

Till statsrådet Ulrica Messing

Genom beslut den 19 maj 2004 bemyndigade regeringen statsrådet Ulrica Messing att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utvärdera och se över skogspolitiken.

Den 8 juli 2004 förordnades landshövdingen Maggi Mikaelsson att vara särskild utredare. Som huvudsekreterare för utredningen anställdes från den 1 september 2004 jägmästare Roger Berggren och som sekreterare jägmästare Lotta Möller.

Den 7 oktober 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen. Tilläggsdirektiven innebär att den del som avser utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 april 2005. Vidare ska delbetänkandet omfatta eventuella förslag om den strategiska inriktningen av nästa miljö- och landsbygdsprogram.

Utredningen har antagit namnet Skogsutredningen 2004.

Utredningen har biträtts av en rådgivande grupp samt en parlamentarisk referensgrupp.

Jag överlämnar härmed delbetänkandet Skog till nytta för alla? (SOU 2005:39).

Stockholm i maj 2005

Maggi Mikaelsson

/Roger Berggren

Lotta Möller

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	21
1 Uppdraget.....	27
1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv.....	28
1.2 Utredningens direktiv.....	28
1.3 Utredningens tilläggsdirektiv	34
1.4 Utredningens genomförande.....	35
1.5 Några reflektioner kring uppdraget	36
1.6 Delbetänkandets uppläggning	38
2 Skogen i Sverige.....	39
2.1 Skogen är en nationell tillgång.....	39
2.2 ...som skall skötas.....	40
2.3 ...så att den ger en uthålligt god avkastning.....	41
2.4 ...samtidigt som den biologiska mångfalden behålls	41
2.5 ...hänsyn tas även till andra allmänna intressen	42

3	SVO i SUS 2001 och regeringens skrivelse om skogspolitiken	45
3.1	Utredningens underlag	45
3.1.1	SVO i SUS 2001.....	45
3.1.2	SVO i regeringens skrivelse uppföljning av skogspolitiken.....	47
4	Den skogliga målstrukturen	49
4.1	Mina iakttagelser och ställningstaganden	50
4.2	Utredningens underlag	52
4.2.1	Måluppföljning i utredningens direktiv	52
4.2.2	Mål- och resultatstyrning i staten.....	53
4.2.3	Den skogliga målstrukturen.....	56
4.2.4	De skogliga sektorsmålen	57
4.2.5	De skogliga sektorsmålen 1998–2003	58
4.2.6	De skogliga sektorsmålen 2004–2010	62
4.2.7	Miljö kvalitetsmålet Levande skogar	66
4.2.8	Miljömålsrådets uppföljning av miljö kvalitets- målen	70
4.2.9	Åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålet Levande skogar	77
5	SVO – en översikt	81
5.1	Allmänt	81
5.2	Skogsstyrelsen.....	84
5.3	Skogsvårdsstyrelserna.....	86
5.4	SVO:s historia	87
5.5	Nätverk.....	88
6	SVO:s interna styrning	89
6.1	Mina iakttagelser och ställningstaganden	90

6.2	Utredningens underlag	91
6.2.1	Skogsutredningens uppdrag åt Ekonomistyrningsverket	91
6.2.2	Intern styrning och kontroll	91
6.2.3	Vad är en väl fungerande intern styrning?	92
6.2.4	ESV:s synpunkter på SVO:s instruktion	92
6.2.5	ESV:s synpunkter på SVO:s arbetsordning	94
6.2.6	SVO:s planerings- och uppföljningsprocess	95
6.2.7	Jämförelse mellan SVO och ESV:s kriterier för en myndighet med god intern styrning	96
7	Rådgivning, utbildning och information inom SVO	99
7.1	Mina iakttagelser och ställningstaganden	100
7.2	Utredningens underlag	102
7.2.1	Rådgivning, utbildning och information i utredningens direktiv	102
7.2.2	Definition av rådgivning, utbildning och information	103
7.2.3	Rådgivningens roll i skogspolitiken	103
7.2.4	Rådgivning, utbildning och information enligt SVO:s instruktion och regleringsbrev för 2005	106
7.2.5	Finansiering av rådgivning, information och utbildning	106
7.2.6	Rådgivning, utbildning och information i cirkulär B1	107
7.2.7	Något om rådgivning i SUS 2001	107
7.2.8	Rådgivning, utbildning och information inom SVO	109
7.2.9	Rådgivning, utbildning och information enligt Skogsstyrelsens årsredovisning för 2004	110
7.2.10	Rådgivning, utbildning och information vid skogsvårdsstyrelserna	113
8	SVO:s uppdragsverksamhet	119
8.1	Mina förslag	120
8.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden	120

8.3	Utredningens underlag	126
8.3.1	Uppdragsverksamheten enligt utredningens direktiv	126
8.3.2	Uppdragsverksamheten enligt budgetpropositionen	126
8.3.3	Riksdagens syn på SVO:s uppdragsverksamhet.....	127
8.3.4	SVO:s uppdragsverksamhet enligt myndighetens instruktion och regleringsbrev	127
8.3.5	SVO:s långsiktiga mål för uppdragsverksamheten.....	128
8.3.6	SVO:s policy för den nationella uppdragsverksamheten	129
8.3.7	SVO:s prissättning	130
8.3.8	Uppdragsverksamhetens omfattning.....	130
8.3.9	Uppdragsverksamhetens organisering.....	132
8.3.10	Typer av uppdrag	132
8.3.11	Uppdragsverksamhetens utveckling 2004–2008....	143
8.3.12	Konsekvenser av stormen i januari 2005 för SVO:s uppdragsverksamhet	145
8.3.13	Kund- och intressentanalys	146
8.3.14	Varför uppdragsverksamhet?	147
8.3.15	Kritik mot SVO:s uppdragsverksamhet	147
8.3.16	Uppdragsverksamheten enligt 1990 års skogspolitiska kommitté	150
8.3.17	Uppdragsverksamheten i SUS 2001.....	151
8.3.18	Riksrevisionsverkets rapport om SVO:s arbete med att jämställa miljömålet och produktionsmålet.....	153
8.3.19	Förvaltningspolitiska reflektioner kring offentlig uppdragsverksamhet.....	154
8.3.20	Konkurrenspolitiska överväganden	155
8.3.21	Baksidan med avgiftsfinansiering.....	161
8.3.22	Lantmäteriets uppdragsverksamhet	162
8.3.23	Pågående översyn av Riksantikvarieämbetets uppdragsverksamhet	164
9	SVO:s tillsynsverksamhet	165
9.1	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	166

9.2	Utredningens underlag	167
9.2.1	Tillsynen enligt instruktion och regleringsbrev	167
9.2.2	Lagtillämpning och lagtillsyn.....	168
9.2.3	Lagtillämpning och den nya skogspolitiken	168
9.2.4	Lagtillsyn och den nya skogspolitiken	170
9.2.5	Det praktiska arbetet med att bedriva tillsyn enligt skogsvårdslagen.....	171
9.2.6	Skogsvårdsstyrelsernas inriktning på lagtillsynen	173
9.2.7	Åtgärder för att effektivisera tillsynen	176
9.2.8	Skogsstyrelsens policy för tillsynen enligt SVL	177
9.2.9	Tillsynsutredningen.....	179
9.2.10	Riksrevisionsverkets översyn av SVO:s arbete med att jämställa miljö- och produktionsmål.....	181
9.2.11	Något om lagtillsynen i SUS 2001.....	182
9.2.12	Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 2003–2006.....	183
10	SVO:s övriga verksamhet	185
10.1	Mina iakttagelser och ställningstaganden	186
10.2	Utredningens underlag	186
10.2.1	Verksamhetsgrenen inventering, uppföljning och utvärdering.....	187
10.2.2	Verksamhetsgrenen statligt stöd m.m.....	188
10.2.3	Verksamhetsgrenen övriga myndighetsuppgifter	189
10.2.4	Särskilda insatser med anledning av stormen i januari 2005.....	191
10.2.5	Några övriga fakta om SVO	192
11	Ny organisationsform för SVO.....	193
11.1	Mina förslag.....	194
11.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden	194
11.3	Utredningens underlag	197
11.3.1	Pågående förändringsarbete inom SVO.....	198
11.3.2	Några förvaltningspolitiska utgångspunkter	198
11.3.3	Den lokala förankringens betydelse.....	199
11.3.4	Något om utvecklingen inom statsförvaltningen...	199

11.3.5	Tre huvudalternativ för SVO	200
11.3.6	Alternativ 1 – enmyndighet.....	201
11.3.7	Alternativ 2 – Ytterligare regionsamman- slagningar	211
11.3.8	Alternativ 3 – Samordning med annan myndig- het	212
11.3.9	Enmyndighet och sedan? – exemplet Tullverket...	217
11.3.10	Ansvarskommittén.....	218
12	Landsbygdsutveckling och skogen	221
12.1	Mina förslag.....	222
12.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden	223
12.3	Utredningens underlag	225
12.3.1	Skogsutredningen och landsbygdsutveckling	225
12.3.2	Skog och landsbygdsutveckling	226
12.3.3	EU och skogspolitik	228
12.3.4	EU:s nuvarande miljö- och landsbygdsprogram	229
12.3.5	Svensk landsbygdsolitik.....	229
12.3.6	Det svenska LBU-programmet	229
12.3.7	Skogliga åtgärder i andra EU-länders LBU- program.....	232
12.3.8	Landsbygdsutveckling i Finland.....	233
12.3.9	EU:s nya jordbrukspolitik.....	235
12.3.10	Rådsförordning för landsbygdens utveckling	235
12.3.11	LBU-arbetet inför perioden 2007–2013	236
12.3.12	Sveriges ståndpunkt i LBU-processen med fokus på de skogliga åtgärderna	238
12.3.13	Remissynpunkter på det nya förslaget till råds- förordning.....	239
12.3.14	Möjliga skogliga åtgärder i ett svenskt LBU- program.....	241
13	Konsekvensbedömningar	251
13.1	Konsekvensbedömningar enligt utredningens direktiv.....	251
13.2	Konsekvensbedömningar enligt kommittéförordningen....	251

13.3	Förändringar i SVO:s uppdragsverksamhet	252
13.4	Ny organisationsstruktur för SVO	255
13.5	Skogliga åtgärder i det kommande landsbygdsutvecklingsprogrammet.....	257

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	259
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv	267

Sammanfattning

I denna sammanfattning redovisas utredarens förslag, iakttagelser och ställningstaganden i korthet. I den sammanfattning som inleder varje kapitel ges dessutom orienterande översikter över det underlag som legat till grund för utredarens förslag, iakttagelser och ställningstaganden. I respektive kapitel följer därefter utredarens förslag, iakttagelser och ställningstaganden samt utredningens underlag i sin helhet. Utöver de delar som sammanfattas här innehåller betänkandet bl.a. författningsförslag, konsekvensbeskrivningar, en översikt över svensk skog och skogsnäring samt över Skogsvårdsorganisationen (SVO).

Utredningens uppdrag

I juli 2004 utsåg infrastrukturminister Ulrica Messing landshövdingen i Jämtlands län, Maggi Mikaelsson, till särskild utredare. Utredarens uppdrag sammanfattas i direktiven till Skogsutredningen 2004 på följande sätt:

”En utredare tillkallas med uppdrag att utvärdera och se över skogspolitiken. Utvärderingen skall ta som utgångspunkt att grunderna för den gällande skogspolitiken ligger fast. Det innebär att skogspolitikens två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast. Ett hållbart skogsbruk skall bedrivas, och skogen och skogsnäringen kommer även i fortsättningen vara av ekonomisk, social, kulturell och ekologisk betydelse för Sverige. Regeringen bedömer att det är väsentligt att utvärdera hur väl målen för skogspolitiken har uppfyllts under de dryga tio år som den tillämpats. Det är först nu som det är möjligt att mera genomgripande utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik.”

Tilläggsdirektiv om SVO

I tilläggsdirektiv, som kom i oktober 2004 sägs att Skogsutredningen 2004 ska lämna ett delbetänkande som avser utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen senast den 30 april 2005. Av tilläggsdirektiven framgår det också att eventuella förslag om den strategiska inriktningen av nästa miljö- och landsbygdsprogram ska samordnas med Landsbygdskommittén.

Tilläggsdirektivens krav på att Skogsvårdsorganisationen (SVO) ska utvärderas med förtur gör att utredningen tvingas ta ställning till hur SVO ska formas för framtiden innan den sammantagna bilden av måluppfyllelse och kommande utmaningar på det skogspolitiska området har kunnat tecknas. Utredningen måste därför förbehålla sig rätten att även i huvudbetänkandet göra uttalanden om SVO i den händelse det fortsatta utredningsarbetet så föranleder.

Den skogliga målstrukturen

Mina iakttagelser och ställningstaganden

En utvärdering av SVO, som är huvuduppgiften i detta delbetänkande, är svår att genomföra eftersom den skogliga målstrukturen är komplex och svåröverskådlig. Det är dessutom oklart hur det s.k. sektorsansvaret avgränsas, något som jag kommer att beröra närmare i utredningens huvudbetänkande.

Den uppsättning skogliga sektorsmål som gällde under perioden 1998-2003 har inte varit föremål för någon regelrätt utvärdering, något som begränsar mina möjligheter att göra väl grundade uttalanden om måluppfyllelsen på det skogspolitiska området och hur SVO har påverkat denna. Det är positivt att sektorsmålen för 2005-2010 är formulerade så att de ska vara lättare att följa upp även om det fortfarande är för tidigt att utvärdera dem. Enligt min uppfattning skulle det vara värdefullt om de skogliga sektorsmålen bröts ned i delmål som löper över en kortare tidsperiod. Jag är vidare av den uppfattningen att de regionala sektorsmålen skulle få större genomslag om de regionala sektorsrådets sammansättning och arbetssätt var likartade över landet.

SVO:s interna styrning

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag vill understryka vikten av att uppföljningsarbetet förstärks inom SVO. Jag anser också att det vore värdefullt för den interna styrningen och kontrollen om ledamöterna av Skogsstyrelsens ledningsgrupp var mer synliga ute på de regionala myndigheterna för att motverka den känsla av avstånd mellan Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna som har uttryckts av flera anställda.

Jag är positiv till de nätverk som finns inom SVO men vill understryka vikten av att deras roll kontinuerligt diskuteras i myndigheten. Vidare förutsätter jag att Skogsstyrelsen beaktar de synpunkter som framkommit i Ekonomistyrningsverkets (ESV) genomgång av SVO:s interna styrning.

Rådgivning, utbildning och information inom SVO

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag anser att verksamheten med rådgivning, utbildning och information är ett av de viktigaste verktygen för att motivera skogsägarna att uppfylla de skogspolitiska målen. SVO:s roll i rådgivningsarbetet behöver förtydligas. Mitt intryck är att den absoluta merparten av skogsägare har en vilja att leva upp till de skogspolitiska målen men skogsägarkåren bär också ett stort ansvar för att 23 % av förnyringarna under 2004 inte nådde upp till de krav som lagen ställer.

Inriktningen mot ett konsultativt arbetssätt, försök att mäta rådgivningens effekter och en ökad samordning av verksamheten, bl.a. genom införandet av en kommunikationsstrategi för SVO, ser jag som positiva exempel på utveckling av verksamheten med rådgivning, utbildning och information.

Jag anser dessutom att det är viktigt att förstärka allmänhetens medvetande om hur betydelsefull skogsnäringen är för Sverige och att Skogsstyrelsen som sektorsmyndighet är väl lämpade att ta initiativ till en sådan satsning.

Ytterligare ställningstaganden om SVO:s rådgivning, utbildning och information kommer att göras i utredningens huvudbetänkande.

SVO:s uppdragsverksamhet

Mina förslag

Möjligheten för SVO att på uppdrag utföra s.k. rotpoststämpling upphör, kvaravarande uppdragsverksamhet skiljs personalmässigt från myndighetsutövningen och ett råd där SVO:s uppdragsverksamhet kan diskuteras skapas vid Skogsstyrelsen.

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Den kritik som riktas mot SVO:s uppdragsverksamhet är, enligt min uppfattning, ofta av principiell karaktär. Rotpoststämpling och värderingsverksamhet uppfattar jag vara de delar som möter skarpast kritik. De principiellt grundade invändningarna är tydligast från skogsbolagens och de större skogsägarföreningarnas representanter.

Min allmänna inställning till SVO:s uppdragsverksamhet är att den i många stycken är ett bra verktyg för att föra ut den gällande skogspolitiken. Jag vill dock understryka vikten av större enhetlighet i utbudet och menar dessutom att det är nödvändigt att ange en gräns för hur stor uppdragsverksamhetens andel av verksamheten får vara.

Jag anser att en gradvis avveckling av rotpoststämplingen är lämplig att genomföra i efterdyningarna av stormen Gudrun medan inskränkningar i SVO:s värderingsverksamhet bör skjutas på framtiden. Skogsbruksplanläggning, uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna, inventeringsuppdrag och skötsel av formellt skyddade områden anser jag även fortsättningsvis bör kunna vara en del av myndighetens uppdragsverksamhet medan jag är mer tveksam när det gäller skötseluppdrag åt exempelvis kommuner.

Jag anser att det måste till en uppdelning av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten och den anslagsfinansierade myndighetsverksamheten på personalnivå inom den nya myndigheten. Avslutningsvis anser jag att det bör tillskapas ett brett sammansatt forum där SVO:s uppdragsverksamhet kan diskuteras.

SVO:s tillsynsverksamhet

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Tillsynen enligt skogsvårdslagen har minskat i omfattning under den senaste tioårsperioden. Dagens skogspolitik är dock beroende av att det finns möjligheter för de skogliga myndigheterna att bedriva tillsynsverksamhet. Det gäller inte minst med tanke på att de senaste årens uppföljningar visar att skogsägarna inte har tagit sin del av det skogspolitiska ansvaret på exempelvis föryngrings- sidan.

Jag ser mycket positivt på de metodutvecklingsprojekt som bedrivs inom SVO på tillsynsområdet men är bekymrad över att det tycks råda en viss brist på enhetlighet i SVO:s tillsynsarbete. Sådana brister är enligt min uppfattning särskilt allvarliga när det gäller myndighetsutövning. Jag anser emellertid att de enhetlighets- problem jag pekar på tas på stort allvar av myndighetens ledning.

