

Statens fastighetsverk

– betalformad styrning i en funktionsdriven organisation

Erik Alenius [19547]
Marcus Nathan [20526]

Abstract: The National Property Board (SFV) has been appointed by the Swedish government to administer all property of cultural value owned by the Swedes collectively. The commission includes maintaining the soul and character of each individual building, to adapt these buildings to present needs and requirements, and furthermore making them available to the public. The return on equity demanded by the government is based on the CAPM used within the real estate industry. The theoretical assumption that organizations are either function-driven or pay-driven will serve as a starting point, after which SFV will be defined as a function-driven organization with a pay-formed management control system. This paper aims to examine how applying a pay-formed management control system will affect a function-driven organization. The analysis is based on a case study of SFV, specifically of the external and internal management control systems. Operations are controlled by a strict budget system where the demanded return on equity will set the level of cost and determine whether or not projects are practicable. The conclusion is that SFV translates the applied management control system in order to dimension resources and perform the appointed tasks to the best of the board's ability.

Handledare: Professor Lars Östman

Framläggning: måndagen den 8 juni 2009 kl. 13.15-17.00 i sal C437

Keywords: New Public Financial Management; Function-driven; Pay-driven; Budget; Return On Equity

Innehåll

INLEDNING	3
BAKGRUND	3
TEORETISK REFERENSRAM OCH GRUNDANTAGANDE	4
<i>Definition av SFV och styrmodell.....</i>	<i>4</i>
UPPSATSENS SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	5
TIDIGARE FORSKNING	5
AVGRÄNSNING.....	6
METOD	8
DISPOSITION	8
EMPIRI	9
VERKSAMHET OCH ORGANISATION	9
<i>Bidragfastigheter.....</i>	<i>11</i>
<i>Inrikes hyresfastigheter</i>	<i>12</i>
<i>Utrikes hyresfastigheter</i>	<i>12</i>
<i>Mark.....</i>	<i>13</i>
<i>Overhead</i>	<i>14</i>
<i>Uppdragsverksamhet och övrig verksamhet</i>	<i>14</i>
EKONOMISTYRNING	15
REGLERINGSBREVET – SFV:S EXTERNA STYRNING.....	15
<i>Mål och återrapporteringskrav</i>	<i>15</i>
BUDGET – SFV:S INTERNA STYRNING.....	18
<i>Övergripande om budgetprocessen.....</i>	<i>19</i>
<i>Budgetens utformning.....</i>	<i>20</i>
<i>Budgetens beståndsdelar.....</i>	<i>22</i>
<i>Budgetanvisningens bilagor.....</i>	<i>24</i>
ANALYS	25
AVKASTNINGSKRAVETS LOGISKA PROBLEM.....	25
IAKTTAGELSER	28
<i>Stängt budgetår.....</i>	<i>28</i>
<i>Bidragfastigheter utan investeringsmöjlighet</i>	<i>29</i>
<i>Ekonomisk effektivitet.....</i>	<i>32</i>
<i>Översättning av avkastningskravet.....</i>	<i>34</i>
SLUTSATS	38
FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNING	39
KÄLLFÖRTECKNING	40
BILAGOR.....	42

Inledning

Bakgrund

”Tradition i utveckling. Vi har många kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer i vårt land. De är en del av vår gemensamma historia och framtid. Statens fastighetsverk vill göra svenska folket stolt över statens egendomar, våra nationalbyggnader och fria marker; slott och kungsgårdar, teatrar, museer, ambassader och en sjundedel av Sveriges mark. Vi äger allt detta tillsammans och SFV:s uppgift är att förvalta det på bästa sätt. Vi ska också se till att bevara byggnadernas själ och karaktär, men samtidigt anpassa dem efter dagens behov och användning – till nytta och glädje för både hyresgäst och allmänhet. Lika viktigt som att förmedla historien bakom dagens byggnader är att skapa ny byggnadshistoria för morgondagen. På uppdrag av Sveriges regering driver vi därför även nya byggprojekt som på olika sätt representerar vårt land. SFV förvaltar också statens skog och mark. Det gör vi på ett långsiktigt hållbart sätt, så att biologisk mångfald bevaras och renbetesland kan brukas även i framtiden.”¹

Statens fastighetsverk (SFV) har av regeringen i uppdrag att med ”god ekonomi förvalta statens byggnader så att det nationella kulturarvet finns tillgängligt för allmänheten och att kulturvärden vårdas och bevaras”². För att utvärdera verkets prestation har regeringen i sin instruktion till SFV satt upp ett antal mål där den centrala ekonomiska målsättningen för 2009 är att verket ska avkasta 6,1 procent efter finansiella poster på det genomsnittliga myndighetskapitalet³. Kravet är baserat på Capital Asset Price Model (CAPM), som är den mest frekventa använda modellen i fastighetsbranschen, med utgångspunkt att skapa ett styrmedel som gör verksamheten så affärsmässig som möjligt⁴. Myndighetskapitalet, som det egna kapitalet kallas i statliga myndigheter, ska minskas med det kapital som avser fastigheter och mark utan avkastningsförmåga för att definiera det avkastningspliktiga myndighetskapitalet⁵. Det här är kort de fakta som den här uppsatsen kretsar kring. SFV förvaltar delar av det nationella kulturarvet i form av fastigheter och uppdragsgivaren som är den svenska staten har för verksamheten valt en styrmodell för att eftersträva affärsmässighet.

¹ Årsredovisning 2008, SFV

² SFV:s uppdrag, www.sfv.se

³ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

⁴ Intervju departementssekreterare, Finansdepartementet

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

Teoretisk referensram och grundantagande

För att i ett generellt perspektiv definiera SFV:s verksamhet och den av finansdepartementet beslutade styrmodellen har vi som utgångspunkt för den här uppsatsen valt en grundläggande teoretisk utgångspunkt formulerad av professor Lars Östman vid Handelshögskolan i Stockholm som även är handledare för den här uppsatsen. Östman har i sin bok ”Den finansiella styrningens realiteter och fiktioner” skrivit ett avsnitt där han gör en ansats till generell teori och definierar organisationer som antingen funktions- eller betaldrivna. En uppdelning som vi använder som grundläggande teoretisk referensram för den här uppsatsen och som utgångspunkt i vår frågeställning och analys.

Relationen mellan uppdragsgivare och verkställande organisationer kan beskrivas som vertikal medan processen som utförs av organisationer sker horisontellt. För vissa uppdragsgivare finns det ett viktigt samband mellan det vertikala och horisontella eftersom den horisontella process som verkställs är föremål för ett speciellt intresse hos den vertikala uppdragsgivaren. De här organisationerna kallas *funktionsdrivna*. I relationer utan direkt särintresse mellan det vertikala och den horisontella processen saknas en koppling mellan uppdragsgivarna och de som har nytta av den horisontella verksamheten. Den här typen av organisation benämns *betaldrivna*. I betaldrivna organisationer förväntas den horisontella verksamheten generera ett överskott som uppdragsgivarna i den vertikala kedjan äger.⁶ I funktionsdriva organisationer fyller verksamheten för uppdragsgivaren ett annat syfte än rent ekonomiska medan det i betaldriven verksamhet just är avkastningen på det satsade kapitalet som är den centrala orsaken till dess existens.

Definition av SFV och styrmodell

Med utgångspunkt i referensramen med uppdelning i funktions- och betaldrivna organisationer kan vi konstatera att SFV är en funktionsdriven organisation. Den horisontella process verket utför fyller en viktig funktion för uppdragsgivaren eftersom ”SFV:s uppgift är att med god ekonomi förvalta statens byggnader så att det nationella kulturarvet finns tillgängligt för allmänheten”⁷. Den ekonomiska styrmodell som uppdragsgivaren använder mäter verksamhetens resultat i relation till uppdragsgivarens satsade kapital. När modellen

⁶ Den finansiella styrningens realiteter och fiktioner, Lars Östman

⁷ SFV:s uppdrag och mål, www.sfv.se

dessutom är hämtad från den kommersiella fastighetsbranschen⁸ tolkar vi det som ett tydligt tecken på att uppdragsgivaren vill applicera och implementera styrformer hämtade från betaldrivna organisationer. Vi kallar dessa styrformer betalformade.

Uppsatsens syfte och frågeställning

Syftet med den här uppsatsen är att utreda vad som händer i en funktionsdriven organisation när den utöver funktionella mål även utvärderas och styrs med betalformad styrning.

Definitionen av SFV som en funktionsdriven organisation med en betalformad styrmodell leder oss fram till frågan i den här uppsatsen:

Vad händer när man applicerar betalformad styrning i en funktionsdriven organisation?

Tidigare forskning

I vår studie av tidigare forskning inom området för denna uppsats har vi valt ut ett antal artiklar som är viktiga för uppsatsens syfte och som stöd i analysen för att besvara vår frågeställning.

I artikeln ”Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NPFM (New Public Financial Management)” har författarna studerat offentlig sektor som har genomgått reformer, vilka betonar vikten av kostnadskontroll och utvärdering. Investeringar i insamling av data, strukturering av data, kontroll- och utvärderingssystem har haft en direkt negativ påverkan på den offentliga sektorns kostnader. I intervjuer med bland annat svenska sjukhuschefer framkommer det att nästan all deras tid går åt till möten och pappersarbete och att patientrelaterade frågor inte hinns med. I och med dessa reformer inom offentlig sektor väljer ledare för offentliga organisationer att antingen sänka kvaliteten på tjänsterna alternativt producera en lägre kvantitet. Organisationen kan också försöka öka sina intäkter genom politiska förhandlingar eller avgifter från konsumenterna. I artikeln drar författarna slutsatsen att kostnaden per producerad enhet inom offentlig sektor har stigit de senaste två decennierna.⁹

⁸ Intervju departementssekreterare, Finansdepartementet

⁹ Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NPFM, Olson, Humphrey & Guthrie

Ekonomisk redovisning och styrning används för att mäta och utvärdera monetära värden. I artikeln "Making accounting accountable in the public sector" konstaterar författarna att när sådana värden är otillgängliga eller olämpliga används icke monetära värden som mått för utvärdering. Det finns ofta en anspänning mellan monetära och icke monetära värden och det är inte sällan de går stick i stäv med varandra när det gäller mätning och utvärdering. Forskarna gör en studie av offentlig sektor i Australien och Nya Zeeland, där ekonomiska mätningar har blivit allt vanligare i icke vinstdrivande organisationer. Författarna hävdar att det finns ett behov av att göra ekonomisk redovisning och styrning allt viktigare inom offentlig sektor.¹⁰

Artiklarna är intressanta för uppsatsens syfte ur den aspekten att den ena studien pekar på att ökad kostnadskontroll, mätning och utvärdering kan leda till en total kostnadsökning medan den andra studien visar att det är viktigt med ekonomistyrning i funktionsdrivna organisationer. Studierna skapar ett intresse för att studera frågor rörande ekonomistyrning i funktionsdrivna organisationer och i vårt fall SFV eftersom de motiv för vald styrmodell som framförs från finansdepartementet rör just ekonomisk effektivitet. Huvudsyftet för den här uppsatsen är dock att ta reda på vad som händer i en organisation och inte behandla ämnet styrning i relation till effektivitet, men eftersom ekonomisk effektivitet utgör en viktig bakgrund till det som händer i organisationen kommer analysen att innehålla ett avsnitt som behandlar frågan.

I vår analys har vi även dragit paralleller till artiklarna "On the performing arts: the anatomy of their economic problems" av Baumol och Bowen, "Debating developments in New Public Financial Management: The limits of global theorising and some new ways forward" av Guthrie och Olson samt "Physicians and resource management: the role of accounting and non-accounting controls" av Abernethy. Artiklarna är viktiga för analysen och stärker våra iakttagelser, vilket ger stöd i svaret på vår frågeställning.

