

Rapport



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav

– underlag till Försvarsfastighetsutredningen

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil eller beställas från www.esv.se

Datum: 2013-04-11

Dnr: 3.1-162/2013

ESV-nr: 2013:33

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Curt Johansson

Förord

I denna rapport redovisar Ekonomistyrningsverket (ESV) uppdraget från försvarsfastighetsutredningen om överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav.

Generaldirektör Mats Wikström har beslutat om rapporten. Curt Johansson har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Pia Heyman och Svante Andersson deltagit.

Innehåll

1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
3 Överlåtelse av försvarsfastigheter	8
3.1 Bestämmelser om försäljning och disposition av försäljningsinkomster	9
3.2 Konsekvenser på statens budget	10
3.2.1 Överväganden - Fastigheter överförs till Specialfastigheter (alt. 1).....	11
3.2.2 Överväganden - Fastigheter överförs till Statens fastighetsverk (alt. 2).....	12
3.2.3 Överväganden - Fastigheter överförs delvis till Specialfastigheter (alt. 3)	13
3.3 Beräkning av effekter på statens budget.....	13
3.3.1 Uppdelning av effekter på statens budget.....	14
3.3.2 Direkta effekter vid överföringen	15
3.3.3 Årliga effekter i den löpande verksamheten	17
3.3.4 Tillfälliga effekter vid framtida omstruktureringar.....	20
3.4 Slutsatser och rekommendation.....	22
4 Enhetlig finansieringsmodell och redovisningsprinciper	24
4.1 Finansiering av fastigheter	24
4.1.1 Fastigheter som finansieras direkt med anslag.....	27
4.2 Framtida utgifter för sanerings- och återställningsåtgärder	27
4.3 Redovisning av fastigheter	28
4.3.1 Vilka fastigheter bör redovisas i årsredovisningen	28
4.3.2 Värdering av förvaltningsfastigheter.....	29
4.3.3 Regler om leasing	30
5 Avkastningskrav på statens fastighetsförvaltning	31
5.1 Avkastningskrav i fastighetsförvaltande bolag.....	32
5.2 Utgångspunkter för att fastställa avkastningskrav	33
5.3 Alternativa modeller för avkastningskrav.....	34
5.3.1 Myndighetskapital	34
5.3.2 Omsättningen.....	36
5.3.3 Budgeterat överskott i verksamheten.....	36
5.3.4 Lån i Riksgälden	37
5.4 Hyressättning på marknadsliknande villkor	40
5.5 Slutsatser och rekommendation.....	40
Bilaga 1 Specialfastigheters soliditet	42

1 Sammanfattning

Försvarsfastighetsutredningen har uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att belysa hur överföring av Fortifikationsverkets (FortV) fastigheter påverkar statens budget och att beskriva vilka regler som gäller för överlåtelse av tillgångar och disposition av försäljningsinkomster. I uppdraget ingår även att belysa hur en ny modell skulle kunna se ut för att fastställa avkastningskrav på statens fastighetsförvaltning. ESV anser att den nuvarande finansieringsmodellen och redovisningsprinciperna för fastigheter bör ses över i samband med att FortV:s fastigheter eventuellt förs över antingen till en annan myndighet eller till ett statligt bolag.

Överlåtelse av försvarsfastigheter till Specialfastigheter

Vid en överlåtelse av samtliga försvarsfastigheter till Specialfastigheter bedömer ESV att budgetsaldot initialt skulle förbättras med drygt 18 miljarder kronor. Det marknadsvärde som ligger till grund för beräkningen förutsätter att nuvarande hyresgästsituation övertas, vilket innebär att staten binder upp att hyra fastigheterna under hela deras ekonomiska livslängd. De budgeteffekter som uppstår vid en bolagisering kommer då initialt att vara positiva utan att statens reala ekonomi egentligen förändras.

Budgetsaldot kan enligt ESV:s bedömning försämrans årligen med uppskattningsvis cirka 500 miljoner kronor och anslag under utgiftstaket med 950 miljoner kronor. De framtida årliga konsekvenserna för statens budget är dock svåra att beräkna. Eventuella framtida försvarsbeslut om omstruktureringar får betydligt större effekter på anslag under utgiftstaket och budgetsaldot än om fastigheterna innehas av en myndighet.

ESV anser att vid en överlåtelse av försvarsfastigheter kommer Försvarsmakten i de flesta fall inte ha möjlighet att välja andra lokaler och hamnar därmed i en ogynnsam position gentemot Specialfastigheter.

Om en överlåtelse sker bedömer ESV att endast sådana fastigheter som har en alternativ användning på fastighetsmarknaden är lämpliga att överlåta till Specialfastigheter.

Enhetlig finansieringsmodell och redovisningsprinciper

ESV förslår att en enhetlig finansieringsmodell med lån i Riksgälden införs för både nya och befintliga fastigheter. De fastighetsförvaltande myndigheterna bör inleverera och redovisa det avkastningspliktiga statskapitalet mot inkomsttitel.

Det finns väsentliga utgifter för sanerings- och återställningsåtgärder hänförliga till statens förvaltningsfastigheter. Inom Försvarsmaktens verksamhet uppstår ofta skador på miljön som måste åtgärdas när verksamheten upphör, exempelvis vid övnings- och skjutfält. Idag finansieras dessa kostnader normalt av Försvarsmakten när verksamheten upphör. ESV anser att det bör utvecklas en modell där framtida utgifter för sanerings- och återställningsåtgärder belastar Försvarsmaktens verksamhet löpande under den tid som verksamheten utförs.

Idag redovisas inte vissa fastigheter som anläggningstillgångar eftersom de inte bedöms ge någon monetär avkastning. Det gäller exempelvis Försvarsmaktens befästningar som finansieras genom en engångshyra vid färdigställandet. Detsamma gäller även i vissa fall för fastigheter som delvis finansieras med bidrag. Det är dock inte avgörande för redovisningen om tillgångar ger ekonomiska fördelar i form av avgifter eller motsvarande. Enligt regeringsformen ska regeringen sammanställa en årsredovisning för staten. En grundläggande förutsättning för att årsredovisningen ska vara fullständig och ge en rättvisande bild är att det finns enhetliga regler för att redovisa tillgångar i staten. ESV anser att de modeller som används för att internt styra myndigheter inte bör påverka hur tillgångar redovisas i de finansiella dokumenten.

Avkastningskrav på statens fastighetsförvaltning

Idag fastställs avkastningskravet med utgångspunkt från de fastighetsförvaltande myndigheternas myndighetskapital. Det är dock inte möjligt att jämföra det myndighetskapital som finns i statlig myndighet med det egna kapitalet i ett företag. Behovet av likviditet i verksamheten tillgodoses genom att myndigheter får tillgång till en räntekontokredit i Riksgälden. Myndigheter behöver inte heller ha egna medel för investeringar eftersom dessa finansieras med lån i Riksgälden. Det kapital som kommer att finnas långsiktigt är endast balanserade vinstmedel som myndigheten får disponerar och tillförda anslags- och bidragsmedel som inte är avkastningspliktiga. ESV anser därför att det inte är lämpligt att ha ett avkastningskrav som utgår från nuvarande myndighetskapital.

För att kunna ta fram en ny modell för att fastställa avkastningskrav för statens fastighetsförvaltning behöver regeringen i första hand ta ställning till vilken utgångspunkt (bas) som kravet bör utgå från.

ESV bedömer att den bas som bäst uppfyller kriterierna för avkastningskrav för fastighetsförvaltande myndigheter är lån i Riksgälden. Det är också lånen i Riksgälden som binder upp framtida anslag och utrymmet under utgiftstaket.

2 Inledning

Utredningen Omstrukturering av statens försvarsfastigheter¹ (Försvarsfastighetsutredningen) har uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att belysa hur överföring av Fortifikationsverkets fastigheter påverkar statens budget och att beskriva vilka regler som gäller för överlåtelser av tillgångar och disposition av försäljningsinkomster. I uppdraget ingår även att belysa hur en ny modell skulle kunna se ut för att fastställa avkastningskrav på statens fastighetsförvaltning.

Statens Fastighetsverk (SFV) och Fortifikationsverket (FortV) förvaltar huvuddelen av statens fastigheter, om man bortser från olika former av mark och markanläggningar som t.ex. Trafikverket och Naturvårdsverket förvaltar. FortV förvaltar idag försvarsfastigheter inklusive befästningar. SFV förvaltar bl.a. museer, regeringskansliets lokaler, ambassader och bidragsfastigheter (t.ex. kulturhistoriska byggnader).

SFV och FortV tar idag upp lån för ny- till och ombyggnader av fastigheter och fakturerar hyresgästen för lokalhyror. Statens budget påverkas initialt genom att investeringar finansieras med lån i Riksgälden och påverkar alltså posten Riksgäldskontorets nettoutlåning på statens budget. Statliga myndigheter belastar anslag (eller avgiftsfinansierad verksamhet) med de hyreskostnader som SFV och FortV fakturerar. Det finns ett särskilt anslag som SFV disponerar för underhållskostnader och drift för bidragsfastigheter. Befästningar som Försvarsmakten använder redovisas under uppbyggnaden som en tillgång. Vid färdigställande fakturerar FortV en engångshyra för hela anskaffningsvärdet som Försvarsmakten finansierar från anslag.

Hur överföring av försvarsfastigheter påverkar statens budget på kort och lång sikt framgår i kapital 3 Överlåtelse av försvarsfastigheter.

ESV anser att den nuvarande finansieringsmodellen och redovisningsprinciperna för fastigheter bör ses över i samband med att försvarsfastigheter eventuellt förs över antingen till annan myndighet eller till ett statligt bolag. Verket visar i kapital 4 hur en enhetlig finansieringsmodell och gemensamma redovisningsprinciper för statens fastigheter kan uppnås. I kapital 5 beskrivs de problem som finns att fastställa avkastningskrav för fastighetsförvaltande myndigheter.

¹ Direktiv 2012:6

3 Överlåtelse av försvarsfastigheter

ESV bedömer att vid överlåtelse av samtliga försvarsfastigheter till Specialfastigheter kommer nedanstående effekter att uppstå:

- Budgetsaldot skulle initialt förbättras med drygt 18 miljarder kronor. Det marknadsvärde som ligger till grund för beräkningen förutsätter att nuvarande hyresgästsituation övertas, vilket ESV bedömer som mindre lämpligt. De budgeteffekter som uppstår vid en bolagisering är initialt positiva utan att statens reala ekonomi egentligen förändras.
- Budgetsaldot kan enligt vår bedömning försämrans årligen med uppskattningsvis cirka 500 miljoner kronor och anslag under utgiftstaket med cirka 950 miljoner kronor. De framtida årliga konsekvenserna för statens budget är dock svåra att beräkna.
- Eventuella framtida försvarsbeslut om omstruktureringar får betydligt större effekter på anslag under utgiftstaket och budgetsaldot än om fastigheterna innehas av en myndighet.

ESV anser att vid en överlåtelse av försvarsfastigheter kommer Försvarsmakten i de flesta fall inte ha möjlighet att välja andra lokaler och hamnar därmed i en ogynnsam position gentemot Specialfastigheter.

Om en överlåtelse sker bedömer ESV att endast sådana fastigheter som har en alternativ användning på fastighetsmarknaden är lämpliga att överlåta till Specialfastigheter.