När det gäller de tillsynsverktyg som finns i skogsvårdslagen har jag för avsikt att återkomma till det i den del av det fortsatta utredningsarbetet som gäller en översyn av skogsvårdslagen.

SVO:s övriga verksamhet

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag vill betona vikten av att utvärdering, uppföljning och inventering ges en framskjuten roll inom SVO. Jag kommer att ha anledning att återkomma till flera av de områden som berörs i detta kapitel i utredningens huvudbetänkande. Jag vill dock redan nu lyfta fram betydelsen av att Sverige håller sig väl framme på den internationella skogliga arenan och bedömer at den föreslagna enmyndighetslösningen kommer att underlätta för SVO att frigöra resurser för att verka för detta.

Ny organisationsform för SVO

Mina förslag

Skogsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelserna slås samman till en myndighet och Skogsstyrelsens styrelse omvandlas till en styrelse med fullt ansvar. Skogsvårdsstyrelsernas styrelser ersätts av regionala råd.

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Den statliga skogsvårdsorganisationen (SVO) fungerar enligt min uppfattning i många stycken på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det pågår dessutom ett förändringsarbete inom organisationen som syftar till att komma till rätta med flera av de problem som trots allt förekommer.

Enligt min uppfattning skulle många av de förändringsprocesser som har initierats inom SVO vara betjänta av att koncernmyndigheten omvandlas till en enmyndighet. Det gäller bl.a. på lagtillsynsområdet.

Vidare anser jag att det inom en enmyndighet blir lättare att samordna exempelvis ekonomiadministration och IT-verksamhet samt att utnyttja personalresurserna optimalt. Jag vill understryka att en samordning av olika funktioner bör lokaliseras till regionala centra och att samordningsvinster som uppkommer vid en omorganisation till en enmyndighet bör komma den nya myndigheten till del fullt ut.

Eftersom enmyndighetsmodellen koncentrerar mycket av beslutsmakten till generaldirektören och den nya myndighetens ledningsgrupp föreslår jag att Skogsstyrelsens styrelse ombildas till en styrelse med fullt ansvar. Jag föreslår dessutom att det inom varje skogsvårdsregion bildas ett särskilt råd med bred sammansättning.

Ett utökat och mer formaliserat samarbete mellan SVO och länsstyrelserna kommer, enligt min uppfattning, att ge goda förutsättningar för en samordning längre fram.

Samtidigt vill jag erinra om att Ansvarskommitten har i uppdrag att se på hur staten bör vara organiserad på regional nivå. Jag anser att kommittén bör göra en samlad bedömning av konsekvenserna med att samla den regionala statliga administrationen i en och samma myndighet.

Landsbygdsutveckling och skogen

Mina förslag

De skogliga åtgärderna ges en mer framskjuten position i det kommande svenska LBU-programmet än i nu gällande program samt ges miljöinriktning.

Normala produktionsåtgärder inom skogsbruket ska inte beviljas stöd i det kommande svenska LBU-programmet. Däremot bör

kompetensutvecklingsinsatser med skoglig anknytning ingå liksom möjligheter att ge stöd till återbeskogning i områden som drabbas av naturkatastrofer. Vissa avtalsbaserade lösningar för skötselåtgärder bör beviljas stöd. De skogliga åtgärder som omfattas av nästa LBU-program bör ges miljöinriktning.

Mina iakttagelser och ställningstaganden

De areella näringarna kommer även under det närmaste halvsekle att utgöra grunden för utvecklingen på den svenska landsbygden. Skogsbruk och vidareförädling av skogsråvara blir därmed centralt för de insatser som görs på området. Samtidigt kommer det bli allt viktigare att även ta tillvara på andra värden som den svenska skogen bjuder.

Min grundläggande inställning är att de skogliga åtgärderna bör ges en mer framskjuten plats än i nu gällande program och med en inriktning som liknar den i dagens program. Jag anser att tyngdpunkten bör läggas på miljöinriktade åtgärder, att normala produktionsåtgärder inte ska omfattas av LBU-medel samt att satsningar på kompetensutvecklingsåtgärder bör vara aktuella även under kommande programperiod. Jag anser dessutom att det måste finnas möjligheter för andra aktörer än SVO att finansiera sådan kompetensutveckling med LBU-medel.

Den möjlighet att ge stöd till skogliga åtgärder för att komma till rätta med följderna av en naturkatastrof som ges i förordningsförslaget bör tas till vara, bl.a. i samband med återplantering efter den storm som drabbade södra Sverige i januari 2005.

Vidare vill jag, i likhet med Skogsstyrelsen, lyfta fram behovet av avtalsbaserade och LBU-finansierade lösningar för skötselåtgärder utöver pågående markanvändning i produktionsskogar

Jag anser också att det svenska LBU-programmet bör omfatta möjligheter för små företag som ägnar sig åt vidareförädling skogsprodukter eller med inriktning på kommersiellt tillvaratagande av skogens sociala värden att erhålla stöd.

Avslutningsvis vill jag erinra om att dessa ställningstaganden grundar sig på ett ännu inte beslutat förslag till EU-förordning och där finansieringsfrågorna på EU-nivå inte heller är utklarade.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ny beteckning på Skogsvårdsorganisationen, Skogsvårdsstyrelsen och Skogsstyrelsen

Härigenom föreskrivs att bestämmelser i lag eller annan författning om Skogsstyrelsen, Skogsvårdsstyrelsen och Skogsvårdsorganisationen efter utgången av år 2005 skall avse Skogsverket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20XX.

2 Förslag till förordning med instruktion för Skogsverket

Skogsverket

1 § Skogsverket är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket.

Verksamhetens mål

2 § Skogsverket skall verka för att landets skogar vårdas och brukas på ett sådant sätt att de av statsmakterna beslutade målen för skogspolitiken kan uppnås.

Skogsverkets uppgifter

3 § Skogsverket skall särskilt

1. verka för att skogen och skogsmarken utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning,
2. i enlighet med sitt sektorsansvar och i samråd med de myndigheter som ansvarar för naturvård och kulturmiljövård verka för biologisk mångfald och en rik och varierad kulturmiljö,
3. leda och samordna de statliga åtgärderna på skogsbrukets område,
4. besluta om mål och riktlinjer för verksamheten samt följa och utvärdera verksamheten,
5. fördela de resurser som står till förfogande inom myndigheten,
6. följa skogsbrukets utveckling och föreslå lämpliga åtgärder för att främja skogsnäringen,
7. bedriva rådgivning och lämna information i syfte att främja ett rationellt skogsbruk och en biologisk mångfald,
8. informera om landets skogar och skogsbruk,
9. besluta om statligt stöd till skogsbruket,
10. ansvara för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar,
11. utöva tillsyn över efterlevnaden av skogsvårdslagen (1979:429) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen,
12. utarbeta statistik och prognoser till ledning för skogsbruket och för samhällets och näringslivets planering på områden med anknytning till skogsbruket samt ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,

13. verka för att skog och skogsmark skyddas mot skador av luftföroreningar, djur och sjukdomar,
14. vidta åtgärder för att bevara den ärftliga variationen hos de inhemska skogsträden,
15. verka för utveckling och tillämpning av skogsbruksmetoder anpassade till de naturgivna förutsättningarna,
16. verka för en långsiktig och god försörjning med skogsodlingsmaterial,
17. verka för aktivt svenskt deltagande i internationellt skogssamarbete och medverka i internationell rapportering,
18. ha tillsyn över virkesmätningen,
19. förvalta myndighetens fasta egendom och andra tillgångar,
20. medverka i frågor om hushållning med naturresurser,
21. medverka i den yttre rationaliseringen av skogsfastigheter,
22. medverka i den regionalpolitiska planeringen,
23. i den utsträckning tillgång på medel och personal medger hjälpa andra myndigheter att planera och utföra åtgärder inom Skogsverkets verksamhets- och kompetensområden, och
24. i den utsträckning tillgång på medel och personal medger utföra sådana tjänster åt skogsägare som bidrar till en hållbar utveckling av skogarna.

4 § Skogsverket får ta ut ersättning för varor och tjänster som rör skogsinventering, skogsbruksplanläggning, skogsvård, utsyning av skog, skogsvärdering, skogsväghållning, naturvård, kulturmiljövård samt utbildning, rådgivning, information och verksamhet i övrigt som är förenlig med organisationens uppgifter.

Skogsverket får föreskriva avgifter för sådana varor och tjänster som avses i första stycket och grunder för hur ersättningen för sådana varor och tjänster skall beräknas.

De rättigheter som i första och andra stycket avser utsyning av skog upphör att gälla från och med den 1 januari 2007.

5 § Skogsverket får bedriva sådan tjänsteexport inom sina verksamhetsområden som är förenlig med myndigheternas uppgifter i övrigt och på de villkor som tjänsteexportförordningen (1992:192) föreskriver.

Verksförordningens tillämpning

6 § Följande föreskrifter i verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Skogsverket: 2 §, 14 §, 16–18 §§, 20 §, 25–31 §§ och 35 §.

Myndighetens ledning

7 § Verket leds av en styrelse som består av högst elva ledamöter, ordföranden medräknad. Styrelsen utser vice ordförande inom sig.

Styrelsen är beslutför när ordföranden eller vice ordföranden och minst hälften av ledamöterna är närvarande.

8 § Under styrelsen finns en generaldirektör.

Styrelsens ansvar och uppgifter

9 § Styrelsen har det ansvar för verksamheten och de uppgifter som anges i 6–9, 11, 13 och 15 §§ verksförordningen (1995:1322).

10 § Styrelsen får överlåta till generaldirektören att besluta i ärenden.

Beslut enligt 13 § verksförordningen (1995:1322) får inte överlåtas.

Om ärenden som anges i första stycket inte behöver avgöras av generaldirektören, får de avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordning eller i särskilda beslut.

Generaldirektörens ansvar och uppgifter

11 § Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar om.

12 § Generaldirektören skall biträda styrelsen och föreslå den de åtgärder som direktören finner motiverade.

Anställningar m.m.

13 § Ordföranden och övriga ledamöter i styrelsen utses av regeringen för en bestämd tid.

Verket beslutar om anställningar vid verket.

Personalföreträdare

14 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på Skogsverket.

Personalansvarsnämnd

15 § Vid myndigheten skall det finnas en personalansvarsnämnd med generaldirektören som ordförande. Nämnden skall därutöver bestå av, förutom personalföreträdarna, de ledamöter som myndigheten utser.

Följande frågor skall prövas av personalansvarsnämnden:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan,
4. avstängning.

16 § Personalansvarsnämnden är beslutförför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Organisation

17 § Skogsverkets huvudkontor skall vara lokaliserat till Jönköping.

18 § Skogsverkets regionkanslier skall vara lokaliserade till Luleå, Umeå, Sollefteå, Söderhamn, Karlstad, Uppsala, Borås, Västervik, Växjö och Kristianstad.

Ärendenas handläggning

19 § Ärendena avgörs efter föredragning.

I arbetsordningen eller i särskilda beslut får det medges att ärenden som avgörs av någon annan än styrelsen, inte behöver föredras.

20 § Styrelsen får utan föredragning fatta beslut som inte kan skjutas upp till dess att ärendet hunnit föredras.

21 § Om det kan ske utan väsentliga kostnader för Skogsverket, är verkets anställda skyldiga att på begäran av länsstyrelsen, som föredragande eller på annat sätt, delta i handläggningen i länsstyrelsen av ärenden som har samband med Skogsverkets uppgifter.

1 Uppdraget

Sammanfattning

I direktiven till Skogsutredningen 2004 sammanfattas uppdraget på följande sätt:

”En utredare tillkallas med uppdrag att utvärdera och se över skogspolitiken. Utvärderingen skall ta som utgångspunkt att grunderna för den gällande skogspolitiken ligger fast. Det innebär att skogspolitikens två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast. Ett hållbart skogsbruk skall bedrivas, och skogen och skogsnäringen kommer även i fortsättningen vara av ekonomisk, social, kulturell och ekologisk betydelse för Sverige. Regeringen bedömer att det är väsentligt att utvärdera hur väl målen för skogspolitiken har uppfyllts under de dryga tio år som den tillämpats. Det är först nu som det är möjligt att mera genomgripande utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik.”

Tilläggsdirektiv om SVO

I tilläggsdirektiv, som kom i oktober 2004 sägs att Skogsutredningen 2004 ska lämna ett delbetänkande som avser utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen (SVO) senast den 30 april 2005. Av tilläggsdirektiven framgår det också att eventuella förslag om den strategiska inriktningen av nästa miljö- och landsbygdsprogram ska samordnas med Landsbygdskommittén.

Tilläggsdirektivens krav på att Skogsvårdsorganisationen ska utvärderas med förtur gör att utredningen tvingas ta ställning till hur SVO ska formas för framtiden innan den sammantagna bilden av måluppfyllelse och kommande utmaningar på det skogspolitiska området har kunnat tecknas. Utredningen måste därför förbehålla sig rätten att även i huvudbetänkandet göra

uttalanden om SVO i den händelse det fortsatta utredningsarbetet så föranleder.

1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv

Grunderna för gällande skogspolitik lades fast av regering och riksdag 1993.¹ En viktig förändring i den nya skogspolitikerna var att två jämställda mål fastställdes; ett produktionsmål och ett miljömål. Andra nyheter var en avreglering av skogspolitikerna, att bidrag avskaffades och att skogsägarna fick frihet under ansvar att själva bedriva ett hållbart skogsbruk.

Skogspolitikerna utvärderades av Skogsstyrelsen åren 1997 och 2002. Med anledning av 1997 års utvärdering gjordes ett par mindre ändringar i skogsvårdslagen respektive skogsvårdsförordningen.² Regeringen redovisade resultaten av 2002 års utvärdering till riksdagen i skrivelsen Uppföljning av skogspolitikerna.³ I skrivelsen betonades att grunderna för skogspolitikerna låg fast. Samtidigt konstaterade regeringen att det först nu är möjligt att utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik på ett mer genomgripande sätt. Regeringen förordade därför en fördjupad, oberoende utvärdering och översyn av skogspolitikerna. Detta uttalande kan anses vara grunden för tillkomsten av Skogsutredningen 2004.

1.2 Utredningens direktiv

Skogspolitikens grunder ligger fast

Av Skogsutredningens direktiv⁴ framgår det att skogspolitikerna ska utvärderas med utgångspunkt från att grunderna för den gällande skogspolitikerna ligger fast. Med detta avses bl.a. att skogen och skogsnäringsen ska vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt hållbar. Vidare understryks det att skogsbruket är en självbärande näring. Ekonomiska bidrag bör därför inte lämnas till normala åtgärder i ett hållbart skogsbruk. Utgångspunkten innebär också att skogspolitikernas två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast. Utredaren ska bedöma hur väl dessa mål har uppfyllts och beskriva behovet av vidareutveckling av mätinstrument för målen. Vidare ska eventuella målkonflikter inom skogspolitikerna och mellan skogspolitikerna och andra politik-

¹ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15.

² Prop. 1997/98:158, bet. 1998/99:MJU3.

³ Skr. 2003/04:39.

⁴ Dir. 2004:70.

områden belysas. Vad avvägningen mellan skogspolitikens båda jämställda mål betyder vid genomförandet av skogspolitikerna ska belysas i ett bredare samhällsperspektiv. Inriktningen ska, enligt direktiven, vara ett hållbart förvaltande av naturresursen skog med bibehållen handlingsfrihet för framtiden. Statens respektive skogsnäringens ansvar för genomförande av skogspolitikerna ska förtydligas av utredaren. Utgångspunkten för detta förtydligande ska i första hand vara att det statliga åtagandet inte ska öka i omfattning.

Enligt direktiven ska utvärderingen inte begränsas till de faktorer som direkt påverkar skogen och skogsbruket, utan politiken ska utvärderas i ett vidare samhällsperspektiv. I arbetet ska exempelvis riksdagens beslut om en regional utvecklingspolitik med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner beaktas, liksom riksdagens beslut om Sveriges politik för global utveckling.⁵

Omvärldsförändringar

De förändringar av skogsnäringens villkor som har skett de senaste tio åren ska beaktas i utredningsarbetet. Faktorer som har påverkat skogspolitikerna och som ska analyseras är EU-medlemskapet, EU:s utvidgning, internationell skogspolitik, skogsforskningens villkor, miljö- och konsumentkrav, förändringar i privatskogsbruket när allt fler skogsägare inte bor på och brukar sin fastighet samt den fortgående internationaliseringen av skogsindustrin och virkesmarknaden. Även framtida klimatförändringar och klimatpolitikens påverkan på svenskt skogsbruk ska beaktas.

Långa tidsperspektiv och en mångfald av brukningsmetoder

Det långa tidsperspektiv som gäller för växande skog ska särskilt beaktas av utredaren. Svårigheten att bedöma de långsiktiga effekterna av t.ex. nya regler för skogsskötsel gör, enligt direktiven, att möjligheter till stor variation i formerna för brukandet bör vara norm. En viktig ambition bakom avregleringen och omläggningen av skogspolitikerna 1993 var att mångfalden av brukningsmetoder skulle främjas, till gagn för landskapsbild, landsbygdsutveckling och biologisk mångfald. Utredaren ska särskilt uppmärksamma såväl effekterna av tidigare skogsbruksmetoder som pågående arbete och forskning kring nya metoder för skogsbruk. Regeringen

⁵ Prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4 respektive prop. 2002/03:122, bet. 2002/03:UU3.

har tidigare framhållit att det bör ske en fortsatt utveckling av alternativ till trakthyggesbruket i syfte att bevara och utveckla skogens många värden. Utredaren ska dels se över hur sådana metoder tillämpas i dag, dels lämna förslag till sådana metoder och hur de kan användas för att understödja möjligheterna till samverkan mellan olika sätt att nyttja skogen.

Virkesförsörjningsfrågor

Virkesförsörjningsfrågorna ska särskilt belysas i utredningen. Det innefattar bl.a. att belysa det svenska skogsbrukets långsiktiga inriktning och utvecklingsmöjligheter på en internationell marknad med ökad konkurrens. Vidare ska de ökande och konkurrerande anspråken på råvaran belysas. I denna del av uppdraget ska Skogsutredningen beakta rapporten Mer trä i byggandet⁶ och den rapport om svensk bioenergianvändning som Sveriges lantbruksuniversitet presenterade år 2004.

