samt hyressättning.

Den *juridiska* förvaltningen omfattar bl.a. avtalsfrågor (hyresavtal, upplåtelseavtal m.m.), fastighetsbildningsfrågor och garantibevakning.

Den *tekniska* förvaltningen omfattar fastighetsdrift och fastighetsunderhåll. Driften omfattar tillhandahållande av t.ex. värme, vatten, el och

materiel samt olika arbetsinsatser av driftpersonal och entreprenörer. Fastighetsunderhåll består dels av löpande mindre reparationer och justeringar, dels av mer omfattande byggnadsåtgärder för att bibehålla byggnadernas tekniska funktion och ekonomiska värde.

När inte annat särskilt anges avser jag fortsättningsvis med begreppet fastighetsförvaltning såväl ekonomisk som juridisk och teknisk förvaltning.

2.2 Riktlinjer för statlig fastighetsförvaltning

Förändringarna inom den statliga fastighetsförvaltningen har - liksom beträffande lokalförsörjningen - två syften. Genom att skilja serviceuppgifterna från ägar- och förvaltaruppgifterna skall för det första myndigheternas helhetsansvar för verksamheten klargöras. Ett effektivare resursutnyttjande hos myndigheterna kan därmed nås. För det andra kommer staten som helhet att nå en effektivare fastighets- och förmögensförvaltning genom att uppgiften att företräda staten som ägare och förvaltare renodlas.

De statliga fastigheterna har ett mycket stort ekonomiskt värde. De representerar olika produktionskapacitet och därmed olika möjligheter till avkastning. Avkastningen på detta fastighetskapital bör mätas mot avkastning från alternativa kapitalplaceringar på ett bättre sätt än vad som hittills gjorts.

Fastighetsbeståndet är mycket blandat. En stor del består av s.k. placeringsfastigheter, dvs. vanliga kontorsfastigheter. En annan del består av s.k. ändamålsfastigheter, dvs. byggnader som saknar, eller har en mycket liten, alternativ användning och/eller har skräddarsyttts för sitt ändamål. Staten äger även stora markområden för produktivt jord- och skogsbruk, men också lågavkastande mark som naturreservat och liknande. Staten äger slutligen fastigheter som av historiska och/eller andra skäl har ansetts böra vara i statlig ägo.

Fastigheterna måste kunna vårdas så att värdet inte urholkas. För att detta skall vara möjligt måste fastighetsförvaltarens kostnader inkl. reinvesteringar, underhåll m.m. täckas av intäkter. Dessa intäkter motsvarar vanligtvis kostnaderna hos de lokalbrukande myndigheterna (hyresgästerna). De nya riktlinjerna för lokalförsörjningen bör rimligen medföra att de lokalbrukande myndigheterna fortsättningsvis, utifrån behov och ekonomiska ramar, kommer att välja de mest prisvärda lokalerna. För staten som ägare av fastighetskapital är det viktigt att intäkterna från fastighetsförvaltningen kan bära kostnaderna.

För lokalhyresmarknaden gäller i stort sett marknadsprissättning. Den skiljer sig därmed från bostadsmarknaden, som är reglerad.

För byggnadsstyrelsen gäller att hyressättningen på statliga lokaler så långt möjligt skall följa marknadspriset. Följsamheten mot marknaden, dvs. vilken investering som kan förräntas till marknadspris, har därmed varit vägledande för prövningen av vad staten skall investera och vad som kan förhyras.

Inom försvarsdepartementets område utgår man för närvarande enbart

från fastigheternas drift- och underhållskostnader som grund för hyressättning. Frågan om införande av kapitalkostnader i försvaret har utretts. Riksdagen ställde sig vid behandling av propositionen om verksamhet och anslag inom totalförsvaret (prop. 1990/91:102, FöU8, rskr. 285) bakom förslagen att dels införa kapitalkostnader, dels ge möjlighet till lånefinansiering och reinvestering av försäljningsinkomster. Utskottet anförde dock (FöU8, s. 44) att tidpunkten för ett införande kunde behöva övervägas ytterligare samt att kapitalkostnader och möjligheter till lånefinansiering borde införas i ett tempo som harmoniserar med behovet att bearbeta, konkretisera och öka förståelsen för förslagen.

I många fall saknas egentliga lokalhyresmarknader. Detta gäller för t.ex. ändamålsfastigheterna. Som exempel på sådana kan nämnas vissa av rättsväsendets lokaler, vissa byggnader för högskolan och inom kulturområdet samt delar av det militära försvarets bestånd. I dessa fall har balanserade kostnadshyror tillämpats. En jämförelse har därmed kunnat göras med vad en privat fastighetsägare skulle kunna kräva i intäkter från staten i förhållande till avtalstider osv.

En fastighetsägare kommer alltid att sträva efter att få avkastning på sitt kapital och detta måste betalas av hyresgästen på det ena eller andra sättet. Detta bör även gälla staten som fastighetsägare. Staten måste därför skaffa sig intäkter som minst motsvarar fastighetsförvaltningens kostnader. I annat fall skall staten avstå från att investera i en fastighet, alternativt avyttra redan befintlig fastighet. Detta innebär å andra sidan att staten såsom verksamhetsansvarig måste vara beredd att i vissa fall betala den lokalhyra som marknaden kräver även för ändamålsfastigheterna, annars kommer statsbudgeten att visa en oriktig kostnadsbild.

En mindre del av statens fastigheter ger små eller inga intäkter. Dit hör slotten och monumenten, som kan betraktas som rena underskottsfastigheter. Dessa fastigheter utgör en del av kulturarvet och en avyttring är därför inte aktuell. Det är emellertid viktigt att kostnaderna för drift och underhåll även av sådana objekt klart visas i statsbudgeten.

Vad jag här anfört om fastighetsförvaltning gäller också för statens innehav av mark. En stor del av skogs- och jordbruksmarken kan åsättas avkastningskrav på liknande grunder som vissa lokaler resp. ändamålsfastigheter. Större delen av marken är dock lågavkastande eller rena underskottsfastigheter, t.ex. de svenska fjällen och vissa kronoholmar. Även för dessa fastigheter är det emellertid viktigt att visa kostnaderna för skötsel m.m. på motsvarande sätt som för slotten och monumenten.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört anser jag att följande riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen bör läggas fast. Riktlinjerna bör tillämpas inom hela statsförvaltningen.

1. Den statliga fastighetsförvaltningen bör skiljas från brukandet av lokaler och mark.

2. En mer rättvisande bild bör ges av mark- och lokalkostnaderna i statsbudgeten, både vad avser fastighetsförvaltarnas resultat- och balansräkningar och de nyttjande myndigheternas eller uppdragsgivarens/-statens utgifter.

3. Fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett - så långt möjligt - marknadsmässigt avkastningskrav. För förvaltning av ändamålsfastigheter bör som ett minimum ställas sådana krav på avkastning som inkluderar täckning av kapitalkostnader, dvs. huvudsakligen anskaffningskostnad, samt på att det skapas utrymme för uppbyggnad av eget kapital motsvarande reinvesteringar m.m. så att förmögenhetens värde bevaras under fastighetens ekonomiska livslängd. Därmed uppnås högre effektivitet såväl hos myndigheterna som brukare, som hos staten som fastighetsförvaltare.

4. Fastighetsförvaltningen bör bedrivas i separata resultatenheter, som så långt möjligt formas efter olika fastigheters särart.

5. Statens ägarroll bör renodlas. Graden av kapitalbindning och avkastningen på kapitalet bör fortlöpande bli föremål för prövning. Marknadsmässiga redovisningsprinciper bör därför tillämpas.

6. Styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen bör klaras ut på ett bättre sätt än vad som är möjligt inom myndighetsformen. Förvaltningen bör därför företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform. Regeringen skall företräda staten som ägare i denna typ av bolag.

7. De fastigheter som av historiska och/eller andra skäl inte kan överföras till bolag bör - oavsett nuvarande förvaltare - läggas under samordnad förvaltning i myndighetsform.

2.3 Riktlinjer för statlig lokalförsörjning

Jag har i det föregående redovisat att uppgiften att förvalta statens fastigheter bör skiljas från uppgiften att svara för lokalförsörjningen. Jag har även redovisat att statens fastighetsförvaltning bör samordnas efter gemensamma riktlinjer i en ny organisation.

Jag vill nu kort redovisa vad de av riksdagen redan godkända riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen kommer att innebära för myndigheternas ansvar och befogenheter på det området.

Varje myndighet har ett helhetsansvar för sin verksamhet. Detta innefattar krav på att lokalförsörjningsfrågorna skall hanteras på ett för staten som helhet effektivt och ekonomiskt sätt. Myndigheterna kommer därför att åläggas att fortlöpande upprätta lokalförsörjningsplaner som kan tjäna som underlag för både budgetprocessen och den egna planeringen. Det kommer att slås fast att myndigheterna så långt möjligt skall eftersträva samordning med andra myndigheter, t.ex. ortsvis. Det kommer vidare att slås fast att myndigheterna bör utgå från en generell standard, utrymmesmässigt och tekniskt, vid prövningen av lösningar på olika lokalproblem.

Myndigheterna skall, som jag redan framhållit, inte förvalta fastigheter, dvs. företräda staten som ägare. Myndigheterna kommer således att vara hyresgäster hos olika hyresvärdar i såväl statliga som kommunala eller privata fastigheter. Myndigheterna bör ges möjlighet att träffa hyresavtal med upp till sex års löptid. För att myndigheterna skall kunna träffa affärsmässiga hyresavtal bör de kunna upphandla biträde från en särskild

stabs- och servicemyndighet, som jag anser bör inrättas. I de fall hyresavtal avser längre löptid än tre år bör beslut alltid fattas i samråd med stabs- och servicemyndigheten. Vid längre löptider än sex år bör alla hyresavtal av ekonomisk betydelse prövas av regeringen, så att den långsiktiga bindningen kan tydliggöras för statsmakterna. Jag återkommer till stabs- och servicemyndigheten i det följande.

Myndigheterna kommer vidare att ges möjligheter att svara för fastighetsdrift inom ramen för sin verksamhet. En förutsättning för detta är dock att ansvarsfördelningen godkänns av resp. fastighetsägare.

2.4 Riktlinjernas tillämpningsområde

Det jag nu har anfört bör i princip tillämpas inom hela statsförvaltningen. Nuvarande fastighetsförvaltande myndigheters uppgifter är eller kommer därför att bli föremål för översyn och förändringar. Detta gäller byggnadsstyrelsen, myndigheterna inom försvarsdepartementets område, domänverket, riksantikvarieämbetet, statens naturvårdsverk m.fl. myndigheter.

Däremot förutser jag för närvarande inga principiella förändringar i regeringens syn på hur affärsverken skall bedriva sin fastighetsförvaltning. En sådan omprövning kommer att ske inom ramen för en fortlöpande översyn av affärsverken.

