



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



**Rapport**

**R128:1983**

# **Ekonomiska bedömningar i kommunal markpolitik**

**Principiella synsätt,  
kalkyler och exempel**

*n/mw*

**Anders Larsson  
Hans Lind  
Erik Persson**

|                                  |                 |
|----------------------------------|-----------------|
| INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION |                 |
| Accnr                            | Plac <i>Ser</i> |

**Bygghforskningsrådet**

R128:1983

EKONOMISKA BEDÖMNINGAR I KOMMUNAL MARKPOLITIK  
Principiella synsätt, kalkyler och exempel

Anders Larsson  
Hans Lind  
Erik Persson

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 810555-6  
från Statens råd för byggnadsforskning till Institutionen  
för fastighetsekonomi, Tekniska högskola, Stockholm.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt  
anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit  
ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R128:1983

ISBN 91-540-4034-5

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1983



## FÖRORD

Denna rapport har utarbetats av en arbetsgrupp vid institutionen för fastighetsekonomi, Tekniska högskolan, Stockholm. Den utgör slutredovisning i ett forskningsprojekt benämnt: Kommunala markinnehav - en studie av ekonomiska konsekvenser i ett långsiktigt perspektiv. Forskningsprojektet har finansierats med medel från Statens råd för byggnadsforskning.

Arbetsgruppen har bestått av Anders Larsson, Hans Lind och Erik Persson. Ansvarig projektledare har varit Erik Persson.

Till projektet har varit knuten en referensgrupp bestående av Jan Andersson (Linköpings kommun), Gunnar Ericsson (Svenska kommunförbundet), Lars Föjer (Haninge kommun), Peter Heimbürger (Statens planverk), Gert Hällén (K-konsult), Henrik Isoz (Bostadsstyrelsen), Gerhard Larsson (Tekniska högskolan, Stockholm), Sven Norekrans (Västerås kommun), Rolf Westerlund (Bostadsstyrelsen) och Evert Zetterberg (Svenska kommunförbundet).

För att erhålla empiriskt grundmaterial har inom projektets ram tolv kommuner inventerats i varierande omfattning, nämligen: Enköping, Eskilstuna, Haninge, Helsingborg, Hjo, Klippan, Skara, Täby, Upplands-Bro, Vindeln, Ånge och Ängelholm. I samband härmed har tjänstemän och politiker i de berörda kommunerna välvilligt ställt material och tid till förfogande. Dessutom har tjänstemän på Svenska kommunförbundet och Bostadsstyrelsen varit oss till stor hjälp. Till alla dessa personer riktas ett varmt tack.

Stockholm i mars 1983



# INNEHALLSFÖRTECKNING

|                     |   |
|---------------------|---|
| SAMMANFATTNING..... | 9 |
|---------------------|---|

## DEL 1 INLEDNING

|  |    |
|--|----|
| 1 Syfte och uppläggning.....                     | 15 |
| 1.1 Bakgrund.....                                | 15 |
| 1.2 Syfte och tillvägagångssätt.....             | 15 |
| 1.3 Avgränsning.....                             | 16 |
| 1.4 Disposition.....                             | 17 |
| 2 Beskrivning av de undersökta kommunerna.....   | 19 |
| 2.1 Geografiskt läge och areal.....              | 19 |
| 2.2 Folkmängd.....                               | 20 |
| 2.3 Bostadsbyggande.....                         | 21 |
| 2.4 Kommunsammanläggningar.....                  | 22 |
| 2.5 Politisk majoritet.....                      | 23 |
| 3 Innehav, förvärv och användande av råmark..... | 25 |
| 3.1 Grundmaterial.....                           | 25 |
| 3.2 Råmarksinnehav 1960.....                     | 25 |
| 3.3 Förvärv 1960-80 samt innehav 1980.....       | 26 |
| 3.4 Användning av förvärvad råmark.....          | 27 |
| 4 Grundläggande frågeställningar.....            | 31 |
| 4.1 Samband med politisk majoritet.....          | 31 |
| 4.2 Genomgång av frågeställningar.....           | 31 |

## DEL 2 EKONOMISKA ASPEKTER

|  |    |
|--|----|
| 5 Några grundläggande ekonomiska begrepp.....    | 37 |
| 5.1 Kapitlets syfte.....                         | 37 |
| 5.2 Räntekrav - nuvärde - slutvärde.....         | 37 |
| 5.3 Inflation - real ränta - nominell ränta..... | 41 |
| 5.4 Lönsamhet ett visst år.....                  | 43 |
| 5.5 Begreppet självkostnad.....                  | 44 |
| 5.6 Avslutning.....                              | 45 |
| 6 Betalda priser.....                            | 47 |
| 6.1 Frågeställningar.....                        | 47 |
| 6.2 Prisunderlag.....                            | 47 |
| 6.3 Exempel samt avslutande kommentar.....       | 48 |
| 7 Finansiering.....                              | 51 |
| 7.1 Översikt.....                                | 51 |
| 7.2 Lånevillkor, räntekrav o d.....              | 51 |
| 7.3 Kalkylmodell och exempel.....                | 52 |
| 7.4 Avslutande kommentar.....                    | 55 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 8    | Administrationskostnader.....  | 57  |
| 8.1  | Begreppsdefinition.....  | 57  |
| 8.2  | Organisation.....  | 57  |
| 8.3  | Administrationskostnadernas totala storlek.....                      | 58  |
| 8.4  | Fördelning mellan fastigheter.....                                   | 59  |
| 8.5  | Kalkylmodell och exempel.....  | 60  |
| 8.6  | Avslutande kommentar.....  | 61  |
| 9    | Direkta intäkter/kostnader under innehavstiden.....                  | 63  |
| 9.1  | Dataproblem.....   | 63  |
| 9.2  | Avkastningskrav.....   | 63  |
| 9.3  | Kalkylmodeller och räkneexempel.....                                 | 65  |
| 9.4  | Avslutande kommentarer.....  | 67  |
| 10   | Intäkter vid exploatering.....                                       | 69  |
| 10.1 | Markintäkter.....  | 69  |
| 10.2 | Vad tar man ut för marken?.....                                      | 69  |
| 10.3 | Utjämnning mellan områden.....                                       | 71  |
| 10.4 | Exploatering av del av fastighet.....                                | 72  |
| 10.5 | Kalkylmodell och exempel.....  | 73  |
| 10.6 | Vad bör kommunen ta ut?.....   | 75  |
| 10.7 | Avslutande kommentarer.....  | 77  |
| 11   | Helhetsbedömning och sammanfattande överblick.....                   | 79  |
| 11.1 | Från del till helhet: Några allmänna problem.....                    | 79  |
| 11.2 | Metod att få en översiktlig bild.....                                | 80  |
| 11.3 | Sammanfattande överblick.....  | 81  |
| 12   | Köpa tidigt eller köpa sent?.....                                    | 83  |
| 12.1 | Problemstruktur.....   | 83  |
| 12.2 | Förväntningsvärden i en teoretisk modell.....                        | 83  |
| 12.3 | Konsekvenser av osäker exploateringstidpunkt.....                    | 85  |
| 12.4 | Effekter av "presumptionsregeln" samt transaktionskostnader.....     | 86  |
| 12.5 | Inflation.....   | 87  |
| 12.6 | Avslutning.....  | 88  |
| 13   | Marken i den kommunala bokföringen.....                              | 89  |
| 13.1 | Redovisningsprinciper.....   | 89  |
| 13.2 | Allmänt om kapitaltillgångar i den kommunala budgeten.....           | 89  |
| 13.3 | Allmänna problem vid realvärdeförändringar.....                      | 91  |
| 13.4 | Allmänna problem i inflationstider.....                              | 92  |
| 13.5 | Har det någon betydelse vilket värde som bokförs?.....               | 93  |
| 13.6 | Skiss till ett system för redovisning av markinnehavens ekonomi..... | 94  |
| 13.7 | Avslutning; bokföring av marken i praktiken.....                     | 95  |
| 14   | Kalkyl vid markförsäljning.....                                      | 97  |
| 14.1 | Behovet av kalkyler.....   | 97  |
| 14.2 | Det enklaste fallet.....   | 97  |
| 14.3 | Likviditetsaspekter.....   | 99  |
| 14.4 | Hur man inte skall räkna; ett exempel.....                           | 99  |
| 14.5 | Kalkylmodeller och exempel.....                                      | 101 |
| 14.6 | Avslutande kommentar.....  | 107 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 15   | Kalkyl vid markförvärv.....             | 109 |
| 15.1 | Kalkylsituation.....                    | 109 |
| 15.2 | Poster i kalkylen och kalkylmodell..... | 109 |
| 15.3 | Avslutande kommentarer.....             | 110 |

### DEL 3 UTBLICK

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 16   | Kommunala effekter i ett vidare perspektiv.....                   | 113 |
| 16.1 | Ett vidgat synsätt.....   | 113 |
| 16.2 | Påverkan på administrationskostnader i<br>genomförandeskedet..... | 113 |
| 16.3 | Påverkan på var byggandet sker.....                               | 113 |
| 16.4 | Påverkan i övrigt: Avslutande kommentarer.....                    | 114 |
| 17   | Kommunalekonomi och samhällsekonomi.....                          | 115 |
| 17.1 | Allt är inte markekonomi.....                                     | 115 |
| 17.2 | Dåligt men bra?.....  | 115 |
| 17.3 | Bra men dåligt?.....  | 116 |
| 17.4 | Reala effekter - fördelningseffekter.....                         | 116 |
| 18   | Avslutning.....   | 117 |

### BILAGOR

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 1 | Real avkastning (kap 5).....                               | 121 |
| 2 | Alternativa antaganden om finansiering (kap 7).....        | 123 |
| 3 | Åtgärder vidtagna i form av beredskapsarbeten (kap 9)..... | 125 |
| 4 | Kalkyl vid omläggning av markpolitiken (kap 14).....       | 127 |





## SAMMANFATTNING

Under de senaste 20 åren har många kommuner bedrivit en s k aktiv markpolitik. Kommunerna har förvärvat mark, främst jord- och skogsbruksmark, i avsikt att med tiden exploatera den. Motiven har dels varit att underlätta planeringsprocessen, dels att hålla markpriserna nere.

Syftet med detta projekt har främst varit att behandla hur kalkyler kan göras för att bedöma dels de ekonomiska resultaten av fördr markpolitik, dels de ekonomiska konsekvenserna av markpolitiska beslut idag. Det är inte fråga om någon allmän utvärdering av den förda markpolitiken.

För att förankra rapporten i verkligheten har ett antal kommuner undersökts. Uppgifter har insamlats om förvärv, innehav och användande av råmark, samt om hur man gör olika typer av ekonomiska bedömningar. Variationerna mellan kommunerna är stora men notabelt när det gäller markförvärven är hur stor del av den råmark som förvärvades redan under början av 1960-talet som fortfarande finns kvar i markreserven.

Den teoretiska grunden för de typer av ekonomiska bedömningar som diskuteras är i stort sett vanlig investeringskalkylering: Hur "lönsamhet" kan beräknas i termer av nuvärden och slutvärden, där in- och utbetalningar hänförs till en gemensam tidpunkt med hjälp av en kalkylränta. Efter en presentation av de grundläggande principerna för kalkylering diskuteras olika skeden/aspekter i markpolitiken:

- o **Betalda priser:** Förhållandet betalt pris/jord- och skogsbruksvärde har kartlagts för ett antal objekt för att ge en bild av betalda förväntningsvärden etc.
- o **Finansiering:** Lånefinansiering kontra skattefinansiering berörs och det konstateras att om låneräntorna ligger i nivå med nominellt räntekrav (kalkylränta) så är belåningen ointressant för lönsamheten. Det blir då endast en fråga om likviditet.
- o **Administrationskostnader:** Hit räknas kommunens kostnader för "handhavande" av markreserven (jfr nästa punkt) samt förhandlingskostnader i olika skeden. Mätproblemen är naturligtvis stora men bedömningen i rapporten är att administrationskostnaderna är försumbara, särskilt när det gäller att bedöma kostnadsförändringar (marginalkostnader) i samband med förvärv eller försäljning av en enskild fastighet.
- o **Direkta intäkter/kostnader under innehavstiden:** Hit räknas t ex arrendeintäkter, intäkter från avverkad skog, fastighetsskatt, skogsvårdsinsatser, åtgärder för att hålla byggnader i skick o s v. Först tas upp vad som är ett rimligt avkastningskrav och det argumenteras för att man bör jämföra nettointäkterna med ett reall räntekrav på verkligt jord- och skogsbruksvärde, d v s inte tillämpa ett nominellt räntekrav (internränta) på inköpspriset eller liknande principer. På grund av dataproblem har det ej varit möj-

ligt att presentera konkreta resultat men vårt intryck är att förräntningen på jord- och skogsbruksvärdet ofta är låg. Detta kan sammanhånga dels med särskilda villkor i arrendekontrakt, dels med att kommunen tvingas vidta kostsamma åtgärder som inte går att förränta, dels med okunnighet, ovana eller svaghet vid förhandlingar o d.

- o Intäkter vid exploatering: Hur mycket tar kommunen ut för marken i samband med en exploatering? Olikheterna mellan kommunerna var stora och det föreföll vara lite slumpartat vilken princip som tillämpades för att bestämma ett pris. Någon tog ut det nominella inköpspriset, andra räknade upp detta med index, dock av skilda och ibland tämligen obestämt slag, eller försökte tillämpa någon slags återanskaffningskostnad. Vissa principer var sådana att de garanterat gav förluster, andra var sådana att de gav (oskäligt stora?) vinster. I anslutning till detta diskuteras också vad som kan sägas vara teoretiskt korrekt utifrån ett självkostnadssynsätt. Just när det gäller prissättningen av råmark bedömer vi behovet av genomtänkta principer som stort.
- o Köpa tidigt eller köpa sent är en klassisk fråga i markpolitiken och vi pekar på att stigande förväntningsvärden i sig inte behöver motivera tidiga förvärv. Hänsyn måste också tas till räntekostnader på betalda förväntningsvärden vilka blir större vid tidiga förvärv.

Möjligheterna att göra efterhandskalkyler beträffande markinnehavens ekonomiska resultat i olika avseenden visade sig små, då grunddata på tillräckligt detaljerad nivå oftast inte fanns tillgängliga i den kommunala bokföringen. Detta antingen därför att redovisning aldrig gjorts fastighetsvis eller därför att dessa redovisningar inte arkiverades särskilt länge.

En bättre bild av markinnehavens ekonomi kräver en bättre bokföring, dels av löpande intäkter och kostnader, dels av markvärden. Vi tar särskilt upp den senare punkten och skissar ett system där en uppdelning sker mellan jord- och skogsbruksvärden o d och förväntningsvärden. Dessa kan sedan hållas aktuella genom uppräknig med index resp räntekostnader samt realvärdejusteras i samband med fastighetstaxeringar. Ett någorlunda korrekt bokfört värde underlättar både bedömning av löpande avkastning och prissättning i samband med exploatering.

I rapporten behandlas även hur ekonomiska kalkyler kan göras i samband med diskussioner om försäljning av kommunägd mark resp om förvärv av mark.

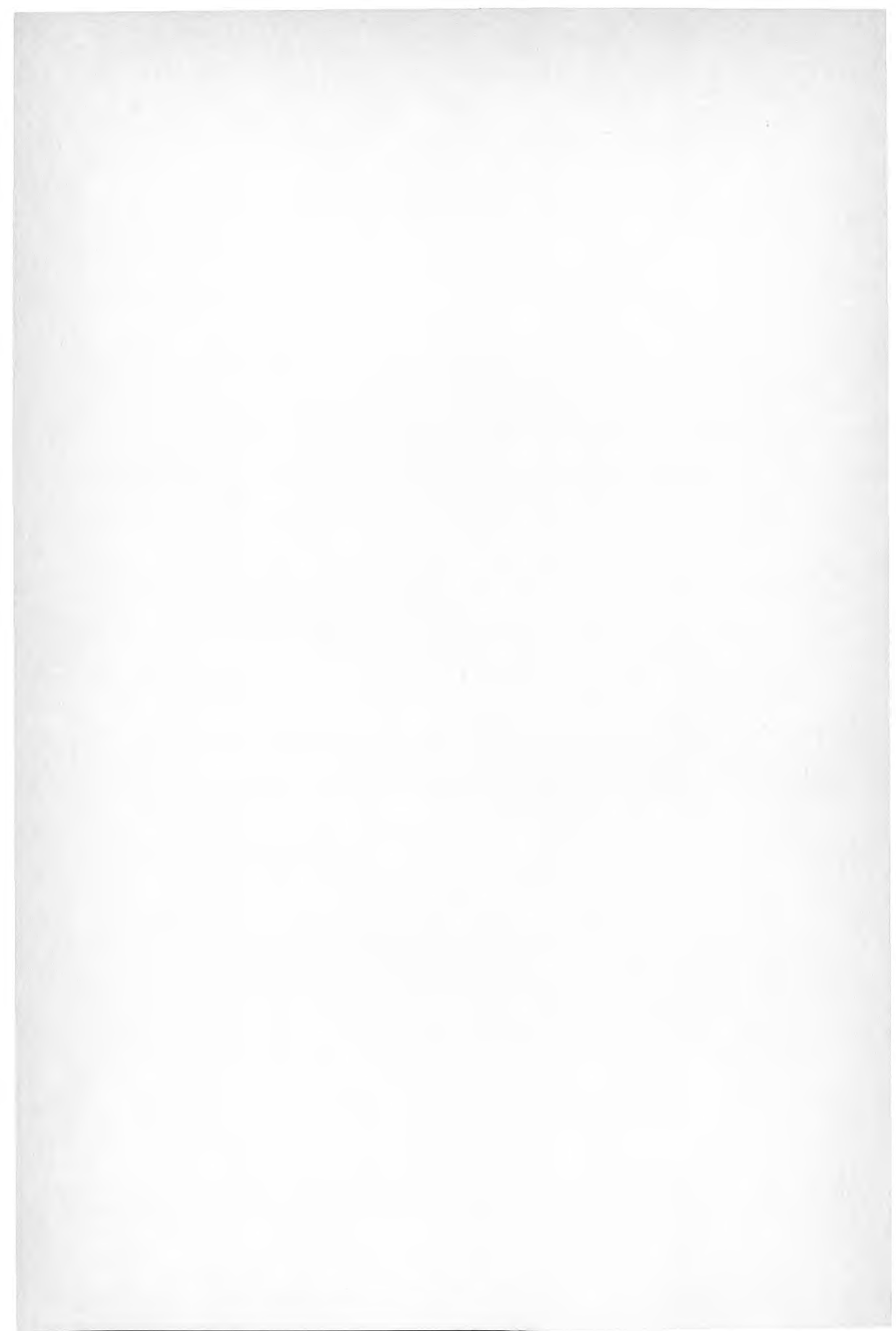
Huvuddelen av rapporten behandlar kommunalekonomiska aspekter i tämligen snäv mening, d v s kostnader och intäkter direkt förknippade med markinnehavet. I rapportens avslutande del pekar vi på vilka aspekter förutom dessa som kan vara relevanta i en mer fullständig ekonomisk bedömning. Möjligheterna att göra direkta kalkyler rörande dessa aspekter är relativt små men det hindrar inte att de kan vara viktiga att tänka på när beslut ska fattas.

Man kan säga att rapporten huvudsakligen handlar om hur beslutsunderlaget för markpolitiskt handlande kan förbättras i ett avseende, nämligen beträffande vissa ekonomiska aspekter i markinnehavet.





DEL 1 INLEDNING



## 1 SYFTE OCH UPPLÄGGNING

### 1.1 Bakgrund

Under de senaste 20 åren har många svenska kommuner bedrivit en sk aktiv markpolitik. Kommunerna har förvärvat mark, främst jord- och skogsbruksmark i avsikt att med tiden exploatera den för bostadsbebyggelse eller arbetsplatser.

Som grundläggande motiv för den förda markpolitiken har angivits dels att de kommunala markinnehaven underlättar genomförandet av planerings- och bebyggelseprocessen, dels att kommunen genom att förvärva marken i ett tidigt skede skulle kunna hålla markpriserna nere.

Stora arealer jord- och skogsbruksmark har förvärvats av kommunerna. Detta gör det intressant att se närmare på olika ekonomiska aspekter av markinnehaven. Det minskade bostadsbyggandet har i kombination med en ändrad inriktning mot sanering, förnyelse och förtätning också lett till att man i vissa kommuner diskuterat försäljning av kommunägd råmark.

### 1.2 Syfte och tillvägagångssätt

Syftet med detta projekt är att analysera ekonomiska aspekter på kommunala markinnehav och att behandla hur kalkyler kan göras för att bedöma ekonomiska konsekvenser av innehaven. Härvid diskuteras vilka faktorer som i första hand bestämmer markinnehavens ekonomiska konsekvenser. Projektet omfattar både analyser av ekonomiska aspekter på ett tänkt förlopp; förvärv-innehav-exploatering och på beslut om förvärv eller försäljning av mark. Avsikten har inte varit att göra någon egentlig utvärdering av faktiskt förd markpolitik, d v s att försöka bedöma om en viss markpolitik varit fördelaktig eller ej. Huvudsyftet har istället varit att ta fram synsätt och redskap med vars hjälp kommunerna själva skulle kunna göra sådana kalkyler och bedömningar.

Ett argument för denna inriktning är att kommunerna är så pass olika och att skillnaden kan vara stor mellan olika objekt inom en och samma kommun. Genomsnittssiffror eller totalsiffror blir därför lätt tämligen intetsägande. Dessutom saknas helt enkelt mycket av de data som krävs för sådana "totala" bedömningar.

För att kunna få ett grepp om relevanta frågeställningar och för att hitta de viktigaste påverkande faktorerna krävs dock konkreta undersökningar av hur markpolitiken bedrivits och vilka ekonomiska konsekvenser den haft. Därför har tolv kommuner undersökts inom ramen för projektet. Urvalet har främst gjorts utifrån målet att dels få med kommuner av olika storlek, dels få viss geografisk spridning. En någorlunda jämn fördelning mellan olika politiska majoriteter har också eftersträvat. För att möjliggöra en samordning av undersökningen av kommunerna har, givet dessa kriterier, kommunerna valts så att två eller tre ligger ganska nära varandra. De valda kommunerna presenteras mer i detalj i kapitel 2. Dessa

studiers viktigaste uppgift är att ge uppslag och att ge möjlighet att bedöma hållbarheten hos olika ideer och förslag. Det konkreta siffermässiga resultatet för en viss kommun eller för ett visst markinnehav är av mindre betydelse, liksom frågan om representativiteten hos de studerade kommunerna.

Vid studier av ekonomin i kommunala markinnehav kan det vara lämpligt att i det enskilda fallet göra en indelning i tre faser:

- a) anskaffning
- b) förvaltning/innehav
- c) exploatering/försäljning

I den första fasen beror de ekonomiska konsekvenserna främst på vilket pris kommunen betalar. Kommunens finansieringsmöjligheter är en annan intressant aspekt i detta skede, liksom hur man går till väga när mark förvärvas.

Under den tid kommunen innehar marken utan att vidta några direkta exploateringsåtgärder, d v s under förvaltningsskedet, beror ekonomin dels på administrationskostnader, dels på driftsintäkter och driftskostnader. Räntekrav och betalda priser är också viktiga påverkande faktorer.

Exploateringsskedet ligger i princip utanför vad som studerats i detta projekt. Gränsen har dragits vid den tidpunkt då marken så att säga överförs från kommunens "förvaltande" avdelning till kommunens "exploaterande" avdelning. Priset eller kostnaden för marken i detta skede är emellertid av stort intresse. Vad kommunen tar ut för själva marken i samband med försäljning eller exploatering är av avgörande betydelse för markpolitikens ekonomiska resultat.

De ekonomiska konsekvenserna i dessa tre skeden ligger till grund för kalkyler över lönsamheten i innehaven. Räntekrav och räntekostnader kommer då in som viktiga faktorer, särskilt om det gått lång tid mellan förvärv och exploatering. Analyserna kompliceras också av penningvärdessförändringar.

### 1.3 Avgränsning

Den viktigaste avgränsningen i detta projekt är att enbart skråmark, d v s jord- och skogsbruksmark behandlas. De ekonomiska konsekvenserna för förvärv av saneringsobjekt har inte undersökts. De angreppssätt som beskrivs senare i rapporten bör dock vara användbara också i sådana fall, även om storleksordningen på olika poster liksom deras relativa betydelse ändras.

Ibland har det varit svårt att avgöra varför marken har förvärvats, d v s om avsikten med förvärvet var att med tiden exploatera marken eller ej. Kommunen kan ju förvärva mark av andra skäl än exploatering, t ex för rekreationsändamål. I kapitel 2 återkommer vi till detta problem.

Det bör också understrykas att huvuddelen av denna rapport behandlar ekonomiska konsekvenser i tämligen snäv mening, nämligen vissa ekonomiska konsekvenser för kommunen. (I del 3 tas dock vissa andra aspekter upp.) Ambitionen har endast varit att möjliggöra en förbättring av beslutsunderlaget på en punkt - den ekonomiska i snäv mening. Vid ett beslut om markpolitisk inriktning eller vid ett ställningstagande till om en viss kommun bedrivit en god markpolitik eller ej krävs även andra typer av bedömningar.

En tidsmässig avgränsning har också gjorts vid den empiriska undersökningen. Gränsen drogs vid år 1960. Vad som hänt innan dess redovisas ej. Detta motiveras av att den s k aktiva markpolitiken i stort sett kan sägas ha startat under 1960-talet. I praktiken har gränsen dock i flera fall dragits långt senare. Tillgången på data om t ex arrendeinkomster och driftskostnader visade sig vara mycket begränsad när man försökte se tillbaka.

Ytterligare en begränsning är som redan nämnts att själva exploateringsprocessen ej behandlas. Anledningen till detta är främst att exploateringsprocessen (inkl exploateringskalkyler) i sig innehåller så många problem att det skulle motivera en särskild utredning. Syftet med detta projekt är att se på ekonomin i det kommunala markinnehavet - markreservens ekonomi.

#### 1.4 Disposition

Rapporten kan sägas bestå av tre delar. I den inledande delen, kapitel 2-4, beskrivs de undersökta kommunerna, dels allmänt i kapitel 2, dels vad avser markinnehaven och deras utveckling över tiden i kapitel 3. I kapitel 4 diskuteras utifrån beskrivningarna vad som förefaller vara de grundläggande frågeställningarna.

Rapportens huvuddel, kapitlen 5-15, inleds med en genomgång av för kalkylerna centrala ekonomiska begrepp och tänkesätt i kapitel 5. Kapitlen 6-11 tar upp olika skeden och vilka olika typer av intäkter och kostnader som berör ett markinnehav. I kapitel 12 och 13 behandlas tidsaspekten i markinnehavet respektive hur marken hanteras i den kommunala bokföringen. Denna del avslutas i kapitel 14 och 15 med hur kalkyler inför eventuella beslut att sälja eller förvärva råmark kan läggas upp.

Kapitel 16 och 17 kan sägas utgöra en avslutande del med vissa utblickar mot ett antal faktorer som faller utanför denna rapport men som måste beaktas vid en mer fullständig bedömning av en viss markpolitik.

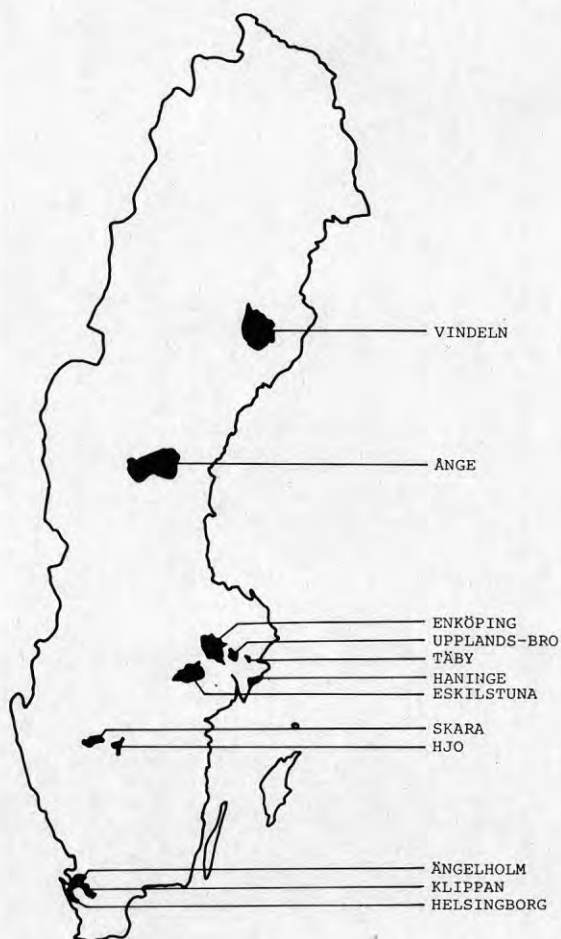




## 2 BESKRIVNING AV DE UNDERSÖKTA KOMMUNERNA

## 2.1 Geografiskt läge och areal

Av kartan i figur 2.1 framgår var i landet de undersökta kommunerna ligger. Det är alltså två norrlandskommuner (Vindeln och Ange), två kommuner i Västergötland (Skara och Hjo), tre kommuner i Skåne (Ängelholm, Klippan och Helsingborg) samt fem kommuner i Mälarenregionen (Enköping, Eskilstuna, Upplands-Bro, Täby och Haninge) varav tre kan sägas vara förortskommuner till Stockholm (Upplands-Bro, Täby och Haninge).



Figur 2.1: Undersökningskommunernas geografiska läge.