Utgångspunkten för ESV:s utredning är att försvarsfastigheter inklusive befästningar förs över från FortV antingen till andra myndigheter (SFV och Försvarsmakten) eller Specialfastigheter i Sverige AB (Specialfastigheter).

Bestämmelserna om överlåtelse av egendom skiljer sig åt om det sker mellan två myndigheter eller mellan en statlig myndighet och ett statligt bolag. Det finns även bestämmelser om hur försäljning ska genomföras och hur försäljningsinkomster får disponeras.

Tillgångarna hos FortV är huvudsakligen finansierade med lån i Riksgälden och statskapital. Statskapitalet är hänförbart till fastigheter som överfördes till verket när

det bildades och som var finansierade med anslag från statens budget. Det har inte tillförts något nytt statskapital eftersom fastigheter sedan dess har finansieras med lån i Riksgälden. Statskapitalet har minskat väsentlig de senaste åren till stor del på grund av att kapitalet har skrivits ned vid omstruktureringar av FortV:s försvarsfastigheter. Det är till följd av detta idag svårt att fastställa hur enskilda fastigheter egentligen är finansierade. Bestämmelserna om hur försäljningsinkomster får disponeras utgår dock från hur anläggningstillgångar är finansierade, se nedan.

ESV förslår att oberoende av om verksamhet förs över till Specialfastigheter eller inte bör det avkastningspliktiga statskapitalet inlevereras till statens centralkonto och redovisas mot inkomsttitel. Hur en sådan återbetalning av kapital skulle påverka statens budget framgår av avsnitt 4.1 Finansiering av fastigheter.

Ett förhållande som får betydelse för effekterna då fastigheterna överförs till bolag eller myndighet är att det finns en intressekonflikt mellan att Försvarsmakten vill ha flexibilitet genom korta hyreskontrakt för att inte binda upp verksamheten samtidigt som en fastighetsägare vill ha garantier för att samtliga kostnader täcks under anläggningens livslängd.

3.1 Bestämmelser om försäljning och disposition av försäljningsinkomster

Av 8 kap. 2 § budgetlagen framgår att när värdet av fast egendom inte överstiger 75 miljoner kronor får regeringen besluta att sälja egendomen, om den inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet. För att sälja FortV:s fastigheter till Specialfastigheter behövs alltså riksdagens medgivande. Det tydliggörs även i 8 kap. 5 § att med fast egendom avses även sådan byggnad som är lös egendom. Av 8 kap. 7 § budgetlagen framgår att försäljning av statens tillgångar ska genomföras affärsmässigt.

Regeringen har i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. gett ut bestämmelser i anslutning till 8 kap. 2, 5 och 7 §§ budgetlagen.

Eftersom det är regeringen som styr myndigheterna behövs i strikt mening inte något beslut från riksdagen om att föra över fastigheter till en annan myndighet. Det är dock vanligt att regeringen informerar riksdagen om väsentliga omstruktureringar av statliga myndigheter.

Av ESV:s föreskrifter till 5 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) framgår att överföring av tillgångar mellan myndigheter ska ske till bokfört värde, om inte regeringen har beslutat annat.

Av 8 kap. 10 och 11 §§ budgetlagen framgår att när fast egendom säljs ska hela försäljningsinkomsten redovisas mot inkomsttitel. Om tillgången har finansierats med lån ska dock lånet först lösas och det som återstår av inkomsten redovisa mot inkomsttitel. Inkomsten får vidare reduceras med direkta försäljningskostnader, dvs. kostnader som myndigheten inte skulle haft om någon försäljning inte skulle ha skett. Det kan exempelvis vara kostnader för mäklare, värdering m.m.

Om utredningen föreslår att FortV:s fastigheter ska föras över både till en eller flera statliga myndigheter och också till Specialfastigheter finns ett problem till följd av svårigheten att fastställa hur enskilda fastigheter har finansierats. Statskapital, som är en följd av tidigare anslagsfinansierade fastigheter, har använts till att finansiera kostnader för omstruktureringar till följd av försvarsbeslut.

3.2 Konsekvenser på statens budget

Vårt uppdrag är bland annat att belysa hur överföringar av fastigheter påverkar statens budget vid överlåtelsen och på sikt. Analysen har gjorts utifrån tre scenarier:

1. Samtliga fastigheter överlåts till Specialfastigheter (bolag).
2. Samtliga fastigheter överförs till SFV.
3. Av fastigheterna överlåts 41 procent av marknadsvärdet till Specialfastigheter (bolag) och 59 procent till SFV.

Tabell 1. Sammanställning av beräknat marknadsvärde och fördelning mellan bolag och myndighet

Miljoner kronor	Procent	Marknadsvärde	Bokfört värde	Skillnad
Till Specialfastigheter	41	11 811	2 795	9 016
Till myndighet	59	16 750	5 834	10 915
Summa	100	28 561	8 630	19 931

Tabellen visar att det totala marknadsvärdet för försvarsfastigheterna är beräknat till 28 561 miljoner kronor. Det bokförda värdet uppgår till 8 630 miljoner kronor, vilket är 30 procent av det totala marknadsvärdet. Uppgift om beräknat marknadsvärde och fördelningen mellan Specialfastigheter och myndigheter (alternativ 3) har ESV fått från Försvarsfastighetsutredningen. Alternativ 3 innebär att 41 procent (11 811 miljoner kronor) av fastigheterna överlåts till bolag och 59 procent (16 750 miljoner kronor) överförs till SFV.

Marknadsvärdet i tabellen utgår från att Specialfastigheter inte kommer att ansvara för olika återställningskostnader och att nuvarande hyresgästsituation övertas. I

betänkandet Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31) anser utredaren att Försvarsmakten borde ges möjlighet att se över sin lokalanvändning om försvarsfastigheter förs över till Specialfastigheter. ESV har vid beräkning av effekter dock utgått från det underlag som ESV har fått från Försvarsfastighetsutredningen.

Fastigheter som var under uppförande när underlaget togs fram finns inte med i sammanställningen. Dessa uppgick till 855 miljoner kronor i FortV:s årsredovisning för 2012. ESV har inte heller tagit hänsyn till hur överföring av fastigheter som inte var färdigställda när underlaget togs fram kommer att påverka statens budget. Därutöver finns även av s.k. befästningar som statsmakterna måste ta ställning till vem som ska förvalta.

3.2.1 Överväganden - Fastigheter överförs till Specialfastigheter (alt. 1)

Om tillgångarna överläts till Specialfastigheter ska det ske affärsmässigt, det vill säga till marknadsvärdet.

Det finns problem med detta alternativ till följd av en oklarhet om hur marknadsvärdet bör fastställas för fastigheter där det inte finns någon alternativ användning eller där den är begränsad. Om marknadsvärdet fastställs med utgångspunkt i att Försvarsmakten långsiktigt har bundits upp att hyra lokalerna och att ersätta fastighetsvärden vid en eventuell flytt blir värdet betydligt högre än det bokförda värdet. Om däremot marknadsvärdet fastställs med utgångspunkt från vad fastigheterna alternativt kan användas till blir värdet sannolikt ofta betydligt lägre. Marknadsvärdet påverkas även av om Specialfastigheter eller hyresgästen ska ansvara för framtida återställningskostnader.

Om marknadsvärdet utgår från Försvarsfastighetsutredningens underlag kommer det att uppstå en betydande inkomst på statens budget (cirka 21 miljarder kronor enligt vår analys). Det finns dock också försäljningskostnader som minskar inkomsterna eller alternativt finansieras från anslag. Därutöver bedömer ESV att staten behöver tillföra väsentliga kapitaltillskott till Specialfastigheter om bolagets soliditet inte ska försämrats. Budgetsaldot förbättras därför enligt våra beräkningar med drygt 18 miljarder.

Om FortV:s fastigheter avyttras till Specialfastigheter till marknadsvärde kommer det alltså initialt att bli en positiv effekt på statens budget när inkomsterna redovisas mot inkomstittel. Däremot kommer behovet av att tillföra anslag vid eventuella framtida omstruktureringar att bli större än om fastigheterna innehas av en statlig myndighet. Det gäller framförallt för fastigheter där den alternativa användningen är begränsad.

Om Specialfastigheter ska överta fastigheter så är det av stor vikt att övertagandet görs på ett sätt så att Specialfastigheters rating inte försämras. Detta framgår av det underlag som Försvarsfastighetsutredningen har fått från AGL Treasury Support AB (AGL). ESV bedömer att staten kan behöva lämna någon form av garanti om fastigheternas värde bedöms som osäkert, antingen genom att staten åtar sig att hyra fastigheterna långsiktigt eller lämna ersättning vid uppsägning av hyreskontrakt.

Specialfastigheter äger en stor del av de fastigheter som Kriminalvården använder i sin verksamhet. Det finns flera likheter mellan Försvarsmaktens behov av fastigheter och Kriminalvårdens behov, t.ex. att det ofta är svårt att finna någon alternativ hyresgäst som är villig att hyra lokalerna. Fastigheterna är i stor utsträckning specialanpassade för verksamhetens behov. Försvarsmaktens behov av fastigheter har dock historiskt varit svårare att bedöma än Kriminalvårdens. De försvarsbeslut som statsmakterna har fattat har i stor utsträckning påverkat Försvarsmaktens behov av befintliga fastigheter. Det finns inte några liknande exempel när det gäller Kriminalvårdens anstalter och häkten.

En överlåtelse till Specialfastigheter kan försvåra statsmakternas behov av att omstrukturera Försvarsmakten eftersom det sannolikt medför att väsentliga ersättningar eller ägartillskott behöver betalas ut till Specialfastigheter.

Försvarsmakten kommer i de flesta fall inte heller ha möjlighet att välja andra lokaler och hamnar därmed i en ogynnsam position gentemot Specialfastigheter. Det förutsätter att det finns tydliga riktlinjer på vilket sätt som hyressättningen sker mellan Försvarsmakten och Specialfastigheter. Motsvarande ”inlåsnings effekter” kan även uppkomma vid upphandling av nya fastigheter eller ombyggnationer av befintliga fastigheter.

3.2.2 Överväganden - Fastigheter överförs till Statens fastighetsverk (alt. 2)

En överföring av fastigheter till SFV sker till bokfört värde, om regeringen inte har beslutat annat. Tillgångarnas värde i balansräkningen påverkas alltså inte i dessa fall.

Lån som idag finns hos FortV kan överföras till SFV. Det uppstår alltså ingen initial effekt på statens budget vid överföringen. ESV föreslår dock att en enhetlig finansieringsmodell införs (se avsnitt 4.1 Finansiering av fastigheter), som medför att lånet tas upp för hela det bokförda värdet och att avkastningspliktigt statskapital redovisas mot inkomsttitel på statens budget.

Den senaste 10-årsperioden har det skett stora omstruktureringar av Försvarsmakten som har inneburit att fastigheter som har uppförts för att användas i verksamheten har blivit övertaliga. Eftersom fastigheterna är utformade för Försvarsmaktens behov är det inte ovanligt att det är svårt att finna en alternativ användning. Detta medför att när fastigheterna avyttras uppstår ofta väsentliga kostnader som behöver finansieras. Dessa kostnader har tidigare delvis kunnat finansieras genom att skriva ned statskapital. Denna möjlighet kommer inte att finnas framöver.