Vad jag nu anfört innebär således en uppstramning av uppgiften att företråda staten som ägare. Riktlinjerna innebär att myndigheterna inte skall representera staten som ägare av fastigheter och inte heller förvalta fastigheter. Riktlinjerna innebär vidare att myndigheterna inte skall företråda staten som ägare av fastighetsaktiebolag eller motsvarande. Denna funktion skall istället samordnas av regeringen.

Riktlinjerna innebär slutligen att fastighetsförvaltningen inom ett antal departements områden kommer att samordnas och ges enhetliga krav på avkastning, redovisning m.m. Efter att ha samrått med berörda statsråd vill jag här lämna en översiktlig redovisning av beredningsläget inom resp. område.

2.5 Översyn av fastighetsförvaltningen inom försvarsdepartementets område

Inom det militära försvaret tillämpas ett särskilt planerings- och ekonomisystem (FPE) med en ansvars- och rollfördelning som anpassats till statsmakternas och försvarets behov. De allmänna riktlinjerna för fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen skall tillämpas även inom försvarsdepartementets område men måste preciseras och anpassas så att de överensstämmer med utvecklingen av ansvars- och rollfördelningen inom försvaret.

Detta innebär för *det första* att förvaltningen av mark, anläggningar och lokaler som upplåts till försvaret även fortsättningsvis skall vara skild från brukandet. Rollen som företrädare för ägaren/fastighetsförvaltaren måste utvecklas medan myndigheterna skall vara lokalbrukare med bibehållet ansvar för den tekniska fastighetsförvaltningen.

För det andra måste kostnaderna för fastighetsförvaltningen visas även inom försvarsdepartementets område. Ett system där kapitalkostnader beaktas och med möjligheter till länefinansiering av investeringar bör genomföras. Intäkterna och kostnaderna bör redovisas i resultat- och balansräkningar. På motsvarande sätt bör kostnaderna för myndigheternas försörjning med mark, anläggningar och lokaler redovisas.

För det tredje skall fastighetsförvaltningen enligt de allmänna riktlinjerna bedrivas i särskilda resultatenheter. En strävan skall därvid vara att söka en samordning med likartade funktioner inom övriga delar av statsförvaltningen. Detta gäller för fortifikationsförvaltningens fastighetsförvaltning och för försvarsmyndigheternas nuvarande egenregiverksamhet inom den tekniska fastighetsförvaltningen.

Redan nu kan slås fast att vissa fastigheter som inte är specifika för totalförsvaret skall läggas under samma förvaltning som liknande fastigheter inom byggnadsstyrelsens nuvarande ansvarsområde. Till dessa räknas kontorsfastigheter, vissa byggnadsminnen utan militär användning, monument samt viss mark. För den dominerande andelen fastigheter som i dag upplåts till myndigheterna inom försvarsdepartementets område måste dock associationsformerna övervägas ytterligare med hänsyn till övriga förändringar inom försvarets lednings- och myndighetsstruktur.

Dessa överväganden bör lämpligen ske inom ramen för den pågående översynen av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstruktur inom försvarsdepartementets område (Fö 1991:04). Utredaren skall redovisa förslag till en uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter inom verksamhetsområdet. I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag till en rationell och effektiv myndighetsstruktur för stödmyndigheterna, dit fortifikationsförvaltningen räknas. En av flera utgångspunkter för utredaren är att behov inom försvarsdepartementets område skall tillgodoses på motsvarande sätt som inom statsförvaltningen i övrigt. Enligt direktiven skall särlösningar och dubbleringar av kompetens undvikas. Roll- och ansvarsfördelning beträffande verksamhet, lokalförsörjning och fastighetsförvaltning kommer att beredas slutligt inom ramen för denna utredning.

Jag har i dessa frågor samrått med chefen för försvarsdepartementet.

2.6 Översyn av delar av fastighetsförvaltningen inom näringsdepartementets område

Riksdagen beslutade våren 1991 (prop. 1990/91:87; NU38, rskr. 318) bl.a. att domänverket skall ombildas till aktiebolag som ett led i en effektivisering av den statliga förmögenhetsförvaltningen. Ombildningen beräknades ske omkring årsskiftet 1991/92. I propositionen angavs att en ombildning omfattar många detaljfrågor och är i olika avseenden komplex till sin natur. Till de mer komplexa frågorna angavs de särintressen som är kopplade till det stora markinnehavet. Regeringen ansåg därför att den tekniska lösningen för dessa frågor behövde analyseras ytterligare innan bolagiseringen och avsåg återkomma till riksdagen i dessa frågor. Underlag för beslutet kommer att presenteras i en särskild proposition i

början av år 1992. Inriktningen är att den produktiva skogs- och jordbruksmarken skall överlätas till ett aktiebolag.

Användningen av en avsevärd del av marken är skyddad genom författningar, avtal eller sedvanerätt. Dessa intressen bör så långt möjligt skyddas vid överlåtelsen. I vissa fall uppnås detta bäst genom att den berörda marken stannar i statens ägo. Framför allt gäller detta markområden, anläggningar och byggnader där en effektiv förmögenhetsförvaltning inte kan vara det enda kriteriet vid förvaltningen, exempelvis i fråga om vissa kulturhistoriskt värdefulla objekt av särskilt värde och en del av totalförsvarets anläggningar. De fastigheter som kvarblir i statens ägo bör förvaltas av den särskilda fastighetsförvaltande myndighet som jag föreslår skall bildas. Denna myndighet kan upphandla skötsel och tillsyn från "domänbolaget" eller annan driftorganisation.

I en del fall kan det vara lämpligt att genom fastighetsbildning avskilja den del av fastigheten som berörs av särintressen. Resterande del kan därefter överlätas till "domänbolaget". I andra fall kan det finnas anledning att överlåta ett markområde till bolaget trots att det berörs av ett särintresse. En förutsättning för detta bör dock normalt vara att bolaget i överlåtelseavtalet gör sådana åtaganden att särintresset även i framtiden kan åtnjuta ett fullgott skydd. I vissa avseenden kan särintresset i stället skyddas genom ändringar i lagstiftningen.

Om det inför bolagiseringen inte går att säkert bedöma om en viss fastighet bör vara kvar i statens ägo eller om den bör överlätas till bolaget får fastigheten stanna i statens ägo i avvaktan på slutligt ställningstagande i frågan. Bolaget kan dock av praktiska skäl få i uppdrag att tills vidare svara för den tekniska förvaltningen. Under denna period bör byggnadsstyrelsen - fr.o.m. den 1 juli 1992 den nybildade fastighetsförvaltande myndigheten - företräda staten som ägare i ekonomiskt och juridiskt avseende. Detta gäller även fastigheter inom övriga departements områden.

Jag har i dessa frågor samrått med chefen för näringsdepartementet.

2.7 Översyn av fastighetsförvaltningen inom övriga departements områden

Ytterligare ett tjugotal myndigheter förvaltar fastigheter för statens räkning. Fastighetsbeståndet är av blandad karaktär. Störst bland fastighetsförvaltarna är statens naturvårdsverk, statens jordbruksverk, skogsstyrelsen (skogsvårdsstyrelserna). Några myndigheter förvaltar fastigheter av speciell karaktär, t.ex. riksantikvarieämbetet. Dessa myndigheters fastighetsförvaltning bör nu omprövas mot bakgrund av de nya riktlinjer som jag har redovisat. Jag har för avsikt att återkomma med förslag till översyn av dessa myndigheters fastighetsförvaltning.

En ny förordning med bestämmelser angående förvaltningen av statliga fastigheter är under utarbetande. Den skall bygga på befintliga myndigheters uppgifter och organisation, men kommer i allt väsentligt att tillämpas efter ombildningen av byggnadsstyrelsen och efter beslut om förändringar inom försvarsdepartementets m.fl. områden.

Regeringen har genom förordningen (1991:896) om ändring i förordningen (1971:727) om försäljning av staten tillhörig fast egendom, m.m. beslutat om utökade bemyndiganden i fråga om försäljning av fast egendom m.m. i enlighet med vad som tidigare har redovisats för riksdagen. I princip gäller tidigare begränsning, att myndigheter inte får sälja fast egendom om värdet överstiger 1 milj. kr. Den huvudsakliga förändringen gäller myndigheternas utökade bemyndiganden att sälja statlig egendom om intäkterna kan användas för andra investeringar. Genom detta har bemyndiganden utvidgats till att gälla försäljningar upp till 10 milj. kr. i det enskilda fallet.

En ny förordning som skall reglera myndigheternas ansvar och befogenhet i lokalförsörjningsfrågor är också under utarbetande. Förordningen skall i princip gälla alla statliga myndigheter inkl. affärsverken och myndigheterna inom försvarsdepartementets område. Det skall därvid läggas fast att det är myndigheterna själva som beslutar, beställer och betalar för sin lokalförsörjning.

Den nya handläggningsordningen kommer att genomföras successivt i takt med att de myndigheter, för vilka byggnadsstyrelsen är lokalhållare, får ramanslag. Lokalkostnaderna kommer därmed inte längre att prövas separat utan kommer att ses som en del av kostnaderna för myndighetens verksamhet. Myndighetens totala kostnad för lokaler, liksom de relativa förändringarna över budgetåren, kommer därmed att prövas på liknande sätt som övriga resursslag. För denna prövning kommer det att krävas ett särskilt underlag. Jag återkommer senare till denna fråga.

Eftersom alla förvaltningsmyndigheter ännu inte har ramanslag kommer till en början den nuvarande handläggningsordningen från år 1979 att gälla parallellt med den nya. Jag räknar dock med att förändringarna i huvudsak skall vara genomförda fr.o.m. budgetåret 1993/94.

Inom försvarsdepartementets område kommer den nya handläggningsordningen att kunna införas inom ramen för försvarets planerings- och ekonomisystem.

3 Ombildning av delar av byggnadsstyrelsen till en stabs- och servicemyndighet

3.1 Inledning

Förändringarna inom den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen, som skall gälla inom hela statsförvaltningen, syftar både till att uppnå ett effektivare resursutnyttjande hos förvaltningsmyndigheterna och

till att få en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning för statens del. Den ändrade ansvars- och befogenhetsfördelningen skapar nya behov av stabsfunktioner till regeringen. Vidare kommer myndigheterna sannolikt att efterfråga en ny typ av stöd och service. Även behovet av stabs- och servicefunktioner kommer således att föreligga inom hela statsförvaltningen.

Byggnadsstyrelsen är idag en central förvaltningsmyndighet, vars verksamhet är uppdelad på tre huvudområden; lokalförsörjning, fastighetsförvaltning och byggproduktion.

De nya riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning och statens fastighetsförvaltning innebär genomgripande förändringar bl.a. av byggnadsstyrelsens uppgifter. I följande avsnitt behandlas ombildningen av delar av byggnadsstyrelsen till en stabs- och servicemyndighet.

3.2 Behovet av en stabsfunktion

Jag vill inledningsvis stryka under att regeringen inom många områden decentraliserar ansvar och befogenheter. Regeringens detaljstyrning minskar och myndigheterna ges ett ökat finansiellt ansvar för sin verksamhet. Regeringen har dock ett övergripande ansvar som innebär att de regelverk, system m.m. inom vilka myndigheterna tillåts agera skall ges en för staten som helhet effektiv lösning. Samtidigt är det viktigt att slå fast att de föreslagna förändringarna ger ökat ansvar och större befogenheter på en marknad som till övervägande del är en *intern statlig marknad*.

