



pm

MARKKOSTNADER

Skrivelse till utjämningskommittén.08

Sammanfattning

Den kommunalekonomiska utjämningsen har till syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Lokaler och mark är en grundförutsättning för kommunal verksamhet i hela riket och denna kostnad är av strukturell och opåverkbar. Utjämningskommittén bör därför i kostnadsutjämningsen beakta de skillnader i markkostnader som finns mellan kommunerna. Om kommunerna äger eller hyr de lokaler som utnyttjas i den kommunala verksamheten är ovidkommande eftersom det alltid finns en alternativkostnad i och med att själv välja att utnyttja sina egna lokaler i stället för att hyra ut eller sälja sina fastigheter. Kostnaderna för marken är ungefär fyra gånger så hög för Stockholms län i jämförelse med övriga riket. Kostnadsutjämningsen för bebyggelsestrukturen bör därför kompletteras med en komponent som fångar upp skillnaderna i markkostnader mellan kommunerna.

Bakgrund

Det kommunala utjämningsystemet är viktigt för att skapa grundläggande förutsättningar för kommunal verksamhet i hela landet. Kostnadsutjämningsen ska utjämna för kostnader som kommunen inte själv kan påverka, vilket därmed ska omfatta strukturella skillnader i verksamheter som är obligatoriska för kommunerna. Att kostnadsutjämningsen inte tar hänsyn till de skillnader som finns i markkostnader mellan kommunerna är därför ett avsteg från grundprincipen att utjämna för samtliga strukturella skillnader. Stockholms stad har även tidigare framfört förslag på att särskild hänsyn borde tas till Stockholms höga kostnadsläge och däribland lokalkostnadsnivåerna i staden.

I modellen för bebyggelsestruktur utjämnas kostnader för uppvärmning, underhåll av gator och vägar samt för byggkostnader. Komponenten uppvärmningskostnad utjämnar för kostnadsskillnader i uppvärmning av kommunala lokaler i landets olika delar. Detta beräknas utifrån rikets genomsnittliga kostnad och klimatets inverkan på energiförbrukningen. Byggkostnaden i sin tur utjämnar för skillnader vid nybyggnation och återinvesteringar i kommunala byggnader och anläggningar. En del av lokalkostnaderna utjämnas alltså i modellen för bebyggelsestruktur, men en av de största kostnadsskillnaderna för lokaler och nybyggnation utelämnas vilket är markkostnaderna.

Markkostnaderna varierar kraftigt

Markkostnaderna är opåverkbara för kommunerna samtidigt som lokaler i olika former är en grundläggande förutsättning i kommunernas verksamheter. Anledningen till att markkostnaderna inte inkluderas i modellen för byggkostnader beror sannolikt på att kommunerna oftast bygger på egen mark. Resonemanget är liknande angående varför lokalkostnaderna inte utjämnas fullt ut eftersom kommunerna i huvudsak äger sina lokaler. Här bortser man dock från de alternativkostnader detta innebär. Genom att använda sina lokaler i den egna verksamheten går kommunen miste om intäkter som skulle erhållits då lokalerna hade hyrts ut till andra aktörer eller om fastigheterna hade sålts. Samma sak gäller nybyggnation eftersom kommunen, i stället för att bygga på egen mark, skulle kunnat ha sålt marken eller överlåtit tomträtt. Att kommunen hyr från andra aktörer eller själv äger lokalerna i den kommunala verksamheten borde därför inte spela någon roll i kostnadsutjämning, likaså om kommunen äger den mark som byggs på eller ej. Det kostnadsutjämnings ska ta hänsyn till är om det finns opåverkbara skillnader, vilket även bör omfatta markkostnader i landets kommuner.