I tabellen nedan framgår hur stor landareal kommunerna har. Spridningen är som synes stor, med norrlandskommunerna och Täby som extremer. Hälften av de undersökta kommunerna har dock en landareal av mellan 300 och 450 kvadratkilometer.

Tabell 2.1: Undersökningskommunernas landareal i kvadratkilometer.

| Kommun       | Landareal, km <sup>2</sup> |
|--------------|----------------------------|
| Ånge         | 3 100                      |
| Vindeln      | 2 650                      |
| Enköping     | 1 180                      |
| Eskilstuna   | 1 100                      |
| Haninge      | 450                        |
| Skara        | 440                        |
| Ångelholm    | 420                        |
| Klippan      | 375                        |
| Helsingborg  | 345                        |
| Hjo          | 300                        |
| Upplands-Bro | 235                        |
| Täby         | 60                         |

## 2.2 Folkmängd

Undersökningskommunerna återspeglar i mångt och mycket den totala fördelningen av Sveriges kommuner vad gäller folkmängd, se tabell 2.2.

Tabell 2.2: Fördelning av kommuner efter folkmängd 31/12 1982.

| Folkmängd, tusental | Antal kommuner | Undersökningskommuner              |
|---------------------|----------------|------------------------------------|
| - 10                | 67             | Hjo, Vindeln                       |
| 10 - 20             | 101            | Klippan, Skara, Upplands-Bro, Ånge |
| 20 - 40             | 66             | Enköping, Ångelholm                |
| 40 - 80             | 35             | Haninge, Täby                      |
| 80 -                | 15             | Eskilstuna, Helsingborg            |

Det kan även vara av intresse att se fördelningen mellan boende i glesbygd och tätorter och största tätort samt antalet tätorter inom kommunerna. Tabell 2.3 ger uppgifter om dessa förhållanden år 1980.

Tabell 2.3: Andel tätortsboende, andel boende i kommunens största tätort och antal tätorter i undersökningskommunerna enligt FoB 1980.

| Kommun       | Andel tät-<br>ortsboende % | Andel boende i<br>största tätort % | Antal<br>tätorter |
|--------------|----------------------------|------------------------------------|-------------------|
| Täby         | 99.4                       | 87.4                               | 2                 |
| Haninge      | 95.7                       | 54.7                               | 4                 |
| Helsingborg  | 94.7                       | 75.9                               | 15                |
| Upplands-Bro | 89.8                       | 36.2                               | 4                 |
| Eskilstuna   | 88.7                       | 68.9                               | 10                |
| Ängelholm    | 75.1                       | 57.2                               | 5                 |
| Klippan      | 74.2                       | 48.5                               | 5                 |
| Skara        | 73.8                       | 58.3                               | 5                 |
| Hjo          | 69.2                       | 63.4                               | 3                 |
| Enköping     | 68.8                       | 57.0                               | 6                 |
| Ånge         | 60.8                       | 27.0                               | 7                 |
| Vindeln      | 52.6                       | 33.6                               | 5                 |

### 2.3 Bostadsbyggande

Någon officiell statistik över hur mycket råmark som faktiskt tagits i anspråk för olika ändamål finns ej. Statistik över bostadsbyggandet kan dock ge en viss indikation på behovet av råmark i de olika kommunerna. I tabell 2.4 redovisas medeltal av antalet inflyttningsfärdiga lägenheter per år.

Tabell 2.4: Bostadsbyggandet i undersökningskommunerna. Genomsnittligt antal färdigställda lägenheter per år och andelen lägenheter i småhus för perioden 1968-80 resp 1976-80 enligt Sveriges Officiella Statistik (SOS).

| Kommun       | Perioden 1968-80    |                     | Perioden 1976-80    |                     |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|              | Antal<br>lägenheter | Andel i<br>småhus % | Antal<br>lägenheter | Andel i<br>småhus % |
| Helsingborg  | 1 285               | 37.4                | 956                 | 51.3                |
| Haninge      | 931                 | 32.6                | 425                 | 84.0                |
| Eskilstuna   | 837                 | 43.6                | 440                 | 71.2                |
| Täby         | 574                 | 68.1                | 582                 | 91.6                |
| Upplands-Bro | 378                 | 43.1                | 186                 | 91.0                |
| Enköping     | 289                 | 51.6                | 230                 | 79.8                |
| Ängelholm    | 289                 | 63.7                | 264                 | 79.9                |
| Skara        | 168                 | 61.3                | 147                 | 88.0                |
| Klippan      | 136                 | 65.4                | 116                 | 82.1                |
| Hjo          | 91                  | 71.4                | 114                 | 71.4                |
| Ånge         | 67                  | 58.2                | 58                  | 78.2                |
| Vindeln      | 31                  | 93.6                | 43                  | 100                 |

## 2.4 Kommunsammanläggningar

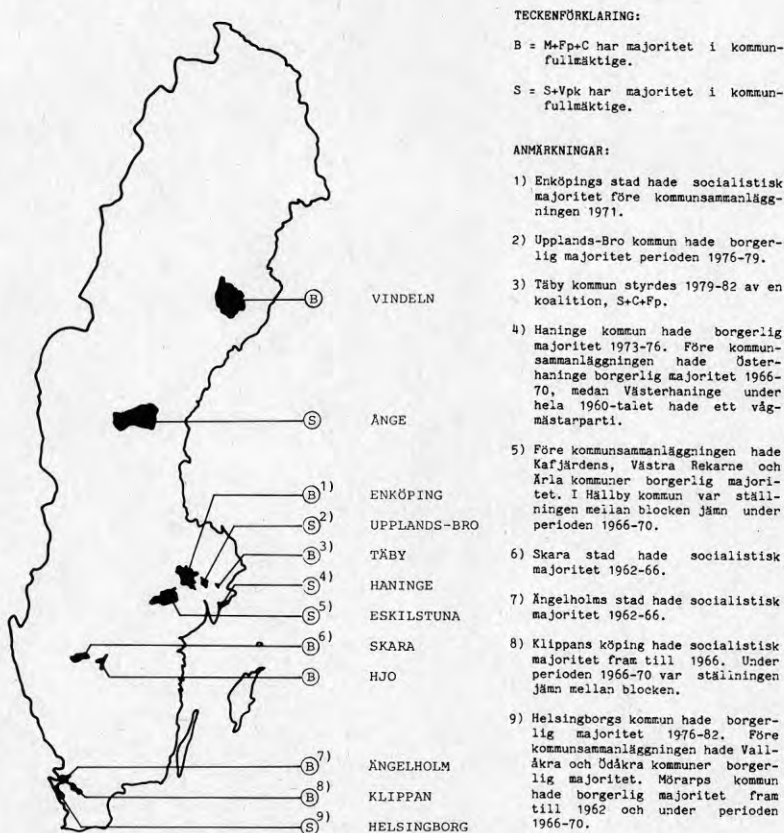
De flesta av de undersökta kommunerna har under de senaste 15 åren berörts av kommunsammanläggningar. Upplands-Bro, Vindeln och Täby är de enda undantagen. I tabell 2.5 redovisas dels vad som hände 1971, dels vad som hände 1974. Streckad linje anger 1971, linje av plustecken anger 1974. Under linjerna anges förhållandena före och över linjerna förhållandena efter resp årsskifte.

Tabell 2.5: Kommunsammanläggningar 1971 och 1974.

|   |   |
|---|---|
| <p>ENKÖPINGS KOMMUN<br/>-----<br/>Enköpings stad<br/>Fjärdhundra kommun<br/>Lagunda kommun<br/>Norra Trögds kommun<br/>Södra Trögds kommun<br/>Åsunda kommun</p>              | <p>ESKILSTUNA KOMMUN<br/>-----<br/>Eskilstuna stad<br/>Torshälla stad<br/>Husby-Rekarne kommun<br/>Hällby kommun<br/>Kafjärdens kommun<br/>Västra Rekarne kommun<br/>Årla kommun</p>  |
| <p>HANINGE KOMMUN<br/>-----<br/>Västerhaninge kommun<br/>Österhaninge kommun</p>  | <p>HELSINGBORGS KOMMUN<br/>-----<br/>Helsingborgs stad<br/>Kattarps kommun<br/>Mörarps kommun<br/>Vallåkra kommun<br/>Ödåkra kommun</p>   |
| <p>HJO KOMMUN<br/>+++++<br/>Hjo kommun<br/>del av Fågelås kommun<br/>del av Fröjereds kommun<br/>-----<br/>Hjo stad<br/>del av Fågelås kommun<br/>del av Fröjereds kommun</p> | <p>KLIPPANS KOMMUN<br/>+++++<br/>Klippans kommun<br/>Riseberga kommun<br/>del av Östra Ljungby kommun<br/>-----<br/>Klippans köping<br/>Riseberga kommun<br/>del av Östra Ljungby kommun</p>  |
| <p>SKARA KOMMUN<br/>-----<br/>Skara stad<br/>Ardala kommun<br/>Valle kommun<br/>del av Gudhems kommun</p>   | <p>TÄBY KOMMUN<br/>-----<br/>Täby köping</p>  |
| <p>UPPLANDS-BRO KOMMUN</p>  | <p>VINDELNS KOMMUN<br/>-----<br/>Degerfors kommun</p>   |
| <p>ÅNGE KOMMUN<br/>-----<br/>Ånge köping<br/>Borgsjö kommun<br/>Haverö kommun<br/>Torps kommun</p>  | <p>ÅNGELHOLMS KOMMUN<br/>+++++<br/>Ångelholms kommun<br/>del av Östra Ljungby kommun<br/>-----<br/>Ångelholms stad<br/>Ausås kommun<br/>Barkåkra kommun<br/>Hjärnarps kommun<br/>Munka-Ljungby kommun<br/>del av Östra Ljungby kommun</p> |

## 2.5 Politisk majoritet

En faktor som skulle kunna tänkas påverka den markpolitik som förs är den politiska majoriteten i kommunen. Vidare skulle ständiga skiften i politisk majoritet i en kommun kunna leda till att markpolitiken inte får någon kontinuitet. Vilken politisk majoritet de undersökta kommunerna kommunerna haft under perioden sedan 1960 framgår av figur 2.2.



Figur 2.2: Politisk majoritet i de undersökta kommunerna.





## 3 INNEHAV, FÖRVÄRV OCH ANVÄNDANDE AV RÅMARK

## 3.1 Grundmaterial

Undersökningen i kommunerna har genomförts på något olika sätt. Tre kommuner (Enköping, Eskilstuna och Täby) har studerats i detalj inom projektets ram. Förvärv, förvaltning och försäljning/exploatering av råmark kartlades genom ett omfattande arbete bestående av genomgång av olika arkiv och register samt intervjuer. Sex kommuner (Haninge, Hjo, Skara, Upplands-Bro, Vindeln och Ange) har studerats på motsvarande sätt i två examensarbeten vid institutionen för fastighetsekonomi, KTH. (P Mattsson & A-K Sundin, Kommunala markinnehav: En studie av Hjo, Skara och Upplands-Bro, samt K Allberg, Ö Johansson & J Kårebrandt, Kommunala markinnehav: En studie av Haninge, Vindeln och Ange.) Slutligen har tre kommuner (Ängelholm, Klippan och Helsingborg) studerats mer översiktligt, främst genom intervjuer, med inriktning på de frågor som framstod som särskilt intressanta utifrån resultatet i de övriga kommunerna. Nedanstående redovisning av de kommunala råmarksinnehaven och dessas utnyttjande, omfattar endast de nio kommuner som studerats mer i detalj, d v s inte de tre skånekommunerna. Det finns gränsdragningsproblem när det gäller vilken mark som ska räknas som råmark. Detta behandlas i avsnitt 3.3.

## 3.2 Råmarksinnehav 1960

I tabell 3.1 framgår hur mycket mark kommunerna innehade 1960, dels i kvadratkilometer, dels i förhållande till total landareal och invånarantal 31/12 1959.

Tabell 3.1: Markinnehav i undersökningskommunerna vid början av år 1960.

| Kommun       | km <sup>2</sup> | % av areal | km <sup>2</sup> /1 000<br>invånare |
|--------------|-----------------|------------|------------------------------------|
| Enköping     | 7.00            | 0.6        | 0.25                               |
| Eskilstuna   | 24.00           | 2.2        | 0.30                               |
| Haninge      | 5.60            | 1.2        | 0.38                               |
| Hjo          | 0.65            | 0.2        | 0.08                               |
| Skara        | 1.35            | 0.3        | 0.07                               |
| Täby         | 10.00           | 17.0       | 0.90                               |
| Upplands-Bro | 0.05            | 0.0        | 0.01                               |
| Vindeln      | 9.50            | 0.4        | 0.95                               |
| Ange         | 7.20            | 0.2        | 0.37                               |

Flera kommuner hade alltså ett ganska omfattande markinnehav redan 1960. Täby stod i särklass med sina 17 % av landarealen, därefter kom Eskilstuna och Haninge med 2.2 resp 1.2 %. Betraktat per invånare låg även Vindeln högt. För Vindelns del är det dock något missvisande att tala om råmarksinnehav, eftersom det till väsentlig del rörde sig om skogsområden som inte ligger intill någon tätort.

Upplands-Bro, Hjo och Skara låg klart lägst om man ser på innehav per invånare. Upplands-Bro innehade i stort sett inte någon råmark i kommunal ägo.

### 3.3 Förvärv 1960-80 samt innehav 1980

Hur mycket kommunerna förvärvat under perioden 1960-80 samt innehavet av råmark 1980 framgår av tabell 3.2.

Tabell 3.2: Förvärv 1960-80 och innehav 1980 av råmark i undersökningskommunerna. Inom parentes anges förändringarna i innehav från 1960 till 1980.

| Kommun       | Förvärv<br>1960-80 |               | Innehav 1980    |              | km <sup>2</sup> /<br>tusen inv |
|--------------|--------------------|---------------|-----------------|--------------|--------------------------------|
|              | km <sup>2</sup>    | % av<br>areal | km <sup>2</sup> | % av areal   |                                |
| Enköping     | 18.50              | 1.6           | 16.50           | 1.4 (+ 0.8)  | 0.50 (+0.25)                   |
| Eskilstuna   | 59.50              | 5.4           | 67.35           | 6.1 (+ 3.9)  | 0.74 (+0.44)                   |
| Haninge      | 37.00              | 8.2           | 35.00           | 7.8 (+ 6.0)  | 0.60 (+0.22)                   |
| Hjo          | 2.45               | 0.8           | 1.75            | 0.6 (+ 0.4)  | 0.11 (+0.03)                   |
| Skara        | 8.50               | 1.9           | 5.35            | 1.2 (+ 0.9)  | 0.30 (+0.23)                   |
| Täby         | 20.60              | 34.3          | 26.70           | 44.5 (+27.5) | 0.56 (-0.34)                   |
| Upplands-Bro | 10.60              | 4.5           | 7.85            | 3.3 (+ 3.3)  | 0.42 (+0.41)                   |
| Vindeln      | 2.25               | 0.1           | 11.00           | 0.4 ( 0 )    | 1.55 (+0.60)                   |
| Ånge         | 4.70               | 0.1           | 10.60           | 0.3 (+ 0.1)  | 0.60 (+0.42)                   |

Av tabell 3.2 framgår att förvärven under perioden varit betydande. Täby är återigen extrem. Den förvärvade råmarken utgjorde nästan 35 % av kommunens hela landareal. Upplands-Bro, Haninge och Eskilstuna ligger också högt.

Ser man på innehavet av råmark 1980, d v s den förvärvade mark som fortfarande var råmark, så är ökningen i procent av landarealen störst i nyssnämnda kommuner. Detta innebär att de stora förvärven inte enbart sammanhänger med att dessa kommuner exploaterat mycket mark. Tillskottet har varit betydligt större än förbrukningen. Vi återkommer till detta i avsnitt 3.4. Vindeln och Ånge ligger lägst när det gäller tillskott av areal. Att innehavet per invånare ökat kraftigt i dessa kommuner beror främst på en minskning av befolkningstalen. På motsvarande sätt sammanhänger minskningen av råmarksareal per invånare i Täby med att befolkningen vuxit ännu snabbare än råmarksinnehavet relativt sett.

I tabell 3.3 är perioden 1960-80 uppdelad i delperioder. År 1967 särredovisas därför att man brukar säga att det var det år när "Sverige bytte ägare". Detta berodde till stor del på de nya regler för realisationsvinstbeskattnings som trädde i kraft från den 1/1 1968. I de undersökningskommuner som förvärvat mest mark är det också så att 1967 var ett år då ovanligt mycket råmark förvärvades. Exempelvis förvärvade Enköping nästan åtta gånger så stor areal som årsgenomsnittet för tiden 1960-80. Däremot förvärvade t ex Hjo och Skara inte alls någon råmark 1967.

Av årsgenomsnittet för perioderna 1960-65, 1966-70, 1971-75 och 1976-80 framgår när kommunerna gjort huvuddelen av sina förvärv. Eskilstunas förvärv var störst under perioden 1960-65 för att sedan stadigt sjunka. Änge gjorde likaså sina största förvärv i början av 1960-talet. Enköping och Haninge förvärvade betydligt mer råmark under 1960-talet än under 1970-talet. Skara, Täby och Upplands-Bro gjorde stora förvärv fram till mitten av 1970-talet. Därefter har dessa kommuner förvärvat relativt lite mark jämfört med tidigare. Hjo och Vindeln skiljer sig från övriga kommuner genom att de har förvärvat betydligt mer mark under 1970-talet än under 1960-talet. I absoluta tal är dock förvärven små.

Tabell 3.3: Areal råmark förvärvad av undersökningskommunerna under olika delperioder, årsgenomsnitt i ha.

| Kommun/<br>Förvärvsår | Förvärvad areal, årsgenomsnitt i ha |               |               |               |               |       |
|-----------------------|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------|
|                       | 1960-<br>1980                       | 1960-<br>1965 | 1966-<br>1970 | 1971-<br>1975 | 1976-<br>1980 | 1967  |
| Eskilstuna            | 283                                 | 467           | 340           | 200           | 90            | 1 040 |
| Haninge               | 176                                 | 147           | 428           | 84            | 52            | 635   |
| Täby                  | 98                                  | 125           | 113           | 137           | 12            | 295   |
| Enköping              | 88                                  | 83            | 210           | 20            | 40            | 680   |
| Upplands-Bro          | 50                                  | 39            | 95            | 67            | 3             | 275   |
| Skara                 | 40                                  | 43            | 32            | 72            | 15            | -     |
| Änge                  | 22                                  | 43            | 19            | 8             | 16            | 30    |
| Hjo                   | 12                                  | 10            | 1             | 22            | 10            | -     |
| Vindeln               | 11                                  | 3             | 7             | 11            | 23            | 7     |

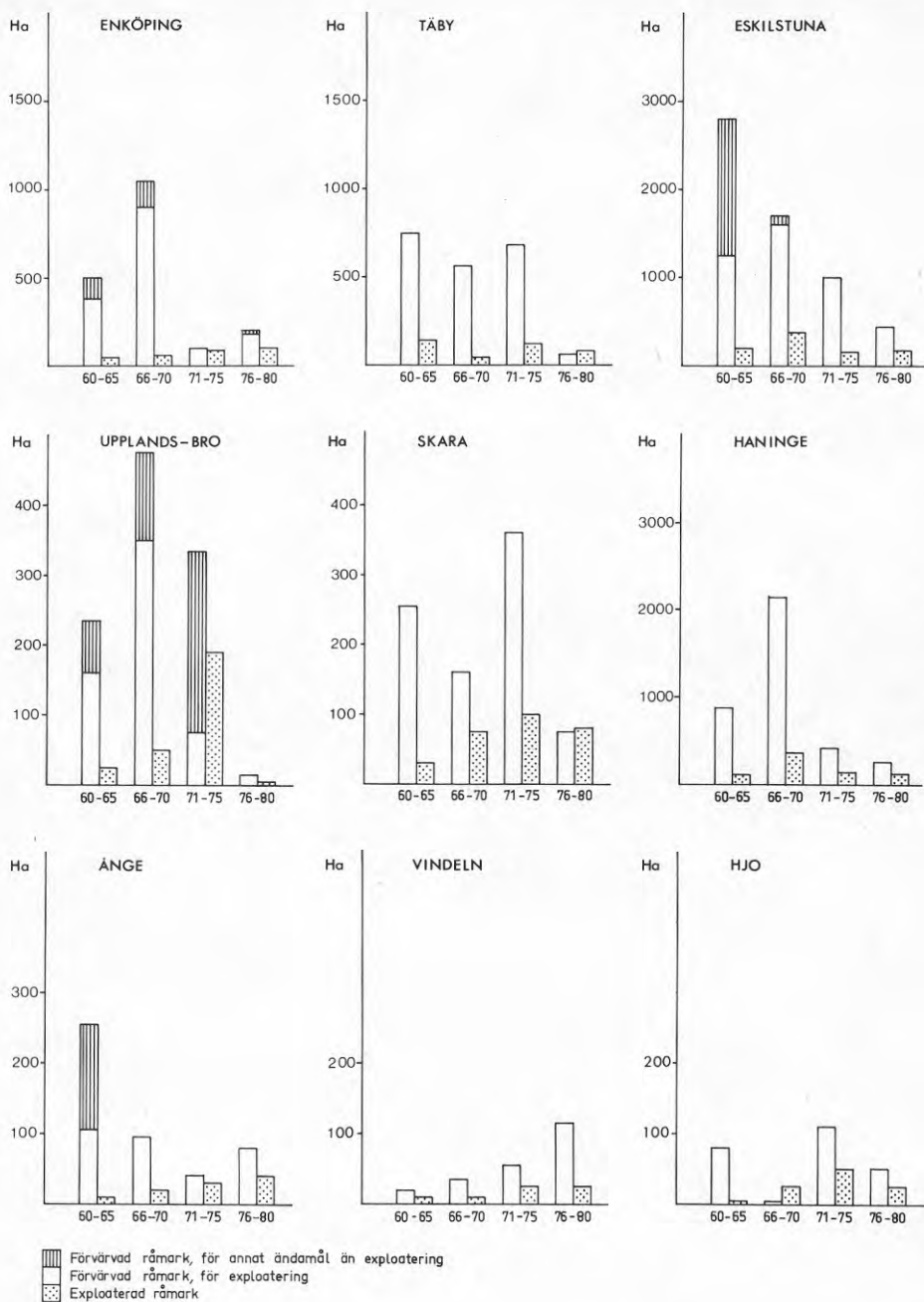
#### 3.4 Användning av förvärvad råmark

Frågan är nu vad som har hänt med den råmark som kommunerna förvärvat. Hur mycket har exploaterats, hur mycket har sålts igen i oförändrat skick eller bytts bort och hur mycket ligger i markreserven?

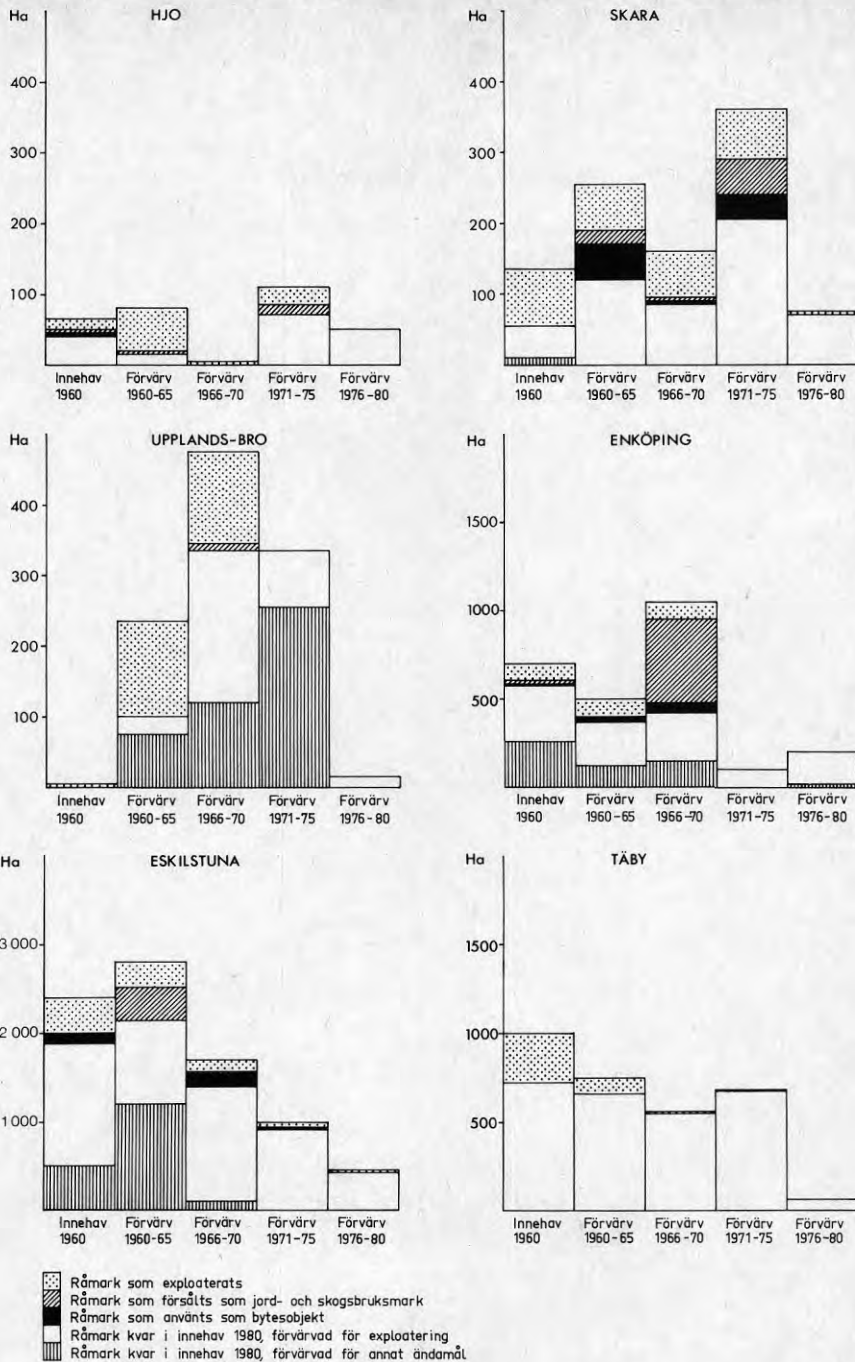
I detta avsnitt särredovisas de förvärv där det klart framgån att marken inte förvärvats för framtida exploatering utan för annat ändamål t ex rekreatiönsändamål.

I figur 3.1 framgår dels den totalt förvärvade arealen under olika delperioder, med sårredovisning av mark för "annat ändamål", dels exploaterad kommunägd råmark under motsvarande period (oberoende av när marken förvärvades). Observera att skalan inte är den samma för alla kommuner.

I figur 3.2 redovisas användning år 1980 av råmark, uppdelad efter när marken förvärvades. Detta gör det möjligt att se hur t ex just den mark som förvärvats för säg 10-15 år sedan använts. På grund av svårigheterna att få tag i data av dessa slag har Haninge, Vindeln och Änge ej kommit med i denna del av undersökningen. Observera att skalan inte är den samma för alla kommunerna.



Figur 3.1: Förvärvad areal råmark och exploaterad areal kommunägd råmark i undersökningskommunerna (ha). Observera att skalan inte är den samma för alla kommunerna.



Figur 3.2: Förvärvad areal råmark och dess användning för exploatering, försäljning och som bytesobjekt t o m 1980. Observera att skalan inte är den samma för alla kommunerna.



Först några allmänna observationer. Försäljning av råmark som jord- och skogsbruksmark har varit av mycket liten omfattning. I Enköping och Eskilstuna har dock i vardera kommunen en större fastighet sålts.

Fyra av kommunerna har använt sig av tidigare förvärvad råmark som bytesobjekt vid råmarksförvärv. Eskilstuna har använt ca 320 ha råmark som bytesobjekt. Detta motsvarar drygt 5 % av den under perioden 1960-80 förvärvade råmarken. Skara är emellertid den kommun som procentuellt sett använt mest av sin råmark som bytesobjekt, nämligen drygt 10 %.

Att mycket av den mark som förvärvats under 1970-talet ännu inte exploaterats är kanske inte så överraskande. Det slående i figur 3.2 är att en så stor del av den mark som innehades 1960 eller förvärvades i början av 1960-talet fortfarande ligger kvar som råmark. Detta gäller särskilt Eskilstuna och Täby, samt delvis Enköping. Andelen som exploaterats är högst i Skara och Hjo.

#### 4.1 Samband med politisk majoritet

Två av de nio kommunerna vars markinnehav kartlagts i detalj har drivit en mycket aktiv markpolitik. Man har förvärvat arealer långt utöver vad som kan tänkas behövas för exploatering de närmaste årtiondena. Detta gäller Täby och Eskilstuna. Den ena kommunen har borgerlig och den andra socialdemokratisk majoritet. Ånge och Vindehn har på samma sätt bedrivit en likartad markförvärvspolitik. Detta antyder att den politiska majoriteten i alla fall inte varit en dominerande förklaring till varför markpolitiken sett ut på ett visst sätt. De "självlklara" sambanden med tillväxttakt, tätortsgrad etc framgår däremot klart.

Att politiska förhållanden skulle kunna spela in antyds dock av t ex den försiktigare markpolitiken i Skara och Hjo, liksom av de små förvärven i Upplands-Bro under perioden 1976-80 och i Enköping efter 1970. Orsakssamband är dock svåra att kartlägga och ambitionen har heller inte varit att studera orsakerna till en viss markpolitik närmare.

I kommande kapitel återvänder vi till ytterligare aspekter på det empiriska materialet. I resten av detta kapitel behandlas vad resultaten av kommuninventeringarna antyder rörande olika intressanta frågeställningar.

