

Förvaltning av försvarsfastigheter

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

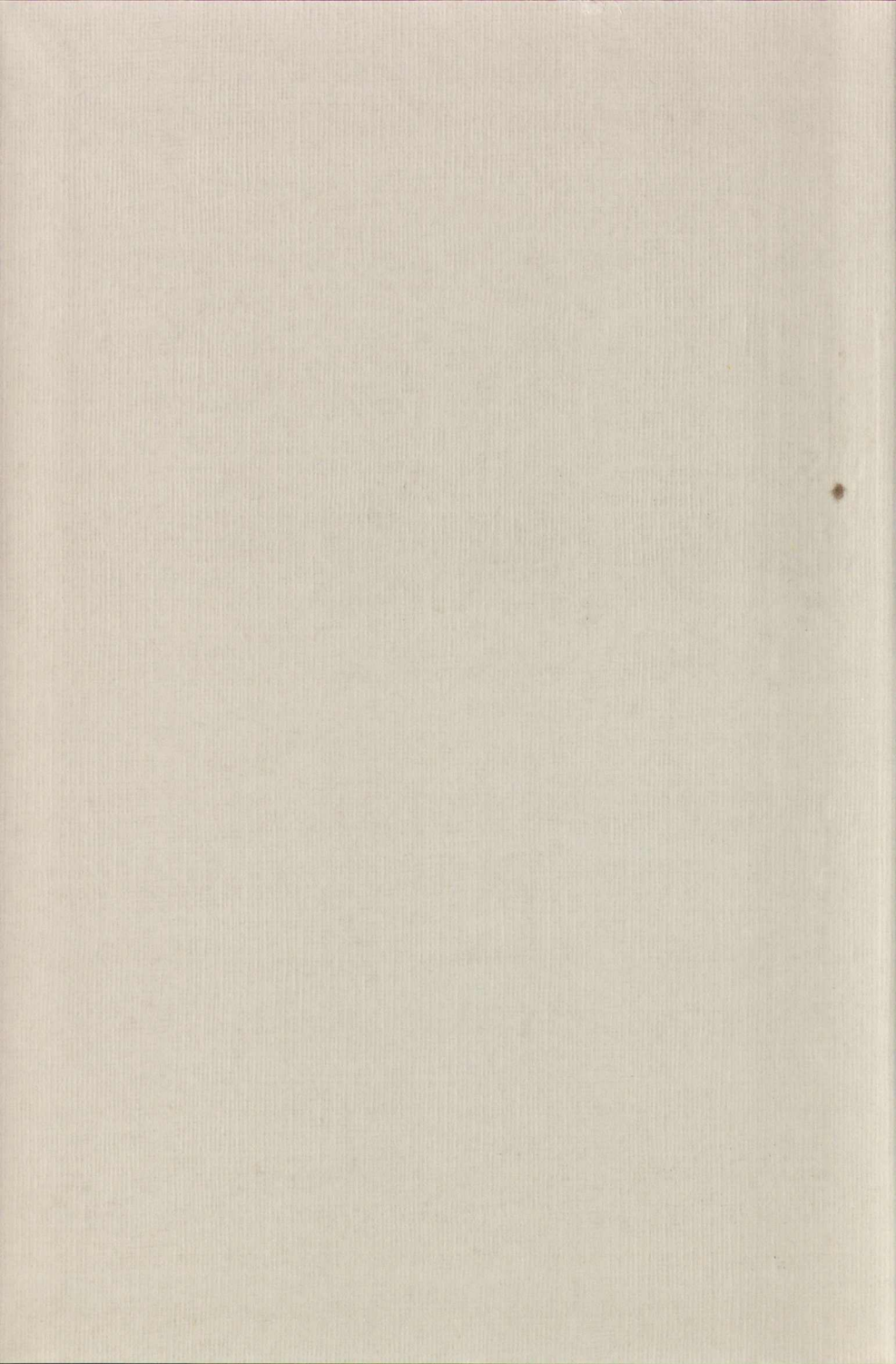
SOU 1992:85

Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO)

Förvaltning av försvarsfastigheter

SOU 1992:85

Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO)





Statens offentliga utredningar

1992:85

Försvarsdepartementet

Förvaltning av försvarsfastigheter

Delbetänkande av Utredningen om lednings- och
myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO)
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13150-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen
för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 20 juni 1991 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Roine Carlsson, att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av ledningsorganisationen på central och regional nivå inom totalförsvaret och av myndighetsstrukturen inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 27 juni 1991 som särskild utredare generaldirektören Gunnar Nordbeck. Som experter förordnades expeditions- och rättschefen Rolf Holmquist, departementsrådet Dan Ohlsson och departementsrådet Bo Riddarström. Holmquist entledigades den 5 maj 1992 då rättschefen Ann-Louise Eksborg förordnades att vara expert.

Till sekreterare förordnades den 27 juni 1991 rationaliseringschefen Åke Hjalmarsson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO).

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet (SOU 1992:85) Förvaltning av försvarsfastigheter. Utredningens arbete fortsätter enligt direktiven.

Stockholm i augusti 1992

Gunnar Nordbeck

/ Åke Hjalmarsson

SAMMANFATTNING.....	9
1	UPPDRAGET..... 21
1.1	Direktiv..... 21
1.2	Arbetsformer..... 22
2	UTVECKLING AV DEN STATLIGA FASTIGHETS- FÖRVALTNINGEN..... 25
2.1	Lokalförsörjning och fastighetsförvaltning.. 25
2.2	Organisation..... 27
2.3	Försvarets fastigheter..... 29
3	NUVARANDE ORDNING..... 33
3.1	Försvarmaktens lokaler..... 33
3.2	Försvarmaktens mark..... 34
3.3	Fastighetsförvaltning i försvarmakten..... 35
3.4	Ekonomi..... 38
4	ÖVERVÄGANDEN..... 41
4.1	Allmänt om kapitalkostnader..... 41
4.1.1	Beståndsdelar..... 41
4.1.2	Kostnadsberäkning, prisstyrning och delegering..... 42
4.1.3	Finansiering..... 43
4.2	Kapitalkostnader för fast egendom i försvarmakten..... 44
4.2.1	Interna styrsignaler..... 46
4.2.2	Hyressystem i Försvarmakten..... 49
4.2.3	Hyror i förhållande till omvärlden..... 51
4.2.4	Finansiering av investeringar..... 52

4.2.5	Kapitalkostnader i förhållande till omvärlden.....	53
4.3	Olika slag av fastigheter som försvarsmakten använder.....	56
4.4	Organisation av fastighetsförvaltningen.....	61
4.4.1	Anpassning till ansvars- och rollfördelningen inom försvarsmakten.....	61
4.4.2	Verksamhetsform.....	64
4.4.3	Försvarsmaktsmyndigheten.....	65
4.4.4	Den statliga fastighetskoncernen.....	67
4.4.5	Den statliga förvaltningsmyndigheten.....	71
4.4.6	En särskild förvaltningsmyndighet.....	72
4.4.7	Organisatorisk skiss.....	74
4.5	Slutsatser.....	77
5	FÖRSLAG OM KLASSIFICERING AV FASTIGHETER....	81
6	FÖRSLAG OM VÄRDERING.....	85
7	FÖRSLAG OM EKONOMI.....	93
7.1	Ekonomisk målsättning.....	93
7.1.1	Soliditet.....	94
7.1.2	Räntabilitet.....	95
7.1.3	Utdelning.....	99
7.2	Hyresmodell.....	99
7.3	Balans- och resultaträkningar.....	102
8	FÖRSLAG OM ORGANISATION.....	107
8.1	Försvarsmakten.....	107
8.2	Fortifikationsverket.....	110
8.3	Styrning.....	112
8.4	Relationer mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket.....	113
8.5	Resurser för projektering och byggadministration.....	117
8.5.1	Projektering.....	117
8.5.2	Byggadministration.....	119
8.5.3	Organisation.....	120

8.6	Fortifikatorisk forskning.....	122
8.7	Byggnads- och reparationsberedskapen.....	123
8.8	Stabs- och servicefunktioner.....	125
9	GENOMFÖRANDE.....	127
9.1	Organisation.....	127
9.2	Ramneutralitet.....	129
9.3	Transaktioner på statens budget.....	133

SAMMANFATTNING

LEMO:s uppdrag omfattar en översyn av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstrukturen inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

I delbetänkandet (SOU 1991:112) Försvarsmaktens ledning lämnade LEMO förslag om bl.a. en sammanhållen försvarsmaktsmyndighet bestående av främst den verksamhet som bedrivs inom huvudprogrammen arméförband, marinförband och flygvapenförband samt operativ ledning. Statsmakterna (prop. 1991/92:102, FÖU12, rskr. 337) har i allt väsentligt beslutat i enlighet med förslagen. Den nya myndigheten Försvarsmakten bildas den 1 juli 1994.

Den del av uppdraget som redovisas nu avser Försvarsmaktens lokalförsörjning och förvaltning av de statliga fastigheter som Försvarsmakten använder.

Statlig fastighetsförvaltning

Under senare år har statsmakterna beslutat om väsentliga förändringar i syfte att utveckla den statliga fastighetsförvaltningen. Riktlinjerna (prop. 1991/92:44, FiU8, rskr. 107) innebär bl.a. att de lokalbrukande myndigheterna ges möjlighet att besluta om sin egen lokalförsörjning fullt ut. Vidare skall ägar- och förvaltaruppgifterna skiljas från brukandet av lokaler och mark. Avsikten härmed är att myndigheterna skall nå ett effektivare resursutnyttjande samt att staten skall nå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning.

När det gäller organisationen har statsmakterna beslutat att huvuddelen av de fastigheter som Byggnadsstyrelsen förvaltar skall överföras till en statlig fastighetskoncern i aktiebolagsform. En ny myndighet skall inrättas som skall ha till uppgift att förvalta de fastigheter såsom slott, utrikesfastigheter och kulturfastigheter, vilka inte bör överföras till aktiebolaget. Vidare skall en stabs- och servicemyndighet bildas som skall lämna råd och stöd till regeringen och de statliga myndigheterna i fråga om lokalförsörjning.

En organisationskommitté lämnar inom kort förslag om hur aktiebolaget och de två myndigheterna bör utformas.

Försvarets fastigheter

LEMO har övervägt hur förvaltningen av de statliga fastigheter, som Fortifikationsförvaltningen för närvarande ansvarar för, bör utformas med hänsyn till försvarets lednings- och myndighetsstruktur.

Försvarsmakten disponerar ca 4,8 milj. m² lokaler för grundorganisationen. Huvuddelen härav utgörs av statligt ägda lokaler men en del hyrs. Härutöver finns ett mycket stort antal befästningar och andra anläggningar för krigsorganisationen. Försvarsmakten disponerar också ca 415 000 ha mark för olika ändamål. Större delen av marken ägs av staten eller Domän AB.

Fortifikationsförvaltningen är ägarföreträdare och ansvarar främst för juridisk och ekonomisk fastighetsförvaltning samt anskaffar mark, anläggningar och lokaler för centrala, regionala och lokala myndigheter i försvarsmakten. Inom det militära försvaret utför lägre regionala och lokala myndigheter den tekniska förvaltningen av de fastigheter som disponeras.

Olika slag av fastigheter

För att få en grund för överväganden om hur förvaltningen bör organiseras har LEMO låtit klassificera de fastigheter Fortifikationsförvaltningen förvaltar i tre grupper, nämligen placeringsfastigheter, ändamålsfastigheter och övriga fastigheter.

Som placeringsfastigheter har betraktats främst generellt användbara kontorsfastigheter och skolbyggnader m.m. Till gruppen övriga fastigheter har förts statliga byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning, t.ex. äldre fästningar.

LEMO anser att objekt som klassificerats som placeringsfastigheter bör överföras till och förvaltas av den statliga fastighetskoncernen i aktiebolagsform. De statliga byggnadsminnena utan eller med ringa militär användning bör framdeles förvaltas av den nya förvaltningsmyndighet som skall bildas.

När dessa slag av fastigheter avskiljts återstår försvarsmaktens ändamålsfastigheter, dvs. fastigheter som i tämligen hög grad har getts en utformning som betingas av försvarsmaktens särskilda behov. Dessa ändamålsfastigheter benämner LEMO försvarsfastigheter.

Val av organisationsform

LEMO har övervägt hur ägandet, ägarföreträdarkapet eller förvaltningen bör organiseras för försvarsfastigheterna. Förvaltningen kan utföras av den nya försvarsmaktsmyndigheten, den statliga fastighetskoncernen i aktiebolagsform, den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten eller en särskild myndighet för förvaltning av försvarsfastigheter.

LEMO har funnit att ägarföreträdare i fråga om försvarsfastigheter bör vara en organisation utanför den nya försvarsmakten. Skäl härtill är att det inte är möjligt att inom en myndighet åstadkomma en så klar åtskillnad mellan rollerna som ägare respektive brukare av fastigheter att en effektiv fastighetsförvaltning kan nås. Vidare anser LEMO att Försvarsmakten och dess ledning skall koncentrera sig på att utveckla förbandens krigsduglighet och beredskap. Däremot bör Försvarsmakten så långt som möjligt avstå från att engagera sig i och ta ansvar för olika stödfunktioner, t.ex. fastighetsförvaltning.

Mot denna bakgrund bör en organisation utanför Försvarsmakten vara ägarföreträdare i fråga om statliga försvarsfastigheter som disponeras av Försvarsmakten. Det betyder att staten direkt genom en myndighet eller indirekt genom ett aktiebolag bör vara ägare till de statliga försvarsfastigheterna.

LEMO anser att förvaltning i aktiebolagsform är olämplig. Skäl härtill är att innebörden av äganderätten till marken för åtskilliga kasernetablissemang och övningsområden är oklar. Därför bör staten vara direkt ägare genom en myndighet. Vidare gäller att krigsorganisationens vapenbefästningar och radarstationer m.m. knappast bör ägas av ett privat rättssubjekt som ett aktiebolag. De affärsmöjligheter som öppnas av en aktiv förvaltning av kasernetablissemang m.m. är heller knappast så stora att de förutsätter bolagsform för att kunna utnyttjas i rimlig utsträckning. Förutsättningar att ta till vara Försvarsmaktens intressen i mark- och byggsammanhang främjas också om ägare och brukare utgör delar av staten. Möjligheterna att hantera stora försäljningsintäkter respektive förluster vid avyttring av fast egendom är också bättre om förvaltningen sker i myndighetsform. LEMO:s slutsats är således att förvaltningen av

försvarsfastigheterna bör ske i myndighetsform.

Förvaltningen av försvarsfastigheterna kan uppdras åt den nya förvaltningsmyndighet som skall bildas eller läggas på en särskild förvaltningsmyndighet för försvarsfastigheter. LEMO konstaterar följande.

Det fastighetsbestånd det är frågan om, är mycket stort och är fullt tillräckligt som grund för en effektiv och livskraftig organisation.

Försvarsfastigheterna är ofta särpräglade men har ändå många egenskaper gemensamma. Verksamhetsmässiga samband finns ofta mellan de olika byggnaderna och markområdena. Det är således inte endast brukaren som gör att det är frågan om ett i viss mening ganska homogent fastighetsbestånd.

Av särskild vikt är att förvaltningen av försvarsfastigheter skall bedrivas under nya förutsättningar. Ledningen för den förvaltande organisationen behöver kunna ägna stor uppmärksamhet åt att ge verksamheten lämpliga former, åt att utveckla väl fungerande relationer med bl.a. Försvarsmakten och åt förvaltning och byggande. Under dessa förutsättningar kan ledningen inte förväntas kunna ägna tillräcklig uppmärksamhet åt förvaltning av slott, utrikesfastigheter, kulturfastigheter och markegendomar.

Förvaltningen av försvarsfastigheter bör styras med ekonomiska mål. Detta underlättas om en särskild förvaltningsmyndighet anförtros endast denna uppgift.

Enligt LEMO:s mening talar övervägande skäl för att en särskild myndighet bildas som får till uppgift att vara ägarföreträdare i fråga om av staten ägda försvarsfastigheter.

Fortifikationsverket

LEMO föreslår alltså att en ny myndighet bildas som får till uppgift att inför regeringen ansvara för juridisk, ekonomisk och teknisk förvaltning av försvarsfastigheterna. Myndigheten bör höra till Försvarsdepartementet.

Myndigheten skall verka affärsmässigt för att nå de ekonomiska mål som anges av statsmakterna. Myndigheten skall vara avgiftsfinansierad och ha ett s.k. 1 000-kronorsanslag.

Myndigheten bör benämnas Fortifikationsverket (FORT) och vara lokaliserad till Eskilstuna.

I Fortifikationsverkets uppgifter ingår bl.a. att svara för finansförvaltning, avisera och uppbära hyror, bevaka fastighetsrättsliga frågor, hålla kontakt med brukarna i lokalförsörjningsfrågor, träffa avtal om uthyrning av fastigheter samt upphandla ny-, om- och tillbyggnader av försvarsfastigheter.

Fortifikationsverkets verksamhet och organisation bör bygga på en hög grad av köpta tjänster avseende projektering, byggadministration och entreprenader. LEMO bedömer att Fortifikationsverket bör omfatta 100-125 årsarbetskrafter.

Försvarsmakten

Den nya försvarsmaktsmyndigheten skall svara för sin egen lokalförsörjningsplanering och lokalhållning.

Försvarsmakten skall inte vara hänvisad till endast Fortifikationsverket för att få behovet av mark,

byggnader och anläggningar tillgodosett.

Försvarsmakten bör enligt avtal med Fortifikationsverket ha till uppgift att verkställa teknisk förvaltning, främst drift och löpande underhåll av byggnader, anläggningar och mark.

För att kunna uppträda som en kompetent kravställare och förhandlingspart måste Försvarsmakten ha kompetens att ange och formulera behov, mål och standards. Försvarsmakten behöver också ha förmåga att utforma och administrera ett internt hyressystem. Därför bör det i Försvarsmaktens högkvarter finnas en funktion för ledning i fråga om byggnader, lokaler, anläggningar och mark.

Projektering och byggadministration

Vid Fortifikationsförvaltningen utförs för närvarande i avsevärd omfattning projektering i egen regi av befästningar, markanläggningar och byggnader. En ganska stor arbetsvolym köps också från konsultföretag. Projekteringsverksamheten arbetar i faktisk eller potentiell konkurrens med privata konsultföretag.

I syfte att skapa ett affärsmässigare förhållande och för att så långt möjligt utnyttja konkurrensen bör Fortifikationsverket inte ha egen projekteringskapacitet utan köpa den. De nuvarande resurserna bör ges möjlighet att verka under marknadsmässiga förhållanden. LEMO föreslår att projekteringsverksamheten i fortsättningen bör bedrivas i aktiebolagsform. Verksamheten bör även i fortsättningen kunna vara lokaliserad till Eskilstuna.

Fortifikationsförvaltningen har för närvarande också en regional organisation bestående av sex byggnadsområden. Denna organisation utför byggadministrativa uppgifter (enklare projektering, upphandling, byggledning, kon-

troll och service) på uppdrag av den centrala delen av Fortifikationsförvaltningen, lokala militära förband och andra beställare. Verksamheten utförs i faktisk eller potentiell konkurrens. LEMO föreslår att verksamheten i fortsättningen drivas i aktiebolagsform.

För att ge projekteringen och byggadministrationen möjlighet att anpassa sig till att arbeta under marknads- mässiga förutsättningar bör Fortifikationsverket och Försvarsmakten inledningsvis göra beställningsåtaganden som successivt avtar i omfattning.

LEMO föreslår att i första hand prövas att inordna den byggadministrativa verksamheten i det statliga fastighetsbolaget, som också under en övergångstid bör vara ägare till ett bolag som säljer projekteringstjänster. En annan möjlighet är att avyttra verksamheten till intressenter i byggbranschen eller de anställda. En tredje möjlighet är att bolaget eller bolagen övergångsvis ägs av staten.

Fortifikatorisk forskning

Fortifikationsförvaltningen bedriver för närvarande tillämpad forskning samt studier inom området fortifikatoriskt skydd. LEMO föreslår att denna forskning skall inordnas i Försvarets forskningsanstalt och styras enligt samma principer som gäller för annan försvarsforskning.

Byggnads- och reparationsberedskapen

Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) är en organisation som i krig har till uppgift att utföra byggnadsarbeten m.m. för totalförsvaret. BRB är uppbyggd av företag i byggbranschen.

I fred förbereder Fortifikationsförvaltningen för närvarande BRB:s verksamhet i krig. Enligt gällande ordning ingår BRB:s centrala, regionala och lokala kontor i krig i den militära organisationen.

LEMO föreslår att BRB:s administration även i fred skall ingå i Försvarsmaktens ledningsorgan på olika nivåer.

Kapitalkostnader

Riksdagen har ställt sig bakom att kapitalkostnader skall införas för de statliga fastigheter som försvaret disponerar (prop. 1990/91:102, FÖU8, rskr. 285 och prop. 1991/92:102, FÖU12, rskr. 337).

Med kapitalkostnader möjliggörs ett system som kan främja en effektiv fastighetsförvaltning och ett effektivt lokalutnyttjande. En ny ordning för finansiering av försvarsfastigheter kan också tillämpas. LEMO diskuterar utförligt motiven för och konsekvenserna av att använda kapitalkostnader för de fastigheter som Försvarsmakten disponerar.

LEMO:s förslag innebär att Fortifikationsverkets investeringar i mark och byggnader som skall disponeras för främst grundorganisationen bör finansieras med avskrivningar, lån och kapital som frigörs genom försäljning av andra fastighetstillgångar. Investeringar i främst befästningar och flygbaser m.m. bör även i fortsättningen direktavskrivas och finansieras med anslagsmedel.

Av staten ägda markområden och byggnader bör upplåtas till Försvarsmakten mot en hyra som innefattar ersättning för kapitalkostnader, dvs. ränta och avskrivning för investeringen, samt beräknade kostnader för periodiskt underhåll. För att bevara förmögenhetsmassan behöver årlig avskrivning beräknas på tillgångarnas

nuanskaffningsvärde. Införandet av kapitalkostnader skall vara neutralt i förhållande till den militära utgiftsramen.

Inom Försvarsmakten bör användas ett internhyressystem. Ett sådant är ett viktigt styr- och informationssystem. Internhyrorna bör utöver drift- och underhållskostnader för lokaler m.m. även innehålla en kostnadskomponent, som är ett uttryck för att en kapitaltillgång tas i anspråk.

I de resurser som medföljer produktionsuppdragen till krigsförbandschefer m. fl. bör så långt möjligt ingå medel för utnyttjande av lokaler m.m. För att nå god styreffekt bör de produktionsansvariga enligt vissa förutsättningar inte behöva betala hyra för lokaler m.m. som de väljer att inte utnyttja.

Erfarenheten - i stort som i smått - talar för att prisstyrning på grundval av realistiska priser är effektivare än administrativ styrning och dessutom förenad med mindre byråkrati.

Värdering

LEMO har låtit värdera de fastigheter som klassificerats som försvarsfastigheter.

Med ledning av en produktionskostnadsbaserad metod har värdet för befintliga byggnader beräknats till ca 12,0 miljarder kronor. Befästningar m.m. har då inte åsatts något byggnadsvärde.

Med ledning av marknadsvärden eller marknadsrelaterade värden har värdet av markinnehavet uppskattats till ca 2,4 miljarder kronor.

Sammantaget innebär detta att i balansräkningen för Fortifikationsverket bör upptas ett värde för byggnader och mark på ca 14,4 miljarder kronor.

Ekonomisk målsättning

För att förvaltningen av försvarsfastigheterna skall styras mot högre effektivitet, är det nödvändigt att statsmakterna anger målsättningar för Fortifikationsverket i fråga om soliditet, räntabilitet och utdelning.

LEMO bedömer att en synlig soliditet på ca 50% är motiverad.

Med ledning av aktuella kostnader för lånat kapital bedömer LEMO att avkastningskravet på det totala kapitalet, efter avskrivningar, bör vara ca 11%.

Ett riktmärke kan enligt LEMO vara att utdelning inlevereras till statsbudgeten i en omfattning som motsvarar 2% av det reala värdet av det egna kapitalet.

Genomförande

Kapitalkostnader för de fastigheter Försvarsmakten disponerar bör införas från och med den 1 juli 1994.

LEMO föreslår att den nya myndigheten Fortifikationsverket inleder sin verksamhet den 1 juli 1994, dvs. samtidigt som den nya Försvarsmakten bildas. Projekteringen och den byggadministrativa verksamheten bör överföras i aktiebolagsform tidigare. Fortifikationsförvaltningen bör avvecklas den 30 juni 1994.