En nackdel med alternativet kan vara att i de fall regeringen bedömer att Försvarsmakten även i framtiden kan behöva omstruktureras kan en lånefinansiering av försvarsfastigheter medföra problem. Även om effekterna på statens budget sannolikt kommer vara mindre om staten förvaltar försvarsfastigheter än om ett statligt bolag gör detta, kan väsentliga effekter på statens budget uppkomma. Försvarsfastigheter som inte längre behövs kommer att behöva avyttras. Om försäljningsinkomsterna inte kan finansiera nedskrivning av fastigheter (återbetalning av återstående lån), försäljningskostnader och eventuella återställningskostnader kommer återstående utgifter behöva finansieras från anslag.

3.2.3 Överväganden - Fastigheter överförs delvis till Specialfastigheter (alt. 3)

De effekter som beskrivs i de ovanstående alternativen kommer även delvis uppstå vid en uppdelning av fastigheter enligt utredningens förslag.

Vid överföring av försvarsfastigheter till både SFV och till Specialfastigheter finns ett problem att fastställa hur enskilda fastigheter har finansierats. Statskapital, som tillförts genom tidigare anslagsfinansierade fastigheter, har använts till att finansiera kostnader för omstruktureringar till följd av försvarsbeslut oberoende av denna koppling. En metod för att hantera detta skulle kunna vara att göra en proportionerlig fördelning mellan de olika finansieringsformerna, dvs. att varje fastighet anses vara finansierade med både lån och statskapital.

3.3 Beräkning av effekter på statens budget

Effekterna på statens budget har delas upp i:

- Direkta effekter vid överföringen
- Årliga effekter i den löpande verksamheten, och
- Tillfälliga effekter vid framtida omstruktureringar.

Under direkta effekter framgår hur statens budget påverkas av överföringen av fastigheter och andra transaktioner.

Vid beräkningen av årliga effekter i den löpande verksamheten har ESV antagit att fastigheterna skulle ha överförts i början av 2012 och tagit hänsyn till hur den verksamhet som utförts 2012 skulle ha påverkats av de olika alternativen.

Under tillfälliga effekter framgår hur framtida försvarsbeslut kan påverka statens budget.

3.3.1 Uppdelning av effekter på statens budget

I följande tabeller har ESV försökt att belysa vilka effekter de olika alternativen har på de olika delarna av statens budget, det vill säga uppdelat på anslag för verksamhet, utgiftstaket, anslaget räntor på statsskulden, inkomsttitlar, Riksgäldskontorets nettoutlåning och budgetsaldot.

Under anslag för verksamheten redovisar myndigheter förvaltningsutgifter som ska finansieras från anslag. Enligt 12 § anslagsförordningen ska förvaltningsutgifter redovisas på kostnadsmässig grund och övriga utgifter på utgiftsmässig grund.

Utgiftstak anges idag som ett nominellt belopp i miljarder kronor och innebär att statsutgifterna inte får överskrida detta belopp. Om det finns risk för att det kommer att ske måste regeringen vidta särskilda åtgärder. Utgiftstaket för staten omfattar samtliga anslag över statens budget (exklusiva statsskuldräntor) och ålderpensionssystemet vid sidan av statens budget.

Anslaget räntor på statsskulden påverkas förutom räntekostnaderna på statsskulden även av räntenettet från Riksgäldens in- och utlåningsverksamhet.

Under inkomsttitlar redovisar myndigheter inkomster som inte får disponeras i verksamheten, t.ex. skatter, försäljningsinkomster m.m.

Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post i statens budget som redovisar förändringen av Riksgäldens in- och utlåningsverksamhet. Både lån och behållningar på räntebelagda konton (t.ex. räntekonton) påverkar posten.

Budgetsaldot är detsamma som Riksgäldskontorets redovisade lånebehov, dvs. statens kassamässiga saldo i verksamheten.

3.3.2 Direkta effekter vid överföringen

När fastigheterna överläts från staten till ett bolag får detta stor påverkan på statens budgetsaldo. Specialfastigheter tar upp lån för att finansiera övertagna fastigheter och betalar försäljningssumman (enligt tabell 1 i avsnitt 3.2) för fastigheterna till staten.

Direkta effekter vid överföringen

<i>Miljoner kronor</i>	1. Överlåtelse till bolag	2. Överföring till myndighet	3. Delvis överlåtelse till bolag	Not
Anslag				
Kapitaltillskott	-9 075	0	-3 753	(3)
Försäljningskostnader m.m.	<u>-1 214</u>		<u>-502</u>	(4)
Utgiftstak	-10 289		-4 255	
Inkomsttitlar				
Försäljningsinkomster	19 931	0	9 016	(1)
Inleverans av statskapital	1 087		446	(1)
RGK:s nettoutlåning	7 543	0	2 349	(2)
Budgetsaldo	18 272	0	7 556	

Om hela fastighetsbeståndet överläts till Specialfastigheter som för att finansiera köpet lånar upp 28 561 miljoner kronor på lånemarknaden och betalar detta till en statlig myndighet, kommer budgetsaldot att påverkas med hela det beloppet. I analysen har ESV även beaktat vissa försäljningskostnader och också beräknat ett kapitaltillskott som Specialfastigheter antas behöva för att behålla nuvarande nivå på bolagets soliditet. Efter dessa utgifter blir den direkta påverkan på statens budget 18 272 miljoner kronor respektive 7 556 miljoner kronor i de två alternativen där fastigheter överläts till bolag.

En överföring av fastigheterna till annan myndighet får ingen påverkan på statens budget. ESV har antagit att balansposterna (fastigheter, lån etc.) överförs till bokfört värde. Omstruktureringskostnader för inblandade myndigheter har inte beaktats i jämförelsen.

Försäljningsinkomsten påverkar budgetsaldot positivt med hela beloppet, men den hamnar på olika rader i statens budget. Försäljningssumma efter lösen av lån inlevereras mot inkomsttitlar på statens budget. Återbetalningen av lån påverkar Riksgäldskontorets nettoutlåning i statens budget. Det kapitaltillskott som staten

tillför bolaget belastar ett anslag och utgiftstaket och påverkar därmed också budgetsaldot negativt.

(1) I alternativ 1 är försäljningssumman 28 561 miljoner kronor och i alternativ 3 är den 11 811 miljoner kronor. Efter att lånet har amorterats och inbetalats till Riksgälden blir beloppen som redovisas mot inkomstitel för försäljningsinkomster vid avyttring av statens tillgångar 19 931 miljoner kronor i alternativ 1 respektive 9 016 miljoner kronor i alternativ 3. Förutom försäljningsinkomster kommer det avkastningspliktiga statskapitalet att redovisas mot inkomstitel. ESV har utgått från det avkastningspliktiga statskapital som fanns i FortV:s årsredovisning som ingående balans 2012, vilket var 1 087 miljoner kronor. Vid en delvis överföring i alternativ 3 har ESV antagit att 41 procent av statskapitalet som blir 446 miljoner kronor är hänförlig till fastigheter som överlåtits till Specialfastigheter. Försäljningsinkomster och inleverans av statskapital kan redovisas mot samma inkomstitel. ESV har dock valt för att tydliggöra inkomsternas uppkomst genom att dela upp dessa i analysen.

Antagande om statskapitalets storlek påverkar inte budgetsaldot utan endast fördelningen mellan vad som redovisas mot inkomstitlar respektive Riksgäldskontorets nettoutlåning. Om statskapitalet är högre kommer alltså lånet i Riksgälden minska med motsvarande belopp. Mer information om avkastningspliktigt statskapital finns i avsnitt 4.1 Finansiering av fastigheter.

(2) FortV löser lån hos Riksgälden hänförliga till fastigheter. När en myndighet löser ett lån hos Riksgälden påverkas posten Riksgäldskontorets nettoutlåning i statens budget. Budgetsaldot påverkas positivt av denna enskilda transaktion. Lånen som återbetalas till Riksgälden blir 7 543 miljoner kronor i alternativ 1 (bokfört värde i tabell 1 som är 8 630 miljoner kronor minskat med statskapitalet 1 087 miljoner kronor som redovisas mot inkomstitel) och 2 349 miljoner kronor i alternativ 3 (bokfört värde i tabell 1 som är 2 795 minskat med statskapitalet 446 miljoner kronor som redovisas mot inkomstitel).

(3) ESV har antagit att staten måste tillföra kapitaltillskott till Specialfastigheter för att bolagets soliditet inte ska försämrats. I Specialfastigheters årsredovisning för 2011 uppgick bolagets soliditet (eget kapital/tillgångar*100) till 31,8 procent. Om Specialfastigheter ska behålla samma soliditet efter överföringen av fastigheter enligt alternativ 1 och 3 måste 9 075 miljoner kronor respektive 3 753 miljoner kronor tillföras bolaget som kapitaltillskott (se beräkning i bilaga 1). Kapitaltillskottet kommer att finansieras med anslag och belasta utgiftstaket.

(4) Försäljningskostnaderna uppgår sannolikt till väsentliga belopp, t.ex. för stämpelskatt och eventuella fastighetsombildningar. ESV har som

försäljningskostnader endast tagit med utgifter för stämpelskatt som uppgår till 4,25 procent av köpeskillingen, vilket innebär 1 214 miljoner kronor i alternativ 1 och 502 miljoner kronor i alternativ 3. Försäljningskostnader som är direkt hänförliga till försäljningen brukar normalt minska försäljningsinkomsterna som redovisas mot inkomsttitel. ESV har dock tagit upp dessa under anslag för att tydliggöra storleken på försäljningsinkomsterna respektive försäljningskostnaderna.

3.3.3 Årliga effekter i den löpande verksamheten

FortV har en avgiftsfinansierad verksamhet som idag påverkar budgetsaldot genom nettoförändringar på räntekontot och lån i Riksgälden (dvs. nettot av betalningar i FortV:s verksamhet). När Forsvarsmaktens hyresbetalning belastar anslaget på statens budget kommer en positiv effekt med samma belopp uppstå på FortV:s räntekonto. Betalningar som håller sig inom staten påverkar alltså inte budgetsaldot. Detsamma gäller för inleveranser mot inkomsttitel där en ökning av inkomster mot inkomstitlar medför att Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas negativt.

De årliga effekterna av överföringen av fastigheter är svåra att beräkna. Hur betalningsströmmarna avseende rörelsekapital och investeringskapital kommer att påverkas samt framtida hyreskostnader är speciellt svåra att förutse.