Enligt de nya riktlinjerna för lokalförsörjningen kommer någon detaljerad prövning av myndigheternas lokalkostnader för den beslutade verksamheten inte att ske i framtiden.

Myndigheterna måste, inom ramen för den fortlöpande budgetprövningen, ges kompensation för prisutvecklingen i samhället, så även när det gäller lokalkostnaderna. Prisomräkning kommer i framtiden att ske för en generell kostnadsutveckling på lokaler och inte som hittills i förhållande till en hyresavisering i det enskilda fallet som varit baserad på statsmakternas eller byggnadsstyrelsens beslut. Det ankommer på regeringen att närmare precisera utformningen av lokalkostnadsindex, kopplingen till regionala eller ortsvisa variationer etc. Till stöd för detta behöver regeringen en stabsfunktion som kan svara för utformningen och uppdateringen av prisomräkningsfaktorer.

Regeringen har även behov av underlag för fördjupad prövning av myndigheternas verksamhet, som enligt den resultatorienterade budgetprocessen förutsätts ske vart tredje år. Vid denna prövning krävs ett riktninggivande underlag i form av lokalprogram i fråga om lokalbehov för olika verksamheter m.m. För denna typ av utvecklingsarbete saknas kompetens inom regeringskansliet, varför stöd kommer att behövas från en stabsfunktion.

För statlig verksamhet finns som nämnts ett större antal s.k. ändamålsfastigheter. Behov av sådana fastigheter kommer att finnas även i framtiden. För att stödja regeringen inför beslut om t.ex. anskaffning

och dimensionering av ändamålsfastigheter krävs tillgång till sådan yrkesmässig kompetens, som inte finns - eller behöver finnas - inom regeringskansliet. Det krävs också viss byggadministrativ kompetens, som kan biträda regeringen i värdering av olika lokalalternativ, fungera som projektledare i tidiga skeden, bedöma kostnader och fungera som kvalitetskontrollant för statens räkning.

Staten har ett antal löpande avtal med kommuner, landsting och enskilda som rör upplåtelser, nyttjanderätter m.m. För att klara bevakningen av dessa avtal och för att kunna möta anspråk på förhandlingskompetens m.m. krävs en organisation utanför regeringskansliet.

Byggnadsstyrelsens tidigare uppgift att för statens räkning svara för bevakning av effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen bör däremot inte längre vara en särskild uppgift med hänsyn till att statsmakterna fortsättningsvis skall pröva verksamhet och resurstilldelning samlat. Detta bör i stället ingå i förvaltningsrevisionens inom riksrevisionsverket uppgifter.

Även inom försvarsdepartementets verksamhetsområde krävs tillgång till stabsfunktioner.

Sammanfattningsvis anser jag därför att en stabsfunktion bör inrättas, som efter uppdrag förser regeringen med underlag för bedömning av myndigheternas resursanspråk såvitt avser lokalförsörjning, bistår regeringen med utredningar i lokalförsörjningsärenden samt svarar för viss byggadministrativ kompetens och för vissa förhandlingsuppgifter.

Det ankommer på regeringen att ange uppgiftsfördelning, inriktning och dimensionering av stabsfunktionen inom de ramar som beslutas av riksdagen.

3.3 Behovet av en servicefunktion

De nya riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen får stor betydelse för myndigheterna. De skall fortsättningsvis själva bära ansvaret för och fatta beslut i lokalförsörjningsfrågor. Beroende på resurser och kompetens kommer myndigheternas behov av stöd att variera. Regeringen bör övergångsvis garantera ett utbud av tjänster till myndigheter som behöver sådant stöd. Vidare kommer det under en övergångsperiod att finnas flera frågor av praktisk natur som inte kan klaras ut och överföras till resp. myndigheter, t.ex. löpande hyresavtal, beslut i lokalförsörjningsärenden innan myndigheterna fått ramanslag, m.m. Det finns därför behov av en servicefunktion för dessa uppgifter.

Till den service som bör erbjudas myndigheterna hör lokalförsörjningsplaneringen, dvs. delvis den uppgift byggnadsstyrelsen har i dag. Vidare kan myndigheter behöva stöd vid hyresförhandlingar samt hjälp att anskaffa och förmedla lokaler. Framför allt mindre myndigheter kommer sannolikt att efterfråga olika former av stöd för arbetsgivar- och verksamhetsuppgiften, samt för utformning av lokalförsörjningsplaner, lokalprogram, funktionsstudier, inredningsplaner m.m. Liksom regeringen kommer troligen vissa myndigheter att efterfråga underlag för genomförande av speciella lokalförsörjningsuppgifter, samt ha behov av

någon som fungerar som projektledare och kontrollant mot entreprenörer, presumtiva hyresvärdar och leverantörer.

Sammanfattningsvis anser jag därför att en efterfrågestyrd servicefunktion bör inrättas som kan tillhandahålla myndigheter tjänster inom lokalförsörjningsområdet och det byggadministrativa området.

Det ankommer på regeringen att besluta om inriktning och dimensionering av servicefunktionen i avvaktan på att ansvar och befogenheter kan överföras till samtliga myndigheter.

3.4 En ny stabs- och servicemyndighet

Regeringens behov av stabsfunktioner och myndigheternas behov av service i lokalförsörjningsfrågor bör ges en samlad organisatorisk lösning. Jag föreslår därför att en statlig myndighet får i uppdrag att svara för dessa uppgifter. Enligt vad jag har anfört bör servicefunktionen hållas avskild från förvaltningsuppgiften. Den nya stabs- och servicemyndigheten skall därför inte ha förvaltningsuppgifter.

Byggnadsstyrelsen har i flera frågor fungerat som en stabsmyndighet åt regeringen i lokalförsörjningsfrågor. Således har byggnadsstyrelsen svarat för bedömningarna av myndigheternas lokalbehov, beslutat om förhyrning av kontorslokaler åt statliga myndigheter utan regeringens prövning, beslutat om vissa mindre ombyggnader m.m. Vidare har byggnadsstyrelsen svarat för bevakningen av att myndigheternas, samt statens som helhet, lokalutnyttjande varit effektivt. I den senare uppgiften har legat att besluta om myndigheternas närmare lokalisering inom resp. stationeringsort. Byggnadsstyrelsen har därmed i praktiken svarat för allt det underlag i budgetprocessen som rör myndigheternas kostnader för lokaler. Byggnadsstyrelsen har också svarat för bevakningen av kostnadsutvecklingen för lokaler inom staten. Byggnadsstyrelsen har därutöver svarat för statens byggproduktion, dvs. investeringarna. I denna uppgift har legat att vara byggherre, projektadministratör, projektledare, byggadministratör och kontrollant för statens räkning.

På grund av byggnadsstyrelsens breda kunnande inom fastighets- och byggområdet anser jag att den nya stabs- och servicemyndigheten bör skapas genom ombildning av delar av nuvarande byggnadsstyrelsen.

3.5 Dimensionering av den nya myndigheten

Det är inte möjligt att nu bedöma hur stor servicefunktionen behöver vara i framtiden, eftersom denna funktion förelås bli efterfrågestyrd och finansierad med avgifter. De uppgifter som kan förutses finns i dag huvudsakligen samlade inom lokalförsörjningsfunktionen på byggnadsstyrelsen. För lokalförsörjningsuppgiften avdelas i år ca 70 milj. kr. inom ramen för byggnadsstyrelsens resultatbudget. Enligt min bedömning bör detta tjäna som ett riktmärke när det gäller resurstilldelningen till den nya stabs- och servicemyndigheten under den kommande treårsperioden. Ett särskilt anslag bör därför föras upp på statsbudgeten för detta ändamål fr.o.m. budgetåret 1992/93. Jag avser att återkomma till denna fråga i samband med förslag till statsbudget för nästa budgetår.

För att kunna fungera som stöd till regeringen bör den nya stabs- och servicemyndigheten lokaliseras till Stockholmsområdet.

För denna lokalisering talar även det faktum att merparten av de myndigheter som utgör de förväntade kunderna finns i Stockholmsregionen.

4 Ombildning av delar av byggnadsstyrelsens fastighetsförvaltning till aktiebolag

4.1 En ny organisation

Som jag tidigare anförde måste statens roll som fastighetsägare renodlas och samtidigt ges en mer marknadsmässig inriktning än för närvarande. Vad gäller den del av statens fastighetsbestånd som förvaltas av byggnadsstyrelsen anser jag detta bäst sker genom att verksamheten överförs till aktiebolag.

Mot bakgrund av verksamhetens betydande omfattning bör en fastighetskoncern bildas. Koncernen bör bestå av ett moderbolag och ett antal dotterbolag. Dotterbolagen bör vara uppdelade sakområdesvis i bärkraftiga enheter. Koncernen bör kunna fungera som en gemensam statlig fastighetskoncern, till vilken fastigheter från skilda statliga verksamhetsområden successivt kan överföras.

Motiven för att föra över ägandet och förvaltningen av fastighetsbeståndet till en koncernstruktur i aktiebolagsform är en strävan att åstadkomma en marknadsstyrd inriktning av verksamheten, en flexiblare hantering av det statliga fastighetsinnehavet och därmed för staten som ägare en effektivare förmögenhetsförvaltning.

Samtliga aktier i moderbolaget bör ägas av svenska staten. Moderbolaget äger i sin tur aktierna i dotterbolagen. Statens ägande i dotterbolagen blir således endast indirekt.

Ett av dotterbolagen bör förvalta främst s.k. placeringsfastigheter, dvs. generellt användbara fastigheter främst avsedda för kontorsändamål.

Fastigheter som upplåts till universitet och högskolor utgör en betydande del av det statliga fastighetsbeståndet. Med hänsyn till dessa fastigheters särart bör dessa samlas i ett särskilt dotterbolag.

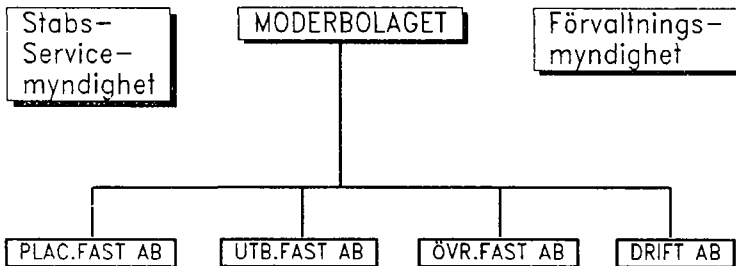
Övriga s.k. ändamålsfastigheter bör föras över till ett tredje dotterbolag. Om en ytterligare uppdelning av detta bolag senare skulle visa sig ändamålsenlig bör en utgångspunkt vara att detta skall ske sakområdesvis.