#### 4.2 Genomgång av frågeställningar

##### Förvärv av råmark

Flertalet kommuner har en relativt stor råmarksreserv och förvärven av råmark har under de senaste åren i många kommuner varit betydligt mindre än under 1960-talet och början av 1970-talet. Trots detta kan det även i framtiden komma att finnas behov av att förvärva råmark. Detta bl a på grund av att kommunens markreserv kan vara ogynnsamt belägen. Det är alltså och kommer därför även i framtiden att vara viktigt att ha klara kalkyleringsprinciper när frågor om råmarksförvärv kommer upp.

##### Förvaltning av kommunägd råmark

Förvaltningens betydelse för det ekonomiska resultatet av ett råmarksinnehav är naturligtvis beroende av tiden. För råmark som endast innehas kort tid innan den exploateras, kan det med viss rätt hävdas att resultatet av förvaltningen är betydelselöst jämfört med förvärvskostnader och exploateringsintäkter. Motsatsen till detta gäller när råmark förvärvas för friluftssändamål då innehavet i princip är tänkt att vara i evighet. Då blir förvaltningsresultatet naturligtvis av stor vikt.

Hur lång ska då innehavstiden vara för att det ska löna sig att ägna särskild uppmärksamhet åt förvaltning av råmark? På en jordbruksfastighet kan det kanske vara möjligt att få en årlig nettointäkt på 3 % av jordbruksvärdet. Tas ej denna möjlighet tillvara förloras under en tioårsperiod ett belopp av upp till motsvarande 30 % av jordbruksvärdet. Innehavstiden behöver alltså ej vara särskilt lång för att det ska vara av vikt att tillse att förvaltningen sköts så bra som möjligt.

Flertalet av undersökningskommunerna har idag en relativt stor råmarksreserv. Denna råmark är till stor del förvärvad under 1960-talet eller tidigare. Detta antyder att innehavstiden för råmark ofta är lång. Att dra slutsatser utifrån historiska data kan dock vara vanskligt då stadsbyggandets karaktär förändras. Förutom att kommunerna äger friluftsmark, som alltså ej skall exploateras, förefaller det dock troligt att betydande delar av råmarksreserverna är så belägna att exploatering inte är nära förestående.

Slutsatsen blir att det ur ekonomisk synvinkel är mycket viktigt att ställa ett rimligt krav på resultatet av råmarksförvaltningen. Krav på resultaten medför naturligtvis ett behov att kontrollera hur dessa krav uppfylls. Detta ställer i sin tur krav på att bokföringen är utformad på ett sådant sätt att denna kontroll är möjlig.

#### Försäljning av kommunägd råmark

Några kommuner har försålt tidigare förvärvad råmark som jord- och skogsbruksmark. Det har i vissa kommuner också förekommit förslag om mer omfattande försäljningar. Det rör sig då oftast om råmark som förvärvats för framtida exploatering men där det senare stått klart att exploateringen ej blir av, i varje fall ej inom överskådlig tid. Efterfrågan på metoder för kalkylering och ekonomisk jämförelse mellan alternativen försäljning och fortsatt förvaltning kan därför antas vara och förbli stor.

#### Användning av kommunägd råmark som bytesobjekt

Att använda råmark som bytesobjekt vid markförvärv kan vara ett sätt att underlätta förhandlingar och minska risken att kommunen tvingas till expropriation. När det gäller bytesobjekt är det fråga om mindre välbelägen råmark där en eventuell exploatering är oviss eller i varje fall avlägsen. I undersökningskommunerna har utnyttjandet av råmark som bytesobjekt inte varit speciellt omfattande. Detta hindrar emellertid inte att det vid en jämförelse av alternativen försäljning och fortsatt förvaltning också bör göras en bedömning av den ekonomiska nyttan av att ha den aktuella råmarken tillgänglig som bytesobjekt vid framtida markförvärv.

## Exploatering av kommunägd råmark

Markkostnaden utgör i regel en liten del av den totala exploateringskostnaden för ett enskilt område. Totalt sett är det dock inte några obetydliga summor som omsätts vid det markpolitiska handlandet i kommunerna. Kalkyler över det slutliga ekonomiska resultatet av markinnehavet för enskilda områden bör kunna vara till nytta för kommunen. Detta för bestämmande av tomtpriser, som underlag för förhandlingar om exploateringsavtal och som underlag för beslut beträffande det markpolitiska handlandet som helhet. Förutsättningen för detta är att kalkylerna utförs på ett relevant sätt med tillgång till relevanta data. Slutligen är det också en fråga om vilka som skall gynnas/missgynnas av att kommunen lyckas/misslyckas med att föra en ur ekonomisk synpunkt god markpolitik. Ska det vara kommunens invånare som helhet eller ska det vara de som flyttar in i ett nytt område? Detta måste naturligtvis vara politiska beslut men dessa bör fattas med bästa möjliga beslutsunderlag.



DEL 2 EKONOMISKA ASPEKTER





## 5 NÅGRA GRUNDLÄGGANDE EKONOMISKA BEGREPP

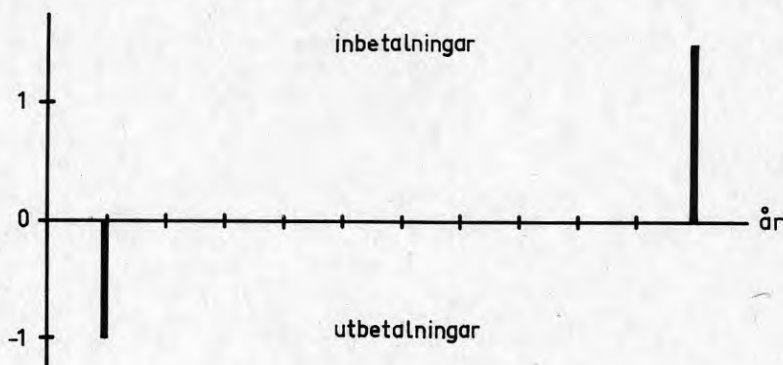
## 5.1 Kapitlets syfte

Ett av projektets syften är att ge underlag för bedömningar av det ekonomiska resultatet av kommunala markinnehav: Att bedöma lönsamheten, att se på avkastningen, att se om kommunen fått täckning för sina kostnader etc.

De begrepp vi pekat på här - "lönsamhet", "avkastning", "självkostnad" - är dock långt ifrån oproblematiska, särskilt inte i inflationstider. I detta kapitel ska vi utifrån några exempel klargöra bl a dessa begrepps innebörd lite närmare samt motivera vissa grundläggande drag i de kommande kalkylerna och kalkylmetoderna.

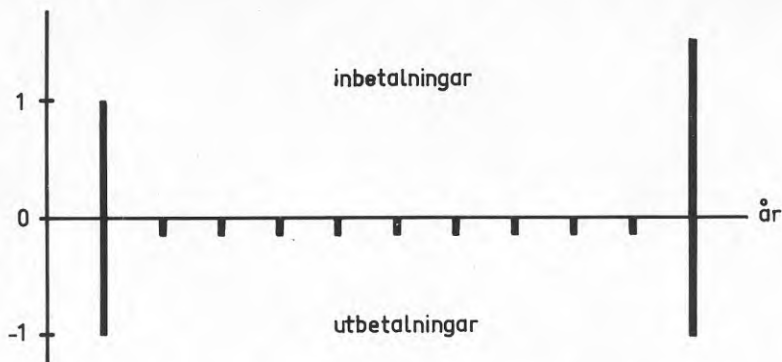
## 5.2 Räntekrav - nuvärde - slutvärde

Låt oss börja med ett enkelt fall. Kommunen köper ett markområde för 1 miljon kr. Tio år senare säljs området för 1.5 miljoner kr. Under innehavstiden har området varken gett driftsintäkter eller driftskostnader. Se figur 5.1.



Figur 5.1: In- och utbetalningar för markområdet.

Var detta ett lönsamt innehav? Man kan inte bara jämföra 1.5 miljoner kr med 1 miljon kr och därav dra slutsatsen att affären varit lönsam. Detta blir uppenbart om vi tänker oss att förvärvet finansierats med ett (amorteringsfritt) lån. In- och utbetalningarna blir då som i figur 5.2.



Figur 5.2: In- och utbetalningar för markområdet. Förvärvet finansierat med amorteringsfritt lån.

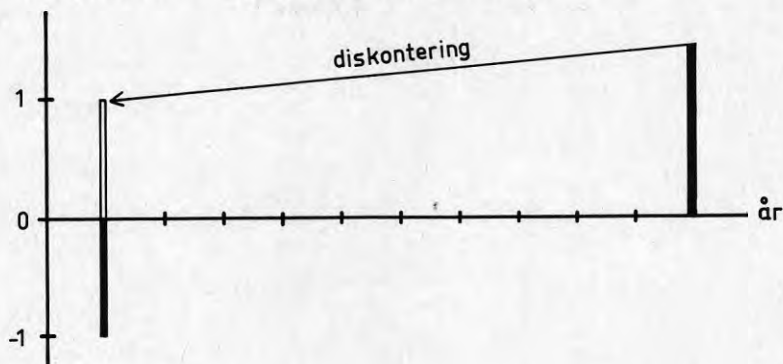
Vi ser nu att de 1.5 miljonerna kr måste räcka både till att återbetala lånet på 1 miljon kr och till att betala räntorna. Man kan gå ett steg längre och anta att kommunerna varje år lånar upp pengar till att betala räntan med (samt kommande år även till att betala räntan på dessa nya lån, etc). Vid försäljningstidpunkten ska kommunen då betala dels det ursprungliga lånet, dels de lån som tagits upp för att betala ränta, inkl ränta på räntan. Att sälja till priset 1.5 miljoner kr kan sägas vara lönsamt om pengarna räcker till att betala dessa belopp.

Även om kommunen inte lånar pengar till markförvärvet finns ett räntekrav. Tanken bakom detta är att om den miljon kr kommunen satsat använts till annat så skulle den ha givit en viss avkastning. Det finns en alternativkostnad för att använda pengarna, vilket motiverar ett räntekrav.

Ett räntekrav får till konsekvens att det blir viktigt när en in- eller utbetalning uppstår. Räntekravet är också den grundläggande orsaken till att man diskonterar framtida intäkter/inbetalningar och till att en intäkt blir allt mindre värd ju längre in i framtiden den uppkommer.

Vid en vanlig investeringskalkyl brukar man göra en nuvärdeberäkning, d v s alla framtida ekonomiska konsekvenser omräknas till sitt värde "idag"/startåret. Observera att nuvärde inte behöver betyda värdet nu idag. Nuvärdet kan hänföras till vilken tidpunkt som helst såväl i förgången tid som i nutid eller framtid. Att beräkna ett nuvärde betyder endast att man diskonterar t ex in- och utbetalningar som uppstått/kommer att uppstå efter nuvärdetidpunkten till denna tidpunkt. I denna rapport kommer vi att tala om nuvärde när alla belopp hänförs till förvärvstidpunkten (eller beslutstidpunkten vid förhandskalkyler). Slutvärde används när belopp hänförs till försäljnings- eller exploateringstidpunkt.

Vi återvänder till figur 5.1 och tänker oss att kommunen vid förvärvstillfället ville räkna ut om det skulle bli lönsamt ifall marken tio år senare såldes för 1.5 miljoner kr. Man skulle då ha diskonterat de 1.5 miljonerna kr till förvärvsåret med sitt räntekrav, som vi kan anta vara  $p$  %. Detta illustreras i figur 5.3 och i formel 5.1.



Figur 5.3: In- och utbetalningar för markområdet. Inbetalningen diskonterad till nuvärdetidpunkten.

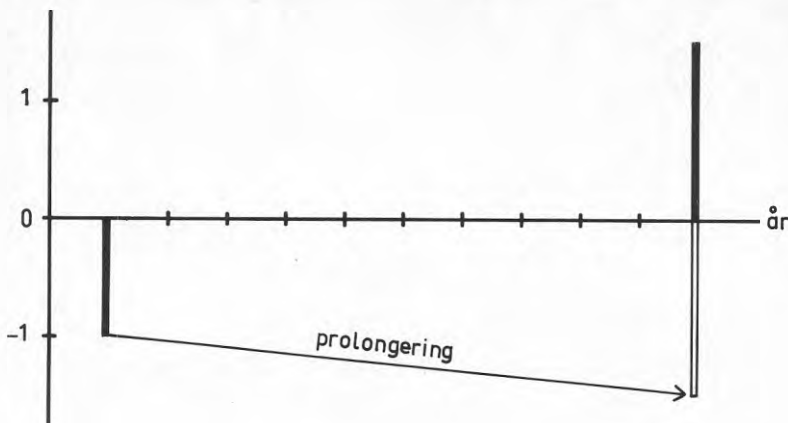
$$(5.1) \text{ Nuvärdet är noll} = \underbrace{\frac{1\,500\,000}{(1+p)^{10}}}_{\text{nuvärdet av intäkten vid försäljning}} - \underbrace{1\,000\,000}_{\text{utlägg när marken förvärvades}}$$

Nedan anges nuvärdet för några olika räntesatser. Positivt nuvärde innebär att innehavet är lönsamt, negativt att det blir förlust.

| räntesats | nuvärde   |
|-----------|-----------|
| 2 %       | + 231 tkr |
| 4 %       | + 14 tkr  |
| 6 %       | - 162 tkr |

Vid investeringskalkyler gäller det att bedöma framtida konsekvenser av olika alternativa beslut idag. Den typen av kalkyler återkommer vi till i kapitel 14 och 15, där vi behandlar ekonomiska bedömningar inför beslut om att förvärva eller sälja mark. I de närmaste kapitlen är vi däremot främst intresserade av resultatet av "slutförda" innehav. Vi vill "se tillbaka" - som om vi i exemplet ovan befann oss vid år 1980 och frågade om innehavet har varit lönsamt.

Det är då naturligare att räkna om alla belopp till "slutåret" - att beräkna ett "slutvärde" i stället för ett nuvärde. Detta illustreras i figur 5.4. Räntesatsen är densamma som vid nuvärdeberäkningen.



Figur 5.4: In- och utbetalningar för markområdet. Utbetalningen prolongerad till slutvärdetidpunkten.

$$(5.2) \text{ Slutvärde år tio} = \underbrace{1\,500\,000}_{\text{intäkten vid försäljningen}} - \underbrace{1\,000\,000(1+p)^{10}}_{\text{slutvärdet av utbetalningen vid förvärvet}}$$

Sätter vi in olika räntesatser får vi tabellen nedan:

| räntesats | slutvärde |
|-----------|-----------|
| 2 %       | + 281 tkr |
| 4 %       | + 20 tkr  |
| 6 %       | - 291 tkr |

Det finns ett enkelt matematiskt samband mellan nuvärde och slutvärde. Multiplieras nuvärdet enligt formel 5.1 med  $(1+p)$  upphöjt till 10 fås:

$$(\text{Nuvärdet år noll})(1+p)^{10} = \frac{1\,500\,000}{(1+p)^{10}} (1+p)^{10} - 1\,000\,000(1+p)^{10}$$

I den första termen kan vi förkorta och högersidan blir då den samma som för slutvärdet i formel 5.2:

$$(5.3) \text{ Slutvärdet år tio} = (\text{Nuvärdet år noll})(1+p)^{10}$$

Slutvärdet vid t ex 4 % var + 20 tkr och det är det samma som nuvärdet vid 4 % (+ 13.5 tkr) gånger (1.04) upphöjt till 10.

Det viktigaste med detta samband är att det visar att nuvärde och slutvärde alltid har samma tecken, d v s pekar nuvärdet på vinst så gör även slutvärdet det.

Så här långt kan vi alltså säga att lönsamheten beror av:

- o Hur mycket kommunen betalar.
- o Hur mycket kommunen får vid försäljning/upplåtelse.
- o Hur stort räntekravet är.
- o Hur lång tid som går mellan förvärv och försäljning.

I följande kapitel återkommer vi till detta liksom till de intäkter och kostnader som uppstår under innehavstiden men som vi här för överskådlighets skull abstraherat bort.

### 5.3 Inflation - real ränta - nominell ränta

Antar vi att det råder inflation kan det uppenbarligen vara en dålig affär att köpa något för 1 miljon kr och sälja det för 1.5 miljoner kr tio år senare, oberoende av räntekravet. Penningvärdet kan vara så mycket lägre om tio år än idag att det man kan köpa för 1 miljon kr idag kostar mer än 1.5 miljoner kr om tio år - och då är resultatet av innehavet uppenbarligen en förlust.

När man ska göra en nuvärde- eller slutvärdeberäkning i tider då penningvärdet förändras finns i princip två metoder:

- a) Alla belopp (inköpspris, försäljningspris etc) räknas först om till ett enhetligt penningvärde. Därefter görs nuvärdeberäkning eller slutvärdeberäkning på vanligt sätt med en räntesats som ska motsvara ett reall räntekrav (det räntekrav man skulle haft om det inte varit någon inflation).
- b) Räntekravet ändras så att det omfattar både ett reall räntekrav och "kompensation" för inflationen.

Räntor och räntekrav stiger normalt i inflationstider. Den som lånar ut ett belopp när inflationen är 10 % behöver ju 10 % i ränta bara för att efter ett år ha ett belopp som i köpkraft är lika mycket värt som det belopp som lånats ut. I regel tänker man sig därför att räntekrav under inflationstider är detsamma som reall räntekrav plus inflationstakt. (Om  $i$  = inflationstakt,  $pr$  = reall räntekrav och  $p$  = nominellt räntekrav så är sambandet egentligen  $1+p=(1+i)(1+pr)$ ). Detta motsvaras dock vid små värden på  $p$ ,  $pr$  och  $i$  approximativt av att  $p=pr+i$ .)

Låt oss belysa de olika metoderna med ett räkneexempel liknande det i förra avsnittet. Ett slutvärde ska beräknas efter försäljningen. Vi antar att genomsnittlig inflation varit 7 % per år och att försäljningspriset var 2.5 miljoner kr.



## Beräkning enligt metod A

Steg 1: Omräkning till gemensamt penningvärde (år tios).

År 0 betalades 1 miljon kr. Detta motsvarar 1 967 tkr i år tios penningvärde.

Steg 2: Slutvärdeberäkning (med reall räntekrav, pr).

$$\text{Slutvärde år tio} = 2\,500\,000 - 1\,967\,000(1+p)^{10}$$

Resultatet för olika realla räntekrav anges nedan:

| reall räntekrav | slutvärde   |
|-----------------|-------------|
| 2 %             | + 102 tkr   |
| 4 %             | - 411 tkr   |
| 6 %             | - 1 023 tkr |

Notera alltså att vid 7 % inflation och 4 % reall räntekrav innebär det en förlust på 411 tkr (i år tios penningvärde) att köpa för 1 miljon kr och sälja för 2.5 miljoner kr tio år senare.

## Beräkning enligt metod B

I detta fall gör man alltså direkt en slutvärdeberäkning men med en kalkylränta som justerats med hänsyn till inflationen. Formeln blir då den vanliga:

$$\text{Slutvärde år tio} = 2\,500\,000 - 1\,000\,000(1+p)^{10}$$

De olika räntesatserna ger nu följande resultat. Siffran inom parentes anger den teoretiskt riktiga räntan. (I stället för att addera t ex 7 % inflation och 2 % reall räntekrav, ska man egentligen multiplicera  $(1.07)(1.02) = (1.0914)$ ).

| nominellt räntekrav | slutvärde   |
|---------------------|-------------|
| 9 % ( 9.14 %)       | + 102 tkr   |
| 11 % (11.28 %)      | - 411 tkr   |
| 13 % (13.42 %)      | - 1 023 tkr |

De båda metoderna ger alltså, rätt tillämpade, samma resultat.

Vi kommer i regel att använda den andra metoden, d v s ta hänsyn till inflationen genom att justera kalkylräntan. Den metoden ligger närmare "den kommunala verkligheten", där nominella räntekrav och nominellt kalkylerande förefaller vanligast.

Kalkylräntan ska enligt denna metod bestämmas som summan av ett reall räntekrav och inflationstakt. Hur stort bör då det reala räntekravet vara?

En rad olika principer kan tillämpas på denna punkt. Man kan se på t ex:

- o Reala räntekostnader för kommunala lån.
- o Real avkastning på kommunalt sparande (fonder).
- o Real avkastning på aktier, obligationer och andra placeringsmöjligheter för privatpersoner.
- o Real avkastning på "fysiska" investeringar i industri.

I denna utredning har vi valt att i regel använda en real kalkylränta på 3 %. En del kommer säkert att anse att den är för hög, andra att den är för låg. Vi hävdar inte att 3 % är det rätta. Det är också ganska lätt att göra om våra kalkyler med ett annat reall räntekrav. Den person eller kommun som ska göra en kalkyl för egen del måste utifrån den egna situationen ta ställning till vad som är ett rimligt reall räntekrav. Inte minst beror detta på vilka alternativ som faktiskt finns och vad de ger för avkastning samt på vilka finansieringsmöjligheter som finns. I bilaga 1 redovisas reala räntesatser för några marknadsräntor och avkastningar i olika placeringar.

#### 5.4 Lönsamhet ett visst år

I de föregående avsnitten har vi talat om lönsamhet för en investering eller ett markinnehav och sagt att det bedöms genom att nuvärde eller slutvärde beräknas. Vid sidan av denna lönsamhet, beräknad utifrån samtliga in- och utbetalningar objektet ger upphov till, kan man vara intresserad av lönsamheten ett visst år.

Låt oss t ex anta att kommunen förvärvar en jordbruksfastighet och räknar med att den ska exploateras om några år. Tills vidare arrenderas den ut och det ger kommunen vissa arrendeinkomster. För enkelhets skull antar vi att detta är den enda inkomsten eller utgiften.

Avkastningen på en fastighet kan delas upp i två typer, direktavkastning och värdeförändring. Direktavkastningen räknas fram utifrån de faktiska in- och utbetalningarna det aktuella året. I det skisserade exemplet skulle direktavkastningen beräknas utifrån arrendeinkomsterna.

För att få fram direktavkastningen ska nettot från driften, t ex i form av arrendeinkomster, ställas i relation till fastighetens (marknads-) värde (eller till självkostnaden för fastigheten, se nästa avsnitt). På motsvarande sätt ställs värdeförändringen i relation till marknadsvärde eller självkostnad.

Om penningvärdet är konstant och om detsamma gäller den aktuella fastighetens värde så måste alltså arrendeinkomsten ge en avkastning som motsvarar det reala räntekravet för att det hela ska gå jämnt upp.

Detta kan illustreras med ett fall där vi har 3 % reall räntekrav och den fastighet vi betalat 1 miljon kr för ger 30 tkr netto i arrende per år. Säljs fastigheten för 1 miljon kr blir slutvärdet 0.

$$\text{Slutvärde år tio} = 1\,000\,000 + \sum_{t=1}^{10} 30\,000(1+p)^{t-1} - 1\,000\,000(1.03)^{10} = 0$$

|           |                  |              |
|-----------|------------------|--------------|
| försälj-  | slutvärde av     | slutvärde av |
| ningspris | arrendeinkomster | inköpspris   |

I inflationstider är det särskilt viktigt att tänka på att totalavkastningen består av summan av värdetförändring och direktavkastning. Om markens värde stiger i takt med inflationen räcker det alltså att direktavkastningen (arrenden o d) ger en avkastning motsvarande det reala räntekravet. Att kräva en direktavkastning motsvarande en nominell kommunal internränta är i detta läge principiellt felaktigt. Vi återkommer till detta i kapitel 9.

### 5.5 Begreppet självkostnad

Detta är ett något mer komplicerat begrepp än vad det först kan förefalla. Antag att vi ser på den fastighet som förvärvades för 1 miljon kr 1970 och att vi 1980 frågar oss vad självkostnaden för denna fastighet är.

- o Vi kan först tala om självkostnaden i termer av nominellt inköpspris (nominell anskaffningskostnad), i exemplet alltså 1 miljon kr. I tider av snabb inflation är dock detta mindre intressant.
- o Nästa variant, som är lite intressantare, är att tolka självkostnad som reallt inköpspris, d v s vad inköpspriset (anskaffningskostnaden) motsvarar i dagens penningvärde. Om inflationen var 7 % skulle det i exemplet bli 1 970 tkr.
- o Förutom att se på inköpspris kan hänsyn även tas till kostnader och intäkter under innehavstiden. Självkostnaden 1980 blir då slutvärdet av alla de betalningar fastighetsförvärvet gett upphov till. I enklaste fallet är det bara räntekostnader och om det reala räntekravet är 3 % och inflationen 7 % blir alltså denna självkostnad i exemplet:

$$1\,000\,000(1.10)^{10} = 2\,600\,000$$

Observera att om fastigheten under innehavstiden givit en direktavkastning motsvarande det reala räntekravet (här 3 %) så kommer detta slutvärde att bli det samma som det reala inköpspriset. Om direktavkastningen varit högre än 3 % är alltså självkostnaden är tio beräknad på detta sätt, lägre än det reala inköpspriset. Man har så att säga fått igen en del av vad man betalt redan under innehavstiden varför mindre återstår att täcka.

Ett intressant fall uppstår om kommunen vid fastighetsförvärvet även betalat för förväntningsvärden, d v s betalt mer än jordbruksvärdet. I sådana fall kommer direktavkastningen med stor sannolikhet att vara lägre än det reala räntekravet. Arrendeinkomster kan i bästa fall förränta jordbruksvärdet men knappast förväntningsvärdet. Självkostnaden, i vid mening, kommer i så fall att vara högre än det reala inköpspriset. Annorlunda uttryckt: Om kommunen i detta fall bestämmer tomtpriset utifrån det reala inköpspriset, så kommer man inte att få täckning för sina kostnader. I de följande kapitlen återkommer vi bl a till detta.

## 5.6 Avslutning

I detta kapitel har vi beskrivit grunddragen i den typ av ekonomiska bedömningar som kommer att diskuteras i fortsättningen.

Vi kommer att se närmare på var och en av de komponenter som bör vara med i en slutvärdekalkyl:

- o Inköpspriset (kapitel 6).
- o Räntebetalningar, amorteringar och annat som har med finansieringen att göra (kapitel 7).
- o Administrationskostnader (kapitel 8).
- o Direkta intäkter och kostnader under innehavstiden (kapitel 9).
- o Intäkter vid försäljning/exploatering (kapitel 10).

I dessa kapitel har vi ambitionen att dels säga något om hur det var i de undersökta kommunerna, dels diskutera hur respektive post mer konkret kommer in i en efterhandskalkyl rörande ett markinnehavs lönsamhet. Den svårighet att få tag i data som vi berörde i kapitel 1 har dock förskjutit tyngdpunkten mot mer principiella resonemang.

I kapitel 14 och 15 diskuteras på motsvarande sätt kalkyler inför beslut att förvärva eller sälja mark. Eftersom det då handlar om förväntade framtida konsekvenser har vi funnit det naturligt att ställa upp de lönsamhetsbedömningarna så att alla poster diskonteras till "nuet".



## 6 BETALDA PRISER

## 6.1 Frågeställningar

Uppgifter om vad kommunerna betalat för marken i kronor och ören säger inte så mycket. Prisnivåerna skiljer sig mellan olika delar av landet och det rör sig om olika typer av fastigheter.

Har kommunen betalat ett pris som ligger över ortens pris? Har kommunen betalat för förväntningsvärden? Dessa frågor förefaller oss vara intressantast när det gäller förvärvsskedet.

Den första av dessa frågor, förhållandet mellan vad man betalat och ortens pris, är mycket svårbesvarad. Dels är marknaden i regel liten och kommunen kan vara dominerande som köpare. Dels är fastigheterna som säljs ganska olika. Möjligheterna att med någon större grad av säkerhet fastställa ett ortens pris är alltså små och dessutom mycket tidskrävande.

Frågan om förväntningsvärden förefaller lite mer hanterlig. Utgångspunkten måste då vara fastighetens "jordbruksvärde". Detta kan man få en ungefärlig uppfattning om med utgångspunkt från taxeringsvärdet. Se avsnitt 6.3, där några försök redovisas. Innan dess ska vi se lite på vad kommunen har för beslutsunderlag när mark förvärvas.

## 6.2 Prisunderlag

Frågan är alltså här i hur hög grad som systematiska värderingar av objekten genomförs innan de förvärvas. I samband med att mark exproprieras så är någon sorts värdering nödvändig, men sker liknande värderingar även i andra fall eller framkommer priset efter mer allmänna "skälighetsbedömningar" i en förhandlingsituation?

Skillnaderna mellan kommunerna, och även mellan olika objekt inom en kommun kan vara betydande men följande punkter pekar på några huvuddrag:

- o Priset på tidigare kommunala förvärv spelar en stor roll. Detta ger ett "riktvärde" för vad kommunen är villig att betala. Ibland är det den enda typ av underlag som kommunen har. Eftersom kommunen ofta är den dominerande köparen av mark för exploatering så kan detta i och för sig ses som ett sorts ortsprismaterial. Att tidigare förvärv spelar stor roll för prisbildningen är en förklaring till att prisnivåerna på råmark så till synes slumpmässigt kan variera även mellan närliggande kommuner. Har man en gång hamnat på en viss nivå så blir man kvar där.
- o Inte sällan finns någon eller några systematiska prisutredningar/värderingar med i bilden. Det kan vara en expropriationsdom eller en utredning inför ett ovanligt stort markförvärv. En sådan värdering/ utredning kan utnyttjas i samband med förhandlingar många år efter att den gjorts.