När kapitalkostnader införs tillkommer ett kostnadselement som inte ingår i förutsättningarna för utgiftsramen

enligt 1992 års försvarsbeslut. De tillkommande utgifterna består främst av räntor på det kapital Fortifikationsverket lånar och det resultat som verket når. Den militära utgiftsramen bör justeras upp härför. Dessa kostnader för Försvarsmakten kommer att motsvaras av intäkter på statsbudgeten. Omläggningen bör därför vara statsfinansiellt neutral.

Enligt LEMO:s bedömning medför den nya ordningen för fastighetsförvaltning och lokalförsörjning att det sammanlagda personalbehovet minskar med 100-150 årsarbetskrafter. Detta ger i och för sig vissa ekonomiska besparingar. De stora ekonomiska fördelarna avses emellertid uppnås på sikt genom ett effektivare lokalutnyttjande, en effektivare fastighetsförvaltning och upphandling i konkurrens.

Tillgodose intressen

Otvivelaktigt råder starka samband mellan Försvarsmaktens verksamhet såväl i fred som krig och de tillgångar i form av byggnader, anläggningar och mark som används. Det förhållandet att ägandet och brukandet även i fortsättningen skall skiljas åt, och att Försvarsmakten skall disponera lokaler m.m. på hyresbasis, behöver och får inte ogynnsamt påverka möjligheterna att smidigt anpassa dispositionen av byggnader, anläggningar och mark till ändrade behov i fred, kris och krig. LEMO föreslår därför att Fortifikationsverket och Försvarsmakten - med utgångspunkt i de instruktionsenliga uppgifterna för de två myndigheterna - i ett huvudavtal bör komma överens om en fördelning av uppgifter som tillgodoser båda parter intressen.

1 UPPDRAGET

1.1 Direktiv

LEMO:s uppgift är att se över ledningsorganisationen på central och regional nivå inom totalförsvaret samt myndighetsstrukturen inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde (dir. 1991:44).

I delbetänkandet (SOU 1991:112) Försvarsmaktens ledning redovisades främst lednings- och strukturfrågor för försvarsmakten i stort samt verksamheten vid centrala staber i krig och fred. Statsmakterna har i allt väsentligt beslutat (prop. 1991/92:102, FÖU12, rskr. 337) i enlighet med LEMO:s förslag.

Därmed kommer den 1 juli 1994 en ny, sammanhållen försvarsmaktsmyndighet att bildas på grundval av främst den verksamhet som bedrivs inom huvudprogrammen arméförband, marinförband och flygvapenförband samt operativ ledning. I delbetänkandet anförde LEMO att utredningen i det fortsatta arbetet avsåg att gå i genom verksamheten vid de gemensamma myndigheterna inom huvudprogram 5 för att pröva deras förhållande till den nya försvarsmaktsmyndigheten. Dessa verksamheter kommer då att delas in i sådana som måste ingå i den i förhållande till i dag snävare avgränsade Försvarsmakten, sådana som för Försvarsmakten och väsentligen på dess uppdrag bör utföras av särskilda myndigheter och sådana där behovet kan tillgodoses av andra myndigheter och företag.

Fortifikationsförvaltningen är en av de gemensamma myndigheterna. I detta delbetänkande behandlas Försvars-

maktens lokalförsörjning och förvaltning av de fastigheter m.m. som Försvarsmakten använder.

1.2 Arbetsformer

Översynen av Försvarsmaktens lokalförsörjning och förvaltningen av de fastigheter m.m. som Försvarsmakten använder har organiserats som en särskild delutredning inom LEMO.

För att som experter biträda LEMO i detta arbete förordnade chefen för Försvarsdepartementet den 19 mars 1992 översten Johan Kihl, Överbefälhavaren, och huvudavdelningschefen Karl-Erik Hagström, Fortifikationsförvaltningen.

Experternas uppdrag har varit att utföra preciserade utredningsuppgifter samt att skriftligt och muntligt rapportera dem till den särskilde utredaren.

På hemställan av LEMO har regeringen uppdragit åt Fortifikationsförvaltningen att se över och komplettera registren över fastigheter och byggnader samt att genomföra värdering av egendomen. Översynen av registren och värderingen har genomförts enligt anvisningar som LEMO lämnat. Fortifikationsförvaltningen har redovisat uppdraget till LEMO.

LEMO har haft ett nära samarbete med Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning (dir. 1992:26). Detta har gällt främst frågor om klassificeringen av fastigheter och organisationsfrågor.

I sitt arbete har LEMO kunnat använda underlag som ingår i bl.a. betänkandena (SOU 1988:36) Effektiv statlig lokalförsörjning och (SOU 1991:20) Kapitalkostnader inom försvaret. Vidare har LEMO tagit del av den av Överbe-

fälhavaren i december 1990 utgivna handboksserien MAL - Mark, Anläggningar och Lokaler.

LEMO har under våren 1992 besökt armé-, marin- och flygvapenförband för att orientera sig om förutsättningarna för försvarsmaktens fastighetsförvaltning och lokalför-sörjning.

LEMO har också anlitat konsulter för att klarlägga bl.a. olika fastighetsekonomiska frågor.

Den särskilde utredaren har under arbetets gång rådgjort med den parlamentariska referensgrupp som är knuten till LEMO.

LEMO har löpande informerat företrädare för berörda centrala arbetstagarorganisationer om arbetet och berett dem tillfälle att framföra synpunkter.

2 UTVECKLING AV DEN STATLIGA FASTIGHETSFÖRVALTNINGEN

2.1 Lokalförsörjning och fastighetsförvaltning

Under senare år har statsmakterna beslutat om väsentliga förändringar i syfte att utveckla den statliga fastighetsförvaltningen.

Ett viktigt steg togs 1988 då nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen lades fast (prop. 1987/88: 100 bil. 9, FiU26, rskr. 338). Innebörden av dessa riktlinjer var bl.a. att verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat, att myndigheter bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler och att handläggningen av lokalförsörjning i ökad utsträckning bör kunna delegeras till myndigheterna.

Nästa steg togs när riksdagen i anslutning till 1991 års kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150 bil. 1:1, FiU30, rskr. 386) lade fast att de lokalbrukande myndigheternas ansvar och befogenheter bör vidgas och att de bör ges möjligheter att besluta om sin lokalförsörjning fullt ut.

Som en naturlig följd av sistnämnda ställningstagande lade riksdagen vidare fast att Byggnadsstyrelsens monopolsom lokalhållare för statsförvaltningen skulle upphöra. I stället skall myndigheterna själva genomgående vara lokalhållare för den egna verksamheten.

Dessa förändringar i fråga om ansvaret för lokalförsörjningen bedömdes få så vittgående konsekvenser att Bygg-

nadsstyrelsen måste ombildas. Kraven på konkurrensneutralitet förutsatte enligt regeringen att Byggnadsstyrelsens ägarfunktion, dvs. förvaltningen av de statsägda fastigheterna, behövde avskiljas från service- och stabsuppgifterna avseende lokalförsörjning.

Som ett tredje steg återkom regeringen i prop. 1991/92:44 med förslag till riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och för ombildningen av Byggnadsstyrelsen.

Grunddraget i förslaget är att service- och stabsuppgifterna skall skiljas från ägar- och förvaltaruppgifterna. Ett syfte härmed är att klargöra myndigheternas helhetsansvar för verksamheten. Ett effektivare resursutnyttjande hos myndigheterna kan därmed nås. Ett annat syfte är att staten som helhet skall nå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning genom att uppgiften att företräda staten som ägare och förvaltare renodlas.

Regeringens förslag innebär att följande riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen 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 lokal-kostnaderna i statsbudgeten, både vad avser fastighetsförvaltarens resultat- och balansräkningar och de utnyttjande myndigheternas eller statens utgifter.
3. Fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett - så långt möjligt - marknadsmässigt avkastningskrav. För förvaltning av ändamålsfastigheter bör som minimum ställas sådana krav på avkastning som inkluderar täckning av kapitalkostnader, dvs. huvudsakligen anskaff-

ningskostnad, samt på att det skapas utrymme för uppbyggnad av eget kapital så att förmögenhetens värde bevaras.

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

5. Statens ägarroll bör renodlas. Graden av kapitalbinding och avkastning 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 eller andra skäl inte kan överföras till bolag bör - oavsett nuvarande förvaltare - läggas under samordnad förvaltning i myndighetsform.

Riksdagen har i huvudsak godkänt riktlinjerna för statens fastighetsförvaltning och lokalförsörjning (1991/92:FiU8, rskr. 107).

2.2 Organisation

I prop. 1991/92:44 redovisar regeringen också förslag till den organisation i vilken Byggnadsstyrelsens olika uppgifter, främst lokalförsörjning, fastighetsförvaltning och byggproduktion, framdeles bör utföras.

En ny efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet bör

bildas. Den skall bl.a. lämna råd och stöd till regeringen och de statliga myndigheterna i fråga om lokal-försörjning.

För att statens roll som fastighetsägare skall renodlas och samtidigt ges en mer marknadsmässig inriktning bör förvaltningen överföras till en fastighetskoncern som ges aktiebolagsform.

Koncernen bör bestå av ett moderbolag och ett antal dotterbolag. Dotterbolagen bör vara uppdelade sakområdesvis i bärkraftiga enheter. Ett av dotterbolagen bör förvalta främst s.k. placeringsfastigheter, dvs. generellt användbara fastigheter främst avsedda för kontorsändamål. Fastigheter som upplåts till universitet och högskolor bör samlas i ett särskilt dotterbolag. Övriga s.k. ändamålsfastigheter bör föras till ett tredje dotterbolag. En ytterligare sakområdesvis uppdelning kan ske. Ett dotterbolag bör bildas för att sälja tekniska förvaltningstjänster till de fastighetsägande bolagen i koncernen.

Samtliga aktier i moderbolaget bör ägas av svenska staten. Moderbolaget bör inledningsvis äga samtliga aktier i koncernens dotterbolag.

För vissa delar av det statliga fastighetsinnehavet är det lämpligt att behålla förvaltningen i myndighetsform. Detta gäller bl.a. fastigheter för utrikesförvaltningen, kungliga slott, vissa donationsfastigheter och monument. I och med att förvaltningen av fastigheterna bör skiljas från stabs- och servicefunktionen bör en särskild myndighet inrättas som skall ha till uppgift bl.a. att förvalta de fastigheter som inte bör överföras till aktiebolag.

De olika åtgärder som genomförandet av de organisatoriska förändringarna aktualiserar avses beredas i olika

organisationskommittéer.

Riksdagen har godkänt (1991/92:FiU8, rskr. 107) att huvuddelen av Byggnadsstyrelsens förvaltningsverksamhet förs över till en fastighetskoncern i aktiebolagsform. Vidare har riksdagen godkänt att en ny stabs- och servicemyndighet liksom en ny statlig myndighet för fastighetsförvaltning inrättas.

Riksdagen gjorde ett antal tillkännagivanden, bl.a. i fråga om förvaltningen av fastigheter inom universitets- och högskoleområdet. Beträffande ärendets fortsatta behandling uttalade riksdagen att regeringen bör återkomma med ett nytt förslag baserat på organisationskommittéernas överväganden.

I mars 1992 beslöt regeringen direktiv (dir. 1992:26) till en kommitté för att vidta åtgärder för att ombilda Byggnadsstyrelsen och för att göra överväganden med hänsyn till de synpunkter riksdagen framfört. Organisationskommittén redovisar inom kort sina överväganden och förslag.

2.3 Försvarets fastigheter

I prop. 1991/92:44 anges att de allmänna riktlinjerna för fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen skall tillämpas även inom försvarsdepartementets område. De måste emellertid preciseras och anpassas så att de överensstämmer med utvecklingen av ansvars- och rollfördelningen inom försvaret.

Detta innebär att förvaltningen av mark, anläggningar och lokaler som upplåts till försvarsmakten även fortsättningsvis skall vara skild från brukandet. Rollen som företrädare för ägaren eller fastighetsförvaltaren måste utvecklas. Myndigheterna skall vara lokalbrukare med bi-

behållet ansvar för den tekniska fastighetsförvaltningen.

Vidare måste kostnaderna för fastighetsförvaltningen visas även inom Försvarsdepartementets område. Ett system där kapitalkostnader beaktas och med möjligheter till lånefinansiering 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.

Dessutom skall fastighetsförvaltningen 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 försvarsmaktens nuvarande egenregiverksamhet inom den tekniska fastighetsförvaltningen.

I propositionen 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 enligt propositionen lämpligen ske inom ramen för den pågående översynen av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstruktur (Fö 1991:04), dvs. LEMO.

I sitt yttrande (1991/92:FöU1y) till finansutskottet ställer sig försvarsutskottet bakom de i prop.

1991/92:44 föreslagna allmänna riktlinjerna för fastig-

hetsförvaltningen och att roll- och ansvarsfördelning för lokalförsörjning och fastighetsförvaltning slutligt bereds i utredningen om totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstruktur. I yttrandet betonar försvarsutskottet också vikten av att utredningen beaktar frågan om förvaltningen av försvarets uthyrningsbostäder.

Finansutskottet (1991/92:FiU8) har inget att erinra mot vad försvarsutskottet anfört och förutsätter att frågor rörande försvarets uthyrningsbostäder behandlas i nämnda utredning. Detta blev också riksdagens beslut (rskr. 107).

I försvarsbeslutspropositionen (prop. 1991/92:102) redovisar regeringen ytterligare ställningstaganden rörande fastighetsförvaltning och lokalförsörjning inom Försvarsdepartementets område. Dessa innebär att de gemensamma myndigheterna inom försvarsmakten, vad gäller generella lokaler, tillsammans med de myndigheter som ligger inom den civila planeringsramen och övriga myndigheter inom Försvarsdepartementets område, från och med den 1 juli 1992 skall lokalförsörjas enligt samma system som den övriga statsförvaltningen. Kommande investeringar för dessa myndigheter lånefinansieras av Byggnadsstyrelsen.

Regeringen uttalar vidare att det är angeläget att finna lämpligare former för förvaltning av fästningar m.m. som är byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning. Regeringens inriktning är att förvaltningen skall överföras till den fastighetsförvaltande myndighet som avses bildas i samband med Byggnadsstyrelsens ombildning.

Regeringen anför också att ombildningen av Domänverket till aktiebolag berör försvarsmaktens intressen. Domänverket förvaltar nämligen mark som disponeras av

totalförsvaret för olika ändamål. Totalförsvarets intressen måste noga övervägas i det fortsatta arbetet inför bolagiseringen.

I prop. 1990/91:102 föreslog regeringen att kapitalkostnader skall införas i fråga om de fastigheter som det militära försvaret använder. I prop. 1991/92:102 återkommer regeringen till frågan och anför att det är angeläget att gå vidare i arbetet med att införa kapitalkostnader så att en systemförändring kan införas fr.o.m. budgetåret 1993/94. I syfte att närmare klarlägga myndigheternas ansvarsfördelning i ett system med kapitalkostnader har regeringen funnit det lämpligt att frågan hänskjuts till den pågående översynen av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstruktur, dvs. LEMO-utredningen.

Riksdagen (1990/91:FÖU8, rskr. 285) har ställt sig bakom förslaget att införa kapitalkostnader för att kunna effektivisera förvaltningen av mark, byggnader och anläggningar. Försvarsutskottet såg i det sammanhanget en risk för att förändringen skulle leda till ett svårhanterligt och alltför byråkratiskt system. Riksdagen har vidare (1991/92:FÖU12, rskr. 337) gett regeringen till känna att det synes välmotiverat att LEMO-utredningen i sitt fortsatta arbete får pröva myndigheternas ansvar och roller i ett system där kapitalkostnader används. Denna prövning bör bl.a. sträva efter lösningar som är enkla och som inte står i strid med syftet att effektivisera verksamheten. Riksdagen har också understrukit att det är angeläget med en nära samordning i det fortsatta utredningsarbetet mellan LEMO och Kommittén för ombildning av Byggnadsstyrelsen (dir. 1992:26).

3 NUVARANDE ORDNING

3.1 Försvarsmaktens lokaler

I det militära försvarets grundorganisation används av staten ägda uppvärmda lokaler med en volym som uppgår till något mer än 18 miljoner m^3 . Överslagsvis kan bedömas att våningshöjden är 5 m. Den totala arean skulle då uppgå till ca 3,6 miljoner m^2 . Vidare disponeras ca 1,2 miljoner m^2 inhyrd area. I tabell 3.1 redovisas i ungefärliga siffror lokalbeståndet och dess fördelning på huvudprogram.

Tabell 3.1 Lokaler för grundorganisationen

Huvudprogram	Volym Mm^3	Area		
		statsägd Mm^2	inhyrd Mm^2	Totalt Mm^2
Armén	11,3	2,3	0,9	3,2
Marinen	2,0	0,4	0,1	0,5
Flygvapnet	4,3	0,8	0,1	0,9
Operativ ledning och Gem. mynd.	0,6	0,1	0,1	0,2
Totalt	18,2	3,6	1,2	4,8

Utöver försvarsmaktens bestånd av lokaler för grundorganisationen tillkommer totalt ca 10 miljoner m^3 befästningar och övriga anläggningar för krigsorganisationen.

3.2 Försvarsmaktens mark

Försvarsmakten disponerar ca 415 000 ha mark, dvs. ungefär 1% av Sveriges landareal. I tabell 3.2 redovisas omfattning, dispositionsform och användare för denna mark.

Tabell 3.2 Försvarets mark (1 000 ha)

Användning	Ägd mark	Hyrd mark		Totalt
		Domän	Övriga	
<u>Förbandsproduktion</u>				
Armén	131,0	63,6	9,4	204,0
Marinen	11,0	-	0,1	11,1
Flygvapnet	18,0	3,3	1,2	22,5
Summa	160,0	66,9	10,0	236,9
<u>Befästningar och krigsflygfält</u>				
	8,3	2,7	2,0	13,3
<u>RFN i Vidsele</u>	-	165,0	-	165,0
Totalt	168,3	234,6	12,0	415,2

Försvarsmakten har drygt 1 000 avtal om utarrenderingar. Arrendena avser bl.a. jordbruk och bostäder samt jakt- och fiskerätter. Försvarets inkomster härav är ca 4 milj. kr. per år.

Ungefär 66 000 ha utgör produktiv skogsmark enligt skogsvårdslagens terminologi. Skogsmarken är spridd på drygt 200 skogsbruksområden. Även inom målområden och starkt utnyttjad övningsmark förekommer skogsavverkning. Avverkningen uppgår till ca 190 000 m³ per år. Det årliga resultatet uppgår till ca 20 milj. kr.

Skogsskötseln måste ske under hänsynstagande till den

huvudsakliga markanvändningen, dvs. militär övningsverksamhet. Enligt Överbefälhavarens beslut skall skogen skötas så att syftet med marken långsiktigt tillgodoses. Markens produktionsförmåga och ekonomiska avkastning skall tillgodogöras så långt möjligt inom ramen för nämnda syfte. För skötsel av försvarsmaktens produktiva skogsmark gäller skogsvårdslagen.

3.3 Fastighetsförvaltning i försvarsmakten

De grundläggande bestämmelserna om ägande och förvaltning av statlig egendom ges i regeringsformen 9 kap., 8 och 9 §§. Där anges att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Riksdagen fastställer i den omfattning som behövs grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag inte får vidtas utan riksdagens medverkan.

Egendom som anskaffats för medel som anvisats av riksdagen får inte disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut. Ägare till statens egendom är staten.

Riktlinjer för försäljning av fast egendom har beslutats av riksdagen (prop. 1987/88:100 bil. 9, FiU26, rskr. 338). Innebörden är att regeringen skall planera och genomföra försäljningar och reinvesteringar utan att statens samlade förmögenhet urholkas, dvs. att ingen nettoutförsäljning sker.

Statens fasta egendom förvaltas under regeringen av ett antal centrala förvaltningsmyndigheter samt affärsverken. Med förvaltarskapet är förenat rättigheter, skyldigheter och restriktioner när det gäller anskaffning, förvaltning och avveckling av egendomen. Av fastighetsregistret framgår vilken myndighet som är förvaltande myn-

dighet. I fråga om försvarets fastigheter är Fortifikationsförvaltningen förvaltande myndighet.

Då regeringen utnyttjar sin av riksdagen medgivna rätt att delegera beslutanderätt till myndighet används termen myndighet för att beteckna myndighet under regeringen. Sådan myndighet kan sedan genom bestämmelse i arbetsordning delegera beslutanderätt till lägre nivå inom myndighetens organisation.

Ansvar för förvaltningen av de statliga fastigheter som försvarsmakten disponerar är fördelat på Fortifikationsförvaltningen, huvudprogrammyndigheterna samt regionala och lokala myndigheter. Ansvarets närmare fördelning är oklart.

Fortifikationsförvaltningen utför en del av den juridiska fastighetsförvaltningen och viss del av den ekonomiska förvaltningen. Häri ingår bl.a. att registrera statens fastigheter som disponeras av försvarsmakten. Vidare bevakas statens rätt rörande den fasta egendomen. Häri ingår att vid behov till länsstyrelser och regeringen överklaga kommuners beslut om markanvändning m.m.

Vidare utför Fortifikationsförvaltningen på uppdrag av centrala, regionala och lokala myndigheter i försvarsmakten bl.a. anskaffning och avveckling av mark, anläggningar och lokaler samt lämnar stöd inom områdena teknisk och ekonomisk fastighetsförvaltning.

Huvudprogrammyndigheterna svarar för planering av lokal- och anläggningsförsörjning.

Anskaffning av mark, anläggningar och lokaler beslutas av regeringen, huvudprogrammyndighet eller lokal myndighet beroende på anskaffningens ekonomiska omfattning.

Lägre regionala och lokala myndigheter svarar för lokal-

försörjningsplanering och för den tekniska förvaltningen och åtskilliga uppgifter inom den juridiska och ekonomiska förvaltningen av de fastigheter som disponeras. Den tekniska förvaltningen omfattar fastighetsdrift och fastighetsunderhåll. Driften omfattar tillhandahållande av t.ex. värme, vatten och el samt olika arbetsinsatser av driftpersonal och entreprenörer. Fastighetsunderhåll består främst av löpande och periodiskt underhåll.

Beträffande den juridiska förvaltningen bevakar bl.a. lägre regionala myndigheter försvarsmaktens intressen i den kommunala planeringen enligt plan- och bygglagen (1987:10) samt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser genom överläggningar och samråd med kommuner och länsstyrelser. Vid intressekonflikter av rättslig art företräder Fortifikationsförvaltningen staten och försvarsmakten.

Vid Fortifikationsförvaltningen finns personalresurser motsvarande ca 650 årsarbetare. Härav utför ca 130 central projektering, ca 270 utför byggadministration regionalt och lokalt, ca 100 anskaffar fastigheter m.m. och lämnar stöd till teknisk förvaltning och ca 30 utför juridisk fastighetsförvaltning. Övrig personal används för forskning (20), administration (90) och beredskapsplanering (25).

Vid förbanden används för teknisk förvaltning och byggproduktion ca 1 200 årsarbetare. För lokal- och anläggningsförsörjningsplanering används vid staber och förband ca 400 årsarbetare.

Inom ramen för Verksamhetsidé 90 (VI 90) har försvarsmakten under åren 1988-1992 genomfört ett omfattande utvecklingsarbete som på flera sätt förändrar försvarsmaktens hantering av mark, anläggningar och lokaler (MAL). Förändringen innebär bl.a. att ansvaret för nyttjande och förvaltning skiljs åt inom organisationen och

att ett hyresvärd - hyresgästförhållande etableras mellan förvaltarna på lägre regional och lokal nivå och nyttjarna av MAL-resurserna. Nyttjarna betalar en driftkostnadsbaserad hyra (utan kapitalkostnader) till förvaltaren. Fastighetsförvaltningen utformas härvid som ett särskilt resultatområde.

Systemet har genomförts inom marinen och vid ett antal armémyndigheter och avses budgetåret 1994/95 vara helt infört inom försvarsmakten.

3.4 Ekonomi

Kostnaderna för den tekniska fastighetsförvaltningen inom huvudprogrammen 1-4 uppgick budgetåret 1990/91 till ca 1 500 milj. kr. Fördelningen på olika kostnadsposter framgår av följande sammanställning.

Kostnadspost	Milj.kr.
Personal	390
Drift	735
Underhåll	242
Ombyggnad	72
Övrigt	<u>95</u>
Totalt	1 535

Den tekniska fastighetsförvaltningen finansieras från anslagen B 1, C 1, D 1 och E 1, dvs. Ledning och förbandsverksamhet för de olika huvudprogrammen. Från samma anslag finansieras ny-, om- och tillbyggnader som var och en vanligen kostar mindre än 2 milj. kr. Det sammanlagda beloppet uppgår årligen till ca 75 milj. kr. och avser numera endast huvudprogrammen 1 och 4.