I koncernen bör en uppdelning göras mellan ägandet av fastigheterna resp. den tekniska förvaltningen av fastigheterna. Ett dotterbolag bör därför bildas för att sälja tekniska förvaltningstjänster till de fastighetsägande bolagen i koncernen.

Dotterbolagen har självfallet att besluta om förvärv eller avyttring av enskilda fastigheter utifrån de företagsekonomiska överväganden som

bolagen gör. Omsättning av fastigheter torde främst kunna komma i fråga för s.k. placeringsfastigheter. Jag vill därvid framhålla att det är min principiella inställning att det inte är nödvändigt att staten, direkt eller indirekt, äger sådana fastigheter.

Den föreslagna organisationen kan åskådliggöras genom följande skiss.



Som jag tidigare nämnt bör svenska staten äga samtliga aktier i moderbolaget. Riksdagen bör som den yttersta företrädaren för staten ha möjlighet till inflytande i avgörande frågor. Därför bör t.ex. en eventuell avyttring av aktier - eller annan förändring av statens ägarandel - i moderbolaget underställas riksdagens prövning.

Moderbolaget bör inledningsvis äga samtliga aktier i koncernens dotterbolag. Efter det att koncernen bildats bör moderbolaget - utan riksdagens och regeringens prövning - fritt få avyttra hela eller delar av sitt aktieinnehav i dotterbolagen, eller på annat sätt få förändra sin ägarandel i dessa.

En eventuell förändring av det statliga ägandet bör ske vid en sådan tidpunkt - och i sådana former - att det är affärsmässigt lämpligt för moderbolaget och därmed för förvaltningen av den statliga förmögenheten.

Moderbolaget i fastighetskoncernen bör formellt vara bildat och etablerat senast den 1 juli 1992. Av praktiska skäl torde överföringen av verksamheten komma att behöva ske stegvis. Hela ombildningen bör dock i huvudsak vara avslutad den 31 december 1992. Räkenskapsår föreslås vara kalenderår, dvs. ett förkortat första räkenskapsår på sex månader.

Jag föreslår att moderbolaget skall ha sitt säte i Stockholmsområdet.

4.2 Finansiella förutsättningar för fastighetskoncernen

4.2.1 Inledning

En huvudmålsättning vid ombildandet av byggnadsstyrelsen till aktiebolag är att verksamheten skall kunna bedrivas under samma konkurrensförutsättningar och med jämförbara avkastningskrav som privatägda fastighetsföretag. Ombildningen bör därför resultera i att den statliga fastighetskoncernen får en finansiell ställning som motsvarar den som väl fungerande börsnoterade fastighetsföretag har.

Jag kommer i det följande att redovisa mina överväganden om de finansiella förutsättningar som bör ges den statliga fastighetskoncernen. En första utgångspunkt har härvid varit att bedöma marknadsvärdet för de fastigheter som ska ingå i koncernen.

Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd har hittills inte varit föremål för någon systematisk värdering. För ändamålsfastigheterna förklaras detta bl.a. av att begreppet marknadsvärde delvis saknar relevans. Fastigheter som har en kommersiellt jämförbar användning har däremot värderats, men endast i samband med köp och försäljningar.

4.2.2 Tillämpliga värderingsmetoder

De marknadsvärden som redovisats i byggnadsstyrelsens årsredovisning baseras på överslagsberäkningar i form av kapitalisering av utgående hyresintäkter resp. driftöverskott med för branschen sedvanliga nyckeltal. Denna metod - *avkastningsmetoden* - är en av de tre vanligaste värderingsmetoderna i branschen. Principen vid avkastningsvärdering är att beräkna det diskonterade nuvärdet av dels förväntade driftnetton över en vald period på ofta tio år, dels restvärdet vid slutet av perioden.

Den naturliga utgångspunkten vid fastighetsvärdering är den marknadsorienterade metoden - *ortprismetoden*. Metoden innebär att noterade priser för jämförbara fastigheter används som värderingsunderlag. En värdering av byggnadsstyrelsens kommersiella fastighetsbestånd kan emellertid i dag inte ske enligt ortprismetoden, eftersom denna metod förutsätter tillgång till faktiska avslut i en omfattning som inte föreligger.

En tredje värderingsmetod som tillämpas i vissa sammanhang är att beräkna fastigheternas återanskaffningsvärde - *produktionskostnadsmetoden*. Denna metod torde vara mest tillämplig beträffande vissa ändamålsfastigheter.

4.2.3 Värdering av placeringsfastigheter

Inför den föreslagna bolagiseringen har tre värderingsinstitut värderat merparten av placeringsfastigheterna. I samråd med byggnadsstyrelsen har instituten valt att tillämpa avkastningsmetoden, varvid utgående eller antagna hyror kapitaliserats med en nettokapitaliseringsprocent, efter avdrag för drift- och underhållskostnader. Metodens tillförlitlighet bygger på riktigheten i bedömningen av hyornas marknadsmässighet samt på att nettokapitaliseringsfaktorn speglar marknadens aktuella avkastningskrav. Även balansen mellan utbud och efterfrågan på fastighetsmarknaden inverkar. I beräkningarna har värderingsinstitutet använt en kapitaliseringsprocent som för kommersiella fastigheter i medelstora regionstäder ligger kring 8 %, att jämföra med 5-6 % under 1980-talets senare år. Avkastningskraven i bästa läge i Stockholm är 1-2 % lägre. Som jämförelse kan nämnas att från och med 1980-talets början sjönk marknadens direktavkastningskrav för kommersiella fastigheter, till vilken kategori placeringsfastigheter till stor del kan hänföras, från i genomsnitt ca 12 % till ca 6 % vid ingången av år 1990.

Det bör observeras att värderingsinstitutet beaktat den ökade vakans-

grad som uppstått i många städer liksom att utgående hyror, som för vissa fastigheter under senare år avtalats på nivåer som i dag synes överstiga vad marknaden är beredd att betala, nedjusterats till långsiktigt försvarbara nivåer efter avtalsperiodens utgång.

4.2.4 Värdering av ändamålsfastigheter

Värderingen av ändamålsfastigheterna får delvis ske efter andra utgångspunkter än för placeringsfastigheter. Att åsätta samtliga ändamålsfastigheter ett marknadsvärde i betydelsen det mest sannolika priset vid en försäljning saknar egentlig relevans. Fastigheterna representerar huvudsakligen kollektiva tjänster och det finns ingen kommersiell marknad med efterfrågan på denna typ av fastigheter. Dessutom blir en avyttring sällan aktuell. Undantag gäller dock för t.ex. vissa högskolor där ett alternativutnyttjande kan finnas i form av upplåtelse till exempelvis kontor.

För ändamålsfastigheter bör, som jag nämnt ovan, huvudsakligen den s.k. produktionskostnadsmetoden användas. En bedömning av ändamålsfastigheternas återanskaffningsvärde kräver emellertid en detaljerad planering och en inte oväsentlig genomförandetid. I avvaktan på resultatet av en sådan genomgång bör ändamålsfastigheterna åsättas värden som motsvarar vad som för närvarande kan förräntas på basis av utgående hyror. Jag har beräknat direktavkastningskravet till 10-12 %. Med detta förfaringssätt undviks att bolagsbildningen leder till omgående diskussioner om förändrade hyror för berörda myndigheter. På sikt torde dock de verkliga kostnaderna motivera viss uppjustering av utgående hyror.

En effektiv styrning av fastighetsbolaget fordrar att fastigheternas aktuella värde beräknas årligen genom värdering eller indexering med syfte att mäta den orealiserade värdeförändring som inte framgår av redovisningen.

4.2.5 Bedömt marknadsvärde

Värderingsinstitutet har med de metoder som jag redogjort för åsatt byggnadsstyrelsens placeringsfastigheter ett värde om ca 23 miljarder kronor. För ändamålsfastigheterna har byggnadsstyrelsen beräknat ett värde enligt ovan angivna principer om ca 15 miljarder kronor. Det sammanlagda värdet uppgår således till 38 miljarder kronor, vilket överstiger det värde till vilket fastigheterna bokförts i byggnadsstyrelsens räkenskaper med 23 miljarder kronor.

I förhållande till de hyror som för närvarande tas ut av byggnadsstyrelsen erhålls en direktavkastning på det åsatta värdet inom intervallet 7 - 8 %.

4.2.6 Fastighetskoncernens finansiering

Jag föreslår att fastighetskoncernen bildas genom att fastigheter och till verksamheten hörande övriga tillgångar och skulder tillförs genom apport i nybildade aktiebolag. Det är angeläget dels att bolagen får en stark

soliditet, dels att fastigheterna vid apporttillfället upptas till ett värde som möjliggör en enkel och rättvisande uppföljning av bolagens lönsamhet under kommande år. Jag har funnit att dessa mål bäst uppnås om fastigheterna åsätts det bedömda marknadsvärdet, 38 miljarder kronor. Detta leder till att bolaget erhåller en synlig soliditet som väl motsvarar den verkliga soliditeten inkl. dolda reserver i finansiellt starka börsnoterade fastighetsföretag. Någon dold reserv i fastighetsbeståndet kommer således inte att föreligga vid bolagens bildande.

Byggnadsstyrelsen finansierar sin löpande verksamhet med hyresmedel, som transfereras via statsverkets checkräkning, och sina investeringar genom lån hos riksgäldskontoret.

Tidigare finansierades investeringarna genom investeringsanslag. Kvarvarande investeringslån (ackumulerade investeringsanslag minus amortering) uppgår i bokslutet 1990/91 till ca 13,5 miljarder kronor. På investeringslånet betalar byggnadsstyrelsen ränta som motsvarar statens avkastningsränta. Lånet amorteras i takt med avskrivningarna för berörda fastigheter.

Fr.o.m. den 1 juli 1990 finansieras byggnadsstyrelsens investeringar med lån hos riksgäldskontoret till marknadsmässig ränta. Riksgäldslånet uppgår i bokslutet 1990/91 till ca 860 milj. kr.

Jag anser att ansvaret för återbetalning av investeringslån samt riksgäldslån, som belöper på verksamhet som skall överföras till aktiebolag, bör övertas av bolagen. Återbetalning bör ske vid tidpunkt som regeringen bedömer som lämplig och ersättas med motsvarande lån som upptas på kapitalmarknaden.

Vid värdering av apportegendomen bör beaktas att underhållet för vissa delar av det fastighetsbestånd som tillförs bolagen är eftersatt. Det eftersatta underhållet avser främst fastigheter inom universitets- och högskoleområdet. Även andra delar av fastighetsbeståndet uppges vara i behov av vissa underhållsåtgärder. Byggnadsstyrelsen har upprättat ett upprustningsprogram för de kommande tre åren. För att inte initialt belasta den nya fastighetskoncernen med extraordinära underhållskostnader bör koncernen vid bildandet erhålla en reserv som möjliggör att fastighetsbeståndet kan återställas i fullgott skick.