Det pris som slutligen bestäms påverkas också av vissa regler i lagstiftningen t ex:

Jordförvärvslagen. Sedan 1/7 1979 gäller en ny jordförvärvslag där det finns en prisprövningsparagraf. Är priset för högt kan lantbruksnämnden säga nej till förvärvet. Denna regel gäller dock inte kommunala förvärv av mark som behövs för framtida tätbebyggelse. Regeln kan dock i enskilda fall ha betydelse, t ex om marken inte behövs på länge eller är tänkt att användas som bytesobjekt. När kommunen ska sälja mark får regeln större betydelse.

Expropriationslagen. Eftersom kommunen i flertalet fall kan välja att expropriera marken så kan reglerna i expropriationslagen ha stor betydelse även om kommunerna sällan startar expropriationsprocesser och än mer sällan slutför dem. (Det blir ofta förlikning under processens gång.) (Se Hellsten, Hållen & Magnusson: Expropriationslagens roll i planeringsprocessen, rapport R122:1980 från byggforskningsrådet.) Sedan den nya expropriationslagen kom 1/1 1973, gäller den så kallade presumptionsregeln som i princip säger att ökning av marknadsvärdet som skett de senaste 10 åren innan expropriationsansökan skall ersättas endast om det kan visas att värdeökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.

Eftersom markpriserna stagnerat under andra hälften av 1970-talet och början av 1980-talet har knappast presumptionsregeln haft någon större betydelse för vad kommunerna fått betala. Annorlunda uttryckt: Prisenivån på råmark för tio år sedan, uppräknad med KPI, kan ligga över jordbruksvärdet idag och även över dagens "marknadsvärde" för råmark.

Förutom reglerna i Jordförvärvslagen och Expropriationslagen finns naturligtvis annan lagstiftning som kan påverka det pris som betalas. Nämnas kan bl a byggnadslagstiftningen och bostadsfinansieringsförordningen.

### 6.3 Exempel samt avslutande kommentar

För att få grepp om i hur hög grad kommunerna betalar priser över jordbruksvärdet har vi för ett antal objekt räknat fram kvoten mellan köpeskilling och värde för jord- och skogsbruksändamål. Värdet för jord- och skogsbruksändamål har då satts till taxeringsvärdet (exkl eventuella förväntningsvärden) uppräknat till marknadsvärdenivå med hjälp av SCBs köpeskillingsstatistik.

Ett betydande praktiskt problem i detta sammanhang är att taxeringsenhet och förvärvad enhet ofta skiljer sig åt. Undersökningen har därför begränsats till objekt som omfattar en eller flera hela taxeringsenheter. Resultatet i tabell 6.1 nedan ska alltså mest ses som en exemplifiering.

Tabell 6.1: Genomsnittliga kvoter mellan köpeskilling och fastighetens värde för jord- och skogsbruksändamål i några av undersökningskommunerna. Inom parentes anges antalet köp beräkningarna bygger på.

| Tidsperiod   | 1960-65   | 1966-70   | 1971-75  | 1976-80  |
|--------------|-----------|-----------|----------|----------|
| Kommun       | Kvot Köp  | Kvot Köp  | Kvot Köp | Kvot Köp |
| Enköping     | 4.40 (8)  | 2.07 (7)  | 2.60 (3) | -        |
| Eskilstuna   | 2.06 (4)  | 3.06 (17) | 1.96 (4) | -        |
| Haninge      | 20.35 (1) | 5.96 (6)  | -        | 2.12 (1) |
| Täby         | 13.21 (2) | 7.08 (1)  | -        | -        |
| Upplands-Bro | 10.33 (1) | 22.67 (1) | -        | -        |

Trots alla reservationer med hänvisning till undersökningsmetoden så är det svårt att undgå intrycket att kommunerna betalat betydande förväntningsvärden för råmark. Köpeskillingar mångdubbelt större än uppskattat marknadsvärde för jord- och skogsbruksändamål är inte ovanliga. Mera generellt torde kanske kunna sägas att kvoten minskat under perioden.

En intressant fråga är naturligtvis varför kommunen betalat ett betydande förväntningsvärde trots att mycket av marken inte kan ha varit precis dagsaktuell för exploatering (jfr resultaten i kapitel 3).

Ett svar på denna fråga kan naturligtvis vara att kommunen inte haft mycket val. De flesta förvärven hänför sig till en tid då det fanns konkurrens om marken och en allmänt accepterad prisnivå med förväntningsvärden.

En annan aspekt är att det kan ha bedömts finnas utrymme för ett sådant pris. Det skulle ändå bli "rimliga" tomtpriser. Det kan av kommunen upplevts som skäligt att markägaren fick en del av den "vinst" som en exploatering skulle kunna ge. Allt skulle inte tillfalla dem som skulle bo där efter exploateringen, eller tillfalla kommunen.

En annan förklaring är att kommunen sparat in förhandlingskostnader genom att betala mer än "jordbruksvärdet". Den nuvarande ägarens intresse av att sälja kan vara litet om priset inte ligger klart över jordbruksvärdet och en expropriation kan bli kostsam. Den enklaste utvägen för kommunen var att betala "lite extra" för marken.

Det är också mycket vanligt att markägare tittar på vad andra har fått av kommunen, d v s om kommunen en gång betalat mer än jordbruksvärdet "tvingas" man därefter att fortsätta med det. Den tidigare prisnivån blir styrande för dagens. (Jfr avsnitt 6.2.)

För att kunna ge ordentliga svar på frågan varför priserna blivit som de blivit krävs dock att man i detalj följer resonemang och förhandlingar i samband med förvärven och det har inte varit en uppgift i detta projekt.



## 7 FINANSIERING

### 7.1 Översikt

Markförvärv finansieras vanligen helt eller delvis med lån. Lånevillkoren kan därmed bli viktiga för de kommunala markförvärvens ekonomiska konsekvenser.

Möjligheten att kartlägga dessa förhållanden begränsas av att det i många fall är svårt att hänföra enskilda lån till enskilda fastigheter eller enskilda förvärv eller att veta hur ett markförvärv påverkat den kommunala upplåningen. Det faktum att kommunen förvärvar mark eller amorterar på lån som tagits i samband med tidigare förvärv kan påverka kommunens allmänna förmögenhetsställning vilket i sin tur påverkar hur mycket kommunen lånar i samband med andra investeringar.

Ser man på den direkta finansieringen vid förvärv är bilden mycket splittrad. Många varianter finns representerade bland de undersökta kommunerna.

Några skattefinansierar helt sina markförvärv, andra lånefinansierar allt. Vissa skattefinansierar och lånefinansierar i lika stor utsträckning. En del lånefinansierar stora förvärv men skattefinansierar de mindre. Ungefär hälften av kommunerna har utnyttjat statliga markförvärvslån.

Några enkla förklaringar till dessa skillnader, i termer av storlek eller markpolitik, är svåra att finna. Även bland de kommuner som förvärvat mycket mark finns de som till stor del skattefinansierat sina förvärv.

### 7.2 Lånevillkor, räntekrav o d

När kommunen lånar är det i princip till en marknadsränta. Visserligen kan denna ränta påverkas av kommunens kreditvärdighet och likviditetssituation men någon betydelsefull faktor för markinnehavens ekonomi lär inte finnas på denna punkt. Se vidare exemplen i nästa avsnitt.

I de fall lånen är direkt hänförliga till det enskilda objektet kan man lätt se amorteringstider o d. I många fall är detta, som sagt, inte möjligt och det är kanske inte heller intressant. Även om ett enskilt lån amorteras kan nya lån tas upp. I denna undersökning är det när det gäller amorteringar viktigare att hitta antaganden som "duger" i en kalkylmodell än att redovisa de verkliga förhållandena.

Även i de fall kommunen skattefinansierar markförvärv måste naturligtvis ett räntekrav ställas. I princip skulle detta kunna härledas utifrån olika alternativkostnadsresonemang. I praktiken är det dock enklare att utgå från ett " normalt " realräntekrav plus (förväntad) inflationstakt.

För en kommuns del kan det ligga nära till hands att använda internräntan. Den motsvarar ju det bokföringsmässiga räntekravet och grundas också på låneräntornas storlek, även om det sker med viss eftersläpning och efter vissa justeringar (se Avskrivningar och internränta, Kommunförbundet 1973, särskilt sid 41-45). Med tanke på denna eftersläpning kan dock den reala internräntan variera betydligt varför det kan vara bättre att utgå från en given realränta, än från internräntan. Något större fel lär en sådan förenkling inte leda till.

Låt oss nu övergå till vad som är lämpliga antaganden i en efterhandskalkyl i situationer där det är svårt att veta hur finansieringen egentligen varit, särskilt på grund av svårigheten att bedöma om de amorteringar som gjorts på det lån som eventuellt direkt togs upp ersatts av andra lån. Tre antaganden kan diskuteras:

- A Lånet antas vara nominellt konstant, d v s eventuella amorteringar blir ersatta med ett i kronor lika stort nytt lån.
- B Lånet antas vara reellt konstant, d v s det antas att kommunen varje år lånar upp ett belopp som motsvarar dels eventuella amorteringar, dels den urholkning av lånet som inflationen medför.
- C Lånet amorteras nominellt under innehavstiden, d v s amorteringarna kompenseras inte av nya lån.

I den kalkylmodell som beskrivs i nästa avsnitt utgår vi från antagande A, att de lån som tas upp är nominellt stående lån. I bilaga 2 redovisas dock motsvarande formler för fall B och C.

### 7.3 Kalkylmodell och exempel

För enkelhets skull tänker vi oss här att kommunen köper en fastighet (i början av) år 1 och säljer den (i slutet av) år T. Under innehavstiden uppstår varken direkta intäkter eller kostnader. Det gäller att i efterhand bedöma om innehavet varit lönsamt. I kommande kapitel återkommer vi till hur kalkylen påverkas av kostnader och intäkter under innehavstiden samt hur intäkter i samband med exploatering kan bedömas.

Följande beteckningar används:

SV = Slutvärde (ekonomiskt netto)  
 IP = Inköpspris  
 FP = Försäljningspris  
 p = Kalkylränta (nominell)  
 T = Innehavstid

Om komunen inte lånar någonting blir formeln för beräkning av slutvärde vid försäljningstidpunkten samma som i kapitel 5:

$$(7.1) \quad SV = \underbrace{FP}_{\substack{\text{intäkt} \\ \text{vid för-} \\ \text{säljning}}} - \underbrace{IP(1+p)^T}_{\substack{\text{inköpspris} \\ \text{omräknat till} \\ \text{försäljningstidpunkt}}}$$

När vi för in lån i bilden krävs även följande poster:

L = Lånat belopp vid förvärvstidpunkten, återbetalas vid försäljningen.

r = Låneränta (nominell)

t = tidsvariabel

Formeln blir då följande:

$$(7.2) \quad SV = \underbrace{(FP-L)}_{\substack{\text{netto vid} \\ \text{försälj-} \\ \text{ning}}} - \underbrace{\sum_{t=1}^T rL(1+p)^{T-t}}_{\substack{\text{slutvärde av} \\ \text{räntebetalningar}}} - \underbrace{(IP-L)(1+p)^T}_{\substack{\text{utbetalning vid} \\ \text{förvärvet omräknat} \\ \text{till sluttidpunkt}}}$$

Vi antar att räntebetalningarna sker i slutet av varje år. De första i slutet av år 1, vilka alltså måste räknas upp med  $(1+p)$  upphöjt till  $T-1$ , och de sista i slutet av år  $T$ , vilka alltså inte behöver räknas upp eftersom  $(1+p)$  upphöjt till 0 är lika med 1.

I rutan nedan redovisas några exempel på vad finansieringen kan betyda.

#### Exempel 1

En större jordbruksfastighet köptes 1967 för 4 250 tkr. Efter tio år såldes den igen eftersom det då stod klart att exploatering inte skulle bli aktuell. Intäkten 1978 blev 5 200 tkr. Vi bortser från intäkter under innehavstiden.

Om vi inte tar hänsyn till belåning utan direkt tillämpar formeln (7.1) så får vi följande resultat i 1978 års penningvärde ( $IP=4\,250$  tkr,  $FP=5\,200$  tkr,  $p=$  inflationstakt resp år  $+3\%$  realräntekrav).

SV = - 7.9 miljoner kr



Antar vi i stället att förvärvet helt lånefinansieras ( $L = 4\,250$  tkr stående lån,  $r =$  genomsnitt av faktiska låneräntor för kommunen ifråga, se fotnot) så blir resultatet, enligt formel (7.2).

$$SV = - 6.1 \text{ miljoner kr}$$

Underskottet blir väsentligt mindre, på grund av att låneräntorna låg under inflation + 3 % realräntekrav.

#### Exempel 2

Ett mindre jordbruksområde förvärvades 1965 för 47 tkr och såldes 1969 för 64.4 tkr.

Utan hänsyn till belåning, formel (7.1) gav affären ett mindre överskott (beräkningssätt se ovan).

$$SV = 3.3 \text{ tkr}$$

Beräknat utifrån fullständig belåning och låneräntor i aktuella kommuner så blev slutvärdet också 3.3 tkr, d v s belåningen påverkade ej lönsamheten. (Jfr fotnot där det framgår att kommunens "vinst" på belåning skedde på 1970-talet.)

Fotnot:

|   | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| p | 5    | 6    | 10   | 11   | 9    | 10   |
| r | 6.6  | 7.6  | 7.6  | 7.6  | 7.35 | 7.35 |
|   | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 |      |
| p | 13   | 13   | 13   | 15   | 13   |      |
| r | 8.0  | 9.35 | 9.35 | 10.0 | 10.0 |      |

En ytterligare aspekt är huruvida kommunen lånar upp för att täcka underskott under innehavstiden. I det fall vi diskuterar nu skulle det innebära att kommunen lånar upp för att täcka ränteutbetalningarna. Konkret innebär det att kommunen tar upp följande lån i slutet av respektive år:

$$\begin{aligned} \text{År 1} & \quad rL \\ \text{År 2} & \quad r(L+rL) \\ \text{År 3} & \quad r(L+rL+r(L+rL)) \\ \text{År } T & \quad r(1+r)^{T-1}L \end{aligned}$$

Vid innehavets slut kommer det totala lånet att vara:

$$L + \sum_{t=0}^{T-1} rL(1+r)^t = \sum_{t=1}^T rL(1+r)^{T-t} + L$$

Slutvärdet blir då följande:

$$(7.3) \quad SV = \underbrace{FP-L - \sum_{t=1}^T rL(1+r)^{T-t}}_{\text{netto vid försäljning efter att lån betalats}} - \underbrace{(IP-L)(1+p)^T}_{\text{utbetalning vid förvärvet omräknat till sluttidpunkt}}$$

Observera hur lika formlerna (7.2) och (7.3) är. Om kalkylränta och låneränta är desamma så blir formlerna helt lika. Slutvärdet påverkas alltså inte av om kommunen lånar upp eller ej för att täcka underskott så länge lånekostnad och räntekrav är ungefär lika stora. I de följande beräkningarna kommer vi att anta det och alltså inte gå in på hur årliga underskott finansieras.

#### 7.4 Avslutande kommentar

Eftersom skillnaden mellan kalkylränta (räntekrav) och låneränta kan förväntas vara ganska liten för en kommun så bör det i regel vara en oskyldig förenkling att använda formel (7.1) i stället för formel (7.2) eller (7.3). Det som för enskilda personer gör belåning till en så viktig faktor är att räntorna är avdragsgilla. Något som inte berör en kommun. I de följande tre kapitlen kommer vi därför att bortse från belåningen, d v s utgå från formel (7.1). I den "slutliga" modellen kommer vi dock att anknyta till formel (7.2).

Även om finansieringen kanske inte är central för lönsamhetskalkylen så kan den ha betydelse för likviditeten, eller rättare sagt: Likviditetssituationen kan ha betydelse för om ett markförvärv blir av eller inte. Är likviditeten dålig och en skattehöjning utesluten så kan vissa, under normala omständigheter lönsamma markförvärv, omöjliggöras. Ekonomiskt kan man uttrycka detta som att i tider av dålig likviditet höjs räntekravet (se vidare avsnitt 14.3). Omvänt kan man säkert hitta fall där en mycket god likviditetssituation gjort att en kommun förvärvat mark trots att lönsamheten egentligen var dålig. Man brydde sig inte om att tänka i termer av alternativa placeringar (inkl skattesänkningar) och hade i praktiken ett mycket lågt räntekrav.



### 8.1 Begreppsdefinition

I denna rapport har administrationskostnader särskiljts från övriga kostnader förknippade med fastigheten. De senare är sådana som drifts- och underhållskostnader. Vad som kan ingå i begreppet administrationskostnader framgår i rutan nedan.

| Exempel på administrationskostnader:      |   |
|---|---|
| Förvärvsskede:                            | Förhandlingar<br>Värdering/kalkylering<br>Domstolskostnader vid expropriation.<br>Skötsel av fastighetsregister.  |
| Förvaltnings-<br>skede:                   | Hyses- och arrendekontraktskrivning.<br>Arrendevärdering<br>Tillsyn<br>Förhandlingar om utlejning av skogsdrift,<br>försäljning av rotposter o d.<br>Skötsel av fastighetsregister. |
| Försäljnings/<br>exploaterings-<br>skede: | Kalkylering av markpris o d vid exploate-<br>ring (övrigt inräknas i exploaterings-<br>kostnader).<br>Förhandling, värdering etc vid försälj-<br>ning.                              |

Administrationskostnaderna kan vara särskilt svåra att bestämma. De syns sällan direkt i den kommunala bokföringen och i regel är det olika personer som delar av sin tid sysslar med administrationen av markreserven.

I detta kapitel ska vi först beskriva hur administrationen organisatoriskt sköts (avsnitt 8.2) samt ge några exempel på hur stora kostnaderna kan bedömas vara (avsnitt 8.3). Därefter diskuteras hur administrationskostnaderna kan fördelas mellan olika fastigheter (avsnitt 8.4) samt hur de skall hanteras i en kalkyl och vilken roll de spelar för lönsamheten (avsnitt 8.5).

### 8.2 Organisation

Ser man först på var råmarken hanteras i den kommunala förvaltningen kan man urskilja två huvudvarianter:

- A Förvärv, förvaltning och försäljning/exploatering sköts av ett tekniskt kontor, fastighetskontor eller liknande. Ibland kan uppgifterna vara uppdelade mellan flera kontor. Ett exploateringskontor kan handha förvärv och försäljning/exploatering medan ett fastighetskontor sköter förvaltningen.
- B Förvärv handhas av kommunkansliet, medan de övriga uppgifterna handhas av ett tekniskt kontor eller liknande.

Arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän kan också variera. I vissa kommuner sköter de ledande politikerna förhandlingar med markägare medan politiker i andra kommuner enbart kommer in som slutliga beslutsfattare.

Två ytterligare omständigheter bör noteras:

- o I en av de undersökta kommunerna (Täby) förvärvas och administreras råmarken av ett fristående kommunalt aktiebolag.
- o För skötseln av skogen anlitas i flera kommuner Skogssällskapets Förvaltnings AB (som är ett dotterföretag till den ideella stiftelsen Skogssällskapet, som har till uppgift att främja skogshushållning och naturvård).

### 8.3 Administrationskostnadernas totala storlek

En bedömning av administrationskostnadernas storlek är svår att göra bl a med hänsyn till deras struktur. Man kan fråga sig hur mycket kommunens administrationskostnader skulle minska om kommunen inte förvärvade och innehade råmark? En svårighet när denna fråga ska besvaras är att förutsättningarna är vaga.

- o Vilket tidsperspektiv ska gälla? Vissa kostnader kan vara opåverkbara på kort sikt även om de är påverkbara på längre sikt.
- o Vilka antaganden ska göras om kommunens roll i exploateringsprocessen? Ska det antas att kommunen spelar ungefär samma roll som idag, bortsett endast från att man inte äger någon mark, eller ska mer långtgående förändringar antas?
- o Vilka delar av kommunens administration ska tas med? En kommun utan aktiv markpolitik kan tänkas spara in vissa kostnader, men riskerar att andra kostnader i samband med exploatering e d blir större.

I detta avsnitt ska vi betrakta frågan ur ett snävt perspektiv, d v s enbart se på hur mycket tid tjänstemännen direkt ägnar åt administration av råmark. Vi har nöjt oss med att i kommunerna be om en uppskattning av den tid som ägnas åt administrationen av råmark.

De svar vi erhållit visar att administrationen av råmarken inte är någon särskilt betungande uppgift. Resultaten pekar mot cirka ett manår i de större kommunerna, och mindre än ett halvt i de mindre. Siffror som naturligtvis kan förryckas enskilda år t ex av besvärliga förhandlingar eller liknande.

#### 8.4 Fördelning mellan fastigheter

När administrationskostnaden för ett enskilt objekt ska bedömas kan man skilja mellan marginalkostnad och genomsnittskostnad.

I det första fallet betraktas ett visst objekt givet att kommunen innehar annan råmark. Fasta och gemensamma kostnader ska då inte alls tas hänsyn till, eftersom de skulle finnas kvar även om den aktuella fastigheten inte innehades. I de flesta fall kan man utgå från att den marginella administrationskostnaden är mycket liten för objekt som inte exproprieras. Kommunen märker inte av några ökade administrationskostnader bara för att en fastighet förvärvas, och inte heller direkt att andra arbetsuppgifter blir lidande. I vissa fall blir det dock "tröskeeffekter", d v s den administrativa apparaten är så ansträngd att ytterligare utökning av arbetsuppgifterna kräver personalförstärkningar. Motsvarande gäller vid minskning av innehavet. I många fall märks inga minskningar av administrationskostnaderna p g a att några fastigheter säljs.

Beräkning av genomsnittskostnader utgår från de totalkostnadsberäkningar som berörts i avsnitt 8.3. Svårigheten är att avgöra efter vilka principer den totala kostnaden ska fördelas. Här finns flera möjligheter:

- a) Fördelning efter areal.
- b) Fördelning lika för varje objekt.
- c) Fördelning efter vissa egenskaper hos fastigheten, t ex om den är bebyggd eller ej.
- d) Fördelning efter värde (inköpspris, taxeringsvärde e d).

Ingen av principerna a)-d) är den uppenbart bästa, eller rättare sagt, de ger alla konstiga resultat i extremfall. Någon typ av kombination av metoderna eller kontroll genom att alternativa kalkyler görs kan därför vara motiverad. Som kommer att framgå av exemplen i nästa avsnitt kan principerna ge mycket olika resultat.

En bra fördelningsnyckel måste antagligen också skilja mellan de olika skedena. Under förvaltningsskedet ska man kanske fördela per fastighet, medan administrationskostnaderna i samband med förvärvet bör vara större för större fastigheter. Med detaljerad kunskap om förhållandena i den enskilda kommunen kan man säkert komma betydligt längre än de grova schablonerna a)-d) ovan.



## 8.5 Kalkylmodell och exempel

## Modeller

Låt oss som vi sa i föregående kapitel bortse från belåning och starta med formel (7.1):

$$SV = FP - IP(1+p)^T$$

Hänsyn till administrationskostnader - AK - tas helt enkelt genom att en post för detta tas upp varje år enligt följande (AK = administrationskostnader):

$$(8.1) \quad SV = FP - \sum_{t=1}^T AK_t (1+p)^{T-t} - IP(1+p)^T$$

Hur administrationskostnaderna påverkar lönsamheten redovisas nedan för ett exempel ur verkligheten.

## Exempel

Exemplet rör här samma fastighet som i exempel 1 i föregående kapitel.

Fördelas totala administrationskostnaden så att varje fastighet belastas med lika mycket resp år blir administrationskostnaden följande:

|    |      |      |      |      |      |      |      |
|----|------|------|------|------|------|------|------|
| År | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 |
| kr | 280  | 300  | 320  | 320  | 320  | 390  | 400  |

|    |      |      |      |      |
|----|------|------|------|------|
| År | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 |
| kr | 470  | 500  | 550  | 610  |

Nuvärdet beräknat enligt formeln (8.2) ovan blir då:

$$SV = - 7.9 \text{ miljoner kr}$$

Administrationskostnaderna är alltså försumbara i detta fall. Slutvärdet blev det samma som när ingen hänsyn togs till administrationskostnaderna.

I detta exempel rör det sig om en ovanligt stor fastighet. Om kommunens administrationskostnader för mark för-

delas efter respektive fastighets areal blir administrationskostnaderna för den aktuella fastigheten i stället följande:

|    |        |        |        |        |        |        |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ar | 1968   | 1969   | 1970   | 1971   | 1972   | 1973   |
| kr | 9 500  | 9 500  | 9 500  | 9 500  | 9 500  | 11 900 |
| Ar | 1974   | 1975   | 1976   | 1977   | 1978   |        |
| kr | 11 900 | 14 250 | 14 250 | 16 600 | 19 000 |        |

Som vi ser blir administrationskostnaderna fördelade på detta sätt ca 30 gånger större än enligt det förra.

Nuvärdet beräknat utifrån dessa belopp blir:

SV = - 8.1 miljoner kr

Resultatet sett över hela perioden blev alltså ca 200 tkr sämre när hänsyn togs till administrationskostnaderna, beräknade utifrån antagandet att administrationskostnaden/arealenhet är lika för alla fastigheter. Även med denna fördelningsprincip blev alltså administrationskostnaderna i stort sett försumbara.

#### 8.6 Avslutande kommentar

Studerar man en enskild fastighet är det stora svårigheter att bedöma administrationskostnadernas storlek, dels därför att det är svårt att avgränsa administrationskostnaderna totalt sett, dels därför att det är svårt att finna någon entydig bästa princip att fördela kostnaderna efter. Eftersom kostnaderna i samband med förvärv (tid för förhandlingar etc) är en betydande post i administrationskostnaderna, så blir variationerna mellan objekten också stora.

Vårt allmänna intryck - jfr exemplet ovan! - är att administrationskostnaderna inte är en avgörande post vid en lönsamhetskalkyl, tvärtom. Eftersom mycket av kostnaderna dessutom är fasta kostnader är det i regel försvarbart att i kalkyler över enskilda objekt inte lägga ner tid på att försöka bedöma administrationskostnadernas storlek. Vid en totalkalkyl förefaller det också vara försvarbart att ta lätt på administrationskostnaderna, i den snäva mening som diskuterats i detta kapitel.



## 9 DIREKTA INTÄKTER/KOSTNADER UNDER INNEHAVSTIDEN

## 9.1 Dataproblem

Under innehavstiden ger fastigheterna upphov till direkta kostnader och intäkter. En jord- och skogsbruksfastighet kan ge arrendeintäkter, intäkter från avverkad skog eller från särskilda tillgångar, t ex grusfyndigheter. Kostnaderna kan utgöras av fastighetsskatt, skogsvårdsinsatser, åtgärder för att hålla byggnader i skick, etc.

Ambitionen var ursprungligen att försöka göra kalkyler över de kommunala markinnehavens ekonomiska konsekvenser för en längre tidsperiod. Det största hindret för att genomföra detta var svårigheten att få grepp om direkta intäkter/kostnader under innehavstiden. Någon särredovisning fastighet för fastighet fanns inte. Intäkter från arrenden eller avverkningar redovisas endast för markinnehavet som helhet. (I den mån det fanns särredovisning för varje fastighet vid sidan av den ordinarie bokföringen så sparades dessa endast något år.) För att kunna göra kalkyler måste man då göra en rad osäkra antaganden, t ex om fördelning av totala belopp på fastigheter och om beloppens utveckling över tiden.

Dessa förhållanden när det gäller bokföringen/redovisningen försvårar inte bara för oss utan det gör det naturligtvis också omöjligt för kommunen själv att veta vad en fastighet gett för avkastning under innehavstiden. Därmed kan kommunen inte heller räkna fram självkostnaden i den vida mening som beskrivs i avsnitt 5.5. (Om det finns personal i kommunen som jobbat länge med markfrågor har dock kommunen större möjligheter än vi att göra realistiska antaganden.)

Ett särskilt problem är också att en del av skötseln av de kommunala markinnehaven utförs i form av beredskapsarbeten. Därmed är det tveksamt om den bokförda kostnaden är relevant. Se bilaga 3 för diskussion om denna punkt.

Någon egentlig intäkts-/kostnadsredovisning kommer med anledning av det ovan sagda inte att presenteras. Istället ges en del principiella synpunkter på dessa frågor.

## 9.2 Avkastningskrav

Får kommunen en rimlig avkastning på sitt fastighetsinnehav, särskilt jordbruksfastigheter, under den ofta långa tid som går från fastighetsförvärvet till en eventuell exploatering? En förutsättning för att besvara denna fråga är att man tänkt igenom vad som är en rimlig avkastning.

Låt oss ta ett jordbruk som utarrenderas som exempel. Vi har då funnit följande utgångspunkter rimliga.

- o Avkastningskrav ska ställas på fastighetens jordbruksvärde. Har kommunen betalt förväntningsvärden eller andra "övervärden" så ska hänsyn inte tas till dessa värden när det bedöms om fastigheten ger en rimlig avkastning. Arrendeinkomster kan inte förränta förväntningsvärden, utan dessa (inkl räntekostnader på förväntningsvärden) kan kommunen bara ta igen i samband med en exploatering.
- o Avkastningen ska ställas i relation till fastighetens aktuella jordbruksvärde, inte till vad man en gång i tiden betalade.
- o Avkastningskravet ska vara en "realränta", om man bedömer det som sannolikt att arrende och jordbruksvärde kommer att utvecklas i ungefär samma takt som inflationen. Storleksordningen på avkastningskravet skulle då vara ett par, tre procent. Att använda en (nominell) internränta är helt felaktigt (se argumenten i avsnitt 5.4).