Avgränsning

Vi har valt att titta på SFV:s aktuella styrmodell och analysera dess konsekvenser för det rådande arbetet och inte fokusera på ett historiskt förlopp. Motivet är att det empiriskt är

¹⁰ Making accounting accountable in the public sector, Carnegie & West

problematiskt att bygga en fallstudie på människors minnen av historien och av det dra slutsatser. Eftersom vår fråga också betonar vad som ”händer” när man applicerar betalformad styrning i en funktionsdriven organisation, tycker vi det är motiverat med en avgränsning till rådande omständigheter och förutsättningar.

I den allmänna debatten de senaste åren har det förts kritik mot det system med marknadshyror som SFV har att följa. Journalisten Lena Svanberg har skrivit en bok i ämnet med titeln "Leka marknad" och den tidigare chefredaktören Arne Ruth på Dagens Nyheter beskrev problematiken i en debattartikel inför valet 2006 med följande text:

”En viktig faktor bakom den tilltagande röran i hanteringen av kulturbidrag är byråkrater som ser sig som affärsmän. Ett skolexempel på den mentaliteten är Statens fastighetsverk som i början av 1990-talet tog över förvaltningen av statens kulturbyggnader från den nedlagda Byggnadsstyrelsen. Operan, Dramaten, Nationalmuseum och andra statsägda institutioner avkrävdes plötsligt hyror i nivå med kontorslokaler i centrala Stockholm, en bisarr utgångspunkt eftersom teatrar och museer är bundna till sina hus och byggnaderna därför saknar kommersiellt bruksvärde. Fastighetsverkets tjänstemän avgjorde på egen hand beloppen efter vad marknaden dikterade.

Systemet betyder numera att hyrespengar flyttas från kulturdepartementet till finansdepartementet, en årlig rundgång som fjättrar tjänstemän och där kulturinstitutionerna blir förlorare. Fastighetsverket kan dessutom ta hem inkomster från sina hyresgäster via ett annat monopol. När institutionerna vill bygga om är verket tvångsmässigt deras långivare. Kostnaderna för lånen kan vara upp till tre gånger marknadsräntan.”¹¹

Vi har medvetet valt att inte fokusera uppsatsen i den här generella riktningen. Hur internprissättningssystem mellan statliga myndigheter ska vara utformade, för att uppnå optimal effektivitet enligt politiska förutsättningar, är ett omfattande ämne och forskningsområde som inte utgör huvudföremål för den här uppsatsen. Det logiska problemet i frågan rörande värderingar, alternativkostnader och kapitalets alternativutnyttjande är däremot något som vi ägnar ett avsnitt åt i vår analys av den funktionsdrivna organisationen med betalformad styrning.

¹¹ Kaos är granne med kulturpolitiken, Arne Ruth

Metod

För att besvara uppsatsens frågeställning kommer vi genom en fallstudie av SFV kartlägga verkets styrformer både externt och internt. Den empiriska undersökningen kommer att utgå från den dokumentation kring SFV:s styrning som finns tillgänglig i form av regleringsbrev, myndighetsinstruktioner, budgetanvisningar, budgetunderlag och årsredovisningar. Den relativt omfattande dokumentationen kommer även att kompletteras med ett antal intervjuer med personer på SFV och finansdepartementet. Vår målsättning med intervjuerna är att genom iakttagelser analysera hur verket arbetar efter styrmodellen i praktiken för att sedan identifiera effekter och dra slutsatser.

Disposition

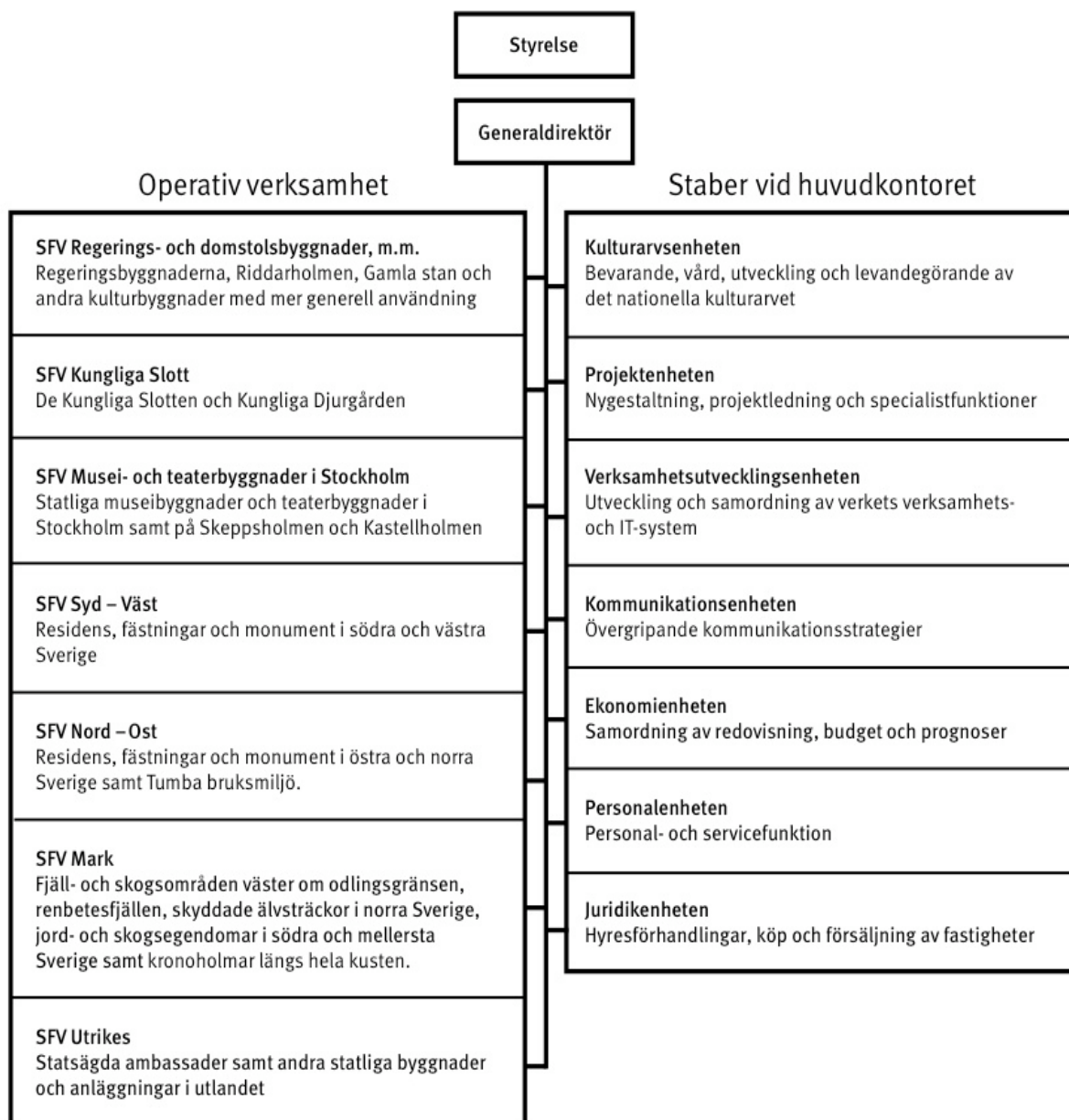
Uppsatsen disponeras, efter det här grundläggande avsnittet, med en empirisk beskrivning av SFV:s verksamhet och styrmodell. Analysen inleds med en diskussion om avkastningskravets logiska problem vilken följs av iakttagelser kring budgetkonsekvenser, bidragsfastigheternas ordinära förutsättningar, ekonomisk effektivitet och hur avkastningskravet hanteras hos SFV. Resultatet av vår iakttagelseanalys leder fram till styrmodellens effekter på organisationen vilket ger oss vår slutsats och svaret på uppsatsens frågeställning. Avslutningsvis har vi mot bakgrund av den här studien skrivit några förslag till framtida forskning.

Verksamhet och organisation

- *”SFV förvaltar byggnader, skog, mark, trädgårdar, parker och kronoholmar. Utomlands förvaltar SFV Sveriges statsägda ambassadbyggnader, vilket motsvarar ungefär hälften av Sveriges totala antal Ambassadfastigheter.*
- *SFV äger cirka 2 300 fastigheter med ungefär 3 000 byggnader i Sverige (2 miljoner kvm). SFV förvaltar 6,5 miljoner hektar mark, vilket är en sjundedel av Sveriges yta.*
- *SFV förvaltar cirka 135 statsägda objekt i 65 länder utomlands. I 40 av dessa länder förvaltar SFV en svensk ambassad.*
- *SFV förvaltar fyra av världsarven på Unescos lista: Drottningholms slottsområde, delar av örlogsstaden Karlskrona, delar av odlingslandskapet på södra Öland och delar av marken i världsarvet Laponia.*
- *Ansvar för landets 300 statliga byggnadsminnen delar SFV med bland andra Riksantikvarieämbetet, Fortifikationsverket och Sjöfartsverket.”¹²*

SFV:s fastighetsförvaltning sker i Sverige och utomlands med huvudkontoret placerat i Stockholm. Förvaltningen är organiserad i ett antal enheter uppdelade efter fastigheternas typ alternativt geografiska placering och varje operativt fastighetsområde har en fastighetschef som rapporterar till generaldirektören (GD). Huvudkontorets olika overheadenheter är uppdelade efter funktion.

¹² Hämtad i sin helhet från SFV:s årsredovisning 2008



SFV:s organisationsschema. Bild hämtad från verkets årsredovisning 2008.

Efter en instruktion beslutad av riksdagen fick SFV 2008 en styrelse som ansvarar för verket inför regeringen¹³. Styrelsen ska fatta beslut i ett antal centrala frågor och policies där GD tidigare var ansvarig. Ärenden rörande verksamhetsidé, vision, strategi- och affärsplan samt exempelvis varumärkespolicy ligger numera på styrelsens bord tillsammans med uppförandet av ett resultatkontrakt med GD.¹⁴

¹³ Förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk, Sveriges Riksdag

¹⁴ Årsredovisning 2008, SFV

SFV är även uppdelat i olika verksamhetsgrenar som skiljer sig från den organisatoriska indelningen. Verksamhetsgrenarna består av¹⁵:

- Bidragsfastigheter
- Inrikes hyresfastigheter
- Utrikes hyresfastigheter
- Mark
- Overhead
- Uppdragsverksamhet och övrig verksamhet

Bidragsfastigheter

”SFV förvaltar, utvecklar, levande- och tillgängliggör statliga byggnadsminnen med slott, fästningar och andra inte ekonomiskt bärkraftiga kulturmiljöer vilka tillhör det nationella kulturarvet i nära, långsiktiga och omvittnat goda samverkansrelationer med lokala och regionala professionella partners.”¹⁶

Verksamhetsgrenen bidragsfastigheter omfattar 19 procent av SFV:s totala lokalarea och innefattar alla de fastigheter som ska bevaras men som inte anses ha möjlighet att generera intäkter större än dess utgifter. Här ingår nio kungliga slottsmiljöer, flera stora slottsparker, herrgårdar och ett antal andra slott, kungsgårdar, ruiner, bruksmiljöer, ett 30-tal fästningsmiljöer samt Vasaminnena. Underhållsbehovet för dessa fastigheter är generellt väldigt stort och de är ofta förknippade med relativt dyra metoder eftersom det ofta rör sig om gamla byggnader med särskilda behov och krav.¹⁷

Ett särdrag som utmärker bidragsfastigheterna är att de inte tillåts bära investeringar då de långsiktigt inte bedöms ha något ekonomiskt värde. Fastigheternas underhåll och förbättringar ska därför kostnadsföras direkt och förvaltarna har ingen möjlighet till extern lånefinansiering eller fondering av medel mellan budgetår.¹⁸

¹⁵ Budgetanvisning 2009, SFV

¹⁶ Budgetunderlag avseende 2010-2011, SFV

¹⁷ Årsredovisning 2008, SFV

¹⁸ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

För att täcka kostnaderna för bidragsfastigheternas drift, underhåll och förbättringar får SFV ett särskilt anslag av staten varje år¹⁹. Regeringen har också tydligt uttryckt en målsättning i regleringsbrevet att verket ska öka intäkterna och minska utgifterna avseende bidragsfastigheter för att reducera det ekonomiska underskottet²⁰. SFV uttrycker att medlen som erhålls från staten inte räcker för att täcka de prioriterade åtgärdsbehoven och framhåller att de prioriterat att minska befintliga skadors omfattning eftersom det ansetts mest kostnadseffektivt²¹. Verket framhåller också att det har varit särskilt svårt att skapa resurser för intäktsskapande åtgärder²².