Byggnadsstyrelsens pensionsskuld bör överföras på fastighetskoncernen. Pensionsskulden, som av ett pensionsinstitut beräknats till ca 400 milj. kr., kommer således att reducera värdet av den tillskjutna apportegendomen. Pensionsåtaganden bör framdeles redovisas som långfristig skuld i fastighetsbolagens balansräkning.

Under antagande att fastigheterna åsätts ett värde om 37,4 miljarder kronor efter avdrag för lagfartskostnader, att betalningsansvaret för investeringslån om 11,9 miljarder kronor och riksgäldslån om 2,9 miljarder kronor övertas, att koncernen tillförs en underhållsreserv, att pensionsskulden på ca 400 milj. kr. övertas samt att till den bolagiseringsbara delen hörande övriga tillgångar och skulder tillförs till ett nettovärde om 1,2 miljarder kronor, kommer koncernen att erhålla ett eget kapital om 22 miljarder kronor. Detta skulle motsvara en synlig soliditet på ca 52 %. Av kapitalet bör 10 miljarder kronor utgöra aktiekapital och resterande del, 12 miljarder kronor, reservfond.

4.2.7 Förväntad resultatutveckling

Prop. 1991/92:44

Fastighetskoncernens verksamhet bör starta den 1 juli 1992. I nuvarande organisation har byggnadsstyrelsen tidigare prognostiserat resultatet för verksamhetsåret 1992/93 till 1,3 miljarder kronor. Som jämförelse kan nämnas att budgetåret 1990/91 nåddes ett resultat på 0,8 miljarder kronor och att för 1991/92 budgeteras ett resultat på 1,2 miljarder kronor.

Resultatnivån för fastighetskoncernen kommer initialt att påverkas dels av vissa omställningskostnader av engångskaraktär vid bolagsbildningen, dels av ökade avskrivningar med ca 470 milj. kr. till följd av att fastigheterna åsatts ett högre värde vid bolagsbildningen än det tidigare bokförda värdet. Resultatnivån kan således i utgångsläget beräknas till ca 900 milj. kr. efter avskrivningar enligt plan och räntor. Härtill bör dock beaktas den betydande potential till resultatförbättring som bolagiseringen förväntas medföra, bl.a. genom ökad effektivitet, viss ytterligare marknadsanpassning av hyror för vissa placeringsfastigheter, bortfall av förluster på inhyrda lokaler, vilka får bäras av nyttjarna, samt genom att viss värdestegring bör kunna realiseras genom omsättning av placeringsfastigheter i en omfattning som kan vara marknadsmässigt lämplig. Samtidigt tillkommer dock vissa kostnader, i första hand fastighetsskatt, med ca 320 milj. kr. per år till följd av bolagsbildningen.

Fastighetskoncernen kommer under det första verksamhetsåret att belastas av vissa omställningskostnader. Dessa utgörs bl.a. av stämpelskatt för aktier, ca 290 milj. kr., eventuella kostnader för att ta upp lån på kapitalmarknaden samt kostnader för omorganisation. Vidare kommer att tas ut stämpelskatt vid ansökan om lagfart om ca 1 080 milj. kr., vilken kommer att behandlas som del av anskaffningsvärdet för fastighet.

Likväl bör resultatpotentialen vara sådan att koncernen redan det första hela verksamhetsåret, kalenderåret 1993, kan möta ett rimligt och marknadsmässigt krav på utdelning. Detta kan för närvarande uppskattas till 2 % av eget kapital, dvs. ca 440 milj. kr. Koncernens finansiella förutsättningar bör även i övrigt möjliggöra att marknadsmässiga krav nås i fråga om kortsiktig direktavkastning samt långsiktig totalavkastning innefattande värdestegring på fastighetsbeståndet. Det bör ankomma på bolagens styrelser att i samverkan med ägarna närmare precisera avkastningskraven. De särskilda förutsättningar som gäller för ändamålsfastigheter bör härvid särskilt beaktas. Avkastningen av dessa fastigheter måste självfallet vara tillräcklig för att täcka kapitalkostnaderna under en byggnads livslängd. Däremot bör inte krav på avkastning i form av värdetillväxt ställas på dessa fastigheter.

Direktavkastningen på byggnadsstyrelsens nuvarande bestånd av placeringsfastigheter kan förväntas uppgå till 8 % av marknadsvärdet. För ändamålsfastigheter bör avkastningskravet motsvara byggnadsstyrelsens genomsnittliga kostnader för lånat och eget kapital, efter beaktande av viss riskpremie för bortfall av hyresintäkter etc., beräknat på fastigheternas nyanskaffningsvärde. För närvarande innebär detta ett avkastningskrav om ca 13 %. På den del av fastigheternas värde som avser

mark med bestående reallt värde bör avkastningskravet kunna begränsas till i genomsnitt nominellt 5 %.

Sammanvägt för byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd föreligger således ett direktavkastningskrav i storleksordningen 9 % av fastigheternas marknadsvärden.

Beaktas orealiserad värdestegring på placeringsfastigheter samt att avkastningskravet på ändamålsfastigheter baserats på nyanskaffningsvärde och inte enbart på anskaffningskostnad bör bolagen kunna uppnå en långsiktig räntabilitet före skatt på det egna kapitalet inkl. dold reserv i fastigheter som motsvarar vad som i genomsnitt gäller för börsföretag i allmänhet.

4.2.8 Investeringar, likviditet, m.m.

Enligt byggnadsstyrelsens anslagsframställning för budgetåret 1992/93 planeras en investeringsvolym uttryckt i prisläge den 1 januari 1991 om 2,7 miljarder kronor, 2,3 miljarder kronor resp. 2,0 miljarder kronor för åren 1992/93 till 1994/95. Genom avskrivningar kommer fastighetsbolagen att internt tillföras medel om ca 1,0 miljarder kronor per år. Härtill kommer vinstmedel utöver vad som åtgår till utdelning. Bolagens ställning är sådan att resterande belopp naturligen kan lånefinansieras utan att soliditeten minskas i nämnvärd omfattning.

I nuvarande rutin fakturerar byggnadsstyrelsen hyrorna en gång per år i efterskott. Fakturering sker i februari/mars med förfallodag i juni. Privata hyresgäster faktureras månadsvis eller kvartalsvis i förskott. Jag är av uppfattningen att fastighetsbolagen framdeles, på sätt som är gängse för marknaden, bör tillämpa principen att debitera hyror i förskott.

Jag har tidigare redovisat vissa överväganden kring fastighetsbolagens organisation. De finansiella förutsättningar som fastighetsbolagen erhåller är enligt min mening tillräckliga för att dels ge själva moderbolaget i fastighetskoncernen erforderlig finansiell styrka för att kunna agera flexibelt och affärsmissigt, dels förse de fastighetsägande dotterbolagen med tillräckligt riskbärande kapital. Det är styrelsens och företagsledningens uppgift att inom dessa ramar närmare utforma hur koncernen skall organiseras. I mina överväganden om bolagets finansiering har jag dock utgått från att frågor om koncernens likviditet och upplåning bör handläggas av en finansfunktion inom moderbolaget. Uppbyggnaden av en sådan resurs bör ges hög prioritet.

Med utgångspunkt från att nuvarande verkskapital föreslås bli tillskjutet som apport kommer byggnadsstyrelsens nuvarande fordran på statsverkets checkräkning att tillföras fastighetskoncernen. Dessa medel kommer således att disponeras av bolagen och överföras till disponibel likviditet placerad hos bank eller i annan form. Medlen krävs för att bolagen ska ha erforderlig likviditet för den löpande verksamheten. En översiktlig analys av hur likviditetsflödena inom byggnadsstyrelsen varierar under året har gjorts och denna visar att en likviditet om ca 4 - 5 % av omsättningen torde vara tillräcklig.

Fastighetsbeståndet bör direkt föras över till de dotterbolag som skall

vara den slutliga ägaren inom fastighetskoncernen. Överföring av fastigheter från ett bolag till ett annat kan annars medföra att lagfartsstämpel tas ut inte enbart vid bolagsbildningen utan även vid efterföljande interna överföringar mellan bolag i fastighetskoncernen. För att undvika en sådan belastning bör bolagsbildningen genomföras på följande sätt.

Staten bildar ett aktiebolag med ett lågt aktiekapital. Aktiebolaget bildar i sin tur erforderligt antal aktiebolag som är avsedda att bli de fastighetsägande dotterbolagen. Sistnämnda bolag köper därefter från staten fastigheterna till tidigare redovisade värden mot betalning i form av revers. Staten tillskjuter härfter nämnda reverser samt övriga tillgångar och skulder i den del av byggnadsstyrelsen som skall bolagiseras som apportegendom till moderbolaget. Detta kommer därmed att redovisa ett eget kapital om ca 22 miljarder kronor. Moderbolagets tillgångar kommer initialt att i stor utsträckning bestå av fordringar på de fastighetsägande dotterbolagen. Dessa fordringar kan dock senare konverteras till aktier i dotterbolagen i den utsträckning som bedöms lämplig med hänsyn till behovet av riskkapital i dessa bolag.

Baserat på de fastighetsvärden som tidigare angetts kan den totala lagfartskostnaden beräknas till ca 1 080 milj. kr. Beloppet belastar inte resultatet utan kommer att utgöra del av anskaffningsvärdet för fastigheterna. Likviditetsmässigt krävs dock upplåning av motsvarande belopp och åtföljande räntebelastning i storleksordningen drygt 100 milj.kr. per år.

4.2.9 Fastighetskoncernens skattesituation

Bolagiseringen av byggnadsstyrelsen kommer att aktualisera ett flertal skattefrågor. Dessa kan indelas i tre grupper: *transaktionsskatter, skatter som aktualiseras vid bolagisering* samt frågor som rör *fastighetsbolagets långsiktiga skattesituation*.

Transaktionsskatter kommer att uttas i form av stämpelskatt för aktier och som lagfartsstämpel för fastighet. Som jag redovisat ovan är det min bedömning, under antagande att den nya fastighetskoncernen skall ha en stark soliditet, att stämpelskatt för aktier kommer att tas ut med ca 290 milj. kr. och att kostnaden för lagfartsstämpel för fastigheter kommer att uppgå till ca 1 080 milj. kr.

Formellt finns möjlighet att erhålla dispens från skyldigheten att betala nämnda transaktionsskatter. Jag är dock av uppfattningen att fastighetsbolagen inte bör ges sådan dispens av bl.a. konkurrensskäl.

Jag har även gjort en genomgång av vilka *skatter som kan komma att bli aktuella till följd av bolagiseringen*. Det är fråga om löneskatt på pensionsmedel, avdrag för pensionsavsättningar enligt tryggandelagen samt inkomstskatt vid överföring av tillgångar och skulder.

Byggnadsstyrelsen kommer, när gjorda pensionsutfästelser överläts till fastighetskoncernen, att betala särskild löneskatt till staten. Löneskatten kommer att uppgå till ca 70 milj.kr. Beskattningsunderlaget kommer att motsvaras av den ersättning som utgetts för av fastighetskoncernen övertagen pensionsutfästelse.