Investeringar i mark, anläggningar och lokaler finansie-

ras från anslagen B 3, C 3, D 3 och E 3 Anskaffning av anläggningar. Det sammanlagda beloppet uppgår årligen till drygt 1 000 milj. kr. varav den större delen avser byggnader för grundorganisationen.

De lokalbrukande myndigheterna inom försvarsmakten belastas normalt med kostnaderna för den tekniska förvaltningen av mark, anläggningar och lokaler. Däremot ingår i lokalkostnaderna inte några kapitalkostnader för av staten ägda lokaler som förvaltas av Fortifikationsförvaltningen. I fråga om lokaler som hyrs av Byggnadsstyrelsen eller andra fastighetsägare ingår sådana kostnader i hyran.

Till utgången av budgetåret 1981/82 tog Fortifikationsförvaltningen i förmögenhetsredovisningen upp av staten ägda byggnader till ursprungligt anskaffningsvärde och uppräknat med byggkostnadsindex till aktuellt prisläge efter avdrag för ackumulerade avskrivningar. Befästningar skrevs av med 100% under anskaffningsåret. Värdet på mark togs upp till anskaffningsvärdet. Viss uppdatering av förmögenhetsredovisningen gjordes till utgången av budgetåret 1986/87. Efter den 1 juli 1987 har emellertid inga nyinvesteringar eller ombyggnader påförts tillgångsredovisningen i Fortifikationsförvaltningens byggnadsregister.

4 ÖVERVÄGANDEN

Som en bakgrund till övervägandena inleds detta kapitel med en beskrivning av innehållet i och några funktioner hos kapitalkostnader. Därefter redovisar utredningen hur kapitalkostnader bör tillämpas i fråga om de statliga fastigheter som försvarsmakten använder. Olika slag av fastigheter som försvarsmakten använder beskrivs. Sedan diskuteras hur organisationen av förvaltningen bör utformas för de statliga fastigheter som försvarsmakten disponerar. Avslutningsvis sammanfattar utredningen sina allmänna slutsatser i dessa frågor.

4.1 Allmänt om kapitalkostnader

4.1.1 Beståndsdelar

Kapitalkostnader består av två komponenter. Den ena utgörs av årsvis periodiserade utgifter för en investering. Utgiften fördelas därvid på den tid under vilken investeringen antas lämna tjänster. Denna fördelning sker genom årliga avskrivningar av investeringen. Avskrivningarna belastar verksamheten som kostnader.

Den andra komponenten utgörs av årlig ränta på det kapital som investeringen tar i anspråk. Räntekostnaden är ett uttryck för att investeringen är lånefinansierad eller för att finansiellt kapital alltid har en alternativ användning.

Årlig avskrivning av investeringen och ränta på det kapital som investeringen binder utgör således de sammantagna årliga kapitalkostnaderna.

4.1.2 Kostnadsberäkning, prisstyrning och delegering

När investeringsutgifter omvandlas till årliga kostnader blir det möjligt att fördela kostnaderna på olika kostnadsbärare i förhållande till hur de utnyttjar investeringen. Därmed blir det också möjligt att beräkna de samlade kostnaderna för att framställa olika produkter i organisationen. Detta är ett nödvändigt underlag för att göra priskalkyler eller nytto- kostnads kalkyler för de olika produkterna.

I en stor organisation, som framställer många produkter med användning av olika produktionsfaktorer och med hjälp av köpta tjänster och insatsvaror, är det av flera skäl nödvändigt att produktionsbesluten kan decentraliseras och delegeras långt ut i organisationen. För att detta skall vara möjligt förutsätts att de som skall fatta produktionsbesluten ställs inför realistiska priser på de resurser de använder samt att produktionsresultaten kan mätas på ett något så när entydigt och förutsebart sätt.

I en investeringstung verksamhet är det därför nödvändigt att kapitalkostnader används för att grundlägga rätt kostnadsbild och därmed genom decentralisering kunna dra nytta av de produktionsansvarigas egna bedömningar av behov av olika produktionsfaktorer. Rätt kostnadsbild är också nödvändig när val skall träffas mellan att köpa produkter och tjänster eller att framställa dem i egen regi.

Utgångspunkten för decentralisering och delegering är att chefer fattar för verksamheten rationella beslut utifrån de priser de ställs inför. Är dessa priser felaktiga, leder det till en felaktig resursanvändning i verksamheten och ett sämre resultat för hela organisa-

tionen, än vad som annars är möjligt.

Kapitalkostnader på investeringar är således ett nödvändigt instrument för att kunna delegera beslutsfattandet utan att därmed en felaktig resursanvändning uppstår.

4.1.3 Finansiering

I bokföringslagen (1976:125) och i aktiebolagslagen (1975:1385) finns regler som syftar till att en organisations förmögenhetsmassa - det egna kapitalet - skall bevaras. För kapital som bundits i investeringar som minskar i värde beaktas detta genom att bland kostnaderna inräknas avskrivningar på investeringar. Därigenom reduceras vinsten, mindre medel kan delas ut och behöver betalas i skatt. Medel behålls därmed i någon form i organisationen. Avskrivningarna blir därigenom en finansieringskälla för ersättningsanskaffningar.

En annan finansieringskälla för investeringar är lånat kapital. Det är naturligt att tillgångar som tillför tjänster under lång tid till en del lånefinansieras. Investeringar, t.ex. i fastigheter, finansieras normalt också till betydande del med lån. Under alla omständigheter tar investeringar i anspråk finansiellt kapital och är därmed alltid förenade med finansiella kostnader i form av räntekostnader eller utebliven alternativ avkastning på sådant eget kapital.

En tredje finansieringskälla för investeringar är intäkter från avyttring av kapitaltillgångar, t.ex. fastigheter, som inte längre behövs i verksamheten.

Det bör i sammanhanget observeras att om en förmögenhetsmassa skall bevaras i reala termer krävs att av-

skrivningen beräknas på tillgångarnas nuanskaffningsvärde. Om så inte sker krävs vid ersättningsinvesteringen externa tillskott av eget kapital eller utökad upplåning.

Efter denna allmänna beskrivning av kapitalkostnadernas funktion behandlas kapitalkostnader för fastighetsinvesteringar inom försvarsmakten.

4.2 Kapitalkostnader för fast egendom i försvarsmakten

För närvarande finansieras försvarsmaktens fastighetsinvesteringar med anslag inom den militära utgiftsramen. Investeringsutgifterna kostnadsförs omgående i sin helhet.

Kapitalkostnader används varken inom försvarsmakten eller i förhållande till omvärlden i fråga om fastigheter där Fortifikationsförvaltningen företräder staten som ägare. Nyttjandet av dessa fastigheter är därmed för brukaren endast förenat med direkta drift- och underhållskostnader. Statsbudgeten belastas dock med räntekostnader för lånefinansierade investeringar.

I fråga om byggnader som försvarsmakten hyr av Byggnadsstyrelsen och privata ägare ingår dock i någon form ersättning för kapitalkostnader i den marknadsanpassade hyra som erläggs.

I prop. 1990/91:102 bil. 1 redovisade regeringen en rad åtgärder som avsågs vidtas som led i utvecklingen av den finansiella styrningen av totalförsvaret. Häri ingick bl.a. att införa kapitalkostnader för fast egendom.

Försvarsutskottet ansåg (1990/91:FÖU8) att det är angeläget att få ett bättre grepp om kostnaderna för mark, anläggningar och byggnader liksom att ta till vara

effektiviseringsmöjligheter och besparingar. Utskottet ställde sig därför i likhet med finansutskottet bakom syftet med att införa kapitalkostnader, lånefinansiering och reinvestering av försäljningsinkomster. Tidpunkten för ett införande kunde dock enligt utskottet behöva övervägas ytterligare. Kapitalkostnader och möjligheter till lånefinansiering bör sålunda införas i ett tempo som harmoniserar med behovet att bearbeta, konkretisera och öka förståelsen för förslagen. Särskilt bör därvid granskas möjligheterna att få ett hanterbart system utan den byråkrati som överbefälhavaren har uttryckt farhågor för. Vidare behövs enligt Försvarsutskottet ett bättre klarläggande av Fortifikationsförvaltningens roll i sammanhanget. Riksdagen (1990/91:FÖU8, rskr. 285) gav regeringen till känna vad utskottet anförde.

I prop. 1991/92:102 uttalar regeringen att det är angeläget att fortsätta arbetet så att systemet med kapitalkostnader kan införas fr.o.m. budgetåret 1993/94. Klarläggandet av myndigheternas roller och ansvar i ett sådant system bör enligt regeringen ske inom ramen för denna utredning. Försvarsutskottet (1991/92:FÖU12) har anslutit sig härtill och anförde att lösningar som är enkla bör eftersträvas. Riksdagen (1991/92:FÖU12, rskr. 337) har gett regeringen detta till känna.

Mot bakgrund av Försvarsutskottets uttalanden diskuteras i det följande användningen av kapitalkostnader för statlig fast egendom som disponeras av försvarsmakten. Syftet härmed är att öka förståelsen för det ekonomiska synsätt där kapitalkostnader är en naturlig beståndsdel. I avsnitt 4.2.1 och 4.2.2 behandlas motiv och syfte med kapitalkostnader inom försvarsmakten. Därefter behandlas i avsnitt 4.2.3 - 4.2.6 betydelsen av att tillämpa ett system med kapitalkostnader mellan försvarsmakten och omvärlden.

Frågor om Fortifikationsförvaltningens roll i ett sådant

system behandlas i avsnitt 4.4 om organisationen av fastighetsförvaltningen.

4.2.1 Interna styr signaler

Inom försvarsmakten är strävan att delegera så stora beslutsbefogenheter som möjligt till krigsförbandschefer och andra chefer på olika nivåer. Inriktningen är att de med så få begränsningar och tvingande handlingsregler som möjligt skall kunna disponera över anvisade resurser för att nå avsedda produktionsresultat. Med ledning av de impulser som prismekanismen ger, förutsätts krigsförbandscheferna göra rationella val i fråga om hur resurserna skall användas för att nå bästa möjliga resultat.

Knappast något krigsförband produceras utan att mark, anläggningar och lokaler tas i anspråk i inte oväsentlig utsträckning. Lokalbrukande är förenat med kostnader oavsett om dessa redovisas och därmed blir synliga eller inte. Ett rimligt antagande är att lokalkostnaderna utgör 10-15% av ett krigsförbands totalkostnad.

För närvarande budgeterar försvarsmaktens myndigheter endast direkta drift- och underhållskostnader i fråga om de statliga lokaler som förvaltas av Fortifikationsförvaltningen. Kapitalkostnader beaktas således inte. Enligt vad utredningen erfarit hänförs emellertid endast undantagsvis drift- och underhållskostnaderna för närvarande till krigsförbanden ens på delprogramnivå. Kostnaderna för drift och underhåll - och häremot svarande resurser - stannar ofta hos t.ex. försvarsområdesbefälhavaren. Kostnaderna redovisas då ofördelat under respektive huvudprogram.

Som nämnts i det föregående avses inom ramen för VI 90 fastighetsförvaltningen vid de lokala förbanden utformas som ett särskilt resultatområde. Lokalbrukaren, t.ex. en

krigsförbandschef, avses stå i ett hyresgästförhållande till fastighetsförvaltaren. Lokalbrukaren avses härvid ges ett ökat ansvar för lokalutnyttjandet. Detta kallas MAL-konceptet. Denna ordning har emellertid ännu vid utgången av budgetåret 1991/92 inte införts vid alla förband.

Det kan därför konstateras att många krigsförbandschefer hittills har haft anledning att uppfatta dispositionen av staten tillhöriga markområden, anläggningar och lokaler som en fri nyttighet. Därmed påverkas lokalutnyttjandet inte av tillräckliga ekonomiska styrsignaler. Detta gäller såväl enskilda lokalbrukande krigsförbandschefer som inom försvarsmakten i dess helhet. Prövningen av behov och innehav av fastigheter antas i stället ske intermittent i en administrativ planeringsprocess.

I sammanhanget kan noteras att Överbefälhavaren i remissyttrandet över betänkandet (SOU 1991:20) Kapitalkostnader inom försvaret uttalat att ett kapitalkostnadssystem enligt förslaget inte bör införas. Överbefälhavaren ansåg att den föreslagna lösningen kan leda till felaktig resursstyrning och suboptimering. Mark, anläggningar och lokaler skulle vid avvägningar vara dyrare än övriga resurser. Överbefälhavaren uttalade också att mycket stora administrativa arbetsinsatser följer med kapitalkostnader.

För att användningen av mark, anläggningar och lokaler i försvarsmakten skall bli rationell i förhållande till syftet med verksamheten måste, enligt LEMOS:s mening, kostnader för lokaler m.m. i princip budgeteras av krigsförbandscheferna och också ingå i de resurser dessa tilldelas. Därigenom kan kontinuerliga styrimpulser erhållas som i organisationen leder till att lokaler används på ett sätt och i en omfattning som är rationellt.

I sammanhanget kan nämnas att ekonomisystemet, som ingår

i det s.k. MAL-konceptet, bygger på att kostnader, skall kunna kopplas till enskilda byggnader och krigsförband. Detta ekonomisystem är förberett för att hantera även kapitalkostnader. Några stora administrativa arbetsinsatser följer därför inte med kapitalkostnader.

Om kontinuerlig styrning med hjälp av prismetanismen inte används, måste en styrning i stället ske intermitent i administrativ ordning. En sådan förutsätter ett omfattande informationsflöde mellan olika nivåer och en avsevärd byråkrati på varje nivå. Erfarenheten - i stort som smått - talar för att prisstyrning på grundval av realistiska priser är effektivare än administrativ styrning och dessutom förenad med mindre byråkrati.

Ett decentraliserat beslutsfattande är nödvändigt i en så stor och verksamhetsmässigt så differentierad organisation som försvarsmakten. Det finns all anledning att ta till vara den kunskap som finns hos de många produktansvariga, dvs. hos krigsförbandscheferna. Deras bedömningar av vad som i det enskilda fallet är rationella metoder för att framställa de efterfrågade krigsförbanden måste vara vägledande. För att dessa lokala chefer skall kunna fatta rationella beslut, måste den pris- och kostnadsbild för olika produktionsfaktorer m.m., som de möter, vara rättvisande även på längre sikt.

Mark, anläggningar och lokaler bör därför inte upplevas som fria nyttigheter. Kostnaderna för att utnyttja sådana tillgångar bör så långt möjligt budgeteras och ingå i de resurser som krigsförbandscheferna tilldelas. Den hyra som erläggs till de lokala fastighetsförvaltande resultatenheter bör innefatta drift- och underhållskostnader samt dessutom en komponent som är ett uttryck för att en kapitaltillgång tas i anspråk. Om en sådan komponent inte ingår i hyran kommer lokaler ofrånkomligen att framstå som en relativt billig produktionsresurs och därmed efterfrågas och användas i onödigt stor om-

fattning. Större resurser än nödvändigt behöver då också avdelas för att anskaffa lokaler m.m.

4.2.2 Hyressystem i Försvarmakten

För att lokalkostnaderna skall komma att ingå i planering, budgetering och redovisning för olika krigsförbandschefer och andra verksamhetsansvariga, behövs ett internhyressystem inom försvarsmaktsmyndigheten. Det är detta internhyressystem som skall vara bärare av kostnadsinformation och de signaler som ger besked om efterfrågan och behovet av lokaler m.m. i organisationens olika delar.

I det decentraliserade produktionssystemet ligger att krigsförbandschefer i princip skall ha möjlighet att avgöra hur och med användning av vilka produktionsfaktorer som de avsedda resultaten skall nås. För att styreffekten skall bli tillräckligt stark, skall de produktionsansvariga ha möjlighet att avstå från att utnyttja vissa resurser och därmed inte heller behöva betala för inte ianspråktagna tjänster. Det innebär att krigsförbandschefer och andra lokalbrukare enligt vissa förutsättningar inte skall behöva betala hyra till den lokala resultatenheten för fastighetsförvaltning för resurser som de väljer att inte utnyttja.

En konsekvens härav kan bli att den lokala resultatenheten för fastighetsförvaltning redovisar underskott vid given hyresnivå om upplåtelse inte kan göras till någon annan intern eller extern lokalbrukare. Lokalt och centralt noteras underskottet och underutnyttjandet. En signal erhålls därigenom för den framtida medel- och långsiktiga lokalförsörjningsplaneringen. För att styrsignalerna skall bli stabila och rättvisande är det nödvändigt att lokalhyrorna närmar sig den långsiktiga kostnaden för lokaler m.m., dvs. att de utöver drift-

och underhållskostnader även innefattar en komponent som är uttryck för kapitalkostnader.

Större kapacitetspåverkande anskaffningar och avvecklingar bör beslutas i Försvarsmaktens centrala ledning. En central funktionsledning av lokalförsörjningsplaneringen och delar av fastighetsförvaltningen behövs därför. Det är hos denna funktion som de försvarsmaktsinterna ekonomiska signalerna i fråga om utnyttjande av lokaler m.m. bör sluta. Denna funktion behöver också kunna lämna uppdrag och träffa hyres- eller upplåtelseavtal.

Internhyressystemet skall främst utgöra ett styr- och informationssystem som medverkar till en rationell produktion och lokalförsörjning i Försvarsmakten. Det är inte självklart att intern- resp. externhyrorna byggnad för byggnad är lika stora, att de avser samma delmängder, att avtalen har samma villkor i fråga om löptid och uppsägning eller att summan av internhyror helt motsvarar summan av externhyror. Det är emellertid viktigt att kapitalkomponenten i internhyrorna utformas med full medvetenhet om de styreffekter som önskas och faktiskt erhålls. Internhyressystemets utformning påverkar även det samlade behovet av lokaler m.m. I syfte att ge en korrekt prisbild är det därför naturligt att internhyran för en byggnad i väsentlig mån återspeglar den för denna beräknade externhyran.

Det kan sägas att utformningen av internhyressystemet i den nya samlade försvarsmaktsmyndigheten i första hand är en fråga för myndigheten att avgöra. Det är emellertid också självklart att statsmakterna har goda skäl att på olika sätt medverka till att förutsättningar skapas för en effektiv och rationell verksamhet inom Försvarsmakten. Anledning finns därför för statsmakterna att inte bara föreskriva att kapitalkostnader skall användas för fast egendom, utan också att ange grunddragen i det

internhyressystem som skall användas inom Försvarsmakten. De avsedda ekonomiska styrimpulserna bör nås inom ramen för ett så enkelt hyressystem som möjligt.

4.2.3 Hyror i förhållande till omvärlden

När myndigheterna i huvudprogrammen arméförband, marinförband och flygvapenförband samt operativ ledning församman till en myndighet - Försvarsmakten - är det naturligt att den nya myndigheten uppträder som en enhet i förhållande till omvärlden oavsett om besluten fattas på central, regional eller lokal nivå.

Avtal om upplåtelse till Försvarsmakten av mark, anläggningar och lokaler kommer att behöva finnas med bl.a. förvaltare av försvarets ändamålsfastigheter, den statliga fastighetskoncernen i bolagsform, den statliga förvaltningsmyndigheten, Domän AB och andra privata fastighetsägare. De hyror Försvarsmakten erlägger till olika fastighetsägare bör vara jämförbara. Den enda gemensamma grund härför som är möjlig, är att Försvarsmakten betalar hyror till olika statliga och privata fastighetsägare som så långt möjligt är marknadsanpassade.

I prop. 1991/92:44 anges att myndigheterna bör ges möjlighet att träffa hyresavtal med upp till sex års löptid. Vid längre löptider än sex år bör alla hyresavtal av ekonomisk betydelse prövas av regeringen. Enligt utredningens mening kan detta vara en lämplig ordning i fråga om placeringsfastigheter. För försvarets ändamåls-specifika fastigheter kan dock knappast rimliga avtal nås med så korta avtalsperioder. För att regeringen inte skall belastas med för många och mindre betydelsefulla ärenden behöver Försvarsmakten ha möjlighet att själv besluta om längre avtal. Det kan konstateras att Finansutskottet ansett (1991/92:FiU8) att restriktioner som gäller hyresavtalens längd bör kunna omprövas för uni-

versitet och högskolor. Enligt LEMO:s mening är det snarare avtalens kostnadsmässiga omfattning än deras löptid som bör avgöra om de skall underställas regeringens prövning.

Långsiktiga eller eljest större avtal om anskaffning av mark, anläggningar och lokaler torde behöva träffas på central nivå inom Försvarsmakten. I några få fall kan ärendena också behöva underställas regeringens prövning. Andra avtal bör i största möjliga omfattning träffas lokalt enligt en fastställd delegationsordning.

De centralt tecknade avtalen kan betalas centralt. Med hjälp av internhyressystemet samlas då medel härför in från lokalbrukarna. Det är också möjligt att dessa hyror betalas lokalt till fastighetsägaren.

När det gäller lokalt träffade avtal är det naturligt att hyran också betalas lokalt och genom internhyror belastar lokalbrukarna.

4.2.4 Finansiering av investeringar

Riksdagen ställer sig, som nämnts, bakom syftet med att införa kapitalkostnader, lånefinansiering och reinvestering av försäljningsinkomster. Det finns anledning att här betona de samband som finns mellan dessa åtgärder. I själva verket utgör de, som belystes i avsnitt 4.1, en helhet i fråga om synen på hur finansiering av investeringar bör vara utformad.

Genom att årliga avskrivningar av fastighetsinvesteringar räknas med bland kostnaderna för verksamheten, behålls medel i någon form i den fastighetsägande organisationen. Avskrivningarna blir därigenom en finansieringskälla för ersättningsanskaffningar. Andra finansieringskällor för investeringar är lånat kapital och in-

komster från avyttring av kapitaltillgångar. I ett sådant system skall investeringsutgifter för fastigheter inte direkt betalas med anslag inom den militära utgiftsramen.

4.2.5 Kapitalkostnader i förhållande till omärlden

De riktlinjer för statlig fastighetsförvaltning som regeringen redovisat i prop. 1991/92:44 har två huvudsyften. Det ena är att klargöra myndigheternas helhetsansvar för sin verksamhet. Ett effektivare resursutnyttjande hos myndigheterna kan därmed nås. Det andra syftet är att staten skall nå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning genom att uppgiften att företräda staten som ägare och förvaltare renodlas.

Statens fastigheter 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 vanligen kostnader hos lokalbrukarna. För staten som ägare av fastighetskapital är det viktigt att intäkterna från fastighetsförvaltningen kan bära kostnaderna.

Den renodlade ägar- eller förvaltarfunktionen är viktig i detta sammanhang. För denna gäller ett antal ekonomiska mål för förvaltningen. Dessa mål skall uppnås i skärningen mellan lokalbrukare som önskar så låga kostnader som möjligt och de marknadsbestämda priser som förvaltaren får betala för varor, tjänster och kapital. Det är också naturligt att lokalbrukare tar reda på till vilka kostnader olika fastighetsägare kan tillhandahålla lokaler m.m. Så långt möjligt bör anskaffning av lokaler ske i konkurrens. Då måste kostnaderna vara jämförbara.

En renodlad fastighetsförvaltningsfunktion har också ett

starkt intresse av att fastighetskapitalet vidmakthålls genom att tillräckligt underhåll och tillräckliga avskrivningar görs.

För att lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen skall kunna bedrivas på detta effektivitetsfrämjande sätt, är det nödvändigt att Försvarsmakten till den som företräder staten som ägare av fastigheter betalar en hyra som innefattar en kapitalkostnadskomponent och ersättning för periodiskt underhåll. Först då uppkommer sådan balans mellan strömmarna av intäkter och kostnader att ägarföreträdaren kan verka under de rätta förutsättningarna.

Kapitalkostnader är också nödvändiga för att fastighetsförvaltningen skall kunna bli en särskild funktion som styrs av regler och värderingar som är etablerade i samhället i övrigt. Precisa och kontrollerbara krav på effektivitet i förvaltningen kan då också resas.

För närvarande finansierar försvarsmakten investeringar i mark och byggnader med anslagsmedel under anskaffningsåret. I gengäld belastas inte verksamheten med årliga kostnader för räntor och avskrivningar. Detta är en praxis som helt avviker från vad som är gängse inom företagen, kommunerna och de statliga myndigheterna.