Inrikes hyresfastigheter

*”SFV förvaltar, utvecklar och skapar byggnader och kulturmiljöer av stort nationellt värde och förebildlig arkitektur för regeringen, höga domstolar, de nationella museerna, de kungliga teatrarna, landshövdingarnas residens, Kungliga biblioteket, tre universitetskärnor samt andra kulturmiljöer tillhörande det nationella kulturarvet i nära samverkan med hyresgästerna så att dessa kan förverkliga sina visioner.”*²³

Verksamhetsgrenen inrikes hyresfastigheter innefattar de fastigheter inom landet som på lång sikt, till skillnad mot bidragsfastigheter, kan generera ett ekonomiskt överskott. Lokalarealen inom verksamhetsgrenen motsvarar 72 procent av den totala lokalytan inom SFV. Liksom i fallet med verkets bidragsfastigheter kräver även många hyresfastigheter personalintensiva underhållsinsatser förknippade med höga kostnader för att långsiktigt vårda, utveckla och kunna ta tillvara fastigheternas värden.²⁴

Utrikes hyresfastigheter

*”SFV förvaltar, utvecklar och skapar anläggningar av stort nationellt värde för Sveriges utrikesrepresentation som framgångsrikt förmedlar Sverige bilden i nära samverkan med UD och utlandsmyndigheterna så att de kan förverkliga sina visioner.”*²⁵

¹⁹ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

²⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

²¹ Årsredovisning 2008, SFV

²² Ibid

²³ Budgetunderlag avseende 2010-2011, SFV

²⁴ Årsredovisning 2008, SFV

²⁵ Budgetunderlag avseende 2010-2011, SFV

Verksamhetsgrenen utrikes hyresfastigheter utgör ambassadbyggnaderna samt övriga utlandsfastigheter ägda av den svenska staten. Lokalarean motsvarar 9 procent av SFV:s totala lokalarea och Utrikesdepartementet utgör verksamhetsgrenens största hyresgäst. Övriga hyresgäster är exempelvis Exportrådet och Sida.²⁶

Speciellt för utrikesfastigheterna är att kultur, kunskapsnivå och regleringar samt synen på tid och kvalitet skiljer sig åt mellan olika länder. Drift- och underhållskostnader påverkas av detta eftersom delar av verksamheten sköts av lokala entreprenörer. Vissa projekt behöver därför omfattande kontrollorganisationer för att säkra kvalitén. Det är också viktigt för SFV att hitta lösningar som säkerställer att driften fungerar tillfredställande när egen personal inte är på plats.²⁷

Mark

*”SFV bevarar, brukar och utvecklar statligt ägda jord- och skogsegendomar som har särskilda natur-, kultur- och sociala värden, såsom kungsgårdar, rennäringens åretruntmarker samt kronoholmar i nära och omvitnat goda samverkansrelationer med berörda intressenter där samebyarna intar en särställning.”*²⁸

Verksamhetsgrenen mark förvaltar 6,5 miljoner hektar mark i Sverige, vilket utgör en sjundedel av landets yta²⁹. Förvaltningen delas in i jordbruk, skogsbruk och kronoholmar. Jordbruken, som består av många kungsgårdar, samt skogsbruken, med stora landarealer i norra och södra Sverige, ägs av svenska staten av kulturella skäl. Kronoholmarna, som tillsammans med övriga öar som SFV förvaltar, kallas skärgårdsfastigheter och ligger framförallt i Norrbottens, Göteborgs och Bohuslans skärgårdar. Kronoholmarna har tillfallit staten genom regalrätten, vilket innebär att mark som ingen annan äger automatiskt tillfaller staten.³⁰

²⁶ Årsredovisning 2008, SFV

²⁷ Ibid

²⁸ Budgetunderlag avseende 2010-2011, SFV

²⁹ Årsredovisning 2008, SFV

³⁰ Budgetunderlag avseende 2010-2011, SFV

Inom verksamhetsgrenen mark finns dels mark som ger ekonomisk avkastning i form av arrenden, hyresintäkter och skogsbruk men även obrukad mark utan direkt avkastningsförmåga³¹.

Overhead

*”Till verksamhetsområdet overhead hänförs kostnader för det arbete som utförs av enheterna vid huvudkontoret och som inte direkt kan hänföras till något annat verksamhetsområde.”*³²

Overheadkostnader kan alltså inte direkt allokeras till sin kostnadsdrivare utan fördelas istället enligt regeringens instruktion till respektive verksamhetsgren av ekonomienheten via en fördelningsnyckel³³.

Uppdragsverksamhet och övrig verksamhet

*”Uppdragsverksamheten avser genomförda uppdrag med anknytning till byggande eller förvaltning av fastigheter. Verksamheten är avgiftsfinansierad och årets överskott avser främst ersättning för förvaltningsuppdrag utomlands och förvaltning av jordbruksegendomar för Fortverkets räkning.”*³⁴

Till verksamhetsgrenen uppdragsverksamhet hänför SFV kostnader och intäkter för uppdrag utförda utanför det egna fastighetsbeståndet. Uppdragsverksamhet förekommer på projektenheten och även i mindre omfattning inom utrikes och inrikes hyresfastigheter samt på kommunikationsenheten. Arbeten som utförs för egen hyresgästs räkning hänförs direkt till den aktuella fastigheten.³⁵ Omsättningen för uppdragsverksamheten inom SFV uppgick till knappt 2 miljoner kronor för 2008 vilket kan ställas i relation med det årets totala intäkter på över 2,5 miljarder kronor³⁶.

³¹ Årsredovisning 2008, SFV

³² Budgetanvisning 2009, SFV

³³ Ibid

³⁴ Årsredovisning 2008, SFV

³⁵ Budgetanvisning 2009, SFV

³⁶ Årsredovisning 2008, SFV

I verksamhetsgrenen uppdragsverksamhet och övrig verksamhet ingår även SFV:s finansnetto, förvaltning av donationsmedel och eventuella överskott och underskott från fastighetsförsäljningar³⁷.

Ekonomistyrning

SFV:s verksamhet och organisation styrs genom ett antal ekonomiska styrmedel, externa och interna. Styrningen är reglerad från finansdepartementet ner till enskilda fastigheter. Ett regleringsbrev utformas av Finansdepartementet, vari Regeringen sätter de ekonomiska ramar och övriga funktionella målsättningar som SFV har att följa och arbeta för att uppfylla³⁸. Regleringsbrevet är SFV:s externa styrdokument och fastställs inför varje verksamhetsår. Utifrån regleringsbrevet utformar SFV sin interna styrning med en början i en budgetanvisning till underliggande enheter och områden. Budgetenheterna tar fram sina budgetäskningar för respektive verksamhetsgren på hösten och genom förhandlingar fastställs den slutgiltiga budgeten inför det nya året i mitten av december.³⁹

Regleringsbrevet – SFV:s externa styrning

Regleringsbrevet är som beskrivit ett övergripande styrningsdokument som till sin uppgift ska styra vilken funktion och service SFV ska tillhandahålla. Dokumentet består till största del av SFV:s mål, finansiella och funktionella, samt instruktioner om hur resultaten ska presenteras och återspeglas.

Mål och återspeglingskrav

SFV:s mål är att förvalta fastigheter med god resurshållning, effektivitet och samtidigt bevara olika fastighetsvärden med tillhörande kultur- och naturmiljövärden. Verket ska tillhandahålla konkurrenskraftiga lokaler och uppnå ett av finansdepartementet beräknat avkastningskrav samt minska underskottet för bidragsfastigheter. SFV ska också bidra till att allmänheten får tillgång till kulturarvet och i sin skogs- och markförvaltning leva upp till de skogspolitiska målen för produktion och miljö. Regeringen ålägger också SFV att verka för de statliga målen inom arkitektur, design och formgivning.⁴⁰

³⁷ Årsredovisning 2008, SFV

³⁸ Intervju fastighetsförvaltare, fastighetschef och enhetschef, SFV

³⁹ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

STATENS FASTIGHETSVERK	
DOSSIE <u>62</u>	DNr <u>3458/08</u>
<u>652</u>	<u>215/08</u>
Ink. <u>2008-12-23</u>	
OBJEKT	
HANDLÄGGARE <u>Bo Jonsson</u>	

Statens fastighetsverk
Box 2263
103 16 STOCKHOLM

Kopia:
Direktion

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

1 bilaga

Riksdagen har beslutat om Statens fastighetsverks verksamhet för budgetåret 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 02, bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:147).

Regeringen beslutar att följande ska gälla under budgetåret 2009 för Statens fastighetsverk och nedan angivna anslag.

Bild hämtad från första sidan av 2009 års regleringsbrev för SFV.

De mål som finns uppsatta för SFV varierar av både exakt mätbar och mer svårsmätbar karaktär. Bland de mätbara målen finner vi främst avkastningskravet. Det baseras, som vi tidigare skrivit, på den klassiska CAPM, vilken beskriver ett linjärt samband mellan den riskfria räntan och marknadsportföljens förväntade avkastning⁴¹. För SFV ser formeln för beräkning av avkastningskravet ut enligt följande: *Statslåneränta + Riskpremie = Avkastningskrav*. Statslåneräntan fastställs av Riksgäldskontoret inför varje år och riskpremien har Finansdepartementet bestämt till 2,5 procent i relation till en önskad soliditet om 25 procent för SFV. Någon närmare förklaring till nivån för riskpremien, förutom att den viktas mot aktuell soliditet, ger inte finansdepartementet i sitt PM om avkastningskravet för SFV.⁴² Det kapital som avkastningskravet ska avkasta mot bygger på ett värde på de fastigheter verket fick i sin ägo vid bildandet ur den uppdelning av Byggnadsstyrelsen som skedde 1993⁴³. Fastigheternas totala värde har därefter minskat med eventuella försäljningar och den generella avskrivningstiden på 40 år samt ökat med investeringar, nybyggnationer

⁴¹ Principles of Corporate Finance, Brealey, Myers & Allen.

⁴² PM om avkastningskrav till SFV 2009, departementssekreterare Finansdepartementet

⁴³ Intervju enhetschef, SFV

och förvärv. Ingen oberoende marknadsvärdering av fastighetsbeståndet har gjorts sedan ingångsvärdena sattes 1993.⁴⁴

En målsättning som också går att mäta är att underskottet för bidragsfastigheter ska minskas medan målsättningen att bidra till allmänhetens tillgång till kulturarvet är ett funktionsmål med subjektiva mätproblem. Om en förvaltare har ökat allmänhetens kännedom kring sitt fastighetsbestånd är det inget som med tydlighet mäts och indexeras. En tydligare och mer mätbar uppföljning på det här området, som också är jämförbar över tid, efterfrågas av förvaltare på SFV. Ett bra mätverktyg skulle innebära ytterligare en sporre att göra ett bra jobb och samtidigt underlätta prioriteringsbeslut där ekonomiska och funktionella mål står i motsatsförhållande.⁴⁵

De uppställda målen ska följas upp och återrapporteras enligt instruktion i regleringsbrevet. SFV ska varje år lämna en årsredovisning där resultaträkning och finansieringsanalys ska vara utformade på så sätt att SFV går att jämföra med andra fastighetsförvaltande myndigheter och statliga fastighetsförvaltande aktiebolag. Årsredovisningen ska förutom att tillgodose jämförelseaspekten även behandla ett antal övriga uppställda krav om innehåll. Några av de nyckeltal som ska redovisas är driftskostnad och hyresintäkt i kr/kvm för varje verksamhetsgren. Årets överskott, avkastningskrav och inleveranser av pengar till staten, som ett resultat av avkastningskravet, ska också redovisas i separat tabell. Årsredovisningen ska i sin helhet möta de formulerade instruktioner för hur uppföljningen av de mål som finns uppställda i regleringsbrevet ska återrapporteras.⁴⁶

Övrig reglering

Utöver de av regeringen fastställda målen och deras återrapporteringsinstruktion regleras även andra förhållanden i regleringsbrevet, däribland kredit- och lånevillkor samt förbehållen för bidragsfastigheter. SFV erhåller ett ramanslag för bidragsfastigheter med anslagsvillkoret att bidraget ska finansiera underhåll och löpande driftunderskott av de bidragsklassade fastigheterna.