Förhållandena i några andra länder

Utredaren ska som en jämförelse visa hur några olika länder med liknande förutsättningar som Sverige har hanterat avvägningen mellan olika intressen i skogspolitiken.

Sektorsansvaret

Det s.k. sektorsansvaret för miljöfrågor behöver, enligt direktiven, vidareutvecklas mot bakgrund av vad som har lagts fast genom arbetet med miljökvalitetsmålen. Utredaren ska genomföra en översyn av sektorsansvaret för skogssektorn och redovisa möjlig fortsatt utveckling och förtydliganden. Utredaren ska också diskutera gränserna för ett hållbart uttag utan tillförsel av t.ex. kvävegödsel.

⁶ Ds. 2004:01.

De frivilliga avsättningarnas kvalitet

Utredaren ska beskriva de frivilliga naturvårdsavsättningarnas kvalitet och lokalisering och den dokumentation som finns om dessa områden.

Utveckling av skogens värdekedjor

I direktiven erinras om att skogssektorns möjlighet att bidra till ökad tillväxt, välfärd och folkhälsa samt att stärka utvecklingen av det lokala näringslivet är en viktig utgångspunkt för det skogspolitiska arbetet. Friluftsliv, fiske, jakt och turism är viktiga former för nyttjande av skogsmark. Utredaren ska, enligt direktivens formuleringar: ”Föreslå åtgärder och insatser som syftar till att lyfta fram och utveckla skogens och skogsbrukets förutsättningar inom de värdekedjor som skogen utgör basen för”.

Skogspolitikens medel

Statens roll

Till de statliga åtagandena på det skogspolitiska området hör att tillhandahålla information, rådgivning och utbildning om gällande regelverk och lämpliga former för att bedriva ett hållbart skogsbruk. Staten har även åtagit sig att finansiera viss forskning, och att informera om nya rön och ny metodik. Vidare bedriver staten tillsyn av efterlevnaden av skogsvårdslagen och andra lagar som räknas som skogspolitiska medel. Staten agerar också som markägare, bolagsägare och konsument.

I direktiven anges att en grundläggande fråga för utredaren är att bedöma om de skogspolitiska medlen i sin nuvarande utformning räcker för att målen ska uppnås och om det finns möjligheter till effektiviseringar. Statens roll respektive skogsnäringsens eget ansvar för skogspolitikens medel behöver förtydligas. Även formerna för finansieringen av statliga åtaganden inom ramen för skogspolitiken behöver, enligt direktiven, ses över. I detta sammanhang ska utredaren särskilt beakta det låga utnyttjandet av möjligheterna till medfinansiering från EU.

Skogsvårdsorganisationen

Skogsvårdsorganisationens (SVO:s) organisation, roll och arbete för genomförandet av skogspolitiken ska utvärderas. En översyn av effektivitet och måluppfyllelse ska genomföras. Även SVO:s långsiktiga behov av resurser för genomförandet av skogspolitiken ska belysas. Vidare ska SVO:s uppdragsverksamhet riktad till skogsbruket utvärderas och dess effektivitet och ändamålsenlighet belysas.

Skogsvårdslagen m.m.

I utredningens direktiv anges det att skogsvårdslagens efterlevnad ska utvärderas. Denna utvärdering kan sedan ligga till grund för en bedömning av om den aktuella lagen har den utformning som krävs för att kunna bidra till att skogspolitikens mål uppfylls. Även tillsynen av att lagen efterlevs ska utvärderas.

Skogs- och miljöredovisningar

Utredaren ska belysa i vilken utsträckning skogs- och miljöredovisningar har funnits tillgängliga i enlighet med lagstiftningen samt om dessa har innehållit avsedd information. Utredaren ska även lämna förslag till hur detta eller andra lämpliga verktyg kan utvecklas, i syfte att bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av miljö- och kulturmiljömål som rör skogen.

Rådgivning och information

Statlig rådgivning och information har en viktig roll för hur väl skogspolitikens mål uppfylls. Det beror bl.a. på att skogspolitikens mål bygger på att skogsbruket gör åtaganden utöver vad lagstiftningen kräver. Verksamheten med information, rådgivning och utbildning ska därför utvärderas. Utredaren ska också lämna förslag till möjliga effektiviseringar på området. Gränsdragningen mellan det statliga åtagandet att stödja skogsbruket med rådgivning, information och utbildning och skogsägarnas eget ansvar för kunskapsinhämtande om regelverk och de skogspolitiska målen ska analyseras. Alternativa möjligheter till finansiering av rådgivning, information och utbildning ska studeras.

Röjnings- och klövviltsproblem

Röjning av ungskogar har minskat sedan skogsvårdslagens krav på gallring och röjning slopades 1993. Utredaren ska föreslå särskilda åtgärder för att minska arealen skog med akut röjningsbehov.

Regeringen har tidigare uppmärksammat problemet med de stora klövviltstammarna och behovet av att hålla dessa på en acceptabel nivå, såväl ur produktions- som naturvårdssynpunkt. Utredaren ska granska detta problem och lämna förslag på åtgärder.

Skogsforskning

I direktiven framhålls att det, så väl ur ett näringspolitiskt perspektiv som utifrån en bedömning av skogspolitikens möjligheter att bidra till att miljömålen uppfylls, vore värdefullt att kartlägga den hittillsvarande skogsforskningens omfattning och inriktning. Vidare bör dess betydelse för skogspolitiken och dess effekter på skogsnäringen, tillväxten, och som underlag för utformningen av relevanta miljö kvalitetsmål kartläggas. Forskning om klimatförändringarnas betydelse för skogsnäringen bör exempelvis beaktas. Utredaren ska göra kartläggningen och med denna som grund lägga fram slutsatser för en framtida skogspolitik.

Miljö kvalitetsmålet Levande skogar

I utredningens direktiv anges det att regeringen har för avsikt att lämna en miljömålsproposition till riksdagen under år 2005. Propositionen och riksdagens synpunkter på miljö kvalitetsmålet Levande skogar ska beaktas av utredaren. Utredarens uppgift är att särskilt bedöma behov av ytterligare utvecklingsarbete om miljöhänsyn vid skogsbruk samt olika former för skydd av skog.

I enlighet med miljö kvalitetsmålet Levande skogar undantas stora arealer värdefull skogsmark från skogsbruk, såväl genom formella som frivilliga avsättningar. Nödvändig skötsel av kulturbetingade värden förekommer endast i begränsad omfattning. Utredaren ska dels göra en bedömning av kostnaderna för att sköta såväl natur- som kulturbetingade värden, dels föreslå former för sådan skötsel. Vidare ska utredaren belysa vilka eventuella ytterligare åtgärder som krävs inom den svenska skogssektorn för att målet om att hejda utarmningen av biologisk mångfald till år 2010 ska kunna uppfyllas.

Samråd

Av direktiven framgår det att utredaren ska samråda med en parlamentariskt tillsatt referensgrupp. Vidare ska samråd genomföras med företrädare för organisationer och företag inom området samt med berörda myndigheter. Även den parlamentariska kommitté som skulle tillsättas under våren 2004 med uppgift att ta fram en långsiktig strategi för landsbygdsutveckling (Landsbygdskommittén)⁷, Näringslivets regelnämnd samt personalorganisationerna ska beredas möjligheter till samråd.

Konsekvensbedömningar och tidpunkt för redovisning av uppdraget

Konsekvensbedömningar ska göras för samtliga förslag. Dessa bedömningar ska omfatta en redovisning av de samhällsekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av förslagen samt av eventuella statsfinansiella effekter. Vidare ska förslagens eventuella påverkan på skogsägarens äganderätt redovisas. För de förslag som har statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering. Utredningsuppdraget ska redovisas senast den 31 december 2005.

1.3 Utredningens tilläggsdirektiv

I oktober 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för Skogsutredningen 2004.⁸ I dessa anger regeringen att man har ett intresse av att den del av utvärderingen som avser Skogsvårdsorganisationen (SVO) görs mer skyndsamt än övriga delar. Tilläggsdirektiven innebär att Skogsutredningen i ett delbetänkande senast den 30 april 2005 ska redovisa den del som avser utvärdering och översyn av SVO.

Av tilläggsdirektiven framgår det också att Landsbygdskommittén⁹ ska lämna en delrapport den 30 april 2005 om den strategiska inriktningen av nästa nationella miljö- och landsbygdsprogram. I den mån Skogsutredningen 2004 har överväganden eller förslag i denna del ska dessa samordnas med den utredningen.

⁷ Dir. 2004:87.

⁸ Dir. 2004:139.

⁹ Dir. 2004:87.

1.4 Utredningens genomförande

Skogsutredningens arbete har hittills i mångt och mycket handlat om att inhämta och bearbeta material om SVO och dess verksamhet samt om frågor med anknytning till EU:s kommande landsbygdsutvecklingsprogram. Utöver omfattande dokumentstudier har även ett flertal intervjuer gjorts med representanter för olika delar av SVO, andra myndigheter, skogspolitiska intressenter m.fl.

Den särskilda utredaren Maggi Mikaelsson har valt att inte använda en traditionell grupp av experter eller sakkunniga i utredningsarbetet. Utredningen har i stället biträtts av en rådgivande grupp bestående av personer med kvalifikationer som bedöms vara en tillgång i utredningsarbetet. Vidare har, i enlighet med utredningens direktiv, en parlamentarisk referensgrupp knutits till arbetet. Denna består av två representanter som har utsetts av respektive riksdagsparti.

Skogsutredningens arbete ska kännetecknas av öppenhet och goda möjligheter till insyn. Denna inställning manifesterade utredningen bl.a. under hösten 2004 genom att genomföra fem skogspolitiska rådslag på olika platser i landet.¹⁰ Vid dessa tillfällen gavs sammanlagt närmare 400 personer möjlighet att lämna synpunkter på utredningens uppdrag och arbete samt att diskutera centrala skogspolitiska frågeställningar.

Utredningens sekretariat har i öppenhetens tecken också intagit en generös inställning till att träffa och lyssna på de intressenter som vill framföra synpunkter på den svenska skogspolitiken och dess genomförande. Förhållandevis mycket tid har avsatts för detta ändamål.

Som en del av utredningsarbetet har Ekonomistyrningsverket fått i uppdrag att analysera den interna styrningen inom SVO. Vidare har utredningen bitt Skogsstyrelsens analysenhet att bl.a. genomföra en del måluppfyllelseanalyser.

1.5 Några reflektioner kring uppdraget

Vi har vid åtskilliga tillfällen föredragit Skogsutredningens direktiv för olika aktörer med intresse i utredningens arbete. Det har dels skett i samband med det stora antalet intervjuer som utredningens sekretariat har genomfört, dels i samband med de skogspolitiska

¹⁰ Platserna var Jönköping, Sundsvall, Karlstad, Skellefteå och Stockholm.

rådslag som beskrivs närmare nedan. En vanlig kommentar i dessa sammanhang har varit att direktiven är alldeles för omfattande för att de ska vara möjliga att uppfylla på ett godtagbart sätt inom utsatt tid och med tilldelade resurser. Samtidigt har vi noterat att statsrådet Messing i ett brevsvår till SACO-förbundet Skogsakademikerna har skrivit att "Skogsutredningen 2004 har ett mycket omfattande utredningsdirektiv. Det är så brett utformat att utredaren i praktiken kommer att tvingas prioritera i sitt arbete".¹¹ Detta uttalande stärker oss i vår uppfattning om att även vår uppdragsgivare inser att direktivens omfattning gör det svårt att ge alla frågor en lika grundlig belysning.

En annan vanlig kommentar är att tilläggsdirektivens krav på att Skogsvårdsorganisationen (SVO) ska utvärderas med förtur gör att utredningens kronologiska logik ställs på ända. Problemet är att på ett tillfredsställande sätt kunna bryta ut en väsentlig del ur den skogspolitiska helheten. Eller annorlunda uttryckt; att innan den sammantagna bilden av målluppfyllelse och kommande utmaningar har tecknats, ta ställning till hur SVO ska formas för framtiden. Svaren på flera av direktivens centrala frågor kommer att utgöra huvudnummer i utredningens huvudbetänkande. Många av dessa har direkta eller indirekta beröringar med SVO:s verksamhet, det gäller bl.a. frågor om:

- Avvägningen mellan skogspolitikens mål i ett bredare samhällsperspektiv
- Skogsvårdslagens utformning
- Alternativa skogsskötselmetoder och effekter av tidigare skötselmetoder
- Områdesskydd och kostnader för skötsel av avsatta områden
- Vilt
- Röjningsproblematiken
- Skogens sociala värden
- De frivilliga avsättningarnas kvalitet
- EU-medlemskapets inverkan på skogspolitikens genomförande
- Förändringar i skogsnäringens villkor under de senaste tio åren

Till dessa frågor kan även fogas de utmaningar som SVO ställs inför som en följd av den storm som drabbade delar av södra Sverige i januari 2005. Utöver fler akuta insatser i stormens spår har SVO även fått två regeringsuppdrag med anledning av stormen.

¹¹ Statsrådet Messing, *Utbildnings- och kompetensbehov i svensk skogssektor*, brevsvår till Skogsakademikerna, dnr. N2004/10238/ESB, 2005-02-23.

Det ena avser övervakning av skadeinsektsutveckling i stormområdet. Det andra innefattar bl.a. en omfattande uppföljning av stormens konsekvenser.

En mer tillfredsställande ordning ur utredningsperspektiv hade varit om utredningens ställningstaganden till dessa frågor hade kunnat få ligga till grund för uttalandena om SVO. Nu tvingas utredningen att forma sina förslag om SVO på ett icke heltäckande underlag vilket är olyckligt ur minst två avseenden. För det första vore det mer rationellt om utredningens position i SVO-frågan hade kunnat stadfästas i ett bredare underlag. För det andra måste utredningen förbehålla sig rätten att även i huvudbetänkandet göra uttalanden om SVO i den händelse det fortsatta utredningsarbetet så föranleder. Ett exempel på detta är kapitlet om SVO:s rådgivning, information och utbildning där utredaren har valt att inte lämna några förslag utan avser att återkomma till dessa frågor längre fram i utredningsarbetet. Ett sådant förbehåll innebär således att SVO-frågan inte kan anses vara helt avförd från utredningens agenda. Utredningen har förståelse för att detta kan uppfattas som besvärande för personer som är verksamma inom SVO och som upplever en osäkerhet i vilka konsekvenser utredningens fortsatta arbete eventuellt kan ha för myndighetens verksamhet och de egna arbetsuppgifterna.

1.6 Delbetänkandets uppläggning

Övergripande disposition

Detta delbetänkande omfattar 13 kapitel. Huvuddelen vigs åt den översyn av Skogsvårdsorganisationen (SVO) som i enlighet med tilläggsdirektiven ska avrapporteras innan resterande delar av utredningsuppdraget är slutförda.

Efter detta inledande kapitel följer ett kapitel som ger en allmän introduktion till svensk skog och skogsnäring. Kapitel fem innehåller en översiktlig beskrivning av SVO. I påföljande fem kapitel görs sedan fördjupade beskrivningar och analyser av olika delar av SVO och dess verksamhet. Det handlar exempelvis om redovisningar av SVO:s organisation, finansiering, styrning, uppdragsverksamhet, rådgivningsverksamhet, tillsyn m.m. I kapitel elva förs ett resonemang om alternativ till SVO:s nuvarande organisation.

Skogsutredningens ställningstaganden i frågan om skogliga åtgärder inom ramen för nästa nationella landsbygdsutvecklingsprogram redovisas i kapitel tolv. Betänkandet avslutas med ett antal konsekvensbedömningar i kapitel tretton.

Kapitlens disposition

Utredningen har valt att utforma kapitlen enligt ett mönster där en sammanfattning av utredarens förslag respektive iakttagelser och ställningstaganden samlas i en inledande ruta tillsammans med en översiktlig disposition av utredningens underlag. Därefter följer dessa förslag, iakttagelser och ställningstaganden i mer fullständig form. I resterande del av varje kapitel återfinns det material som, tillsammans med intervjuer etc., har legat till grund för redovisade iakttagelser.

Delbetänkandets titel

Delbetänkandets titel är, med undantag för frågetecknet, SVO:s vision. Skogsutredningen vill härmed tacka Skogsstyrelsen för att utredningen har fått tillåtelse att använda visionstexten i betänkandets titel.

2 Skogen i Sverige

2.1 Skogen är en nationell tillgång...¹²

Sveriges yta täcks till 57 % av skog i någon form. Huvuddelen av den svenska skogen ingår i det barrskogsbälte som sträcker sig runt jordklotet på nordliga breddgrader. Den produktiva skogsmarken i Sverige omfattar 22,7 miljoner hektar och drygt 80 % av det totala virkesförrådet på 3 miljarder m³sk (skogskubikmeter) består av barrträd. Granen är vanligast med sina 42 % av virkesförrådet medan tallen står för 39 %, björken 11 % och de övriga lövträden för 6 % av virkesförrådet. Medelvirkesförrådet per hektar är 127 m³sk.

Den svenska skogen ägs till 51 % av enskilda, privata skogsägare, 24 % av privata aktiebolag, 19 % av staten och övriga allmänna ägare och 6 % av övriga privata ägare. År 2000 fanns det 354 000 skogsägare varav 38 % var kvinnor och andelen utboägda¹³ skogsföretag var ca 34 %. Flertalet enskilda skogsägare försörjer sig huvudsakligen på andra inkomster än de från skogsbruket och skogen används antingen som komplement eller för att finansiera större utgifter. Varje år byter knappt 1 % av skogsfastigheterna ägare, vilket bidrar till att nya brukare kommer till.

Sveriges första skogsvårdslag infördes 1904. Det huvudsakliga syftet med den lagen var att säkerställa återbeskogningen och därmed den framtida tillgången på virke. Skogsvårdslagen har därefter skrivits om ett antal gånger men som en röd tråd genom samtliga versioner har återbeskningsplikten och omsorgen om en långsiktig virkesförsörjning löpt.

¹² Fakta i detta kapitel är, om inget annat anges, hämtade från Skogsstatistisk årsbok 2004.

¹³ Ägaren bor i en annan kommun än den som skogsfastigheten är belägen i.