Naturligare är att utgå från att investeringen i fastigheter är lånefinansierad och skall belastas med ränta samt att investeringen är till nytta under lång tid och därför med avskrivningar skall fördelas över en längre tidsperiod än ett år. Det kan också hävdas att försvarsmaktens fastighetsinvesteringar i praktiken är lånefinansierade av staten. Räntekostnaden skulle då ingå i räntan på statskulden. Denna ränta fördelas dock för närvarande inte vidare till försvarsmakten.

Det kan naturligtvis göras gällande att de investeringar

i fastigheter som görs för försvaret har ett lågt värde i annan användning och att därför en direktavskrivning eller omedelbar kostnadsföring av utgiften bör ske. Motsvarande gäller dock också i större eller mindre grad även fastigheter i näringslivet och den offentliga sektorn som används för speciella ändamål. Lånefinansiering sker ändå och avskrivning görs över en längre period eftersom anläggningarna avses användas länge.

Som nämnts är ett motiv för kapitalkostnader att fastighetskapitalet skall behållas. Utgångspunkten måste vara att vårt land även på lång sikt skall ha ett försvar som i sin verksamhet använder mark, anläggningar och lokaler. Det är därmed lämpligt att med avskrivningar ackumulera medel för nödvändiga reinvesteringar. Situationen vore onekligen en annan, om utgångspunkten vore att försvaret successivt skall avvecklas i takt med att befintliga fastighetstillgångar blir obrukbara för försvarsändamål.

En del av de fastigheter som försvarsmakten använder är konstruktions- och byggnadsmässigt starkt integrerade med teknisk utrustning av olika slag. Detta gäller i fråga om t.ex. vapenbefästningar, stridsledningscentraller och radarstationer. Det finns här anledning att ha samma syn på byggnadsdelarna som på den krigsmateriel de är sammanbyggda med, inte minst eftersom materielen ofta är långt dyrare än byggnadsdelarna. Enligt gängse praxis kostnadsförs krigsmateriel vid anskaffningstillfället. Det framstår då också som rimligt att inte använda kapitalkostnader och lånefinansiering för sådana slag av byggnadsanläggningar, varför direktavskrivning eller omedelbar kostnadsföring bör ske.

En tillgångsredovisning av befästningar m.m. skall dock ske, även när värdet av dessa i balansräkningen upptas till noll kronor.

Den syn på finansiering och investeringar som nu skissats motsvarar det sätt på vilket företag med olika verksamhetsformer - det må vara aktiebolag, ekonomiska föreningar, affärsverk eller s.k. 1000-kronorsmyndigheter - hanterar dessa frågor. Gemensamt gäller att hanteringen sker i ett strikt regelverk som styrs av bokföringslagen, bokföringsförordningen (1979:1212) och god redovisningssed. Redovisningen sammanfattas i resultat- och balansräkningar.

Denna ekonomiska ordning och de styrsignaler den innefattar sätter sin prägel på den fastighetsförvaltande organisationen. Organisationens och dess lednings prestationer kommer till uttryck i resultat- och balansräkningarna. Den kommer att bete sig på ett sådant ekonomiskt och affärsmässigt sätt som främjar en långsiktigt gynnsam resultatutveckling och god soliditet för den egna organisationen. Detta främjar god effektivitet i fastighetsförvaltningen.

4.3 Olika slag av fastigheter som försvarsmakten använder

Försvarsmakten använder i grund- och krigsorganisationen många olika slag av fastigheter m.m. Detta är av betydelse för övervägandena om hur förvaltningen bör organiseras och belyses därför i det följande.

För främst administrativ verksamhet används i grundorganisationen generella kontorslokaler. En del av dessa utgörs av kontorsfastigheter som inte ingår i ett avgränsat kasernetablissemang. Även om vissa anpassningar till verksamheten gjorts är det ändå fråga om fastigheter av ett slag som kan tillhandahållas på marknaden.

Försvarsmakten disponerar ett ganska stort antal uthyrningsbostäder. Dessa används främst för personal som

tjänstgör viss tid på platser där det inte finns en normal hyres- och fastighetsmarknad.

Även i övrigt disponerar försvarsmakten byggnader av olika slag, t.ex. skolor och förråd, som är belägna utanför kasernetablisement.

En del av de statliga fastigheter som försvarsmakten förvaltar är statliga byggnadsminnen utan egentlig militär användning. Detta gäller t.ex. äldre fästningar.

En stor del av de byggnader som försvarsmakten använder i grundorganisationen ingår i mer eller mindre tydligt sammanhållna kasernetablisement. Till ett kasernetablisement hör förvaltnings-, skol-, förråds- och förläggningsbyggnader samt restauranger. Dessutom finns i regel större garage- och verkstadslokaler. Dessa byggnader är anpassade till den verksamhet som skall bedrivas i dem. Det hindrar inte att lokaler med motsvarande funktioner i många fall för andra brukare tillhandahålls på marknaden. Det är främst byggnadernas kombination, detaljutformning och belägenhet som gör dem särskilt väl anpassade till sitt ändamål.

Det har visat sig att, när försvarsmakten inte längre behöver kasernetablisementen, dessa i många fall kan anpassas till annan verksamhet.

Vissa äldre kaserner m.m. är klassificerade som statliga byggnadsminnen. Även om olika skyddsföreskrifter finns i fråga om vård, underhåll och ombyggnad kan byggnaderna användas på ett tämligen rationellt sätt i verksamheten. Så länge detta förhållande gäller bör de hänföras till gruppen kasernetablisement.

För utbildning av krigsförbanden används markområden som övningsfält. Dessa har försetts med utbildningsanordningar och vägar m.m. En del övningsfält finns i anslut-

ning till kasernområdena. Andra utgör större sammanhängande områden med eller utan lägerfunktion och med eller utan möjlighet till stridsskjutning. Verksamheten på fälten är miljöfarlig verksamhet, bl.a. genom buller från skjutningar, sprängningar och övningsfordon samt andra övningsaktiviteter. Visst skogsbruk förekommer på övningsfälten.

För utbildningen används också skjutfält. På dessa finns ofta anordningar i form av läger, motor- och verkstadsfunktioner samt vägar. Verksamheten är miljöfarlig och omgärdas med bestämda säkerhetskrav. Skogsbruk förekommer men är starkt begränsat. I anslutning till skjutfält finns riskområden.

Försvarsmakten använder flygfält av två slag, nämligen flottiljflygfält och flygbaser.

Vid flottiljflygfälten bedrivs huvuddelen av flygutbildningen samt bl.a. stridslednings- och mekanikerutbildning. I anslutning till fälten finns kasernetablisserment. Flottiljflygfälten har stor betydelse i incidentberedskapen samt i kris och i krig. Flottiljflygfälten samutnyttjas delvis med den civila luftfarten. Verksamheten medför bullerstörningar och miljöproblem i form av utsläpp i luft och vatten.

En flygbas är en krigsbas för flygförband. Den består av rullbanor, uppställningsplatser, installationer och befästningar. Flygbaserna används för övningsändamål någon gång per år.

För användning i främst krigsorganisationen finns tunga befästningar och truppbefästningar.

De tunga befästningarna utgörs av t.ex. vapenläggningar, stabs- och stridsledningsplatser, underrättelseanläggningar, marina baser, verkstäder samt ammunitions-

och drivmedelsanläggningar. Installationerna är ofta mycket kvalificerade och flera gånger dyrare än själva byggnadsanläggningen. I en del anläggningar, t.ex. för övervakning av vårt luftrum, pågår en omfattande fredsdrift.

Truppbefästningar finns i mycket stort antal och i olika form. Det finns moderna fältbefästningar, skydd för värnpjäser och äldre befästningar med större eller mindre militärt värde.

En viktig uppgift vid förvaltningen av de tunga befästningarna är att bevaka att nödvändiga markområden bevaras som säkerhets- och skyddszoner.

Denna indelning i kategorier av fastigheter som försvarsmakten använder har väsentliga likheter med den indelning som gjordes i prop. 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen. I propositionen görs nämligen en indelning i placeringsfastigheter, ändamålsfastigheter och övriga fastigheter m.m.

Som placeringsfastigheter betraktas i propositionen generellt användbara fastigheter för främst kontorsändamål. Ändamålsfastigheter är byggnader som har skraddarsyttts för sitt ändamål och har liten alternativ användning. Fastigheter som upplåts till universitet och högskolor är exempel på ändamålsfastigheter. Gruppen övriga fastigheter utgörs av fastigheter för utrikesförvaltningen, kungliga slott, fästen, historiska byggnader, monument och statyer m.m.

En rimlig tillämpning på försvarsmaktens område av denna indelning kan vara att hänföra kontor och hyresbostäder och vissa andra byggnader till gruppen placeringsfastigheter, statliga byggnadsminnen utan militär användning till gruppen övriga fastigheter och den stora återstå-

ende mängden fastigheter till ändamålsfastigheter.

Ändamålsfastigheter som upplåts till universitet och högskolor samlas i propositionen under beteckningen utbildningsfastigheter. På motsvarande sätt synes det vara lämpligt att benämna försvarets ändamålsfastigheter för försvarsfastigheter. Under denna benämning samlas då både fastigheter som i ringa grad är anpassade till ändamålet, t.ex. kanslibygnader, och sådana som är starkt anpassade, t.ex. kustartilleribatterier.

Ett stort antal byggnader och anläggningar som försvarsmakten använder finns på mark som ägs av staten och förvaltas av domänverket. Ägande- och dispositionsrätten till dessa och till stora markområden har aktualiserats i samband med att verksamheten vid Domänverket överförs till aktiebolagsform (prop. 1991/92:134).

Fast egendom som ägs av staten och förvaltas av Domänverket avses med vissa undantag överlåtas till det nya aktiebolaget Domän AB. För att skydda bl.a. försvarsmaktens intressen avses olika åtgärder vidtas som gör att egendomen kan användas av försvarsmakten även efter bolagiseringen.

Detta kan innebära att mark på vilken finns anläggningar genom fastighetsbildning bryts ut och kvarblir i statens ägo. Vissa byggnader kan dock överlåtas till bolaget och sedan hyras av försvarsmakten. I fråga om övnings- och skjutfält avgörs från fall till fall om överlåtelse skall ske eller om egendomen skall kvarbli i statens ägo. Beträffande områden som överlåtits till bolaget får Försvarsmakten på marknadsmässiga villkor teckna avtal som ger nyttjanderätt.

Särskilda åtgärder avses vidtas i fråga om ledningar och vissa mindre anläggningar som utgör tillbehör till fast egendom. Avsikten är att med ny lagstiftning med sak-

rättslig verkan kunna skilja äganderätten till fastighetstillbehör från äganderätten till fastigheten i övrigt utan att tillbehöret skiljs från fastigheten.

Utredningen återkommer i kapitel 5 med förslag om uppdelning av de statliga fastigheter som försvarsmakten disponerar, och som Fortifikationsförvaltningen förvaltar, i placeringsfastigheter, övriga fastigheter och försvarsfastigheter.

4.4 Organisation av fastighetsförvaltningen

4.4.1 Anpassning till ansvars- och rollfördelningen inom försvarsmakten

I prop. 1991/92:44 anger regeringen huvuddragen i den organisation som skall äga eller vara statens ägarföreträdare i fråga om de fastigheter som nu ägs av staten och förvaltas av Byggnadsstyrelsen m.fl. myndigheter. Innebörden är, som nämnts, att huvudparten av fastigheterna överförs till en av staten ägd fastighetskoncern som ges aktiebolagsform. I koncernen skall ingå dotterbolag för placeringsfastigheter, dvs. generellt användbara kontorsfastigheter, samt olika dotterbolag för olika slag av ändamålsfastigheter, t.ex. för fastigheter som upplåts till universitet och högskolor.

För de delar av det statliga fastighetsinnehavet där det är lämpligt att behålla förvaltningen i myndighetsform - övriga fastigheter - inrättas en ny statlig myndighet för fastighetsförvaltning.

Nu behöver diskuteras hur ägandet, ägarföreträdarskapet eller förvaltningen bör organiseras för de olika slag av fastigheter m.m. som försvarsmakten använder.

Det kan konstateras att försvarsmakten använder fastig-

heter inom alla de tre kategorierna placeringsfastigheter, ändamålsfastigheter (försvarsfastigheter) och övriga fastigheter. Diskussionen om organisationen kan lämpligen ske efter denna indelning.

Av prop. 1991/92:44 framgår att ägandet av statliga placeringsfastigheter, dvs. främst generellt användbara kontorsfastigheter, avses överföras till den statliga fastighetskoncernen. Skäl finns inte att förfara på något annat sätt i fråga om statliga kontorsfastigheter som används av försvarsmakten och nu ägs av staten. Av staten ägda kontorsfastigheter med ringa ändamålsanpassning som används av försvarsmakten, och som inte är oupplösligt integrerade i ett kasernetablisement, bör således, enligt utredningens uppfattning, överföras till den statliga fastighetskoncernen.

I sammanhanget kan noteras att de tre största militära förvaltningsbyggnaderna i Stockholmsområdet, nämligen Bastionen (nya MSB), gamla MSB-byggnaden och Tre Vapen (FMV) överfördes från försvarsmakten till byggnadsstyrelsen den 1 juli 1992 (prop. 1991/92:125 bil. 2). Försvarsmakten hyr sedan fastigheterna på marknadsmässiga villkor. Avsikten är att dessa placeringsfastigheter skall överföras till den statliga fastighetskoncernen.

Ytterligare byggnader m.m. som används av Gemensamma myndigheter m.fl. som hör till Försvarsdepartementet torde komma att överföras till Byggnadsstyrelsen som följd av att ansvaret för lokalförsörjningen ändrades den 1 juli 1992.

Staten äger direkt genom Fortifikationsförvaltningen eller indirekt genom bolag och stiftelser ett antal bostadsfastigheter m.m. i Stockholmsområdet och i andra delar av landet. Det är naturligt att se avstyckningsbara bostäder som placeringsfastigheter och låta för-

valtningen ske i aktiebolagsform. Möjligheterna för bl.a. försvarsanställda att använda bostäderna behöver inte påverkas härav.

Försvarsmakten disponerar också vissa friliggande skolor, förråd och verkstäder som i en del fall kan betraktas som placeringsfastigheter.

Fortifikationsförvaltningen förvaltar en rad statliga byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning. Exempel på sådana är Karlstens och Varbergs fästningar. I prop. 1991/92:102 uttalar regeringen det angelägna i att finna lämpligare former för förvaltningen av dessa speciella byggnadsverk. Regeringens inriktning är att förvaltningen skall överföras till den fastighetsförvaltande myndighet som avses bildas i samband med Byggnadsstyrelsens ombildning. Utredningen gör samma bedömning och anser således att det är lämpligt att ägarföreträdarkapet och ansvaret för förvaltningen av statliga byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning överförs från Fortifikationsförvaltningen till den nya statliga myndighet för fastighetsförvaltning som skall inrättas.

I kapitel 5 återkommer utredningen med ett mer preciserat förslag till klassificering av de fastigheter Fortifikationsförvaltningen förvaltar.

Därmed återstår att diskutera hur ägandet, ägarföreträdarkapet eller förvaltningen bör organiseras för statligt ägda ändamålsfastigheter som används av försvarsmakten, dvs. vad som här kallas försvarsfastigheter. Denna förvaltning kan samlat eller uppdelat utföras av den nya försvarsmaktsmyndigheten, den statliga fastighetskoncernen, den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten eller en särskild myndighet för förvaltning av försvarsfastigheter.

Var och en av dessa möjligheter diskuteras i tur och ordning i det följande. Först berörs dock motiv för val mellan olika tänkbara verksamhetsformer för ägande och förvaltning av statens fastigheter som anförs i prop. 1991/92:44.

4.4.2 Verksamhetsform

För att fastighetsförvaltningen skall kunna bedrivas med en kontrollerbar effektivitet behöver fastighetsförvaltningen organiseras som ett särskilt ansvarsområde med egna resultat- och balansräkningar. Sådana förutsättningar kan skapas om verksamheten bedrivs i aktiebolagsform, men i väsentlig mån också i myndighetsformen.

Förutsättningarna för förvaltning av olika slag av statliga fastigheter skiftar starkt. I fråga om placeringsfastigheter gäller i huvudsak kommersiella villkor för ägare och brukare av lokaler. Köp och försäljning av fastigheter liksom uthyrning sker på fungerande marknader. När det däremot gäller ändamålsfastigheter ligger det i sakens natur att det egentligen saknas fungerande marknader för motsvarande lokaler och fastigheter. Det utesluter varken att de i och för sig har ett marknadsvärde eller att en lokalbrukare mot ett långsiktigt avtal kan få också särpräglade behov tillgodosedda av kommersiellt verkande fastighetsföretag. Brukaren möter då marknadens villkor.

De skilda förutsättningarna gör dock att förvaltningen av olika slag av fastigheter bör formars efter olika fastigheters särart.

De skilda förutsättningarna bör i första hand få påverka avkastnings- och resultatkraven. Däremot är de skilda marknadsmässiga förutsättningarna för placerings- resp. ändamålsfastigheter i och för sig inte avgörande för val

av aktiebolagsform eller myndighetsform för förvaltningen.

När fastighetsförvaltningen organiseras som ett särskilt ansvarsområde innebär det att staten skall utöva sitt inflytande genom ägandet och inte genom beslut i andra sammanhang som får konsekvenser för effektiviteten i fastighetsförvaltningen. I detta avseende erbjuder aktiebolagsformen klara förutsättningar i fråga om ägarens, styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för förvaltningen. Myndighetsformen erbjuder inte motsvarande tydlighet. Av detta skäl förordas i prop. 1991/92:44 att förvaltningen företrädesvis skall bedrivas i aktiebolagsform. De fastigheter som av olika skäl inte bör överföras till bolag bör förvaltas i myndighetsform. Särskilda skäl bör således finnas för att inte välja aktiebolagsformen för förvaltningen.

4.4.3 Försvarsmaktsmyndigheten

I prop. 1991/92:44 och prop. 1991/92:102 har regeringen uttalat att förvaltningen av mark, anläggningar och lokaler som upplåts till Försvarsmakten skall vara skild från brukandet. Vidare sägs att rollen som företrädare för ägaren, dvs. fastighetsförvaltaren, måste utvecklas. Dessutom uttalas att myndigheterna skall vara lokalbrukare med odelat ansvar för sin lokalplanering och lokal-försörjning och med bibehållet ansvar för den tekniska fastighetsförvaltningen.

I prop. 1991/92:102 föreslår regeringen vidare en ny organisation för försvarsmakten. Den innebär bl.a. att myndigheterna inom huvudprogrammen arméförband, marin-förband och flygvapenförband samt operativ ledning den 1 juli 1994 förs samman till en ny försvarsmaktsmyndighet, benämnd Försvarsmakten.

Vad regeringen anfört i dessa två propositioner utgör viktiga utgångspunkter för hur rollerna att företräda ägaren resp. att bruka försvarsfastigheterna skall skiljas åt.

LEMO har övervägt om det är möjligt att inom försvarsmaktsmyndigheten åstadkomma en så klar åtskillnad mellan rollerna som ägare respektive brukare av fastigheter m.m. att en effektiv fastighetsförvaltning kan nås. Självklart kan en del av de yttre kännetecknen på en särskild ägarroll, bl.a. internhyressystem samt egna resultat- och balansräkningar, åstadkommas. Däremot är det varken logiskt eller praktiskt möjligt att ge självständiga ekonomiska målsättningar för fastighetsförvaltningen om den bedrivs inom Försvarsmaktens ram. Försvarsmaktens verksamhet skall ha som mål att främja förbandens krigsduglighet, beredskap och uthållighet. Då kan den inte ha som likvärdigt och primärt mål att nå en effektiv fastighetsförvaltning. Om förvaltningsansvaret ligger inom Försvarsmakten är det ett uttryck för att fastighetsförvaltningens ekonomiska mål skall vara underordnade Försvarsmaktens mål om krigsduglighet m.m.

Enligt LEMO:s bedömning är det inte möjligt att åstadkomma en tillräckligt tydlig ansvarsfördelning om de två rollerna som ägare och brukare ingår i myndigheten Försvarsmakten. Det talar för att uppgiften att vara ägarföreträdare för av staten ägda fastigheter som disponeras av försvarsmakten måste ligga hos en organisation utanför den nya försvarsmaktsmyndigheten. När konflikter uppstår mellan en effektiv fastighetsförvaltning och Försvarsmaktens måluppfyllelse får den slutliga avvägningen helt naturligt göras av regeringen.

Uppgiften för Försvarsmaktens chef är att svara för krigsförbandens krigsduglighet och beredskap. Detta bör han koncentrera sig på. Däremot bör Försvarsmakten och dess chef så långt möjligt avstå från att engagera sig i

och ta ansvar för produktionen inom olika stödfunktioner, t.ex. i fråga om fastighetsförvaltning. På sådana områden behöver Försvarsmakten främst ha förmåga att identifiera sina behov och att styra verksamheten med uppdrag, beställningar eller avtal.

Mot denna bakgrund är det, enligt utredningens mening, lämpligt att rollen som ägarföreträdare i fråga om fastigheter, som ägs av staten och disponeras av Försvarsmakten, läggs på en organisation utanför den nya Försvarsmakten. I praktiken betyder det att regeringen direkt genom en myndighet eller indirekt genom ett aktiebolag bör vara ägare till de statliga försvarsfastigheterna. Dessa möjligheter diskuteras i det följande.

4.4.4 Den statliga fastighetskoncernen

Försvarsfastigheterna är spridda över hela landet. De utgörs av mark, anläggningar och andra byggnader av de mest skiftande slag. Samtidigt finns det verksamhets- och funktionsmässiga samband mellan olika fastigheter. Antalet byggnads- och markobjekt är mycket stort.

När en försvarsfastighet anskaffas är avsikten att den skall användas under hela sin tekniska och ekonomiska livslängd i försvarsmaktens grund- eller krigsorganisation. En hel del av fastigheterna är kraftigt ändamålsanpassade. Behoven kan dock ändras. Liksom i fråga om andra ändamålsfastigheter gäller att möjligheterna att kortsiktigt på kommersiella grunder med gott resultat anskaffa och avyttra försvarsfastigheter knappast är särskilt framträdande. Det är dessa omständigheter som gör att staten oftast är direkt ägare till sina ändamålsfastigheter. Detta hindrar dock inte att anskaffning, förvaltning och avyttring samt upplåtelse, lokalt och för hela beståndet, måste ske på ett effektivt och

affärsmässigt sätt.

I fråga om bl.a. mark och byggnader i kasernetablissemment kan övervägas att låta förvaltningen ske i aktiebolagsform. En komplikation är emellertid att ett stort antal kasernetablissemment och övningsfält är belägna på mark som i början av seklet av kommuner upplåts för att av kronan eller Kungl. Maj:t användas för ett visst angivet ändamål. I samband med regementsavvecklingar har det visat sig vara svårt för staten att fritt avyttra marken och i i en del fall har den måst återlämnas. Oklarheten om innebörden av ägandet påverkar starkt värdet av marken och byggnaderna.

Kasernområden, där oklarhet råder om innebörden av äganderätten till marken, kan knappast överlåtas till ett aktiebolag, utan de behöver kvarbli i statens direkta ägo. Vid en eventuell överlåtelse kan inte helt uteslutas att i det enskilda fallet skulle kunna uppkomma diskussion om upplåtelsens form ens medger att staten överför marken till ett aktiebolag, även om detta ägs av staten.

Möjligheterna för ett aktiebolag att förfoga över ledigblivna byggnader kan i en del fall också begränsas av säkerhetsskäl och av inhägnader. Förvaltning i myndighetsform kan då te sig mer naturligt.

Försvaret disponerar ett ganska stort antal tunga befästningar och ett mycket stort antal truppbefästningar. När det gäller de tunga befästningarna, som är av skilda slag, framstår det som främmande att dessa skulle ägas av ett aktiebolag, även om staten skulle äga bolaget. Det kan noteras att sådana anläggningar inkl. mark kommer att avskiljas och kvarbli i statens direkta ägo när Domänverket bolagiseras. När det gäller truppbefästningar bör det dock vara möjligt att sådana ligger på mark som ägs av andra än staten direkt, särskilt när ägande-

rätten till tillbehöret, dvs. anläggningen, på ett tillfredsställande sätt kan särskiljas från ägandet till marken.

I och med att investeringar i befästningar m.m. inte bör ingå i ett system med kapitalkostnader och lånefinansiering, finns knappast heller skäl att lägga ägandet och förvaltandet på ett bolag som just kännetecknas av att ett sådant ekonomiskt förfarande används.