För det bolag som övertagit ansvaret för pensionsutfästelserna, kommer beskattningsunderlaget för löneskatt att bli skillnaden mellan å ena sidan ökningen av konto Avsatt till pensioner och å andra sidan den ersättning som bolaget erhållit för de övertagna pensionsutfästelserna. Dessa poster bör normalt balansera.

Jag har även undersökt *fastighetskoncernens långsiktiga skattesituation*. De skattefrågor som jag främst avser är inkomstskatt, regler beträffande utdelning och koncernbidrag, Annellavdrag, skatteutjämningsreserv (SURV), fastighetsskatt och mervärdeskatt.

Jag har tidigare redovisat att fastighetsskatt kommer att tas ut med ca 320 milj. kr. årligen. Fastighetskoncernen kommer i övrigt beträffande inkomstskatt inte att avvika från vad som är gängse för aktiebolag. Det saknas därför anledning att här närmare kvantifiera de olika skatteeffekterna.

Det resultat som kommer fram i fastighetsbolagen kommer att bli föremål för inkomstbeskattning. Den effektiva skattesatsen kommer dock att understiga den nominella skattesatsen på 30 % genom de möjligheter som ges till Annellavdrag, avsättning till skatteutjämningsreserv SURV, m.m.

Moderbolaget i koncernen kommer inte att betraktas som förvaltningsföretag, även om dess verksamhet uteslutande kommer att bestå av att förvalta aktierna i dotterbolagen. Detta kommer att medföra att moderbolaget är fritt från skattskyldighet för utdelning på aktierna i dotterbolagen samt att bolaget kan ge och ta koncernbidrag i förhållande till dotterbolagen. Koncernbidrag kan även lämnas mellan dotterbolagen inbördes.

De bolag i fastighetskoncernen som kommer att svara för teknisk förvaltning kommer att vara skattskyldiga för mervärdeskatt.

För de fastighetsägande bolagen föreligger inte automatiskt någon skattskyldighet för mervärdeskatt. Fastighetsägaren kan dock efter ansökan bli frivilligt skattskyldig, vilket innebär att bolaget får avdrag för ingående mervärdeskatt i fastighetsverksamheten och att mervärdeskatt skall läggas på hyran. Det kan noteras att merparten av fastigheterna hyrs av olika statliga myndigheter. Dessa har enligt gällande regler inte någon avdragsrätt för ingående mervärdeskatt. De kommer istället att kompenseras för den ingående skatten när denna förs mot separat inkomsttitel hos resp. myndighet.

4.2.10 Betalningsansvar för pensionsskulden

I det statliga pensionssystemet har arbetsgivaren staten betalningsansvaret för pensioner till aktiva pensionstagare. Detta innebär att pensionsutfästelser inte skuldförs eller periodiseras i myndigheternas balansräkningar och att pensionskostnader belastar statens budget först i samband med pensionsutbetalning.

För byggnadsstyrelsen innebär således pensionsreglerna att pensionskulden inte redovisas i balansräkningen.

Ett pensionsinstitut har gjort en genomgång av de pensionsutfästelser

som gjorts av byggnadsstyrelsen. En preliminär bedömning av gjorda utfästelser visar att byggnadsstyrelsens pensionsskuld vid utgången av räkenskapsåret 1991/92 uppgår totalt till ca 400 milj. kr.

Jag har tidigare redogjort för de skattemässiga effekterna av att fastighetsbolagen mot ersättning övertar betalningsansvaret för dessa utfästelser.

Mot bakgrund av jag anfört anser jag att en slutlig beräkning av pensionsskulden bör tas fram för den del av byggnadsstyrelsens verksamhet som skall överföras till bolag, att betalningsansvaret för dessa pensionsutfästelser övertas av fastighetsbolagen och att det övertagna betalningsansvaret för pensioner avräknas värdet av den tillskjutna apportegendomen.

5 Fastigheter som inte är lämpliga att förvalta i aktiebolagsform

5.1 Inledning

Statens fasta egendom omfattar vissa fastigheter som enligt min mening inte är lämpliga att förvalta i aktiebolagsform. Detta gäller bl.a. fastigheter för utrikesförvaltningen, kungliga slott, vissa donationsfastigheter och monument.

5.2 Fastigheter för utrikesförvaltningen

Om de fastigheter som används av svenska utlandsmyndigheter skulle föras över till ett aktiebolag, måste bolaget registreras i det främmande landet för att kunna driva verksamhet där. Även om staten äger ett aktiebolag gäller resp. lands civilrättsliga regler om t.ex. bolags förvärv eller förhyrning av fastigheter.

En ingående undersökning av och kunskap om resp. lands civilrättsliga lagstiftning på området skulle bli nödvändig. Ett sådant utredningsarbete skulle bli synnerligen omfattande. Den egendom det här är fråga om skulle också gå miste om den immunitet och de privilegier som tillförsäkras egendomen när den är i statens ägo.

Sammanfattningsvis bedömer jag att det skulle uppstå åtskilliga svåröverskådliga problem och kanske även negativa ekonomiska effekter om statens innehav av fastigheter för utlandsmyndigheterna förs över i ett aktiebolag. Jag förordar mot denna bakgrund att förvaltningen av dessa fastigheter även fortsättningsvis skall ske i myndighetsform. Enligt vad jag har anfört skall brukandet av lokaler skiljas från förvaltandet. Utrikesfastigheterna kommer därför inte att förvaltas av utrikesförvaltningen eller tillhöra utrikesdepartementets verksamhetsområde.

5.3 De kungliga slotten och Djurgårdsförvaltningen

De kungliga slotten ägs av staten och är redovisade i byggnadsstyrelsens förmögenhetsredovisning. Den byggnadstekniska värden av slotten

hanteras av byggnadsstyrelsen. Ståthållarämbetet svarar för den dagliga förvaltningen och tillsynen, liksom vården av till slotten hörande parker och trädgårdar.

Enligt beslut av 1810 års riksdag disponeras de kungliga slotten av den regerande kungliga familjen. Slotten är till övervägande del att betrakta som kulturminnesmärken av museal karaktär. Alternativanvändningen är därmed mycket begränsad.

Marken på kungliga Djurgården utgör statens egendom. Konungen har för evärdlig tid enskild dispositionsrätt till marken.

Djurgårdsförvaltningen ingår i ståthållarämbetet men har i förhållande till slottsförvaltningarna av flera skäl en särställning. Förvaltningens verksamhet avser Konungens dispositionsrätt till Djurgården. Denna rätt har i likhet med vad som gäller för de kungliga slotten senast reglerats genom överenskommelse åren 1809 - 1810 mellan dåvarande monark och rikets ständer.

Dispositionsrätten utgår från förutsättningen att avkastningen av Djurgårdens mark, byggnader och anläggningar m.m. (den s.k. Djurgårdskassan) får användas endast till Djurgårdens underhåll, förbättring och förskönande eller enligt särskilda beslut för upprustningsarbeten vid de kungliga slotten. Djurgårdsförvaltningens verksamhet finansieras över Djurgårdskassan och av medel som tillförts Djurgårdsfonden i huvudsak vid försäljningar av mark från Djurgården.

Såsom dispositionen har tillämpats innebär den att Konungen har avstått sin dispositionsrätt dels till förmån för olika juridiska och fysiska personer, dels till olika ändamål (s.k. ändamålsupplåtelse). I de fall där Konungen till förmån för visst ändamål avstått från sin disposition har Konungen vid ändamålets upphörande återinträtt i dispositionsrätten.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört och av bl.a. historiska skäl bör de kungliga slotten och kungliga Djurgården förvaltas enligt de principer som gäller i dag.

5.4 Fästen, monument och statyer

I byggnadsstyrelsens förmögenhetsförvaltning finns upptagna slott, fästen, monument, statyer och en del andra historiska byggnader. Som exempel kan nämnas Uppsala, Vadstena och Kalmar slott, Dalarö Skans och Nyköpingshus, Ornässtugan, Karl XII:s staty samt Linnés Hammarby. Objektet fyller i en del fall en lokalförsörjningsuppgift, medan det i de flesta fallen handlar om historiska minnesmärken utan några egentliga användningsmöjligheter.

Gemensamt för objekten är att de har en sådan karaktär att de bör förvaltas i myndighetsform och följa de principer som gäller för närvarande.

5.5 Vissa donationsfastigheter

Byggnadsstyrelsen sköter förvaltningen av ett antal egendomar som donerats till svenska staten. Om egendomen är testamenterad till staten med villkor att staten inte får avhända sig egendomen, är det inte möjligt

att överföra den till bolag. Som exempel på sådana donationer kan nämnas Hallwylska museet, Harpsund och Thielska galleriet.

Mot bakgrund att detta föreslår jag att dessa donationsfastigheter även fortsättningsvis skall förvaltas i myndighetsform.

5.6 Tomträtter

Byggnadsstyrelsen förvaltar ett mindre antal fastigheter som är upplåtna med tomträtt.

Enligt nu gällande lagstiftning får tomträtt endast upplåtas i fastighet som tillhör staten eller kommun eller som eljest är i allmän ägo. Med det sistnämnda avses exempelvis kyrklig jord och universitetens donationsfastigheter, däremot inte fastigheter som ägs av statliga aktiebolag. Härutöver får, om regeringen i särskilt fall medger det, tomträtt även upplåtas i fastighet som tillhör stiftelse. Lagstiftaren avsåg därvid främst stiftelse som står det allmänna nära.

Jordabalken innehåller inget stadgande som hindrar att äganderätten till en med tomträtt upplåten fastighet övergår på ett annat rättssubjekt än sådant som får upplåta tomträtt. Detta innebär således att det i och för sig är lagligen möjligt att överlåta även dessa fastigheter till ett aktiebolag. Bolaget skulle emellertid enligt gällande lagstiftning vara förhindrat att upplåta nya tomträtter, vari även innefattas att ändra villkoren i gällande tomträttsavtal (jfr. 13 kap. 21 § jordabalken). Huruvida sådana möjligheter bör öppnas för andra än staten och kommunerna är en fråga som för närvarande övervägs i annat sammanhang.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört bör de fastigheter som är upplåtna med tomträtt inte överlåtas. De bör tills vidare fortsätta att förvaltas i myndighetsform.

5.7 Övriga fastigheter

Vissa anläggningar är en integrerad del av en statlig myndighetsverksamhet som omfattas av en särskilt hög grad av sekretess och säkerhetskydd. Verksamheten och fastighetsförvaltningen kan därför inte skiljas åt. Ett fortsatt statligt ägande är därför nödvändigt.

6 Ny myndighet för fastighetsförvaltning

Jag har ovan redovisat att det för vissa delar av det statliga fastighetsinnehavet är lämpligt att bibehålla förvaltningen i myndighetsform.

Utifrån de tidigare angivna utgångspunkterna att man bör skilja förvaltningen av fastigheterna från stabs- och servicefunktionen bör en särskild myndighet inrättas, som skall ha som uppgift bl.a. att förvalta de fastigheter som inte bör överföras till aktiebolag. Därigenom kan stabs- och servicemyndigheten agera utan bindningar till ett eget fastighetsbestånd i sitt arbete med att bistå myndigheterna vid utvärdering av olika lokalförsörjningsalternativ.