Den lag som gäller i dag trädde i kraft den 1 januari 1994. I den jämföras det nyss nämnda virkesproduktionsmålet med ett miljömål, i vilket även skogens sociala värden ingår.

Skogsvårdslagens första paragraf lyder:

”Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.”

2.2 ...som skall skötas...

Praktiskt taget all skogsmark i Sverige är påverkad av människans brukande. I Sverige har människans liv alltid varit nära knutet till skogen och skogen har genom historien försörjt befolkningen med föda, skydd, virke, ved, bete, upplevelser och, sedan industrialiseringen, råvara till främst sågverks- och massaindustrin.

Trakthyggesbruk är det idag helt dominerande skogsbrukssättet i Sverige. Trakthyggesbruk innebär att man förnygringshugger (slutavverkar), förnygrar och sköter skogen så att man får likåldriga eller någorlunda likåldriga träd över ett större område. Avverkningsform och förnygrings sätt är starkt ihopkopplade. Avveckling av det gamla beståndet kan ske genom att avverka alla träd på en gång eller genom att ställa fröträd eller skärmar som utglesas successivt. Förnygring sker genom plantering, sådd, naturlig förnygring under fröträd eller under skärmar. Även kombinationer av olika metoder förekommer.¹⁴

Såväl kunskap och tradition som arbetsmetoder och teknik är anpassade för trakthyggesbruk.

Blädning är ett skogsbrukssätt som i dag förekommer i mycket begränsad omfattning. Blädning innebär att man med vissa intervaller tar ut den volymtillväxt som har ackumulerats mellan huggningstillfällena. Man kan i blädningsskogen således inte urskilja olika utvecklingsfaser, t.ex. förnygringsfasen eller röjningsfasen.

Vissa typer av skog kräver speciell skötsel som fjällnära skog, skärgårdsskog, skog på åkermark etc.

Under år 2003 avverkades 498 000 hektar skog. Av dessa förnygringsavverkades 183 000 hektar och 315 000 gallrades. Röjning utfördes på 163 000 hektar. Medelarealen på de förnygringsavverkningar som anmäldes var 4,5 hektar.

¹⁴ www.svo.se/minskog

Under åren 2001–2003 föryngrades i medeltal 60 % av den avverkade arealen genom plantering och 37 % genom naturlig föryngring. Under 2003 levererades 320 miljoner skogsplantor för användning i Sverige.

2.3 ...så att den ger en uthålligt god avkastning

Sedan 1920-talet har virkesförrådet i Sveriges skogar ökat med mer än 60 %. I Götaland har virkesförrådet mer än fördubblats sedan början av 1900-talet. Den årliga tillväxten är i dag 104 miljoner m³sk per år medan avverkningen 2003 låg på 83,4 miljoner m³sk. Under 2003 användes 51 % av det avverkade virket till sågtimmer, 39 % till massaved och 9 % till brännved.

Efterfrågan på biobränslen från skogen ökar, bl.a. som svar på klimatproblematiken. Användningen av biobränsle ökade mellan 1980 och 2002 från 49 till 96 TWh och uppgår i dag till 16 % av den totala tillförda energin.

Skogsbruket och skogsindustrin sysselsatte 90 000 människor under 2003. Av dessa var 20 % kvinnor. Hela det skogsindustriella klustret (inklusive kundföretagen och leverantörsledet) sysselsätter cirka 185 000 personer vilket motsvarar 26 % av alla industrianställda i landet. Arbetstillfällena är spridda över landet och på många orter där de finns är skogsbruket och skogsindustrin de viktigaste arbetsgivarna.

Värdet av Sveriges totala export av skogs- och skogsindustriprodukter var 109 miljarder kronor under 2003, vilket var 13 % av den totala exportens värde.

2.4 ...samtidigt som den biologiska mångfalden behålls

I den svenska skogen finns mellan 20 000 och 25 000 olika arter. Att behålla den biologiska mångfalden innebär att dessa arter kan fortleva i livskraftiga bestånd. I dag är 4 120 arter i Sverige uppsatta på rödlistorna över hotade och hänsynskrävande arter. Drygt hälften av dessa finns i skogen.

För att behålla den biologiska mångfalden i skogen tar man dels generell naturhänsyn vid allt skogsbruk, dels undantas mark på olika sätt från virkesproduktion.

Den generella naturhänsynen innebär bl.a. att hänsynskrävande biotoper, skogliga impediment, kantzoner mot sjöar och vattendrag, trädgrupper, äldre träd, lövträd, hålträd och död ved bevaras vid avverkning och andra skogliga åtgärder.¹⁵

Utöver den generella hänsynen undantas skogsmark från virkesproduktion genom frivilliga avsättningar, naturvårdsavtal, biotopskydd, naturreservat och nationalparker.

Även om ett område är skyddat genom någon av dessa avsättningstyper är det inte säkert att området har ett fullständigt skydd mot exploatering av olika slag. I en del naturreservat får till exempel skogsbruk bedrivas i större eller mindre skala, i bland i syfte att upprätthålla en viss virkesproduktion, i bland för att främja de naturvärden som finns på platsen.

Nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden omfattar en landareal av drygt 4 miljoner hektar, varav 2 miljoner hektar är av naturtypen skog. Av naturtypen skog är drygt 900 000 hektar produktiv skogsmark. Dessutom är 10 000 hektar produktiv skogsmark skyddat genom biotopskydd och 20 000 hektar produktiv skogsmark är avsatt genom naturvårdsavtal.

De frivilliga avsättningarna av skogsmark uppgick under 2002 till 993 000 hektar vilket motsvarar 4,4 % av den totala skogsmarksarealen.

Drygt 47 000 nyckelbiotoper, 145 000 hektar, har kartlagts på småskogsbrukets marker. Nyckelbiotoperna är identifierade genom den s.k. nyckelbiotopsinventeringen som är en nationell kartläggning av skogsmiljöer med mycket höga naturvärden. Inventeringen är den hittills största i sitt slag och därmed världsunik.

2.5 ...hänsyn tas även till andra allmänna intressen

I uttrycket "andra allmänna intressen" i Skogsvårdslagens först paragraf inryms bl.a. skogens sociala värden, kulturmiljövärden, jakt och fiske samt rennäringen.

Till skogens sociala värden hör skogen som vistelseort för de som bor i dess närhet. Särskilt i glesbygden spelar jakt, fiske, bär- och svampplockning m.m. stor roll för en meningsfull fritid. Just närheten till naturen är för många ett viktigt skäl till att bo kvar i glesbygden trots en vikande arbetsmarknad och ett minskande serviceutbud. Att regelbundet vistas i skogen har visat sig ha långsiktigt positiva effekter på fysiskt och psykiskt välbefinnande så

¹⁵ www.svo.se/minskog.

skogen har dessutom betydelse i folkhälsoarbetet, inte minst i och nära tätorter. Naturturism är en växande verksamhet som ofta har skogen som bas.

Genom tiderna har människans brukande format skogen som kulturlandskap. Skogens kulturmiljövärden brukar delas in i fyra kategorier – de fasta fornlämningarna som skyddas enligt kulturminneslagen, de s.k. kulturmiljövärdena som behandlas i 30 § skogsvårdslagen, det immateriella kulturarvet som exempelvis ortsnamn och det biologiska kulturarvet som uppstått genom människans brukande av skogens resurser och som inte kan fortleva utan fortsatt brukande.

I Sverige finns ca 300 000 jägare. Jakten är en viktig källa till rekreation och turism men har också stor betydelse för skogsvården och den biologiska mångfalden genom det höga betetryck som framför allt rådjur och älg utsätter vegetation och plantor för. Under 2003 sköts närmare 103 000 älgar, 100 000 harar och 62 björnar.

Renskötsel bedrivs i de fem nordligaste länen och skogsbrukets utformning är en viktig faktor för näringen. Stora delar av Norrlands inland är vinterbetesmark för renarna, där främst marklavar är huvudföda. Under flyttningen mellan sommar- och vinterbetesland är hänglavskogar viktiga uppehållsplatser. Under flyttningen kan exempelvis korsande skogsbilvägar ställa till problem på grund av att flocken sprids.

3 SVO i SUS 2001 och regeringens skrivelse om skogspolitiken

Sammanfattning

I detta kapitel ges ett kort referat av de delar av Skogsvårdsorganisationens (SVO:s) utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001) och regeringens skrivelse om uppföljning av skogspolitiken (2003/04:39) som avser SVO. I båda dokumenten framhålls betydelsen av rådgivning, utbildning och information som betydelsefulla medel för att föra ut skogspolitiken. Även SVO:s avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet lyfts fram i det avseendet. I SUS 2001 poängteras problemet med att den nya skogspolitiken bl.a. ställer krav på ökade rådgivningsinsatser från SVO:s sida samtidigt som myndigheten har ålagts kraftiga besparingar.

3.1 Utredningens underlag

3.1.1 SVO i SUS 2001

I Skogsvårdsorganisationens (SVO:s) egen utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001) berörs, inte helt oväntat, även myndighetens egen roll.¹⁶ Några centrala iakttagelser redovisas nedan.

I utvärderingens sammanfattande kapitel kan man läsa att i den nya skogspolitikens anda "frihet under ansvar" ska information och rådgivning ges en framträdande plats. Ett problem med detta är dock att SVO är en personellt mindre organisation än tidigare, med färre kontaktytor mot skogsägarna och med små fasta medel för

¹⁶ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter – SUS 2001*, meddelande 1-2002.

rådgivnings- och informationsaktiviteter. I SUS 2001 anges det att alla SVO:s verksamhetsgrenar, utom den EU-finansierade miljörådgivningen, har minskat avsevärt i omfattning sedan införandet av 1993 års skogspolitik. Antalet deltagare i rådgivning och utbildning har delvis som resultat av detta minskat och den personliga rådgivningen har minskat kraftigt. Praktiskt inriktade kurser med inriktning mot återväxtåtgärder och röjning angavs vara relativt sällan förekommande. Den sammantagna bilden var enligt SUS 2001 att skogsägarna inte får det rådgivningsstöd som är en viktig del för att skogsägarna ska klara av "friheten under ansvar". Uppfattningen var att för att skapa en bättre kontinuitet och stabilitet i rådgivnings- och informationsarbetet bör detta bedrivas med en större andel fasta resurser. Det av statsmakterna ökade kravet på organisationen som kunskapsförmedlare, ansågs i SUS 2001 inte ha resulterat i motsvarande tilldelning av medel.

Uppdragsverksamheten en hörnsten

När det gäller den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten konstateras det att den har utgjort en av hörnstenarna i Skogsvårdsstyrelsernas verksamhet alltsedan deras tillkomst i början av 1900-talet. I mitten av 1980-talet utgjorde uppdragsverksamheten nära 80 % av SVO:s totala omsättning. Vid tidpunkten för utarbetandet av SUS 2001 anges dock att volymen hade minskat kraftigt. Uppdragen angavs därför inte längre vara ett lika starkt skogspolitiskt medel som tidigare men ansågs fortfarande ha stor betydelse, bl.a. i arbetet med natur- och kulturmiljöer. Vidare konstaterades i SUS 2001 att SVO:s uppdragsverksamhet storleksmässigt oftast har en underordnad roll på den marknad där organisationen verkar och kompletterar i bland ett svagt utbud av tjänster.

Till detta fogades också att många skogsägare efterfrågar de avgiftsfinansierade tjänsterna och att skogsvårdsstyrelserna har ett stort förtroende hos det stora flertalet av skogsägarna trots de dubbla rollerna – myndighetsuppgifter respektive uppdragsverksamhet. Det angavs vidare att det förekom kritik från konkurrenter, men att det endast var i liten utsträckning.

3.1.2 SVO i regeringens skrivelse uppföljning av skogspolitiken

Regeringens skrivelse uppföljning av skogspolitiken¹⁷ tog bl.a. utgångspunkt i ovan refererade SUS 2001. När det gäller SVO konstaterar regeringen inledningsvis att SVO rationaliserades i och med 1993 års skogspolitiska beslut och att ett kraftigt besparingsbeting lämnades åt myndigheten. Vidare angavs att myndigheten ålades ytterligare besparingar i samband med den regionalisering som genomfördes fr.o.m. den 1 januari 1997.

Regeringen konstaterade vidare att SVO:s grundläggande uppgift är att göra en lämplig avvägning mellan de två jämställda skogspolitiska målen, produktionsmålet och miljömålet. Myndighetens verksamhet ansågs därför vara ett av de viktigaste medlen i skogspolitiken. Regeringen framhöll att verksamheten bygger på att i direkt kontakt med skogsägarna föra ut och förankra skogspolitiken genom rådgivning, information, uppdragsverksamhet och sådan tillsyn som syftar till att den skogspolitiska lagstiftningen följs. SVO:s bredd i verksamhet och den direkta personliga kontakten mellan myndighetens anställda och de enskilda skogsägarna anges vara unik.

Regeringens slutsats var också att skogspolitiken kräver en lokalt förankrad myndighet med stor bredd. Det skogspolitiska beslut som fattades år 1993 innebar att detta behov, enligt regeringens mening, blev än tydligare.

Den avreglerade skogspolitiken ställer enligt regeringen större krav på skogsägarnas egna kunskaper och engagemang i sitt skogsbrukande och på frivillighet från deras sida. Då ambitionen i de skogspolitiska målen är högre än skogsvårslagens krav anser regeringen att rådgivning till och kunskapsuppbyggnad hos skogsägarna är viktigare än tidigare. Detta kräver fortsatt förtroendefulla kontakter med skogsägarna och lokal kännedom om skogstillståndet hos de anställda på skogsvårdsmyndigheten. En lokalt förankrad organisation med kännedom om specifika lokala förutsättningar bedömdes av regeringen också ha stor betydelse för att olika intressen ska kunna hanteras.

Regeringen konstaterade vidare att det är nödvändigt att SVO kan koncentrera sin verksamhet på att förbättra måluppfyllelsen för skogspolitiken inklusive miljö kvalitetsmålen. Vidare framhölls vikten av att arbetsmetoder och instrument hela tiden utvecklas.

¹⁷ Skr. 2003/04:39.

Beträffande SVO:s avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet framhöll regeringen att den är ett viktigt skogspolitiskt medel. Regeringen ansåg att uppdragsverksamheten är en förutsättning för att kunna bibehålla en effektiv skogsvårdsmyndighet med den lokala förankring som behövs för att nå ut med rådgivning och information. Genom verksamheten får myndigheten möjlighet att direkt påverka skogsbruket, både genom de produkter och tjänster som tas fram och säljs och genom tillfällena till rådgivning i kontakter med skogsägare och andra verksamma inom skogen. Vidare refererades den granskning av uppdragsverksamheten som gjordes inom SUS 2001 och där det utifrån ett helhetsperspektiv inte hade gått att finna några belägg för att myndighetens verksamhet skulle ha någon menlig inverkan på konkurrensen.

4 Den skogliga målstrukturen

Sammanfattning

Mina iakttagelser och ställningstaganden

En utvärdering av SVO, med avseende på deras inverkan på uppfyllelsen av de skogspolitiska målen, är svår att genomföra eftersom den skogliga målstrukturen är komplex och svåröverskådlig. Det är dessutom oklart hur det s.k. sektorsansvaret avgränsas, något som jag kommer att beröra närmare i utredningens huvudbetänkande.

Den uppsättning skogliga sektorsmål som gällde under perioden 1998–2003 har inte varit föremål för någon regelrätt utvärdering, något som begränsar mina möjligheter att göra välgrundade uttalanden om måluppfyllelsen på det skogspolitiska området och hur SVO har påverkat denna. Det är positivt att sektorsmålen för 2005–2010 är formulerade så att de ska vara lättare att följa upp även om det fortfarande är för tidigt att utvärdera dem. Enligt min uppfattning skulle det vara värdefullt om de skogliga sektorsmålen bröts ned i delmål som löper över en kortare tidsperiod. Jag är vidare av den uppfattningen att de regionala sektorsmålen skulle få större genomslag om de regionala sektorsrådets sammansättning och arbetssätt var likartade över landet.

Utredningens underlag

I bakgrunden till detta kapitel ingår ett resonemang om mål- och resultatstyrning i staten, en redogörelse för den skogliga målstrukturen samt beskrivningar av de skogliga sektorsmålen och miljökvalitetsmålet Levande skogar. Processerna bakom deras tillkomst beskrivs och det görs en ansats till uppföljning

av såväl de skogliga nationella sektorsmålen för 1998–2003 som för miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

4.1 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Huvuduppgiften i detta delbetänkande är att göra en utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen (SVO). En sådan utvärdering måste i första hand inriktas mot att besvara frågan om i vilken utsträckning målen för aktuellt politikområde har uppfyllts. Därefter måste en bedömning göras av i vilken utsträckning SVO:s insatser har bidragit till måluppfyllelsen och om detta har skett på ett effektivt sätt. Vidare bör bedömningar göras av om den verksamhet SVO har bedrivit i syfte att uppnå målen uppfyller andra krav som ställs på en statlig myndighet. Det kan exempelvis handla om hur medborgarvärden som insynen i verksamheten, myndighetens serviceförmåga etc. har tillgodosetts.

Svåröverskådlig målstruktur

En utvärdering enligt denna modell möter emellertid flera hinder. Ett av dessa är att målstrukturen på området är svåröverskådlig. De skogliga sektorsmålen är sprungna ur skogspolitiken och formuleras och beslutas av Skogsstyrelsen. En del av de skogliga sektorsmålen är identiska med delmålen i miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Miljö kvalitetsmålen och dess delmål läggs fast av riksdagen och är centrala delar av miljöpolitiken.

Regionala miljö kvalitetsmål formuleras och beslutas av respektive länsstyrelse och är inte nödvändigtvis samordnade med de nationella miljö kvalitetsmålen, medan skogsvårdsstyrelserna i samråd med regionala sektorsråd formulerar de regionala sektorsmålen. Tillsammans utgör de olika måltyperna och målnivåerna en komplex struktur som är svår att överblicka.

Naturreservat saknar resurser

Jag vill även erinra om att ansvaret för att ett mål uppfylls bör åtföljas av förutsättningar för att uppfylla målet ifråga. Avseende miljö kvalitetsmålet Levande skogar framhåller Skogsstyrelsen att de otillräckliga resurserna för att lösa in arealen naturreservat och

biotopskydd är ett av de viktigaste skälen till att miljö kvalitetsmålet Levande skogar inte bedöms kunna uppfyllas. I grunden är detta en fråga om hur det s.k. sektorsansvaret avgränsas i allmänhet och när det gäller frågan om ansvaret för formella områdesskydd i synnerhet. Dessa frågor kommer jag att behandla närmare i utredningens huvudbetänkande.