Vid en överlåtelse av försvarsfastigheter till Specialfastigheter kommer de väsentligaste effekterna på statens budget som påverkar budgetsaldot vara:

- Betalningsströmmar hänförliga till försvarsfastigheter kommer överföras till ett statligt bolag (nettot av dessa försämrar budgetsaldot)
- Hyreskostnaderna kommer sannolikt att öka väsentligt (försämrar budgetsaldot).
- Lån till investeringar görs på marknaden av ett statligt bolag (förbättrar budgetsaldot)
- Försäljningsinkomsterna minskar statsskulden vilket medför lägre räntekostnader (förbättrar budgetsaldot)

Årliga effekter i den löpande verksamheten

Miljoner kronor	FortV 2012	1. Överlåtelse till bolag	2. Överföring till myndighet	3. Delvis överlåtelse till bolag	Not
Anslag					
Försvarsmakten (UO 6)		-952	-	-412	(1)
Utgiftstak		-952	0	-412	
Räntor på statsskulden (UO 26)		261	0	127	(2)
Inkomsttitlar					
Överskott	72	-72	0	-30	(3)
Inleverans av statskapital	174	-174	0	-71	(3)
Utdelningar från bolag		<u>490</u>	0	<u>203</u>	(4)
Summa		244		102	
RGK:s nettoutlåning					
Räntekonto	500 (+/-100)	-500 (+/-100)	0	-200 (+/-50)	(5)
Övrig kreditram (investeringar)	-427	<u>427</u>	0	<u>175</u>	(6)
Summa		-73		-25	
Budgetsaldo		-520	0	-208	

Uppgifterna under kolumnen FortV 2012 har härletts från FortV:s årsredovisning för 2012. Den årliga effekten har beräknats med utgångspunkt i att en överföring av fastigheter hade skett i början av 2012 och vilken direkt effekt som därefter bedöms uppkomma i de olika alternativen. Effekterna som uppstår på Riksgäldskontorets nettoutlåning består huvudsakligen av betalningar hänförliga till hyror samt drift- och underhållskostnader. Idag bedöms dessa effekter påverka Riksgäldskontorets nettoutlåning positivt med mellan 400 och 600 miljoner kronor. Därutöver finns en effekt som avser nettoförändringen av lån hänförliga till försvarsfastigheter. Under 2012 har lånen i Riksgälden för försvarsfastigheter ökat med 427 miljoner kronor (övrig kreditram), vilket har påverkat budgetsaldot negativt.

De årliga effekterna i den löpande verksamheten påverkar budgetsaldot negativt med 520 miljoner kronor i alternativ 1 och 208 miljoner kronor i alternativ 3. ESV har dock bedömt att det finns stora svårigheter att beräkna effekterna eftersom de beror av flera faktorer som är svåra att förutse.

Den negativa påverkan på budgetsaldot beror på flera faktorer. Negativa effekter uppstår på Riksgäldskontorets nettoutlåning främst på grund av att hyresbetalningar som idag är inomstatliga betalas ut till ett statligt bolag. Vidare har ESV antagit att

hyrorna kommer att öka eftersom kapitalkostnaderna hos Specialfastigheter är högre än hos FortV.

(1) Hur Försvarsmaktens hyror kommer att påverkas vid en överlåtelse till Specialfastigheter är svåra att förutse. ESV har endast tagit hänsyn till direkta effekter av övergången som ökade kapitalkostnader och avkastningskrav för Specialfastigheter.

Totalt beräknas Försvarsmaktens hyror som belastar anslag och utgiftstaket att påverkas med 952 respektive 412 miljoner kronor i alternativ 1 och alternativ 3.

Specialfastigheter kommer i förhållande till FortV att ha en ökad skuldsättning med 11 943 miljoner kronor (19 486-7 543). Därutöver bedömer AGL att Specialfastigheters upplåningskostnader för närvarande är cirka 1,25 procent högre än statens upplåningskostnad. En större skuldsättning och högre upplåningskostnader kommer att medföra ökade kapitalkostnader. Vid beräkningen har statens avkastningsränta varit utgångspunkt (se nedan under punkt 2). ESV har beräknat att det kommer medföra att hyreskostnaderna ökar med 534 miljoner kronor i alternativ 1 ($11\,943 \text{ miljoner kronor} * 2,43 \text{ procent} + 19\,486 \text{ miljoner kronor} * 1,25 \text{ procent}$) och med 239 miljoner kronor i alternativ 3 ($5\,709 \text{ miljoner kronor} * 2,43 \text{ procent} + 8\,058 \text{ miljoner kronor} * 1,25 \text{ procent}$), vilket även kommer att påverka anslag under utgiftstaket.

Försvarsmaktens hyror kommer därutöver att påverkas av att staten kommer ställa ett avkastningskrav på tillfört kapitaltillskott om 5,4 procent istället för det nuvarande överskottet på 72 miljoner kronor som Fort V redovisar mot inkomsttitel, vilket medför att hyreskostnaderna ökar med 418 miljoner kronor ($9\,075 \text{ miljoner kronor} * 5,4 \text{ procent} - 72 \text{ miljoner}$) i alternativ 1 respektive 173 miljoner kronor ($3\,753 \text{ miljoner kronor} * 5,4 \text{ procent} - 30 \text{ miljoner kronor} (41 \text{ procent av } 72))$) i alternativ 3. ESV har i beräkningen utgått från avkastningskravet 2012, vilket var 5,4 procent.

(2) Överföringen av fastigheterna kommer att påverka budgetsaldot positivt, vilket innebär att statsskulden minskar. Detta medför en lägre räntekostnad framöver. Den uteblivna räntekostnaden har en positiv effekt på budgetsaldot. ESV har i beräkningen använt statens avkastningsränta som för närvarande uppgår till 2,43 procent. FortV:s uteblivna räntebetalningar till Riksgälden påverkar också anslaget Räntor på statsskulden men har en negativ effekt. Den påverkan som minskade räntekostnader och ränteintäkter har på anslagets nettoutgifter är 261 miljoner kronor i alternativ 1 och 127 miljoner kronor i alternativ 3 ($2,43 \text{ procent}$ på $10\,729 (18\,272-7\,543)$ respektive $5\,207 (10\,729*41 \text{ procent})$ miljoner kronor).

(3) Inleverans av överskott (avkastningskrav) och amorteringar av statskapital från FortV uteblir.

(4) ESV har antagit att aktieutdelningen från Specialfastigheter kommer att öka med 490 (9 075 * 5,4 procent) respektive 203 miljoner kronor (3 753 miljoner*5,4 procent) i alternativ 1 och 3, till följd av det avkastningskrav som staten ställer på eget kapital. Avkastningskravet var 5,4 procent 2012. Det ökade avkastningskravet kommer även att påverka Försvarmaktens hyror, se punkt 1.

(5) Påverkan på Riksgäldskontorets nettoutlåning är ett beräknat betalningssaldo utifrån hyresintäkter och verksamhetskostnader (personal, lokal och övrig driftkostnader). Kostnader och intäkter för befästningar har exkluderats. Saldot har beräknats till 500 miljoner kronor med en felmarginal på +/- 100 miljoner kronor för alternativ 1 och 200 miljoner kronor med en felmarginal på +/- 50 miljoner kronor i alternativ 3 (cirka 41 procent av 500 miljoner).

(6) Ny- och ombyggnationer av fastigheter finansieras med lån i Riksgälden. FortV har idag en övrig kreditram för finansiering av fastigheter. Om försvarsfastigheter helt eller delvis förs över till Specialfastigheter kommer ny- och ombyggnationer finansieras av bolaget och därmed minskar belastningen på statens budget. ESV har antagit att ny- och ombyggnationer av fastigheter fördelas sig på motsvarande sätt. 427 i alternativ 1 respektive 175 miljoner kronor (41 procent av 427 miljoner kronor) i alternativ 3.

Det kan eventuellt bli aktuellt att staten behöver utfärda garantier för att Specialfastigheter ska kunna ta upp lån på marknaden utan att dess nuvarande rating påverkas. ESV har inte tagit hänsyn till eventuella premiekostnader för lämnade garantier.

3.3.4 Tillfälliga effekter vid framtida omstruktureringar

Vid beräkning av tillfälliga effekter har ESV beräkningsmässigt antagit att ett försvarsbeslut om fem år medför att 10 procent av nuvarande försvarsfastigheter inte längre behövs inom Försvarmakten. ESV har i alternativ 3 utgått från att 41 procent av fastigheterna som inte behövs är hänförliga till Specialfastigheter och resterande 59 procent till myndigheten.

Vid beräkningen har ESV uppskattat att fastigheter skrivs av på 20 år, vilket medför att 25 procent av värdena vid överlåtelsen är avskrivna.

ESV har vidare antagit att staten behöver lämna en ersättning till Specialfastigheter motsvarande det återstående bokförda värdet som bolaget behöver skrivas ned. För de fastigheter som finns kvar inom staten har ESV antagit att lånen i Riksgälden behöver amorteras och att regeringen tillför anslagsmedel för nedskrivningar av fastigheter. Tilldelade anslag för nedskrivning av fastigheter påverkar dock inte budgetsaldot. Däremot påverkas anslag under utgiftstaket.

Tillfälliga effekter som uppstår vid omstruktureringar

<i>Miljoner kronor</i>	1. Överlåtelse till bolag	2. Överföring till myndighet	3. Delvis överlåtelse till bolag	Not
Anslag				
<i>Ersättningar till Specialfastigheter</i>	-2 142	-	-886	(1)
<i>Återbetalning av lån</i>	0	-647	-438	(2)
Utgiftstak	-2 142	-647	-1 323	
RGK:s nettoutlåning	0	647	438	(3)
Budgetsaldo	-2 142	0	-886	

Ett försvarsbeslut om nedläggning av verksamhet får största budgetkonsekvenserna i alternativ 1, där budgetsaldot och utgiftstaket påverkas negativt med 2 142 miljoner kronor. Budgetsaldot kommer dock inte att påverkas av omstruktureringar av fastigheter som innehas av myndigheter. Däremot kommer anslag under utgiftstaket att påverkas med det nedskrivna bokförda värdet av fastigheter som inte längre behövs inom Försvarsmakten.

Ytterligare ekonomiska konsekvenser kan vara återställningskostnader (inklusive miljöskuld), försäljningsinkomster och direkta försäljningskostnader. Dessa är inte beaktade i analysen.

I alternativ 2 där fastigheterna har behållits inom staten är effekten på budgetsaldot noll, däremot påverkas anslag under utgiftstaket med 647 miljoner kronor. Ett anslag kommer att belastas med de nedskrivningar som uppkommer till följd av att fastigheter inte längre behövs i verksamheten. Myndigheten kommer amortera ned lånen i Riksgälden med samma belopp, vilket påverkar Riksgäldskontoret nettoutlåning.

I alternativ 3 beräknas budgetsaldot och anslag under utgiftstaket att påverkas negativt med 886 miljoner kronor.

(1) I alternativ 1 är den ersättning som belastar anslaget och betalas till Specialfastigheter beräknad till 2 142 miljoner kronor (28 561 miljoner *0,1*0,75). Det motsvarar den nedskrivning som Specialfastigheter måste göra på grund av försvarsbeslutet om nedläggning. Det är 10 procent av det bokförda värdet (marknadsvärdet) minus 5 års avskrivningar. I alternativ 3 är beloppet 886 miljoner kronor (11 811 miljoner kronor *0,1 *0,75).

(2) Den myndighet som förvaltar tillgångar som inte längre behövs i verksamheten kommer att redovisa en nedskrivning vilket påverkar anslag. Detta belopp har beräknats till 647 miljoner kronor (8 630 miljoner kronor *0,1*0,75) i alternativ 2 och 438 miljoner kronor (5 834 miljoner kronor *0,1*0,75) i alternativ 3.

(3) Lånen i Riksgälden kommer att amorteras med samma belopp som myndigheten har belastat anslaget med under punkt 2 (nedskrivningen), vilket förbättrar Riksgäldskontorets nettoutlåning. I alternativ 2 är beloppet 647 miljoner och i alternativ 3 är det 438 miljoner.