⁴⁴ Intervju controller, SFV ekonomienheten

⁴⁵ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁴⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

I regleringsbrevet bifogas även en detaljerad beskrivning av utbetalningsplanen för de statliga anslagen. För just bidragsfastigheter regleras redovisningen av utgiftsprognoser till fem gånger per år. Detta skiljer sig från hyresfastigheter, vars resultat ska rapporteras in tre gånger per år, vid de två tertialrapporterna (som utgör delårsrapporter) och i årsredovisningen.⁴⁷

Regleringsbrevet reglerar även sådant som inte är specifikt för innevarande år, till exempel hur rutinarbete sköts kontinuerligt. Det beskrivs bland annat att SFV disponerar fritt över intäkterna som kommer från den avgiftsbelagda verksamheten och att verkets budgeterade resultat ska betalas in till staten uppdelat på fyra tillfällen under året. Övrigt rutinarbete som regleras är budgetarbetet, med instruktioner om vad tertialrapporterna ska innehålla och hur investeringsbudgeten utformas och följs upp.⁴⁸

Budget – SFV:s interna styrning

Budgeten är SFV:s interna ekonomiska styr- och planeringsdokument och omfattar hela organisationen uppdelat på verksamhetsgrenar och geografiska områden. Respektive uppdelning har fyra olika budgetnivåer som nerifrån och upp utgörs av objekt, organisatorisk enhet, fastighetsområde och SFV totalt.⁴⁹

Verksamhetsgrenarna (bidragsfastigheter, inrikes hyresfastigheter, utrikes hyresfastigheter, mark, overhead samt uppdragsverksamhet och övrig verksamhet) har således varsin budget, från enskilda objekt till den totala verksamhetsgrenen⁵⁰. SFV är också uppdelat i de olika fastighetsområdena nordost, sydväst, utrikes, kungliga slott, mark, regerings- och domstolsbyggnader m.m. samt musei- och teaterbyggnader i Stockholm, som alla har varsin budget från området totalt ner till enskilda fastigheter uppdelat i de olika verksamhetsgrenarna.⁵¹

⁴⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Budgetanvisning 2009, SFV

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

	Verksamhetsgrenar					
Budgetnivå	Bidragsfast.	Inrikes hyresfast.	Utrikes hyresfast.	Mark	Overhead	Uppdragsverk. och övrig verk.
Objekt						
Organisatorisk enhet						
Fastighetsområde						
SFV totalt						

Matris över SFV:s olika budgetar. De tre första budgetnivåerna görs i respektive fastighetsområde för varje verksamhetsgren. Tillsammans bildar de budgeten för SFV:s verksamhetsgrenar samt SFV:s budget totalt.

Eftersom budgeten är verkets centrala ekonomiska verktyg för att uppnå regleringsbrevets ekonomiska målsättning tycker vi det är viktigt att i detalj redogöra för hur budgetarbetet fungerar på SFV. Implikationerna av beskrivningen av budgetprocessen och budgetens beståndsdelar, utformning samt bilagor är att lägga en grund för analysen genom att visa hur verket prioriterar i sin planering och på vilket sätt avkastningskravet och den övriga externa styrningen hanteras internt.

Övergripande om budgetprocessen

SFV har en tydligt reglerad budgetprocess som finns beskriven i en budgetanvisning som görs varje år. Anvisningen är skriven, så att de enskilda budgetenheterna vet hur budgetarbetet ska skötas löpande under året, men även för att definiera centrala begrepp och förklara vissa föreligganden i budgetprocessen och verksamheten i övrigt.⁵² Budgetprocessen löper sedan över hela verksamhetsåret och gäller alla områden, regioner och nivåer i organisationen. Processen kan delas in i tre huvudmoment som är planering, uppföljning och rapportering.⁵³

Planeringen består av tre olika planeringsdokument; budgetar, planer och prognoser⁵⁴.

Budgeten är det måldokument som fastställs av styrelsen innan varje verksamhetsårs start där årets planering uttrycks i form av intäkter och kostnader. När budgeten är fastställd kan den

⁵² Budgetanvisning 2009, SFV

⁵³ Ibid

⁵⁴ Ibid

inte ändras och ett resultatkontrakt skrivs mellan enhetscheferna och GD för att säkerhetsställa att de jobbar mot samma mål⁵⁵. Efter att budgeten är fastställd och det nya året har börjat startar i februari budgetunderlagets utformning för efterföljande år. Underlaget innehåller en kommentar av GD med hemställningar riktade till regeringen om olika förbättringsönskemål angående styrningen⁵⁶. En resultatbudget för nästkommande år återfinns även i budgetunderlaget tillsammans med en investeringsplan för de närmaste tre åren. Både projekt som är beslutade av regeringen samt projekt i förslagsstadiet är upptagna i planen. Syftet med budgetunderlaget är att man ska få en bra verksamhetsöversikt för de kommande åren, framförallt över verksamhetens kostnader och investeringar⁵⁷. Vidare under året görs prognoser, vilka liknar förenklade versioner av budgeten där man uppskattar det verkliga utfallet utifrån vad som hänt så långt under året. Även prognoserna fastställs av styrelsen.⁵⁸

Uppföljningen görs varje tertiäl, det vill säga var fjärde månad, och består av resultat- och balansuppföljning, anslagsredovisning av de statliga anslagen, en prognos för räkenskapsårets resultat med specificerade intäkter och kostnader, finansieringsanalys och vissa utvalda nyckeltal samt en statusuppdatering gällande SFV:s pågående investeringar.⁵⁹

Rapportering av uppföljningen sker till Regeringen tre gånger per år; två gånger vid tertiälrapporterna och en gång vid årsredovisningen. Det är endast för de två översta budgetnivåerna; fastighetsområde och SFV totalt som resultat- och investeringsbudget rapporteras. Verkets löpande redovisning och utfall rapporteras in månatligen till statens koncernredovisning.⁶⁰

Budgetens utformning

Budgetprocessens första delfas är utformandet av nästkommande års budget samt planeringen av de tre efterföljande verksamhetsåren. Detta äger rum på hösten och diskussioner förs på tre nivåer; de organisatoriska enheterna, fastighetsområdena och för SFV totalt. Budgeten byggs upp från objektsenhet och uppåt i organisationen, för att sedan bilda den totala budgeten för SFV. Budgetarbetet kan börja innan regleringsbrevet är SFV tillhanda eftersom man har

⁵⁵ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁵⁶ Intervju enhetschef, SFV

⁵⁷ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁵⁸ Intervju enhetschef, SFV

⁵⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

⁶⁰ Budgetanvisning 2009, SFV

tidigare års treårsplaner att utgå från samt att avkastningskravet de senaste åren legat stabilt kring 6 procent.⁶¹ I budgetarbetet tar förvaltaren avkastningskravet och beräknar vad det förväntade resultatet är på det förvaltade fastighetsbeståndet utifrån fastigheternas bokförda ingående värde. För att kunna uppnå det beräknade resultatet räknar förvaltaren sedan baklänges uppåt i resultaträkningen och dimensionerar kostnadsmassans möjliga storlek efter de kontrakterade hyresintäkterna så att resultatbudgeten motsvarar avkastningskravet. Om förvaltaren inte kan leva upp till avkastningskravet ska avvikelsen förklaras och motiveras.⁶²

Varje organisatorisk enhet gör separata budgetar för respektive verksamhetsgren och på så vis utformas en budget för hela den organisatoriska enheten och för varje enskild fastighet. Oavsett innehållet i förvaltarens specifika fastighetsportfölj ska det i regleringsbrevet angivna avkastningskravet tillämpas generellt på samtliga hyresfastigheter.⁶³

Fastighetsområdeschefen samlar sina organisatoriska enheter i ett budgetseminarie där cheferna för de organisatoriska enheterna presenterar sina preliminära budgetar. Vad det gäller bidragsfastigheter är det vanligen så att förvaltarna totalt sett ber om mer pengar än vad verkets totala statliga anslag uppgår till. Under budgetseminariet blir därmed fastighetsområdeschefen tvungen att sänka och prioritera i de preliminära underhållsbudgetarna för att kunna presentera ett konstruktivt förslag för GD.⁶⁴

Fastighetsområdescheferna träffar sedan GD och preliminära fastighetsområdesbudgetar diskuteras och förhandlas fram. Tillsammans bildar fastighetsområdesbudgetarna SFV:s totala budgetönskemål som kommuniceras till finansdepartementet. Årets tidigare budgetunderlag och treårsplaner för investeringar, tillsammans med budgetönskemålet på hösten, bildar underlaget för regeringens budgetförslag till riksdagen gällande anslaget för bidragsfastigheter.⁶⁵ När anslaget för bidragsfastigheter samt avkastningskravet för det kommande året är definitiva utformas regleringsbrevet och finansdepartementet överlämnar det till SFV i slutet av december.⁶⁶ Den preliminära budgeten, som vanligtvis är i linje med regleringsbrevet, justeras och budgeten fastställs i samband med att GD skriver på resultatkontraktet. GD ansvarar i resultatkontraktet gentemot verkets styrelse att budget

⁶¹ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁶² Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁶³ Ibid

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ Budgetanvisning 2009, SFV

⁶⁶ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

efterföljs och att resultatet blir som planerat. Om betydande avvikelser sker under året utformas ett nytt resultatkontrakt.⁶⁷

Budgetens beståndsdelar

Budgeten består av en mängd olika data som behandlas och uppskattas inom de olika verksamhetsgrenarna av de budgetansvariga. De områden som tillsammans formar budgeten är resultatbudget, underhållsbudget för bidragsfastigheter, uthyrd yta och vakanser samt nyckeltal för mark och investeringsplan⁶⁸. Till grund för resultatbudgeten, som är den största delen i budgeten, ligger avkastningskravet. Utifrån det kan budgetansvariga tydligt se vilka krav som ställs på deras fastighetsbestånd.⁶⁹

De olika delbudgetarna görs helt oberoende av tidigare års siffror på så vis att utfallen inte förs vidare in i ett nytt budgetår. I praktiken betyder det till exempel att en förvaltare inte kan investera mer ett år, för att förvaltarens investeringsprojekt blev billigare än förväntat föregående år. Det betyder även att eventuellt ackumulerat vinstmedel från tidigare år inte är disponibelt för kommande års kostnader och investeringar. Istället för att disponera fritt över vinstmedlen betalar SFV in överskottet till staten kontinuerligt under året. Det här fenomenet relateras till som ”stängt budgetår” av SFV:s personal.⁷⁰

På budgetens intäktssida är den största källan hyror och arrenden⁷¹. Hyrorna sätts av förvaltarna, som också är chefer för de organisatoriska enheterna, i samråd med fastighetsområdescheferna. Hyrorna ska enligt instruktion vara marknadsmässiga⁷² och konkurrenskraftiga⁷³. Något som talar emot att hyrorna alltid är strikt marknadsmässiga är att SFV med omsorg väljer sina hyresgäster så att det också kan uppfylla de krav om kulturellt levandegörande och allmän tillgänglighet som finns i regleringsbrevet. För att lyckas med det väljer SFV inte alltid den hyresgäst som är villig att betala mest eftersom verket gärna föredrar hyresgäster som i sin verksamhet visar upp fastigheterna för allmänheten. Det kan exempelvis röra sig om museer, caféer och vandrarhem.⁷⁴