Som jag framhållit ovan kommer samtliga nuvarande fastighetsförval-

tande myndigheters uppgifter att ses över. Dessa översyner kan medföra att den nya förvaltningsmyndigheten kommer att tillföras fastigheter från ett flertal myndigheter. Den nya myndigheten bör även överta vissa andra uppgifter från nuvarande byggnadsstyrelsen. Jag återkommer till detta i det följande.

Det är inte möjligt att nu bedöma storleken av den nya myndigheten. Allmänt kan dock förutses att, i den mån förvaltningsuppgifter överförs från andra myndigheter, motsvarande personalresurser också kommer att överföras till förvaltningsmyndigheten.

Jag anser att den nya myndigheten bör lokaliseras till Stockholmsområdet.

7 Viss övrig verksamhet

Byggnadsstyrelsen driver *byggproduktion*, indelad i verksamhetsområdena byggadministration och byggande i egen regi.

Efter riksdagsbeslut år 1972 (prop. 1972:1, bil 2, FiU11, rskr. 81) fick byggnadsstyrelsen i uppdrag att svara för *effektivisering och rationalisering inom lokalvården* i den statliga sektorn. Byggnadsstyrelsen har vidare sedan budgetåret 1979/80 ansvar för *inköpssamordningen av städnings- och rengöringsmateriel* för statliga myndigheter och bedriver sedan budgetåret 1988/89 försöksverksamhet med *lokalvård i egen regi i Norrköping*.

Byggnadsstyrelsen svarar sedan budgetåret 1971/72 även för *gemensam kontorsdrift för hyresgästerna i kvarteret Garnisonen*. Verksamheten omfattar bl.a. telefonväxel, lokalvård, bevakning, inredning och reproduktionservice.

Samtliga nu nämnda verksamheter bör enligt min mening överföras till det eller de bolag som kommer att svara för den tekniska förvaltningen. Inom ramen för bolagens verksamhet får omfattning och inriktning av dessa verksamheter prövas.

Den *rådgivning i transportfrågor* som bedrivs av byggnadsstyrelsen fr.o.m. budgetåret 1976/77 och som omfattar rådgivning till statliga myndigheter i samband med flyttningar, medverkan vid upphandling, m.m. innefattar även rätten att sluta avtal om sådana transporter av bohag för statsanställda som bekostas av arbetsgivaren.

Enligt *förordningen (SFS 1978:899) om statliga parkeringsplatser* skall statliga parkeringsplatser avgiftsbeläggas. Byggnadsstyrelsen ansvarar därvid för avgiftsättningen av parkeringsplatser m.m.

Jag anser att dessa verksamheter bör omprövas. I avvaktan på denna omprövning bör verksamheten bedrivas av den nya stabs- och service-myndigheten.

8 Personalfrågor

Prop. 1991/92:44

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100, bil. 2) redovisade regeringen sin syn på utvecklingen av den offentliga sektorn. Därvid framhölls bl.a. att omställningen av den statliga administrationen - till vilken den nu aktuella ombildningen av byggnadsstyrelsen hör - kommer att ställa krav på både arbetsgivare och arbetstagare.

En utgångspunkt för det kommande organisationsarbetet bör vara att personalen vid de två statliga myndigheterna (stabs- och servicemyndigheten samt fastighetsförvaltningsmyndigheten) skall dimensioneras utifrån det långsiktiga behov som kan förutses. Det utgör enligt min bedömning en mindre del av det antal personer som för närvarande är anställda vid byggnadsstyrelsen. Huvuddelen av arbetstagarna vid byggnadsstyrelsen bör därför beredas anställning hos de olika aktiebolagen.

De anställda vid byggnadsstyrelsen omfattas för närvarande av de kollektivavtal som gäller på den statliga arbetsmarknaden. De omfattas således av det statliga trygghetssystemet som gör det möjligt att lösa trygghetsfrågor i samband med omställningar inom statsförvaltningen. Detta kommer också att gälla för de anställda hos såväl den ombildade byggnadsstyrelsen (stabs- och servicemyndigheten) som hos den nybildade fastighetsförvaltande myndigheten.

Vad beträffar den blivande bolagskoncernen förhåller det sig emellertid annorlunda. Vilka kollektivavtal som skall gälla inom bolagskoncernen beror på vilken arbetsgivarorganisation man väljer att ansluta sig till. Det kan därvid vara lämpligt att man inom koncernen väljer en och samma arbetsgivarorganisation och därmed samma avtalsområde. Det ankommer dock på parterna på arbetsmarknaden att ytterst avgöra vilka arbetsgivar- resp. arbetstagarorganisationer som de väljer att tillhöra, och därmed vilket avtalskomplex som kommer att gälla för arbetstagarna.

9 Vissa övergångsfrågor

- Byggnadsstyrelsen är för närvarande lokalhållare för flertalet förvaltningsmyndigheter. Som jag redovisat tidigare kommer förvaltningsmyndigheterna successivt att överta ansvaret för den egna lokalförsörjningen i takt med att de får ramanslag. Förändringarna kan således inte genomföras i ett sammanhang. Jag räknar därför med att den nya stabs- och servicemyndigheten övergångsvis får till uppgift att fungera som lokalhållare för myndigheter enligt den nu gällande handläggningsordningen för lokalförsörjning från år 1979.

- Som lokalhållare tecknar byggnadsstyrelsen för statens räkning hyresavtal samt vissa avtal om hyrköp av fastigheter. Byggnadsstyrelsen står i utgångsläget således som hyresgäst i förhållande till en utomstående hyresvärd. Byggnadsstyrelsen upplåter därefter lokaler i andra hand till de lokalbrukande myndigheterna. Vid ombildningen av byggnadsstyrelsen måste vissa avtalsfrågor ges en övergångslösning innan myndigheterna kan träda in i byggnadsstyrelsens ställe. Jag förordar mot denna bakgrund

att den nya stabs- och servicemyndigheten ges till uppgift att bevaka dessa hyresavtal och får befogenhet att företräda staten i kommande förhandlingar.

- De avtal om lokalupplåtelser som träffats mellan byggnadsstyrelsen som företrädare för fastighetsägaren staten och myndigheterna utgör inte nyttjanderättsavtal i jordabalkens mening eftersom staten är såväl upplåtare som brukare. När dessa fastigheter överförs till aktiebolag måste följaktligen nya avtal tecknas mellan resp. bolag och den lokalbrukande myndigheten. Fastigheterna bör därför överföras till bolagen med förbehåll för att den rätt som tillkommer de lokalbrukande myndigheterna skall bestå till dess bolagen och myndigheterna träffat nya avtal. På grund av det stora antalet avtal kan detta arbete förväntas bli tidskrävande. Det ligger dock i såväl bolagens som myndigheternas intresse att arbetet bedrivs skyndsamt.

De lokalbrukande myndigheterna bör under övergångsperioden fullgöra sina skyldigheter enligt nu gällande upplåtelser gentemot det bolag som övertagit fastigheten. De bör därvid åläggas att, på det sätt som är brukligt på hyresmarknaden, betala aktuell hyra kvartalsvis i förskott.

- Byggnadsstyrelsen svarar för avisering och debitering av lokalkostnader till myndigheterna. Hyresaviseringen sker i ett beräknat prisläge vid debiteringstillfället. För det icke-statliga lokalbeståndet innebär detta att byggnadsstyrelsen står för eventuella skillnader, till följd av den allmänna prisutvecklingen, mellan aviserad och debiterad hyra. En liknande ordning måste av praktiska skäl tillämpas för de hyresavtal och för de myndigheter för vilka den nya stabs- och servicemyndigheten övergångsvis skall svara. För detta ändamål bör ett särskilt anslag uppföras på statsbudgeten fr.o.m. nästa budgetår. Jag återkommer till denna fråga i samband med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93.

- Merparten av byggnadsstyrelsens nuvarande fastighetsbestånd kommer att överföras till bolag. Överlåtelsen omfattar ett stort antal fastigheter. I de fall där det kan visa sig svårt att praktiskt klara av fastighetsbildning, skyddsföreskrifter för byggnadsminnen och liknande frågor i god tid före den 1 januari 1993 bör den nya fastighetsförvaltande myndigheten övergångsvis kunna förvalta dessa fastigheter. Det bör ankomma på regeringen att närmare besluta i dessa frågor.

- Byggnadsstyrelsen har ansvaret för planering och anskaffning av inredning inom högskole- och kulturområdet. Byggnadsstyrelsen har även fått ansvar för enstaka byggnadsprojekt genom särskilda uppdrag, exempelvis inom specialskolan och när det gäller landshövdingarnas tjänstebostäder. För dessa ändamål disponerar byggnadsstyrelsen normalt medel på särskilda anslag på statsbudgeten.

Med den nya ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan myndigheterna och byggnadsstyrelsen bör byggnadsstyrelsens ansvar för inredning inom högskole- och kultursektorn överföras till resp. myndigheter.

Denna förändring bör samordnas med genomförandet av ett nytt anslagssystem m.m. för högskolan. Den nya stabs- och servicemyndigheten bör övergångsvis svara för byggnadsstyrelsens nuvarande uppgifter.

Motsvarande förändringar bör genomföras för övriga berörda myndigheter och övergångsvis hanteras inom den nya stabs- och servicemyndigheten.

Jag har i dessa frågor samrått med cheferna för berörda departement.

Regeringen återkommer till de nu nämnda frågorna i samband med förslag till statsbudget för nästa budgetår.

- Med stöd av skilda regeringsbeslut har vissa fastigheter förvärvat av domänverket för annans räkning. Dessa fastigheter har tagits upp på domänverkets fastighetsfond, men disponeras av andra myndigheter, bl.a. byggnadsstyrelsen.

I de fall markupplåtelser skett till byggnadsstyrelsen för ändamål att uppföra lokaler för t.ex. kriminalvården bör i anslutning till bolagiseringen av domänverket och byggnadsstyrelsen en reglering ske på så sätt att fastigheterna förs över till den myndighet alternativt det bolag som bäst motsvarar fastigheternas ändamål. I samband med överföringen kan det bli aktuellt att berört markområde avskiljs genom fastighetsbildning.

10 Övriga frågor

10.1 Arkivfrågor

Byggnadsstyrelsen är en myndighet och dess handlingar omfattas av offentlighetsprincipen. De handlingar som inkommer eller upprättas när verksamhet bedrivs i bolagsform omfattas däremot inte av denna princip.

Enligt arkivlagen (1990:782) skall en statlig myndighets arkiv, sedan myndigheten upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, inom tre månader överlämnas till arkivmyndighet, vilken för byggnadsstyrelsen är riksarkivet. När det gäller byggnadsstyrelsen kommer delar av verksamheten att fortsätta, dels i myndighetsform, dels i form av aktiebolag. Oavsett verksamhetsformen kommer de nya organisationerna att vara beroende av tillgång till handlingar ur byggnadsstyrelsens arkiv.