3.4 Slutsatser och rekommendation

Utgångspunkten för den statliga förvaltningspolitiken inom fastighetsområdet har varit att i så hög utsträckning som möjligt tillgodose den statliga förvaltningens behov lokaler och andra fastigheter genom hyra på marknaden i stället för genom eget ägande. Härigenom har det bedömts vara möjligt att ta tillvara den prispress som kommer av marknadens konkurrens samtidigt som staten kunnat minska sin kapitalbindning och kunnat undvika att låsa fast sig i lokalinnehav i onödigt attraktiva lägen. En svårighet i en sådan politik är att vissa fastighetsbehov är av en sådan speciell karaktär att de inte kan tillgodoses på marknaden. Ett sådant område är försvaret. Staten har därför fortsatt inneha dessa fastigheter. Effektiviseringsbehov finns dock också inom detta område. En överföring till ett av staten helägt bolag av hela eller delar av detta innehav har bedömts vara en möjlig väg att åstadkomma effektivisering.

Vår utredning visar att de överväganden som har gjorts inte i tillräcklig omfattning har beaktat de effekter som utformningen av statens budget kan ha på besluten. De budgeteffekter som uppstår vid en bolagisering är initialt mycket positiva utan att statens reala ekonomi egentligen förändras. Effekterna är dock egentligen av bokföringsteknisk natur. Eftersom ett bolag behöver säkerheter för att kunna ta på sig ett osäkert innehav har staten ett åtagande även efter bolagiseringen som motsvarar det som finns i ett direkt innehav. Eftersom det ofta saknas marknad för fastigheter som anskaffats för försvarets speciella behov är det tveksamt om det går att styra försvarets fastighetsanvändning med marknadslösningar. Naturligtvis påverkas

behovet av vilka kostnader ett innehav medför. Ett minimum är därför att försvaret belastas med de finansiella uppoffringar som staten har för fastigheterna.

Ett förhållande som hittills inte beaktats i övervägandena är de budgeteffekter som uppkommer vid omstruktureringar som innebär att fastighetsbeståndet behöver förändras så att vissa fastigheter inte längre behövs. Här har vår analys visat att effekterna på statens utgiftstak blir väsentligt högre om fastigheterna förs över till ett statligt bolag än om de innehas av en myndighet. Det förhållandet är i sig ett starkt skäl att behålla berörda fastigheter inom den statliga myndighetskretsen. Till Specialfastigheter bör därför överföras endast sådana fastigheter som har en alternativ användning på fastighetsmarknaden, låt vara efter mer omfattande återställningskostnader än normalt, vilket väl också gäller för många industrifastigheter.

Dessutom finns ett förhållande som ESV inte beaktat i analysen, nämligen att effekterna på anslag och utgiftstaket berör olika utgiftsområden på statens budget. De positiva effekter som uppkommer vid en överföring till Specialfastigheter kommer statens gemensamma finansförvaltning till del. De negativa budgeteffekterna vid en omstrukturering berör utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets beredskap* om ersättningen ska tas ut genom hyra. Vid en överlåtelse till bolag kommer dessa effekter att vara större än vid en överföring till en myndighet. Försvarsområdet kan alltså få bära de negativa budgeteffekterna av en överföring till bolag samtidigt som det inte tillgodoräknas de positiva effekterna. De ökade årliga hyreskostnaderna bör dock kunna kompenseras genom en teknisk justering av utgiftstaket för försvarsområdet. En alternativ metod är att staten utfärdar garantier till bolaget. Utfallet på dessa behöver inte påverka försvaret. Genom sådana åtgärder påverkas statens finansförvaltning av såväl positiva som negativa budgeteffekter vid en bolagisering.

4 Enhetlig finansieringsmodell och redovisningsprinciper

ESV föreslår att:

En enhetlig finansieringsmodell med lån i Riksgälden införs för både nya och befintliga fastigheter.

Avkastningspliktigt statskapital inlevereras till statens centralkonto och redovisas mot inkomstitel.

En översyn bör göras av vilka fastigheter som ska finansieras direkt med anslag.

I de fall som faktiska kostnader ligger till grund för att fastställa hyror bör statens kostnader för sanering och återställande av fastigheter ingå i hyressättningen och redovisas som en avsättning i myndigheternas årsredovisningar.

Samtliga fastigheter som uppfyller definitionen av en tillgång redovisas i de finansiella dokumenten.

Fastigheter även i framtiden redovisas till anskaffningsvärdet reducerat med ackumulerade avskrivningar.

4.1 Finansiering av fastigheter

Idag finansierar SFV och FortV sina investeringar i fastigheter huvudsakligen med lån i Riksgälden. I regleringsbrevet har verken en s.k. övrig kreditram för investeringar i fastigheter. Kreditramen uppgår 2013 till 12 300 tusen kronor för SFV och 11 100 tusen kronor för FortV. Därutöver finns tillgångar som har finansierats från statens budget och som har tillförts SFV och FortV antingen när verken bildades eller vid ett senare tillfälle. Dessa tillgångar redovisas vid tillförsen som statskapital.

Statskapitalet uppgår per den 31 december 2012 till 1 727 miljoner kronor i SFV och 884 miljoner kronor i FortV. En stor del av statskapitalet är avkastningspliktigt. SFV har ett icke avkastningspliktigt statskapital som uppgår till drygt 904 miljoner kronor som finansierat markfastigheter som saknar avkastningsförmåga.

Redovisat statskapital per den 31 december 2012

Miljoner kronor	Fortifikationsverket	Fastighetsverket
Avkastningspliktigt	882	823
Icke avkastningspliktigt	2	904
Totalt	884	1 727

Det avkastningspliktiga statskapitalet har minskat väsentligt de senaste åren för båda myndigheterna. Inkomster motsvarande avskrivningar och nedskrivningar på tillgångar som finansierats med avkastningspliktigt statskapital ska enligt regleringsbrevet redovisas mot en inkomsttitel på statens budget. Statsmakterna har dock i vissa försvarsbeslut medgett att statskapital får användas för att finansiera vissa omstruktureringskostnader för försvarsfastigheter. Under 2012 minskade statskapitalet med 203 respektive 352 miljoner kronor i FortV och SFV.

Återbetalning av avkastningspliktigt statskapital vid ändrad finansieringsmodell

Miljoner kronor	Överlåtelse till bolag (alt. 1)	Överföring till SFV (alt. 2)	Delvis överlåtelse till bolag (alt. 3)
Inkomsttitlar			
Inleverans av statskapital	823	1 705	1 343
varav Fortifikationsverket		882	520
varav Fastighetsverket	823	823	823
RGK:s nettoutlåning	-823	-1 705	-1 343
Budgetsaldo	0	0	0

Av tabellen framgår att om allt avkastningspliktigt statskapital skulle inlevereras skulle SFV redovisa 823 miljoner kronor mot inkomsttitel. SFV skulle ta upp motsvarande lån vilket påverkar Riksgäldskontorets nettoutlåning. Vilket statskapital som skulle inlevereras av FortV påverkas av överföringen av försvarsfastigheter. Om alla försvarsfastigheter överförs enligt alternativ 1 skulle inget statskapital finnas kvar. Statskapitalet skulle ha inlevereras som en del av försäljningsinkomsterna vid överlåtelsen till Specialfastigheter. I alternativ 2 skulle allt det statskapital som fanns per den 31 december redovisas mot inkomsttitel och motsvarande lån tas upp. ESV har antagit att i alternativ 3 skulle 41 procent av statskapitalet redan ha levererats in till inkomsttitel vid överlåtelsen av fastigheter till Specialfastigheter. Det återstående avkastningspliktiga statskapitalet som då uppgår till 520 miljoner kronor (59 procent) skulle alltså komma att inlevereras och redovisas mot inkomsttitel samtidigt som lån tas upp. Naturligtvis skulle det statskapital som slutligen inlevereras minska i takt med de löpande inleveranser som de fastighetsförvaltande myndigheterna gör under 2013 och fram till den tidpunkt som den slutliga inleveransen sker.

Efter att statskapitalet har inlevererats skulle samtliga fastigheter få en enhetlig finansieringsmodell i form av lån i Riksgälden. En nackdel som uppkommer är att statskapitalet inte kan användas för att finansiera omstruktureringskostnader.

En alternativ modell skulle kunna vara att helt och hållet finansiera de statliga fastigheterna med statskapital. Eftersom det befintliga kapitalet är så litet bedömer ESV att denna modell skulle vara budgetpolitiskt svår att åstadkomma. Den skulle nämligen kräva tillskott av statskapital över statens budget. ESV drar denna slutsats bland annat mot bakgrund av att budgetmedel inte tillfördes för att finansiera de genomförda omstruktureringarna av försvaret utan att statskapital i stället skrevs ned för denna finansiering.

De fördelar som finns med att skapa en enhetlig finansieringsmodell överväger de nackdelar som finns av att statskapital inte längre skulle kunna användas för att finansiera kostnader för omstruktureringar. Som redan framgått påverkas inte saldot på statens budget av vilken modell som används. Det finns dock ansvarsmässigt fördelar med en lånemodell genom att det utgiftsområde och den verksamhet som omfattas belastas med utgifter under anslag till följd av beslut om omstruktureringskostnader i stället för att belastas när fastigheterna anskaffas. Om statsmakterna så önskar är det möjligt att som alternativ täcka kostnaderna för förlusterna på avvecklade fastigheterna genom att lämna anslag till SFV istället för till Försvarsmakten.

Att ha en enhetlig finansieringsmodell kommer även att underlätta att utveckla en ny modell för att fastställa avkastningskrav, se kapitel 5 Avkastningskrav på statens fastighetsförvaltning.

En alternativ väg skulle kunna vara att låta det statskapital som finns kvar amorteras enligt nuvarande regler. Det skulle dock innebära att de fastighetsförvaltande myndigheterna kommer ha en blandad finansieringsmodell. Eftersom det avkastningspliktiga kapitalet redan är lågt bedömer ESV att de negativa konsekvenserna av att inleverera kapitalet torde vara mindre än de fördelar som uppnås genom att få en enhetlig finansieringsmodell.

4.1.1 Fastigheter som finansieras direkt med anslag

Befästningar som Försvarsmakten använder i sin verksamhet finansieras vid färdigställandet med en engångshyra motsvarande anskaffningskostnaden. Statens budget påverkas alltså inte löpande av kapitalkostnader under den tid som en befästning innehas av Försvarsmakten. Det finns en oklarhet var gränsen går mellan fastigheter och befästningar eftersom det saknas en entydig definition av befästningar.

Vid en lånefinansiering kommer eventuella framtida omstruktureringar som minskar behovet av fastigheter medföra att tillgångar behöver skrivas ned till försäljningsvärdet. Om den alternativa användningen av fastigheterna är begränsad uppkommer stora kostnader som behöver finansieras från anslag. Tidigare omstruktureringar har i väsentlig utsträckning finansierats genom nedskrivning av statskapital. Denna möjlighet kommer inte att finnas kvar i framtiden. ESV anser att det finns skäl att överväga vilka fastigheter som bör finansieras med anslag, mot bakgrund av erfarenheterna från de tidigare försvarsbesluten. ESV beskriver i avsnitt 3.3.4 Tillfälliga effekter vid framtida omstruktureringar hur framtida försvarsbeslut kan påverka statens budget.

ESV bedömer att regeringen bör se över om det finns fastigheter som bör finansieras direkt med anslag. Hur dessa bör redovisas återkommer ESV till i kapital 4.3 Redovisning av fastigheter.