Försvarsmaktens intressen i anslutning till plan- och bygglagen (1987:10), t.ex. i samband med översiktsplaner, detaljplaner och bygglov, behöver bevakas. Syftet är närmast att se till att andra parter markanvändning inte onödigtvis försvårar för försvaret att genomföra den fredstida och krigstida verksamheten. Detta underlättas om fastighetsägaren och brukaren utgör delar av staten. En intern samordning kan då göras av statens olika intressen. Detta är inte lika lätt att åstadkomma om ägandet ligger på ett aktiebolag och brukaren är en myndighet. Försvarsmakten har dock, oavsett om den är fastighetsägare eller inte, alltid rätt att bevaka försvarsintressen i fråga om markanvändning, men inte har rätt att besvära sig vid intressekonflikter utom vid överklagande av lov av olika slag då besvärsrätten för Överbefälhavaren är särskilt angiven.

Åtskilligt i försvarets fredstida verksamhet kräver tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387). Hanteringen av tillståndsärenden avseende t.ex. flotttiljflygplatser och skjutfält underlättas om ägare och den som utövar den miljöfarliga verksamheten utgör delar av staten. En intern överenskommelse kan då träffas om en lämplig uppgiftsfördelning när det gäller att ta till vara statens rätt. Om ägandet ligger på ett aktiebolag, är ägare och brukare skilda juridiska personer. Även om detta naturligtvis är en hanterlig situation - den är inte ovanlig i näringslivet - blir

den dock administrativt och formellt något mer besvärande.

Huruvida verksamhet vid en större försvarsfastighet, t.ex. en flygflottilj, skall fortsätta eller upphöra avgörs i regel ytterst av statsmakterna. Om en avveckling av en verksamhet skall ske kan avyttring av fastigheter komma att ske till ett pris som över- eller understiger det bokförda värdet. En realisationsvinst eller realisationsförlust kan således uppkomma. I fråga om de ändamålsspecifika fastigheter det här är fråga om, framstår det knappast som rimligt att ett bolag ensamt tar dessa konsekvenser. Risken vore i så fall stor att hyresavtalen skulle få en för brukaren ogynnsam utformning. Möjligheterna är bättre att på lämpligt sätt hantera stora och oförutsebara realisationsvinster resp. förluster om förvaltningen sker i myndighetsform. Detta berörs vidare i kapitel 6.

Sammanfattningsvis kan sägas att mot att de statliga ändamålsfastigheter som disponeras av försvarsmakten - försvarsfastigheter - bör förvaltas av ett aktiebolag och för att de bör förvaltas av en statlig myndighet talar att innebörden av äganderätten till marken för åtskilliga kasernetablisement och övningsområden är oklar. Vidare gäller att krigsorganisationens vapenbefästningar och radarstationer m.m. knappast bör ägas av ett privat rättssubjekt som ett aktiebolag. De affärs- möjligheter som öppnas av en aktiv förvaltning av kasernetablisement m.m. är heller knappast så stora att de förutsätter bolagsform för att kunna utnyttjas i rimlig utsträckning. Förutsättningarna att ta till vara försvarsmaktens intressen i mark- och byggsammanhang främjas också om ägare och brukare utgör delar av staten. Möjligheterna är också bättre att hantera stora realisationsvinster- resp. förluster om förvaltningen sker i myndighetsform. Enligt LEMO:s mening bör därför förvaltningen av fastigheterna ske i myndighetsform.

Om förvaltningen av försvarsfastigheterna skall ske i myndighetsform finns två möjligheter. Dessa behandlas i det följande.

4.4.5 Den statliga förvaltningsmyndigheten

Den nya statliga myndigheten som föreslås i prop. 1991/92:44 skall förvalta fastigheter som av olika skäl inte är lämpliga att förvalta i aktiebolagsform.

Mot bakgrund av vad som anförts i det föregående, förefaller det nästan definitionsmässigt som att förvaltningen av statliga försvarsfastigheter lämpligen bör uppdras åt den nya förvaltningsmyndigheten. Härtill kommer att den nya myndigheten enligt propositionen skall förvalta vissa civila anläggningar med särskilt hög grad av sekretess och säkerhetsskydd, vilka inte är olika vissa militära anläggningar.

Om myndigheten även skulle förvalta försvarsfastigheterna skulle dess uppgifter och verksamhet sannolikt bli så omfattande att goda möjligheter skulle finnas att hålla mycket god kompetens i fråga om olika specialiteter inom juridisk och ekonomisk förvaltning av statens fastigheter.

Skäl finns emellertid också mot att låta den nya förvaltningsmyndigheten vara ägarföreträdare i fråga om statliga försvarsfastigheter. Dessa skäl utgör samtidigt motiv för att lägga uppgiften på en särskild förvaltningsmyndighet för försvarsfastigheter och utvecklas därför i följande avsnitt.

4.4.6 En särskild förvaltningsmyndighet

Försvarsfastigheterna är ofta särpräglade men har ändå många egenskaper gemensamma. Likartade funktioner tillgodoses på många platser och verksamhets- och systemmässiga samband finns mellan de olika byggnaderna och markområdena. Det är således inte endast brukaren som gör att det här är fråga om ett i viss mening ganska homogent fastighetsbestånd.

Fastighetsbeståndets omfattning är också mycket stort jämfört med vad privata fastighetsbolag förvaltar. Underlaget för förvaltningen av försvarsfastigheterna kan därför bedömas bli fullt tillräckligt för att en kompetensmässigt livskraftig organisation skall kunna bildas på denna grundval.

Genom att verksamheten inriktas på en speciell kundgrupp, dvs. försvarsmaktens, behov finns också förutsättningar att särskild kompetens kan utvecklas på detta område.

Den särskilda förvaltningsmyndigheten torde kunna påräkna endast en begränsad volym uppdrag från andra organisationer än Försvarsmakten. Denna omständighet - och den särskilda kompetensprofilen - gör att ett visst beroendeförhållande kan uppkomma mellan myndigheten och Försvarsmakten. I sin tur kan detta leda till att en risk uppkommer för att ett tillräckligt affärsmässigt förhållande inte kan upprätthållas mellan kund och leverantör. Risken bör emellertid kunna motverkas bl.a. genom att förvaltningsorganisationen ges en tydlig ekonomisk målsättning som tvingar till ett affärsmässigt agerande. Den särskilda förvaltningsmyndigheten skall inte ha ensamrätt på att tillhandahålla Försvarsmakten fastighetstjänster.

Förvaltning och byggherrefunktionen i fråga om försvars-

fastigheterna har stor omfattning. Verksamheten skall också bedrivas under nya förutsättningar. Detta gör att ledningen för den förvaltande organisationen behöver kunna ägna odelad uppmärksamhet åt att ge verksamheten lämpliga former, åt att utveckla väl fungerande relationer med bl.a. Försvarsmakten och åt att hantera sakfrågorna. Om förvaltningen av försvarsfastigheter skulle ingå i den nya statliga förvaltningsmyndighetens uppgifter, är det därför inte troligt att ledningen också skulle kunna ägna tillräcklig uppmärksamhet åt förvaltningen av den i många fall särpräglade egendom i övrigt som den nya förvaltningsmyndigheten skall svara för. Förvaltningen av betydelsefulla kulturobjekt skulle därmed kunna eftersättas.

Om försvarsfastigheter förvaltas av en organisation som också förvaltar ett stort bestånd av andra fastigheter kan en diskussion uppkomma om hur kostnaderna fördelas mellan de två bestånden.

Regeringen har föreslagit att den nya förvaltningsmyndigheten bör lokaliseras till Stockholmsområdet. När det däremot gäller förvaltningen av försvarsfastigheter, är det naturligt att utgå från att den framdeles i stor utsträckning kommer att utföras av personal som rekryteras från Fortifikationsförvaltningen i Eskilstuna. Eftersom det knappast är aktuellt att flytta denna verksamhet tillbaka till Stockholm, skulle i en sammanhållen myndighet uppgifter som kräver likartade kompetenser utföras på två platser. Detta skulle knappast vara rationellt.

För att förvaltningen av försvarsfastigheterna skall få en tydlig identitet är det nödvändigt att tydliga ekonomiska mål i fråga om soliditet, räntabilitet och utdelning kan ställas på förvaltningen av försvarsfastigheterna. De resultat som nås behöver också noga kunna följas. Detta underlättas om en särskild förvaltnings-

myndighet anförtros endast denna förvaltningsuppgift. Dess styrelses och lednings prestationer kan då avläsas i den väl avgränsade verksamhetens resultat- och balansräkningar.

Enligt LEMO:s mening talar övervägande skäl för att en särskild myndighet bildas som har till uppgift att vara ägarföreträdare i fråga om av staten ägda försvarsfastigheter.

4.4.7 Organisatorisk skiss

Med ledning av vad som nu anförts, kan följande översiktliga bild tecknas över hur lokalförsörjning och fastighetsförvaltning kan organiseras i fråga om statens försvarsfastigheter.

Ägarföreträdare i fråga om sådan statlig mark och statliga byggnader, som disponeras av Försvarsmakten och som utgör försvarsfastigheter, bör vara en särskild förvaltningsmyndighet som hör till Försvarsdepartementet. För denna bör statsmakterna ange tydliga ekonomiska målsättningar. Organisationen skall arbeta under affärs- mässiga former. Ägarföreträdaren ansvarar inför regeringen för juridisk, ekonomisk och teknisk fastighetsförvaltning.

När behov av lokaler, byggnader och anläggningar skall tillgodoses med ny-, om- eller tillbyggnad är det angeläget att ägarföreträdaren i så hög grad som möjligt anskaffar olika tjänster genom upphandling i konkurrens. Det gäller inte endast större eller mindre byggnadsarbeten utan även projektering och olika byggadministrativa uppgifter. Däremot är det nödvändigt att ägaren har egna resurser för att klara projektledning och upphandling samt att vara kompetent byggherre.

När den nya, sammanhållna försvarsmaktsmyndigheten bildas skall ansvaret för lokalförsörjningsplanering och lokalhållning för den egna verksamheten vila på organisationen.

En lokalhållare ansvarar för att lokalförsörjningen sker på ett ekonomiskt riktigt sätt. Häri ligger bl.a. att lokalernas livslängd, kvalitet, utrymmesstandard och skyddsnivå i det enskilda fallet är lämplig. Lokalhållarens ansvar omfattar också att lokalerna svarar mot de krav som gäller för den verksamhet för vilken de är avsedda. Det är alltså lokalhållaren som beslutar om standard och ekonomi i lokalförsörjningen.

Försvarsmakten behöver ansvara för att behovsutredningar och långsiktiga studier görs. Försvarsmakten skall också ta ställning till om behovet skall tillgodoses genom omdisponering, ombyggnad eller nytillskott av lokaler. Det är också viktigt att Försvarsmakten kan ange när lokaler inte längre behövs i verksamheten.

Det kan konstateras att regeringen i 1992 års planeringsanvisningar till myndigheterna inom totalförsvaret föreskrivit att Överbefälhavaren skall lämna en lokalförsörjningsplan omfattande huvudprogrammen 1 - 4 för programplaneperioden.

I och med att ägandet och brukandet skiljs åt, är det ofrånkomligt att Försvarsmakten inte skall vara hänvisad till en bestämd organisation för att få sitt lokalbehov tillgodosett. Det betyder att Försvarsmakten genom hyra eller arrende eller annan upplåtelseform skall kunna skaffa sig tillgång till mark och lokaler från olika leverantörer. Däremot skall Försvarsmakten inte anskaffa lokaler genom egna köp av mark och byggnader eller genom att själv låta uppföra byggnader av någon betydelse.

Inom Försvarsmakten behövs på central och lokal nivå

viss fastighetsekonomisk kompetens. Ekonomiska relationer kommer att finnas med olika upplåtare av lokaler och mark samt med entreprenörer för drift- och underhållsuppgifter. Lokalkostnaderna behöver vidare genom ett hyressystem på lämpligt sätt fördelas på de verkliga lokalbrukarna, ytterst krigsförbandscheferna. Ett sammanhängande ekonomiskt informationssystem behövs som stöd för denna verksamhet.

Den tekniska fastighetsförvaltningen omfattar fastighetsdrift och fastighetsunderhåll. Driften omfattar tillhandahållande av t.ex. värme, vatten och el samt arbetsinsatser av driftpersonal. Fastighetsunderhåll består dels av löpande mindre reparationer och verksamhetsanpassningar, dels av mer omfattande periodiska byggnadsåtgärder för att bibehålla byggnadernas tekniska funktion och ekonomiska värde.

Ansvaret för den tekniska förvaltningen vilar ytterst på ägarföreträdaren. Av praktiska skäl kan det i många fall vara lämpligt att ägaren och brukaren avtalar att brukaren gör ett bestämt åtagande att svara för drift och löpande underhåll av fastigheterna och därmed får en i motsvarande mån lägre hyra. I prop. 1991/92:44 uttalas också att Försvarsmakten som lokalbrukare skall bibehålla ansvaret för den tekniska fastighetsförvaltningen.

Kvaliteten på det periodiska underhållet är av avgörande betydelse för att fastigheterna skall behålla sitt värde och funktionsduglighet. Det är nödvändigt att ägaren planerar, kontrollerar och finansierar detta underhåll. Däremot bör det inte vara uteslutet att brukaren på uppdrag av ägaren i varje särskilt fall verkställer även periodiskt underhåll. I fråga om direktavskrivna befästningar m.m. bör brukaren genom avtal kunna ges en mer långtgående uppgift. Därmed kan god samordning av olika underhållsåtgärder åstadkommas.

I den juridiska fastighetsförvaltningen ingår att enligt olika lagar ta till vara statens rätt. Ägaren har vissa rättigheter och skyldigheter enligt t.ex. plan- och bygglagen, lagen om hushållning med naturresurser, miljöskyddslagen och miljöskadelagen (1986:225). Även den som använder fastigheten för sin verksamhet har vissa rättigheter och skyldigheter. Det är naturligt att Försvarsmakten som brukare i praktiken får långtgående möjligheter att svara för sitt handlande och ta till vara sina intressen i anslutning till de försvarsfastigheter den använder. Med utgångspunkt i gällande lagstiftning bör därför avtal träffas om en lämplig arbetsfördelning i fråga om hur bevakningen av statens intressen bör fördelas mellan förvaltningsmyndigheten och försvarsmaktsmyndigheten.

När främst det juridiska och ekonomiska förvaltarskapet för försvarets ändamålsfastigheter utövas av en särskild myndighet, innebär det att i detta avseende regeringen, snarare än Försvarsmaktens högkvarter, definieras som koncernledning. Det betyder också att regeringen kan knyta särskilda - företrädesvis ekonomiska - mål till förvaltningen av försvarsfastigheterna. Det betyder vidare att konflikter mellan effektiv fastighetsförvaltning och Försvarsmaktens krigsduglighet får avgöras av regeringen.

Utredningen återkommer i kapitel 8 med mer detaljerade förslag i organisationsfrågorna.

4.5 Slutsatser

Övervägandena om hur kapitalkostnader bör tillämpas och om hur organisationen av förvaltningen av statliga fastigheter som försvaret disponerar bör utformas har lett LEMO till följande allmänna slutsatser.

Kontorsfastigheter och vissa andra fastigheter utanför kasernetablissemment som ägs av staten och som används av Försvarsmakten bör anses utgöra placeringsfastigheter. Ägandet av sådana bör överföras till den statliga fastighetskoncernen i aktiebolagsform. Bostäder som utgör egna fastigheter bör förvaltas i aktiebolagsform.

Statliga byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning, t.ex. äldre fästningar, bör överföras till förvaltning i den nya statliga myndigheten för fastighetsförvaltning.

Återstående av staten ägda fastigheter som disponeras av försvarsmakten bör benämnas försvarsfastigheter. Övervägande skäl talar för att de skall ägas direkt av staten och att förvaltningen av dem bör ske i myndighetsform. En särskild myndighet som hör till Försvarsdepartementet bör inrättas med uppgift att vara ägarföreträdare i fråga om dessa fastigheter.

Myndighetens uppgift bör vara att inför regeringen svara för juridisk, ekonomisk och teknisk förvaltning av statliga försvarsfastigheter samt att vara kompetent byggherre vid byggproduktion. Myndighetens verksamhet bör bedrivas under affärsmässiga förutsättningar i fråga om bl.a. finansiering och hyror. Kvalificerade objekt skall kunna upphandlas och projektledas. Projektering, byggadministration och byggnadsarbeten bör myndigheten upphandla i konkurrens. Statsmakterna bör ange tydliga ekonomiska målsättningar i fråga om soliditet, räntabilitet och utdelning.

Den nya Försvarsmakten bör vara lokalhållare för den egna verksamheten och svara för sin egen lokalför-sörjningsplanering.

Försvarsmakten bör enligt vissa förutsättningar genom hyra eller arrende eller annan upplåtelseform kunna

skaffa sig tillgång till mark och lokaler från olika leverantörer och således inte vara hänvisad till den särskilda förvaltningsmyndigheten.

Den tekniska förvaltningen, i första hand drift och löpande underhåll av byggnader och mark, bör enligt avtal med ägarföreträdaren utföras av lokalbrukarna. Den kan utföras i egen regi eller med hjälp av entreprenörer.

Brukarens lokala tekniska och ekonomiska förvaltning av mark och byggnader bör vara organiserad som ett särskilt resultatområde vid olika fredsförband.

Ägarföreträdarens investeringar i mark och byggnader som skall disponeras för främst grundorganisationen bör finansieras med avskrivningar, lån och kapital som frigörs genom försäljning av andra fastighetstillgångar. Däremot bör investeringar i främst befästningar och flygbaser m.m. även i fortsättningen direktavskrivas och finansieras med anslagsmedel.

Av staten ägda markområden och byggnader bör upplåtas till Försvarsmakten mot en hyra som innefattar ersättning för kapitalkostnader, dvs. ränta och avskrivning för investeringen, samt beräknade kostnader för periodiskt underhåll. För att bevara förmögenhetsmassan behöver årlig avskrivning beräknas på tillgångarnas nuanskningsvärde. Införandet av kapitalkostnader skall vara neutralt i förhållande till den militära utgiftsramen.

Inom Försvarsmakten bör användas ett internhyressystem som binder samman hela organisationen. Internhyrorna bör utöver drift- och underhållskostnader för lokaler m.m. även innehålla en kostnadskomponent som är ett uttryck för att en kapitaltillgång tas i anspråk.

I de resurser som medföljer produktionsuppdragen till krigsförbandschefer m. fl. bör så långt möjligt ingå medel för utnyttjande av lokaler m.m. För att nå god styreffekt bör de produktionsansvariga enligt vissa förutsättningar inte behöva betala hyra för lokaler m.m. som de väljer att inte utnyttja.

Otvivelaktigt råder starka samband mellan Försvarsmaktens verksamhet såväl i fred som krig och de tillgångar i form av byggnader, anläggningar och mark som används. Detta har varit ett viktigt motiv till att Överbefälhavaren önskat att förvaltningen av byggnader och anläggningar skall vara direkt knuten till verksamheten.

Det förhållandet att ägandet och brukandet även i fortsättningen skall skiljas åt, och att Försvarsmakten skall disponera lokaler m.m. på hyresbasis, behöver och får inte ogynnsamt påverka möjligheterna att smidigt anpassa dispositionen av byggnader, anläggningar och mark till ändrade behov i fred, kris och krig. Ägarföreträdaren och Försvarsmakten bör därför - med utgångspunkt i de instruktionsenliga uppgifterna för de två myndigheterna - i ett huvudavtal komma överens om en fördelning av uppgifter som tillgodoser båda parter intresse.

5 FÖRSLAG OM KLASSIFICERING AV FASTIGHETER

I avsnitt 4.3 beskrevs de olika slag av statliga fastigheter som försvarsmakten använder. Fastighetsbeståndet delades in i placeringsfastigheter, statliga byggnadsminnen utan eller med ringa militärt värde och försvarsfastigheter. I detta kapitel behandlas klassificeringen av de av staten ägda fastigheter m.m. där Fortifikationsförvaltningen i fastighetsregistret är antecknad som förvaltande myndighet.

För att kunna klassificera fastigheterna är det självfallet nödvändigt att dessa objekt kan identifieras och finns förtecknade. Vid kontakt med Fortifikationsförvaltningen erfor LEMO att verkets register över fastigheter var ofullständiga. Med anledning härav hemställde LEMO att regeringen skulle uppdra åt Fortifikationsförvaltningen att se över och komplettera registren över fastigheter och byggnader. Regeringen lämnade i april 1992 ett sådant uppdrag till Fortifikationsförvaltningen. Översynen skulle göras enligt anvisningar som LEMO lämnar.

LEMO har under hand lämnat anvisningar med grunder för klassificering av fastigheterna i de kompletterade registren. Syftet med dessa anvisningar har varit att ur det samlade beståndet kunna urskilja sådana objekt som bör vara placeringsfastigheter respektive utgör statliga byggnadsminnen utan eller med ringa militärt värde. Återstoden skall därefter kunna sägas vara försvarsmaktens ändamålsfastigheter, dvs. försvarsfastigheter.

En del äldre försvarsfastigheter är, som tidigare

nämnts, klassificerade som statliga byggnadsminnen, men kan ändå användas tämligen rationellt i verksamheten. Så länge detta gäller bör de betraktas som försvarsfastigheter.

Fortifikationsförvaltningen har till LEMO överlämnat en förteckning över presumtiva placeringsfastigheter. Vidare har Fortifikationsförvaltningen gjort en kategoriindelning av de statliga byggnadsminnen verket förvaltar.

Dessa förteckningar har prövats av de experter från Överbefälhavaren och Fortifikationsförvaltningen som i fastighetsfrågor biträder LEMO. Prövningen har gjorts i samråd med Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning.

Vid prövningen har särskilt beaktats dels vilka presumtiva placeringsfastigheter som med fördel kan ägas av den statliga fastighetskoncernen i aktiebolagsform, dels vilka av försvarsmaktens byggnadsminnen utan militärt värde som med fördel kan förvaltas av den nya statliga myndigheten för fastighetsförvaltning. Prövningen har lett till en i de allra flesta fall gemensam uppfattning om vilka fastigheter som bör anses utgöra placeringsfastigheter respektive om vilka av försvarets byggnadsminnen som bör överlämnas till den nya myndigheten för fastighetsförvaltning. Prövningen är emellertid ännu inte helt avslutad. Några objekt behöver övervägas ytterligare. Detta avses ske under september 1992.

Den genomgång som gjorts har varit tillräcklig för att LEMO skall få en god uppfattning om omfattningen på det byggnadsbestånd där Fortifikationsförvaltningen för närvarande är antecknad som förvaltare och som bör överföras till det statliga fastighetsbolaget respektive till den nya statliga myndigheten för fastighetsförvaltning. Det betyder också att en god uppfattning finns om

vilka fastigheter, där Fortifikationsförvaltningen är antecknad som förvaltare, som bör betraktas som s.k. försvarsfastigheter och framdeles förvaltas av en särskild organisation.

Den hittills gjorda bedömningen innebär att som placeringsfastigheter preliminärt bör klassificeras bl.a. Bagartorp i Solna, Solvallaområdet i Sundbyberg, Näsby slott i Täby, f.d. K 1 inkl. stallar i Stockholm, Fredrikshovs slott i Stockholm, Militärhögskolan i Stockholm, stabs- och förrådsbyggnader i Vaxholm, stabsbyggnader m.m. i Karlskrona, Lv 6 i Göteborg, förvaltningsbyggnad i Eskilstuna, A 3 i Kristianstad, milostabsbyggnader i Skövde och Östersund.

Som statliga byggnadsminnen utan militärt värde bör preliminärt klassificeras bl.a. Marinmuseum och Amiralitetskyrkan i Karlskrona, delar av Karlsborgs fästning, Varbergs fästning, Fredriksborgs fästning i Wärmdö, Roma klostrets kungsgård i Gotland, Nya Älvsborgs fästning och byggnader på Stora Känsö i Göteborg samt Karlstens fästning i Kungälv.

Riksdagen (1991/92:FiU8, rskr. 107) har förutsatt att frågor rörande försvarets uthyrningsbostäder behandlas av LEMO.

De bostäder som Fortifikationsförvaltningen förvaltar bör enligt LEMO:s mening i princip betraktas som placeringsfastigheter och därmed förvaltas i aktiebolagsform. Beträffande ett stort antal av dessa bostäder gäller emellertid att de inte utgör egna fastigheter och heller inte genom avstyckning och fastighetsbildning kan bli detta. Ägarföreträdare i fråga om sådana bostäder får därför även i fortsättningen vara den myndighet som är antecknad som förvaltare av marken. Det synes emellertid vara lämpligt att en stor del av de praktiska förvaltningsuppgifterna, bl.a. kontakterna med hyres-

gästerna, av den formelle ägarföreträdaren överlämnas till det aktiebolag som äger och förvaltar övriga fastigheter som rymmer försvarets bostäder.