⁶⁷ Budgetanvisning 2009, SFV

⁵⁹ Ibid

⁶⁹ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁷⁰ Ibid

⁷¹ Budgetanvisning 2009, SFV

⁷² Ibid

⁷³ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

⁷⁴ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

SFV genererar också intäkter genom hyresgäst Anpassningar där verket kan erbjuda ombyggnationer och Anpassningar av lokaler som finansieras med högre hyror gentemot hyresgästen. SFV har även övriga intäkter från bland annat skogsavverkning genom förvaltandet av de stora skogsarealerna men också från försäljning av media som el, vatten och värme.⁷⁵

Intäkter som inte utgör större del av budgeten är bidrag och uppdragsverksamhet. Bidrag är en intäktskälla för fastighetsverket där donationer som inte redan är instiftande och löpande till sin natur är synnerligen svåra att förutse. Kända byggnader som Operan och Dramaten i Stockholm är av den karaktär som vanligtvis utgör föremål för den här typen av intäkter⁷⁶. Uppdragsintäkterna som utgör ersättning för tjänsteuppdrag motsvarar en mycket liten del av verkets totala omsättning och budgeteras ungefär med samma målsättning per område varje år.⁷⁷

De budgeterade kostnaderna är av varierande slag. Stora kostnadsposter för den löpande fastighetsförvaltningen är driftskostnader och underhållskostnader. Förutom drift och underhåll allokeras kostnader såsom administrativa kostnader, marknadsföringskostnader och avskrivningar till den löpande verksamheten.⁷⁸ Gällande avskrivningar ger förvaltarna uttryck för att fastighetsvärderingarna i vissa fall är långt ifrån marknadsmässiga. Framförallt på landsbygden och i småstäder kan orealistiska och aldrig uppdaterade bokförda värden medföra så höga årliga avskrivningar att det blir omöjligt att prestera positivt resultat trots marknadsmässig hyra och positivt driftsnetto.⁷⁹

En viktig del av budgeten är underhållsbudgeten för bidragsfastigheter. Här tar SFV upp den exakta anslagssumman i den totala budgeten för bidragsfastigheterna och sedan fördelas anslaget ner i organisationen. En förvaltare som har flera bidragsfastigheter kan under året omfördela pengar mellan bidragsfastighetsbeståndet men förvaltaren kan inte omfördela pengar mellan olika verksamhetsgrenar.⁸⁰ Bidragsfastigheterna utmärker sig också särskilt när det gäller byggnadernas underhåll och till stor del tvingas förvaltarna budgetera för vad som

⁷⁵ Budgetanvisning 2009, SFV

⁷⁶ Ibid

⁷⁷ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ Ibid

⁸⁰ Ibid

långt understiger fastigheternas egentliga behov.⁸¹ Det har bidragit till att det idag nästan uteslutande budgeteras för akut underhåll eftersom anslaget för byggnaderna är så begränsat i förhållande till deras stora behov.⁸²

Vidare i budgeten ska förvaltarna ta upp hur stor del av beståndet som är uthyrt och vilka vakanser som föreligger. Förvaltare som ansvarar för mark ska i budgeten också bedöma hur stor del av den förvaltade marken som är brukbar och hur stor del som inte är det. Det är den sammantagna bedömningen som utgör verkets kapitalbas för mark och som avkastningskravet löper på.⁸³

SFV:s investeringsbudget följer den generella mallen för budgetarbetet och görs först på fastighetsområdesnivå för att sedan sammanställas för SFV totalt. Investeringar med ett värde som överstiger 10 miljoner ska däremot kommenteras separat genom en särskild skrivelse till regeringen.⁸⁴ Investeringar med ett värde över 20 miljoner ska dessutom prövas av regeringen och när det gäller investeringar över 50 miljoner ska dessa beslutas av riksdagen.⁸⁵

Budgetanvisningens bilagor

Budgetanvisningens bilagor innehåller information som ska göra det lättare för den budgetansvarige att uppskatta budgeten. Bilagorna innehåller riktlinjer för timkostnader, beräkning av mediakostnader, datakommunikationskostnader, datorutrustningskostnader, kostnader inom personalområdet och informationskostnader för ordinarie informationsinsatser. Bilagorna innehåller också fördelning av anslag avseende bidragsfastigheter och kriterier för prioritering i bidragsfastigheter. Av bilagorna är det endast en som fokuserar på intäkter. I bilagan hanteras riktlinjer för de timkostnader och timarvoden som ska debiteras för olika uppdrag och tjänster, en verksamhet som tidigare nämnt utgör en mycket liten del av SFV:s totala omsättning. Det finns ingen bilaga gällande riktlinjer för hyresintäkter, vilken är verkets i särklass största intäktskälla.⁸⁶

⁸¹ Ibid

⁸² Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁸³ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁸⁴ Budgetanvisning 2009, SFV

⁸⁵ Intervju enhetschef, SFV

⁸⁶ Budgetanvisning 2009, SFV

Analys

Utifrån den empiri som är insamlad för den här uppsatsen är analysen utformad och uppdelad i två avsnitt. Det första avsnittet belyser de logiska problem som avkastningskravet för med sig medan det andra avsnittet är iakttagelser vi gjort under studiens gång kring den ekonomiska styrningen.

Avkastningskravets logiska problem

Finansdepartementet har valt att styra SFV med ett avkastningskrav. Ett faktum som innebär en del logiska problem. Själva nivån för avkastningskravet och den motiverade riskpremien, som vi mer detaljerat beskriver i empirin, kan självklart ifrågasättas. Avkastningskravets exakta nivå är däremot inte alls på samma sätt kritiskt och logiskt problematiskt, så länge det rör sig inom rimliga värden, som värderingen av den kapitalbas avkastningen ska genereras på.

Värderingen av de fastigheter SFV:s förvaltar är, som vi tidigare gått in på, från 1993. Som jämförelse kan påtalas att det kommersiella fastighetsbolaget Vasakronan AB, som även de jobbar med ett avkastningskrav, marknadsvärderar sitt fastighetsbestånd två gånger årligen och slussar värdeförändringen direkt till bolagets resultat- och balansräkning. En värdeförändring som 2007 var ungefär dubbelt så stor och 2008 ungefär lika stor som årets totala driftnetto.⁸⁷

När finansdepartementet avgör kapitalbasens storlek utgår man från SFV:s balansräkning, där fastighetstillgångarnas värde baseras på en dåligt uppdaterad värdering. För att kalkylera fram myndighetskapitalet minskas tillgångarna, som består av inrikes- och utrikes hyresfastigheter och mark, med skulder och den del av marken som inte anses produktiv. Bidragsfastigheter anses inte bära något värde och finns sålunda inte med i tillgångsmassan. Det är på denna kapitalbas som SFV sedan ska leverera ett resultat som motsvarar avkastningskravets storlek.⁸⁸

⁸⁷ Årsredovisning 2008, Vasakronan

⁸⁸ Intervju controller, SFV ekonomienheten

Det klassiska avkastningskravet på eget kapital kan ifrågasättas för sina brister i att fånga kapitalets alternativutnyttjande. Det egna kapitalet har ett bokfört värde som utgör en residual efter tillgångar och skulders värderingar efter gällande redovisningsprinciper.

Avkastningskravet ska mäta bolagets förmåga att skapa värde ur ägarens satsade kapital genom att sätta årets resultat i relation till eget kapital. Det logiska problemet i den här beräkningen kommer in i värderingen. Om värderingen utgår från realiserbara marknadsvärden lyckas avkastningskravet fånga avkastningen på det faktiska kapital ägarna satsat i verksamheten inklusive dess alternativkostnad. Men om värderingen utgår från historiska värden eller värden som inte är realiserbara blir resultatet mer svårtolkat.

Om ett bolag har 10 miljoner i eget kapital och gör ett resultat på 2 miljoner är avkastningen 20 procent. Men om samma bolag går att sälja för 20 miljoner är avkastningen logiskt sett 10 procent eftersom det egna kapitalets marknadsvärde dubbelt så högt som det bokförda värdet. Ett populärt nyckeltal som lanserats för att försöka komma till stånd med den här problematiken är EVA (economic value added) som tar fasta på att inkludera det egna kapitalets alternativkostnad i beräkningen av bolagets prestation.⁸⁹ För att återknyta till finansdepartementets CAPM är också EVA ett nyckeltal utformat för att användas med ett avkastningskrav med CAPM som bas och inte det mer företagsspecifika WACC (weighted average cost of capital).⁹⁰

SFV har ett eget kapital byggt på en värdering som utifrån ett par olika logiska resonemang starkt kan ifrågasättas. Den värdering som ligger till grund för tillgångsmassan är inte aktuell och uppdaterad efter dagens marknadsläge, något som görs ständigt i kommersiella Vasakronan AB och börsnoterade fastighetsbolag som följer IFRS och deras instruktion gällande förvaltningsfastigheter IAS 40⁹¹. Att arbeta efter att förränta ett kapital vars värdering är dåligt uppdaterad riskerar att ge en dålig bild av den verkliga avkastningen relaterad till kapitalet alternativutnyttjande. Det hasarderar också att ge ett högst tveksamt och troligtvis överdrivet jämförelsevärde gentemot andra fastighetsförvaltande företag med uppdaterade värderingar av fastighetsbeståndet som grund för presterad avkastning. Typiskt sett har också fastigheter visat sig vara en tillgång som över tid har bestående värden och om

⁸⁹ Ekonomisk styrning, Bergstrand

⁹⁰ Advanced Management Accounting, Kaplan & Atkinson

⁹¹ IAS 40.35-46

det inte reflekteras i balansräkningen finns en uppenbar risk att den reella avkastningen överdrivs.

Giltigheten av det egna kapitalets värdering är alltså kritisk för avkastningskravets berättigande som mått för SFV:s ekonomiska resultat. Ett problem av logisk natur som också är kopplat till fastighetstillgångarnas värdering är verkets uppdrag att med ”god ekonomi förvalta statens byggnader så att det nationella kulturarvet finns tillgängligt för allmänheten och att kulturvärden vårdas och bevaras”.⁹² Av uppdragsformuleringen är det inte speciellt svårt att ställa sig frågan om det SFV verkligen håller på med ska klassas och utvärderas som fastighetsförvaltning. Att förvalta det nationella kulturarvet i form av statens byggnader kan med enkelhet argumenteras utgöra en förvaltning av ovärderlig egendom. En egendom som ska ”vårdas och bevaras” innehas troligen inte som kapitalplacering och finns i ännu mindre grad tillgänglig för försäljning. Om SFV:s fastigheter är ovärderliga och inte kan säljas med hänvisning till deras kulturhistoriska värde undermineras validiteten i varje försök till värdering och det eventuella kapitalets alternativkostnad och alternativutnyttjande kan motiveras bli lika med noll. Att i det läget mäta SFV:s ekonomiska resultat med hjälp av ett avkastningskrav ter sig logiskt oklokt och irrelevant.

I den logiska diskussionen om korrekta värderingar av det egna kapitalet baserat på tillgångarnas delikata egenart som fastighetsbärande kulturskatter är det viktigt att kommentera den debatt som livligt förts kring vissa hyressättningar av SFV:s fastighetsbestånd, just med utgångspunkt från fört resonemang. SFV har i uppdrag av regeringen att ta ut marknadshyror för de förvaltade lokalbeståndet⁹³ och utifrån valt spår i det här avsnittets resonemang om logisk värdering kan man komma till en rad olika slutsatser om vad denna marknadshyra ska vara. Om lokalerna, som i debatten ofta bebotts av statliga teatrar och museer, kan likställas med generella lokaler i närområdet och dess bundna kapital har ett sådant inkomstbringande alternativutnyttjande, är det inga bekymmer att motivera hyror i nivå med den lokala hyresmarknaden. Om däremot den aktuella fastighetens bundna kapital saknar alternativutnyttjande och lokalen likaså blir föregående hyressättning mer tveksam och motivet för kostnadshyra⁹⁴ mer rimligt.