4.2 Framtida utgifter för sanerings- och återställningsåtgärder

Det finns väsentliga utgifter för sanerings- och återställningsåtgärder hänförliga till statens förvaltningsfastigheter. Inom Försvarsmaktens verksamhet uppstår ofta skador på miljön som måste åtgärdas när verksamheten upphör, exempelvis vid övnings- och skjutfält. Idag finansieras dessa kostnader normalt av Försvarsmakten när verksamheten upphör. ESV anser att det bör utvecklas en modell där framtida sanerings- och återställningsåtgärder belastar Försvarsmaktens verksamhet löpande under den tid som verksamheten utförs.

Idag finns inte tillräckliga incitament att göra sig av med fastigheter som inte används eller endast i mindre utsträckning används i verksamheten. Den nuvarande hanteringen motverkar en ändamålsenlig styrning av försvarfastigheter eftersom anslaget först belastas när verksamheten upphör. ESV är medveten om att dessa kostnader kan vara svåra att beräkna men det är inte tillräckligt starkt skäl att inte utveckla en modell för att redovisa och finansiera dessa kostnader under den tid som verksamheten utförs.

Den fastighetsförvaltande myndigheten bör redovisa en avsättning för framtida utgifter för återställningskostnader. Dessa medel bör placeras på räntebärande konto och sedan användas för att finansiera framtida sanerings- och återställningsåtgärder.

4.3 Redovisning av fastigheter

När det gäller redovisning av fastigheter är det i huvudsak tre frågor som bör klargöras: vilka fastigheter som ska redovisas i årsredovisningen, värderingen av fastigheterna och hur reglerna om leasing kan påverka redovisningen av fastigheter.

4.3.1 Vilka fastigheter bör redovisas i årsredovisningen

Enligt regeringsformen ska regeringen sammanställa en årsredovisning för staten. En grundläggande förutsättning för att årsredovisningen ska vara fullständig och ge en rättvisande bild är att det finns enhetliga regler för att redovisa tillgångar i staten. De modeller som används för att internt styra myndigheter bör inte påverka hur tillgångar redovisas.

I det statliga regelverket framgår att samtliga tillgångar som ger ekonomiska fördelar eller servicepotential ska tas upp i balansräkningen. De flesta tillgångarna i staten ger inga ekonomiska fördelar utan används i verksamheten för att myndigheterna ska uppnå de mål som regeringen fastställer, dvs. vad som i regelverket benämns servicepotential. Det är alltså inte avgörande för redovisningen om tillgångar ger ekonomiska fördelar i form av avgifter eller motsvarande.

Idag redovisas inte vissa fastigheter som anläggningstillgångar eftersom de inte bedöms ge någon monetär avkastning. Det gäller exempelvis Försvarmaktens befästningar som finansieras genom en engångshyra vid färdigställandet. Krigsmateriel som har en ekonomisk livslängd på tre år eller mer redovisas dock som anläggningstillgång hos Försvarmakten, vilket medför att staten inte tillämpar enhetliga principer för att redovisa olika former av anläggningar för försvarsändamål. Detsamma gäller även i vissa fall för fastigheter som delvis finansieras med bidrag. Det förekommer att anskaffningsvärdet minskas med den del som finansieras med bidrag.

SFV har ett undantag från 5 kap. 3 § FÅB när det gäller att redovisa anskaffningar och värdehöjande förbättringar på bidragsfastigheter. De flesta åtgärder vad gäller bidragsfastigheter är reparations- och underhållskostnader som enligt reglverket ska kostnadsföras. ESV bedömer dock att i de fall som SFV ”anskaffar” eller gör förbättringar på bidragsfastigheter som är utöver att återställa dessa till ursprungligt skick bör utgifterna för detta tas upp som anläggningstillgång. Eftersom

finansieringen görs direkt med anslag bör SFV redovisa ett s.k. icke avkastningspliktigt statskapital som en motpost till tillgångsvärdet. ESV anser att regeringen bör överväga att ta bort undantaget från att redovisa bidragsfastigheter som uppfyller kriterierna för tillgång i balansräkningen. Dessa bör i redovisningen hanteras på motsvarande sätt som andra tillgångar som staten innehar.

4.3.2 Värdering av förvaltningsfastigheter

En fråga som uppstår är på vilket sätt som staten bör redovisa fastigheter i de finansiella dokumenten. I betänkanden om Staten som fastighetsförvaltare och hyresgäst (SOU 2011:31) föreslås att statens fastigheter bör marknadsvärderas.

Enligt IPSASB:s (International Public Accounting Standard Board) rekommendation om förvaltningsfastigheter² (IPSAS 16) ska fastigheter som innehas för att generera avkastning eller värdestegringar värderas till verkligt värde (ungefär detsamma som marknadsvärde). Det finns två alternativa modeller. Antingen kan det göras direkt i balansräkningen eller som kompletterande information. Fastigheter som används i verksamheten ska dock inte redovisas till verkligt värde utan till anskaffningsvärdet enligt rekommendationen om materiella anläggningstillgångar (IPSAS 17)³.

Inom staten kan SFV:s och FortV:s fastigheter från ett myndighetsperspektiv ses som förvaltningsfastigheter enligt den definition som finns i IPSAS 16. Bestämmelserna i FÅB medger dock inte att tillgångar värderas till marknadsvärde. En värdering till marknadsvärde skulle alltså förutsätta att regeringen beslutade om undantag från nuvarande bestämmelser. Samtidigt skulle det innebära att tillgångarna behöver värderas om i årsredovisningen för staten där anskaffningsvärdet ska tillämpas.

ESV har hittills bedömt att det måste finnas synnerliga skäl för att ha olika värderingsprinciper på myndighetsnivå och konsoliderad nivå. Det förutsätter även att myndigheter kan bryta om redovisningen vid inrapportering för att ESV ska kunna konsolidera en årsredovisning för staten. ESV föreslår därför att fastigheter inte bör värderas till marknadsvärde i de finansiella dokumenten. Däremot skulle informationen om marknadsvärde kunna lämnas som tilläggsinformation. Det gör det möjligt att använda dessa värden också för styrning och för att fastställa avkastningskrav om en sådan metod skulle användas.

² IASB har gett ut en motsvarande rekommendation som gäller för börsnoterade företag (IAS 40).

³ I rekommendationen ges en valmöjlighet att även använda återanskaffningsvärdet, vilket i princip inte används av organisationer i Sverige.

4.3.3 Regler om leasing

Av föreskrifterna till 4 kap 2 § FÅB framgår att anläggningstillgångar som innehas enligt ett finansiellt leasingavtal ska redovisas hos myndigheten som anläggningstillgång och förpliktelsen att i framtiden betala leasingavgifter som skuld. I de fall som Försvarmakten övertar den finansiella risken för fastigheterna är utgångspunkten att det är ett finansiellt hyresavtal och fastigheterna borde då redovisas i Försvarmaktens årsredovisning. Detta har även PwC påpekat i underlaget till betänkandet En effektivare förvaltning av statens fastigheter (SOU 2010:92). ESV har dock tidigare bedömt att finansiella leasingavtal mellan myndigheter inte behöver redovisas i balansräkningen.

Ett upplägg att staten överlåter fastigheter till Specialfastigheter och förbinder sig att hyra försvarsfastigheter under hela dess ekonomiska livslängd är ett s.k. ”sale-lease-back” avtal. Av 2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) framgår att försäljning och återhyra kräver ett särskilt bemyndigande av regeringen. En sådan konstruktion är ett finansiellt leasingavtal, vilket innebär att Försvarmakten behöver redovisa försvarsfastigheter som en tillgång och framtida betalningsutfästelser som en skuld i sin årsredovisning.

5 Avkastningskrav på statens fastighetsförvaltning

ESV bedömer att:

Det finns väsentliga svårigheter att tillämpa metoder för avkastningskrav för myndigheter som motsvarar de som används för fastighetsförvaltande bolag.

Det är inte lämpligt att ha ett avkastningskrav som utgår från nuvarande myndighetskapital.

Avkastningskravet bör utgå från genomsnittligt lån för fastigheter. Det är den bas som bäst uppfyller kraven att den ska vara enkel och ge rätt signaler att styra verksamheten effektivt.

Riksdagen har betonat att man vill skilja fastighetsförvaltning från brukande av lokaler. Det ska vara en marknadsliknande hyressättning för fastigheter inom staten och avkastningskravet bör motsvara vad som gäller för fastighetsförvaltande bolag. Det har under de senaste åren förts fram av de fastighetsförvaltande myndigheterna och av tjänstemän i Regeringskansliet att den modell som finns idag för att fastställa avkastningskrav på statens fastighetsförvaltning bör ses över.

FortV och SFV ske enligt regleringsbrevet för budgetåret 2013 uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital om 4,9 procent. Avkastningskravet beräknas utifrån statens avkastningsränta och utlåningsränta för 2013 och riskpremie vid given soliditet och är baserat på prissättningsmodellen Capital Asset Pricing Model (CAPM).

Av FortV:s regleringsbrev framgår att det prognosticerade avkastningskravet ligger till grund för att redovisa överskott mot inkomstitlar. Av SFV regleringsbrev framgår däremot att myndigheten ska leverera in medel motsvarande det i regleringsbrevet budgeterade resultatet. De senare åren har alltså inte avkastningskravet legat till grund för att fastställa vad SFV ska inleverera och redovisas mot inkomstitel. Det har inte heller varit ett relevant mått för att följa upp verksamheten.

Enligt betänkandet om Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31) bör följande gälla:

1. Statens fastighetsverk ska årligen marknadsvärdera sina fastigheter.
2. Separata avkastningskrav ska fastställas för de olika fastighetskategorierna till ett vägt avkastningskrav.
3. Man ska kunna jämföra med avkastningskraven på fastighetsförvaltande bolag och andra fastighetsaktörer.

5.1 Avkastningskrav i fastighetsförvaltande bolag

Inom näringslivet följs verksamheten upp med olika finansiella och icke finansiella styrtalet, enligt KPMG⁴. De viktigaste finansiella styrtalet är avkastningskrav på eget kapital, soliditet och räntetäckningsgrad. När avkastningskravet fastställs används marknadsvärdet (högst ettåriga) på fastighetsvärdena. Avkastningskrav på eget kapital lämpar sig bäst för fastigheter som drivs helt kommersiellt, dvs. där marknadsvärdering kan göras. I avsnitt 4.3.2 Värdering av förvaltningsfastigheter framgår hur fastighetsförvaltande bolag som följer de internationella redovisningsbestämmelserna IFRS/IAS redovisar.

PwC har gjort en kartläggning av fastighetsföretag och där framkom att soliditeten normalt brukar vara runt 30 procent. Det kan dock variera väsentligt mellan olika företag. Avkastningskravet på enskilda fastigheter kan även variera och det tas ofta fram ett genomsnitt utifrån totalt fastighetsbestånd. I vissa fall används olika avkastningsmått för olika typer av fastigheter.

Statens avkastningskrav är inte enbart ett finansiellt styrtalet för att följa upp verksamheten utan huvudsakligen en bas för att fastställa det överskott som ska inlevereras till statens budget. I det avseende liknar statens avkastningskrav utdelningar i fastighetsförvaltande bolag. Till följd av att staten tillämpar en självkostnadsprincip ska inget överskott utöver kravet på inleverans heller uppnås eftersom detta skulle innebära att verksamheten genererar ett överskott som går utöver självkostnaden.