Sammantaget innebär den komplexa målstrukturen parad med delvis överlappande politik- och ansvarsområden försämrade möjligheter att styra utvecklingen på det skogspolitiska området i önskvärd riktning. Möjligen kommer delar av denna problematik att adresseras i den utlovade miljöpolitiska proposition som ännu inte har beslutats av regeringen och som jag därmed inte har haft möjlighet att beakta.

Sektorsmålen svåra att utvärdera

En bedömning av måluppfyllelsen kräver, oavsett målstrukturens beskaffenhet och ansvarsområdenas avgränsning, tydliga och kvantifierade mål. Skogsstyrelsen anser emellertid att den uppsättning skogliga sektorsmål som gällde under perioden 1998–2003 var svåra att utvärdera mot. Jag anser mig inte ha grund för att göra någon annan bedömning. Samtidigt tvingas jag konstatera att detta faktum begränsar mina möjligheter att göra väl grundade uttalanden om måluppfyllelsen på det skogspolitiska området. En annan konsekvens är att det blir vanskligt att göra tillförlitliga bedömningar av hur och i vilken utsträckning olika faktorer har påverkat måluppfyllelsen. SVO:s bidrag till måluppfyllelsen är en sådan faktor.

Den uppsättning sektorsmål som trädde i kraft i mars 2005 är formulerade på ett sådant sätt att de ska vara lättare att följa upp, vilket jag anser vara mycket positivt. Det är dock allt för tidigt att säga något om hur väl de nya sektorsmålen har uppfyllts. Således måste jag konstatera att en tidigare uppsättning sektorsmål inte bara var svåra att utvärdera mot utan dessutom kan anses vara mer eller mindre överspelade. Nya nationella sektorsmål har nyligen tagits fram utan att det egentligen gjordes något riktigt ”bokslut” kring de förra sektorsmålen. Detta gäller inte minst på den regionala nivån, där 1998–2003 års mål i vissa fall inte var färdigformulerade, och än mindre utvärderade, innan processen med att ta fram nya mål inleddes. Jag är av den uppfattningen att de regionala sektorsmålen skulle få större genomslag om de regionala

sektorsrådets sammansättning och arbetssätt var likartade över landet. Självklart inser jag att skilda geografiska förutsättningar innebär att det måste finnas utrymme för regionala variationer men menar att vissa grundkriterier skulle kunna vara lika i hela landet. Exempelvis bör produktions-, miljö-, kulturmiljö- och sociala värden vara företrädda i samtliga sektorsråd. Det förslag till att omvandla SVO till en myndighet, som jag fört fram på annan plats i detta betänkande, bör kunna underlätta samordningen av regionala processer av den här typen.

Utvärdering skulle ha gagnat målformuleringen

Även om Skogsstyrelsen anser att målen var svåra att utvärdera mot menar jag att ett försök till utvärdering sannolikt hade gagnat det pågående målformuleringsarbetet. Det gäller både hur målen ska utformas i sak för att främja de övergripande skogspolitiska målen, men även för att målformuleringarna ska möjliggöra utvärdering och därmed ge bättre förutsättningar för en fungerande resultatstyrning. Jag ser dessutom en risk i att framtida arbete med att ta fram mål uppfattas som ointressant om målen oreflekterat tillåts falla i glömska eller bytas ut mot andra mål innan den aktuella tidsperioden har passerat. Enligt min uppfattning skulle det också vara värdefullt om de skogliga sektorsmålen bröts ned i delmål som löper över en kortare tidsperiod.

Mot bakgrund av de svårigheter som har framkommit när det gäller att följa upp de olika skogliga målen anser jag att Skogsstyrelsens pågående arbete med att ta fram mål och indikatorer för de skogliga miljömålen, som ett led i utvärderingen av miljö-kvalitetsmålet Levande skogar, är positivt.

4.2 Utredningens underlag

4.2.1 Måluppföljning i utredningens direktiv

Skogsutredningen 2004 har i tilläggsdirektiv ålagts att med förtur behandla de delar av utredningsuppdraget som avser ”utvärdering och översyn skogsvårdsorganisationen”. Vidare ska utredaren enligt de ursprungliga direktiven bedöma hur väl skogspolitikens produktions- och miljömål har uppfyllts. I direktiven sägs också att utredaren ska beakta den miljömålsproposition som regeringen avser att lämna till riksdagen under våren 2005 samt riksdagens

synpunkter på miljö kvalitetsmålet Levande skogar. När detta delbetänkande överlämnas till Näringsdepartementet den 3 maj 2005 är den ovannämnda miljömålspropositionen dock ännu inte beslutad av regeringen.

4.2.2 Mål- och resultatstyrning i staten¹⁸

Den förhärskande styrningsprincipen inom statsförvaltningen är mål- och resultatstyrning. Modellen innebär kortfattat att mål formuleras på central nivå medan ansvaret för utförandet av uppgiften delegeras till förvaltningen. Resultatstyrningen omfattar dessutom en utvärderande och reaktiv fas. Den centrala nivån gör då en resultatanalys vilken ligger till grund för den fortsatta styrningen. Grundtanken är således att beslut om verksamheten ska fattas där kunskapen om den är störst, dvs. i berörd myndighet. Förvaltningen ska sedan ställas till svars för sina resultat, och därigenom styras i önskvärd riktning.

Huvudargumenten för resultatstyrning är således att målen uppfylls bättre om de som är närmast verksamheten får avgöra hur insatserna ska utformas. Detta förväntas främja kostnadseffektivitet genom att incitament skapas i förvaltningen att uppfylla målen till låg insats. Goda resurssnåla resultat belönas medan dåliga resultat inte ska motivera ytterligare resursinsatser.

Krav på målen

Resultatstyrningsmodellens ideal förutsätter att det finnas en tydlig och klar uppgift att delegera. För att statsmakterna ska kunna bedöma om målen förverkligas och därmed skapa en grund för sitt ansvarsutkrävande, måste målen och myndighetens bidrag till målfyllnelsen dock även vara mätbara. De mål som statsmakterna formulerar får således en avgörande betydelse för styrningens funktion. Hur konkret målen formuleras beror bl.a. på om statsmakterna väljer att rikta sina målangivelser mot *de åtgärder* genom vilka myndigheterna verkar eller mot *effekterna* av dessa åtgärder.

Vid studier av målen för Skogspolitiken under 1990-talet har det konstaterats att målen har varit vagt hållna. Samtidigt har det slagits

¹⁸ Avsnittet bygger på Danielsson, Marianne och Vedung, Evert, *Riksdagens skogspolitiska ambitioner – om mål som uppdrag till en myndighet*, Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

fast att mål av denna karaktär kan vara instrumentella – om riksdagen eller regeringen på så sätt delegerar beslutsmakt till förvaltningen därför att det är ineffektivt att fatta beslut på central nivå, men effektivt på lokal nivå. Det brukar antas att omfattande beslutsfattande på central nivå är ineffektivt på politikområden som kännetecknas av komplexitet, dynamik, eller av konfliktlösning snarare än problemlösning. Vagheten kan dock också ses som ett uttryck för en önskan att komma undan sådana problem och konflikter, som kanske inte alls är lättare att lösa på lokal nivå.

Oklart ansvarsområde

Vaga målformuleringar kan också ses som ett svar på en svårhanterlig verklighet, där *myndighetens* möjligheter att styra på politikområdet är oklara. Om myndighetens faktiska kontroll över sitt ansvarsområde är begränsad, kommer denna styrmekanism inte heller att fungera. Resultatstyrningens innebär att en myndighet kan ställas till ansvar för om ett arbete har lyckats eller ej. Det område inom vilket myndigheten administrativt kan ställas till ansvar för bör alltså överensstämma med det område inom vilket myndigheten faktiskt har kapacitet att styra. Resultatområden måste vara klart avgränsade så att olika myndigheters formella och reella ansvarsområden inte överlappar varandra. Om tillståndet på ett område som en myndighet har fått i uppgift att forma på ett visst sätt är beroende av andra (offentliga eller privata) aktörer, eller andra faktorer utanför aktörens/myndighetens kontroll, försvåras den centrala kontrollen.

Jämfört med resultatstyrningens idealmodell ansågs skogspolitiken vid en genomgång 1998 att präglas av både oklara mål och i viss mån oklar ansvarsfördelning. Detta ansågs ha en negativ inverkan på styrningens möjligheter att nå goda resultat.

Verkligheten är dock sådan att förvaltningsuppgifter ofta utgörs av överlappande målområden. Överlappningarna, liksom svårigheter att precisera mål, är således ett svar på en komplex verklighet.

Risken är dock att en uppdelning i strikta resultatområden gör att myndigheterna fokuserar ensidigt på att klara de givna mål för vilka de kommer att ställas till svars. Problem som faller ”mellan stolar”, som kräver samarbete mellan olika förvaltningar och inte direkt betalar sig i resultatredovisningen kommer att komma i bakgrunden.

I praktiken har heller inte statsmakten försökt åstadkomma absolut åtskillnad mellan olika ansvarsområden. Statsmakterna talar till exempel om vissa myndigheter som sektorsmyndigheter (Skogsstyrelsen) och andra som sektorsövergripande myndigheter (Naturvårdsverket). Att en viss grad av spänning uppkommer mellan dessa typer av myndigheter måste nog oftast betraktas som avsiktligt.

Effektmål i stället för åtgärds mål

Mål bör anges så långt bort i effektkedjan som möjligt för att undvika låsning vid åtgärder som inte är de effektivaste. Det handlar således om att formulera effektmål snarare än åtgärds mål. Vid tidigare analyser av den skogspolitiska målstrukturen har det konstaterats att vaga effektmål kan motiveras av en värdekonflikt på politikområdet, som den politiska nivån inte kan ta ställning till utan att detta samtidigt hämmar möjligheterna att realisera det mål som ställningstagandet innebär. Genom att slå fast att både produktionen och biologisk mångfald ska säkras utan att fördjupa sig i hur avvägningar ska ske, kan både produktionsintressen och miljöintressen fås att acceptera politiken. För att strategin ska kunna kallas förnuftig krävs dock att låsningarna kan antas vara mindre på lägre nivå.

Resultatstyrningens problem

Ett stort problem för resultatstyrningen är, som redan har nämnts, om ett resultatområde inte kan urskiljas, inom vilket ansvarig myndighet har kapacitet att styra utvecklingen. Om de mål som myndigheten ska uppfylla *dessutom*, på grund av politikområdets karaktär, i hög grad lämnas till myndigheten att formulera, kan det sammantagna resultatet tänkas bli nedslående för möjligheterna att resultatstyra fram lösningar på samhällsproblem. Det kan vara problematiskt att lämna över ansvaret för formulering av mål beträffande svårhanterliga problem till myndigheten, samtidigt som resultatstyrningsmodellens struktur gör det kostsamt för myndigheten att ta på sig svårlösta uppgifter. Förvaltningens incitament att bedriva problemlösande verksamhet på lång sikt, i samarbete med andra aktörer där myndighetens bidrag inte kan särskiljas från andra o.s.v., kan förmodas minska. Samtidigt ökar incitamenten att

formulera uppgifter åt sig som är överblickbara, hanterbara, mindre komplicerade – och kanske för lösningen av samhällsproblematiken mindre relevanta. Incitamentstrukturen blir organisations- i stället för probleminriktad.

4.2.3 Den skogliga målstrukturen

De riksdagsbeslut som styr statens agerande i skogsfrågor kommer från flera områden. Riksdagen har angivit övergripande mål för skogsbruket i det skogspolitiska beslutet från 1993¹⁹ med smärre justeringar 1998²⁰. Miljöpolitiska beslut med starka både övergripande och detaljerade mål finns från 1998²¹ och 2001²².

De övergripande målen i det skogspolitiska beslutet består av ett produktionsmål och ett miljömål. Dessa är jämställda.

Produktionsmålet: ”Skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt hög avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användning av vad skogen producerar.”

Miljömålet: ”Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas”.

I miljömålsbeslutet från år 2001 anges ett miljökvalitetsmål för Levande skogar.

”Skogen och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.”

Sektorsansvaret för miljön, dvs. att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer tar ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden har varit en grund i skogspolitiken sedan 1993. Det skogliga sektorsansvaret rymmer såväl de skogspolitiska målen som vissa delar av miljöpolitiken, i första hand i form av miljökvalitetsmålet Levande skogar. De skogs-

¹⁹ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15.

²⁰ Prop. 1997/98:158.

²¹ Prop. 1997/98:145.

²² Prop. 2000/01:130.

politiska målen kommer till uttryck i skogsvårdslagen som jämsätter produktions- och miljömål. I 1 § Skogsvårdslagen formuleras de båda målen på följande sätt:

”Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.”

Miljökvalitetsmålet Levande skogar ingår bland de 15 miljökvalitetsmål som beslutades av riksdagen i april 1999. Till detta kommer att målet om en hållbar utveckling är vägledande för statens politik inom alla områden och skogspolitiken är i det avseendet underställd hållbarhetsmålet. Skogspolitikens innehåll ska dessutom samordnas med andra politikområden.

4.2.4 De skogliga sektorsmålen

I och med 1993 års skogspolitiska beslut, fick skogssektorn och myndigheterna ett gemensamt stärkt sektorsansvar. Regering och riksdag avstod från att sätta upp detaljerade mål för skogspolitiken. I stället uppdrogs åt Skogsstyrelsen att ta fram s.k. sektorsmål där politikens innebörd skulle klargöras. Genom sektorsmålen uttolkar alltså SVO, i samråd med övriga skogliga intressenter, den rådande skogspolitiken och delar av miljöpolitiken, i huvudsak miljökvalitetsmålet Levande skogar. De nu gällande skogliga sektorsmålen, beslutade år 2005, innehåller mål för skoglig miljö, produktion och sociala frågor. Delar av målen för miljö och kulturmiljö kommer direkt från miljökvalitetsmålet Levande skogar, medan övriga mål har formulerats av Skogsstyrelsen med utgångspunkt från riksdagens skogs- och miljöpolitiska beslut och efter samråd med det nationella sektorsrådet.

Sektorsmålen upprättades i en målstruktur bestående av tre nivåer:

- Övergripande mål består av de av regering och riksdag beslutade målen i det skogspolitiska beslutet från 1993 samt av miljökvalitetsmålet Levande skogar.
- Långsiktig målbild, utgör en uttolkning och förtydligande av de övergripande målen, fortfarande i generella ordalag. Målbilden syftar till att måla upp ett önskvärt tillstånd i skogen

och skogsbruket. Tidshorizonten varierar mellan ett eller ett par decennier och sekel.

- Kortsiktiga mål är den tredje nivån och utgörs av ett antal tidssatta och i möjligaste mån kvantifierade mål som speglar ambitionerna för ett antal viktiga områden ur skogspolitisk synpunkt.

4.2.5 De skogliga sektorsmålen 1998–2003

Sektorsmål togs fram första gången 1994/95 och därefter även 1998. Målen som trädde i kraft 1998 avsågs gälla till och med utgången av 2003. I SVO:s utvärdering av skogspolitiken, SUS 2001, listas målen och prognoser för måluppfyllelsen. I mars 2005 utförde Skogsstyrelsen, på Skogsutredningens uppdrag, en kompletterande uppföljning²³ av de nationella sektorsmålen. I utvärderingen säger Skogsstyrelsen att flera av dessa sektorsmål var mer eller mindre omöjliga att nå, i den meningen att måluppfyllelsen krävde att *alla* föryngringar skulle vara godkända, *all* naturlig föryngring skulle tillämpas på lämplig mark osv. Andra mål var i stället väl lätta att uppnå eftersom de bara föreskrev att någon viss parameter skulle ha ökat utan att ange hur mycket.

I syfte att ytterligare konkretisera de nationella målen inleddes 1998 en process med att formulera regionala sektorsmål. Regionaliseringen drevs av skogsvårdsstyrelserna i de regionala sektorsråden. Samtal med skogsvårdsstyrelserna visar att regionaliseringsprocessen drivits på olika sätt i olika regioner. De regionala sektorsrådets sammansättning har varierat och man har prioriterat olika frågor. I vissa råd ingick i huvudsak skogsbrukets företrädare medan andra haft en bredare sammansättning av skogliga intressenter som exempelvis representanter för natur- och kulturvården, jakt- och viltorganisationer m.m. De regionala målen samordnades informellt genom kontinuerliga avstämningar mellan skogsvårdsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Regionaliseringen av sektorsmålen nådde inte ända fram innan det var dags att formulera nästa uppsättning sektorsmål. Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen förde 1998–2003 års regionala mål en något undanskymd tillvaro, såväl hos myndigheterna som hos intressenterna.²⁴

²³ Skogsstyrelsen mars 2005: Uppdaterad uppföljning av de nationella sektorsmålen från 1998 till 2003.

²⁴ Muntlig information, Skogsstyrelsen, april 2005.

Uppföljning av 1998–2003 års sektorsmål

I stort sett står sig den prognos av måluppfyllelsen som gjordes i SUS 2001 ganska väl i jämförelse med den kompletterande uppföljning som gjordes på Skogsutredningens uppdrag i mars 2005. Vissa mål var väl uppfyllda medan andra mål var långt ifrån den eftersträlvade nivån vid utgången av 2003. De flesta av de kort-siktiga målen är av karaktären effektmål, dvs. att de är formulerade så att en önskvärd effekt specificeras. Många av målen är dock vagt kvantifierade, vilket gjort det svårt att ge ett enkelt svar på om målet är uppfyllt eller inte. I stället har man gjort en bedömning av måluppfyllelsen och/eller fört ett resonemang kring vilka mål eller delar av mål som kan *anses* vara uppfyllda.

Nedan listas målen och sammanfattande kommentarer från Skogsstyrelsens uppföljning från mars 2005.

Föryngringsavverkning

Den avverkade arealen uppfyller minst skogsvårdslagens (SVL:s) krav på natur- och kulturmiljöhänsyn. På en väsentligt större del av arealen än idag är hänsynen bättre än vad skogsvårdslagen kräver. Mängden död ved med naturvärden och mängden grova äldre träd ökar.