Enligt vad LEMO erfarit avser regeringen att i särskild ordning låta utreda vissa frågor om statliga tjänstebostäder.

Genom en elimineringsprocess har därmed preliminärt identifierats de fastigheter som framdeles bör förvaltas av en särskild myndighet som hör till Försvarsdepartementet.

När klassificeringen av fastigheter har avslutats under hösten 1992 avser LEMO göra en framställning till regeringen om hur ägarföreträderskapet m.m. bör fördelas mellan olika organisationer.

För ordningens skull bör betonas att nya omständigheter och förnyade överväganden, t.ex. i samband med omstrukturering av Försvarsmaktens verksamhet och som följd av ett effektivare utnyttjande av fastigheter m.m., efter hand kan medföra att förvaltningsansvaret i framtiden bör förändras för ytterligare fastigheter.

6 FÖRSLAG OM VÄRDERING

När placeringsfastigheter och statliga byggnadsminnen utan militärt värde avskiljts återstår försvarsmaktens ändamålsfastigheter, dvs. försvarsfastigheter. Det är dessa som i detta sammanhang behöver åsättas värden för att kunna tas in som tillgångar i den särskilda förvaltningsmyndighetens balansräkning. Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning ombesörjer värdering av de fastigheter som överförs till fastighetskoncernen och den nya förvaltningsmyndigheten.

En värdering av befintliga ändamålsfastigheter aktualiserar betydande teoretiska och praktiska problem. Det ligger i saken natur att försvarsfastigheterna inte kan åsättas ett marknadsvärde i meningen det mest sannolika priset vid en försäljning. I de flesta fall finns helt enkelt inte en fungerande marknad för nya eller begagnade fastigheter av detta slag. Dessa fastigheter ger för närvarande heller inte några hyror som efter avdrag för driftskostnader genererar ett s.k. driftsnetto som kan kapitaliseras till ett nuvärde.

Värderingen av försvarsfastigheterna bör ske med utgångspunkt i syftet med värderingen, nämligen att få en grund för beräkning av de hyror Försvarsmakten skall betala och för att ange avkastningskrav på förvaltaren av fastigheterna. För att få lämpliga styreffekter är det lämpligt att hyrorna speglar aktuella produktionskostnader för motsvarande byggnader. Avkastningskravet på förvaltaren bör vara sådant att finansieringskostnaderna täcks och att investeringen med avskrivningar återvinns under fastigheternas livslängd. Härtill kan

läggas att avskrivningarna skall vara så stora att reinvesteringar i ett högre prisläge skall kunna göras i sådan omfattning att de samlade tillgångarnas reala värde bevaras.

När det gäller byggnader som nyproduceras eller köps för försvarsmakten är det naturligt att dessa betraktas som anläggningstillgångar och initialt värderas till anskaffningskostnaden.

Mot denna bakgrund framstår produktionskostnaderna som en lämplig grund för värderingen av befintliga och nytillkommande byggnader.

Som tidigare har angetts bör dock befästningar m.m. direktavskrivas och behöver därför inte värderas i detta sammanhang.

När det gäller mark är situationen en annan. Mark har i regel ett alternativanvändningsvärde och en fungerande marknad finns för de flesta slag av mark. Skäl finns därför att värdera marken till ett uppskattat marknadsvärde.

Vad nu sagts innebär att befintliga försvarsfastigheter (byggnader) i princip bör värderas till historiska produktionskostnader, reducerade med avskrivningar och omräknade till dagens prisläge. Fastigheterna bör upptas till ett sådant tillgångsvärde i den särskilda fastighetsförvaltande myndighetens balansräkning när denna bildas. Marken däremot bör så långt möjligt värderas och i balansräkningen initialt upptas till marknadsvärdet.

När dessa principiella grunder angetts behöver även praktiska förutsättningar för värderingen beaktas. Antalet objekt som skall värderas är mycket stort. Det rör sig om ca 18 000 byggnader m.m. Byggnaderna har

anskaffats och byggts om under en lång tidsperiod med tyngdpunkt under 1910- och 1940- talen. Detaljerade uppgifter om äldre objekt saknas och även om de funnits hade det varit en orimligt stor arbetsuppgift att noggrant beräkna återanskaffningsvärdet.

Med den angivna principiella inriktningen som utgångspunkt måste värderingen av byggnaderna genomföras på ett praktiskt sätt utifrån den information som är något så när lätt tillgänglig.

LEMO hemställde att regeringen skulle uppdra åt Fortifikationsförvaltningen att genomföra en värdering av de fastigheter m.m. som verket förvaltar. Regeringen lämnade i april 1992 ett sådant uppdrag till Fortifikationsförvaltningen. Värderingen skulle göras enligt anvisningar som LEMO lämnar.

LEMO har under hand lämnat anvisningar med grunder för värderingen. I korthet innebär dessa att byggnaderna skall värderas till återanskaffningskostnad i prisläge februari 1992. Grundval härför är ursprunglig anskaffningskostnad kompletterad med nedlagda kostnader för om- och tillbyggnader samt värdehöjande förbättring. Avskrivning skall göras jämt över 30 år. Ursprunglig investering och senare gjorda investeringar skall räknas upp med lämpligt index.

Befästningar inklusive anordningar på flygfält och övnings- och skjutfält skall inte åsättas något byggnadsvärde.

Mark skall värderas med en marknadsbaserad metod.

Fortifikationsförvaltningen har till LEMO överlämnat resultatet av en värdering i huvudsak enligt angivna grunder.

Till följd av brister i underlaget och det stora antalet objekt har Fortifikationsförvaltningen vid värderingen av byggnader behövt göra ett par förenklingar. Dessa gäller i första hand tiden före 1982. Den viktigaste är att om- och tillbyggnader samt värdehöjande investeringar efter den ursprungliga anskaffningen inte har kunnat tidsdateras och därmed inte avskrivnas eller indexuppräknas fram till 1982 utan ingår med sitt nominella anskaffningsvärde i det beräknade värdet för resp. byggnad 1982. En konsekvens härav är att den förväntade återstående livslängden för en byggnad inte kan preciseras. Från 1982 har livslängden för denna typ av tilläggsinvesteringar satts till 30 år utan hänsyn till grundinvesteringens förväntade återstående livslängd.

Enligt LEMO:s bedömning leder förenklingen avseende tilläggsinvesteringar före 1982 till att värdet något underskattas eftersom de årliga prisstegringarna varit högre än den årliga avskrivningsprocenten. Den långa avskrivningstiden för tilläggsinvesteringar efter 1982 innebär däremot sannolikt att värdet något överskattas.

Något restvärde vid avskrivningstidens utgång har inte förutsatts. Huruvida detta innebär en över- eller under-skattning av värdet är svårt att bedöma.

Rimligheten i de värden som framkommit vid användningen av den beskrivna värderingsmetoden kan prövas vid en jämförelse med vad det skulle kosta att nyanskaffa motsvarande byggnader. Fortifikationsförvaltningen har beräknat nyanskaffningskostnader för byggnader för tre stora arméförband till ca 1 089 milj. kr. Värderingen med angivna metoder leder fram till ett värde på ca 907 milj. kr. De befintliga byggnaderna anses således ha ca 20 % lägre värde än nyanskaffade byggnader för motsvarande ändamål. Detta resultat framstår som rimligt med hänsyn till att nya lokaler m.m. ofrånkomligen erbjuder viss förbättrad standard.

Rimligheten i de beräknade värdena har även prövats genom att de för ett antal objekt lagts till grund för en hyresberäkning enligt en viss hyresmodell. Den framkomna hyran har därefter jämförts med en bedömd marknadshyra på orten. Det resultat som erhållits är att hyran för äldre byggnader i många fall är mycket låg i förhållande till marknadshyran, medan hyran för nyligen anskaffade eller renoverade byggnader i många fall ligger i närheten av den uppskattade marknadshyran.

Med hänsyn till att de tillämpade förenklingarna sannolikt motverkar varandra och till att resultatet vid stickprovsberäkning av nyanskaffningskostnader och hyresbelopp förefaller rimligt, anser LEMO att värderingen med tillämpade metoder har godtagbar precision med hänsyn till ändamålet med värderingen.

Den av Fortifikationsförvaltningen genomförda värderingen av försvarsmaktens byggnader innebär att dessa bör åsättas ett värde på sammantaget 12,0 miljarder kr. när avskrivningstiden sätts till 30 år. Detta belopp bör tas upp i balansräkningen för den myndighet som skall förvalta försvarsfastigheterna.

Denna värdering har utgått från den preliminära bedömningen av vilka av Fortifikationsförvaltningens fastigheter, som bör betraktas som försvarsfastigheter. Även om den preliminära klassificeringen ändras på några punkter bedöms den ändå erbjuda en tillräcklig grund för de ekonomiska resonemang och exemplifieringar som görs i det följande.

Fortifikationsförvaltningen har uppdragit åt Lantmäteriverket att genomföra en värdering av den mark som förvaltas av Fortifikationsförvaltningen. Fortifikationsförvaltningen har överlämnat bl.a. objektslistor och skogsbruksplaner till Lantmäteriverket.

Vid värderingen har Lantmäteriverket sökt beräkna ett marknadsvärde eller marknadsrelaterat värde. För vissa typer av objekt, främst den produktiva skogsmarken, har traditionella metoder för markvärdering kunnat användas. För stora delar av innehavet har dock en marknadssimulering varit nödvändig. Detta innebär i korthet att marknadsvärdet för jämförbar markanvändning överförs på den militära användningen.

Varje objekt har värderats för sig och en summering har gjorts till kategorierna kasernområden, övnings- och skjutfält, bombmål och flygfält. Värdet av markinnehavet har av Lantmäteriverket uppskattats till ca 2,4 miljarder kr.

Därvid bör observeras att flygfält värderats exklusive markanläggningar i form av landningsbanor och andra hårdgjorda ytor. Dessa direktavskrivs och behöver därför inte värderas i detta sammanhang.

Det bör beaktas att i värderingen inte ingår av Fortifikationsförvaltningen förvaltd mark som används för hemliga befästningar m.m. Skälet härtill är att ett samlat registerunderlag inte finns tillgängligt för dessa. De arealer det här är fråga om är, som framgår av tabell 3.2, dock små och markens läge sådant att det samlade värdet kan antas vara litet. Det påverkar därför inte märkbart det värde som bör tas upp i fastighetsförvaltarens balansräkning.

I det samlade värdet ingår inte värdet av mark på vilken finns placeringsfastigheter och statliga byggnadsminnen som enligt den preliminära klassificeringen bör överlåtas till den statliga fastighetskoncernen respektive till den nya statliga myndigheten för fastighetsförvaltning.

I balansräkningen för den myndighet som skall förvalta den statliga mark som används av försvaret bör tas upp markvärde på 2,4 miljarder kr.

Det kan erinras om att vid försäljning av statliga fastigheter enligt gällande bestämmelser (1982:49) ett belopp motsvarande det bokförda värdet skall tillföras statsbudgeten. Regeringen prövar frågan om disposition av överskott eller täckning av underskott som uppkommer vid en försäljning. Beträffande försvarsmakten gäller särskilt att regeringen kan besluta att inkomster från försäljning av fast egendom får disponeras för reinvesteringar (prop. 1990/91:102 bil. 7). De ofullkomligheter som finns i värderingen får därmed inte så stor betydelse när det är en myndighet som skall förvalta fastigheterna.

Sammantaget innebär detta att i balansräkningen för den myndighet som skall förvalta statens försvarsfastigheter preliminärt bör upptas ett värde för byggnader och mark på 14,5 miljarder kr. Befästningar m.m. bör tillgångsredovisas men i balansräkningen upptas till ett värde av noll kronor.

7 FÖRSLAG OM EKONOMI

I föregående kapitel har LEMO lämnat preliminära förslag om de samlade värden som försvarets byggnader och mark bör åsättas. Motsvarande värden bör upptas i den fastighetsförvaltande myndighetens balansräkning och därmed bli grundläggande för avkastningskrav och hyresnivåer. I detta kapitel behandlas frågor om ekonomiska målsättningar för den fastighetsförvaltande myndigheten och lämplig modell att använda för hyresberäkning. Förvaltningsmyndighetens ekonomiska ställning vid bildandet liksom utvecklingen över tiden illustreras med resultat- och balansräkningar.

Frågor om ekonomiska transaktioner på statsbudgeten vid organisationens bildande liksom frågor om hur omläggningen skall kunna bli finansiellt neutral i förhållande till det militära försvarets utgiftsram behandlas i kapitel 9.

7.1 Ekonomisk målsättning

Reformeringen av den statliga fastighetsförvaltningen syftar bl.a. till att effektivisera fastighetsförvaltningen. För att förvaltningen skall styras mot högre effektivitet - och för att de resultat som nås skall kunna värderas - är det nödvändigt att statsmakterna anger målsättningar i olika ekonomiska avseenden för förvaltningen. Målsättningar behövs i första hand i fråga om soliditet, räntabilitet och utdelning. För att jämförelse skall kunna göras med andra fastighetsförvaltare är det önskvärt att organisationen ges möjlighet

och skyldighet att arbeta under förutsättningar som i så hög grad som möjligt motsvarar dem som gäller för fastighetsförvaltande aktiebolag. Detta betyder bl.a. att redovisningen skall ske enligt god redovisningssed och innehålla konventionella resultat- och balansräkningar. Lämpliga ekonomiska målsättningar anges i det följande.

7.1.1 Soliditet

Med soliditet avses förhållandet mellan det egna kapitalet och det totala kapitalet i balansräkningen. Soliditeten ökar ju högre andel det egna kapitalet utgör.

Hur hög soliditeten behöver vara hänger samman med risksituationen för verksamheten och varierar mellan olika branscher. En hög soliditet ger bättre överlevnadsskydd vid förluster. De risker som finns i förvaltningen av försvarsfastigheter utgörs av finansiell risk hänförlig till räntor på skulder samt av rörelserisk, t.ex. bortfall av intäkter när Försvarsmakten avstår från att använda en byggnad. Även den metod efter vilken hyror beräknas kan rymma vissa risker.

När ett mål anges för soliditeten innebär det också krav på att tillväxten i företaget sker i finansiell balans, dvs. att tillväxten av det totala kapitalet till följd av ökade nyinvesteringar ställer krav på motsvarande procentuella tillväxt i det egna kapitalet.

Genom avskrivningar skapas medel som likvidmässigt möjliggör återinvesteringar. Om investeringarna överstiger avskrivningarna krävs - om organisationens soliditet inte skall sjunka - att en del av de överskjutande investeringarna finansieras med ansamlade vinstmedel eller genom tillskott av ägarkapital. Resterande del kan låne-

finansieras. Investeringsutrymmet utöver vad som svarar mot avskrivningarna blir således beroende av tillväxten i det egna kapitalet.

Det är angeläget att den organisation som skall förvalta försvarsfastigheterna får en stark egen finansiell ställning. Det kan erinras om att regeringen i prop. 1991/92:44 föreslagit att den statliga fastighetskoncernen skall få ett eget kapital som ger en synlig soliditet på ca 52 %.

Baserat på gjorda undersökningar av större fastighetsföretag i ett längre perspektiv samt på utvecklingen inom fastighetsbranschen de senaste åren bedömer LEMO att en synlig soliditet på ca 50 % är väl motiverad. Några dolda reserver i form av övervärden i fastigheter kommer inte att finnas vid organisationens bildande till följd av den värdering av fastigheterna som förordats i det föregående.

7.1.2 Räntabilitet

Med räntabilitet avses avkastning på totalt kapital. Detta kan delas upp i kostnader för lånat kapital och avkastningskrav på det egna kapitalet.

Lånat kapital

Upplåning för statliga myndigheters och affärsverks behov sköts i regel av Riksgäldskontoret. Riksgäldskonoret tar upp lån på marknaden och lånar sedan vidare kapitalet till användarna. Låneverksamhetens kostnader skall bäras av dess intäkter. För att täcka kostnaderna för den administrativa hanteringen tar Riksgäldskontoret en avgift på 0,1 % av lånebeloppet.

Riksgäldskontorets upplåningskostnad varierar med det allmänna ränteläget. För närvarande uppgår den till ca 9,5 % för lån med längre löptider.

LEMO förutsätter att den fastighetsförvaltande myndighetens lånefinansiering sker genom Riksgäldskontoret. Lånen kan ha olika löptider.

Lånefinansiering till dessa villkor innebär något gynnsammare villkor än vad kommersiella fastighetsbolag kan påräkna.

Enligt LEMO:s bedömning är det för närvarande rimligt att räkna med en kostnad på ca 10 % för lånat kapital.

Eget kapital

Kostnaden för eget kapital uttrycks normalt som det avkastningskrav ägaren ställer. Avkastningskravet kan definieras som den ränta som kan erhållas på en säker låneplacering, t.ex. en statsobligation, med tillägg för en premie för den samlade risk som det egna kapitalet bär då avkastningen erhålls först efter att räntekostnaderna på lånat kapital betalats.

Med ledning av vad som sades i föregående avsnitt kan den riskfria räntan för närvarande anges till ca 10 %.

Riskpremiens storlek får bedömas mot bakgrund av marknadens allmänna krav och de särskilda risker som är förknippade med förvaltningen av så utpräglade ändamålsfastigheter som försvarsfastigheter. Bl.a. bör beaktas att Försvarsmakten är en säker betalare och att risker för hyresförluster enligt träffade avtal knappast föreligger. Det måste emellertid också beaktas att lokaler som frigörs vid ett effektivare utnyttjande kan ha lågt

värde i en alternativ användning. Även finansieringen innefattar risker.

Enligt LEMO:s bedömning kan en riskpremie på 2 % utöver låneräntan vara lämplig. Detta är ett uttryck för en väsentligt större stabilitet i lokalanvändningen än vad som är fallet i fastighetsföretag med kommersiella fastighetsbestånd. Det samlade avkastningskravet på eget kapital bör således för närvarande sättas till ca 12 %.

Avkastningens form

I ett fastighetsbolag med kommersiella fastigheter erhålls avkastningen på det egna kapitalet i form av dels direktavkastning, dels värdeförändring i nominella termer av fastigheterna. Värdestegringen kan fastighetsbolaget tillgodogöra sig i form av snabb hyrestillväxt eller genom att sälja en fastighet. Marknadens anspråk på direktavkastning har höjts kraftigt under senare tid, samtidigt som förväntningarna om värdetillväxt har blivit försiktigare.

När det gäller utpräglade ändamålsfastigheter som försvarsfastigheter är detta synsätt dock knappast relevant. Fastigheten har byggts för ett bestämt ändamål, den kommer att användas under hela sin livslängd och den har ett lågt värde i alternativ användning. Värdestegring kan således inte realiseras genom avyttring. Detta innebär att det inte är rimligt att vid formuleringen av avkastningskravet förutsätta att en värdestegring sker på byggnader. Därmed måste avkastningskravet i allt väsentligt uppfyllas genom direktavkastning. Denna måste över en längre tidsperiod åtminstone motsvara den genomsnittliga kostnaden för lånat och eget kapital.

När det däremot gäller mark finns anledning att räkna med att den i vart fall behåller sitt reala värde och

att priset utvecklas i takt med den allmänna prisnivån. Detta bör kunna motivera ett något lägre krav på direktavkastning för kapital bundet i mark.

Avskrivning

Avkastningen på det egna kapitalet framkommer efter det att resultatet belastats med avskrivningar på byggnaderna. Avskrivningarnas syfte är att kompensera fastigheternas förslitning och att kvarhålla medel så att återanskaffning av fastigheter kan ske. Avskrivningar medverkar till att bevara förmögenhetens värde totalt men inte för enskilda fastighetsobjekt.

För att reinvesteringar skall kunna göras i tillräcklig omfattning behöver avskrivningarna beräknas på fastigheternas återanskaffningskostnad. Reinvesteringar kan då göras med bibehållen soliditet.

Avskrivningstidens längd kan anpassas till förutsättningarna för olika slag och typer av byggnader. Som genomsnitt förefaller det för försvarsfastigheter lämpligt att använda en avskrivningstid på 30 år.

Det kan i sammanhanget erinras om att investeringar i befästningar m.m. kostnadsförs eller direktavskrivs under anskaffningsåret.

När det gäller mark behöver avskrivning inte ske.

Summering

I det föregående har redovisats bedömningen att soliditeten hos förvaltaren av försvarsfastigheter bör uppgå till ca 50 %. Mot bakgrund av de bedömda kostnaderna för lånat kapital och avkastningskravet på eget kapital kan

avkastningskravet på det totala kapitalet, efter avskrivningar, anges till $(0,5 \times 10 + 0,5 \times 12) 11 \%$.

7.1.3 Utdelning

Det är inte sannolikt att staten som ägare till den organisation som förvaltar försvarsfastigheterna är nöjd med att organisationen kan åstadkomma den målsatta avkastningen på det egna kapitalet. Krav kommer sannolikt att resas att en större eller mindre del av resultatet efter avskrivningar och finansnetto inlevereras till staten. Detta kan ses som utdelning och skatt. Behovet av tillväxt i det egna kapitalet för att klara nyinvesteringar utgör en restriktion för omfattningen av möjlig inleverans. Ett riktmärke kan vara att en inleverans skall göras av motsvarande 2 % av det egna kapitalet inklusive de övervärden som successivt kan uppkomma om byggnadskostnaderna stiger.

7.2 Hyresmodell

För att bestrida räntor, avskrivningar, periodiskt underhåll, administrationskostnader m.m. behöver fastighetsförvaltaren få hyresintäkter från lokalbrukarna.

Utgångspunkten är att investeringen skall återvinnas under fastighetens livslängd. När driftkostnaderna är täckta skall intäkterna motsvara avskrivningar och räntor på kapitalet. Kapitalkostnaderna kan dock fördelas över fastigheternas livslängd på olika sätt. Skillnaden blir särskilt påtaglig när en viss inflation förekommer i samhället.

Det är vanligt att skilja på fyra grundmodeller efter vilka kapitalkostnaderna kan fördelas. Dessa är N-, R-,

RA- och RAF-metoderna. N-metoden innebär att avskrivning och ränta beräknas på historiskt anskaffningsvärde. R-metoden innebär att avskrivningar beräknas på nuansskaffningsvärdet och att real ränteberäkning görs på bruksvärdet i början av varje år. RA-metoden innebär en årlig lika stor real kapitalkostnad i form av en annuitet beräknad till en real räntesats. RAF-metoden innebär aritmetiskt reallt fallande årliga kapitalkostnader. För de tre senare metoderna uppräknas de reala årsbeloppen med inflationen till nominella belopp.

Dessa sätt att beräkna och fördela kapitalkostnaderna ger helt olika hyresprofiler över tiden. Kännetecknande är att N-metoden initialt ger höga kapitalkostnader i hyran som årligen faller nominellt och faller starkt reallt. RA-metoden ger låg ingångshyra som sedan är reallt lika hög men stiger nominellt helt med inflationen. R-metoden innebär en ingångshyra mellan N-metoden och RA-metoden och som sjunker reallt men nominellt stiger.

Det är inte självklart vilken hyresprofil brukaren önskar. Mycket talar emellertid för att en reallt något avtagande hyra kan framstå som lämplig, t.ex. för att vissa skillnader i hyresnivå skall finnas mellan äldre och nyare byggnader, för att undvika uppseendeväckande höga initialhyror för nya byggnader och för att ge utrymme för successivt stigande drift- och underhållskostnader om dessa inte ingår i hyran.

Den hyresmodell som väljs påverkar den finansiella situationen för fastighetsförvaltaren. R-metoderna kan innebära en mer eller mindre stark anspänning på likviditet och soliditet under flera år i början av varje objekts livslängd. Den nominella metoden underlättar fastighetsförvaltarens finansiella planering och torde i och för sig föredras av fastighetsförvaltaren. De höga initialhyrorna den ger upphov till, kan dock ge fastig-

hetsförvaltaren svåra problem i förhållande till lokalbrukarna.

Frågorna om tidsprofil på hyrorna får dock mindre betydelse när det är fråga om ett stort bestånd av fastigheter som förvaltas eller brukas och där god spridning föreligger i fråga om anskaffningsår.

Fastighetsförvaltarens hyresberäkning behöver utgå från de enskilda fastigheten eller byggnaden. Enligt LEMO:s bedömning bör R-metoden innebära en rimlig kompromiss mellan brukarens och förvaltarens olika önskemål.