För att följa upp verksamheten behövs flera kvantitativa och kvalitativa styrmått. Vilka styrmått som bör användas för att följa upp fastighetsförvaltande myndigheter ligger dock utanför vårt uppdrag.

⁴ En effektivare förvaltning av statens fastigheter (SOU 2010:92)

ESV belyser i det följande hur regeringen skulle kunna fastställa ett avkastningskrav som bör ligga till grund för att fastställa vad som ska inlevereras och redovisas mot inkomsttitel.

5.2 Utgångspunkter för att fastställa avkastningskrav

Statsmakterna har lagt fast att det avkastningskrav som staten ska ha på sin fastighetsförvaltning bör vara jämförbart med fastighetsförvaltande bolag. Det finns dock flera grundläggande problem att göra en jämförelse mellan myndigheter och fastighetsförvaltande bolag:

- Det kapital som myndigheter redovisar är inte jämförbart med företag.
- Myndigheter redovisar inte tillgångar till marknadsvärde.
- Statens fastigheter används huvudsakligen i den egna verksamheten.
- Den alternativa användningen av fastigheterna är ofta begränsad.

För att kunna ta fram en ny modell för att fastställa avkastningskrav för statens fastighetsförvaltning behöver regeringen i första hand ta ställning till vilken utgångspunkt (bas) som kravet bör utgå från. Viktiga kriterier när avkastningskravet fastställs bör vara att:

- Det är enkelt att beräkna.
- Det är stabilt över tiden.
- Det ger incitament att styra verksamheten effektivt.
- Det möjliggör jämförelser med fastighetsförvaltande bolag.

ESV bedömer att dessa kriterier hanteras på ett sådant sätt att de beaktar de krav som finns för att redovisa tillgångar i staten, statens finansieringsmodeller och den statliga budgetprocessen, som ställer krav på att kunna prognostisera utfall på anslag och inkomsttitlar.

En fråga som berör vilken modell för avkastningskrav som bör användas för statens fastighetsförvaltning är hur statens fastigheter redovisas och grunderna för hyressättningen. ESV förutsätter också att avkastningskravet även framgent enbart inriktas på rörelsen. Det innebär att realisationsvinster hanteras i annan ordning.

Det finns i regelverket inte några möjligheter att endast redovisa tillgångar som ger ekonomiska fördelar eller att exkludera bidrag från anskaffningsvärdet. ESV konstaterar därför att samtliga fastigheter och anläggningar bör redovisas som anläggningstillgångar i staten och att hela anskaffningsvärdet bör framgå i årsredovisningen. Det är däremot viktigt i en framtida modell att ta hänsyn till att det inte bör ställas något avkastningskrav på vissa fastigheter, t.ex. befästningar och bidragsfastigheter som finansierats direkt med anslag.

Idag används en s.k. kostnadsbaserad hyressättning av FortV. Det innebär att kapitalkostnaderna fördelas under tillgångens livslängd. För utomstatliga hyresgäster tar FortV dock ut marknadshyror. SFV har s.k. marknadslänkande hyror för samtliga fastigheter förutom bidragsfastigheter.

Det är viktigt att hyresgästerna långsiktigt kan bedöma hyreskostnaderna. Att ha en modell för hyressättning och avkastningskrav som är svår att förutse skapar dåliga planeringsförutsättningar för dem.

Förutom att bestämma den bas som bör ligga till grund för att fastställa avkastningskrav behöver en räntesats fastställas. Här anser ESV att det är fråga om åtminstone tre kategorier i det statliga fastighetsbeståndet:

1. Fastigheter som kan ha marknadslänkande hyror
2. Fastigheter som behöver ha kostnadsbaserade hyror
3. Fastigheter där något avkastningskrav inte ska fastställas.

Den första kategorin utgörs huvudsakligen av fastigheter som har en alternativ användning, t.ex. ambassader och Regeringskansliets fastigheter. Den andra kategorin är fastigheter som har en avgränsad användning och där det inte är möjligt eller lämpligt att ta ut marknadslänkande hyror, t.ex. kulturfastigheter och vissa försvarsfastigheter. Den sista kategorin är befästningar och s.k. bidragsfastigheter.

5.3 Alternativa modeller för avkastningskrav

ESV belyser i detta avsnitt de baser som kan användas för att fastställa avkastningskrav i en myndighet. De är:

- Myndighetskapital
- Omsättning
- Budgeterat överskott
- Lån i Riksgälden

5.3.1 Myndighetskapital

Idag fastställs avkastningskravet med utgångspunkt från de fastighetsförvaltande myndigheternas myndighetskapital. Det är dock inte möjligt att jämföra det myndighetskapital som finns i statlig myndighet med det egna kapitalet i ett företag. Det finns inget behov av att tillföra kapital i fastighetsförvaltande myndigheter motsvarande eget kapital i ett företag. Behovet av likviditet i verksamheten tillgodoses genom att myndigheter får tillgång till en räntekontokredit i Riksgälden. Myndigheter behöver inte heller ha egna medel för investeringar eftersom investeringar finansieras med lån i Riksgälden.

Det kapital som redovisas i fastighetsförvaltande myndigheter består av balanserade vinstmedel och kapital som tillförts för fastigheter som finansierats med anslag, s.k. statskapital. Statskapitalet som inte är belagt med avkastningskrav ska enligt bestämmelserna i FÅB minska i takt med avskrivningar. Det statskapital som är avkastningspliktigt ska enligt myndigheternas regleringsbrev levereras in till statens centralkonto och redovisas mot en inkomsttitel i takt med av- och nedskrivningar. I FortV fall har avkastningspliktigt statskapital därutöver skrivits ned för att finansiera kostnader för omstruktureringar. Det avkastningspliktiga statskapitalet har i FortV minskat från 4,5 miljarder kronor 2004 till 0,9 miljarder kronor 2012, vilket innebär att endast 20 procent av kapitalet finns kvar i jämförelse med 2004. I SFV har det avkastningspliktiga statskapitalet minskat från 3,4 miljarder kronor 2004 till 0,8 miljarder kronor 2012, vilket innebär att endast 24 procent av kapitalet finns kvar i jämförelse med 2004. Det kapital som kommer finnas långsiktigt är endast balanserade vinstmedel som myndighetens får disponerar och tillförda anslags- och bidragsmedel som inte är avkastningspliktiga.

ESV slutsats är att det inte är lämpligt att fastställa ett avkastningskrav som bygger på det bokförda myndighetskapitalet. Att ha kvar myndighetskapital som bas skulle antingen förutsätta att tillgångarna marknadsvärderas eller att det fastställs en modell för att beräkna ett presumtivt värde på vilken soliditet som skulle behövas om verksamheten bedrevs i bolagsform. Här skulle man också behöva utveckla frågan om nivån på avkastningen, som vid marknadsvärdring sannolikt skulle behöva fastställas som ett reallt snarare än de nominella krav som används för närvarande.

Idag finns krav på att s.k. förvaltningsfastigheter för börsföretag ska värderas till marknadsvärde och avkastningskrav ställs ofta med utgångspunkt från detta värde. För att få en modell som motsvarar fastighetsförvaltande bolag skulle det vara tilltalande att ställa krav på att även statens fastigheter redovisas till marknadsvärde.

Det skulle vara möjligt att beräkna ett marknadsvärde med utgångspunkt från framtida hyreskontrakt och eventuell alternativ användning för statens fastigheter. Eftersom det är myndigheter som är hyresgäster ofta utan alternativa hyresmöjligheter är det dock i många fall inte möjligt att fastställa en marknadsmässig hyra. Utgångspunkten blir då att basera hyran på en kostnads massa med marknadsmässig avkastning på kapitalet. För detta krävs att det är möjligt att beräkna marknadsvärdet. Här skulle man kunna hamna i ett olösligt cirkelresonemang eftersom varken hyresnivå eller värde skulle kunna beräknas med utgångspunkt i en marknad.

Både PwC och KPMG har lyft fram att marknadsvärde i första hand bör användas för fastigheter som har en alternativ användning. ESV ställer oss frågande till att försöka beräkna ett marknadsvärde som bygger på att myndigheter ska hyra fastigheterna under hela den ekonomiska livslängden. En sådan modell bör förutsätta att det finns ett krav på fastighetsförvaltande myndigheter att anpassa fastigheterna så att de får en alternativ användning.

En alternativ möjlighet skulle eventuellt kunna vara att beräkna den soliditet som skulle behövas om verksamheten bedrivs i bolagsform och fastställa ett avkastningskrav som bygger på detta värde. Soliditeten kan variera mellan olika fastighetsförvaltande bolag, enligt PwC ligger den i genomsnitt på cirka 30 procent. Det skulle innebära att basen för avkastningskravet skulle fastställas till 30 procent av genomsnittlig balansomsättning.

5.3.2 Omsättningen

En annan modell för att fastställa avkastningskravet skulle kunna vara att utgå från omsättningen, dvs. de totala hyresintäkterna. Det förutsätter sannolikt att hyresfastigheter måste delas upp i olika kategorier.

Modellen utgår från att regeringen ställer ett krav på vilken marginal som ska finnas för olika kategorier av fastigheter. Det finns vissa oklarheter hur hyressättningen långsiktigt bör ske framförallt för försvarsfastigheter och vissa kulturfastigheter. En avkastningsmodell som bygger på omsättningen förutsätter dock att statsmakterna har tydliga riktlinjer för hur hyressättningen bör ske för olika fastigheter. ESV ser svårigheter att utarbeta sådana riktlinjer.

5.3.3 Budgeterat överskott i verksamheten

Eftersom det nuvarande avkastningskravet inte anses lämpligt har regeringen beslutat att SFV ska inleverera ett överskott motsvarande budgeterat resultat. Det innebär att både basen och räntesatsen framgår i regleringsbrevet. Eventuellt överskott därutöver har regeringen återfört till verksamheten. Denna modell är enkel och det finns ett incitament för SFV att maximera överskottet. ESV ser dock svårigheter med att fastställa det budgeterade överskott som ska ligga till grund för att fastställa basen för avkastningskravet. Det finns även ett problem att basen inte påverkas av förändringar i verksamheten under året, dvs. att budgeterat överskott inte anpassas till förändrade förutsättningar. Därutöver finns motsvarande problem som beskrivs ovan vad gäller omsättningen, dvs. att modellen förutsätter att det finns riktlinjer för att fastställa hyressättningen.

Av nedanstående tabell framgå budgeterat överskott i SFV:s regleringsbrev 2008-2012. ESV har ställt det budgeterade överskottet mot det faktiska utfallet före fastighetsförsäljningar.

Budgeterat överskott i förhållande till faktiskt utfall

<i>Miljoner kronor</i>					
SFV	2012	2011	2010	2009	2008
Budgeterat överskott enligt R-brev	194	104	147	170	160
Faktiskt resultat före fastighetsförsäljningar	442	184	164	266	262
Budget i förhållande till utfall	228%	177%	112%	156%	164%

Av tabellen framgår att det budgeterade överskottet har varierat väsentligt mellan år. Därutöver finns väsentliga skillnader mellan budgeterat överskott och faktiskt resultat före fastighetsförsäljningar.