⁹² SFV:s uppdrag och mål, www.sfv.se

⁹³ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁹⁴ Budgetunderlag avseende 2010-2011, SFV. Kostnadshyra är hyra till självkostnadspris som efter ett regeringsbeslut Dramaten, Kungliga Operan, Historiska Museet, Naturhistoriska Riksmuseet och Nationalmuseum betalar för sina lokaler.

Det logiska problem som gömmer sig bakom avkastningskravet som styrform kopplat till SFV:s funktion är intressant. Det är också viktigt som grund för vår vidare analys av vad som händer när man applicerar betalformad styrning i en funktionsdriven organisation.

Iakttagelser

Vi har i fem månaders tid studerat den ekonomiska styrningen hos SFV och under den tiden gjort ett antal iakttagelser som vi härfter kommer att redovisa och analysera för att besvara uppsatsens fråga. Iakttagelserna rör inte sällan konflikter som uppstår i gränslandet mellan den betalformade styrningen och den funktionella anpassningen. Vi kommer att analysera det stängda budgetårets påverkan, vilka effekter det medför att bidragsfastigheterna saknar investeringsmöjligheter, verkets mål om ekonomisk effektivitet och hur det appliceras i organisationen samt hur avkastningskravet översätts inom organisationen.

Stängt budgetår

SFV:s verksamhetsår är kalenderår och inför varje år utformas och fastställs, som tidigare beskrivits i den empiriska delen av uppsatsen, en budget som är föremål för det som SFV:s personal kallar ”stängt budgetår”.

Det stängda budgetåret medför en varierande grad av resultatmedvetenhet under året. Vid årets början är det mindre fokus på resultat och avkastning, vilket sedan ökar successivt inom organisationen ju närmare man kommer årets slut. Framåt hösten stäms resultat av mot budget och är resultatet bättre än budgeterat kraftsamlar organisationen för att öka kostnaderna genom till exempel underhållsarbete på fastigheterna. Är resultatet sämre än budget, håller organisationen igen på kostnaderna, för att nå det budgeterade resultatet. Målet är som tidigare beskrivit, att leverera det budgeterade resultatet, varken mer eller mindre.

Problematiken med det stängda budgetåret är att tjänstemännen inom verket riskerar att forcera fram investeringsbeslut eller lägga planerade projekt på is med kort varsel. En enhetschef på SFV säger i en intervju att det föreligger en påtaglig risk att verket mot slutet av året sätter igång underhålls- eller investeringsprojekt som hade gjorts bättre om de hade fått den tid de önskat. Om verket som helhet och ända ner på enhetsnivå hade haft möjlighet att disponera sina egna vinstmedel över tid och på så vis haft sin egen balansräkning, hade

problemet med ”jultomte- och handbromseffekten”⁹⁵ kunnat undvikas och förutsättningarna för det långsiktiga arbetet förbättras⁹⁶.

Det en enhetschef dock poängterar är att SFV faktiskt har en teoretisk möjlighet att flytta pengar, upp emot 15 miljoner kronor, mellan budgetåren. Det råder dock dålig kunskap om hur den processen ser ut inom organisationen och han påpekar att han inte känner till ett enda tillfälle då verket använt sig av den möjligheten.⁹⁷

Att inte ha en egen balansräkning kan vara ett problem för enheter inom stora organisationer eftersom enheterna får svårt att periodisera utgifter och intäkter, för att matcha dessa mot varandra över tid. SFV är en del av den svenska staten och kan liknas vid en enhet eller division i en stor organisation. Verket upprättar i och för sig en egen balansräkning, men den fasta budgetstyrningen och svårigheten att balansera vinstmedel från den egna verksamheten för framtida investeringar, gör att den mest blir en fiktion i den statliga koncerngemenskapen. När utdelningens nominella värde bestäms på förhand framträder ett baklängessystem jämfört med den klassiska aktiebolagsordningen, där konventionen är att utdelningen blir en produkt av en avvägning mellan årets resultat och framtida investeringsprojekt med positivt nuvärde. SFV och många andra statliga myndigheter och verk samt divisioner inom näringslivet, utan egen balansräkning, känner troligen av problemet med ”jultomte- och handbromseffekten”⁹⁸ och dess konsekvenser för att bedriva ett långsiktigt ekonomisk effektivt arbete.

Bidragsfastigheter utan investeringsmöjlighet

SFV:s fastighetsbestånd, delas som vi tidigare förklarat, upp i bidragsfastigheter och hyresfastigheter. Bidragsfastigheter bedöms inte klara att leverera ett ekonomiskt överskott över tid men fastigheterna ska med hänvisning till kulturella värden ändå bevaras. För att klara detta kostnadsmässigt får, vilket vi beskrivit tidigare, SFV ett anslag från staten. Som vi också nämnt får SFV inte investera i och inte heller belåna sina bidragsfastigheter. Personal på SFV anser att det här är ett stort problem som ställer till bekymmer eftersom det är mycket

⁹⁵ Beskriven effekt av att mycket pengar spenderas i slutet av året, alternativt inte spenderas alls för att med precision nå avkastningskravet.

⁹⁶ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

⁹⁷ Intervju enhetschef, SFV

⁹⁸ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

svårt att skapa resurser för att minska fastigheternas totala kostnader⁹⁹, vilket i sin tur är en tydlig målsättning i regleringsbrevet.¹⁰⁰

För att ha möjlighet att skapa attraktiva lokaler och på det sättet dra till sig hyresgäster kräver fastigheter ofta olika typer av hyresgästanpassningar. Det kan handla om till- och ombyggnationer, tekniska installationer och renoveringar. Satsningar som görs mot bakgrund av tecknandet av långsiktiga hyresavtal som finansierar investeringen. Eftersom hyresfastigheter och bidragsfastigheter i det här avseendet är föremål för olika regelverk skapar det problem i förvaltningen. En fastighetschef på SFV menar att det inte finns någon anledning att jobba med två olika system eftersom varje fastighet har sina unika behov och SFV är mest kompetent att avgöra hur medel ska fördelas i det totala beståndet.¹⁰¹ Det anslag för bidragsfastigheter som SFV får skulle exempelvis istället kunna lämnas i form av ett lägre avkastningskrav eller som ett generellt statligt anslag med hänvisning till fastighetsbeståndets kulturbefrämjande karaktär utan uppdelning och separat redovisning av hyresfastigheter och bidragsfastigheter.¹⁰²

I kollisionen mellan hyresfastighetssystemet och bidragsfastighetssystemet inom SFV blir problematiken med betalformad styrning och den funktionsdrivna organisationen som tydligast. Ur ett rent avkastningskravsperspektiv skulle man kunna hävda att bidragsfastigheternas värde är lika med noll med konsekvensen att belåning och investeringar i något värdelöst är högst orimligt och således också otillåtet. Nu förefaller det ju ändå vara så att fastigheterna har ett värde eftersom de är beslutade att bevaras av kulturella skäl. Att förvaltningen i det läget inte har möjlighet att mobilisera resurser i tillfredställande utsträckning som konsekvens av en styrmodell är lika orimligt. Om systemen skulle harmoniseras har en fastighet, oavsett om den bedöms generera ett positivt ekonomiskt överskott över tid, i alla fall samma chans till åtgärder för att göra situationen så fördelaktig som möjligt.

En investering på en bidragsfastighet, som i sig väntas ge positivt täckningsbidrag, kan i det nuvarande systemet få stå tillbaka på grund av att hela kostnaden inte får periodiseras över

⁹⁹ Intervju fastighetschef och enhetschef, SFV

¹⁰⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

¹⁰¹ Intervju fastighetschef, SFV

¹⁰² Intervju fastighetschef och enhetschef, SFV

flera år och för att det är förbjudet att söka extern finansiering.¹⁰³ Ett styrsystem som fungerar på det sättet rimmar illa med målsättningen att med ”god ekonomi förvalta statens byggnader så att det nationella kulturarvet finns tillgängligt för allmänheten och att kulturvärden vårdas och bevaras”.¹⁰⁴

En annan iakttagelse som får svårt att kvala in under ”god ekonomi” är det faktum att hovet inte betalar någon hyra för sina nio kungliga slott, som alla ingår i SFV:s bidragsfastighetsportfölj.¹⁰⁵ Ett skäl till internpriser mellan olika enheter i en organisation är att de olika enheterna ska få incitament till att agera rationellt och sänka sina egna kostnader i och med att de åskådliggörs och drabbar den egna resultaträkningen.¹⁰⁶ Om SFV fick möjlighet att ta ut hyra för de kungliga slotten skulle det tydligare åskådliggöra hovets kostnader vilket i sin tur kan ge viktiga incitament till effektiviseringar och alternativa intäktslösningar för de som har makt att besluta om användandet. Den här lösningen gäller för merparten av de myndigheter som hyr lokaler av SFV och den har i flera kända fall kritiserats hårt i termer av hyressättning, vilket kommenterats tidigare i den här uppsatsen. Problemet med själva hyressättningen i sig bör nog distanseras från den principiella lösningen med kostnadsförtydliganden genom internprissystemet. Det borde vara intressant för staten att veta vad olika myndigheter och funktioner kostar och det vore missvisande om lokalhyran inte skulle ingå även om fastighetsägaren också är en del av staten.

För att återkoppla analysen ovan till grundfrågan om betalformad styrning i en funktionsdriven organisation kan vi alltså konstatera att SFV får problem inom organisationen när verket måste arbeta efter två olika styrmodeller med skilda nivåer av betalformad styrning. En låg nivå för bidragsfastigheter och en högre för hyresfastigheter. I jämförelser med betaldrivna organisationer, med avkastningskrav inom fastighetsbranschen, kan vi identifiera tydliga skillnader mot SFV:s styrmodell för hyresfastigheter¹⁰⁷. Inom verket finns dock en önskan att få hyresfastigheternas betalformade möjligheter i förvaltningen av bidragsfastigheter för att förbättra arbetets förutsättningar¹⁰⁸.

¹⁰³ Intervju fastighetsförvaltare och fastighetschef, SFV

¹⁰⁴ SFV:s uppdrag och mål, www.sfv.se

¹⁰⁵ Intervju enhetschef, SFV

¹⁰⁶ Ekonomisk styrning, Bergstrand

¹⁰⁷ Jämförelse med information från årsredovisningen 2008 för Vasakronan AB där fastighetsportföljen marknadsvärderas två gånger per år, kan omstruktureras av ekonomiska skäl och värdeförändringen passerar resultaträkningen. Inget av detta sker inom SFV.

¹⁰⁸ Intervju fastighetsförvaltare, fastighetschef och enhetschef, SFV

Ekonomisk effektivitet

I regleringsbrevet står det att ”fastigheterna ska förvaltas så att god resurshållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås”¹⁰⁹. När vi kontakter finansdepartementet för att ställa frågor om avkastningskravet, säger de att det CAPM-baserade avkastningskravet används för att det är ”den mest använda modellen i fastighetsbranschen” och för att eftersträva att göra verksamheten så ”affärsmässig som möjligt”¹¹⁰. Även när förvaltare på SFV berättar om hyressättningen på SFV:s fastigheter, så sägs det att ”affärsmässighet” eftersträvas¹¹¹.

För att kunna analysera huruvida ”affärsmässighet” uppnås hos SFV bör begreppet definieras och klargöras. Vi ställer frågan till professor Lars Östman som pekar på ett problem med användandet av termen ”affärsmässighet” när det handlar om ”pseudokommersiella enheters uppträdande i förhållande till andra enheter vid relationer som i grunden inte är kommersiella”¹¹². Östman menar vidare att ”man nog helst bör reservera termen för ett beteende som gäller hanteringen av intäkter och kostnader i en marknadsmiljö”¹¹³. I intervjuer med personal på SFV framkommer en tydlig samklang mellan hur termen ”affärsmässighet” och ”ekonomisk effektivitet” tolkas.¹¹⁴ För att tydliggöra terminologin och bättre belysa innebörden av termen ”affärsmässighet” och dess betydelse för SFV:s organisation väljer vi att använda termen ”ekonomisk effektivitet” eftersom verket är pseudokommersiellt och inte befinner sig i en hundra procentig marknadsmiljö.