Under perioden 2001–2003 uppfyllde 78 % av den föryngringsavverkade arealen skogsvårdslagens krav på natur- och kulturmiljöhänsyn och målet att hela arealen ska uppfylla lagkraven kan därför inte anses vara uppnått. Detsamma gäller delmålet om ökad mängd död ved. Att det inte uppnåddes förklaras med gångna decenniernas ”städambitioner”, dvs. en strävan att inte lämna kvar död ved efter en avverkning bl.a. i syfte att minska risken för angrepp av skadeinsekter. Delmålet om hänsyn vid avverkning utöver vad lagen kräver anses uppnått eftersom arealen har fördubblats på sex år. Även delmålet om mängden grova träd anses uppfyllt eftersom antalet levande grövre träd ökat med 1 % från perioden 1995–1999 till perioden 1998–2002. Dessutom har bl.a. virkesförrådet av gamla lövträd liksom arealen gammal skog ökat under målperioden.

Beståndsanläggning

Alla objekt som föryngringsavverkats uppfyller kravet att erforderliga föryngringsåtgärder skall vara vidtagna senast under det tredje året efter avverkning. Naturlig föryngring används på för metoden lämpliga marker. Återväxterna vårdas aktivt genom t.ex. hjälpplanteringar och plantröjningar. Skogsodling och naturlig föryngring eller kombinationer av dessa används så att föryngringarna minst uppfyller skogsvårdslagens krav på täthet och beskaffenhet i övrigt inom föreskriven tid.

Delmålet om att erforderliga föryngringsåtgärder skulle vara vidtagna tre år efter avverkning (som krävs enligt SVL) är svårt att följa upp eftersom SVO inte genomför någon taxering tre år efter avverkning. Man bedömer dock att målet sannolikt inte nåddes eftersom man vet att 3 % av den föryngringsavverkade arealen lämnats utan åtgärd 5 år efter åtgärd. Målet om naturlig föryngring på lämpliga marker nåddes inte och inte heller målet om att återväxterna ska vårdas aktivt eller målet om att föryngringarna minst uppfyller skogsvårdslagens krav på täthet och beskaffenhet inom föreskriven tid.

Beståndsvård

Den årliga röjningsarealen uppgår till minst 275 000 hektar. Gallringarna har ökat. Den röjda och gallrade arealen uppfyller minst SVL:s krav på natur- och kulturmiljöhänsyn. På en väsentligt större andel av arealen än idag är hänsynen bättre än vad SVL kräver. Minst 90 % av den gallrade arealen har en grundtyta som uppfyller Skogsstyrelsens rekommendationer och andelen med inga eller endast obetydliga skador på kvarstående träd har ökat ytterligare.

Då röjningsnivån under perioden endast har ökat marginellt bedömer Skogsstyrelsen att sektorsmålet för röjning inte har nåtts. Gallringen, däremot, har ökat från 280 000 ha 1998 till 320 000 ha 2001 och Skogsstyrelsen anser det därför sannolikt att målet uppnåddes till 2003. Angående naturhänsyn i röjning och gallring säger man att siffrorna inte är uppdaterade efter år 2000 men att det, grundat på tidigare undersökningar, finns en stor chans att målet uppnåddes. Hänsyn tagen till kulturmiljön anser man sig inte kunna bedöma i dagsläget. Huruvida man nått de uppställda målen avseende grundtyta och skador efter gallring är, enligt Skogsstyrelsen, svårt att säga.

Viltskador

Viltskador på ungskog samt rönn, sälj och asp har minskat väsentligt.

Vid den senaste inventeringen av tallungskogar under 2001–2002 konstaterades att såväl den totala arealen med svårt skadade huvudstammar i plant- och ungskog som andelen svårt skadade stammar i bestånden hade ökat sedan mätningen innan. Målet uppfylldes därmed inte.

Nyckelbiotoper

Nyckelbiotoperna bevaras. De skötselkrävande nyckelbiotoperna vårdas så att miljövärdena bevaras och förbättras.

Enligt Skogsstyrelsen har 240 000 ha nyckelbiotoper hittills identifierats men troligen finns ytterligare 500 000–600 000 ha som inte har upptäckts. På storskogsbrukets marker innebär certifieringskraven att kända nyckelbiotoper ej ska avverkas. På småskogsbrukets marker skyddas kända nyckelbiotoper till i juni 2005 av en överenskommelse om att skogsägarföreningarna inte kontrakterar virke från dessa områden. I storleksordningen 1 000 ha okända nyckelbiotoper har årligen avverkats under perioden. Mot den bakgrunden drar Skogsstyrelsen slutsatsen att delmålet angående nyckelbiotopernas bevarande inte uppnåddes. Delmålet om nyckelbiotopernas skötsel är, enligt Skogsstyrelsen, svårt att utvärdera eftersom ingen uppföljning ännu gjorts.

Sektorsmål för naturvård och miljövärden

En ökad andel av skogsmarksarealen är lämnad varaktigt orörd av naturvårdsskäl eller sköts för att bevara och öka miljövärdena. Ökningen sker i första hand nedanför den fjällnära skogen.

Målet var uppfyllt redan när måluppfyllelsen prognostiserades i SUS 2001.

Fornminnen och kulturmiljöer

Fasta fornlämningar bevaras i oskadat skick.

År 2003 saknades fortfarande digitalt kartmaterial som visar var de fasta fornlämningarna finns och någon uppföljning av skador har inte gjorts sedan 2000. Därför går det inte att avgöra om skadorna har minskat eller ökat. För fullständig måluppfyllelse krävs dock att inga fasta fornlämningar skadats. Skogsstyrelsen bedömer därför att målet inte nåtts.

Sektorsmål för övriga kulturmiljöer

Övriga kulturmiljöer vårdas så att full hänsyn tas på huvuddelen av arealen.

Skogsstyrelsen konstaterar att det råder en positiv trend avseende visad hänsyn till kulturmiljöer men att målet inte nåddes.

4.2.6 De skogliga sektorsmålen 2004–2010

Processen med att ta fram skogliga sektorsmål för 2004–2010

För att utforma skogliga sektorsmål på nationell nivå för perioden 2004–2010 bjöd Skogsstyrelsen, i oktober 2002, in representanter för de skogliga intressenterna att delta i arbetet genom medverkan i ett nationellt sektorsråd. Sektorsrådet är formellt ett rådgivande organ till Skogsstyrelsens generaldirektör. I det nationella sektorsrådet ingår representanter för skogsnäring, ideella organisationer, forskningsorganisationer, fackliga organisationer och myndigheter.²⁵ Skogsstyrelsens syfte med beredningen av sektorsmålen i det brett sammansatta sektorsrådet har varit att redan från början ge målen en tydlig förankring bland de skogliga intressenterna. Formellt är dock sektorsmålen SVO:s uttolkning av skogspolitiken samt delar av miljöpolitiken.

I direktiven för arbetet med att ta fram skogliga sektorsmål för åren 2004–2010 säger Skogsstyrelsen att sektorsmålen ska kon-

²⁵ Under 2004 var Friluftsrådet, LRF skogsägarna, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Norra Skogsägarna, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Skogs- och träfacket, Skogsindustrierna, Holmen skog AB, Sveaskog AB, SLU, Skogforsk, Svenska Jägareförbundet, Sveriges Hembygdsförbund och Världsnaturfonden representerade i det nationella sektorsrådet.

kretisera skogspolitiken och relevanta delar av miljöpolitiken²⁶. I arbetet med att ta fram sektorsmålen ingår dessutom att lägga grunden för att de ska bli accepterade och använda. Sektorsmålen ska innefatta produktions-, miljö-, kulturmiljö- och sociala aspekter.

Parallellt med att formulera sektorsmål arbetar Skogsstyrelsen med att ta fram indikatorer för miljö- och sektorsmålen.

De nya sektorsmålen skulle gälla fr.o.m. 2004. Arbetet i Skogsstyrelsens nationella sektorsråd för skogliga frågor försenades dock och målen beslutades av Skogsstyrelsen och trädde i kraft först den 24 mars 2005. Målen är tidsatta till 2010 och man har därmed gått ifrån de tidigare femårsintervallen för att anpassa sig till samhällets övriga miljömål, varav de flesta sträcker sig till 2010.

Regionalisering av sektorsmålen

Regionaliseringen av 2004–2010 års sektorsmål inleddes redan under 2001 eftersom flera av sektorsmålen är delmål av miljö-kvalitetsmålet Levande skogar. Regionaliseringsarbetet för Levande skogar initierades av Skogsstyrelsen i slutet av 2001 och pågick sedan under 2002 och större delen av 2003. Enligt Skogsstyrelsen skulle varje Skogsvårdsstyrelse ställa upp på en nationell avstämning och sträva efter att hålla länsstyrelsernas tidtabell för arbetet med miljö-kvalitetsmålen så gott det gick även om respektive Skogsvårdsstyrelse sedan beslutade om sina regionala sektorsmål. Dessutom skulle varje skogsvårdsstyrelse vårda goda processer med bred representation i den egna regionen.

Även om det formella beslutet som lägger fast de regionala sektorsmålen fattas av skogsvårdsstyrelsen så är ansvaret för att målen uppnås, enligt Skogsstyrelsen, delat mellan många aktörer eftersom den skogliga myndigheten bara i vissa fall råder över de faktorer och mekanismer som påverkar måluppfyllelsen. Skogsstyrelsen beskriver myndighetens roll som att skapa förutsättningar för att nå målen. De kortsiktiga målen har konsekvensberäknats ur ekonomisk och i möjligaste mån ur ekologisk synvinkel. Beräkningarna kommer att publiceras i Skogsstyrelsens rapportserie under 2005.²⁷

²⁶ Skogsstyrelsen: DIREKTIV 2002-11-28 2 (5).

²⁷ Muntlig information, Skogsstyrelsen april 2005.

De skogliga sektorsmålen för 2004–2010

Enligt Skogsstyrelsen är de huvudsakliga skillnaderna mellan 2004–2010 års sektorsmål och de tidigare att de nya målen är processade i en bredare intressenkrets och därmed kan antas vara bättre förankrade än de tidigare. De nya målen ska, i enlighet med direktiven, ”så långt möjligt vara kvantitativa och uppföljningsbara”, medan de tidigare var kvalitativa och därmed svåra att följa upp. Arbetet med sektorsmålen beskrivs som en iterativ process som gjorts i dialog mellan den nationella och den regionala nivån där Skogsstyrelsen tillsammans med det nationella sektorsrådet utgör den förra och skogsvårdstyrelserna tillsammans med de regionala sektorsråden utgör den senare.

Sektorsmålen syftar till att tydliggöra skogspolitiken såväl inom SVO som i hela den skogliga sektorn och därmed förbättra förutsättningarna för att de övergripande skogspolitiska målen uppfylls. En förhoppning från Skogsstyrelsens sida är att en tydligare uppföljning också kan leda till att de skogliga målen, och därmed skogspolitiken, blir tydligare för allmänheten.²⁸

Sektorsmålen för perioden 2004–2010 bygger på de jämställda produktions- och miljömålen i skogspolitiken samt miljökvalitetsmålet Levande skogar. Målen är hierarkiskt ordnade i samma struktur som tidigare dvs. i övergripande mål, målbilder och kortsiktiga mål.²⁹

Målbilden

Målbilden är en tolkning av vad de övergripande skogliga målen innebär på sikt. I målbilden för 2004–2010 års skogliga sektorsmål ingår samspel i nyttjandet, god tillgång på värdefull skogsråvara, rik skogsmiljö samt sociala och kulturella värden.

²⁸ Muntlig information, Skogsstyrelsen april 2005.

²⁹ Skogsstyrelsen: Skogliga sektorsmål (2004).

Kortsiktiga mål

Nivån under målbilden utgörs av tretton kortsiktiga mål. Målen har formulerats inom de områden av skogspolitiken som anses viktigast under den kommande perioden och har delats in i tre grupper:

- God tillgång på värdefull skogsråvara
 1. Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga
 2. Föryngringar
 3. Röjningar
 4. Skog/viltbalansen
- Rik skogsmiljö
 1. Långsiktigt skydd av skogsmark där målpunkt 1³⁰ handlar om skyddsvärd skogsmark som undantas från skogsbruk och målpunkt 2 handlar om nyckelbiotoper. Målpunkt 1 är identisk med delmål 1 inom Levande skogar.
 2. Död ved. Målet utgör en del av delmål 2 i Levande skogar.
 3. Gammal skog, äldre lövrik skog och föryngringar med lövskog. Målet utgör en del av delmål 2 i Levande skogar.
 4. Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning
 5. Mark och vatten i balans
 6. Skogsbilvägar över våtmarker. Målet är identiskt med delmål 3 i miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker.
- Mångbruk och sociala värden.
 1. Skogsbruk – rennäring
 2. Fornlämningar och värdefulla kulturlämningar. Målet är identiskt med delmål 3 i Levande skogar.
 3. Rekreationsanpassat brukande av tätortsnära skogar där målpunkt 1 handlar om samarbetsdokument mellan SVS och kommunerna avseende ambitionerna för bruket av de tätortsnära skogarna. Målpunkt 2 handlar om ett rikstäckande utbildningsprogram om särskild hänsyn till skogens sociala värden i tätortsnära skogar.

³⁰ Vissa av de kortsiktiga målen är uppdelade i ett antal målpunkter.

Kortsiktiga mål har inte kunnat formuleras på följande områden:³¹

- *Möjlig avverkning* – Enligt målbilden ska skogsbruket ge en hög avverkningspotential och god tillgång på efterfrågade sortiment. För närvarande är avverkningen ungefär lika stor som avverkningspotentialen. En framtida höjd virkesproduktion är ett viktigt mål, men några dramatiska möjligheter att öka produktionen ses inte som möjliga. Här rådde en stor enighet i sektorsrådet om att målet är viktigt. Enligt Skogsstyrelsen³² blev det dock svårt att formulera ett relevant, kortsiktigt mål för något som gäller så långsiktigt och som dessutom är så beroende av utvecklingen inom bl.a. föryngring, röjning, beståndsvård och markanvändning.
- *Skötselkrävande biotoper* – För att vidmakthålla både biologiska och kulturella värden krävs åtgärder i många typer av skogar, såväl inom skyddade områden, frivilliga avsättningar av skog som i det övriga landskapet. Även här rådde det stor enighet om att målet var viktigt men underlag för att ställa upp ett konkret mål saknades.
- *Kontinuitetsskogar* – Våra kunskaper om kontinuitetsskogarnas historia, naturvärden, regionala förekomst och möjlig skötsel är i dag begränsade. För att undvika svårreparabla och kostsamma misstag behöver kunskaperna snabbt förbättras. Här var det, enligt Skogsstyrelsen, uppenbart att kunskaperna om dessa skogar är för dåliga för att ett mål skulle kunna formuleras.

4.2.7 Miljökvalitetsmålet Levande skogar

De svenska miljökvalitetsmålen

I propositionen Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige föreslog regeringen femton miljökvalitetsmål. Förslaget antogs av riksdagen i april 1999³³. Miljökvalitetsmålen beskriver de egenskaper som vår natur- och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen ska vara ekologiskt hållbar.

Miljökvalitetsmålen syftar till att:

- främja människors hälsa
- värna den biologiska mångfalden och naturmiljön

³¹ Texterna är sammandrag av de ursprungliga formuleringarna från Skogsstyrelsens skrift om sektormålen 2004–2010.

³² Muntlig information, Skogsstyrelsen, april 2005.

³³ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6.

- ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
- bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
- trygga en god hushållning med naturresurserna.

Delmål och åtgärdsstrategier

Miljömålskommittén var en parlamentarisk beredning med uppgift att göra en samlad översyn av hur fjorton av de femton nationella miljö kvalitetsmålen ska kunna nås inom en generation³⁴. I juni 2000 redovisades resultatet av Miljömålskommitténs arbete i betänkandet *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*³⁵.

I april 2001 överlämnade regeringen propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*³⁶ till riksdagen. Propositionen grundade sig bl.a. på Miljömålskommitténs betänkande och på underlag från en rad myndigheter. Huvudpunkterna i riksdagens påföljande beslut i november 2001³⁷ var:

- Tidsbestämda och mätbara *delmål* för att nå de 15 svenska miljö kvalitetsmålen inom en generation.
- Tre vägledande *åtgärdsstrategier* för att klara delmålen till 2010. Dessa är en strategi för effektivare användning av energi och transporter, en för giftfria och resurssnåla kretslopp och en för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

Mellan ett och åtta konkreta, mätbara och tidsbestämda delmål har därmed antagits för varje miljö kvalitetsmål. Det innebär totalt cirka 60 delmål. Miljö kvalitetsmålen och delmålen ska vara vägledande för statliga och andra samhällsaktörers åtgärder på miljöområdet. Beslutet om delmål gäller inte s.k. sektorsmål som bl.a. finns inom vissa politikområden, däribland skogspolitiken.

Strävan är att alla viktiga åtgärder i Sverige ska vara genomförda till år 2020 (2050 då det gäller klimatmålet).

³⁴ Dir. 1998:45.

³⁵ SOU 2000:52.

³⁶ Prop. 2000/01:130.

³⁷ Bet. 2001/02: MJU3.

Miljömålsrådet

Regeringen har inrättat Miljömålsrådet för att samordna arbetet mellan myndigheterna och se till att myndigheternas resurser utnyttjas så effektivt som möjligt.³⁸ Miljömålsrådets viktigaste uppgifter är sammanfattningsvis att

- följa upp och utvärdera utvecklingen mot miljökvalitetsmålen,
- rapportera till regeringen om hur arbetet mot miljömålen går och vad som ytterligare behöver göras,
- samordna informationsinsatser från miljömålsmyndigheterna,
- övergripande samordna regional fördelning av miljökvalitetsmål och delmål och
- fördela medel till miljöövervakning och miljömålsuppföljning.

Varje år överlämnar Miljömålsrådet en skriftlig rapport till regeringen om utvecklingen mot miljömålen. Syftet är att identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblem, redovisa om vi närmar oss målen och i vilken takt. Vart fjärde år lämnar rådet en fördjupad utvärdering till regeringen. Utvärderingen ingår som en del av underlaget till regeringens miljöproposition och för regeringens bedömning av om miljökvalitetsmål, delmål eller styrmedel behöver revideras.