5.3.4 Lån i Riksgälden

Statens fastigheter finansieras med lån i Riksgälden, vilket medför att det bokförda värdet på fastigheter i princip kommer att motsvara lånen i Riksgälden. Lån tas inte upp löpande under den tid som en tillgång byggs upp och amorteras inte vid samma tillfälle som avskrivningar redovisas. Det kommer därför finnas vissa eftersläpningseffekter. Dessa skillnader bedöms dock som oväsentliga i sammanhanget.

Staten kan i princip anses finansiera alla investeringar med lån så länge statens upplåning är större än nettoanskaffningsvärdet för dessa investeringar. I ett företag sker en väsentlig del av finansieringen med egna medel. En utgångspunkt för att fastställa avkastningskrav på fastighetsförvaltande myndigheter skulle därför kunna vara utifrån lånen i Riksgälden. Det innebär att förutom den ränta som myndigheter betalar så läggs ett avkastningskrav på genomsnittligt lån under året. Eftersom basen för att beräkna avkastningskravet kommer att vara betydligt högre än för fastighetsförvaltande bolag skulle avkastningskravet behöva anpassas. Om SFV och FortV skulle kunna använda överskott för att finansiera investeringar bör det även finnas ett avkastningskrav på det överskott som myndigheter får disponera. Det skulle dock innebära ett avsteg från den enhetliga finansieringsmodell som ESV förespråkar och skulle komplicera styrningen, liksom det skulle vara ett avsteg från självkostnadsprincipen.

Lån tas upp under den tid som en tillgång uppförs vilket medför att ett avkastningskrav som utgår från lån i Riksgälden kommer att innefatta även fastigheter som inte är färdigställda. För att effektivisera ny- och ombyggnationer av fastigheter kan det vara rimligt att belägga dessa fastigheter med avkastningskrav

under byggnationstid. Om regeringen finner att det endast bör vara ett avkastningskrav på färdigställda fastigheter kan modellen exkludera lån för ännu inte färdigställda fastigheter.

En fördel med att utgå från lånen i Riksgälden är att det finns en direkt koppling till statens upplåning. En nackdel med att utgå från lån i Riksgälden skulle kunna vara att både basen för att fastställa avkastningskravet och avkastningsräntan skulle skilja sig från fastighetsförvaltande bolag, men som redan framgått finns stora svårigheter att få fram dessa värden eftersom det i hög grad är fråga om fastigheter som saknar egentlig marknad.

När avkastningskravet fastställs är det rimligt att anta att om de fastighetsförvaltande myndigheterna skulle vara bolag skulle cirka 30 procent av investeringskapitalet behöva finansieras med egna medel. Med en sådan ansats kan basen för avkastningskravet beräknas till 30 procent på genomsnittligt lån (eventuellt inklusive balanserad kapitalförändring).

I nedanstående tabeller har ESV gjort en jämförelse mellan nuvarande inleveranser mot inkomsttitel 2215 Inlevererat överskott från statens fastighetsförvaltning och hur inleveranserna skulle påverkas om genomsnittligt lån skulle vara basen för att fastställa avkastningskrav. ESV har även tagit hänsyn till det avkastningspliktiga statskapitalet eftersom det bör lånefinansieras (se avsnitt 3.1 Finansering av fastigheter). Vid beräkningen har den räntesats som framgår i regleringsbrevet (avkastningsräntan) för respektive år använts. ESV har dock inte tagit hänsyn till balanserad kapitalförändring vid beräkningen av avkastningskrav.

Statens fastighetsverk

<i>Miljoner kronor</i>	2012	2011	2010	2009	2008
Lån i RGK	11 652	11 309	10 659	10 339	9 340
Avkastningspliktigt statskapital	823	1 175	1 533	1 988	2 298
Balanserad kapitalförändring	275	266	257	358	283
Genomsnittligt lån	12 480	12 338	12 259	11 982	11 902
<i>Alternativ bas (inkl. balanserad kap.)</i>	12 750	12 599	12 567	12 303	12 044
Avkastningsränta	5,4%	5,7%	5,9%	6,1%	5,5%
Inleverans mot inkomsttitel	194	104	147	170	160
Nytt avkastningskrav⁵	202	211	217	219	196

⁵ 30 procent av genomsnittligt lån i Riksgälden * avkastningsräntan

Under Inleverans mot inkomsttitel för SFV har ESV endast tagit hänsyn till den inleverans som är hänförlig till budgeterat överskott enligt regleringsbrevet. Det redovisade utfallet på inkomsttitel 2215 påverkas även av inleveranser hänförliga till fastighetsförsäljningar, reduceringar av underskott för donationer och extra inleveranser som regeringen har beslutat i särskild ordning. Av tabellen framgår att ett avkastningskrav som utgår från genomsnittligt lån är jämnare över tiden. Vid en jämförelse med faktiskt utfall som redovisas i avsnitt 5.3.3 framgår att inleveranserna mot inkomsttitel 2010 och 2011 skulle vara högre än det redovisade resultatet. Däremot inte totalt under perioden. SFV bör på motsvarande sätt som andra avgiftsfinansierade verksamheter kunna balansera över- respektive underskott över tiden.

Fortifikationsverket

<i>Miljoner kronor</i>	2012	2011	2010	2009	2008
Lån i RGK	9 486	9 074	8 528	8 193	8 149
Avkastningspliktigt statskapital	884	1 087	1 318	1 603	1 847
Balanserad kapitalförändring	239	181	161	101	236
Genomsnittligt lån	10 266	10 004	9 821	9 896	9 928
<i>Alternativ bas (inkl. balanserad kap.)</i>	10 476	10 175	9 951	10 064	10 132
Avkastningsränta	5,4%	5,9%	6,4%	6,0%	5,6%
<i>Inleverans mot inkomsttitel</i>	99	116	134	133	140
Nytt avkastningskrav⁶	166	177	189	178	167

Under Inleverans mot inkomsttitel för FortV har ESV utgått från faktiskt redovisat myndighetskapital. Det belopp som FortV har redovisat mot inkomsttitel 2215 skiljer sig från detta belopp eftersom det finns vissa eftersläpningseffekter och att inleveranserna utgår från prognostiserade belopp löpande under året. Av tabellen framgår att det faktiska utfallet har minskat under hela perioden medan ett avkastningskrav som utgår från genomsnittligt lån skulle vara på ungefär samma nivå. Om regeringen har för avsikt att minska avkastningskravet för försvarsfastigheter skulle räntesatsen kunna justeras.

⁶ 30 procent av genomsnittligt lån i Riksgälden * avkastningsräntan

5.4 Hyressättning på marknadsliknande villkor

Så långt det är möjligt bör hyrorna, inomstatliga eller från ett statligt ägt bolag, beakta inte bara de kostnader för avskrivningar och räntor som finns utan också beakta alternativkostnader som uppkommer genom värdetförändringar på marknaden. När ingen egentlig marknad finns kan det finnas skäl att beakta reala kostnader som framkommer genom att beräkna återanskaffningsvärden, t.ex. med lämpliga index. Kostnaden för den kapitalbindning som reellt finns kan då beaktas genom att applicera den reala avkastning som fastighetsförvaltande bolag kan ha. Detta kan därför vara ett viktigt styrmedel i en fastighetsförvaltning i egen regi för fastigheter utan egentlig marknad. Däremot ser ESV stora svårigheter att alternativkostnaden direkt ska påverka ett avkastningskrav som ligger till grund för att reglera inleveranser mot inkomstitlar.

Riksgäldens upplåningskostnader är betydligt lägre än för både statliga bolag och för fastighetsförvaltande bolag. Om regeringen önskar neutralitet mellan fastigheter som förvaltas av staten och övriga fastighetsförvaltande bolag kan ett avkastningskrav även inkludera ett pålägg för att fastighetsförvaltande myndigheter har en lägre kapitalkostnad än fastighetsförvaltande bolag. AGL har uppskattat att Specialfastigheters nuvarande upplåningskostnader är cirka 125 punkter högre än statens upplåningskostnad som ligger till grund för de räntor som myndigheter betalar. Riksgälden har gjort motsvarande uppskattningar. För att uppnå neutralitet mellan myndigheter och bolag skulle i sådana fall både övriga krediter och lån för s.k. verksamhetsinvesteringar behöva inkluderas.

5.5 Slutsatser och rekommendation

ESV ser svårigheter att utveckla en modell för att fastställa avkastningskrav som överensstämmer med fastighetsförvaltande bolag. Den bas som bäst uppfyller kriterierna för avkastningskrav för fastighetsförvaltande myndigheter är lån i Riksgälden. Det är också lånen i Riksgälden som binder upp framtida anslag och utrymmet under utgiftstaket. ESV har i avsnitt 5.3.4 Lån i Riksgälden lämnat förslag på hur avkastningskravet skulle kunna beräknas.

Lån i Riksgälden står för den övervägande delen av hela balansomslutningen för fastighetsförvaltande myndigheter. Att ha ett avkastningskrav som utgår från hela balansomslutningen skulle dock medföra att icke avkastningspliktigt statskapital, kortsiktiga fordringar och skulder och räntekontot skulle påverka avkastningskravet, vilket skulle ge negativa styr signaler. Att myndigheter har kvar medel på räntekontot istället för att reglera skulder i förtid är t.ex. positivt för staten.

När avkastningskravet fastställs är det även viktigt att ta hänsyn till om hyressättning ska utgå från kostnadsbaserade eller en marknadsliknande hyror. Om utgångspunkten är att vissa fastigheter ska ha marknadsliknande hyror kan regeringen behöva ta hänsyn till detta vid fastställande av avkastningskravet, se avsnitt 5.4 Hyressättning på marknadsliknande villkor. Det kan antingen göras genom att justera avkastningsräntan eller basen för att fastställa avkastningskravet.

Bilaga 1 Specialfastigheters soliditet

Balansräkning (från senaste årsredovisning 2011)	Överföring fastigheter		
	År 2011	Alternativ 1	Alternativ 3
Tillgångar		Bolag 100%	Bolag 41%
Förvaltningsfastigheter	17 230	45 791	29 041
Övriga tillgångar	433	433	433
Kassa - kapitaltillskott vid överlåtelse		9 075	3 753
Minskar låneskuld		-9 075	-3 753
Summa tillgångar	17 663	46 224	29 474
Skulder			
Långfristiga räntebärande skulder	5 778	5 778	5 778
Kortfristiga räntebärande skulder	3 717	3 717	3 717
Nytt lån		28 561	11 811
Tillskott som minskar låneskuld		-9 075	-3 753
Summa låneskulder	9 495	28 981	17 553
Övriga skulder	2 556	2 556	2 556
Eget kapital			
Aktiekapital	200	200	200
Övrigt tillskjutet kapital	616	616	616
Kapitaltillskott vid överlåtelse		9 075	3 753
Balanserade vinsmedel	4 796	4 796	4 796
Summa eget kapital	5 612	14 687	9 365
Summa skulder och eget kapital	17 663	46 224	29 474
Mått			
Soliditet (Eget kapital/Tillgångar*100)	31,8	31,8	31,8
Vid alternativ 1 överförs fastigheter till marknadsvärde (mkr)		28 561	
Vid alternativ 3 överförs fastigheter till marknadsvärde (mkr)			11 811
Motsvarande låneskuld bokförs i båda alternativen			
Kapitaltillskott som krävs för att behålla soliditet		9 075	3 753

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.