



Fortifikationsverket
631 89 ESKILSTUNA

Datum 2006-02-02
Dnr 32-2005-0500

Granskning av Fortifikationsverkets försäljning av fastigheter med anledning av försvarsbeslut 2004 m.m.

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Fortifikationsverket (FORTV) genomfört revision vid myndigheten vecka 544. Granskningen har huvudsakligen inriktats mot försäljning av de fastigheter som Försvarsmakten (FM) lämnar till följd av riksdagens beslut om försvaret år 2004, Försvarsbeslut 2004 (FB 04). Detta innebär att den nu genomförda granskningen främst har omfattat de under år 2005 genomförda försäljningarna av lämnade kasernområden i Östersund, Kristinehamn, Vaxholm, Visby och Strängnäs.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa FORTV:s uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2006-03-06 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

SAMMANFATTNING

Granskningen har främst omfattat under 2005 genomförda försäljningar av kasernområden i Östersund, Kristinehamn, Vaxholm, Visby och Strängnäs.

Riksrevisionen har konstaterat brister i FORTV:s affärsmässighet främst beroende på ett regeringsbeslut gällande fastigheter som FM lämnar med anledning av FB 04. I beslutet anges att försäljning av dessa fastigheter skall ske på affärsmässiga villkor och till det av staten helägda fastighetsaktiebolaget, Vasallen AB. Enligt Riksrevisionens uppfattning har därmed FORTV:s möjligheter att agera affärsmässigt beskrivits i väsentliga delar. Försäljningarna av kasernområden uppfyller inte kravet på affärsmässighet i full utsträckning.

Vidare har granskningen visat på att det föreligger risk för att delar av FORTV:s fastighetsbestånd är för högt värderat. Riksrevisionen konstaterar att det föreligger ett behov av en prövning av nuvarande fastighetsvärden.



Beträffande Avyttring av övnings- och skjutfält konstaterades att sanering av OXA (eventuell förekomst av oexploderad ammunition i form av s.k. blindgångare) inte ingår i den miljösanering som skall göras innan försäljning kan ske. Riksrevisionen rekommenderar att FORTV som fastighetsförvaltande myndighet, skriftligt tar upp frågan med regeringen om sanering av OXA på övnings- och skjutfält. I detta sammanhang bör också de ekonomiska konsekvenserna hanteras.

AFFÄRSMÄSSIGHETEN I GENOMFÖRDA FÖRSÄLJNINGAR

I regeringens proposition 2004/05:5 - Vårt framtida försvar, som antogs av riksdagen den 19 december 2004, finns skrivningar som entydigt framhåller regeringens intention vad gäller avveckling av fastigheter som FM lämnar med anledning av FB 2004. Skrivningen innebär att den ordning för avveckling av fastigheter som genomfördes efter försvarsbesluten 1996 och 2000 följs även vid den nu förestående avvecklingen.

Med regeringsbeslut 2005-02-03, Fi2004/2902 anges beträffande försäljning av de fastigheter som FM lämnar, att genomförandet skall ske på affärsmässiga villkor och till det av staten helägda fastighetsaktiebolaget, Vasallen AB. Av beslutet framgår vidare att försäljningen om möjligt bör genomföras i ett sammanhang och att en förhandlingsman skall utses med uppdrag att leda försäljningsförhandlingarna mellan FORTV och Vasallen.

Riksrevisionen konstaterar efter genomförd granskning att hittills genomförda försäljningar av kasernområden med anledning av FB 2004 gjorts till fastighetsaktiebolaget Vasallen AB. I förhandlingarna mellan FORTV och Vasallen har en av finansdepartementet utsedd förhandlingsman medverkat. Härmed har enligt Riksrevisionens uppfattning FORTV:s möjligheter att agera affärsmässigt beskrivits i väsentliga delar.

Förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. anger i 17§ att myndigheten för att fastställa egendomens marknadsvärde skall låta beskriva och värdera den. FORTV har våren 2004 låtit två ackrediterade konsultbolag inom fastighetsvärderingsbranschen, NewSec och SVEFA genomföra en värdering av marknadsvärdet för samtliga kasernområden som enligt myndighetens uppfattning kunde bli aktuella och därmed omfattas av FB04.

Denna värdering har omfattat bl.a. de försäljningar som Riksrevisionen granskat. Genomförda värderingar överstiger i samtliga granskade ärenden den köpeskillning som köparen erlagt för avyttrade kasernområden. Den i försäljningsöverenskommelsen överenskomna köpeskillningen om 185 miljoner kronor (Mnkr) understiger också väsentligt de bokförda värden som fastigheterna varit åsatta i redovisningen.



Försäljningarna av kasernområden uppfyller inte kravet på affärsmässighet i full utsträckning.

Rekommendation

Riksrevisionen konstaterar efter genomförd granskning att FORTV inte genomfört dessa fastighetsförsäljningar helt i enlighet med innehållet i förordningen om försäljning av statens fasta egendom m.m. (1996:1190).

Förhållandet innebär också att myndigheten inte till alla delar har följt det ovan angivna regeringsbeslutet vid genomförandet av avyttringen av kasernområdena. Lag om statsbudgeten (1996:1059) § 29 anger för dessa sammanhang att försäljning skall genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. Enligt Riksrevisionens uppfattning finns i regeringsbeslutet till FORTV 2005-02-03, Fi2004/2902 en återspeglning av lagen om statsbudgeten i denna del.

FORTV bör inför kommande försäljningar med anledning av FB04 tillse att samtlig hantering vid avyttring av fast egendom som myndigheten förvaltar till alla delar uppfyller gällande regelverk samt förekommande regeringsbeslut.

NEDSKRIVNINGSBEHOV AV BOKFÖRDA VÄRDEN I FASTIGHETSBESTÅNDET

I förhållande till bokförda värden har fastigheter som FORTV avyttrat med anledning av tidigare försvarsbeslut, FB96 och FB00 genomförts med stora förluster. Riksrevisionen konstaterar efter den nu genomförda granskningen att förhållandet är likartat för de under 2005 genomförda försäljningarna av kasernområden. De aktuella försäljningarna har genomförts med en bokföringsmässig förlust om cirka 900 Mnkr.

Dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) uppmärksammade redan i de sammanfattande årliga rapporterna till regeringen för åren 2002 och 2003, regeringen på att det förelåg en betydande risk för att FORTVs fastighetsbestånd var för högt värderat. RRV föreslog med anledning härav en prövning av existerande fastighetsvärden. Härefter har dock förutom några smärre justeringar under 2004 av bokförda värden, främst på mindre fastigheter i Norrlands inland, inte nedskrivningar skett i erforderlig utsträckning.

Enligt FÅB 5 kap. 5§ (Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag) skall nedskrivning av anläggningstillgångar genomföras om en värdenedgång kan antas vara bestående. I ESV:s allmänna råd till ovanstående utvecklas när nedskrivning kan bli aktuell. Här hänvisas till anläggningstillgångens



verkliga värde, samtidigt som det noteras att detta kan vara svårt att bestämma enligt generella normer, eftersom det i många fall inte finns ett marknadsvärde. Eftersom värdering av anläggningstillgångar inom en fortlöpande verksamhet dock inte kan göras enbart utifrån ett tänkbart marknadsvärde utan hänsyn måste tas till att beståndet i många fall utgörs av ändamålsfastigheter i vilka det bedrivs verksamhet, är det sannolikt att nyttjandevärdet kan vara väsentligt högre än marknadsvärdet.

FORTV har vid tidigare genomförda försäljningar med anledning av FB96 och FB00 haft undantag från att redovisa uppkomna förluster i samband med fastighetsförsäljningar. Myndigheten har i regeringsbeslut (2005-02-03, Fi2004/2902) erhållit detta undantag även vid försäljningar av fastigheter med anledning av FB04.