I samband med att den särskilda fastighetsförvaltningen organiseras för försvarsfastigheter är det av praktiska skäl nödvändigt att låta alla byggnader få ett gemensamt anskaffningsår. Det innebär att den tidsprofil för hyror som i ett fortvarighetstillstånd gäller för en enskild nyanskaffad byggnad kommer att gälla för hela beståndet. Som framgår i det följande påverkar detta inledningsvis fastighetsförvaltningens finansiella situation.

Utgångspunkten för R-metoden är ett årligt beräknat nuanskaffningsvärde. Det är emellertid knappast praktiskt att årligen värdera om varje fastighet. Indexmetoder kan användas mellan regelbundet återkommande värderingar t.ex. vart tredje eller femte år.

I stället för att årligen beräkna hyran utifrån ett nytt fastighetsvärde kan ingångshyran knytas till något index. Detta ger trygghet för hyresgästen vad gäller hyresutvecklingen. Det faktiska hyresuttaget behöver dock följas upp med vissa tidsintervaller mot den underliggande hyreskalkylen enligt den reala metoden. Därvid kan undersökas om över- eller underuttag sker i förhållande till grundinvesteringen. En bedömning kan också göras av hyresnivåns rimlighet med hänsyn till marknads- och fastighetsekonomiska förutsättningar.

För att få underlag för en enkel praktisk tillämpning av hyressättning enligt den reala metoden har beräkningar gjorts. Dessa utgår från att ingångshyran enligt real metod till 50 % knyts till konsumentprisindex. Olika antaganden görs om real ränta och inflation. I de flesta simulerade kombinationer av realränta och inflation erhålls en approximering av de hyror och den hyresprofil som följer av den reala metoden. Kapitalåtervinningen (nuvärdet) under den antagna avskrivningstiden uppgår i de flesta kombinationer till mellan 90 och 110 %. Storleken på avvikelserna beror på hur väl antagandena om främst realränta och inflation stämmer med faktiskt utfall för dessa variabler.

LEMO anser att spännvidden i kapitalåtervinningsgraden vid given avskrivningstid utgör ett rimligt risktagande. LEMO förordar därför att denna förenklade metod för löpande hyresberäkning används för försvarsfastigheter, i vart fall under en inledande period tills erfarenheter vunnits.

Till denna kapitaltjänsthyra behöver göras ett tillägg för kostnader för periodiskt underhåll m.m. LEMO har antagit att kostnaderna för periodiskt underhåll i genomsnitt motsvarar ca 2 % av nuanskaffningsvärdet.

7.3 Balans- och resultaträkningar

I syfte att pröva den finansiella stabiliteten hos den organisation som skall förvalta försvarsfastigheterna har LEMO låtit göra ett antal simuleringar.

Med utgångspunkt i de fastighetsvärden och den soliditet som angavs i det föregående skulle den ingående balansräkningen det första verksamhetsåret (År 1) ha följande schematiska utseende (milj. kr.).

	År 1
Likvida medel	500
Övr. omsättningstillg.	100
Byggnader	11 000
Mark	<u>2 500</u>
Summa tillgångar	14 100
Kortfristiga skulder	600
Skuld till Riksgäldsk.	6 750
Statskapital	<u>6 750</u>
Summa skulder och eget kapital	14 100

Som grund för framskrivningen har använts ett samlat byggnadsvärde på 11 miljarder kr. Värderingen av det preliminärt definierade byggnadsbeståndet stannade vid 12 miljarder kr. Även vid värderingen av marken uppkom en mindre skillnad. Dessa beloppsmässiga avvikelser saknar dock betydelse i dessa illustrerande räkneexempel.

Resultaträkningen för år 1 kan antas ha följande schematiska utseende (milj. kr.).

	År 1
Driftnetto	1 469
Periodiskt underhåll	- 231
Administr. kostnader	- 40
Avskrivning	- <u>367</u>
Resultat efter avskrivning	831

Finansnetto	- <u>677</u>
Resultat efter finansnetto	156

Under förutsättning att investeringar görs i en omfattning som motsvarar avskrivningarna och att periodiskt underhåll utförs i planerad omfattning, dvs. fastighetskapitalet vidmakthålls i reala termer, skulle balansräkningen vid antagande om 5 % årlig inflation vid utgången av år 5 resp. år 10 ha följande schematiska utseende (milj. kr.).

	År 5	År 10
Likvida medel	625	766
Övr. omsättn. tillg.	125	153
Byggnader	11 064	11 315
Mark	<u>2 500</u>	<u>2 500</u>
Summa tillgångar	14 315	14 735
Kortfrist. skulder	750	920
Skuld till Riksgäldsk.	6 782	6 908
Statskapital	<u>6 782</u>	<u>6 908</u>
Summa skulder och eget kapital	14 315	14 735

Häremot svarande resultaträkningar kan antas ha följande schematiska utseende (milj. kr.).

	År 5	År 10
Driftnetto	1 778	2 180
Periodiskt underhåll	- 280	- 343
Administr. kostnader	- 48	- 59
Avskrivningar	- 419	- 501
Resultat efter avskrivningar	1 031	1 276
Finansnetto	- 678	- 689
Resultat efter finansnetto	353	587

Balansräkningarna visar att verksamheten vid gjorda antaganden under en tioårsperiod kan bedrivas med en synlig soliditet på omkring 50 %. Inklusiva övervärden ökar soliditeten successivt till ca 68 %.

Av resultaträkningarna framgår att direktavkastningen på det redovisade egna kapitalet stiger från ca 2,3 % till ca 8,5 % under perioden. Avkastningen fortsätter där-
efter att stiga för att nå ca 12 %. Avkastningen på det egna kapitalet inklusive övervärden ligger ganska jämnt vid drygt 2 %.

Skälet till att direktavkastningen på det egna kapitalet är så pass låg i början är att den reala hyresmodellen används och att första året överensstämmelse föreligger mellan det bokförda värdet och det hyresgrundande nuanskaftningsvärdet. Efter hand blir nuanskaftningsvärdet högre med den förutsatta inflationen och hyresintäkterna högre.

Inleveransen till staten kan inledningsvis uppgå till ca 150 milj. kr. per år och öka med årligen ca 40 milj. kr. för att år 10 uppgå till ca 550 milj. kr.

Simuleringarna tyder på att under givna förutsättningar förvaltningen av försvarsfastigheterna kan bedrivas i finansiellt sunda och stabila former. Detta förutsätter dock att statsmakterna accepterar den låga initiala direktavkastningen - som för övrigt sker på tillgångar som nu saknar bokfört värde - och inte kräver större inleverans än att andelen eget kapital kan vidmakthållas vid den nyinvesteringsvolym som beslutas.

8 FÖRSLAG OM ORGANISATION

I kapitel 4 presenterades en översiktlig bild av hur lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen bör organiseras i fråga om försvarsfastigheter m.m.

Innebörden är i korthet att den nya försvarsmaktsmyndigheten skall ha ansvaret för sin egen lokalförsörjningsplanering och lokalhållning. Ägandet och brukandet av fastigheter skall dock skiljas åt och Försvarsmakten skall således inte vara ägarföreträdare i fråga om statlig mark och statliga byggnader som den disponerar för verksamheten. Ägarföreträdare i fråga om s.k. försvarsfastigheter skall i stället vara en särskild fastighetsförvaltande myndighet som hör till Försvarsdepartementet.

De gemensamma myndigheterna m.fl. skall från och med den 1 juli 1992 lokalförsörjas enligt samma system som övriga statsförvaltningen.

I detta kapitel redovisas mer preciserade förslag om organisationen av lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen.

8.1 Försvarsmakten

Den nya försvarsmaktsmyndigheten skall svara för sin egen lokalförsörjningsplanering och lokalhållning. Häri ingår motsvarande uppgifter även i fråga om mark och anläggningar av skilda slag.

Det betyder att Försvarsmakten behöver bedriva eller beställa långsiktiga studier avseende behov av mark, anläggningar och lokaler. Studier behöver också utföras om hur t.ex. befästningar taktiskt kan användas, liksom av vilka skydds nivåer m.m. som är motiverade.

Försvarsmakten behöver också ha kompetens för att utföra eller beställa behovsutredningar för att kunna ta ställning till om behovet skall tillgodoses genom omdisponering, ombyggnad eller nytillskott av lokaler m.m. I behovsutredningar ingår också att ta ställning till avveckling av obehövliga lokaler m.m.

Försvarsmakten skall inte vara hänvisad till endast förvaltningsmyndigheten för att få behovet av mark, byggnader och anläggningar tillgodosett. Försvarsmakten kommer således att hyra lokaler av den statliga fastighetskoncernen men skall också kunna teckna avtal om upplåtelse av lokaler och mark med andra fastighetsägare. Försvarsmakten måste därför ha förmåga att förhandla och träffa avtal om upplåtelse av mark och byggnader med olika fastighetsägare. Försvarsmakten skall däremot inte uppträda som projektledare i fråga om större investeringsobjekt.

För att kunna uppträda som en kompetent kravställare och förhandlingspart måste Försvarsmakten ha kompetens att ange och formulera mål, standards och normer. I fråga om anläggningar är det Försvarsmakten som skall ställa kraven i fråga om skydds nivå mot olika former av vapenverkan, tillförlitlighet, uthållighet i försörjningssystem m.m. Detta kräver fortifikatorisk kompetens.

Försvarsmakten skall också kunna vara en kompetent systemsammanhållare i fråga om stora system som sammansätts av t.ex. vapen och byggnader, stridsledningsutrustning och byggnader samt spaningsutrustning och byggnader. Försvarsmakten kan också uppdra åt Försvarets

materielverk eller den fastighetsförvaltande myndigheten att vara systemsammanhållare.

Försvarsmakten skall kunna inrikta den fortifikatoriska forskningen.

Försvarsmakten behöver också ha förmåga att utforma och administrera ett internt hyressystem för lokaler m.m. som har beskrivits i kapitel 4.

Dessa olika uppgifter i fråga om lokalförsörjningsplanering och lokalhållning gör att det i Försvarsmaktens högkvarter behöver ingå en funktion för ledning i frågor om byggnader, lokaler, anläggningar och mark. För närvarande används i de fyra centrala staberna ca 25 årsarbetskrafter för mark-, anläggnings- och byggnadsärenden.

LEMO återkommer i ett annat sammanhang med förslag om högkvarterets organisation m.m.

Försvarsmakten bör enligt avtal med ägarföreträdarna ha till uppgift att verkställa teknisk förvaltning, främst drift och löpande underhåll av byggnader, anläggningar och mark där den särskilda förvaltningsmyndigheten är ägarföreträdare. Arbetet kan utföras i egen regi eller med hjälp av entreprenörer.

Inom Försvarsmakten bör den lokala tekniska och ekonomiska förvaltningen av mark, anläggningar och byggnader organiseras som ett särskilt resultatområde vid olika fredsförband. Lokalbrukarna, t.ex. en krigsförbandschef, bör stå i ett hyresgästförhållande till den lokala fastighetsförvaltaren. Det betyder att lokalt bör verksamheten organiseras i huvudsak enligt den inriktning som det s.k. MAL-konceptet är uttryck för.

8.2 Fortifikationsverket

Ägarföreträdare i fråga om av staten ägda försvarsfastigheter som disponeras av den nya försvarsmaktsmyndigheten bör vara en ny förvaltningsmyndighet som bildas för ändamålet. Myndigheten bör höra till Försvarsdepartementet. Myndigheten skall inför regeringen ansvara för juridisk, ekonomisk och teknisk förvaltning av försvarsfastigheterna.

Myndigheten skall verka affärsmässigt för att nå de ekonomiska mål som anges av statsmakterna och som har utvecklats i kapitel 7. Myndigheten skall vara avgiftsfinansierad och ha ett s.k. 1 000-kronorsanslag.

Myndigheten skall kunna uppträda som byggherre för en avsevärd årlig investeringsvolym. Kompetens för upphandling och projektledning skall finnas. Drift och löpande underhåll av fastigheter bör med avtal överlåtas till brukaren att utföra.

Myndigheten bör benämnas Fortifikationsverket (FORT). Verket bör vara lokaliserat till Eskilstuna.

I förvaltningsmyndighetens uppgifter bör ingå bl.a. följande funktioner och uppgifter.

Ekonomisk förvaltning

- Utföra budgetering, redovisning och bokslut
- Svara för likviditetsplanering och finansförvaltning (upplåning och placering)
- Avisera och uppbära hyror (motsv) och genomföra betalningar
- Anvisa metoder och förutsättningar för kalkylering och

uppföljning av hyror

Juridisk förvaltning

- Bevaka statens rätt och skyldigheter avseende den förvaltade egendomen i egenskap av ägarföreträdare
- Bevaka och medverka i fastighetsrättsliga förrättningar
- Medverka i utformning av avtal med brukare m.fl.
- Medverka i utformning av avtal vid anskaffning och avveckling av egendom
- Svara för fastighetsregister

Värdfunktion

- Hålla kontakt med brukarna i lokalförsörjningsfrågor m.m.
- Förhandla och träffa avtal om uthyrning av fastigheter
- Beräkna hyra (motsv) för byggnader och mark
- I avtal reglera ansvarsfördelning mellan ägarföreträdaren och brukaren i fråga om fastigheternas skötsel, drift och underhåll
- Bevaka att fastigheterna förvaltas på överenskommet sätt
- Lämna stöd åt brukarens tekniska förvaltning

Anskaffning

- Kalkylera ny-, om- och tillbyggnader
- Utföra byggprojektledning
- Upphandla projektering, entreprenader, byggledning, kontroll och besiktningar
- Utforma driftsinstruktioner
- Planera och ombesörja periodiskt underhåll
- Lämna underlag för inriktning av fortifikatorisk forskning
- Köpa, hyra in, sälja och riva fastigheter
- Hålla dokumentation och arkiv avseende byggnader m.m.

Fortifikationsverket skall självfallet ha den byggnadstekniska kompetens som behövs för att kunna utöva byggprojektledning. Dess verksamhet och organisation bör dock bygga på en hög grad av köpta tjänster avseende byggproduktion, dvs. projektering, byggadministration och entreprenader. En rimlig bedömning är därmed att personalstyrkan bör omfatta 100 - 125 årsarbetskrafter. Den initiala dimensioneringen bör prövas av en organisationskommitté.

8.3 Styrning

Det är viktigt att Fortifikationsverket utifrån styrs på sådant sätt att en effektivare fastighetsförvaltning kan uppnås.

Det betyder att styrningen av Fortifikationsverkets

verksamhet från regeringens sida bör ske i allmänna resultattemer såsom soliditet, räntabilitet och utdelning. Förslag om lämpliga ekonomiska målsättningar har lämnats i kapitel 7. Däremot bör styrning inte ske i den formen att upplåning medges för enskilda investeringsobjekt.

Ärenden, som gäller om byggnader, anläggningar och mark skall anskaffas för Försvarsmaktens räkning, skall inte behandlas mellan Fortifikationsverket och regeringen, utan mellan regeringen och Försvarsmakten. Frågor om enskilda objekt behandlas sedan mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

Ett visst utvecklingsarbete kan behöva bedrivas för att utforma lämpliga metoder för ekonomisk och objektsvis styrning av fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen för Försvarsmakten.

8.4 Relationer mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket

Fortifikationsverket skall förvalta den mark samt de anläggningar och byggnader för vilka staten genom myndigheten är registrerad ägare eller annars ansvarar för. Försvarsmakten nyttjar marken, anläggningarna och lokalerna. Såväl de ekonomiska förhållandena som ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan dem regleras genom avtal.

Försvarsmakten bör varje år upprätta en rullande femårig lokalförsörjningsplan. En ordning av detta slag föreskrivs i 1992 års planeringsanvisningar. Av denna bör framgå bl.a. behov av mark, anläggningar och lokaler, behov av nyinvesteringar och större ombyggnader resp. avveckling samt lokalkostnadernas (hyrornas) utveckling under perioden. Planen bör överlämnas till regeringen

och Fortifikationsverket.

Försvarsmakten bör lokalt anskaffa truppbefästningar och liknande mindre objekt. Dessa objekt tillgångsredovisas av Försvarsmakten.

För investeringar och större ombyggnader av tunga befästningar och andra större anläggningar skall direktavskrivnas bör följande ordning tillämpas.

- Försvarsmakten gör behovsutredning, inhämtar kostnadsunderlag, utformar TTEM, kravspecifikationer m.m.
- Försvarsmakten beräknar medel för direktavskrivning av investeringen inom den militära utgiftsramen och objekten tas in i programplanen
- Efter statsmakternas godkännande - när sådant behövs - uppdrar Försvarsmakten åt Fortifikationsverket att anskaffa objektet. Fortifikationsverket fullgör då byggherreuppgiften
- Försvarsmakten svarar vid behov för systemsammanhållningen och säkerställer erforderlig samverkan mellan Fortifikationsverket och Försvarets materielverk eller uppdrar åt någon av dessa att fullgöra uppgiften
- Fortifikationsverket ges förskottsvis dragningsrätt på ett av Försvarsmaktens anslag inom ramen för beräknad objektskostnad
- Fortifikationsverket anskaffar anläggningen och svarar för byggprojektledning
- Sedan anläggningen färdigställtts och slutbesiktigats tas den i bruk av Försvarsmakten varvid ansvars- och uppgiftsförhållandena regleras enligt de principer som redovisas i det följande

- Ekonomisk slutreglering sker och direktavskrivning sker

För nyinvesteringar och större ombyggnader av mark och lokaler bör följande ordning tillämpas.

- Försvarsmakten gör behovsutredningar

- Efter statsmakternas godkännande - när sådant behövs - tecknar Försvarsmakten ett preliminärt avtal om nyttjande av objektet

- Fortifikationsverket anskaffar marken resp. lokalerna. Fortifikationsverket fullgör då byggherreuppgiften

- Sedan marken resp. lokalerna anskaffats tas den i bruk av Försvarsmakten varvid ansvars- och uppgiftsförhållanden och ersättning regleras enligt den ordning som redovisas i det följande

I fråga om den mark samt de anläggningar och lokaler som Fortifikationsverket upplåter till Försvarsmakten bör följande ordning tillämpas.

- I ett avtal mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket regleras hyran (motsv.). Med avtalet tar Försvarsmakten på sig att bruka och bekosta och utföra drift och löpande underhåll på mark, anläggningar och byggnader.

- Fortifikationsverket bör ansvara för periodiskt underhåll och sådana ombyggnader som är värdehöjande. I fråga om direktavskrivna befästningar bör Försvarsmakten kunna ha till uppgift enligt avtal att utföra även periodiskt underhåll.

- Fortifikationsverket underrättar brukaren om planer

för periodiskt underhåll av fastigheterna

- Efter överenskommelse med Fortifikationsverket bör Försvarsmakten tillåtas att på upplåten mark och i disponerade byggnader med tillgängliga medel utföra mindre verksamhetsanpassande och andra inte värdehöjande byggnadsåtgärder. Kostnaderna för sådana byggnadsåtgärder direktavskrivs. Fortifikationsverket skall på förhand underrättas om byggnadsåtgärder av dessa slag.

När det gäller juridiska frågor rörande miljöansvar bör följande gälla.

Den militära fredsverksamheten utgör i betydande omfattning s.k. miljöfarlig verksamhet. Som miljöstörning är flyg- och skottbuller det mest påtagliga. All miljöfarlig verksamhet är föremål för tillsynsmyndigheters tillsyn. Viss miljöfarlig verksamhet får inte utövas, etableras eller förändras utan tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagens bestämmelser.

Tillståndsbeslut, liksom vissa tillsynsbeslut, anger ramar för fastighetens användbarhet för verksamheten. Fortifikationsverket måste, för att gentemot regeringen kunna ta ansvar för fastighetsbeståndets förmögenhetsvärde, kunna påverka dessa ramar. Fortifikationsverket bör därför åläggas ansvar för genomförande av tillståndsansökningar enligt miljölagstiftningen, naturligen i samråd med den som bedriver eller avser bedriva den tillståndspliktiga verksamheten, dvs. Försvarsmakten.

Eftersom det är brukaren av fastigheten som utövar den miljöfarliga verksamheten blir det naturligt att tillståndet söks och utfärdas för Försvarsmakten. Brukaren tar härigenom ansvar för egenkontroll, miljörapporter etc. samt ikläder sig det fulla verksamhetsansvaret enligt miljöskyddslagens ansvarsbestämmelser.

All miljöfarlig verksamhet, oavsett om den bedrivs med tillstånd eller utan sådant, är föremål för tillsyn. Tillsynsfrågorna riktar sig mot utövaren av den miljöfarliga verksamheten. Eftersom ramar för fastighetens användbarhet kan komma att fastställas genom beslut av tillsynsmyndigheten är det nödvändigt att säkerställa Fortifikationsverkets behov av att kunna påverka i dessa tillsynsfrågor.

Eftersom tillsynsverksamheten blir aktuell först sedan den miljöfarliga verksamheten etablerats inom den upplåtna fastigheten bör Fortifikationsverkets behov av inflytande i tillståndsfrågor kunna säkerställas genom att det i upplåtelseavtalet tas in villkor som reglerar brukarens skyldighet att överlämna dessa frågor för ägarföreträdarens bedömning.

I egenskap av bl.a. arbetsgivare ansvarar Försvarsmakten för att den verksamhet som bedrivs i lokalerna är tillåtlig med hänsyn till skyddsfrågor m.m.

Det bör betonas att med Försvarsmakten kan avses skilda nivåer och beslutsinstanser inom denna. I en del fall torde avtal komma att tecknas "För Försvarsmakten" på central nivå (högkvarteret). I enlighet med ÖB:s verksamhetsidé 90 (VI 90), däri tillämpade delegeringsregler och det s.k. MAL-konceptet, bör dock avtal med Fortifikationsverket i betydande omfattning tecknas av lägre regional eller lokal instans inom Försvarsmakten.

8.5 Resurser för projektering och byggadministration

8.5.1 Projektering

Vid Fortifikationsförvaltningen utförs för närvarande i avsevärd omfattning projektering i egen regi av befästningar, markanläggningar och byggnader m.m. Vid huvud-

avdelningen för Teknik finns ungefär 130 årsarbetskrafter. En ganska stor arbetsvolym köps också från konsultföretag. Projekteringsverksamheten arbetar således i faktisk eller potentiell konkurrens med privata konsultföretag.

I fråga om tidiga skeden i den fortifikatoriska projekteringen är konkurrensen för närvarande begränsad, vilket beror på att Fortifikationsförvaltningen föredragit att genomföra sådan projektering i egen regi. Därigenom har marknaden blivit begränsad för andra projektörer.

I syfte att skapa ett affärsmässigare förhållande och för att så långt möjligt utnyttja konkurrensen bör Fortifikationsverket inte ha egen projekteringskapacitet utan köpa den. Det vore emellertid olämpligt att avveckla och skingra den projekteringsresurs som i dag finns sammanhållen vid Fortifikationsförvaltningen. Den representerar ett värdefullt samlat kunnande och är också av intresse i ett beredskapsskede. Dessa resurser bör ges möjlighet att verka under marknadsmässiga förhållanden.

Inför en situation med ökande krigsfara då statsmakterna kan förväntas avdela ökade medel för en förstärkning av totalförsvaret har Försvarsmakten planlagt en omfattande utbyggnad av befästningar. Behovet av fortifikatorisk projekteringskapacitet i landet i en sådan situation överstiger det normala fredstida behovet. Det ankommer på Försvarsmakten att tillsammans med Fortifikationsverket bedöma behovet av projekteringskapacitet av beredskapsskäl samt på lämpligt sätt, t.ex. genom avtal, uppdrag och beställningar, medverka till att den upprätthålls.

Projekteringsverksamheten bör i fortsättningen bedrivas i aktiebolagsform. Uppdrag bör sökas utan begränsning av

kundkretsen. Verksamheten bör även i fortsättningen kunna vara lokaliserad till Eskilstuna.

I syfte att ge projekteringsverksamheten möjlighet att anpassa sig till att arbeta under mer marknadsmässiga förutsättningar bör Fortifikationsverket - och möjligen Försvarmakten - göra ett beställningsåtagande avseende viss arbetsvolym. Åtagandet, som kan ingå i ett ramavtal, bör inledningsvis vara flerårigt men successivt avta i omfattning.

Till ledning för bedömningen av omfattningen av beställningsåtagandet under ett övergångsskede kan nämnas att projekteringen i egen regi budgetåret 1991/92 hade en omfattning motsvarande inemot 100 årsarbetskrafter. Härtill kommer ledande och stödjande personal. Kostnaden uppgick till ca 55 milj. kr. Av Fortifikationsförvaltningen köpta projekteringstjänster motsvarar ungefär 50 årsarbetskrafter och kostar ca 25 milj. kr. Ett riktmärke kan vara att beställningsåtagandet under de tre första åren anges till att avse en arbetsvolym motsvarande 90, 80 resp. 70 % av den nuvarande projekteringen i egen regi.