Ansvariga myndigheter

För varje miljökvalitetsmål finns en ansvarig myndighet. Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Levande skogar.³⁹ På regional nivå ansvarar länsstyrelserna för övriga miljö-mål.

De miljömålsansvariga myndigheterna ska tillsammans med organisationer och företag som verkar inom en viss samhällssektor (exempelvis transportsektorn, jordbruket eller industrin) utveckla lämpliga indikatorer för miljömålsarbetet. Vidare ska myndigheterna samla data, redovisa måluppfyllelsen, föreslå kompletteran-

³⁸ Miljömålsrådets uppgifter regleras i förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

³⁹ Naturvårdsverket har ansvaret för nio mål, medan Statens Strålskyddsinstitut, Kemikalieinspektionen, Sveriges Geologiska Undersökning, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket har huvudansvaret för var sitt mål.

de insatser och i övrigt verka för att miljö kvalitetsmålen nås. Länsstyrelserna ska tillsammans med andra regionala myndigheter och organ och i dialog med kommuner, näringsliv, frivilliga organisationer och andra aktörer verka för att säkra att miljö kvalitetsmålen och delmålen får genomslag i länen. I länsstyrelsernas ansvar ingår även att samordna uppföljningen av miljömålsarbetet i den egna regionen. Kommunerna har ett övergripande ansvar för lokala anpassningar av de nationella miljömålen.

Miljö kvalitetsmålet Levande skogar

Målet innebär att ”Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljö värden och sociala värden värnas”. Riksdagen har beslutat om fyra delmål för Levande skogar. Dessa är:

1. Långsiktig skydd av skogsmark (2010)

Ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark ska undantas från skogsproduktion till år 2010.

2. Förstärkt biologisk mångfald (2010)

Mängden död ved samt arealerna med äldre lövrik skog och gammal skog ska bevaras och förstärkas till år 2010 på följande sätt:

- mängden hård död ved ska öka med minst 40 % i hela landet och med avsevärt mer i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad,
- arealen äldre lövrik skog ska öka med minst 10 %,
- arealen gammal skog ska öka med minst 5 %,
- arealen mark föryngrad med lövskog ska öka.

3. Skydd för kulturmiljö värden (2010)

Skogsmarken ska brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.

4. Åtgärdsprogram för hotade arter (2005)

Senast år 2005 ska åtgärdsprogram finnas och ha inletts för hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Skogsvårdsstyrelsernas arbete

På regional nivå har skogsvårdsstyrelserna sedan 2001 arbetat med att regionalisera miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Arbetet har beretts i de regionala sektorsråd som bildats.⁴⁰

4.2.8 Miljömålsrådets uppföljning av miljö kvalitetsmålen

Naturvårdsverket har utvecklat ett system för uppföljning av arbetet mot miljö målen. De miljö målsansvariga myndigheterna har valt indikatorer som visar förändringar för faktorer som är viktiga för uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och dess delmål.

I februari 2004 överlämnade Miljömålsrådet den första fördjupade utvärderingen av de svenska miljö kvalitetsmålen; ”Miljö målen – allas vårt ansvar!”. I utvärderingsrapporten gjorde Miljömålsrådet bedömningen att fyra av miljö målen blir mycket svåra att nå inom en generation. Ett av dessa var Levande skogar.⁴¹

Mot den bakgrunden föreslog Miljömålsrådet en förstärkning av insatserna för att skydda skog inom ramen för strategin för hus hållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Vidare föreslog rådet en ändring i skogsvårdslagen så att det blir möjligt att avverka skog för att bevara och utveckla särskilda naturvärden. Rådet underströk även vikten av att fornlämningar i skogen lokaliseras så att de kan skyddas.

Den senaste årliga uppföljningen presenterades i juni 2004.⁴² I denna gjorde Miljömålsrådet en annan bedömning för fem delmål än man gjorde år 2003. Bland dessa fem märks delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark. År 2003 gjorde rådet bedömningen att det aktuella delmålet var möjligt att nå i tillräcklig grad/utsträckning inom tidsramen men att ytterligare förändringar/åtgärder krävs. Vid 2004 års uppföljning ansågs delmålet vara mycket svårt

⁴⁰ www.svo.se (2004-10-25).

⁴¹ De övriga tre var Ingen övergödning, Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. De två senare ansågs vara ”genuint svåra att nå”.

⁴² Miljömålsrådet, *Miljö målen – när vi dem?* (Miljömålsrådets uppföljning av Sveriges 15 miljö mål, De facto 2004).

att nå i tillräcklig grad/utsträckning inom den utsatta tidsramen. Grunden för den ändrade bedömningen var att arbetet med att avsätta skog i naturreservat, enligt Miljömålsrådet, gick alldeles för långsamt. Rådet ansåg att detta i huvudsak berodde på allt för små resurser. För att kunna avsätta 320 000 ha skog som naturreservat till och med 2010, skulle takten, enligt rådet, i det närmaste behöva fyrfaldigas. En ny årlig uppföljning väntas i juni 2005.

När vi miljömålet Levande skogar?

I Skogsstyrelsens senaste underlag till Miljömålsrådets årliga uppföljning av miljö kvalitetsmålen anges att Levande skogar troligen inte kommer att uppnås till år 2020, trots att delmålen till stor del bör kunna klaras.

För biologisk mångfald beror detta främst på att många av de skogliga biologiska processerna helt enkelt tar för lång tid. Påtagliga förbättringar av den biologiska mångfalden lär inte bli synliga förrän efter 2020, även om flera grundförutsättningar för biologisk mångfald (död ved, grova träd, lövinslag och gammelskog) kommer att förbättras avsevärt.

Luftföroreningar och lokalt höga uttag av biomassa (inkl. avverkningsrester) påverkar markens och det avrinnande vattnets surhetsgrad och hotar därmed skogsmarkens långsiktiga produktionsförmåga. Det är tveksamt om luftföroreningarna kommer att kunna reduceras tillräckligt till år 2020, särskilt i sydvästra Sverige. Askåterföring till skogsmark ökar men utförs ännu bara på i storleksordningen en femtedel så stor areal som den där man tar ut avverkningsrester.

Åtgärder för att utveckla och tydliggöra skogens sociala värden, bl.a. i tätortsnära skog, har påbörjats. Åtgärderna bör kunna ge goda resultat.

I början av januari drog en kraftig storm in över södra Sverige och orsakade de mest omfattande stormskador på skog som någonsin har registrerats i Sverige. Skogsstyrelsen gör bedömningen att stormen kommer att påverka skogsbrukets arbete, inte bara i södra Sverige, under de närmaste åren och därigenom också påverka möjligheterna att nå målen i Levande skogar.

Skogsstyrelsens bedömning av måluppfyllelsen

I Skogsstyrelsens underlag till Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen gjordes en bedömning av förutsättningarna att uppnå Levande skogars respektive delmål.⁴³ Liknande bedömningar finns i det underlag som våren 2005 lämnades till Miljömålsrådet till grund för den årliga uppföljning som rådet väntas presentera i juni 2005. Skogsstyrelsens slutsatser från den fördjupade utvärderingen och i det senaste underlaget till Miljömålsrådet redovisas i följande avsnitt.

Delmål 1 – Långsiktigt skydd av skogsmark

Här gjorde Skogsstyrelsen hösten 2003 bedömningen att det fortfarande var möjligt att nå målet till 2010 under förutsättning att tillräckliga medel anvisas. Vidare framhöll Skogsstyrelsen vikten av att nödvändiga organisationsförstärkningar på främst länsstyrelserna vidtas. En viktig aspekt är även att strategiarbetet och de omfattande regeringsuppdragen ska hinnas med parallellt med det pågående reservatsarbetet.

Pedagogiska myndigheter ökar måluppfyllelsen

Skogsstyrelsen konstaterade att när det gäller naturreservat och biotopskydd låg de hitintills skyddade arealerna väsentligt under vad som är nödvändigt för att nå målen. Här anger Skogsstyrelsen en god förståelse hos markägarna för behovet av att undanta skog från skogsbruk som en mycket viktig faktor för att målen ska kunna nås. Myndigheten framhåller också stora ekologiska och pedagogiska kunskaper hos myndigheterna som ett medel för att uppnå denna förståelse.

Skogsstyrelsen konstaterade vidare att det finns ett behov av en sammanhållen strategi för de av samhället kontrollerade formerna för skydd av skogsmark, i huvudsak naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal.

⁴³ Skogsstyrelsen, *Underlag till fördjupad utvärdering 2004 av miljö kvalitetsmålet Levande skogar*, 2003-06-17.

Avsättning av naturreservat kostar 1,2 miljarder per år

Skogsstyrelsen noterade vidare att för att nå det här aktuella delmålet krävs stora statsfinansiella resurser. Att skydda ytterligare 270 000 ha som naturreservat till år 2010 kommer att kosta ungefär 9,5 miljarder kronor eller cirka 1,2 miljarder kronor årligen från år 2003 och framåt vilket skulle innebära en tredubbling av nuvarande takt.⁴⁴

En ökning av biotopskydden med ca 24 000 ha innebär, enligt Skogsstyrelsens bedömning, en kostnad på 1 400 miljoner kronor, eller ca 170 miljoner kronor per år från 2003 och framåt. Skogsstyrelsen konstaterar att under den första tredjedelen av målperioden, dvs. åren 1999–2002 har ca 20 % av målet nåtts. Skogsstyrelsen menar att takten i arbetet är en direkt konsekvens av tilldelade resurser.

En ökning av naturvårdsavtalen med ca 35 000 ha innebär, enligt Skogsstyrelsens bedömning, en total kostnad på ca 450 miljoner kronor, eller ungefär 55 miljoner kronor årligen från 2003 och framåt. Skogsstyrelsen gjorde bedömningen att förutsättningarna var goda att nå målet till år 2010, vilket skulle innebära att naturvårdsavtal sluts för ca 5 000 ha årligen förutsatt att markägarnas intresse för naturvårdsavtal bibehålls.

Frivilliga avsättningar klarar målet

När det gäller frivilliga avsättningarna konstaterade Skogsstyrelsen att bruttoarealen redan är i nivå eller högre än målet till år 2010. Samtidigt reser myndigheten frågetecken för långsiktigheten hos delar av avsättningarna och poängterar att synen på vad som bör betraktas som skyddsvärt även kommer att påverka utfallet.

I det underlag som Skogsstyrelsen överlämnade till Miljömålsrådet i februari 2005 framhåller man på nytt att tillräckliga resurser för att lösa in arealen naturreservat och biotopskydd är en av de enskilt viktigaste åtgärderna från statsmakterna för att ge förutsättningar att på sikt kunna nå miljökvalitetsmålet Levande skogar. Skogsstyrelsen slår fast att anslagen ej är tillräckliga för att klara av delmål 1.

⁴⁴ I det underlag som Skogsstyrelsen överlämnade till Miljömålsrådet i februari 2005 framgår det att naturreservatsdelen av delmål 1 inte avser hela Sverige utan enbart området nedanför det fjällnära området. För uppföljningen av arealen bildade naturreservat har detta, enligt Skogsstyrelsen, dock mycket liten effekt då den areal som har skyddats i det fjällnära området efter år 1998 betraktas som försumbar.

Under år 2004 har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen arbetat fram ett förslag till en fördjupad nationell strategi för naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal på skogsmark. Strategiarbetet syftar bl.a. till att fastställa regionala arealmål för naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal, något som till stora delar hitintills saknats. Under 2005 är avsikten att strategin ska preciseras ytterligare av länsstyrelserna och skogsvårdsstyrelserna som förväntas fastställa regionala strategier.

Under 2004 har skogsvårdsstyrelserna avsatt knappt 1 900 ha biotopskydd och tecknat naturvårdsavtal på ca 4 000 ha skogsmark. Sedan 1998 har därmed knappt 10 000 ha biotopskydd respektive 13 400 ha naturvårdsavtal bildats. Tilldelade anslag måste öka för att målen ska kunna nås. År 2004 var anslaget 150 miljoner kronor och behöver nu öka till nivån 270 miljoner per år.

Beträffande naturreservat har Naturvårdsverket och länsstyrelserna fr.o.m. 1999–2004 skyddat ca 72 000 ha produktiv skogsmark genom köp och intrångsersättning samt genom bidrag till kommuner och stiftelsers markförvärv. Av målet att skydda ytterligare 320 000 ha produktiv skogsmark som naturreservat har således 22,5 % säkrats genom köp och intrångsersättningar mm. Med nuvarande medelstilldelning kommer målet att nås först år 2018.

För de frivilliga avsättningarna ser situationen relativt ljus ut. Redan år 2002 var en areal på ca 990 000 ha skogsmark frivilligt avsatt. Långsiktigheten och kvaliteten i många avsättningar är dock osäker, vilket innebär att också bedömningen av om delmålet nås blir osäker. Under år 2004 har Skogsstyrelsen arbetat fram en förbättrad metod att följa de frivilliga avsättningarnas utveckling. Datainsamling påbörjas under år 2005 med målet att en god bild ska kunna ges till den fördjupade utvärderingen år 2008. Kvaliteten på materialet kommer till stor del att bero på skogsbrukets öppenhet att redovisa sina frivilliga avsättningar. Hitintills har den öppenheten varit begränsad vilket utgör ett stort problem.

Delmål 2 – Förstärkt biologisk mångfald

Skogsstyrelsens sammanfattande bedömning var i det senaste underlaget till Miljömålsrådet att frågan om hur skogsskötseln bedrivs är avgörande för om delmålet nås. Det handlar exempelvis om vilka bestånd som väljs för avverkning, samt i vad mån träd som dör tillåts vara kvar i skogen.

Hård död ved

Skogsstyrelsen gör bedömningen att målet om hård död ved "högst sannolikt" kommer att nås. Den avgörande faktorn för detta är, enligt Skogsstyrelsens bedömning, emellertid i hur stor utsträckning skogsbruket kommer att tillvarata den volym träd som dör spontant i skogarna. Vidare anser Skogsstyrelsen att kunskapen och förståelsen för betydelsen av hård död ved för den biologiska mångfalden måste öka bland de vedhuggare som "tar hand om" döda träd som har lämnats kvar efter en avverkning. Skogsstyrelsen anser att det sannolikt behövs riktad rådgivning mot vedhuggarna på detta tema. Skogsstyrelsen betonar också att balansen mellan en ökad volym hård död ved och skogsskadefrågorna måste följas noggrant även i fortsättningen.

Äldre lövrik skog

Skogsstyrelsen anser att chanserna är goda att målet om ökning av arealen äldre lövrik skog till år 2010 kan nås. Här är den avgörande faktorn hur skogsskötseln utformas de närmaste åren. Skogsstyrelsen anser bl.a. riktade rådgivningsinsatser till skogsbruket kan behövas.

Skogsstyrelsen anger också att det i vissa fall kan strida mot Skogsvårdslagen att gallra fram ett lövrikare bestånd i äldre skog. Myndigheten betonar mot den bakgrunden vikten av att vissa undantagsmöjligheter till den aktuella bestämmelsen utvidgas i linje med tidigare förslag från Skogsstyrelsen.

Gammal skog

Skogsstyrelsen anger att valet av bestånd för förnygringsavverkning är avgörande för om målet om en större andel gammal skog kommer att nås. Enligt myndighetens bedömning kommer arealen gammal skog att öka mer än vad målet anger om nuvarande trend håller i sig och möjligheterna att nå målet bedöms således som mycket goda. Riktade rådgivningsinsatser kan, enligt Skogsstyrelsen, ändå bli aktuella.

Förnygring av lövskog

Ett av sektorsmålen innebär att SVO ska agera för att öka den röjda arealen. Det finns, enligt Skogsstyrelsen, emellertid en risk att målet om en ökad röjningsnivå verkar hämmande på målet om en ökad areal föryngring av lövskog. Hur röjningsingreppen görs och de trädslag som lämnas kommer i stor utsträckning att vara avgörande för om målet kommer att nås.

Skogsstyrelsen framhåller samtidigt att klövviltets betesskador utgör ett stort problem för lövföryngringar och att frågan om en minskning av viltstammarna också är central för att målet ska kunna uppnås.

Delmål 3 – Skydd för kulturmiljövärden

Skogsstyrelsens sammantagna bedömning är att möjligheten att nå detta delmål är liten. Huvudförklaringarna är att de nuvarande skadenivåerna på fornlämningar och övriga kulturlämningar är omfattande. Många av lämningarna är dessutom okända. Kunskaperna om kulturmiljövärdena ökas bl.a. genom projektet Skog och Historia, men enligt Skogsstyrelsens bedömning gör de begränsade resurserna att det kommer att ta mellan 25 och 35 år innan hela landet är täckt av denna inventering.

Utöver ökade kunskaper pekar Skogsstyrelsen på flera ytterligare åtgärder som krävs för att delmålet ska nås. Bland dessa åtgärder märks bl.a. ett förbättrat samarbete mellan de olika ansvariga myndigheterna liksom mellan myndigheter, skogsbrukare och övriga aktörer. Vidare anser man att det krävs en omfattande kompetenshöjning på bredd och djup hos Skogsvårdsstyrelserna liksom en ökad kunskap och förståelse hos skogsbrukets aktörer. Skogsstyrelsen anser också att arbetet med att göra data från befintliga inventeringar lätt tillgängliga för markägare, entreprenörer och myndigheter måste påskyndas. Markberedningsmetoderna behöver dessutom anpassas och utvecklas. Avslutningsvis efterfrågas ökade resurser hos skogsvårdsstyrelserna och länsstyrelserna.

Även i det senaste underlaget till Miljömålsrådet anger Skogsstyrelsen att skadenivån fortfarande är hög för kända forn- och kulturlämningar och fortsatta insatser för kunskapsuppbyggnad, utbildning och information behövs.

Delmål 4 – Åtgärdsprogram för hotade arter

Åtgärdsprogram för hotade arter kommer, enligt Skogsstyrelsens bedömning att finnas till år 2005. Målet kommer således att nås.

4.2.9 Åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar

Skogsstyrelsen har i sitt underlag till fördjupad prövning avseende perioden 2003–2006 föreslagit ett antal åtgärder och styrmedel som ska bidra till att Levande skogar uppnås.