Taxeringsvärdena för marken skiljer sig betydligt mellan olika delar i landet. I Tabell 1 visas dels det genomsnittliga taxeringsvärdet för lokaler i hyreshus i länen, dels det uppskattade taxeringsvärdet för marken baserat på markens andel av det totala taxeringsvärdet i hyreshus med huvudsakligen lokaler. Taxeringsvärdet ska motsvara 75 procent av marknadsvärdet med viss eftersläpning. Marknadsvärdet bestäms i sin tur av det genomsnittliga prisläget inom det värdeområde där fastigheten är belägen. Taxerade markvärdet baseras vidare på bland annat läget, exempelvis om det är sjönära. I Tabell 1 kan uttydas att det uppskattade markvärdet för Stockholms län är dubbelt så högt i jämförelse med riket som helhet. Markkostnaden är däremot över 4 gånger så högt i Stockholms län om man jämför med övriga riket exklusive Stockholms län.

Tabell 1 Uppskattat markvärde i kronor per kvm för lokaldel i hyreshus baserat på markens andel av det totala taxeringsvärdet för hyreshus med huvudsakligen lokaler år 2007

| | Genomsnittligt värde kronor per kvm | Markens andel av det totala taxeringsvärdet | Uppskattat markvärde kronor per kvm | Länets andel av riksgenomsnittet |
|-------------------------|--|--|--|-------------------------------------|
| 00 Hela riket | 6 968 | 25,3 | 1 763 | 100,0 |
| 01 Stockholms län | 11 925 | 30,0 | 3 577 | 202,9 |
| 03 Uppsala län | 6 069 | 22,8 | 1 386 | 78,6 |
| 04 Södermanlands län | 3 598 | 18,4 | 662 | 37,6 |
| 05 Östergötlands län | 4 867 | 21,8 | 1 059 | 60,1 |
| 06 Jönköpings län | 4 294 | 17,6 | 758 | 43,0 |
| 07 Kronobergs län | 4 137 | 17,6 | 727 | 41,3 |
| 08 Kalmar län | 3 716 | 16,9 | 628 | 35,6 |
| 09 Gotlands län | 4 220 | 17,5 | 740 | 42,0 |
| 10 Blekinge län | 4 240 | 19,4 | 822 | 46,7 |
| 12 Skåne län | 6 366 | 18,6 | 1 187 | 67,3 |
| 13 Hallands län | 5 236 | 17,1 | 896 | 50,9 |
| 14 Västra Götalands län | 6 382 | 23,9 | 1 525 | 86,5 |
| 17 Värmlands län | 3 616 | 15,3 | 552 | 31,3 |
| 18 Örebro län | 3 834 | 18,0 | 691 | 39,2 |
| 19 Västmanlands län | 3 502 | 18,2 | 639 | 36,3 |
| 20 Dalarnas län | 2 903 | 15,8 | 458 | 26,0 |
| 21 Gävleborgs län | 2 951 | 16,5 | 487 | 27,6 |
| 22 Västernorrlands län | 3 026 | 16,4 | 495 | 28,1 |
| 23 Jämtlands län | 3 151 | 18,1 | 570 | 32,3 |
| 24 Västerbottens län | 3 870 | 18,3 | 707 | 40,1 |
| 25 Norrbottens län | 2 762 | 16,5 | 455 | 25,8 |

I Tabell 2 visas både byggkostnad och markkostnad för nybyggda flerbostadshus efter region. Markkostnaden omfattas i detta fall av tomtkostnaderna inklusive kostnader för gator, vägar samt vatten och avlopp utanför kvartersmark. Kostnaderna för gator, vägar samt vatten och avlopp på kvartersmarken är däremot inräknade i kostnaderna för byggnaden. I tabellen nedan syns tydligt att markkostnaden både utgör en större del av den totala kostnaden för storstadsområdena i jämförelse med riket samtidigt som markkostnaderna är mer än dubbelt så höga för storstadsområdena i jämförelse med länsregionerna. I Stockholms län (Stor-Stockholm) är kostnaderna för marken dubbelt så hög i jämförelse med de andra storstadsområdena och hela tre gånger så hög i jämförelse med de övriga länsregionerna.