Det ankommer på riksarkivet att besluta om överlämnande av byggnadsstyrelsens arkiv till de nya myndigheterna och att utforma närmare föreskrifter om detta. Riksarkivet kan också besluta om lån till eller deposition hos bolagen och närmare utforma de föreskrifter och villkor som de nya myndigheterna skall iaktta i sådana fall.

10.2 Organisationskommittéer

Jag avser inom kort att återkomma till regeringen med förslag till direktiv till de organisationskommittéer som erfordras för att förbereda genomförandet av de organisatoriska förändringar som nu aktualiseras.

Kostnaderna för detta samt de kostnader som uppstått i samband med

framtagande av underlag för den föreslagna ombildningen av byggnadsstyrelsen m.m. bör finansieras från den i byggnadsstyrelsens resultatbudget för inrikes och utrikes fastighetsförvaltning uppförda posten Hyror från statsmyndigheterna. Det ankommer på regeringen att besluta i dessa frågor.

10.3 Ekonomiska effekter

De föreslagna förändringarna kommer att medföra både permanenta och engångsvisa effekter på statsbudgeten.

Som jag redovisat under avsnittet 4.2.6 Fastighetskoncernens finansiering beräknas den del av tidigare investeringslån om ca 15 miljarder kronor, som skall övertas av fastighetskoncernen, att ersättas med lån på kapitalmarknaden. En återbetalning av byggnadsstyrelsens nuvarande lån bör inte påverka statsbudgeten, utan bör i stället användas för att reducera statsskulden. Detta kommer att minska räntekostnaderna på statsbudgeten med i storleksordningen 1,5 miljarder kronor per år. Till detta kommer inkomster i form av fastighetsskatt om drygt 300 milj. kr. per år. Engångseffekterna i samband med ombildningen har beräknats ge en inkomst om ca 1,4 miljarder kronor till följd av redovisade transaktionsskatter m.m.

10.4 Överläggning enligt MBA-R

Överläggning enligt 2 § avtal om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden (MBA-R) har ägt rum den 22 oktober 1991. Till protokollet i detta ärende bör som *bilaga* fogas protokollet från överläggningen.

11 Hemställen

Jag hemställer att regeringen förslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen som jag har förordat,
2. godkänna att delar av byggnadsstyrelsen ombildas till en stabs- och servicemyndighet,
3. bemyndiga regeringen att genom apportförfarande föra över huvuddelen av det fastighetsbestånd som förvaltas av byggnadsstyrelsen till en fastighetskoncern,
4. godkänna att huvuddelen av byggnadsstyrelsens förvaltningsverksamhet i enlighet med vad jag anfört förs över till fastighetskoncernen,
5. bemyndiga regeringen att besluta om de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra bolagsbildningen,
6. godkänna de angivna riktlinjerna om storleken på statens andel av aktierna i moderbolaget och riksdagens medverkan vid beslut om eventuella ändringar av aktieinnehavet i moderbolaget,
7. godkänna att regeringen inrättar en ny statlig myndighet för fastighetsförvaltning,

8. godkänna att förvaltningen av den del av det redovisade fastighetsbeståndet som inte är lämplig att förvalta i bolagsform förs över till den nya fastighetsförvaltande myndigheten,

9. godkänna att de medel som beräknas inflyta till följd av återbetalningen av byggnadsstyrelsens nuvarande lån tillförs en ny inkomsttitel på statsbudgeten från vilken medlen skall överföras till riksgäldskontoret i syfte att minska statsskulden.

12 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

FINANSDEPARTEMENTET

PROTOKOLL

1991-10-22

Dnr 3747/91

Närvarande

För finansdepartementet

Christer Wadelius
Bo Riddarström
Monica Lundberg

För arbetstagarorganisationerna

TCO-OF

Göran Bäckelin
Bengt Nyberg
Berit Ax (ST)
Bo Lång (ST)
Åke Gehrke (SALF)

SACO

Ingvar Eriksson

SF

Stig-Evert Johansson

Ärende

Överläggning enligt 2 § avtal om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden (MBA-R) angående vissa frågor i anslutning till propositionen om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av byggnadsstyrelsen, m.m.

§ 1

Sammanträdet förklarades öppnat.

§ 2

Kallelse till överläggning enligt 2 § MBA-R hade skett enligt överenskommelse vid MBA-R information 91-10-18.

§ 3

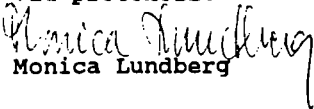
TCO-OF framförde att bifogade text skulle biläggas.
Bil. 1.

SF framförde att texten på sid. 48 i propositionen skulle ändras enligt följande förslag.
"En utgångspunkt för det kommande organisationsarbetet bör vara att personalen vid de två statliga myndigheterna stabs- och servicemyndigheten respektive fastighetsförvaltningsmyndigheten skall dimensioneras utifrån det långsiktiga behov som kan förutses. Det utgör enligt min bedömning en mindre del av det antal personer som för närvarande är anställda vid byggnadsstyrelsen. Resten, huvuddelen av arbetstagarna, bereds anställning hos de olika aktiebolagen."

§ 4

Parterna förklarade överläggningen avslutad.


Vid protokollet


Monica Lundberg

Justeras

För finansdepartementet


Christer Wadelius

~~Bo Riddarström~~ 

För TCO-OF

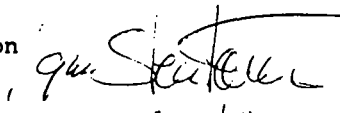

Göran Bäckelin

För SACO


Ingvar Eriksson

För SF

Stig-Evert Johansson


STIG-EVERT JOHANSSON

1991-10-21

TCO-Ofs OCH SACOs SYNPUNKTER PÅ OMBILDNINGEN AV BYGGNADSSTYRELSEN

Grundläggande förutsättningar för en bra verksamhet är enligt vår mening att,

Ombildningen grundas på en utvecklad, preciserad helhetssyn för det statliga intresset att äga och förvalta fastigheter/lokaler. Vi efterlyser en verksamhetsidé för koncernen eftersom det har betydelse för gränsdragning och samordning mellan olika koncerndelar. Med samma utgångspunkt bör motiven för bolagiseringen ytterligare preciseras.

Samtliga bolag ansluts till arbetsgivarföreningen BOA som är det enda alternativet som bygger på koncerttanken. Såväl arbetsgivarvidan som de anställda och deras fackliga organisationer är självklart intresserade av ett sammanhållet avtalsområde och koncernanpassad yrkesutveckling som grund för en bra efterfrågad verksamhet.

Det är bl a dessa fördelar som ligger bakom det faktum att Vattenfall, Televerket samt sannolikt också Postverket och Vägverket låter ansluta sina bolag till BOA.

Personalkonsekvenser

Genomförda och pågående förändringar har under lång tid medfört stora påfrestningar för personalen. Den nu aktuella ombildningen i kombination med osäkerheten inför framtiden innebär ytterligare påfrestningar.

I perioder av genomgripande förändringar har staten i sin egenskap av ägare ett särskilt ansvar för att förhindra utslagning, sjukskrivningar och andra negativa konsekvenser. Det finns mycket kunskaper och erfarenheter om vilka konkreta åtgärder som krävs för att klara förändringar på ett för alla parter tillfredsställande sätt. Särskilt i en arbetsmarknads-situation som präglas av hög arbetslöshet har de anställda rätt att kräva en väl utvecklad personalpolitik.

Med dessa utgångspunkter är det enligt vår mening självklart att,

När ombildningen genomförs all personal erbjuds fortsatt meningsfull sysselsättning (på hemortern) i den fortsatta verksamheten, antingen på myndigheterna eller i något av bolagen.

Ombildningen genomförs med en realistisk tidplan. Enligt vår mening kräver ombildningen tid för planering, genomförande, erforderlig personalutbildning mm fram till 1993-07-01.

Byggnadsstyrelsen får de resurser som krävs för att kunna bibehålla servicenivån i den löpande verksamheten parallellt med arbete och utbildning inför ombildningen.

Representation och medverkan i organisationskommittéarbetet

Många detaljfrågor av utomordentligt stort fackligt intresse kommer att vara frågor för överväganden i kommittéarbetet. Vi utgår från att de fackliga organisationerna erbjuds möjligheter att medverka i kommittéarbetet på ett sådant sätt att erfarenheter från både central och regional nivå finns representerade.

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Inledning	2
2 Statlig fastighetsförvaltning	2
2.1 Inledning	2
2.2 Riktlinjer för statlig fastighetsförvaltning	3
2.3 Riktlinjer för statlig lokalförsörjning	5
2.4 Riktlinjernas tillämpningsområde	6
2.5 Översyn av fastighetsförvaltningen inom försvars- departementets område	6
2.6 Översyn av delar av fastighetsförvaltningen inom näringsdepartementets område	7
2.7 Översyn av fastighetsförvaltningen inom övriga departements områden	8
2.8 Nytt regelverk för statlig fastighetsförvaltning och lokalörsörjning	9
3 Omhildning av delar av byggnadsstyrelsen till en stabs- och servicemyndighet	9
3.1 Inledning	9
3.2 Behovet av en stabsfunktion	10
3.3 Behovet av en servicefunktion	11
3.4 En ny stabs- och servicemyndighet	12
3.5 Dimensionering av den nya myndigheten	12
3.6 Lokalisering	13
4 Omhildning av delar av byggnadsstyrelsens fastighets- förvaltning till aktiebolag	13
4.1 En ny organisation	13
4.2 Finansiella förutsättningar för fastighetskoncernen	14
4.2.1 Inledning	14
4.2.2 Tillämpliga värderingsmetoder	15
4.2.3 Värdering av placeringsfastigheter	15
4.2.4 Värdering av ändamålsfastigheter	16
4.2.5 Bedömt marknadsvärde	16
4.2.6 Fastighetskoncernens finansiering	16
4.2.7 Förväntad resultatutveckling	18
4.2.8 Investeringar, likviditet, m.m.	19
4.2.9 Fastighetskoncernens skattesituation	20
4.2.10 Betalningsansvar för pensionsskulden	21

5	Fastigheter som inte är lämpliga att förvalta i aktiebolagsform	22	Prop. 1991/92:44
5.1	Inledning	22	
5.2	Fastigheter för utrikesförvaltningen	22	
5.3	De kungliga slotten och Djurgårdsförvaltningen	22	
5.4	Fästen, monument och statyer	23	
5.5	Vissa donationsfastigheter	23	
5.6	Tomträtter	24	
5.7	Övriga fastigheter	24	
6	Ny myndighet för fastighetsförvaltning	24	
7	Viss övrig verksamhet	25	
8	Personalfrågor	26	
9	Vissa övergångsfrågor	26	
10	Övriga frågor	28	
10.1	Arkivfrågor	28	
10.2	Organisationskommittéer	28	
10.3	Ekonomiska effekter	29	
10.4	Överläggning enligt MBA-R	29	
11	Hemställan	29	
12	Beslut	30	
	Bilaga. Protokoll från överläggning enligt MBA-R.	31	