8.5.2 Byggadministration

Fortifikationsförvaltningen har för närvarande en regional organisation bestående av sex byggnadsområden som även har en lokal närvaro på garnisonsorter m.m.

Personalstyrkan motsvarar sammantaget ungefär 270 årsarbetskrafter. Den regionala organisationen utför byggadministrativa uppgifter (enklare projektering, upphandling, byggledning, kontroll och service) på uppdrag av den centrala delen av Fortifikationsförvaltningen, militära förband och andra beställare.

Verksamheten utförs i faktisk eller potentiell konkurrens. Verksamheten bör i fortsättningen drivas i aktiebolagsform. Byggadministrativa uppdrag bör sökas utan begränsning av kundkretsen.

I syfte att ge den byggadministrativa verksamheten möjlighet att anpassa sig till att arbeta under marknadsmissiga förutsättningar bör Fortifikationsverket och Försvarsmakten göra beställningsåtaganden avseende viss arbetsvolym. Åtagandet, som kan ingå i ett ramavtal, bör inledningsvis vara flerårigt men successivt avta i omfattning. Ett riktmärke kan vara att beställningsåtagandet under de tre första åren anges till att avse en arbetsvolym motsvarande 90, 80 resp. 70 % av de uppdrag som för närvarande läggs på den regionala organisationen.

8.5.3 Organisation

Projektering och byggadministration bör således i fortsättningen bedrivas i aktiebolagsform. Även inom en sådan ram finns olika organisationsalternativ.

Den projektering som utförs centralt i Fortifikationsförvaltningen och den byggadministration som utförs i den regionala organisationen utgör två skilda verksamheter mellan vilka det finns naturliga gränssnitt. Byggnadsområdena arbetar väsentligen på en lokal marknad. Var och ett av dem har en sådan omfattning att de skulle kunna uppträda som separata företag.

Det kan emellertid också konstateras att viss projektering utförs i den byggadministrativa organisationen. Sammantaget representerar resurserna ett betydande kunnande om de egenskaper som karaktäriserar Försvarsmaktens efterfrågan på byggnader, befästningar och markanläggningar. Skäl finns därför både för att hålla i sär

och att hålla samman dessa resurser.

Oavsett om här berörda verksamheter organiseras i en eller flera enheter gäller det att finna ägare som kan erbjuda lämplig miljö, ledningskompetens och ekonomisk stabilitet. Olika alternativ kan härvid vara möjliga.

Vad gäller byggadministrationen är en möjlighet att verksamheten organiseras i ett dotterbolag inom den statliga fastighetskoncernen. Enligt prop. 1991/92:44 bör den bestå av ett moderbolag och ett antal dotterbolag. Ett av de senare bör, enligt propositionen, sälja tekniska förvaltningstjänster till de fastighetsägande bolagen i koncernen. LEMO förutsätter att tjänster skall kunna säljas även till kunder utanför koncernen.

Vissa likheter finns mellan den verksamhet som Byggnadsstyrelsens regionala organisation bedriver och den som Fortifikationsförvaltningens regionala organisation utför, främst i fråga om uppgifter i anslutning till anskaffning av byggnader. Effektivitetsvinster och marknadsmässiga fördelar kan finnas i att integrera delar av dessa verksamheter i en rikstäckande organisation. När det gäller den byggadministrativa verksamheten bör den statliga fastighetskoncernen därför vara en lämplig ägare.

När det gäller projekteringsverksamheten, som till ungefär hälften avser befästningar, framstår den statliga fastighetskoncernen inte som en naturlig ägare. Likväl skulle företaget under en övergångstid kunna vara en lämplig ägare.

En annan möjlighet är att i bolagsform hålla samman den projektering och byggadministration som främst riktas till försvaret. Ägare till en sådan organisation kan övergångsvis vara staten. Den uttalade avsikten bör då vara att vid lämplig tidpunkt helt eller delvis sälja

bolaget till annan eller andra ägare. Om byggadministrationen läggs i ett dotterbolag till fastighetskoncernen, skulle således projekteringsverksamheten utgöra ett eget bolag.

En tredje möjlighet är att snarast avyttra verksamheten - såväl byggadministration som projekteringsverksamhet - till ett eller flera företag i byggbranschen eller att staten medverkar till att de anställda kan överta verksamheten. I så fall måste eftersträvas att konkurrensen vid upphandling av konsult- och byggnadsarbeten inte sätts ur spel.

Oavsett vilken verksamhetsform som väljs bör bolaget under en övergångsperiod ges vissa beläggningsgarantier av Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

LEMO föreslår att i första hand prövas att inordna den byggadministrativa verksamheten i det statliga fastighetsbolaget, som också under en övergångstid bör vara ägare till ett bolag som säljer projekteringstjänster.

Skulle det visa sig att den statliga fastighetskoncernen inte är lämplig ägare för de avsedda verksamheterna bör någon av de andra möjligheterna övervägas.

LEMO har i denna fråga sökt samråd med Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning.

8.6 Fortifikatorisk forskning

Fortifikationsförvaltningen bedriver för närvarande tillämpad forskning samt studier inom området fortifikatoriskt skydd. Programmyndighet är Försvarets forskningsanstalt. Verksamheten utförs vid Fortifikationsförvaltningens forskningsavdelning. Personalstyrkan motsvarar ca 20 årsarbetskrafter av vilka ca 5 är verksamma

i Eskilstuna och ca 15 vid försöksstationen i Märsta.

Denna forskning bör inordnas i Försvarets forskningsanstalt men uppdragsstyras från Försvarsmakten och Fortifikationsverket enligt samma principer som kommer att gälla för annan försvarsforskning.

8.7 Byggnads- och reparationsberedskapen

Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) är en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. BRB skall vara verksam under krig eller efter regeringens särskilda beslut. BRB omfattar byggbranschen och är uppbyggd av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag genom avtal med staten.

I fred åligger det för närvarande Fortifikationsförvaltningen att i samverkan med berörda myndigheter träffa avtal med företagen samt organisera och förbereda BRB:s verksamhet i krig. Dessa uppgifter utförs vid BRB-avdelningen inom Fortifikationsförvaltningen. Personalstyrkan motsvarar ca 25 årsarbetskrafter. Vid centralkontoret i Stockholm finns ca 10 årsarbetskrafter och vid region- och lokalkontor, som är samgrupperade med militär- resp. försvarsområdesstaber, finns ca 15 årsarbetskrafter.

Med hänsyn till BRB:s totalförsvarsuppgift kan övervägas om en militär eller en civil myndighet bör sluta avtal och ha uppgiften att förbereda BRB:s verksamhet i krig och under krigsfara. I en krigssituation kommer de militära beställningarna att vara omfattande och inledningsvis dominera verksamheten. Därför bör även i fortsättningen uppgiften åvila en myndighet med nära anknytning till det militära försvaret. Det finns ingen anledning

att tro att andra beställare härigenom skulle bli diskriminerade.

Fortifikationsverket kommer att vara byggherre och beställare av större byggnadsarbeten i krig och under krigsfara. Detta skulle möjligen tala för att verket bör förbereda BRB:s verksamhet. Härför kan också tala att verket kommer att ha nära kontakter med och god kännedom om byggbranschen i fred.

Försvarsmakten kommer också att vara beställare av fortifikatoriska arbeten i krig och under krigsfara. Även om det för Försvarsmakten mest är fråga om mindre objekt, såsom t.ex. truppbefästningar, är den sammanlagda volymen mycket stor.

Arbetet vid BRB-avdelningen i fred avser resurs- och startplanläggning. Enligt gällande ordning ingår centralkontoret i försvarsmaktens högkvarter när detta krigsorganiseras. När BRB är verksam ingår regionkontoren och lokalkontoren i militärområdes- resp. försvarsområdesstaberna.

I sammanhanget kan nämnas att en utredningsman inom Fortifikationsförvaltningen nyligen gjort en översyn av byggnads- och reparationsberedskapen. Utredningsmannen föreslog att huvudmannskapet för BRB i fred överförs från Fortifikationsförvaltningen till Överbefälhavaren.

LEMO föreslår att Försvarsmakten i framtiden skall teckna avtal för statens räkning samt förbereda BRB:s verksamhet i krig och under krigsfara. BRB bör även i fred ingå i Försvarsmaktens ledningsorgan på olika nivåer. Samråd bör i verksamheten ske med Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Liksom för närvarande bör chefen för väg- och vattenbyggnadskåren vara chef för BRB.

8.8 Stabs- och servicefunktioner

I prop. 1991/92:44 föreslås att en stabsfunktion inrättas som efter uppdrag förser regeringen med underlag för bedömning av myndigheternas resursanspråk såvitt avser lokalförsörjning, bistår regeringen med utredningar i lokalförsörjningsärenden och byggadministrativ kompetens. I syfte att renodla ägarrollen anser regeringen att stabsfunktionen bör hållas skild från förvaltningsfunktionen.

Inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde kommer att finnas flera lokalbrukande myndigheter med betydande styrka. Flera starka organisationer kommer också att erbjuda lokaler m.m. Det är därför troligt att Försvarsdepartementet kommer att ha behov av stöd från en kompetent och opartisk stabsfunktion. Någon särskild funktion bör dock inte skapas för Försvarsdepartementet. Renodlingen av ägarrollen gör att Fortifikationsverket inte kan fylla en stabsfunktion till regeringen. Detta behov bör därför tillgodoses från den funktion som lämnar stöd av motsvarande slag till övriga delar av regeringskansliet. Resurser härför bör beräknas.

I propositionen föreslår regeringen också att en efterfrågestyrd servicefunktion inrättas som kan tillhandahålla myndigheter tjänster inom lokalförsörjningsområdet och det byggadministrativa området.

Försvarsmakten blir en mycket stor myndighet. Den bör ha goda förutsättningar att hålla en kompetens för att klara sin egen lokalförsörjning m.m. utan mera löpande och omfattande stöd. Det kan emellertid inte uteslutas att Försvarsmakten ibland kan ha behov av stöd i t.ex. fastighetsjuridiska frågor och i förhandlingar. Försvarsmakten bör då ha möjlighet att efterfråga stöd från servicefunktionen eller annan konsult.

Andra myndigheter som hör till Försvarsdepartementet kan förutsättas behöva stöd av samma slag och samma omfattning som övriga civila myndigheter. De bör då vända sig till servicefunktionen.

I denna fråga har LEMO samrått med Organisationskommittén för byggnadsstyrelsens ombildning.

9 GENOMFÖRANDE

I detta kapitel behandlas olika frågor som sammanhänger med genomförandet av de förslag som presenterats i det föregående om förvaltningen av försvarsfastigheter.

9.1 Organisation

Fortifikationsverket bör inleda sin verksamhet den 1 juli 1994. Verket får till övervägande delen en annan roll och andra uppgifter än vad Fortifikationsförvaltningen har i dag.

En viktig ändring i förutsättningarna inträder i fråga om finansieringen av verksamheten. Nya uppgifter blir att beräkna, avisera och uppbära hyror samt att ombesörja lånefinansiering av investeringarna. Relationen till brukarna ändras också och blir den som en fastighetsägare och hyresvärd har. Ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar liknande dem som gäller för ett affärsverk kommer att råda.

Påtagligt är också att den centrala projekteringen samt den regionala och lokala byggadministrationen inte skall ingå i Fortifikationsverket.

Sammantaget gör detta att Fortifikationsverket, som kan bedömas behöva en personalstyrka motsvarande 100 - 125 årsarbetskrafter, bör betraktas som en ny myndighet och att Fortifikationsförvaltningen därmed bör avvecklas den 30 juni 1994.

Det är naturligt att Fortifikationsverket i väsentlig mån från Fortifikationsförvaltningen rekryterar personal som har god kunskap om Försvarsmaktens särskilda förutsättningar och behov. Den nya rollen och de nya ekonomiska förutsättningarna gör det nödvändigt att personal med relevant kunskap och erfarenhet i viss utsträckning också rekryteras från annat håll.

Fortifikationsförvaltningens projektering och byggadministration skall överföras i aktiebolagsform. Det är naturligt yrkeskunnig personal rekryteras från Fortifikationsförvaltningens enheter centralt, regionalt och lokalt som ju har god kunskap om Försvarsmaktens behov m.m. De nya ekonomiska förutsättningarna gör att personal med relevant kunskap och erfarenhet i viss utsträckning behöver rekryteras från annat håll.

Överförandet av verksamheten i aktiebolagsform - med den eller de ägare som beslutas - bör ske så fort som möjligt efter det att statsmakterna fattat erforderliga beslut. Organisering och rekrytering bör ske så att bolaget eller bolagen i vart fall kan verka senast från den 1 juli 1994.

För att leda omorganisationen bör regeringen besluta om en gemensam organisationskommitté för Fortifikationsverket samt för projekteringen och den byggadministrativa verksamheten. I denna bör så fort som möjligt ingå bl.a. de avsedda cheferna för de nya organisationerna.

Möjlighet finns att säga upp all personal vid Fortifikationsförvaltningen omedelbart efter det att en proposition om ändrad organisation av fastighetsförvaltningen har lämnats till riksdagen. Detta kan förväntas ske under hösten 1992.

En annan möjlighet är att de nya organisationerna under 1993 och början av 1994 genom organisationskommittén

och bolagen anställer personal, bl.a. från Fortifikationsförvaltningen. Anställda vid Fortifikationsförvaltningen som den 30 juni 1994 inte fått anställning i Fortifikationsverket eller i ett aktiebolag eller på annat håll sägs upp denna dag och kvarstår under uppsägningstiden i en avvecklingsorganisation.

Båda lösningarna är förenade med fördelar och nackdelar. Det är dock knappast i arbetsgivarens intresse att säga upp all personal vid Fortifikationsförvaltningen redan hösten 1992. Samtidigt kan det medföra en väl lång och dyrbar avveckling att vänta med uppsägningarna till den 30 juni 1994. I stället bör prövas om det är möjligt att säga upp anställda av olika kategorier allteftersom klarhet vinnns om organisation och rekrytering till fastighetsverket och bolaget eller bolagen. Därmed bör uppsägning av ett mindre antal anställda kunna anstå till i slutet av juni 1994.

Enligt LEMO:s bedömning medför den nya organisationen för fastighetsförvaltning m.m. att det sammanlagda personalbehovet minskar med 100-150 årsarbetskrafter. Detta ger i och för sig vissa ekonomiska besparingar. De stora ekonomiska fördelarna, med den ordning som LEMO föreslår, avses emellertid uppnås på sikt genom ett effektivare lokalutnyttjande, en effektivare fastighetsförvaltning och upphandling av tjänster i konkurrens.

9.2 Ramneutralitet

När kapitalkostnader införs för de statliga fastigheter som Försvarsmakten använder tillkommer kostnadselement som inte ingår i förutsättningarna för utgiftsramen enligt 1992 års försvarsbeslut.

Vid en övergång till ett nytt system tillkommer utgift-

er för räntor och avskrivningar på kapital investerat i byggnader och mark samt ett resultat i förvaltningen. Samtidigt bortfaller utgifter för framtida investeringar i ny-, om- och tillbyggnader samt för anskaffning av mark.

För att belysa storleksordningen på de belopp det är frågan om kan erinras om de illustrerande beräkningarna i avsnitt 7.3. I den modell som där används antas investeringarna motsvara avskrivningarna (år 1 utgör båda 367 milj. kr.), dvs. kapitalvolymen hålls i balans. Under dessa förutsättningar är avskrivningarna och investeringsutgifterna utan betydelse för ramneutraliteten.

Därmed återstår räntorna och resultatet. I exemplet uppgår det negativa finansnettot år 1 till 677 milj. kr. Resultatet anges i exemplet till 156 milj. kr. De tillkommande kapitalkostnaderna skulle således sammantaget uppgå till 833 milj. kr.

Det kan tilläggas att under dessa förutsättningar nås också neutralitet på statsbudgeten. En ramjustering motsvaras nämligen av ökade intäkter för staten.

Det kan dock noteras att de planerade investeringarna i försvarsfastigheter exklusive befästningar m.m. till följd av strukturförändringar i grundorganisationen under de närmaste åren är avsevärt större än avskrivningarna. Dessa omedelbara utgifter undviker Försvarsmakten genom den nya finansieringsformen. Vid beräkningen av ramtillskottet kan därför övervägas att reducera de tillkommande kapitalkostnaderna inte med avskrivningarna utan med planerade investeringar i försvarsfastigheter exklusive befästningar. Den höga investeringsnivån kan i sin tur medföra att inleveransen av vinst till statsbudgeten kan behöva bli mindre än vad som angetts i kapitel 7 för att Fortifikations-

verkets soliditet inte skall undergrävas.

Vad nu sagts gäller för försvarsfastigheter som förvaltas av Fortifikationsverket.

När det gäller placeringsfastigheter, som för närvarande används av försvarsmakten som överlåts till fastighetskoncernen, är den aritmetiska beräkningen inte lika enkel. De framtida hyrorna, som skall vara marknadsanpassade, är nämligen inte kända. Utgiftsramen bör emellertid reduceras med normala eller planerade investeringar i placeringsfastigheter. Tillägg till ramen bör göras för skillnaden mellan den nya hyra som utgår och de kostnader för drift och underhåll som försvarsmakten haft för aktuella fastigheter. I sammanhanget kan erinras om att de tre stora kontorskomplexen i Stockholm som försvarsmakten använder redan överförts från Fortifikationsförvaltningen till Byggnadsstyrelsen för vidare befordran till fastighetskoncernen.

Motsvarande gäller i princip även för de statliga byggnadsminnen utan militärt värde som överlåts till den nya förvaltningsmyndigheten. Någon ramreducering för investeringar i ny-, om- och tillbyggnader är dock knappast aktuell. Däremot kan det inte uteslutas att de hyror som Försvarsmakten får betala för faktiskt utnyttjade ytor kan komma att understiga nuvarande kostnader för drift samt löpande och periodiskt underhåll för dessa byggnader m.m. En ramreducering bör i så fall ske.

De anslag som berörs är Anskaffning av anläggningar (B 3, C 3, D 3 och E 3) i fråga om större investeringar samt Ledning och förbandsverksamhet (B 1 och E 1) i fråga om mindre investeringar.

De förändringar som nu beskrivits är sådana som inträffar i samband med övergång till det nya systemet.

Syftet med det nya systemet med kapitalkostnader är att öka effektiviteten i lokalanvändningen. För att nå detta skall Försvarsmakten kunna tillgodogöra sig besparingar som följer av minskat lokalutnyttjande liksom också få bära kostnaderna för ökat lokalutnyttjande. Detta kan nås genom att en engångsanpassning görs av utgiftsramen och genom att tillskottet indexanknyts. Det kan då ligga nära till hands att använda samma indexanknytning för tillskottet som i den för- enklade hyresmodell som förordats i kapitel 7. Det betyder att hälften av tillskottet knyts till konsumentprisindex och den andra halvan inte knyts till något index. En annan möjlighet är att hela tillskottet knyts till det index för lokalkostnader som avses användas för statsförvaltningen i övrigt.

Kapitalkostnader bör börja användas för Försvarsmakten fr.o.m. budgetåret 1994/95. Det betyder att detaljerade beräkningar av de belopp med vilka den militära utgiftsramen skall justeras bör vara klara på totalnivå senast när ramen läggs fast, dvs. i budgetpropositionen i januari 1994, och för enskilda anslag senast när regleringsbrevet för budgetåret 1994/95 beslutas, dvs. under våren 1994.

Vid de detaljerade beräkningarna behöver också uppmärksammas att värdet på byggnader och mark kan påverkas av indexuppräknning till nytt prisläge, tillkommande investeringar och överlåtelse av ytterliga fastigheter.

Den värdering som gjorts inför systemförändringen kommer självfallet i en del fall visa sig ha lett till vad som för enskilda objekt framstår som egendomliga värden och hyror. En löpande översyn bör därför, som anges i kapitel 7, göras. Justerade värden kan införas efter tre eller fem år under sådana former att fortsatt ramneutralitet inte äventyras.

9.3 Transaktioner på statens budget

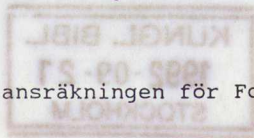
När Fortifikationsverket bildas behöver genomföras ett antal ekonomiska transaktioner på statsbudgeten som är av visst principiellt och praktiskt intresse.

Den egentliga innebörden är att tillgångar, som för närvarande i det statliga redovisningssystemet är bokförda till noll kronor, värderas upp till ca 14,5 miljarder kr. och som apportegendom tillskjuts först Fortifikationsförvaltningen och sedan det nybildade Fortifikationsverket.

Tillvägagångssättet kan tänkas vara att Fortifikationsförvaltningen upprättar en sista balansräkning per den 30 juni 1994, dvs. den sista dagen i budgetåret 1993/94. Statskapitalet i balansräkningen är då lika stort som fastighetsvärdet. I ett strikt redovisningssystem skulle detta medföra en ökning av statens egna kapital och ett förbättrat resultat för staten det aktuella året. Formellt skulle statsbudgetens "resultat", dvs. budgetsaldot, stärkas med 14,5 miljarder kr. Det är dock inte säkert att statens redovisning är ett så sammanhängande system att denna effekt behöver uppkomma. Skulle den vara det tarvas en kommentar till denna extraordinära post. I reallt hänseende påverkas självfallet varken statens förmögenhetsställning eller resultatet.

Det bör betonas att det problem som nu beskrivits är generellt och uppstår när statens nya redovisningsmodell successivt tas i bruk för statens myndigheter. De belopp det här är fråga om är dock förhållandevis stora.

Den utgående balansräkningen för Fortifikationsför-



valtningen per den 30 juni 1994 blir ingående balansräkning för Fortifikationsverket den 1 juli 1994, dvs. för budgetåret 1994/95. Samtidigt skall dock en strukturförändring göras på balansräkningens kreditsida så att soliditeten och statskapitalet reduceras från 100 % den 30 juni 1994 till ca 50 % den 1 juli 1994.

Detta kan åstadkommas genom att Fortifikationsverket lånar upp ca 7 miljarder kr. i Riksgäldskontoret och återbetalar statskapital i motsvarande omfattning.

Konsekvensen härav blir att på debetsidan i Riksgäldskontorets balansräkning minskar utlåningen till statsverket med ca 7 miljarder kr. medan utlåningen till Fortifikationsverket ökar till ca 7 miljarder kr. Kreditsidan i Riksgäldskontorets balansräkning, dvs. statens upplåning påverkas netto inte alls.

Transaktionerna den 1 juli 1994 påverkar därmed varken formellt eller reellt statsbudgetens saldo.

KUNGL. BIBL.
1992-09-21
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldataseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – Några aktuella problem i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelverksamhet i folkörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljösulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Forsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
- EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
- Översyn av sjöpolisen. [51]
- Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
- Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
- Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
- Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
- Genteknik – en utmaning. [82]
- Aktiebolagslagen och EG. [83]
- Ersättning för kränkning genom brott. [84]

Försvarsdepartementet

- Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
- Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]

Socialdepartementet

- Psyiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
- Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
- Kroppen efter döden. [16]
- Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
- Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
- Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
- Bostadsstöd till pensionärer. [21]
- Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
- Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
- Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
- Begreppet arbetsskada. [39]
- Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
- Avgifter och högkostnadskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
- Ett samhälle för alla. [52]
- Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
- Psyiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]

Kommunikationsdepartementet

- Nya Inlandsbanan. [32]
- Råd för forskning om transporter och kommunikation. Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
- Färjor och farleder. [56]
- Telelag. [70]

Finansdepartementet

- Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
- Ny mervärdesskattelag. – Motiv. Del 1. – Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
- Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
- Fastighetskatt. [11]
- Långtidsutredningen 1992. [19]
- Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. [23]
- Avreglerad bostadsmarknad. [24]
- Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
- Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
- Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
- Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
- Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
- Skatt på dieselolja. [53]
- Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
- Enklare regler för statsanställda. [60]
- Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
- Bostadsförmedling i nya former. [71]
- Ökonomisk politik under kriser och i krig. [75]
- Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
- Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
- Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
- Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
- Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
- Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
- Läraryrket. [59]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande.
[76]

Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.
[31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]

Näringsdepartementet

Prova privat - Provning och mätteknik inom SP och
SMP i europaperspektiv. [74]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre - nya styrformer för barn- och
ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller - en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner - sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige - region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter
mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp - Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles - The Basis of Sustainable Urban Develop-
ment. [43]
Miljöfarligt avfall - ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utveck-
las om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]