För att ge termen ”ekonomisk effektivitet” innehåll tolkar vi och de som vi intervjuat på SFV termen att verket ska jobba för att generera maximal produktion för varje kostnadskrona alternativt det omvända, att sträva efter en minimal kostnad per intäktskrona. I intervjuer med förvaltare på SFV framkommer det att kortsiktig kostnadsminimering inte står i fokus när det gäller renoveringar och underhåll. När man väl ska göra en renoveringsinsats är inställningen att det hellre får kosta lite mer, än vad som kanske är absolut nödvändigt ur ett praktiskt perspektiv, för att på så vis möta alla de unika krav en kulturfastighet ställer i form av byggnadsteknik och materialval.¹¹⁵

¹⁰⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

¹¹⁰ Intervju departementssekreterare, Finansdepartementet

¹¹¹ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

¹¹² E-postkorrespondens med professor Lars Östman, Handelshögskolan i Stockholm

¹¹³ Ibid

¹¹⁴ Intervju med fastighetsförvaltare och enhetschef, SFV

¹¹⁵ Ibid

Finansdepartementets hänvisning till fastighetsbranschen i motiveringen för användandet av det CAPM-baserade avkastningskravet görs mot bakgrund av att man vill kunna jämföra SFV:s resultat med andra fastighetsförvaltande myndigheter och statliga fastighetsförvaltande aktiebolag¹¹⁶. SFV förvaltar, som vi tidigare beskrivit, statens byggnader så att det nationella kulturarvet ska finnas tillgängligt för allmänheten och att kulturvärden vårdas och bevaras. Ett av verkets konkreta mål är att bevara byggnadernas själ och karaktär så att de kommer till nytta för allmänheten¹¹⁷. Utifrån detta uppdrag kan det diskuteras huruvida SFV verkligen verkar i något som kan kallas för fastighetsbranschen. Det är svårt att hitta fastighetsbolag som har som mål att ta hand om slott och nationalbyggnader för bevarandets skull. Inte heller är det lätt att hitta fastighetsbolag som i första hand verkar för att fastigheterna ska komma till nytta för allmänheten. Man kan därmed starkt ifrågasätta om SFV verkligen är en del av fastighetsbranschen och såldes ska styras med en styrmodell hämtad från den världen.

När det gäller SFV:s intäkter så är främsta fokus sällan att maximera dessa. Speciellt i fastigheter med stor kulturell betydelse är det viktigt för SFV att fastigheterna används av hyresgäster som i sin verksamhet visar upp fastigheten. Som vi tidigare berättat kan det medföra situationer där SFV väljer bort bättre betalande hyresintressenter mot hyresgäster som kan hjälpa till och uppfylla funktionsmål med sikte på att skapa tillgänglighet och levandegöra fastigheten. Förvaltarna ställs ofta inför beslut där de måste avgöra vad som egentligen är mest ekonomisk effektivt med tanke på verkets funktionella uppdrag.¹¹⁸

SFV har bland sina uppdrag att öka allmänhetens kännedom om sina fastigheter och samtidigt som ekonomisk effektivitet ska uppnås. Två mål som inte alltid går hand i hand och som ofta mynnar ut i en avvägningsfråga där förvaltaren exempelvis måste avgöra om hon eller han ska låta en lokal stå tom, för att invänta ”rätt hyresgäst” eller hyra ut till högst betalande som kan flytta in direkt. Förvaltare på SFV säger att en del lokaler kan stå tomma i över ett år, trots att det finns efterfrågan på lokalen, för att uppfyllelsen av funktionsmålen är så viktiga i avgörandet av hyresgäst.¹¹⁹ Tittar man på de kontorslokaler som står tomma så erbjuder SFV här en anpassningstid på upp till 3 år, ifall hyresgästen har specifika önskemål¹²⁰. Ekonomisk effektivt, med tanke på det allmänna uppdraget, vore kanske att även bestämma en maximal

¹¹⁶ Intervju departementssekreterare, Finansdepartementet

¹¹⁷ Årsredovisning 2008, SFV

¹¹⁸ Intervju fastighetsförvaltare, SFV

¹¹⁹ Ibid

¹²⁰ Lediga lokaler, www.sfv.se

tid som en lokal får stå tom, i väntan på en hyresgäst med en verksamhet som kan möta SFV:s funktionsmål. Om man inte lyckas hitta en önskvärd hyresgäst inom den tiden måste lokalen upplåtas till högstbjudande av de övriga intressenter, som enkom möter betalningskraven, för att tillgodose kravet om ekonomisk effektivitet i förvaltningen.

SFV arbetar kontinuerligt med ekonomiska styrmedel och resultatuppföljning där avkastningskrav och budget står i fokus. Att hävda att ekonomisk effektivitet föreligger för att man i någon form använder styrmedel som avkastningskrav och budget är långsökt då ekonomistyrning inte är ett system med självändamål. Ekonomistyrningssystem ska hjälpa ledningen att styra verksamheten genom att med utgångspunkt från ägarnas syfte bestämma organisationens mål, utforma strategier, en lämplig organisationsdesign och identifiera det som driver värdeskapande. Att kunna motivera, mäta och utvärdera den värdeskapande processen är viktigt för att möjliggöra förbättringar och mäta resultat och lider man av dålig träffsäkerhet i styrsystemet blir det svårt att åstadkomma effektiviseringar i verksamheten.¹²¹

Mot bakgrund av vår studie kan man inte svara på om den betalformade styrningen i sig leder till ökad ekonomisk effektivitet inom funktionsdrivna SFV, på det sätt verktygen är ämnade att användas i betaldrivna organisationer. Tidigare forskning har också kommit fram till skiftande resultat när de gjort studier i ämnet¹²². Det tycks däremot vara så att när finansdepartementet väljer en styrning som inte harmoniserar med SFV:s uppdrag sker översättningar för att göra styrmodellen användbar i organisationen. Översättningar som blir allt mer tydliga i takt med att avståndet mellan uppdragsgivaren och verkställaren i organisationen ökar.

Översättning av avkastningskravet

SFV:s avkastningskrav är som vi tidigare skrivit 6,1 procent för 2009 samtidigt som det finns andra uppsatta mål som inte alltid korrelerar med avkastningskravet, exempelvis verkets mål att levandegöra kulturfastigheter samt att öka kännedom om verkets fastighetsbestånd.

Avkastningskravet, som representerar SFV:s betalformade styrning, tampas ofta med verkets kostnadsdrivande funktionsmål och därför är det centralt att analysera hur avkastningskravet

¹²¹ Management Control Systems, Anthony & Govindarjan

¹²² Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NPFM, Olson, Humphrey & Guthrie samt Making accounting accountable in the public sector, Carnegie & West

används i praktiken hos funktionsdrivna SFV.

Effekten av tillvägagångssättet i budgetens utformning, att dimensionera kostnadsmassan efter avkastningskravet, blir således att en budgetenhet i praktiken aldrig presterar någon överavkastning. Kostnaderna planeras istället så att avkastningskravet uppnås exakt, men inte mer, mot bakgrund av de starka incitament som bottnar i organisationens funktion.

Förvaltarna kan alltid, för att möta funktionen, engagerar sig i renoveringsprojekt och levandegörandeåtgärder och det uttrycks dessutom tydligt i dokumentation att det finns ett stort eftersatt underhåll på många fastigheter. Inom SFV råder också en stark kultur som premierar verkets funktion att bedriva god fastighetsskötsel utifrån kulturella värden framför ekonomisk vinst vilket även bidrar till svaga incitament för SFV och den enskilde förvaltaren att avkasta mer än begärt avkastningskrav. En hög chef på SFV förklarar också att de råder sina förvaltare att alltid ha ett antal projekt färdigprojekterade om det mot slutet av året skulle finnas medel att tillgå utan att avkastningsmålet i sin helhet äventyras.¹²³

I och med att avkastningskravet översätts till ett verktyg för att dimensionera kostnadsutrymmen vid budgetarbetet, kan det hävdas att fokus flyttas från avkastning och resultatfokus för att istället riktas mot en maximering av kostnadsmassan och samtidigt nå upp till avkastningskravet. I intervjuer talar förvaltare och chefer om vikten av att lyckas med upphandlingar för att uppnå ekonomisk effektivitet men också, som tidigare nämnts, om konsten att hitta rätt hyresgäst för att möta både funktionella och ekonomiska mål.¹²⁴ Bilden av kostnadsfokus förstärks även i SFV:s dokumentation om man granskar kraven för återrapportering i regleringsbrevet 2009 eller läser årsredovisningen för 2008. I dokumenten finns det inga generella mål om hur man ska öka intäkterna och för bidragsfastigheter, där verket ger uttryck för stora resursbehov, står det kort i regleringsbrevet att ”Statens fastighetsverk ska öka intäkterna och/eller minska kostnaderna för att på sikt minska underskottet vad avser bidragsfastigheter”¹²⁵. Om man granskar regleringsbrevet vidare, med avseende på bidragsfastigheter och intäkter, finner man att utgiftsprognoser ska lämnas fem gånger under 2009 medan prognoser, avseende intäkterna hos bidragsfastigheter, inte ska lämnas trots regleringsbrevets tydliga budskap.

¹²³ Intervju enhetschef, SFV

¹²⁴ Intervju enhetschef och fastighetschef, SFV

¹²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk

Efter att gjort dessa iakttagelser i hur avkastningskravet används vid budgetarbetet hos SFV och även konstaterat att intäkter inte alls ställs i fokus, vare sig i SFV:s dokumentation eller i det operationella arbetet, kan det hävdas att SFV gör just en översättning av avkastningskravet och den betalformade styrningen. En översättning som möjliggör användbarhet för verkets funktion och operativa verksamhet samt lagar det glapp mellan styrningens utformning och den funktion som SFV praktiserar.

Regeringen använder alltså ett styrmedel som den underliggande myndigheten måste översätta för att göra det användbart och relevant, och som vid återrapportering återigen översätts till den form och kläs i det språk som är utformat för att passa styrmedlets natur. Kanske föreligger det så att regeringen inte vet om att avkastningskravet i praktiken inte explicit används som ett incitament för att maximera vinsten inom SFV. Det kan också vara ett fullt medvetet val av en pappersprodukt som är lätt att planera, förutsäga och utvärdera och som dessutom ger affärsmässig legitimitet, under förutsättning att man inte ifrågasätter validiteten i nyckeltalets beståndsdelar.

I artikeln "On the performing arts: the anatomy of their economic problems" beskriver författarna Baumol och Bowen bland annat karaktärsdragen av en icke vinstdrivande organisation. Signifikant är att en sådan organisation alltid är på gränsen till ekonomiskt sammanbrott. Pengar som kommer in i organisationen spenderas i samma takt och det finns alltid projekt som står på kö att genomföras. Finansieringen är dock den begränsande faktorn, och när det temporärt finns överskott i organisationen så inleds de väntande projekten.¹²⁶

Den här beskrivningen är mot bakgrund av tidigare iakttagelser slående träffsäker på SFV:s verklighet. I en betaldriven organisation bör projekt som inte bedöms generera ett positivt nuvärde aldrig påbörjas vilket gör att valda projekt i första hand ses som intäkter och inte som kostnader. SFV däremot är en funktionsdriven organisation och befinner sig i en situation där det, likt beskrivningen av Baumol och Bowen, alltid finns kostnader som direkt korresponderar mot verkets funktion. Räknar man bort det anslag SFV får från staten för sina bidragsfastigheter når verksamheten som helhet sällan någon vinst, framförallt inte om man

¹²⁶ On the performing arts: the anatomy of their economic problems, Baumol och Bowen

skulle erhålla anslag i önskad omfattning¹²⁷. Att i det här läget förstå varför SFV som organisation översätter den ekonomiska styrmodellen, med ett avkastningskrav baserat på CAPM, för att göra den praktiserbar inom verkets funktion är inte svårt. Förvaltare kan helt enkelt inte välja bort projekt och fastigheter med negativ nuvärdeskalkyl eftersom de har i uppdrag att bevara och förvalta fastigheterna på bästa sätt. Avkastningskravet signalerar alltså ett budskap, funktionen ett annat och resultatet blir att översättningen görs för att lyckas uppfylla funktionen i första hand och samtidigt kontrollera kostnader genom budgetplanering.