Förutom regeringens beslut om undantag från att redovisa bokföringsmässiga förluster i resultaträkningen, hade den sammanlagda förlusten vid samtliga avyttringar hittills med anledning av FB96, FB00 och FB04 varit i storleksordningen 3 000 Mnkr.

Det är Riksrevisionens uppfattning att redovisning av förluster och nedskrivningar skall redovisas över resultaträkningen. Enligt förordning om myndigheters bokföring (6§) skall bokföringsskyldigheten fullgöras i överensstämmelse med god redovisningssed. I ESVs allmänna råd till 6§ framgår att en förutsättning för att olika beslut och regler kan anses uttrycka god redovisningssed är att de är generella och långsiktiga för myndigheterna. FORTV är den enda fastighetsförvaltande myndigheten som har detta undantag, härigenom kan inte nämnda undantag anses vara generellt och därigenom inte uttrycka god redovisningssed. Myndigheten har enligt Riksrevisionens uppfattning ett ansvar för att verka för att god redovisningssed tillämpas i verksamheten.

Riksrevisionen anser att det föreligger en betydande risk för att delar av FORTVs kvarvarande fastighetsbestånd är för högt värderat. Riksrevisionen konstaterar att det föreligger ett behov av en prövning av nuvarande fastighetsvärden.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att FORTV genomför en prövning av nuvarande fastighetsvärden och i dialog med regeringen beaktar eventuella konsekvenser av ett nedskrivningsbehov. I detta sammanhang kan dessutom Redovisningsrådets (RR) rekommendation nummer 17 som behandlar nedskrivningar vara till vägledning. Arbetet bör ha som mål att ta fram långsiktigt hållbara modeller för värdering av fastigheterna.



FÖRSÄLJNINGAR AV ÖVNINGS- OCH SKJUTFÄLT

Försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4, anger beträffande övnings- och skjutfält samt mark och miljöfrågor bl.a. att utskottet utgår från att övnings- och skjutfält som inte behövs för FM verksamhet saneras och lämnas av de berörda myndigheterna, FORTV och FM. Denna skrivning anges även i regeringsbeslut till FORTV (2005-02-03, Fi2004/2902).

FM bekostar den miljösanering som utförs i enlighet med miljöbalken. Av FM omstruktureringsorder framgår att fastighetskontoren inom FM ansvarar för att sanera farliga lämningar. FM genomför en miljöinventering på varje förband som skall läggas ned. Enligt vad Riksrevisionen inhämtat i samband med revisionsbesöket innefattas inte sanering av OXA (eventuell förekomst av oexploderad ammunition i form av s.k. blindgångare) i denna miljösanering. Detta har fått till följd att uppsägningar av övnings- och skjutfält har försenats. Bland annat framgår i myndighetens Markavdelning uppföljning av resultatkontrakt för 2005, 2005-07-22, att försäljning av övnings- och skjutfält som FM lämnat har försenats av "OXA- problematiken". Enligt myndighetens beräkningar uppgår värdet av dessa markarealer till cirka 100 Mnkr.

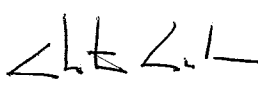
Riksrevisionen konstaterar också att FORTV och FM har skilda uppfattningar om vem som skall bekosta saneringen i denna del. Myndigheterna har emellertid under 2005 tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att arbeta för en lösning på den uppkomna situationen. Vid besökstillfället i vecka 544 hade arbetsgruppen emellertid ännu inte presenterat en lösning.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att FORTV som fastighetsförvaltande myndighet, skriftligt tar upp frågan med regeringen om sanering av OXA på övnings- och skjutfält. I detta sammanhang bör också de ekonomiska konsekvenserna hanteras.

Revisionsdirektör Per Flodman har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Christer Carlson har varit föredragande.


Per Flodman


Christer Carlson

Kopia för kännedom:

Finansdepartementet

Finansdepartementet/budgetavdelningen