Tabell 2 Bruttokostnaden för nybyggda flerbostadshus efter region samt markkostnadens andel av den totala kostnaden år 2008 (SCB)

| | Kostnad i kronor per lägenhetsareal | | | Markkostnadens andel av totalen | Regionens markkostnad som andel av riksgenomsnittet |
|--------------------------------|-------------------------------------|---------|--------|---------------------------------|---|
| | Mark | Byggnad | Totalt | | |
| Riket | 6 062 | 24 648 | 30 709 | 19,7 | 100,0 |
| Storstadsområdena ¹ | 7 487 | 26 613 | 34 101 | 22,0 | 123,5 |
| Stor-Stockholm | 8 530 | 27 465 | 35 995 | 23,7 | 140,7 |
| Stor-Göteborg | 4 154 | 23 450 | 27 604 | 15,0 | 68,5 |
| Stor-Malmö | 4 881 | 25 755 | 30 636 | 15,9 | 80,5 |
| Länsregionerna ² | 2 840 | 20 206 | 23 046 | 12,3 | 46,8 |
| Länsregion I | 2 597 | 19 188 | 21 784 | 11,9 | 42,8 |
| Länsregion II | 3 161 | 19 916 | 23 077 | 13,7 | 52,1 |
| Länsregion III | 1 840 | 21 983 | 23 823 | 7,7 | 30,4 |

¹ Stor-Stockholm omfattar hela Stockholms län. Stor-Göteborg omfattar kommunerna Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö. Stor-Malmö omfattar kommunerna Burlöv, Eslöv, Höör, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Skurup, Staffanstorps, Svedala, Trelleborg och Vellinge.

² Länsregion I omfattar Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Länsregion II omfattar Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Hallands län exkl. kommuner i Stor-Göteborg, Västra Götalands län exkl. kommuner i Stor-Göteborg, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län. Länsregion III omfattar Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge och Skåne län exkl. kommuner i Stor-Malmö.

I Tabell 3 visas lokalhyran i liknande attraktionslägen i olika kommuner för kontor med byggår efter år 1985. Den genomsnittliga lokalhyran är baserad på nytecknade hyreskontrakt under oktober till december 2009 och omfattar varmhyra. Olika kommuner har givetvis flera olika attraktionslägen samtidigt som vissa kommuner har mer attraktiva lägen än andra. I tabellen nedan visas skillnader i hyra mellan områden i B-läge i olika kommuner. Den högsta hyran i B-läge, enligt tabellen, finns i Östermalm med en medelhyra på 1900 kronor per kvadratmeter och år. Den högsta hyran totalt sett i Stockholm var dock i Gyllene Triangeln (AA-läge) med en medelhyra på 3700 kronor. I Hässleholm däremot var medelhyran på 950 kronor för kontor i B-läge medan den högsta hyran i Hässleholm var i Bokeberga-V:a Centrum (A-läge) på 1200 kronor per kvadratmeter och år. Den lägsta medelhyran i Stockholm finns i Söderort (C-läge) och ligger på 1100 kronor. Detta innebär alltså att de mest attraktiva områdena i Hässleholm nästan har samma medelhyra som de minst attraktiva områdena i Stockholms kommun.

Tabell 3 Lokalhyra i kontor, omfattar varmhyra i nytecknade hyreskontrakt okt-dec 2009, med värde-/byggår efter år 1985 i B-läge för några kommuner, kronor per kvm och år (Newsec/Datscha)

| | Läge | Lokalhyra kr/kvm per år | | |
|-----------------------------|------|-------------------------|-------|------|
| | | Min | Medel | Max |
| <i>Områden i Stockholm</i> | | | | |
| Essingeöarna | B | 1300 | 1600 | 2200 |
| Globen | B | 1600 | 1700 | 2000 |
| Kista | B | 1300 | 1600 | 2000 |
| Marievik | B | 1300 | 1700 | 2000 |
| Vasastaden | B | 1100 | 1500 | 2100 |
| Västra Kungsholmen | B | 1400 | 1700 | 2300 |
| Östermalm | B | 1400 | 1900 | 2500 |
| Övriga Kungsholmen | B | 1100 | 1600 | 2200 |
| Övriga Södermalm | B | 1300 | 1600 | 2200 |
| <i>Områden i Göteborg</i> | | | | |
| Centrala Hisingen | B | 950 | 1150 | 1400 |
| Grimmered-Frölunda Torg | B | 1000 | 1200 | 1450 |
| Guldheden | B | 1000 | 1200 | 1450 |
| Högsbo-Sisjön | B | 900 | 1100 | 1350 |
| Masthugget-Kungsladugård | B | 900 | 1100 | 1350 |
| Ringön-Backa-Tagene | B | 900 | 1100 | 1350 |
| Ånggården | B | 950 | 1150 | 1500 |
| Östra Göteborg | B | 950 | 1150 | 1400 |
| <i>Områden i Umeå</i> | | | | |
| Teg | B | 800 | 900 | 1000 |
| Väst på stan | B | 900 | 1000 | 1100 |
| Öst på stan | B | 900 | 1000 | 1100 |
| Övriga tätorten | B | 700 | 800 | 900 |
| <i>Områden i Vallentuna</i> | | | | |
| Vallentuna tätort | B | 750 | 850 | 950 |
| <i>Områden i Hässleholm</i> | | | | |
| Övriga centrum | B | 850 | 950 | 1100 |