Det är intressant när man genom intervjuer tar sig från finansdepartementet, ner genom SFV:s organisation och fram till den enskilde fastighetsförvaltaren. Ju längre vi kommer från de dokument som formulerats av departementssekreterare och beslutats av statsråd slås vi av skillnaderna mellan planerad styrning och praktisk verksamhet. Att styra en verksamhet kräver kunskap om verksamheten och om hur de personer, som genom sin kompetens utför uppdrag inom organisationen, tänker och tycker. Precis på samma sätt som kunskap i en underliggande tillgång för ett värdepapper är en fördel för att kunna utföra en korrekt värdering av det aktuella värdepappret¹²⁸.

I några av de artiklar vi studerat inför den här uppsatsen skrivs det om ”New Public Financial Management (NPFM)”. Känslan vi får i våra intervjuer och genom att läsa styrningsdokument är att finansdepartementet inspirerats av den här trenden som bland annat innebär förändringar i ekonomiska rapporteringssystem, utveckling av kommersiellt tänkande, marknadsorienterade styrsystem och strukturer, utveckling av prestationsmätningar, decentralisering eller delegering av budget och förändringar av den interna och externa kontrollen för att bättre mäta value-for-money.¹²⁹ Utan att ha full insikt i hur arbetet sköts och kompetensen ser ut¹³⁰ har man sedan implementerat ett styrsystem för att försöka efterlikna fastighetsbranschen istället för att utgå från den kompetens som inom SFV finns för att beskriva hur de anser sig vilja styras, mäta och utvärdera sitt arbete.¹³¹ Att styrmodellen, när

¹²⁷ Årsredovisning 2008, SFV och intervju enhetschef, SFV. Minskar man SFV:s resultat före fastighetsförsäljningar med intäkter av anslag blir nettot för 2008 (262 mkr–290 mkr)=–28 mkr och för 2007 (334 mkr–264 mkr)=70 mkr. SFV önskar emellertid öka anslagsnivåerna för att klara behoven långsiktigt.

¹²⁸ Ju längre bort värdepappret kommer från den underliggande tillgången, ju svårare blir det att se kopplingen mellan orsak och verkan i relationen. Resultatet kan bli omotiverade värdestegringar och fall eftersom övertygelsen eller osäkerheten är större än kunskapen om substansen i tillgången.

¹²⁹ Debating developments in New Public Financial Management: The limits of global theorising and some new ways forward, Guthrie & Olson

¹³⁰ Intervju enhetschef, SFV

¹³¹ Intervju enhetschef, SFV

den sedan tas emot av SFV, översätts genom organisationen, för att de som ska styras i första hand vill förverkliga den funktion de är anställda att utföra¹³², blir ett naturligt led i distansen mellan dessa båda parter. I en artikel av Abernethy hittar vi också stöd för att individer och professioner måste kunna identifiera sig med ekonomiska värden och ekonomistyrning för nå ett effektivt användande¹³³.

Slutsats

Vad händer när man applicerar betalformad styrning i en funktionsdriven organisation?

Genom uppsatsen har vi försökt besvara den frågan genom att studera och iaktta SFV ur ett ekonomistyrningsperspektiv för att analysera och identifiera effekter av den rådande styrmodellen på verksamheten.

SFV fyller för den svenska staten i första hand en funktion men styrs ekonomiskt från finansdepartementet med ett avkastningskrav hämtat från fastighetsbranschen. En styrmodell som implicerar vikten av ekonomisk avkastning och inleverans av medel till statskassan. Det egna kapital som SFV genom sin verksamhet ska avkasta på bygger på en värdering av tillgångsmassan från 1993. Mot bakgrund av SFV:s högst ordinära fastighetsbestånd, fastighetsprisens utveckling över tid och kapitalets saknade alternativutnyttjande är validiteten för avkastningskravet som mätinstrument låg.

Vi har i den här studien konstaterat att det genom SFV:s organisation sker en översättning av avkastningskravet till ett kostnadsnetto i den stränga budgetstyrning som är en realitet inom verket. Kostnadsnettot använder fastighetsförvaltaren i sitt arbete för att dimensionera de resurser hon eller han har för att möta alla de funktionsmål som finns uppsatta för SFV. Det finns inga incitament för verket att leverera ett bättre resultat än det av finansdepartementet begärda avkastningskravet och genom förmånen med stabila intäktsströmmar under budgetåret och flexibiliteten att ta eller skära kostnader inom fastighetsunderhåll, lyckas SFV med precision leverera det resultat som motsvaras av nivån på avkastningskravet. SFV arbetar således inte efter en målsättning att maximera avkastningen på eget kapital utan fokuserar på att kostnadsmedvetet utföra verkets funktionella uppdrag.

¹³² Intervju fastighetsförvaltare, SFV

¹³³ Physicians and resource management: the role of accounting and non-accounting controls, Abernethy

Finansdepartementet har för SFV valt att införa den betalformade styrningen med undantag för verksamhetsgrenen bidragsfastigheter. När verket måste arbeta med två system i förvaltningen av fastigheter skapas problem eftersom förutsättningarna för förvaltningen inte är enhetlig. Skillnaderna leder till att förvaltare tänjer på gränserna i systemets regelverk för att utföra vad de anser är ekonomiskt effektiv förvaltning. Förvaltarna ser sitt uppdrag som enhetligt och gör ingen skillnad i sin egen prestation i relation till fastigheternas klassning.

Det som händer när man applicerar betalformad styrning i en funktionsdriven organisation i fallet SFV är att det funktionsdrivna SFV översätter, den av finansdepartementet applicerade styrmodellen, till ett system för att dimensionera resurser och utföra funktionen efter bästa förmåga.

Förslag till framtida forskning

Det vore intressant att i ett annat sammanhang komplettera den här studien med en mer kvantitativ studie för att skapa en bredare empirisk bas. En metod skulle kunna vara att samtliga anställda på SFV får besvara en enkät, utformad för de olika personalkategorier som finns inom organisationen. Det vore även intressant för framtida forskning att studera ett möjligt samband mellan ägarnas och verkställande organisations kompetens i relation till för verksamheten valda styrningsformer. Syftet i en sådan studie skulle kunna vara att ta reda på om det är styrningstrender eller funktionsinsikt som avgör valet av applicerade styrformer och om de väljs med utgångspunkt för att maximera verksamhetens effektivitet eller av skäl som mer har med ägarnas situation att göra.

Eftersom vi i den här studien konstaterat att det sker en översättning av styrmodellen vore det intressant att ta reda på vilka nyckeltal och utvärderingsformer som bättre skulle kunna korrespondera med SFV:s funktion utan behov för översättningar. Att studera, hitta och definiera de faktorer som gör att SFV är framgångsrika i sitt uppdrag för att sedan föreslå en styrmodell med utgångspunkt från verksamheten och dess förutsättningar skulle vara en intressant studie att ta del av.

Källförteckning

Abernethy. (1996), "Physicians and resource management: the role of accounting and non-accounting controls", *Financial Accountability & Management*, vol. 12, nr 2, s. 141.

Anthony, Govindarjan. (2007), *Management Control Systems*, 12e upplagan. New York: McGraw-Hill/Irwin.

Bergstrand. (2003), *Ekonomisk styrning*, 3:e upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Baumol, Bowen. (1965), "On the performing arts: the anatomy of their economic problems". *American Economic Review*, vol. 55, nr 2, s. 495.

Brealey, Myers och Allen. (2007), *Principles of Corporate Finance*, 9e upplagan. London: McGraw-Hill Education Europe.

Carnegie, West. (2005), "Making accounting accountable in the public sector", *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 16, nr 7, s. 905-928.

Departementssekreterare, Finansdepartementet. (2008), *PM om avkastningskrav till SFV 2009*. Stockholm: Finansdepartementet.

Guthrie, Olson. (1999), "Debating developments in New Public Financial Management: The limits of global theorising and some new ways forward." *Financial Accountability & Management*, vol. 15, nr 3/4, s. 209.

IASPLUS av Deloitte (2009), *Summaries of International Financial Reporting Standards*. Tillgänglig online: www.iasplus.com/standard/ias40.htm (2009-05-01).

Kaplan, Atkinson. (1998), *Advanced Management Accounting*, 3e upplagan. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

Olson, Humphrey, Guthrie. (2001), "Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NPFM", *European Accounting Review*, vol. 10, nr 3, s. 505-522.

Regeringsbeslut Fi2008/8249 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk*. Stockholm: Finansdepartementet.

Ruth. (2006), "Kaos är granne med kulturpolitiken", *Dagens Nyheter*, 14 september. Tillgänglig online: www.dn.se/kultur-noje/debatt-essa/kaos-ar-granne-med-kulturpolitiken-1.618283 (2009-04-10).

SFV (2009), *Budgetunderlag avseende 2010-2011*. Stockholm: Statens fastighetsverk.

SFV (2009), *Årsredovisning 2008*. Stockholm: Statens fastighetsverk.

SFV (2009), *Lediga lokaler*. Tillgänglig online: http://www.sfv.se/cms/vara_fastigheter/lediga_lokaler.html (2009-05-01).

SFV (2009), *SFV:s uppdrag*. Tillgänglig online:
http://www.sfv.se/cms/om_sfv/Vart_uppdrag.html (2009-05-01).

SFV (2008), *Budgetanvisning 2009*, Stockholm: Statens fastighetsverk.

Sveriges Riksdag (2007), Förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk, SFS nr: 2007:757.

Vasakronan (2009), *Årsredovisning 2008*. Stockholm: Vasakronan AB.

Östman. (2008), *Den finansiella styrningens realiteter och fiktioner*. Stockholm: EFI.

Intervjuer i kronologisk ordning

Departementssekreterare, Finansdepartementet, via e-post (2009-02-18).

Controller, SFV ekonomienheten, via telefon (2009-03-06).

Fastighetsförvaltare, SFV, Uppsala (2009-04-21).

Professor Lars Östman, Handelshögskolan i Stockholm, via e-post (2009-05-04).

Enhetschef, SFV, Stockholm (2009-05-05).

Fastighetschef, SFV, via telefon (2009-05-06).

Bilagor

Intervjufrågor

- Hur styrs förvaltarnas arbete?
- Vilka mål är viktigast för förvaltarna, ekonomiska eller funktionella?
- Regleringsbrevet erhålls i slutet av december, hur lång tid efter är budgeten fastställd?
- Vad vet SFV om innehållet i regleringsbrevet när det erhålls från regeringen?
- Beskriv budgetens praktiska steg från regleringsbrev och genom budgetnivåerna (SFV totalt, fastighetsområde, organisatorisk enhet, objektsgrupp). Vad händer vid varje budgetnivå?
- Budgeten är fastställd och ändras inte, men nytt resultatkontrakt kan skrivas? Går inte det stick i stäv?
- Jobbar förvaltarna konkret med avkastningskravet i sitt dagliga arbete?
- Hur sätts hyrorna i hyresfastigheter? Jämför man med konkurrenter på marknaden?
- Hur kommer det sig att man inte får periodisera kostnader på bidragsfastigheter?
- Skulle du önska att du fick belåna och periodisera kostnader för bidragsfastigheter?
- Vad anser du om rimligheten att ta ut samma avkastningskrav på alla byggnader?
- Vad baseras fastigheternas bokförda värden på?
- Finns det rädsla att man får mindre pengar nästa år, om man gör av med mindre/gör bättre resultat än planerat?
- I vilka avseenden anser du att SFV är som mest affärsmässig? Och vad innebär affärsmässighet för SFV?
- I vilka avseenden anser du att SFV är som mest ekonomisk effektiv? Och vad innebär ekonomisk effektivitet för SFV?