För att få grepp om vad som är rimliga intäkter/kostnader kan man också gå direkt på enskilda poster. Är t ex arrendena i nivå med marknaden? Ger kommunens skogar samma avkastning som andras? Om svaret är nej, varför inte? Det är i detta sammanhang viktigt att vara medveten om vad som kan göra att kommunens ekonomiska avkastning blir sämre än en enskilds. En punkt är då vilka krav som ställs på kommunen och vilka krav kommunen accepterar. För skogsmark kan det vara krav om att ta större hänsyn till det rörliga friluftslivet eller naturvårdsintressen. För jordbruk kan det t ex röra sig om krav från arrendatorn om att kommunen rustar upp byggnader eller gör andra investeringar. Något som med stor sannolikhet skulle göra markinnehavet till en kostsam historia för kommunen. Till skillnad från "vanliga" jordbrukare måste kommunen köpa alla sådana tjänster på den öppna marknaden vilket gör det dyrare än om jordbrukaren kan satsa en hel del eget arbete. I kapitel 14 återkommer vi till att detta är en viktig faktor att titta på inför förvärv av fastigheter. Riskerar man att behöva lägga ned sådana kostnader kan det vara bättre att vänta med förvärvet.

## 9.3 Kalkylmodeller och räkneexempel

## Slutvärdekalkylen

Liksom för administrationskostnaderna är det beräkningstekniskt lätt att ta hänsyn till de direkta intäkterna/kostnaderna under innehavstiden. Om vi låter DI resp DK symbolisera dessa så blir formeln följande:

DI = driftsintäkter, DK = driftskostnader

$$(9.1) \text{ SV} = \text{FP} + \sum_{t=1}^T (\text{DI}_t - \text{DK}_t)(1+p)^{T-t} - \text{IP}(1+p)^T$$

Av skäl som vi givit tidigare bortser vi här från administrationskostnader och effekter av belåning. Det samma gäller i exemplen.

## Exempel

Vi använder här samma exempel som i föregående kapitel. Fastigheten var under innehavstiden utarrenderad och gav följande arrendeinkomster.

|    |        |        |        |        |        |        |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ar | 1968   | 1969   | 1970   | 1971   | 1972   | 1973   |
| kr | 70 000 | 70 000 | 70 000 | 70 000 | 70 000 | 78 000 |

|    |        |        |        |        |        |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ar | 1974   | 1975   | 1976   | 1977   | 1978   |
| kr | 79 000 | 81 000 | 82 000 | 84 000 | 85 000 |

Räknar vi utifrån antagandet att kommunens drifts- och administrationskostnader var försumbara blir resultatet vid användning av formeln 9.1 följande (FP= 5 200 tkr, IP= 4 250 tkr):

SV = - 6.3 miljoner kr

Detta kan jämföras med - 7.9 miljoner kr när hänsyn inte togs till intäkter under innehavstiden. Driftsintäkterna täcker alltså bara en mindre del av underskottet i detta fall. (Jfr nästa avsnitt.)

(Tas hänsyn till både lån och arrendeinkomster blir slutvärdet ca - 4.5 miljoner kr.)

## Lönsamhet det enskilda året

Lönsamhet ett enskilt år är främst meningsfullt att beräkna för fastigheter som ger löpande intäkter, t ex jordbruksfastigheter som ger arrenden. För skogsfastigheter där intäkterna, och även en stor del av kostnaderna, kommer oregelbundet, kanske med många års mellanrum, är det intressantare att göra slutvärdeberäkningar som bl a ger svar på frågan hur mycket av det betalda priset (inkl räntekostnader) kommunen "fått igen" i samband med avverkningar.



För att få fram årets lönsamhet måste den direkta avkastningen (DI-DK) relateras till något. Här finns åtminstone tre alternativ (se avsnitt 5.4):

- a) Det reala inköpspriset.
- b) Marknadsvärdet (för jordbruksändamål).
- c) Självkostnaden, beräknad som ett slutvärde av alla tidigare in- och utbetalningar fastigheten gett upphov till.

I avsnitt 9.2 ovan rekommenderades variant b), d v s att ställa nettointäkten i relation till aktuellt marknadsvärde. I exemplet nedan redovisas alla tre varianterna.

#### Exempel

Ser vi på samma exempel som tidigare så var arrendet 85 tkr 1978. Det året var:

- a) reallt inköpspris            9.4 miljoner kr
- b) marknadsvärde            5.2 miljoner kr
- c) självkostnad            10.5 miljoner kr

Avkastningen blir då för de olika fallen:

- a) 0.9 %
- b) 1.7 %
- c) 0.8 %

Detta ska i sin tur relateras till ett rimligt reallt räntekrav.

Inför 1979 skulle det dock i det aktuella fallet ske en ändring av arrendebeloppet. För 1979 bedömdes det till 180 tkr medan beloppen för övrigt uppskattas till följande:

- a) reallt inköpspris            10.4 miljoner kr
- b) marknadsvärde            5.7 miljoner kr
- c) självkostnad            11.7 miljoner kr

Avkastningen blir då:

- a) 1.7 %
- b) 3.2 %
- c) 1.5 %

## 9.4 Avslutande kommentarer

De löpande intäkterna förräntar i regel inte det pris som kommunen betalt. Detta är inte förvånande med tanke på att kommunen i regel betalat ett pris som var betydligt högre än markens jordbruksvärde.

Vårt intryck är dock att förräntningen på jordbruksvärdet också ofta är låg och det kan sammanhånga dels med att kommunen vill ha med särskilda villkor i arrendekontrakt (snabbt tillträde, korta löptider o s v), dels att kommunen inte får ut vad man skulle kunnat få ut (okunnighet, ovana, svaghet vid förhandlingar etc) dels att kommunen tvingas vidta kostsamma åtgärder som inte går att förränta.

Det mest problematiska ur lönsamhetssynpunkt för kommunerna är dock inte råmarken utan äldre bebyggda fastigheter där drifts- och underhållskostnaderna blir stora. Till skillnad från en privat ägare kan kommunen inte göra saker "själv" (eller ta lätt på hyresgästers krav).

En förutsättning för en bättre förräntning är ett bättre grepp över hur kostnaderna och intäkterna faktiskt är och korrekta kalkyleringsmetoder. I detta kapitel har vi presenterat vår uppfattning på den senare punkten. En bättre redovisning, fastighet för fastighet, av in- och utbetalningar är också en nödvändighet.

Felaktigt satta räntekrav och bristfälliga metoder kan bidra till att avkastningen under innehavstiden försummas också därför att man kan få intrycket att en rimlig avkastning är omöjlig. Utgår man från ett betalt pris som är betydligt högre än jordbruksvärdet så blir avkastningen kanske 1 % på detta värde. Om man då tror att internräntan på kanske 10 % är ett rimligt räntekrav så kan frågan om avkastningen under innehavstiden lätt förklaras som hopplös.

Vill man i en enskild kommun få ett bättre grepp över markens ekonomi under innehavstiden är en enkel första åtgärd att jämföra med andra, både andra kommuner och privata ägare i liknande situationer. Hur förhåller sig t ex kommunens arrendevillkor till andras? Hur är det med intäkter och kostnader från skogsinnehaven - skiljer sig dessa och i så fall varför? Genom sådana jämförelser bör det vara möjligt att få en grov bild av vad som är en rimlig ambitionsnivå när det gäller den löpande avkastningen på kommunens markinnehav.



## 10 INTÄKTER VID EXPLOATERING

## 10.1 Markintäkter

När en exploatering genomförts kan markinnehavets ekonomiska konsekvenser i bästa fall överblickas. Det bör understrykas att vår studie är inriktad på ekonomin i markinnehavet, inte på ekonomin i exploateringen. Man kan beskriva det som så att vi följer marken t o m att den "överläts" från kommunens markreserv till kommunens exploateringsverksamhet. Ett problem är då att fastställa någon sorts överlåtelseersättning från exploateringsverksamheten till markreserven, utifrån vilken ekonomin just i markinnehavet kan bestämmas.

Marken är ju bara en del av den färdiga produkten, vare sig det är tomter som säljs eller mark som upplåts med tomträtt. Intäkterna ska (i regel) också täcka olika typer av exploateringskostnader. Frågan är hur man ska få fram den del av intäkterna som är hänförlig till marken.

- A En möjlighet är att räkna fram hur mycket av intäkterna som återstår sedan exploateringskostnaderna, inkl räntekostnaderna under exploateringsprocessen, dragits av från t ex intäkterna vid tomtförsäljningen. Att få fram dessa exploateringskostnader är dock både praktiskt och principiellt svårt. De praktiska problemen består i att kommunen inte alltid redovisar dessa kostnader på ett lättillgängligt sätt eller inte spar redovisningen så länge. De principiella problemen rör bl a vilka kostnader som är att hänföra till ett visst område, samt beräkningsprinciper för administrationskostnader.
- B I de fall kommunerna gör exploateringskalkyler och sätter tomtpriser utifrån dessa, så kan man utgå från det belopp som kommunen själv tar upp i sin kalkyl. Detta belopp visar vad kommunen tar ut för marken när tomter säljs/upplåts och kan därmed ses som det belopp vi söker. I de flesta kommuner är detta tillvägagångssätt möjligt och det är det vi utnyttjat. Visserligen kan det slutliga priset komma att avvika från priset enligt exploateringskalkylen men i regel är det ett mindre problem.

## 10.2 Vad tar man ut för marken?

## Tillämpade principer

Något enhetligt tillvägagångssätt vid beräkning av markkostnaden i en exploateringskalkyl finns inte. Tvärtom är variationen förvånansvärt stor och det tycks vara lite av en tillfällighet vilken metod som valts. Medvetenheten om vilka alternativ som finns och deras konsekvenser förefaller låg.

Följande principer har vi mött i de undersökta kommunerna:

1) Nominellt inköpspris.

I detta fall utgår man helt enkelt från vad kommunen en gång i tiden betalade för marken. Betalade man 100 tkr så tar man ut 100 tkr, oberoende av hur länge marken innehafts.

2) Nominellt inköpspris uppräknat med index (ränta på ränta).

Denna princip var den vanligaste, även om det fanns betydande skillnader när det gällde vilken typ av index eller ränta som tillämpades. Bortsett från fall där man inte riktigt visste vad uppräknningen grundades på fanns tre alternativ:

2a) Uppräkning med inflationstakt/konsumentprisindex.

2b) Uppräkning med kommunens internränta.

2c) Uppräkning med bedömd marknadsränta på lån.

3) Återanskaffningsvärde

I detta fall sätts markkostnaden utifrån vad det idag skulle kosta att förvärva marken. Detta kan dock tolkas på åtminstone två sätt. Det ena är att fråga sig vad det idag skulle kosta att köpa just detta markområde, nu när det står inför snar exploatering. Det andra är att fråga sig vad råmark som inte står inför omedelbar exploatering kostar idag, dvs vad det idag skulle kosta att köpa mark i den "exploateringssituation" som det aktuella området befann sig i när det en gång i tiden förvärvades. I regel beräknas återanskaffningskostnaden enligt denna senare tolkning, dvs man ser på vad man nu faktiskt betalar när man köper råmark.

Återanskaffningskostnadsprincipen kan kombineras med indexuppräkning, t ex genom att man utgår från senast kända prisnivå på "jämförbar mark" (t ex från en expropriationsdom) och sedan räknar upp med index.

I avsnitt 10.5 återkommer vi till de olika principernas ekonomiska konsekvenser och i avsnitt 10.6 till resonemang om vilken princip som bör tillämpas.

Vedertagna principer för fastställande av ToG-belopp

Vad kommunen kan ta ut styrs delvis av de regler som gäller för den statliga belåningen. Det sk tomt- och grundberedningsbeloppet (ToG-beloppet) har betydelse för vad kommunen kan ta ut om man vill att statlig belåning ska komma ifråga.

För varje kommun fastställs sådana belopp av länsbostadsnämnden efter begäran från kommunen (ev kan olika belopp fastställas för olika delar av kommunen). Markkostnaden är en del av beloppet även om den inte särredovisas i det slutligt fastställda ToG-beloppet. De principer för beräkning av markkostnaden som är vedertagna i dessa sammanhang kan alltså påverka hur mycket kommunen tar ut. Någon absolut bindning är det dock inte fråga om eftersom högre markkostnad för ett



objekt t ex kan kompenseras av att andra kostnader som ingår i ToG-beloppet är lägre.

Enligt Bostadsstyrelsens föreskrifter för bostadsfinansieringsförordningen så ska beloppet motsvara kostnaden för förvärv av råmark. Uppräkning med ränta på ränta av ett ursprungligen betalt pris är tillåtet men köpeskilling plus ränta får inte överstiga markens värde. Det sista tolkas i princip som återanskaffningskostnaden i betydelsen marknadsvärdet för råmark som står inför exploatering. (Observera att återanskaffningskostnaden här tolkas på ett annat sätt än vad som är vanligt i kommunerna.)

Denna spärregel är i praktiken mycket svår att tillämpa helt enkelt därför att marknaden för råmark som står inför exploatering är minst sagt begränsad. Det finns i stort sett inga köp att grunda en bedömning på. I praktiken blir det alltså främst en fråga om vilka räntesatser som får tillämpas vid uppräkning av inköpspriset. Någon klart formulerad princip för det finns enligt uppgift inte, men tidigare har uppräkning med räntan för markförvärvslån ansetts godtagbar.

I de undersökta kommunerna hade ingen fått bakläxa för sitt sätt att beräkna markkostnaden, trots att det i några fall är oklart om de tillämpade principerna verkligen är förenliga med nyss beskrivna regel. En förklaring till detta kan vara att markkostnaden är en så liten del av tomt- och grundberedningskostnaden och att länsbostadsnämnderna främst bedömer om beloppet som helhet är rimligt eller ej.

### 10.3 Utjämning mellan områden

I många kommuner sätts tomtpriserna i det enskilda fallet inte utifrån kostnaden för det enskilda objektet. I stället tillämpas, mer eller mindre officiellt, någon sorts utjämningsförfarande med enhetspriser för "alla" tomter som säljs ett visst år eller möjligen med uppdelning på ett par pris-klasser (t ex kommuncentra - mindre tätort).

Om kommunen gör en total kostnadsbedömning (givet viss definition av kostnad) och sedan sätter standardpriset så att den totala kostnaden täcks, så blir naturligtvis det totala resultatet det samma som om varje objekt täckt sina egna kostnader. I en kalkyl över lönsamheten i det enskilda markinnehavet kan man då i stället räkna som om tomtpriset satts utifrån detta områdes markkostnad (beräknad enligt de principer som tillämpas i kommunen, jfr föregående avsnitt).

Ett speciellt problem är dock att tomter i ett visst område kan säljas under en längre period. Två olika huvudprinciper tillämpas i kommunerna. Den första innebär att tomter i ett visst område säljs till samma pris även under kommande år (eller justeras då och då när priset framstår som orimligt lågt). Den andra innebär att tomterna (i jämförbara områden) ett visst år kostar lika mycket oberoende av vilket område tomterna tillhör. Priset grundas då t ex på kostnaderna i de områden som exploateras just det året. (En princip som faktiskt kan innebära att de tomter som säljs sist kan bli mest lönsamma för kommunen, nämligen om exploateringskostnaderna stiger snabbare än vad räntekravet motsvarar.)



Utjämnning mellan områden kan innebära att kommunen totalt sett får in mer pengar än om utjämnning inte sker. Orsaken till det är att det kan vara svårt att få täckning för kostnaden i vissa särskilt dyra områden om varje område ska bära sina kostnader.

I fortsättningen kommer vi för enkelhets skull att resonera som om varje områdes egen markkostnad täcks in i samband med exploateringen av just det området.

#### 10.4 Exploatering av del av fastighet

Det är mycket vanligt att en inköpt fastighet bara till del exploateras, eller att den ska exploateras etappvis, med ett antal etapper förlagda till en osäker framtid.

Låt oss alltså anta att kommunen förvärvar ett eller flera markområden, säljer delar, exploaterar delar och har kvar vissa delar som är tänkta att exploateras någon gång i framtiden (eller sparas som ej områdesanknutet grönområde). En rad kalkylmöjligheter finns i detta fall:

För det första kan man räkna fram ett förväntat nuvärde/slutvärde för hela markinnehavet genom att göra en uppskattning av hur stora de återstående kostnaderna och intäkterna är och när de kommer att infalla. För det andra kan man räkna fram hur mycket de återstående delarna måste ge i netto (diskonterat) för att markområdet som helhet ska vara lönsamt.

Speciella problem uppstår om man vill göra en partiell kalkyl, d v s räkna ut lönsamheten på de delar som exploaterats (eller sålts).

En möjlighet är att fördela de kostnader som uppstått innan exploateringen (eller försäljningen) mellan olika delar av fastigheten. Ett schablonmässigt sätt att göra detta är naturligtvis att fördela efter yta. Exploateras halva det förvärvade markområdet så räknar man ut lönsamheten genom att ta med halva förvärvskostnaderna, hälften av lånen, hälften av administrationskostnaderna etc.

Att fördela efter yta måste dock i många fall ge ett godtyckligt och tvivelaktigt resultat. Mer avancerade system kan konstrueras, t ex utifrån förväntad mängd exploateringsbar mark (mängd byggnadsrätt) och utifrån vilka tillgångar som finns på olika delar av objektet.

Detta sätt att resonera kan också tillämpas när det gäller prissättning för mark i de olika exploateringsstapparna, om man bestämt sig för en kostnadsbestämd prissättning. Förhållandet mellan priset på en tidigt exploaterad del och en sent exploaterad del skulle i så fall bero av följande (vid sidan av rena penningvärdesförändringar):

- o Nettointäkter/nettokostnader under perioden från den första till den andra exploateringen.
- o Räntekostnader (inkl räntekostnader för eventuella underskott på det senare exploaterade markområdet fram till den första exploateringen).

En konsekvens av detta sätt att räkna kan bli att de som bor i området som exploateras sist måste betala mer bara för att området exploateras sist. (De belastas ju av räntekostnader för en längre period.) Om man vill undvika detta resultat och ändå vill ha ett kostnadsbaserat system ska man ställa frågan: Givet att samma pris (realt) ska tas ut vid alla exploateringar, vilket pris måste då tas ut för att markinnehavet som helhet ska ge viss lönsamhet? I princip får man då räkna baklänges, utifrån bl a bedömningar av när framtida exploateringar kan ske och förväntade kostnader och intäkter fram till dess.

#### 10.5 Kalkylmodell och exempel

Några speciella komplikationer beräkningstekniskt uppstår egentligen inte. Skillnaden gentemot tidigare blir, i det grundläggande fallet, bara att försäljningspriset byts ut mot ett "exploateringsnetto". Räknar vi ett slutvärde vid exploateringstidpunkten blir formeln följande, om lånen abstraheras bort.

EN = exploateringsnetto

$$(10.1) \quad SV = EN + \sum_{t=1}^T (DI_t - DK_t - AK_t)(1+p)^{T-t} - IP(1+p)^T$$

I detta fall är T antalet år från förvärv till exploatering.

När det gäller diverse komplikationer som berörts tidigare kan följande sägas:

- o Om intäkterna inte flyter in vid en tidpunkt utan under en period kan man antingen hänföra alla intäkter till en medeltidpunkt och göra slutvärdeberäkningen utifrån den tidpunkten, eller ta med förväntade framtida intäkter genom att diskontera dessa till "slutvärdetidpunkten".
- o Om del av fastighet exploateras så ska alltså inköpspris (IP) samt de löpande intäkterna/kostnaderna (DI, DK, AK) för hela fastigheten fördelas så att bara beloppen för den del som går åt tas med - se avsnitt 10.4 och exempel 2.

## Exempel 1

Ett mindre skogsområde förvärvades 1967. Växande skog ingick ej och några driftskostnader och driftsintäkter finns inte. Administrationskostnaderna fördelas så att det blir samma belopp per fastighet. Exploateringen skedde 1973.

Inköpspriset (IP) var 170 tkr och i exploateringskalkylen tog man upp lika mycket för marken som man en gång betalat. (EN = 170 tkr.)

Formeln ovan ger då:

$$SV = - 109 \text{ tkr (i 1973 års penningvärde)}$$

Det blir ett klart underskott p g a att man ej tar hänsyn till inflation och räntekostnader.

## Exempel 2

I verkligheten exploaterades fastigheten ovan i etapper. Den första var 1971 då halva området exploaterades. Beräknas lönsamheten för denna del erhålls följande slutvärde (IP = 85 tkr, EN = 85 tkr):

$$SV = - 30 \text{ tkr (i 1971 års penningvärde)}$$

Det ekonomiska utfallet är helt beroende av vilken princip kommunen använder när tomtpriset sättes. I stället för att redovisa fler exempel ska vi därför kort diskutera de principer som beskrevs i avsnitt 10.2.

Princip 1, att ta ut vad man betalt, tillämpades av kommunen i exemplet ovan och leder som sagt till garanterad förlust om inflation råder och/eller om den löpande avkastningen ej motsvarar reall räntekrav.

I detta fall blir formeln i det enklaste fallet:

$$(10.2) \quad SV = IP - IP(1+p)^T$$

Detta är mindre än noll så länge det nominella räntekravet är större än noll. Den löpande avkastningen måste täcka in hela det nominella räntekravet för att innehavet inte ska ge ett negativt slutvärde.

Princip 2, uppräknig av inköpspriset med index, ger olika resultat beroende på vilket index som tillämpas. Används konsumentprisindex ger principen förluster om löpande avkastning ej ger rimlig real förräntning. Används en nominell ränta (internränta eller låneränta) kan lönsamheten bli (oskäligt?) god, eftersom kommunen då räknar som om man inte haft någon avkastning alls under innehavstiden.

Formeln för det enklaste fallet blir följande om uppräknings sker med inflationstakten:

$$(10.3) \quad SV = IP(1+i)^T - IP(1+p)^T$$

Detta är också mindre än noll, så länge  $p$  är större än  $i$ . Men nu räcker det alltså om den löpande avkastningen motsvarar skillnaden mellan  $p$  och  $i$ , d v s det reala räntekravet.

Uppräkning med nominellt räntekrav ger i det enklaste fallet:

$$(10.4) \quad SV = IP(1+p)^T - IP(1+p)^T = 0$$

Minsta löpande avkastning ger ett positivt nuvärde. Alla "räntekostnader" tas igen i samband med exploateringen.

Princip 3, återanskaffningskostnad, kan ge god lönsamhet om markpriserna stigit under innehavstiden. I vissa kommuner har dock kommunens inköpspriser varit nominellt konstanta under en längre tid. Princip 3 blir då identisk med princip 1, d v s ger då garanterade underskott. Resultatet beror också på hur principen om återanskaffningskostnad tolkas. Sätts priset utifrån vad man tror att råmark som står just inför exploatering skulle ha för marknadspris kan det bli ett högt belopp och god lönsamhet på markinnehavet!

En paradox i att använda återanskaffningskostnaden (tolkat på det första sättet ovan) är att ju bättre kommunens markpolitik är i den meningen att råmarkspriserna hålls nere och att marken skaffas i god tid, desto sämre blir det ekonomiska utfallet. Principen ger ju garanterade förluster om kommunen lyckas hålla råmarkspriserna nominellt konstanta under en period. Konsekvenserna blir lägre tomtpriser, men högre utgifter för skattebetalarna. Detta gäller dock bara under en övergångsperiod, d v s tills råmarkspriserna närmast sig jordbruksvärdet.

#### 10.6 Vad bör kommunen ta ut?

Detta är naturligtvis i sista hand ett politiskt beslut, men ett sådant bör bygga på kunskaper om olika principer och deras konsekvenser varför vi tänkte ta upp några principer vi själva tycker är intressanta.

Antag t ex att kommunen köpt ett markområde för 100 tkr år 1970. Tio år senare exploateras området. Vad är det då skäligt för kommunen att ta ut? Några möjliga sätt att resonera är följande:

A Kommunen bör ta ut självkostnaden, d v s slutvärdet av inköpspris och alla kostnader/intäkter under innehavstiden.

Mot denna princip kan man dock invända att om kommunen betalt ett "för högt" pris eller fått en dålig avkastning under innehavstiden så borde alla kommuninvånarna få stå för detta och inte bara de som flyttar in i det aktuella området. Kommunalekonomiskt garanterar dock princip A att kommunen får täckning för sina kostnader för alla områden som exploateras.

B Om 100 tkr var markens jordbruksvärde bör kommunen få ta ut 100 tkr omräknat i dagens penningvärde. Inga räntekostnader ska tas ut eftersom arrendeintäkter o d bör ge skäligt real förräntning på marken.

Om jordbruksvärdet reallt stigit måste man ta ställning till om denna "vinst" ska tillfalla kommunkassan eller de som ska bo i området. Motsvarande om värdet sjunkit, d v s om "återanskaffningsvärdet" (=jordbruksvärdet idag) är lägre än det reala inköpspriset. Ska man ändå grunda exploateringskalkylen på reallt inköpspris?

Om arrenden o d inte gett en skäligt förräntning på inköpspriset innebär princip B att kommunen inte får täckning för självkostnaden.

C Om de betalda 100 tkr var säg 75 tkr jordbruksvärde och 25 tkr förväntningsvärde, så kan man resonera som för princip B när det gäller de 75 tkr som motsvarar jordbruksvärdet. När det gäller de 25 tkr i förväntningsvärde så är det uppenbarligen orimligt att kräva att dessa förräntas under innehavet. När tomterna säljs skulle markpriset alltså beräknas enligt följande:

Jordbruksvärde (i dagens penningvärde) + betalt förväntningsvärde uppräknat med nominellt räntekrav (vilket ger kompensation både för reallt räntekrav och för inflation på denna del).

Om arrenden o d inte förräntat det betalda jordbruksvärdet leder princip C till att självkostnaden inte täcks in. Detta kan dock ses som skäligt. Ska just de som köper tomter lida av att kommunen inte skött förvaltningen av marken bra?

Om markens värde förändrats så att kommunen ej kan ta ut nyssnämnda pris är det bara att acceptera förlusten, och dra slutsatsen att man en gång i tiden betalade för högt pris.



D Att ta ut vad marknaden tål. I detta fall ser man alltså inte alls till vad kommunen betalat. I stället startar man med ett marknadspris på tomtmarken. På råmarken faller då det som blir över sedan exploateringskostnaderna dragits bort. Om detta ger vinst eller förlust beror naturligtvis helt på hur marknaden ser ut. I princip bör det dock ge minst lika hög avkastning som något av de andra alternativen - i inget fall kan man ju ta ut mer än vad marknaden tål!

#### 10.7 Avslutande kommentarer

Detta kapitel har pekat på flera bristfälliga metoder att beräkna markkostnaden i samband med exploatering. Vissa metoder ger garanterade förluster, andra vad som utifrån ett självkostnadssynsätt måste vara oskäligen vinster.

En förutsättning för att kunna beräkna "riktiga" markkostnader är att man har tillgång till data om avkastning under innehavstiden, betalt förväntningsvärde o d. Data som idag ofta saknas eller inte utnyttjas. En viktig fråga blir därför att lägga upp ett "redovisningssystem" som både möjliggör bedömning av den löpande avkastningen och kan ligga till grund för markkostnadsberäkningar i en exploateringskalkyl. I kapitel 13 tar vi upp denna fråga.





## 11.1 Från del till helhet: Några allmänna problem

Som framgår av de tidigare kapitlen är de praktiska problemen stora om man vill få fram de ekonomiska konsekvenserna för en kommuns markinnehav som helhet. Någon "helhetskalkyl" har inte varit möjlig. I detta kapitel ska vi dock peka på några sätt att få grepp om de totala konsekvenserna. Låt oss först bara peka på ett par allmänna problem om man tänker sig att få fram lönsamheten för helheten genom att summera lönsamheterna för varje objekt.

Lönsamheten för markinnehav som helhet är lika med summan av lönsamheterna för varje markinnehav - omräknat till en gemensam tidpunkt. Det finns två problem med detta till synes självklara påstående:

- 1) Lönsamheten för alla objekt går kanske inte att direkt beräkna, eftersom exploatering eller motsvarande ännu ej genomförts.

Detta problem kan i princip hanteras på de sätt som togs upp i avsnitt 10.4, kanske bäst genom att man för varje återstående objekt bedömer hur mycket det kan ge vid det som är bäst av av framtida exploatering eller framtida försäljning.

Den totala lönsamheten blir därmed lika med summan av den faktiska lönsamheten på redan klara objekt och den förväntade avkastningen på återstående objekt.

- 2) Om lönsamheten för de enskilda objekten räknats fram utifrån marginalkostnaden (t ex för administrationen) så kan summeringen ge en felaktig bild av helheten därför att summan av marginalkostnaderna inte behöver vara lika med totalkostnaden. Kostnadsbesparingen om en fastighet inte innehades kan vara noll för varje enskild fastighet, medan kostnadsbesparingen om man inte hade någon fastighet kan vara betydande.

En justering av en del kostnadsposter blir därmed aktuell. Det som ska vara med i kalkylen för helheten är hur mycket t ex kommunens administrationskostnader ändras om kommunen inte bedrev någon markpolitik alls.

Som nämndes ovan har emellertid dataproblemen varit för stora för att det framstått som meningsfullt att göra en sådan kalkyl. Den enskilda kommunens möjligheter att själv göra en sådan kalkyl kan dock vara större än vår möjlighet, på grund av bättre lokalkännedom.

## 11.2 Metod att få en översiktlig bild

Även utan en fullständig kalkyl kan en hel del sägas genom att man gör en grov uppskattning av:

- a) Genomsnittlig innehavstid.
- b) Avkastning under innehavstiden (om innehavstiden är relativt lång, annars blir detta en tämligen betydelselös post).
- c) Principerna för bestämning av markkostnad (markpris) när tomter exploateras och tomtpris bestäms. Som framgick av kapitel 10 finns här en rad varianter med mycket skilda konsekvenser för den kommunalekonomiska lönsamheten av markinnehaven.