Den genomsnittliga nivån för de ingående områdena i Stockholms kommun ligger på ungefär 2000 kronor per kvadratmeter för kontorslokaler byggda efter år 1985. För Hässleholm ligger den genomsnittliga nivån på ungefär 1000 kronor. Om vi antar en genomsnittlig kostnad för uppvärmning på 60 kr/kvm per år (vilket antas i utjämnningen för uppvärmning) så skulle det innebära en kallhyra på 1940 kronor för kontor i Stockholm och 940 kronor för kontor i Hässleholm.

I utjämnningen för bebyggelsestruktur antas vidare att varje invånare i en kommun motsvarar en genomsnittlig lokalyta inom den kommunala verksamheten på 6,1 kvadratmeter. Detta skulle innebära en lokalkostnad på ungefär 11 800 kronor per invånare i Stockholm och 5700 kronor per invånare i Hässleholm. Antar man vidare att markkostnaden i lokalhyran motsvarar markens andel av det totala taxeringsvärdet i kommunerna skulle detta innebära en markkostnad/markhyra på närmare 1200 kronor per invånare för Hässleholm och 4000 kronor per invånare för Stockholm. Markens andel av det totala taxeringsvärdet för hyreshusenheter med huvudsakligen lokaler var år 2007 hela 33,6 procent för Stockholm och 21,2 procent för Hässleholm (riksgenomsnittet låg på ungefär 25 procent).



Detta skulle i så fall betyda att markkostnaden för den kommunala verksamheten, räknat per invånare, uppskattningsvis är mer än tre gånger så hög i Stockholms kommun i jämförelse med Hässleholm.

Slutsats – Markkostnaderna bör även omfattas i kostnadsutjämnningen

De strukturella skillnaderna i lokalhyror utjämnas idag delvis genom att hänsyn tas till kostnader för uppvärmning. Den viktigaste strukturella skillnaden utjämnas däremot inte, vilket är markkostnaderna. Att kommunerna äger eller hyr de lokaler som utnyttjas i den kommunala verksamheten är oväsentligt eftersom det alltid finns en alternativkostnad som kommunen ska ta hänsyn till. Den alternativa kostnaden består i de intäkter som går förlorade genom att inte hyra ut eller sälja de lokaler som kommunen själv äger. Samma sak gäller för byggkostnaderna eftersom kostnaden för marken skiljer sig avsevärt för nybyggnationer mellan olika delar i landet. Även i detta fall är det oväsentligt om kommunen äger marken som byggs på eftersom det alltid finns ett alternativ att sälja marken och på så vis få intäkter som går förlorade när kommunen själv väljer att bygga på sin mark.

Kostnadsutjämnningen ska utjämna opåverkbara kostnader för kommunerna, vilket därmed ska omfatta strukturella skillnader i verksamheter som är obligatoriska. Lokaler och mark är en grundförutsättning för den kommunala verksamheten och de strukturella skillnaderna i lokalkostnader bland kommunerna bör därför utjämnas fullt ut i kostnadsutjämnningen. Uppvärmningskostnaderna, likaså byggkostnaderna i modellen för bebyggelsestruktur, bör kompletteras med en komponent som tar hänsyn till skillnader i markkostnader för kommunernas lokaler.