Dålig ekonomi uppstår t ex om:

- 1) Innehavstiderna är långa och om underskotten under innehavstiden ej kan tas igen vid en exploatering.
- 2) Många objekt ej kommer att exploateras inom rimlig tid.
- 3) Markkostnaden bestäms enligt "fel" princip vid exploateringen.

Observera att det för punkterna a) och b) dock inte finns något entydigt samband med lönsamheten. Långa innehavstider och "onödigt stor" markreserv leder inte till dåligt ekonomiskt resultat om man inte betalt mer än jordbruksvärdet och om marken förvaltas väl och ger en god avkastning under innehavstiden. Låg avkastning under innehavstiden är tämligen betydelselös om innehavstiderna är korta och om underskotten tas igen vid exploateringen etc.

## 11.3 Sammanfattande överblick

Figuren nedan beskriver dels vilka uppgifter som behövs för att i efterhand göra en kalkyl över ett markinnehavs ekonomiska konsekvenser, dels hur dessa ska sammanföras till en "fullständig" kalkyl.

Ibland sägs att efterhandskalkyler är meningslösa därför att "gjort är gjort". Det sista är i och för sig riktigt men den avgörande frågan är om man lär sig något för framtiden av att göra en sådan kalkyl.

Sammanfattning av grunddata i kalkylen

| Betalt pris | Realräntekrav vid Inflationstakt Nominellt räntekrav | Upplåning vid förvärv Låneränta | Administrationskostnader | Intäkter och kostnader under innehavstiden | "Netto" vid exploatering (eller försäljningspris) | Innehavstiden |
|-------------|--|---------------------------------|--------------------------|--|---|---------------|
| IP          | $p=pr+i$   | L, r                            | AK                       | DI, DK                                     | EN, (FP)  | T             |

$$(11.1) \quad SV = (EN-L) + \sum_{t=1}^T (DI_t - DK_t - AK_t)(1+p)^{T-t} -$$

netto vid exploatering
driftnetto under innehavet

$$\sum_{t=1}^T rL(1+p)^{T-t} - (IP-L)(1+p)^T$$

räntebetalningar på lån
slutvärde av utbetalningar vid förvärv

Vill man inte använda approximationen med genomsnittlig ränta och inflationstakt blir formeln som 11.2 nedan. I denna formel är:

$$\prod_{v=t}^T (1+p_v) = (1+p_t)(1+p_{t+1})(1+p_{t+2})\dots\dots(1+p_T)$$

$$(11.2) \quad SV = (EN-L) + \sum_{t=1}^T (DI_t - DK_t - AK_t) \prod_{v=t+1}^T (1+p_v) -$$

$$\sum_{t=1}^T r_t^L \prod_{v=t+1}^T (1+p_v) - (IP-L) \prod_{v=t}^T (1+p_v)$$

## 12 KÖPA TIDIGT ELLER KÖPA SENT?

## 12.1 Problemstruktur

När ska mark förvärvas? Ett av huvudproblemen i den kommunala markpolitiken är hur långt innan förväntad exploatering det är bäst för kommunen att förvärva mark - förutsatt att kommunen ska förvärva mark. Strategin i detta kapitel är att först skissa en situation där det ur ekonomisk synvinkel är helt likgiltigt när marken förvärvas. Genom att sedan se närmare på olika förutsättningar bakom detta resultat hoppas vi kunna belysa problematiken.

## 12.2 Förväntningsvärden i en teoretisk modell

Anta följande:

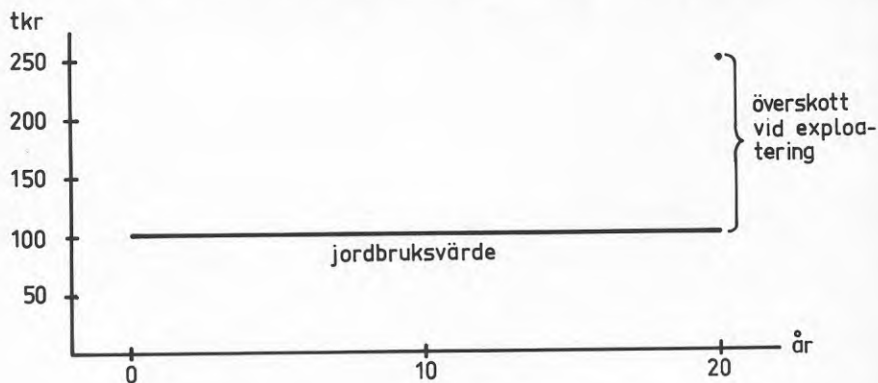
- o Ett jordbruksvärde som reallt är konstant över tiden.
- o Ingen inflation.
- o Känd framtida exploateringstidpunkt (eller entydig allmän förväntan om en viss exploateringstidpunkt).
- o Känt framtida överskott vid exploateringstidpunkten (överskott = tomtpris - exploateringskostnad - jordbruksvärde).

Låt oss sätta in siffror och säga att exploateringen ligger 20 år framåt i tiden, att intäkten då blir 1 miljon kr, att exploateringskostnaden (exkl mark) är 750 tkr och jordbruksvärdet 100 tkr. Överskottet blir 150 tkr.

Råder konkurrens mellan olika köpare, eller möjlighet för markägaren att exploatera själv, så bör priset på marken exploateringsåret bli 250 tkr. Så mycket kan man ju betala och ändå få exploateringen att gå ihop.



Så långt kan situationen illustreras enligt följande:

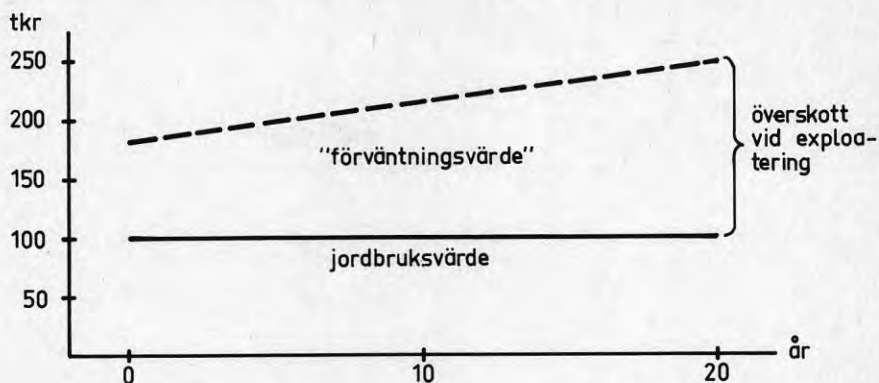


Figur 12.1: Fastighetens jordbruksvärde samt överskottet vid exploatering av fastigheten.

Frågan är nu hur mycket den rationelle köparen maximalt är villig att betala idag för denna mark. För det första kan man betala 100 tkr - jordbruksvärdet - eftersom man "vet" att man kan få en rimlig löpande avkastning på detta och att värdet står sig. För det andra "vet" man att fastigheten om 20 år kommer att ge ytterligare 150 tkr, antingen i överskott vid exploatering eller som vinst vid försäljning till exploatör. Värdet idag av dessa 150 tkr-om-tjugo-år är beroende av räntekravet. Frågan är vilket belopp idag som med ränta på ränta motsvarar 150 tkr om tjugo år. Vid 3 % (real) ränta blir nuvärdet av de 150 tkr följande:

$$\frac{150\ 000}{(1.03)^{20}} = 83\ 000$$

Vad den rationelle köparen maximalt skulle vara villig att betala vid olika tidpunkter illustreras nedan.



Figur 12.2: Fastighetens jordbruksvärde samt teoretiskt förväntningsvärde under förutsättningen att överskottet vid exploatering är känt.

Ser man nu på denna figur kan det tyckas att man spar ungefär 70 tkr på att köpa tidigt. Man behöver bara betala 183 tkr istället för 250 tkr. Markägaren får bara 83 tkr i vinst i stället för 150 tkr om man väntar.

Detta är dock helt felaktigt. 83 tkr idag är, vid 3 % räntekrav, precis likvärdigt med 150 tkr vid exploateringstidpunkten. Det finns i detta fall inget ekonomiskt skäl att köpa tidigt. Orsaken är att förväntningsvärdet i detta exempel är lika med nuvärdet av det förväntade framtida överskottet vid exploateringen.

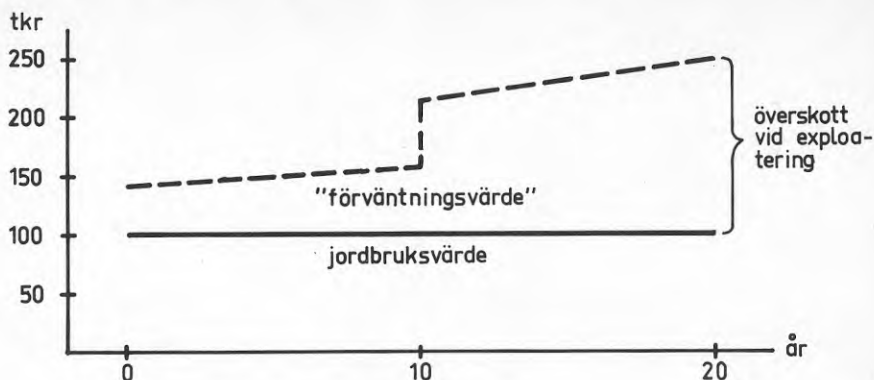
Annorlunda uttryckt: Att förvärva tidigt är, i princip, lönsamt om priset idag är lägre än nuvärdet av det pris som måste betalas i framtiden.

I de följande avsnitten ska vi se närmare på vad som kan göra att det är lönsamt att förvärva tidigt samt på hur vissa lagregler påverkar situationen.

### 12.3 Konsekvenser av osäker exploateringstidpunkt

I föregående avsnitt antog vi att alla "visste" när exploateringen skulle ske. I praktiken är det rimligen så att säkerheten ökar med tiden. Förväntningarna koncentreras till vissa markområden etc.

Detta kan belysas med ett nytt räkneexempel. Anta att fram till år 10 så räknar alla med att exploateringen blir av med 50 % sannolikhet. Om köpare och säljare på marknaden fattar beslut utifrån förväntat värde så blir utvecklingen följande. Efter år 10 antas som tidigare alla "veta" att exploateringen blir av.



Figur 12.3: Fastighetens jordbruksvärde samt förväntningsvärde. Exploatering sannolik före år tio, därefter säker.

I ett fall som detta är det uppenbarligen fördelaktigt att köpa innan år 10 ifall kommunen har bättre kunskap än "marknaden" om när exploatering av olika områden är aktuell. Det blir ju ingen vinst för kommunen att förvärva tidigt om t ex bara hälften av den förvärvade marken blir exploaterad inom förväntad tid. Just genom att kommunen har planmonopol kan denna förutsättning vara uppfylld.

Det empiriska materialet antyder dock att detta inte är en särskilt bra bild av hur kommunerna har agerat. De har i flera fall förvärvat så mycket mark att en stor del blivit liggande oexploaterad under lång tid. Om verkligheten fungerar som modellen ovan blir det inte billigare att förvärva mycket mark tidigt än att förvärva lite mark (just den man behöver) sent, varför den tillämpade strategin inte skulle innebära några fördelar.

#### 12.4 Effekter av "presumptionsregeln" samt transaktionskostnader

I avsnitt 12.2 och 12.3 har vi resonerat som om det rådde en fri marknad på mark. I ett läge med kommunalt planmonopol, markvillkor och presumptionsregeln i expropriationslagen är detta kanske ett tämligen orealistiskt antagande.

Intressantast i detta sammanhang är nog presumptionsregeln. Antag att kommunen inte köper marken förrän år 20 samt att läget är som i figur 12.2. I princip innebär då presumptionsregeln att kommunen bara behöver betala för det förväntningsvärde som fanns år 10. I stället för att betala jordbruksvärdet + 150 tkr betalar man jordbruksvärdet + 110 tkr. (Observera att vi här antar att ingen inflation råder.) Men, och här kommer det viktiga, om en presuntiv köpare år 10 vet att han år 20 bara får 110 tkr mer än jordbruksvärdet så kan denne år 10 inte betala 110 tkr mer än jordbruksvärdet. Det vore en ren förlust eftersom dessa 110 tkr inte ger någon

löpande avkastning under innehavstiden. Resonerar man vidare i dessa banor blir slutsatsen att en presumptionsregel av den aktuella typen leder med tiden till att ingen privatperson kan betala för förväntningsvärden helt enkelt därför att denne inte kan få någon förräntning på vad som betalas utöver jordbruksvärdet.

Om detta var en korrekt bild av verkligheten så fanns det ingen anledning att betala ett högre pris om man förvärvade sent. Det finns dock en hake i detta resonemang, nämligen att det förutsätter att kostnaden för expropriation är lika med noll! Om ett expropriationsförfarande är kostsamt kan den förhandlingsskicklige markägaren år 20 förhandla sig fram till ett pris motsvarande jordbruksvärde + expropriationskostnad. Så mycket skulle det ju kosta kommunen om man använde tvångsmedel.

Jordbruksvärde ger i detta fall ett "golv" för priset och jordbruksvärde + expropriationskostnad ett "tak". Var man slutligen hamnar i detta intervall beror av förhandlingssituation och förhandlingskostnad. Ju färre alternativ kommunen har desto närmare "taket" lär man hamna. Ett skäl till att förvärva tidigt är att skaffa sig en bra förhandlingsposition - man kan lägga ett bud som bara ligger något över jordbruksvärdet och räkna med att någon av de aktuella markägarna kommer att slå till. Den markägare som begär ett högt pris nära "taket" får inte sälja alls.

Återigen måste dock understrykas att för att det ska vara lönsamt att förvärva tidigt så måste det "överpris" man då betalar vara lägre än nuvärdet av den framtida expropriationskostnaden (+ eventuella skillnader i reall pris då och nu).

## 12.5 Inflation

Kan inflationen påverka huruvida det är fördelaktigt för kommunen att förvärva mark tidigt eller sent?

Om inflationen innebär att alla priser stiger ungefär lika mycket och att också räntorna stiger i takt med inflationen, så är inflationstakten betydelselös för när det är lönsamt att förvärva marken. Inflationen innebär i detta "ideala" fall bara att man varje år har en lite förändrad räkneenhet när man räknar i kr. En hög inflation leder visserligen till att kommunen får in flera kronor vid en framtida exploatering eller försäljning men eftersom dessa kronor är mindre värda så påverkas alltså inte lönsamheten.

För att inflationen ska påverka lämplig förvärvstidpunkt måste den påverka markpriset mer (eller mindre) än den påverkar andra priser. Ett argument kunde vara att i inflationstider söker folk placera pengar i vad man tror är realvärdesäkra tillgångar, t.ex. mark. Förväntas en stigande inflation skulle efterfrågan på mark öka och markpriserna stiga mer än andra priser. I ett sådant läge kunde det vara lämpligt att köpa tidigt - om kommunen förutsåg den stigande inflationen snabbare och säkrare än folk i allmänhet!

I praktiken finns en rad institutionella förhållanden som gör att råmark knappast blir en särskilt intressant placering för dem som i inflationstider jagar realvärdesäkra placeringsmöjligheter. Kommunens begränsade möjligheter att förutse inflationen och dess eventuella inverkan på markens reala pris talar också för att funderingar om inflationen lämnas därhän när lämplig förvärvstidpunkt diskuteras.

## 12.6 Avslutning

Att köpa tidigt kan också motiveras med att man vill undvika andra kostnader än expropriationskostnader. Man kan vara rädd för förseningar i exploateringsprocessen om man inte i god tid har kontroll över den mark som krävs för byggandet. För att slippa oroa sig skaffar man sig ett betydande lager av mark.

Ambitionen att slippa besvär ligger rimligen också bakom den strategi som består i att köpa när tillfälle erbjuder sig. Man passar t ex på när en jordbrukare ska sälja, trots att exploateringen ligger en bra bit in i en osäker framtid. På så sätt utnyttjar man den säljbenägenhet som finns och kommer i ett bättre förhandlingsläge och undviker konflikter i ett senare skede.

I och för sig kan väl allt detta vara vällovligt, men frågan är hur högt pris man egentligen ska betala för tryggheten och konfliktfriheten. Vi vågar i alla fall påstå att avvägningen mellan de olika alternativen inte är rationell, i den mening som att den bygger på kunskap om (de ekonomiska) konsekvenserna. Siffrorna i del 1 och kapitel 6 antyder att man både förvärvat tidigt och betalat betydligt mer än jordbruksvärdet. Något som innebär att det finns stora räntekostnader att ta igen vid en exploatering. Kostnader som delvis kan ses som det pris man betalar för trygghet och konfliktfrihet.

## 13            MARKEN I DEN KOMMUNALA BOKFÖRINGEN

## 13.1           Redovisningsprinciper

I de tidigare kapitlen har framgått dels att det varit svårt att få fram data över in- och utbetalningar rörande en viss fastighet under innehavstiden, dels att kommunernas sätt att beräkna markkostnaden vid exploatering ibland förefallit godtycklig. Kort sagt: Man har haft dåligt grepp om vad marken givit för avkastning och vad den egentligen kostat.

En förutsättning för förbättringar är ett bättre bokförings-system, eller ett bättre redovisningssystem knutet till bokföringen. Det gäller flera saker:

- 1) Att löpande intäkter och kostnader redovisas fastighetsvis och på ett sådant sätt att de blir åtkomliga även för en längre tid, t ex i samband med en slutredovisning.
- 2) Att interna kostnader framgår t ex administrationskostnader, eventuellt fördelade över fastighetsinnehavet enligt en någorlunda rimlig schablon.
- 3) Att markens värde redovisas på ett lämpligt sätt.

I huvuddelen av detta kapitel behandlas den sista punkten. Avslutningsvis återvänder vi dock till hur de olika typerna av uppgifter kan kombineras i ett system där det ekonomiska läget för markinnehav klart kan framgå. Ett system som i denna datorns tidsålder bör vara lätt att hantera.

## 13.2           Allmänt om kapitaltillgångar i den kommunala budgeten

Den kommunala budgeten är indelad i en driftbudget och en kapitalbudget. Driftbudgeten tar upp löpande intäkter och kostnader medan kapitalbudgeten rör förändringar i den kommunala förmögenheten. I detta avsnitt är det främst kommunens kapitalbudget och kapitalredovisning som kommer att beröras.

Ser vi på kommunens förmögenhet så finns på tillgångssidan t ex olika anläggningar, inkl markinnehav, och olika investeringsfonder. På skuldsidan finns främst upptagna lån. Nettoförmögenheten är skillnaden mellan tillgångar och skulder.

En grundläggande regel i kommunallagen rör förmögenhetsskyddet. "Fast eller lös egendom som tillhör kommun eller landstingskommun bör förvaltas så, att förmögenheten ej minskas" (4 kap, paragraf 1). Regeln tolkas så att kommunen nominellt inte får minska sin förmögenhet. Den exakta tolkningen har, som vi återkommer till, stor betydelse i vissa situationer.



Om kommunen förvärvar ett markområde så kallas detta en kapitalutgift. (Utgift för anskaffande av kapitaltillgång.) Finansieras detta helt med lån får vi en kapitalinkomst när lånet tas upp motsvarande lånets storlek. Nettoförmögenheten är oförändrad. Antar vi att det rör sig om en halv miljon kr kan konsekvenserna på förmögenheten illustreras enligt följande.

| Fall A |       | Tillgångar |  | Skulder |           |
|--------|-------|------------|--|---------|-----------|
|        | Mark  | + 500 tkr  |  | Lån     | + 500 tkr |
|        | Netto | 0          |  |         |           |

Om t ex 20 % finansieras med pengar från en investeringsfond blir bilden följande:

| Fall B |          | Tillgångar |  | Skulder |           |
|--------|----------|------------|--|---------|-----------|
|        | Mark     | + 500 tkr  |  | Lån     | + 400 tkr |
|        | Inv fond | - 100 tkr  |  |         |           |
|        | Netto    | 0          |  |         |           |

Skattefinansieras förvärvet helt eller delvis måste i princip pengar överföras från driftbudgeten vilket leder till en nettoökning av förmögenheten, t ex enligt följande där 100 tkr finansieras med skatt och 100 tkr med medel från investeringsfond.

| Fall C |          | Tillgångar |  | Skulder |           |
|--------|----------|------------|--|---------|-----------|
|        | Mark     | + 500 tkr  |  | Lån     | + 300 tkr |
|        | Inv fond | - 100 tkr  |  |         |           |
|        | Netto    | + 100 tkr  |  |         |           |

Vad händer om marken säljs? Antag att vi utgår från fall A, d v s att allt finansieras med lån, samt att inga (nominella) amorteringar skett. Marken säljs efter några år för 700 tkr. Lånet återbetalas och överskottet går till allmän investeringsfond.

|  |          | Tillgångar |  | Skulder |           |
|--|----------|------------|--|---------|-----------|
|  | Mark     | - 500 tkr  |  | Lån     | - 500 tkr |
|  | Inv fond | + 200 tkr  |  |         |           |
|  | Netto    | + 200 tkr  |  |         |           |

Överskottet som gått till investeringsfonden kan användas till att finansiera andra investeringar och/eller minska behovet av upplåning eller behovet av överföring från driftbudgeten (skattefinansiering).

Kan detta "överskott" på 200 tkr överföras till driftbudgeten och användas till löpande utgifter? Vid en första anblick kan det tyckas som om detta vore möjligt. Även om 200 tkr överförs till driftbudgeten så är ju nettoförmögenheten lika stor som innan försäljningen. I praktiken tolkas dock regeln om förmögenhetsskyddet så som att alla intäkter från försäljning av mark (anläggningstillgång) skall gå till investeringsfond och/eller amortering av lån. (En gång stamkapital alltid stamkapital.) Detta innebär alltså att "kapitalvinster" måste leda till ökning av den kommunala nettoförmögenheten p g a denna tolkning av regeln om förmögenhetsskydd.

I expansionstider då medel regelmässigt överförs från driftbudget till kapitalbudget, kan "kapitalvinster" indirekt påverka driftbudgeten just genom att denna överföring kan minskas. I tider av nedskärning och stagnerande kommunala investeringar kan dock läget bli annorlunda, även om kapitalvinsten alltid kan användas till att amortera lån.

Antag nu istället att kommunen betalt för förväntningsvärden när marken förvärvades men att det med tiden visar sig att marken inte kommer att behövas för bebyggelse. Kommunen säljer marken till jordbruksvärdet som vi antar är 300 tkr. Pengarna används till att amortera lån. Läget tycks nu bli följande:

| Tillgångar |           | Skulder |           |
|------------|-----------|---------|-----------|
| Mark       | - 500 tkr | Lån     | - 300 tkr |
| Netto      | - 200 tkr |         |           |

Den kommunala förmögenheten har minskat, givet att inga andra tillgångar ökat eller skulder minskat. Enligt lagen får detta inte ske och kommunen måste i princip överföra pengar från driftbudgeten så att förmögenheten inte minskar. Det kan t ex ske genom att pengar avsätts till investeringsfond - eller genom att en ny skola e d skattefinansieras i något högre grad än som var tänkt!

Innan vi går vidare vill vi sätta ett stort frågetecken vid denna tolkning av regeln om det kommunala förmögenhetsskyddet. Självklart ska inte en "generation" kunna leva upp kommunens tillgångar, men om nu marken faktiskt minskat i värde varför inte acceptera att kommunens förmögenhet faktiskt minskat något. Några bra skäl för att detta måste kompenseras genom ökning av annan tillgång har vi svårt att se.

### 13.3 Allmänna problem vid realvärdeförändringar

Praxis tycks vara att kommunen vid förvärvstidpunkten bokför marken till inköpspriset och att detta bokförda värde sedan är oförändrat tills marken säljs eller exploateras. Låt oss i detta avsnitt anta att det inte sker några penningvärdesförändringar och sedan fråga vad nyssnämnda praxis har för konsekvenser.

Om realvärdet på marken sjunker så leder denna praxis till att den kommunala förmögenheten överskattas. Förmögenheten är mindre än det bokförda värdet. Borde man då inte skriva ner markvärdet till en realistisk nivå, t ex ta bort det man betalt för förväntningsvärden som ej kommer att bli verklighet?

Skriver man ner det bokförda markvärdet måste kommunen dock tillföra medel från driftbudget så att den kommunala förmögenheten håller sig konstant (se ovan). Detta är en något konstig konsekvens, även om den i expansions- och/eller inflationstider inte har någon nämnvärd praktisk betydelse.

Om realvärden på marken stiger så är frågan om värdet i bokföringen ska skrivas upp. Vill man att redovisningen ska ge en bild av vad förmögenheten verkligen är tycks en sådan uppskrivning vara motiverad.

Görs en sådan uppskrivning kan kommunen t ex låna mer utan att den kommunala förmögenheten minskar. Behovet av skattefinansiering av investeringar minskar. I verkligheten är uppskrivningar av bokförda värden ovanliga och en förklaring ligger kanske i principen att orealiserade vinster inte ska tas med. Först när marken säljs tas värdeökningen med. Bakom denna princip kan ligga argument om risk för missbruk, d v s att tillgångar övervärderas och att man tar upp lån utan ordentlig täckning och/eller använder lånade pengar för att finansiera löpande verksamhet. Några juridiska hinder för att göra uppskrivningar finns dock inte för kommuner.

#### 13.4 Allmänna problem i inflationstider

I detta avsnitt antar vi att alla realvärden är konstanta men att det råder inflation. Ska man då i bokföringen anpassa värdena till detta?

Låt oss anta att en fastighet förvärvas för en halv miljon kr, helt finansierad med lån. Detta kan illustreras som nedan:

| Tillgångar |           | Skulder |           |
|------------|-----------|---------|-----------|
| Mark       | + 500 tkr | Lån     | + 500 tkr |
| Netto      | 0         |         |           |

Inflationen är 10 % och nästa år antar vi att marken skrivs upp och "utrymmet" utnyttjas för att ta upp ett lån:

| Tillgångar |          | Skulder |          |
|------------|----------|---------|----------|
| Mark       | + 50 tkr | Lån     | + 50 tkr |
| Netto      | 0        |         |          |

Det är inte tillåtet att använda detta lån till att finansiera driftskostnader, trots att ett sådant förfarande inte skulle leda till en minskning av kommunens förmögenhet. En regel som kan ifrågasättas.

Bland driftskostnaderna finns ju i princip ränta på lånet. I inflationstider består räntan av en realränta och en del som kompenserar långivaren för inflationen. Det senare är egentligen en amortering; kompensation för den realvärdeinsänkning - "amortering" - av lånet som inflationen leder till. Därför är det inte orimligt att finansiera den del av räntan som är inflationskompensation med nya lån så länge den ursprungliga tillgången behåller sitt realvärde. I inflationstider är inte hela räntan en driftskostnad.

Skrivs inte marken upp i inflationstider så blir konsekvensen snabbt att det bokförda värdet inte ger någon bild av tillgångarnas verkliga värde.

13.5 Har det någon betydelse vilket värde som bokförs?

Svaret på denna fråga beror naturligtvis på hur det bokförda värdet används. Två sammanhang då det kan vara av betydelse är:

A Prissättning av mark i samband med exploatering.

Om t ex markens bokförda värde inte anpassas efter penningvärdeförändringar så kan detta värde rimligen inte ligga till grund för prissättningen (utan att det blir förluster i inflationstider).

B Bedömning av om marken ger en skälig avkastning under innehavstiden.

Ofta finns ett räntekrav som ska uppfyllas. Om detta räntekrav räknas på ett bokfört värde som inte har något med det verkliga värdet att göra är det lätt att få en felaktig bild av hur avkastningen egentligen är.

Två strategier finns när det gäller bokföringen. Antingen kan man se den som en formalitet och inte fästa sig vid vad som står där. Ett parallellt system vid sidan av den officiella bokföringen byggs upp och utifrån detta görs kalkyler o d. Eller så försöker man anpassa bokföringens uppläggning så att den direkt blir användbar.

Det finns naturligtvis för- och nackdelar med båda dessa alternativ, t ex ur administrativ synpunkt och utifrån risken att hänsyn inte tas till vad som framkommer. Vi har ingen anledning att ta ställning för det ena eller det andra alternativet här, men för enkelhets skull resonerar vi som om det varje år var fråga om att göra en separat redovisning av marktillgångarnas värde och avkastning under året.

13.6 Skiss till ett system för redovisning av markinnehavens ekonomi

Låt oss först beskriva principerna för att sedan kommentera och motivera dem.

A När mark förvärvas delas inköpspriset upp i jordbruksvärde, skogsvärde, värde av särskilda tillgångar o d samt förväntningsvärde.

Jordbruksvärde o d bestäms utifrån senaste fastighetstaxering. Taxeringsvärdet räknas upp till marknadsvärdenivå för taxeringens värdeår samt med konsumentprisindex från detta år till förvärvsåret. Förväntningsvärde är här bara att se som en restpost, d v s skillnaden mellan jordbruksvärde m m och inköpspriset. (Om restposten blir negativ får man räkna ned jordbruksvärde m m i proportion till detta så att restposten blir noll.)

B1 Mellan taxeringarna justeras jordbruksvärde o d med konsumentprisindex.

Det antas alltså att dessa värden är reallt konstanta mellan taxeringarna. Ett antagande som i regel bör vara mer realistiskt än att anta att dessa värden nominellt är konstanta.

B2 Vid taxeringarna redovisas realla kapitalvinster/kapitalförluster på jordbruksvärde o d.

Dessa kapitalvinster/kapitalförluster erhålls genom en jämförelse mellan bokfört jordbruksvärde o d och det nya taxeringsvärdet (uppräknat till marknadsvärdenivå aktuellt år).

C1 Mellan taxeringarna justeras förväntningsvärdet med konsumentprisindex + realräntekrav ("internräntan").

Förväntningsvärdet räknas upp mer än jordbruksvärdet därför att förväntningsvärdet inte ger någon löpande avkastning under innehavstiden. För jordbruksvärdet ska arrenden o d ge löpande avkastning motsvarande realräntekravet.

C2 Om förväntningsvärdet, framräknat enligt C1, efter några år förefaller orealistiskt högt bör det skrivas ned och nedskrivningen redovisas som en kapitalförlust.

Någon exakthet behöver det inte vara fråga om utan det rör sig om rimlighetsbedömningar.

D Löpande procentuell avkastning (på t ex jordbruksmark) framräknas genom att årligt netto (jfr 13.1) ställs i relation till aktuellt jordbruksvärde beräknat enligt B1.

Storleken på denna löpande avkastning ska sedan bedömas utifrån det realla räntekrav kommunen har.



Poängerna med detta system är följande:

- o Bokförda jordbruksvärden o d motsvarar "verkliga" värden, d v s ger en bild av hur stor förmögenheten faktiskt är och kan alltså ligga till grund för bedömningar av om marken ger en skälig avkastning under innehavstiden.
- o Bokförda värden ger en bra startpunkt för bedömning av vilket pris som kan sättas i samband med exploatering. Det bokförda värdet är en kombination av verkligt jordbruksvärde och en självkostnad för förväntningsvärdedelen.
- o Kapitalvinster/kapitalförluster redovisas öppet med jämna mellanrum.
- o Systemet tillåter inga godtyckliga uppskrivningar av markvärden. Uppskrivningar grundas på faktorer som inflationstakt, reall räntekrav och ändrade taxeringsvärden. Faktorer som inte så lätt kan manipuleras.

Ett redovisningssystem som detta bör kunna ge den bild av markinnehavens ekonomi som är en nödvändig förutsättning för rationella beslut i markfrågor.

### 13.7 Avslutning; bokföring av marken i praktiken

Låt oss i ljuset av de tidigare diskussionerna se lite närmare på hur marken hanteras i bokföring/redovisning i några av de kommuner vi studerat.

Det klart vanligaste är att marken under innehavstiden bokförs till nominellt inköpspris. Inga upp- eller nedskrivningar sker. Från andra studier känner vi dock till fall där bokfört värde anpassas efter taxeringsvärdet.

En variant som tillämpas i en av kommunerna är att det bokförda värdet på varje fastighet delas upp på tre konton: 1) Lantegendomar, 2) Skogar, 3) Övrig markreserv. Omfördelning mellan dessa konton har skett men totalsumman av det bokförda värdet är konstant för varje fastighet och alltså även totalt.

Poängen med en sådan omfördelning är att det ger en annan bild av den löpande avkastningen. Kontona "lantegendomar" och "skogar" kan då ge en skälig avkastning medan underskott (beräknat som driftnetto minus internränta) uppstår på "övrig markreserv". Om denna bild är klarare eller mer vilseledande är en öppen fråga om inte fördelningen av inköpspriset bygger på försvarbara principer.

När mark exploateras skrivs värdet av den exploaterade marken i princip ned till noll. Överskottet tillförs den allmänna investeringsfonden. Överskottet är här skillnaden mellan vad man får (tar ut) för marken och bokfört värde. I inflations-tider bör ett sådant överskott uppstå om bokfört värde är lika med nominellt inköpspris.



Ur fastighetsförvaltande avdelnings synvinkel är låga bokförda värden önskvärda så länge som deras effektivitet bedöms utifrån om fastigheterna ger en avkastning motsvarande internränta på bokfört värde. En strävan blir då att använda överskott från en exploatering för att skriva ned det bokförda värdet på andra objekt. Skäl/argument för detta kan t ex vara att ett närliggande område är att se som grönområde eller åtminstone inte kan exploateras så mycket p g a den aktuella exploateringen.

En skillnad kan här finnas mellan om marken förvaltas som en del av den "vanliga" kommunala verksamheten eller om det sker i form av ett separat bolag. I det senare fallet bör möjligheterna att skriva ner andra objekt vara större. Det finns så att säga ingen allmän investeringsfond att hänföra överskottet till - och ofta vill ju inte kommunen att företaget redovisar vinst. Låga "lagervärden" gör också att risken för framtida förluster blir mindre.

## 14.1 Behovet av kalkyler

Under sextioalet och början av sjuttioalet byggde många kommuner upp en stor markreserv, bl a mot bakgrund av en tro på ett fortsatt högt bostadsbyggande. Så blev emellertid inte fallet och det finns idag inte heller mycket som pekar på en betydande ökning av bostadsbyggandet inom överskådlig tid.

I denna situation har frågan om kommunen bör sälja en del av den råmark man tidigare förvärvat fått ökad aktualitet. Förslag om sådana försäljningar har lagts fram av ett eller flera politiska partier i en hel del kommuner.

I de kommuner vi undersökt har dock markförsäljningar varit sällsynta, åtminstone än så länge. Detta framgick av redovisningen i del 1. I den mån mark sålts har det rört sig om enstaka objekt och inte varit del i en mer långtgående strategi om avveckling av större delar av det kommunala markinnehavet.

Syftet med detta kapitel är att diskutera hur en ekonomisk kalkyl kan göras för att belysa konsekvenserna av att sälja marken resp att behålla den. Som kommer att framgå bör dock en sådan kalkyl ses som en del av ett beslutsunderlag, inte som något som ensamt kan ge svar på frågan om mark bör säljas eller inte. I själva kapitlet diskuteras försäljning av enstaka objekt. I bilaga 4 berörs dock kortfattat kalkylmöjligheter vid mer långtgående försäljningar.

## 14.2 Det enklaste fallet

Eftersom det handlar om framtida konsekvenser så kommer kalkylerna med nödvändighet att bli osäkra. För att underlätta förståelsen av kalkylernas uppbyggnad ska här först presenteras en kalkyl där vi antas veta att marken "aldrig" kommer att bli aktuell för exploatering. Då krävs uppgifter om dels vad kommunen skulle få om marken såldes, dels vilken löpande avkastning kommunen skulle få om marken behålls (t ex i form av nettoarrenden).

Säg att kommunen köpte markområdet för 1 miljon kr år 1970. I dagens penningvärde antar vi att det motsvarar 2 miljoner kr. Markens värde för jordbruksändamål är idag 1.5 miljoner kr och frågan är nu om det är lönsamt för kommunen att sälja till jordbruksvärdet trots att det ligger väsentligt under vad man reallt sett betalat för fastigheten.

Arrendeinkomsten på fastigheten om kommunen skulle behålla den antar vi är 3 % på jordbruksvärdet, d v s 45 tkr. Antag tills vidare att detta även skulle vara nettot för kommunen. I praktiken kan drifts- och underhållskostnadernas storlek bli en avgörande faktor (se resonemangen i avsnitt 9.2). Kalkylmässigt är dock detta enkelt att hantera genom att nuvärde av bedömda insatser beräknas eller att det slås ut till ett genomsnitt som dras av när nettoarrendet bedöms.

Vad är då bäst, 45 tkr i årlig inkomst eller ett engångsbelopp på 1.5 miljoner kr?

Låt oss understryka att det är just detta som är den intressanta frågan ur (snäv) ekonomisk synvinkel. Vad kommunen en gång i tiden betalt är oväsentligt för vad som är ett rationellt beslut rörande marken för kommunen idag. Det avgörande är framtiden.

Om kommunen sålde marken, fick de 1.5 miljonerna kr och satte in pengarna på banken så skulle man idag kunna få över 10 % ränta, d v s över 150 tkr per år. Eftersom 150 tkr är väsentligt mer än 45 tkr tycks saken vara klar, d v s det skulle vara ekonomiskt fördelaktigt att sälja marken.

Det finns dock ett väsentligt fel i en sådan jämförelse. Bankräntan är en nominell ränta, d v s den innefattar en kompensation för att det insatta beloppets realvärde sjunker i takt med inflationen. Jordbruksfastigheten och arrendet, i nominella termer, kan dock i normala tider antas följa med inflationen (här måste dock vissa reservationer göras beträffande arrendet, då detta helt beror på om detta är knutet till index och i så fall på vilket sätt). Om inflationen var 9 % skulle t ex arrendet ligga på 110 tkr om tio år och om tjugo år vara 250 tkr, medan räntan på försäljningsintäkten skulle ligga kvar på 150 tkr, alla belopp i dagens penningvärde.

#### Kalkylmodell 1: Nuvärdeberäkning

I detta fall jämförs alltså nuvärdet av arrendeinkomsterna med nuvärdet av räntorna. Håller vi oss till siffrorna ovan och en kalkylränta på 11 % får vi följande, allt räknat i dagens penningvärde och räknat till "oändligheten".

Nuvärde av ränteinkomster:

$$\frac{150\ 000}{0.11} = 1.4 \text{ miljoner}$$

(Att nuvärdet här skiljer sig från de 1.5 miljoner kr man får vid försäljningen beror på att kalkylräntan är högre än bankens inlåningsränta, d v s bankplaceringen uppfyller inte räntekravet.)

Nuvärde av arrendeinkomster:

$$\sum_{t=1}^{\infty} \frac{45\ 000(1.09)^t}{(1.11)^t} = \frac{45\ 000}{0.0183} = 2.5 \text{ miljoner}$$

I detta fall skulle alltså lönsamheten vara större i alternativet att behålla fastigheten. Detta beror naturligtvis helt på de valda siffrorna i exemplet. Om ränteinkomsterna i stället var t ex 12 % (180 tkr) och arrendet 30 tkr, så skulle båda alternativen ge ett nuvärde på ca 1.6 miljoner kr.

## Kalkylmodell 2: Realräntebedömning

I stället för att beräkna ett nuvärde kan man försöka göra en bedömning av vilken realränta de olika alternativen kan komma att ge i genomsnitt under en längre period, d v s realräntan vid placering i bank eller motsvarande kontra den realränta som arrendet motsvarar.

Håller vi oss till antagandena och siffrorna i exemplet ovan skulle arrendet ge en realränta på 3 % (d v s arrendet som procent av jordbruksvärdet) medan bankplaceringen bara gav 1 % (10 % ränta minus 9 % inflation). Nästan hela bankräntan går åt till att hålla det sparade beloppet reellt konstant.

### 14.3 Likviditetsaspekter

En viktig aspekt i samband med kommunala markförsäljningar kan vara kommunens likviditet. Kalkylmässigt kommer detta in genom att det ska påverka "ränteinkomsterna" i det fallet att kommunen säljer marken.

I exemplet ovan antog vi t ex att försäljningsintäkterna skulle sättas in på bank och ge en ganska låg ränta. Om likviditeten i kommunen är dålig och man har mycket kortfristiga lån med hög ränta, kan man resonera på följande sätt. Om intäkterna från markförsäljningen gör att kommunen inte behöver ta upp så stora kortfristiga lån blir avkastningen på dessa försäljningsintäkter ur kommunens synvinkel lika med den (hög) ränta som man slipper betala på de kortfristiga lånen.

Lönsamheten i att sälja mark kan alltså variera betydligt beroende på t ex likviditetssituationen. Om markförsäljningen gjorde att man slapp ta upp lån med en ränta på säg 15 % skulle avkastningen bli 6 % jämfört med 3 % om man behöll fastigheten. (Förutsatt att den dåliga likviditeten skulle vara för evigt. Mer realistiskt kan vara att man tänker sig att denna högre avkastning varar ett antal år.)

Detta resonemang visar hur viktigt det är att man i kommunen noga tänker igenom hur försäljningsintäkterna kommer att användas och utifrån det avgör vilken avkastning intäkterna från en försäljning skulle ge.

### 14.4 Hur man inte skall räkna; ett exempel

Innan vi går in på hur man kan göra beräkningar i lite mer komplicerade fall tänkte vi klargöra vissa principer genom att kritiskt granska ett verkligt fall från en av kommunerna där man inför en försäljning gjorde en ordentlig ekonomisk kalkyl.

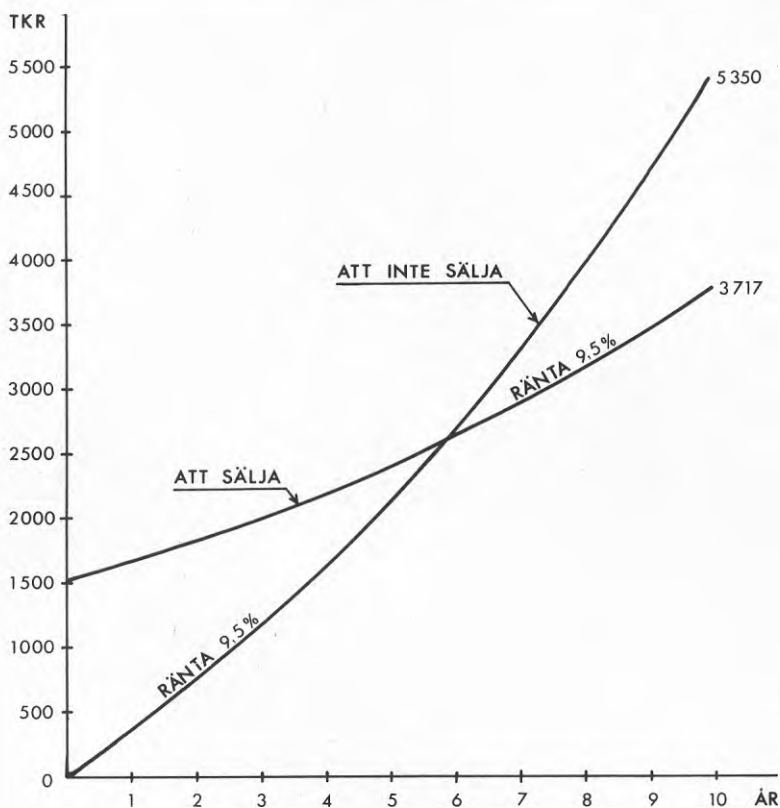
En fastighet köptes för ungefär tio år sedan för 6.7 miljoner kr (i dagens penningvärde), vilket var ganska mycket över jordbruksvärdet. Detta är idag 5.2 miljoner kr.

Först konstateras i kommunens kalkyl att om man säljer marken till jordbruksvärdet görs en förlust på 1.5 miljoner kr.

Sedan frågar man sig hur stor förlust det blir att inte sälja. Då jämför man uppskattade årliga arrendeinkomster, på 180 tkr, med en årlig räntekostnad framräknad som kommunens interneränta gånger förväntad försäljningsintäkt, d v s:

|                   |                                   |
|-------------------|-----------------------------------|
| Intäkt            | 180 tkr                           |
| Kostnad           | 494 tkr (0.095 * 5.2 miljoner kr) |
| Årligt underskott | 314 tkr                           |

För att kunna jämföra förlusterna beräknas ackumulerat underskott (med ränta på ränta) framöver, vilket redovisas i en figur nedan. Det konstateras att när sex år gått är "kostnaden" för att inte sälja högre än "kostnaden" för att sälja.



Figur 14.1: Ackumulerat underskott för de två alternativen enligt kommunens kalkyl.

Detta sätt att räkna innehåller flera fel. Det första kan belysas med att vi frågar oss hur lönsamheten påverkas om vi antar att kommunen betalade 10 miljoner kr i stället för 6.7 miljoner kr. Enligt kalkylen ovan blir då förlusten vid en försäljning 4.8 miljoner kr. Vi får den paradoxala konsekvensen att ju mer kommunen betalat desto sämre framstår alterna-



tivet att sälja framför alternativet att behålla fastigheten! I tiomiljonersfallet tar det ju uppåt femton år innan kurvorna skär varandra.

Som vi sagt tidigare ska man vid beslut se enbart på framtiden. Gjort är gjort. Den andra delen av kalkylen ovan, den del där arrendeinkomster och räntekostnader (förlorade ränteinkomster) jämförs är alltså den enda som behövs. Är förväntade arrendeinkomster (netto) större än den avkastning (ränta) man skulle få på försäljningsintäkter så är det lönsamt att behålla fastigheten. Är arrendeinkomsten inte så stor är det lönsamt att sälja.

Den del av den ovan presenterade kalkylen som behandlar denna jämförelse är dock också felaktig! I kalkylen jämförs ju en real storhet - arrendeinkomsten - med en nominell storhet - ett räntekrav grundat på internräntan. (Det senare kan tolkas som att kommunen räknar med att få 9.5 % nominell ränta på försäljningsintäkterna.)

Det faktum att vissa storheter är nominella medan andra är reala, d v s att komponenterna i kalkylen påverkas olika av inflationen talar för att man gör en nuvärdekalkyl, där det finns möjlighet att öppet ta hänsyn till detta. I nästa avsnitt ska vi presentera några sådana modeller.

#### 14.5 Kalkylmodeller och exempel

Nuvärdekalkyl: Det enklaste fallet

Låt oss börja med att presentera en formel för det enkla fall vi diskuterade i avsnitt 14.2, d v s det fall där vi vet att marken aldrig kommer att behövas för exploatering och alternativet är att marken innehas för evigt eller säljs nu. Vi får då formel (14.1) där beteckningarna betyder följande:

NV = nuvärde (hänfört till året för den tänkta försäljningen)  
 FP = försäljningspris (netto efter försäljningskostnader)  
 DI = driftsintäkter  
 DK = driftskostnader  
 AK = administrationskostnader  
 r = avkastning på försäljningsintäkter

$$(14.1a) \text{ innehav } NV_i = \sum_{t=1}^{\infty} (DI_t - DK_t - AK_t)(1+p)^{-t}$$

$$(14.1b) \text{ försäljning } NV_f = \sum_{t=1}^{\infty} FPr(1+p)^{-t}$$

Observera att om den förväntade avkastningen på försäljningsintäkterna är lika stor som räntekravet ( $p=r$ ) så kommer nuvärdet av försäljningsalternativet helt enkelt att motsvara försäljningspriset, om tidshorisonten är oändligheten.



I stället för att betrakta en oändlig tid kan man dra en gräns efter ett visst antal år, samt beräkna ett restvärde vid denna tidshorizont. I fallet att fastigheten säljs motsvarar det dagens försäljningspris, som vi ju antagit att man "satt in på banken". I det fallet att fastigheten innehas kan restvärdet motsvara försäljningspriset då (i det årets penningvärde). Om  $T$  är tidshorizonten blir formlerna:

$$(14.2a) \text{ innehav } NV_i = \sum_{t=1}^T (DI_t - DK_t - AK_t)(1+p)^{-t} + FP_T(1+p)^{-T}$$

$$(14.2b) \text{ försäljning } NV_f = \sum_{t=1}^T FPr(1+p)^{-t} + FP(1+p)^{-T}$$

#### Exempel

Grundantaganden: Försäljningspris idag 1.5 miljoner kr. Pengarna används för att återbetala lån som kostar, och beräknas kosta, 15 %. Detta kan ses som en årlig intäkt på 225 tkr nominellt. Behålls fastigheten beräknas den ge 40 tkr i netto realt per år. Inflationen bedöms till 9 % och kalkylräntan till 11 %.

#### Variant 1: Evighetskapitalisering

$$NV_i = \frac{40\,000}{\left(\frac{1.11}{1.09}\right) - 1} = 2\,180\,000$$

$$NV_f = \frac{225\,000}{0.11} = 2\,050\,000$$

#### Variant 2: 50 års perspektiv (utan restvärde)

$$NV_i = \sum_{t=1}^{50} 40\,000 \left(\frac{1.11}{1.09}\right)^{-t} = 1\,300\,000$$

$$NV_f = \sum_{t=1}^{50} 225\,000 (1.11)^{-t} = 2\,030\,000$$

Variant 3: 50 års perspektiv (med restvärde)

Restvärde år 50 i innehavs-fallet antas här vara reallt det samma som dagens försäljningspris.

$$NV_i = \sum_{t=1}^{50} 40\,000 \left(\frac{1.11}{1.09}\right)^{-t} + 1\,500\,000 \left(\frac{1.11}{1.09}\right)^{-50} = 1\,910\,000$$

$$NV_f = \sum_{t=1}^{50} 225\,000 (1.11)^{-t} + 1\,500\,000 (1.11)^{-50} = 2\,040\,000$$

Kommentar

Det som ligger bakom skillnaderna mellan de olika varianterna ovan är skillnader mellan innehav och försäljning när det gäller fördelning över tiden av in- och utbetalningar. På grund av den nominella räntan i försäljnings-fallet kommer intäkterna tidigare i det fallet.

Hänsynstagande till osäkerhet

Ett stort problem när kommunen ska ta ställning till om ett markområde ska säljas är osäkerhet. Man vet t ex inte hur mycket mark som kommer att behövas i framtiden. Markaffärer är med nödvändighet förenade med risker, både i det att mark som förvärfvas kan visa sig obehövlig och i det att mark som säljs kan behövas tidigare än vad man någonsin trott.

Inför en markförsäljning måste man alltså bedöma sannolikheten för att marken kan bli aktuell för exploatering, eller vad som är sannolikt antal år till en exploatering.

Antag t ex att vi bedömer att marken inte kommer att behövas förrän om tidigast 30 år. För att bedöma lönsamheten av en försäljning nu måste man ta ställning till vilken roll kommunen ska antas spela vid exploateringen då. Enklast är kanske att anta att kommunen köper tillbaka marken några år innan exploateringen. Det lönsamhetsberäkningen handlar om blir i detta fall om den ackumulerade årliga vinsten av en försäljning idag är större än den extra utgift som uppstår när man tvingas köpa tillbaka marken.

Formlerna (14.1) skulle då i stället få följande utseende, där IT är antalet år till den tidpunkt då marken återförvärfvas och IP inköpspriset då, samt där T är exploateringstidpunkten. För enkelhets skull antar vi att r=p (beteckningar enligt ovan).

$$(14.3a) \text{ innehav } NV_i = \sum_{t=1}^T (DI_t - DK_t - AK_t)(1+p)^{-t} + EN(1+p)^{-T}$$

$$(14.3b) \text{ försäljning } NV_f = FP - IP(1+p)^{-IT} +$$

$$\sum_{t=IT}^T (DI_t - DK_t - AK_t)(1+p)^{-t} + EN(1+p)^{-T}$$

I detta fall lönsamt om:

$$FP - IP(1+p)^{-IT} > \sum_{t=1}^{IT} (DI_t - DK_t - AK_t)(1+p)^{-t}$$

Detta kan vara uppfyllt dels om IP inte är nämnvärt högre än FP, dels om de löpande nettointäkterna under innehavet är små.

Osäkerhet om när en exploatering kan komma att ske leder naturligtvis lätt till delade meningar. Ett sätt att hantera detta problem är att göra grova kalkyler utifrån olika antaganden. Det skulle sedan vara en politisk fråga att avgöra vilken del av kalkylen man vill anse som mest sannolik.

Lämpligt kan t ex vara att räkna med följande tre alternativ och för var och en göra en bedömning av konsekvenserna av att sälja resp inte sälja idag. I fall B och C kan man alltså räkna med att marken åter förvärvas av kommunen om den säljs idag, även om detta i och för sig beror av vilken markpolitik som kommer att föras i framtiden.

- A Marken kommer aldrig att behövas för exploatering.
- B Marken kommer att behövas för exploatering, men tidigast om 30 år e d.
- C Marken kommer att behövas för exploatering om 10 år.

Fall C kan sägas motsvara det fall att man gör en felbedömning, d v s att marken kan komma att behövas tidigare än man tror.

I princip kan man alltså ställa upp en tabell enligt följande:

|        | Vinst/förlust (nuvärde)<br>vid försäljning | vid fortsatt innehav |
|--------|--|----------------------|
| Fall A |  |                      |
| Fall B |  |                      |
| Fall C |  |                      |

Det är antagligen vanligt att försäljning är mer lönsam i alternativ A, medan innehav kan vara lönsammast i alternativ C. Avgörande för beslut blir då hur stora skillnaderna är och hur sannolika man bedömer de olika fallen vara, samt naturligtvis om det finns andra aspekter att ta hänsyn till än de som ingår i lönsamhetskalkylen.

#### Exempel

Grundantaganden: Försäljningspris 1.5 miljoner kr - ränteinkomst 10 % på detta. Arrendenetto 20 tkr. Inflation 9 %. Kalkylränta .11 %.

#### Fall A

$$NV_i = \frac{20\,000}{\left(\frac{1.11}{1.09}\right) - 1} = 1\,090\,000$$

$$NV_f = \frac{150\,000}{0.11} = 1\,360\,000$$

#### Fall B

Aterköpskostnad = försäljningspris nu, uppräknat med inflationen. Nettot vid exploateringen bortses ifrån eftersom det är lika i båda fallen.

$$NV_i = \sum_{t=1}^{30} \frac{20\,000(1.09)^t}{(1.11)^t} = 460\,000$$

$$NV_f = \sum_{t=1}^{30} \frac{150\,000}{(1.11)^t} + \frac{1\,500\,000}{(1.11)^{30}} - \frac{1\,500\,000(1.09)^{30}}{(1.11)^{30}} = 500\,000$$

Om återköpspriset blir dubbla jordbruksvärdet, vilket enligt siffrorna i kapitel 6 inte är osannolikt blir nuvärdet i försäljningsfallet i stället:

$$NV_f = \sum_{t=1}^{30} \frac{150\,000}{(1.11)^t} + \frac{1\,500\,000}{(1.11)^{30}} - \frac{3\,000\,000(1.09)^{30}}{(1.11)^{30}} = -370\,000$$

Om det visar sig att kommunen måste göra en reparation på fastigheten för 200 tkr (i dagens penningvärde) år 15 så blir nuvärdet i innehavs-fallet i stället:

$$NV_i = \sum_{t=1}^{30} \frac{20\,000(1.09)^t}{(1.11)^t} - \frac{200\,000(1.09)^{15}}{(1.11)^{15}} = 310\,000$$

#### Fall C

Antaganden i enlighet med fall B:

$$NV_i = \sum_{t=1}^{10} \frac{20\,000(1.09)^t}{(1.11)^t} = 180\,000$$

$$NV_f = \sum_{t=1}^{10} \frac{150\,000}{(1.11)^t} + \frac{1\,500\,000}{(1.11)^{10}} - \frac{1\,500\,000(1.09)^{10}}{(1.11)^{10}} = 160\,000$$

Om återköpspriset blir dubbla jordbruksvärdet blir nuvärdet av försäljning - 109 tkr.

#### Kommentar:

Av dessa exempel framgår tydligt den stora effekten dels av antaganden om återköpspris, dels av eventuella investeringsåtgärder under innehavstiden. I tabellen nedan redovisas resultaten om arrendet var 40 tkr och räntekomsten från försäljningsintäkterna var 15 %. Antagandena för övrigt enligt förstahandsalternativen ovan.

|        | Försäljning | Innehav   |
|--------|-------------|-----------|
| Fall A | 2 050 tkr   | 2 180 tkr |
| Fall B | 1 150 tkr   | 920 tkr   |
| Fall C | 600 tkr     | 360 tkr   |

#### Hänsynstagande till andra "användningar"

Kalkylerna kan också försvåras av att ett markområde kan behållas i kommunal ägo av andra skäl än exploateringsbehov, även om marken en gång i tiden förvärvats av det skälet. Marken kan t ex behållas därför att den kan komma att behövas som bytesobjekt eller att skötseln av fastigheten då lättare

kan anpassas efter krav från det rörliga friluftslivet. Det senare är naturligtvis särskilt aktuellt för jord- och skogsbruksfastigheter alldeles intill större tätorter.

Dessa faktorer gör att en tabell som den i förra avsnittet kan ses som ett sätt att få grepp om vad det kostar kommunen att behålla fastigheten av andra skäl, t ex hur mycket det kostar per år att behålla en viss fastighet som tänkbart bytesobjekt. Om en försäljning ger högre nuvärde så blir frågan om objektets "bytesvärde", i form av lägre förvärvskostnader för framtida objekt, är så stort att det motiverar att kommunen behåller marken.

På motsvarande sätt kan kalkyler som de ovan ge ett mått på vad det kostar att behålla området av hänsyn till friluftslivet. (En kostnad som kanske inte bör gå på bostadsförsörjningens konto.)

#### 14.6 Avslutande kommentar

När markförsäljningar diskuteras kommer politiska/ideologiska aspekter ofta in. Till en del avspeglas dessa i hur man bedömer de faktiska konsekvenserna. Har man en allmänt negativ syn på kommunala markinnehav tenderar man kanske att tro på en mer pessimistisk bedömning av konsekvenserna, och omvänt. Det avspeglas också i vilka risker man bedömer som viktigast. Har man en allmänt positiv syn på kommunala markinnehav tycker man kanske att det vore särskilt pinsamt att ganska snart behöva köpa tillbaka marken igen. Givet den grundsynen är det säkrast att behålla marken om det inte är helt uppenbart att marken "aldrig" kommer att behövas för exploatering - om kostnaden för att behålla den inte är extremt hög.

Till sist bör kanske påpekas att lönsamheten av en försäljning inte står i någon nödvändig relation till "olönsamheten" av ett tidigare förvärv. Har kommunen en gång i tiden betalt ett högt pris för en fastighet (som inte kommer att behövas på länge) - ett pris som man nu inte kan förränta - så innebär det visserligen att det med stor sannolikhet vore lönsamt att idag sälja till det pris man då betalade. Om det är lönsamt att idag sälja till dagens marknadspris är en annan fråga - och det är det kalkylmodellerna i detta kapitel ska hjälpa till att besvara.





## 15 KALKYL VID MARKFÖRVARV

## 15.1 Kalkylsituation

I detta kapitel antar vi alltså att situationen är den omvända. Att kommunen fått ett erbjudande att köpa mark, att kommunen kan gå in och göra ett förköp eller att man funderar på att ta upp förhandlingar med en markägare om att förvärva ett område.

De grundläggande dragen i kalkylen är desamma som i föregående kapitel. Det handlar om att göra en nuvärdeberäkning utifrån en bedömning av vilka framtida in- och utbetalningar som kommer att uppstå.

Liksom kalkyler om markförsäljningar bör göras utifrån olika antaganden så bör även kalkyler om markförvärv presenteras i flera varianter. Exploateringspunkten är då kanske den viktigaste av de osäkra posterna.

Följande varianter kan vara viktiga att göra kalkyler för i normalfallet:

- A Marken exploateras relativt snabbt.
- B Exploateringen försenas, genomförs först om 20-30 år.
- C Marken visar sig aldrig behövas:
  - C1 Behålls för evigt.
  - C2 Säljs om ett antal år.

Dessutom bör man göra en kalkyl för det fall att man nu inte förvärvar marken men där utvecklingen blir annorlunda än vad man trott, vilket leder till att marken behövs snabbt. Kommunen tvingas då gå ut och förvärva marken och frågan är vad det får för ekonomiska konsekvenser jämfört med att förvärva den nu.

## 15.2 Poster i kalkylen och kalkylmodell

De poster som ingår i kalkylen är de gamla vanliga och vi nöjer oss med att räkna upp dem här.

- o Inköpspriset, inkl värdet av olika villkor o d.
- o Finansieringen; låneöjligheter och lånevillkor.
- o Löpande intäkter (under perioden fram till exploatering); arrenden o d.
- o Löpande kostnader (under perioden fram till exploatering); skatter, administration, övriga driftskostnader o d.

När det gäller administrationskostnaderna ska man i princip föra ett rent marginalkostnadsresonemang, d v s fråga sig hur mycket dessa kostnader faktiskt kommer att öka. För övrigt kan det vara särskilt viktigt att fundera på om t ex en jordbruksfastighet har ett byggnadsbestånd som är sådant att kommunen under innehavstiden tvingas gå in och göra större underhållsåtgärder.

o Intäkter i samband med exploatering.

På denna punkt utgår man rimligen från de principer kommunen tillämpar idag och ser vad de skulle ge för intäkter vid sannolika mängder bebyggelse. Man kan naturligtvis också räkna baklänges och fråga sig hur mycket kommunen måste få in för att markförvärvet ska "gå runt".

För alla de punkter som nämnts ovan kan prognosproblemet vara stort, särskilt om det rör sig om en trettioårsperiod. En grov bedömning bör dock vara bättre än ingen, och det är i praktiken grova bedömningar som det kommer att handla om.

Eftersom beräkningsprinciperna är så lika i försäljnings- och förvärvsfallet kommer vi här att vara kortfattade och presentera några formelvarianter för nuvärdet av ett fastighetsförvärv. Likheter mellan detta nuvärde och de slutvärden som diskuterades i tidigare kapitel är också stora. T står i denna kalkyl för exploaterings-tidpunkten.

$$(15.1) \text{NV}_{\text{köp}} = \text{EN}(1+p)^{-T} + \sum_{t=1}^T (\text{DI}_t - \text{DK}_t - \text{AK}_t)(1+p)^{-t} - \text{IP}$$

Avgörande för hur stort exploateringsnettot "måste" bli är som vanligt inköpspris, avkastning under innehavstiden och hur avlägsen exploateringen är.

Vill man jämföra med det fall att man tvingas köpa marken precis innan exploateringen måste man uppskatta inköpspriset vid den tidpunkten ( $\text{IP}_T$  - i år T's penningvärde) och beräkna:

$$(15.2) \text{NV} = \text{EN}(1+p)^{-T} - \text{IP}_T(1+p)^{-T}$$

Jämför resonemangen i kapitel 12 om lämplig förvärvstidpunkt.

### 15.3 Avslutande kommentarer

Liksom för markförsäljningar kan en rad andra aspekter vara aktuella. Marken kan vara värdefull som bytesobjekt. Skogsområden kan ge billiga sysselsättningsmöjligheter för kommunala beredskapsarbetare. Kommunens innehav kan möjliggöra ett lantbruk mer anpassat till fritidsintressen.

Delvis kan detta kanske fås med i den ekonomiska kalkylen, men om inte annat kan kalkylens resultat som sagt ge en fingervisning om hur mycket dessa mera svårsmätbara nyttor kostar.

DEL 3 UTBLICK



## 16 KOMMUNALA EFFEKTER I ETT VIDARE PERSPEKTIV

## 16.1 Ett vidgat synsätt

I de tidigare kapitlen har vi huvudsakligen sett på de kommunalekonomiska aspekterna i ett snävt perspektiv. Frågan har enbart varit om intäkter i form av löpande avkastning och netto i samband med exploateringen varit så stora att markinnehavet blivit kommunalekonomiskt lönsamt.

Kommunal markpolitik kan ha andra indirekta effekter. Även om det är ännu svårare att mäta dessa i kronor så är det ändå motiverat att kort beskriva vilka typer av effekter det rör sig om. Därmed kan de tidigare skissade bedömningarna kompletteras med mer allmänna överväganden rörande dessa faktorerers betydelse i det enskilda fallet. Som kommer att framgå så är inte bara dessa effekters storlek osäker, utan också om effekterna är positiva eller negativa.

## 16.2 Påverkan på administrationskostnader i genomförandeskedet

Oberoende av om kommunen bedriver en aktiv markpolitik eller ej så har kommunen ett ansvar för bostadsförsörjning liksom för vatten, avlopp, gatubyggande etc. Kommunen måste alltså i vilket fall som helst vara med i exploateringen.

Frågan är hur kostnaderna för denna medverkan påverkas om kommunen inte skaffat sig ett eget råmarksinnehav. Riskerar kommunen besvärliga och kostsamma förhandlingar om olika typer av arbets- och kostnadsfördelning i samband med exploatering? Riskerar man att behöva förhandla utifrån en svag förhandlingsposition, p g a att man ej har kontroll över marken?

Svaren på dessa frågor beror bl a på markägostuktur och hur skicklig kommunen är på att utnyttja de medel man ändå har. Finns hela tiden flera alternativ och god framförhållning i planeringen, så kan planmonopolet och möjligheten att exproprieras ge en så stark ställning att nyssnämnda risker inte är så stora.

## 16.3 Påverkan av var byggandet sker

Den aspekt vi tänker på här är att om den kommunala markpolitiken påverkar lokaliseringen av bostadsbyggandet så kan det i sin tur påverka kommunens ekonomi. Ett av syftena med den kommunala markpolitiken kan just vara att den ska möjliggöra en effektivare styrning av var byggandet sker och att kostnader för infrastruktur (gator, VA etc) och service ska hållas nere.



Äger kommunen "all" mark runt en större tätort riskerar man inte att vissa markägare sätter sig på tvären och fördröjer en lämplig exploatering och inte heller att andra lyckas få till stånd en exploatering tidigare än vad som kommunen egentligen anser vara lämpligt.

Aterigen är emellertid effekterna svåra att bedöma:

- o Vad skulle egentligen hända om kommunen inte ägde mark? Hur stora är riskerna att man tvingas acceptera olämpliga exploateringsobjekt, eller avstå från lämpliga? (Jfr 16.2)
- o Vad händer när kommunen har mark? Om kommunen äger all mark så är risken för "fellokaliseringar", sett ur kommunledningens eget perspektiv, små. I praktiken är dock läget sällan sådant, utan kommunen äger mer eller mindre mark, mer eller mindre välbelägen. Risken finns då att kommunen, både av kommunalekonomiska och praktiska skäl, väljer att exploatera på kommunägd mark fastän denna inte är den mest välbelägna. Lokaliseringen av bostäder riskerar då att styras av var kommunen lättast kommer över mark, särskilt om kommunen t ex av politiska skäl drar sig för att exproprieras mark. Det krävs inte bara en aktiv utan även en planmässig markpolitik för att det ska kunna bli positiva effekter på lokaliseringen av bostadsbyggandet.

#### 16.4 Påverkan i övrigt: Avslutande kommentarer

Frågan är här t ex om byggandets volym eller byggandets utformning (typ av hus etc) påverkas av markpolitiken.

Möjligheten att uppnå samma mål med skilda medel gör även denna fråga svår att besvara. Ett sätt att uppnå ett "jämnt" byggande kan vara att skaffa sig kontroll över samtliga de komponenter som krävs, varav marken är en. I vissa situationer är kanske detta det enda sättet, men det finns säkert också situationer där det inte är det bästa sättet, givet samtliga de mål som beslutsfattarna i kommunen har. Alternativet i sådana fall är t ex att skaffa sig en förhandlingsposition och en förhandlingsskicklighet som gör att kommunen ändå får ungefär som man vill.

I vilka situationer är då den ena eller andra strategin bäst? Delvis är det naturligtvis en ideologisk fråga. En rad objektiva faktorer inverkar dock också, t ex markägostruktur och vilken typ av privata intressen som finns och hur "seriösa" eller spekulationsinriktade dessa är. Det är antagligen också så att en någorlunda väl fungerande strategi förevisar sig själv, oberoende av politiska majoritetsförhållanden för stunden. Har t ex tjänstemännen skaffat sig erfarenheter av en viss typ av genomförande så blir den kompetensen ett tungt vägande argument för att fortsätta med samma strategi.

## 17.1           Allt är inte markekonomi

Antag att man gjort en lönsamhetskalkyl i efterhand, d v s den typ av kalkyl som beskrevs i kap 5-11. Ett skäl till att man inte ska dra några långtgående slutsatser från en sådan kalkyl är att vissa effekter inte är medtagna. (Se föregående kapitel.) I detta kapitel ska vi ta upp några andra aspekter som kan göra att en sådan kalkyl "pekar fel". Detta har bl a att göra med vad som är fördelningseffekter och vad som är verklig resursförbrukning. I de båda närmaste avsnitten ska vi ge exempel på sådant som kanske är tvärt emot vad det ser ut att vara.

## 17.2           Dåligt men bra?

En viktig faktor för utfallet i lönsamhetskalkylen är hur kommunen bestämmer markkostnaden och tomtpriset i samband med exploateringen. Dålig ekonomi i markinnehavet kan bero på att man medvetet satt ett lågt försäljningspris, t ex därför att man vill subventionera byggandet i kommunen för att locka fler invånare till kommunen.

I ett sådant fall är den dåliga kommunala lönsamheten inte beroende av att man köpt fel mark, betalat ett för högt pris eller förvaltat marken på ett kostsamt sätt utan helt enkelt ett medvetet politiskt beslut. Man skulle ha kunnat göra en god affär. Ett annat sätt att uttrycka detta är att kommunen genom sin prissättning väljer att låta andra få exploateringsvinsten. De som kommer att bo i området får billigare bostäder - och kanske möjlighet att göra vinster när de säljer småhus/ bostadsrätt!

Liknande effekter uppstår om kommunen omedvetet sätter ett för lågt pris, därför att man byggt upp kostnadskalkylerna på fel sätt. (Jfr de olika principerna för bestämning av markkostnad i 10.2 resp 10.5.)

En helt annan - och mer speciell - situation där en dålig kommunal affär kan ha varit bra i ett vidare perspektiv, är följande. En markspekulant planerade att förvärva en större fastighet. Kommunen hade egentligen inga tankar på att förvärva denna mark. Exploateringen bedömdes ligga för långt fram i tiden för att det skulle vara en god affär. Samtidigt var man rädd att spekulantens markinnehav skulle dra med sig negativa konsekvenser: Utnyttjar man inte förköpsrätten nu kan det bli svårigheter i framtiden, handlingsfriheten blir begränsad etc. Situationen kan ha varit sådan att ett olönsamt förvärv bedömdes som mindre olönsamt än att inte göra förvärvet. D v s en dålig affär var det bästa alternativet.

Mer allmänt kan man säga att en kalkyl kan ge fel intryck därför att man inte jämför med det som faktiskt var alternativet eller vad som var de alternativa konsekvenserna i sin helhet - jfr föregående kapitel.

## 17.3 Bra men dåligt?

Låt oss nu tänka oss att kalkylen från kap 5-11 pekar på ett hyggligt överskott för kommunen. Kan vi då dra slutsatsen att kommunen skött markpolitiken bra, åtminstone ekonomiskt sett? Svaret på denna fråga är också nej. Ibland kan situationen vara sådan att det är "omöjligt" att misslyckas. Ett markinnehav kan ge överskott för kommunen även om man betalt onödigt mycket för marken och även om marken under innehavstiden förvaltas på ett mycket oekonomiskt sätt.

Förutsättningen för acceptabel lönsamhet för kommunen i fall som detta är dels att kommunen tillämpar en ur sin synvinkel fördelaktig metod när markkostnaden beräknas, dels att marknaden för tomter är sådan att tomterna kan säljas till det självkostnadspris som kommunen räknar fram. (Exempel på en sådan metod är att markkostnaden bestäms av inköpspris uppräknat med nominell låneränta eller den typ av "komplett" självkostnadsberäkning som beskrevs i avsnitt 2.5.) Observera att dessa förutsättningar lätt kan vara uppfyllda!

## 17.4 Reala effekter - fördelningseffekter

I ekonomisk teori betonas vikten av att skilja mellan reala effekter, innebärande förändrad resursåtgång, och fördelningseffekter, innebärande att resurser överförs från en person till en annan. Låt oss kort kommentera markpolitik ur detta perspektiv.

- o Själva markförvärvet är bara en omfördelning. Mark och en summa pengar byter ägare. Hur mycket som betalas är i sig ointressant ur samhällsekonomisk synvinkel. Det innebär bara en omfördelning mellan markägaren och skattebetalarna.
- o Under den tid kommunen äger marken med bevarad markanvändning kan reala effekter uppstå om driften ändras i förhållande till tidigare användning, t ex att mark och byggnader sköts annorlunda än om marken varit i en privat exploatörs händer eller ägts av brukaren fram till att exploateringen startar.
- o Ser vi sedan på exploateringen så kan det kommunala markinnehavet - jämfört med något annat - ha både reala effekter och fördelningseffekter. Reala effekter både i termer av resursförbrukning och nyttor för de boende, kan uppstå om de kommunala markinnehaven påverkar byggandets omfattning, inriktning och lokalisering samt administrationskostnader och liknande under själva byggandet (jfr kapitel 16). Fördelningsspolitiska effekter uppstår t ex när kommunen tar ut en annan markkostnad än vad en privat exploatör skulle ha gjort. Går den möjliga exploateringsvinsten till en privat exploatör/markägare, skattebetalarna eller till dem som flyttar in i det aktuella området?

Det är knappast värt besväret att försöka bestämma storleken av dessa reala respektive fördelningsspolitiska konsekvenser i efterhand. Däremot kan det vara värdefullt att tänka i bl a dessa termer vid beslut rörande olika sidor av markpolitiken.

Det är brukligt att avsluta forskningsrapporter med att diskutera fortsatt forskning. Några kommentarer om detta är kanske därför nödvändiga även om vi nog helst skulle vilja slippa, särskilt som innebörden i ordet "forskning" är så flytande.

Kommunerna har och kommer att ha betydande markinnehav. Även om bostadsbyggandet minskat kraftigt så byggs fortfarande tiotusentals bostäder per år. Frågor om kommunal förvaltning av råmark (jordbruksmark och skogsbruksmark) liksom frågor om hur kostnaden för marken ska beräknas i samband med exploatering kommer att vara aktuella under överskådlig tid framöver.

Därmed finns ett behov av erfarenhetsutbyte mellan kommunerna, särskilt som det i varje kommun är så få som arbetar med markfrågorna. I denna rapport har vi särskilt pekat på hur olika kommunerna gått till väga när det gäller metoder för markkostnadsberäkning. Däremot har vi inte sett mycket på t ex skötsel av skog eller arrendefrågor, d v s på hur den ekonomiska avkastningen under innehavet kan förbättras. Dessutom finns liknande frågeställningar om fastigheter som kommunen förvärvat för att med tiden sanera.

Att erfarenhetsutbyte krävs innebär inte nödvändigtvis att "forskning" krävs, även om en rapport som denna delvis kan ses som en kommenterad sammanställning av erfarenheter från några kommuner. "Forskaren" har nog en roll att fylla i dialogen mellan personer från olika kommuner, men svårigheten är att finna en organisatorisk form för detta. Konventionella rapporter som denna har ofta en alltför begränsad läsekrets, delvis p g a att "praktikerna" kan ha dåliga erfarenheter av tidigare rapporter, delvis p g a fördomar och slentrian. Ur "praktikernas" synpunkt handlar det dessutom kanske mer om att finna ett system som fungerar, i den meningen att ingen ifrågasätter det, än att finna ett system som är försvarbart.



**BILAGOR**





## BILAGA 1

UTVECKLINGEN AV KONSUMENTPRISINDEX SAMT VISSA MARKNADSRÄNTORS  
REALA RÄNTESATSER 1957-1981. 1)

| År          | Konsument-<br>prisindex<br>förändring 2) |                   | Affärsbankernas<br>inlåningsränta |                   | Affärsbankernas<br>utlåningsränta 3) |                   |
|-------------|--|-------------------|-----------------------------------|-------------------|--------------------------------------|-------------------|
|             | Under<br>året                            | Under<br>10 år 4) | Under<br>året                     | Under<br>10 år 5) | Under<br>året                        | Under<br>10 år 5) |
| 1957        | 3.8                                      |                   | 0.8                               |                   | 2.3                                  |                   |
| 1958        | 2.8                                      |                   | 1.8                               |                   | 3.5                                  |                   |
| 1959        | 1.2                                      |                   | 3.2                               |                   | 4.9                                  |                   |
| 1960        | 4.0                                      |                   | 0.8                               |                   | 2.7                                  |                   |
| 1961        | 2.2                                      |                   | 2.5                               |                   | 4.4                                  |                   |
| 1962        | 5.1                                      |                   | - 0.9                             |                   | 1.0                                  |                   |
| 1963        | 3.4                                      |                   | 0.1                               |                   | 2.1                                  |                   |
| 1964        | 3.8                                      |                   | 0.5                               |                   | 2.5                                  |                   |
| 1965        | 6.4                                      |                   | - 1.3                             |                   | 0.9                                  |                   |
| 1966        | 4.7                                      | 3.7               | 0.8                               | 0.8               | 2.9                                  | 2.7               |
| 1967        | 3.1                                      | 3.7               | 1.8                               | 0.9               | 4.0                                  | 2.9               |
| 1968        | 2.0                                      | 3.6               | 3.1                               | 1.0               | 5.4                                  | 3.1               |
| 1969        | 4.8                                      | 3.9               | 1.2                               | 0.8               | 3.7                                  | 2.9               |
| 1970        | 7.0                                      | 4.2               | - 0.7                             | 0.7               | 2.0                                  | 2.9               |
| 1971        | 7.5                                      | 4.8               | - 1.9                             | 0.3               | 0.8                                  | 2.5               |
| 1972        | 5.7                                      | 4.8               | - 1.0                             | 0.3               | 1.8                                  | 2.6               |
| 1973        | 7.6                                      | 5.2               | - 2.5                             | 0.0               | 0.0                                  | 2.4               |
| 1974        | 10.5                                     | 5.9               | - 4.0                             | - 0.5             | - 1.3                                | 2.0               |
| 1975        | 10.1                                     | 6.3               | - 3.3                             | - 0.7             | - 0.1                                | 1.9               |
| 1976        | 9.4                                      | 6.7               | - 2.9                             | - 1.1             | 0.4                                  | 1.6               |
| 1977        | 12.8                                     | 7.7               | - 4.4                             | - 1.7             | - 1.2                                | 1.1               |
| 1978        | 7.5                                      | 8.3               | - 0.6                             | - 2.0             | 2.7                                  | 0.9               |
| 1979        | 9.7                                      | 8.8               | - 2.1                             | - 2.4             | 1.3                                  | 0.6               |
| 1980        | 13.7                                     | 9.4               | - 2.3                             | - 2.5             | 0.4                                  | 0.5               |
| 1981        | 9.7                                      | 9.6               | 2.0                               | - 2.1             | 5.9                                  | 1.0               |
| Under 25 år |  | 6.3               |                                   | - 0.4             |                                      | 2.1               |

1) Nominella räntor har ej satts ut i tabellen. Dessa kan approximativt fås som real ränta plus förändring av KPI.

2) Långtidsindex.

3) 1957-66: Ränta för lån per 3 mån mot annan säkerhet än obligationer och inteckningar. 1967-68: Statistik saknas, här har föreningsbankernas utlåningsränta använts. 1969-81: Vanligast förekommande räntesats för checkräkningskredit.

4) Förändring under 10 år, uttryckt i konstant årlig förändring i %.

5) Ränta på ränta under 10 år, uttryckt i konstant årsränta.

| År          | Kommunlåneränta |                | Obligationsränta |                | Aktiemarknaden 6) |                |
|-------------|-----------------|----------------|------------------|----------------|-------------------|----------------|
|             | Under året      | Under 10 år 5) | Under året       | Under 10 år 5) | Under året        | Under 10 år 5) |
| 1957        | 1.2             |                | 0.5              |                | 3.1               |                |
| 1958        | 2.3             |                | 2.0              |                | 16.7              |                |
| 1959        | 3.8             |                | 3.5              |                | 44.4              |                |
| 1960        | 1.7             |                | 1.2              |                | - 0.3             |                |
| 1961        | 3.9             |                | 3.0              |                | 0.4               |                |
| 1962        | 0.7             |                | - 0.1            |                | - 9.0             |                |
| 1963        | 1.8             |                | 1.5              |                | 23.0              |                |
| 1964        | 2.3             |                | 1.8              |                | 15.0              |                |
| 1965        | 0.1             |                | - 0.2            |                | 3.8               |                |
| 1966        | 2.1             | 2.0            | 1.8              | 1.5            | -22.6             | 6.0            |
| 1967        | 3.7             | 2.2            | 2.9              | 1.7            | 4.8               | 6.2            |
| 1968        | 4.5             | 2.4            | 4.2              | 1.9            | 35.0              | 7.8            |
| 1969        | 2.3             | 2.3            | 2.1              | 1.8            | 1.1               | 4.0            |
| 1970        | 0.5             | 2.2            | 0.3              | 1.7            | -23.4             | 1.3            |
| 1971        | 0.0             | 1.8            | - 0.2            | 1.4            | 17.1              | 2.9            |
| 1972        | 1.6             | 1.9            | 1.5              | 1.5            | 7.9               | 4.6            |
| 1973        | - 0.3           | 1.7            | - 0.2            | 1.4            | - 3.7             | 2.1            |
| 1974        | - 2.4           | 1.2            | - 2.5            | 0.9            | - 7.2             | - 0.1          |
| 1975        | - 0.9           | 1.1            | - 1.1            | 0.9            | 21.0              | 1.4            |
| 1976        | 0.0             | 0.9            | - 0.1            | 0.7            | - 3.5             | 3.7            |
| 1977        | - 2.6           | 0.3            | - 2.7            | 0.1            | -21.5             | 0.7            |
| 1978        | 2.5             | 0.1            | 2.1              | - 0.1          | 12.0              | - 1.1          |
| 1979        | 0.7             | - 0.1          | 0.7              | - 0.2          | - 4.8             | - 1.7          |
| 1980        | - 1.4           | - 0.3          | - 1.7            | - 0.4          | 12.7              | 2.2            |
| 1981        | 3.7             | 0.1            | 3.4              | - 0.1          | 46.9              | 4.5            |
| Under 25 år |                 | 1.2            |                  | 0.9            |                   | 5.3            |

5) Ränta på ränta under 10 år, uttryckt i konstant årsränta.

6) Genomsnittlig effektiv avkastning. Källa: Avkastningen på börsnoterade aktier 1957-1981, Handelsbanken 1982.

#### Övriga exempel på realräntor

o Handelsbankens indexaktier 1977-81, real direktavkastning: 3.0 - 3.5 %.

o SPP's "indexlån" 1978-80, ränta: Inflation (KPI) + 3.5 %.

## BILAGA 2

## ALTERNATIVA ANTAGANDEN OM FINANSIERING

I kapitel 7 utgick vi från antagandet att de lån kommunen tog upp var nominellt stående, d v s att inga amorteringar görs. Vi fick då formel (7.2) som redovisas nedan.

$$(7.2) \text{ SV} = (\text{FP}-L) - \sum_{t=1}^T rL(1+p)^{T-t} - (\text{IP}-L)(1+p)^T$$

Detta motsvarar alltså antagande A i avsnitt 7.2. Frågan är nu vad antagandena B resp C ger för formler.

Antagande B: Realt konstanta lån.

I detta fall antar vi alltså att kommunen lånar upp ett belopp motsvarande inflationens urholkning av lånen. Vid en inflation på  $i$  % blir det  $iL$  första året. Andra året blir det  $i(L+iL)$  o s v. Resultatet av detta blir att kommunen kommer att betala en reall konstant räntebetalning varje år under innehavstiden. Formeln blir då:

$$(7.4) \text{ SV} = (\text{FP}-(1+i)^T L) - \sum_{t=1}^T (r-i)L(1+i)^{T-t} - (\text{IP}-L)(1+p)^T$$

Antagande C: Lånet amorteras.

Om komunen gör en amortering i slutet av varje år blir formeln följande ( $a$  = amortering):

$$(7.5) \text{ SV} = (\text{FP}-L + \sum_{t=1}^T a_t) - \sum_{t=1}^T (a_t + r(L - \sum_{i=1}^t a_i))(1+p)^{T-t} -$$

$$(\text{IP}-L)(1+p)^T$$



## BILAGA 3

## ÅTGÄRDER VIDTAGNA I FORM AV BEREDSKAPSARBETEN

En stor del av de åtgärder som vidtas på kommunal skogsmark sker i form av beredskapsarbeten. Kostnaderna för dessa tas ibland upp som kostnader för det kommunala skogsinnehavet. Frågan här är om detta är riktigt och vilken typ av korrigeringar som kan vara motiverade.

Om dessa åtgärder skulle vidtas i vilket fall som helst, om de skulle kostat lika mycket och blivit utförda på samma sätt även utan beredskapsarbetare så är saken naturligtvis klar. Kostnaden ska i sin helhet belasta fastighetsinnehavet. Det som kan motivera justeringar, eller kanske helt separata bedömningar av vad det skulle kostat (och givit) ifall skogen ej använts som sysselsättningsobjekt för beredskapsarbetare, är alltså:

- o Att åtgärder tidigareläggs eller att åtgärder vidtas som annars överhuvudtaget inte skulle ha vidtagits. (I den mån som intäkterna framöver påverkas positivt av dessa åtgärder bör man dock ta upp en kostnad motsvarande nuvärdet av denna framtida intäktsökning.)
- o Kostnadsskillnad givet en viss åtgärd, sammanhängande med skillnader i timlön och effektivitet.
- o Effektskillnader sammanhängande med hur väl arbetet blir utfört jämfört med icke beredskapsarbetande.

Skillnaden mellan den bokförda kostnaden och det som bör belasta skogsinnehavet ger ett mått på vad beredskapsarbetet direkt kostar kommunen.





## BILAGA 4

## KALKYL VID OMLÄGGNING AV MARKPOLITIKEN

I kapitel 14 har vi i första hand diskuterat markförsäljningen som en enstaka åtgärd för objekt man nu bedömer "aldrig" kommer att behövas för bebyggelse. Markförsäljningar kan emellertid också vara en del i en större omläggning av en kommuns markpolitik och frågan nu är hur en kalkyl kan göras om det rör sig om en omläggning av strategi.

Självklart spelar politiska/ideologiska aspekter en större roll för valet av strategi än för beslut om en enskild fastighet ska säljas eller ej, men det hindrar naturligtvis inte att vissa ekonomiska bedömningar kan göras.

Först måste då själva omläggningen/strategin preciseras i en rad avseenden.

o Vad är det slutliga målet?

Ska all kommunägd mark säljas, eller all mark av visst slag? Vilken roll ska kommunen spela i framtida exploateringar? Även om kommunen inte äger mark deltar man i exploateringsverksamheten, bl a som plangodkännare och ansvarig för vatten och avlopp etc. Man kan dock tänka sig olika nivåer på kommunens engagemang och det är det som måste preciseras.

o I vilken takt ska markförsäljningarna ske? Hur snart ska man nå det slutliga målet?

Detta påverkar både vilka priser man kan få för marken och i vilken takt besparingar kan göras i t ex den kommunala administrationen. Ju snabbare man vill sälja av marken desto lägre pris kan man räkna med att få.

Har man preciserat de båda punkterna ovan kan man nu, åtminstone i princip, göra en kalkyl av det slag som beskrivits i kapitel 14, men för alla de fastigheter tillsammans som berörs av omläggningen av markpolitiken.

Vid val av strategi är dock en sådan kalkyl uppenbart otillräcklig. Det handlar ju också om hur byggandets omfattning, inriktning och lokalisering påverkas, hur kommunala kostnader påverkas i exploateringsskedet och inte minst hur kostnad och kvalitet för de boende påverkas, d v s de aspekter som berörts i del 3. Möjligheten att göra en egentlig kalkyl över dessa effekter måste dock bedömas som liten.



Denna rapport hänför sig till forskningsanslag  
810555-6 från Statens råd för byggnadsforskning  
till Institutionen för fastighetsekonomi, Tekniska  
högskola, Stockholm.

R128: 1983

ISBN 91-540-4034-5

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6700828

Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering

Distribution:  
Svensk Byggtjänst, Box 7853  
103 99 Stockholm

Cirka pris: 35 kr exkl moms