Fler fältbesök före avverkning

Större möjligheter för skogsvårdsstyrelserna att göra fältbesök före avverkning ses av Skogsstyrelsen som ett effektivt sätt att bl.a. förbättra kultur- och miljöhänsynen. I underlaget till miljömålsrådets årliga uppföljning år 2005 konstaterar Skogsstyrelsen att åtgärden förutsätter en ökning av anslaget vilket inte skett. Samtidigt framhåller Skogsstyrelsen att det pågår ett arbete med att förfina urvalet av vilka avverkningsanmälningar som kan behöva besökas i fält.

Åtgärder mot markförsurning och för en uthållig skogsproduktion i hela landet

Skogsstyrelsen har föreslagit ett åtgärdsprogram mot markförsurning och för ett hållbart brukande av skogsmarken. Programmet innefattar åtgärder som kalkning av skogsmark och s.k. askåterföring. Förslaget innebar en satsning på totalt 90 miljoner kronor under tre år. För år 2005 har 10 miljoner kronor beviljats. Detta innebär att aktiva kalkspridningsåtgärder kan återupptas samt att utredningar och forskning kring skogsbruksåtgärders inverkan på försurningen av skogsmark kan startas. Vidare bedrivs arbete för att öka askåterföringen i regioner där uttagen av avverkningsrester är stora. SVO arbetar även med kunskapsutveckling och kunskaps-spridning om hur skogsbruk kan försämra kvaliteten i avrinnande vatten och vilka motåtgärder som står till buds.

Resurser för naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal

Skogsstyrelsen anser att länsstyrelsernas arbete med avsättande av naturreservat bör förstärkas liksom resurser till skogsvårdsstyrelsernas arbete med biotopskydd och naturvårdsavtal. Vidare anser myndigheten att arbetsformer och skötselmetoder för att se till att de skötselkrävande biotopernas naturvärden bevaras behöver utvecklas. Även tillsynen av biotopskydd och naturvårdsavtal behöver, enligt Skogsstyrelsen, utvecklas och operationaliseras. Möjligheten att träffa naturvårdsavtal bör utvidgas till att omfatta även kulturmiljöobjekt.

Utvecklad inventering av nyckelbiotoper

Skogsstyrelsen anser att det råder ett stort behov av fortsatta kompletterings- och utvecklingsinsatser avseende nyckelbiotopsinventeringen. En god kännedom om var nyckelbiotoperna finns är, enligt Skogsstyrelsen, viktig för att undvika att nyckelbiotoper förstörs i samband med skogsbruksåtgärder.

LandskapsEkologiska Kärnområden (LEKO) i hela landet

Skogsstyrelsen gör bedömningen att LEKO är en mycket verkningfull och för samhället kostnadseffektiv modell för bevarande av naturvärden. Arbetssättet bör därför, enligt myndighetens uppfattning, genomföras i lämpliga områden i hela landet.

Förstärkta rådgivningsinsatser om fasta fornlämningar och övriga värdefulla kulturlämningar i skogen

Projektet ”Skog och Historia” måste, enligt Skogsstyrelsen, tillföras resurser för att delmål 3 ska kunna uppnås. Därutöver behöver rådgivnings- och informationsinsatserna till skogsbruket förstärkas. Arbetet att göra data från befintliga inventeringar lätt tillgängliga för markägare, entreprenörer och myndigheter måste påskyndas. Kompetensen inom SVO och skogsnäringen måste höjas. Markberedningsmetoderna måste anpassas och utvecklas.

I Skogsstyrelsens senaste underlag till Miljömålsrådets årliga utvärdering konstateras det att ”Skog och historia” inte har beviljats några anslag. Däremot bedrivs en omfattande inventeringsverksamhet inom ramen för projektet ”Gröna jobb”. Skogsstyrelsen anger att denna lösning förvisso är bra men att den inte fullt ut

kommer att kunna ersätta en reguljär ”Skog och historia”-inventering.

Minska viltbetesskadorna

Klövvaltets betestryck behöver minska för att det ska vara möjligt att öka lövskogsandelen. Enligt Skogsstyrelsen behövs det bättre underlag som kan ligga till grund för riktade informationsinsatser till skogsägarna om bl.a. viltvårdsanpassad skogsskötsel. Skogsstyrelsen betonade också vikten av att det tas fram mål med koppling till klövvaltstammarnas framtida storlek.

Insatser för att lyfta fram skogens sociala värden

För att lyfta fram skogens sociala värden behövs det, enligt Skogsstyrelsen, information och rådgivning om skog och miljö till såväl skogsägare som allmänhet.

Under år 2004 har ett antal utvecklingsprojekt bedrivits, bl.a. med stöd av EU-Life. Arbete runt de tätortsnära skogarna har prioriterats. SVOs avsikt är att teckna samarbetsdokument med minst 80 % av kommunerna med tätorter >10 000 invånare för att tätortsnära skog bättre ska tillgodose människors behov av rekreation. Även de ”nya svenskarnas” inställning till och behov av skog har studerats. SKS avser lämna ytterligare förslag till åtgärder under år 2005.

Förändringar av Skogsvårdslagen

Undantagsmöjligheten till 10 § första stycket skogsvårdslagen (SVL) bör, enligt Skogsstyrelsen, kompletteras med avverkning som sker för att bevara eller utveckla särskilda naturvärden. Detta skulle gagna möjligheterna att uppnå målet om en ökad areal äldre lövrik skog.

Ett nytt förhållningssätt till avvägningen produktion–miljö

Under år 2004 har Skogsstyrelsen utarbetat ett nytt förhållningssätt till hur man ska göra avvägningen mellan skogspolitikens jämställda miljö- och produktionsmål. Ansatsen betecknas ”80-10-10” och avser avvägningen på den nationella nivån.

Tanken är i grova drag att det på 80 % av skogsmarken ska bedrivas ett produktionsskogsbruk efter de huvudsakliga riktlinjer som finns i dag. På 10 % ska produktionsskogsbruk bedrivas med s.k. förstärkt hänsyn. På den återstående tiondelen av skogsmarken ska naturvårdsmålen tillåtas dominera helt. Arealerna består i allt väsentligt av skog inom befintligt områdesskydd och de beslutade målen för formellt skydd enligt Levande skogar. Därtill kommer skogsbrukets frivilliga avsättningar, inklusive nödvändig hänsyn till nyckelbiotoper.

I Skogsstyrelsens arbete med att säkerställa att Levande skogar uppnås kommer myndigheten de närmaste åren att fokusera sina åtgärder på den tiondel av skogsmarkens som kräver förstärkt hänsyn. Bland framtida åtgärder som Skogsstyrelsen planerar kan följande nämnas:

- *Tillskapande av ett nytt naturvårdsinstrument.* Avsikten är att hitta ett kostnadseffektivt instrument för hela fastigheter som kan bidra till att bevara och utveckla naturvärden. En utgångspunkt är att finansiering kan ske via det landsbygdsutvecklingsprogram som ska börja gälla från år 2007.
- *Projekt om brukande av kontinuitetsskogar.* Under år 2004 har Skogsstyrelsen presenterat en förstudie om s.k. kontinuitetsskogar. Från år 2005 har Skogsstyrelsen beviljats anslag om 5 miljoner årligen i tre år för att kartlägga skogar med lång kontinuitet och för att utveckla metoder som syftar till att bibehålla naturvärdena i dessa skogar.
- *Avtal för andra ändamål än naturvård.* Det finns, enligt Skogsstyrelsen, uttalade behov av avtalsbaserade lösningar för exempelvis rennäring, tätortsnära skog, kulturmiljövård m.m.

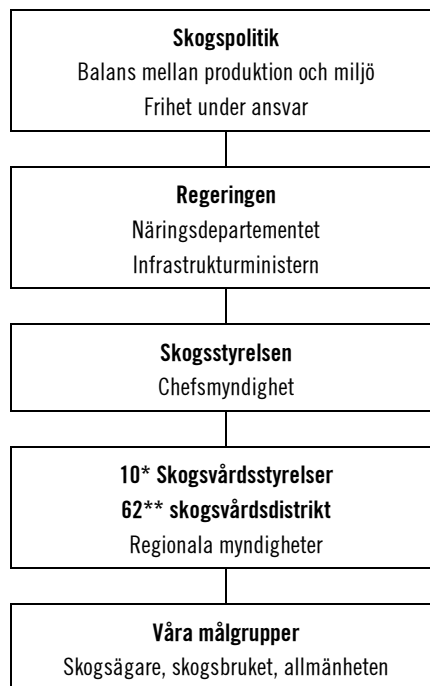
5 SVO – en översikt

5.1 Allmänt

Skogsvårdsorganisationen (SVO) är en så kallad koncernmyndighet som består av chefsmyndigheten Skogsstyrelsen och tio regionala skogsvårdsstyrelser. Varje skogsvårdsstyrelse är indelad i skogsvårdsdistrikt, vid utgången av 2004 uppgick de till 62 stycken. Dessutom tillkommer skogsvårdsstyrelsen på Gotland som t.o.m. 2006 ingår i Länsstyrelsen i ett försök med vidgad samordnad länsförvaltning. I medeltal under 2004 hade SVO 1 218 anställda, varav 25 % var kvinnor och 75 % var män. Medelåldern var 49 år.⁴⁵

⁴⁵ Fakta i detta kapitel är, om inte annat anges, hämtade från Skogsstyrelsens årsredovisning av Skogsvårdorganisationens verksamhet 2004 samt Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Skogsstyrelsen (Regeringsbeslut II 40).

Figur 5.1 Skogsvårdsorganisationens organisation



* På Gotland ingår skogsvårdsstyrelsen i Länsstyrelsen.

** Avser situationen vid utgången av 2004.

Källa: www.svo.se

SVO:s uppgift är att verka för att den svenska skogsnäringen utvecklas enligt den av regering och riksdag beslutade skogspolitikerna. Verksamheten består av såväl anslagsfinansierade myndighetsuppgifter som avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet.

Myndighetsuppgifterna utgörs, enligt regleringsbrevet för 2005, av bl.a.

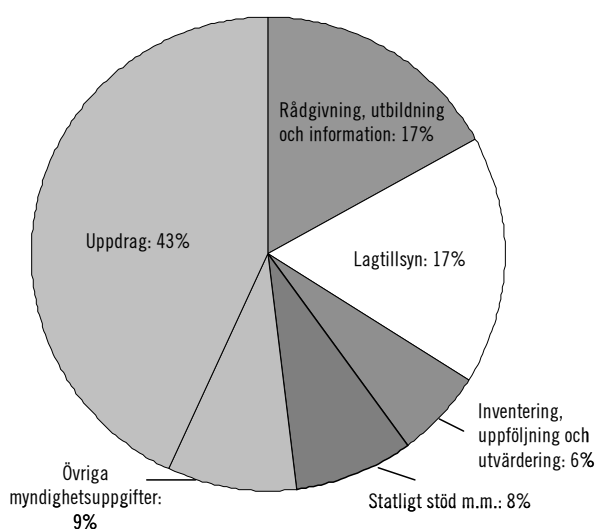
- utövande av lagtillsyn enligt skogsvårdslagen (1979:419) och delar av miljöbalken (1998:808),
- rådgivning, utbildning och information till i huvudsak skogsägare men också till allmänheten,
- inventering, uppföljning och utvärdering av skogstillståndet inklusive miljöhänsyn,
- hantering av ekonomiska stöd till skogsbruket, bl.a. ädellövskogsstödet och

- övriga myndighetsuppgifter som t.ex. att bevaka EU-arbetet och övrigt internationellt arbete för regeringskansliets räkning samt att bidra till att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås.

Uppdragsverksamheten består av:

- uppdrag åt skogsbruket – bl.a. framställning av ”Gröna skogsbruksplaner”, stämpling av rotposter, inventering, värdering av skog, utbildning av skogsägare,
- uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna, under 2004 främst inom ramen för satsningen på ”Gröna jobb”,
- uppdrag åt övriga, t.ex. uppdrag åt kommuner, andra myndigheter, affärsdrivande verk.

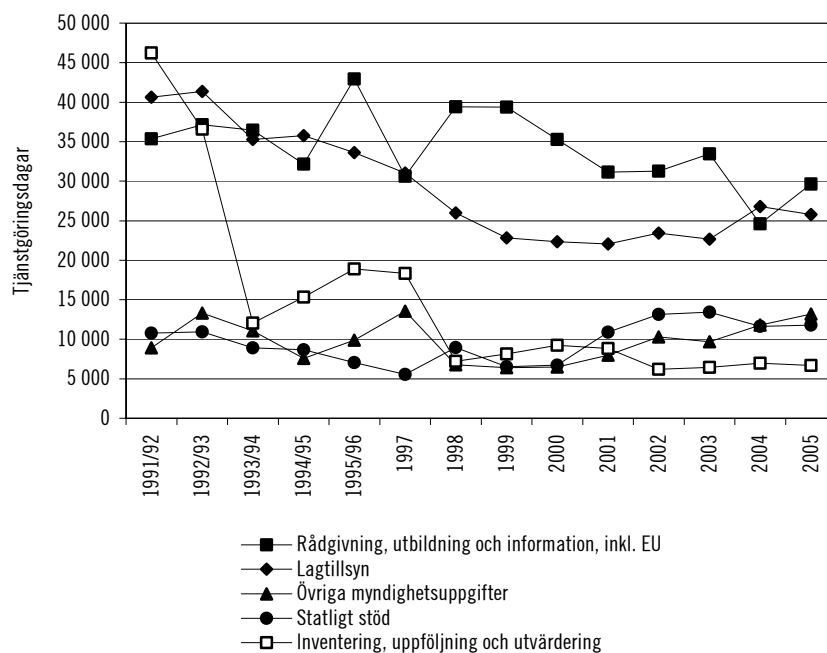
Figur 5.2 De operativa tjänstgöringsdagarnas fördelning på respektive verksamhetsgren 2004 (procent)



Källa: Skogsstyrelsens årsredovisning av SVO:s verksamhet 2004.

Figur 5.2 visar de operativa tjänstgöringsdagarnas (skogsvårdsstyrelserna exklusive Skogsstyrelsen) fördelning på verksamhetsgrenar år 2004. Den största skillnaden jämfört med 2003 är att uppdragsverksamheten har ökat med 7 procentenheter, till 43 %. Ökningen beror huvudsakligen på satsningen på s.k. ”Gröna jobb”.

Figur 5.3 Skogsvårdsstyrelsernas verksamhet – myndighetsuppgifter



Källa: Skogsstyrelsen.

Figur 5.3 visar myndighetsuppgifternas fördelning på de olika verksamhetsgrenarna över tiden.

5.2 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen ansvarar för kontakter med regering och departement samt med andra myndigheter och organisationer på riksnivå. Skogsstyrelsen har som uppgift att leda och samordna skogsvårdsstyrelsernas verksamhet. Tillsammans med skogsvårdsstyrelserna verkar Skogsstyrelsen för skogsnäringens utveckling och att skogsbruket ska nå skogspolitikens mål. I uppgifterna ingår också att, i enlighet med myndighetens sektorsansvar för miljön, verka för en rik och varierande skogsmiljö i samarbete med skogsbruket och miljövårdens företrädare, att ta fram och analysera prognoser för

skogens och skogsbrukets utveckling och att övervaka virkesmätning.⁴⁶

- Skogsstyrelsens styrelse utses av regeringen och ska, i enlighet med verksförordningen⁴⁷ besluta i vissa frågor och har i övrigt en rådgivande funktion. Styrelsen består av generaldirektören, som är ordförande, åtta andra ledamöter samt två personalrepresentanter.

För granskning av den interna kontrollens och styrningens effektivitet inom SVO finns en internrevisor som lyder under Skogsstyrelsens styrelse.

Verksledningen består av generaldirektör och överdirektör.

I ledningsgruppen för Skogsstyrelsen ingår generaldirektören, överdirektören samt stabschefen och de nio enhetscheferna vid Skogsstyrelsen. I SVO:s ledning ingår generaldirektör, överdirektör, stabschef samt länsjägmästarna som är chefer över respektive skogsvårdsstyrelse. Vid Skogsstyrelsen finns tio enheter (figur 5.4). Respektive enhetschef ansvarar för att arbetsuppgifter och ärenden fullföljs och för samordning inom Skogsstyrelsen och med skogsvårdsstyrelserna.

⁴⁶ www.svo.se.

⁴⁷ Verksförordning (1995:1322).

Figur 5.4 Skogsstyrelsens organisation

<i>Styrelse</i>	Verksledning Generaldirektör stf GD	<i>Internrevision</i>
<i>UV-stab</i>	<i>GD-stab</i>	<i>Internationella sekretariatet</i>
Samordning och koordinering av uppdragsverksamheten. Samordning av finansiering via EU:s olika fonder och program	Stödfunktion till GD Planering och uppföljning inom SVO Verksamhetsutveckling Jurist- och registratorsfunktion Presstjänst	Internationella myndighetsuppgifter och uppdrag

<i>Analysenheten</i>	<i>Ekonomienheten</i>	<i>IT-enheten</i>	<i>Miljö-enheten</i>	<i>Personal-enheten</i>	<i>Informations-enheten</i>	<i>Skogsskötsel-enheten</i>
Statistik Studier Analyser Tillsyn Inventeringar Uppföljningar	Ekonomi Redovisning Budget Uppföljning bokslut	Infoförsörjning Infohantering Metodutveckling Systemutveckling Drift	Markanvändning Kulturmiljövård, skogens sociala värden Vatten Nyckelbiotoper, biotopskydd Naturvårdsavtal	Personalfrågor Kompetensförsörjning, kompetensutveckling Löne- och avtalsfrågor	Rådgivningsfrågor Information Webb Bokproduktion Försäljning Tidningsproduktion Profilfrågor	Beståndsvård Generell miljöhänsyn Skogsgenetik Skogsodlingsmaterial Skogsskador Lagfrågor Klimatfrågor Näringsbalans

Källa: www.svo.se

Skogsstyrelsen har inrättat fem rådgivande organ för mer permanent bruk. De rådgivande organen är Nationella sektorsrådet för skogliga frågor, Centrala Skogsskyddskommittén, Centrala frö- och planträdet, Samrådsgruppen skogsbruk/rennäring samt Rådgivande gruppen för skoglig analysverksamhet.

5.3 Skogsvårdsstyrelserna

Skogsvårdsstyrelserna är regionala myndigheter och svarar för att skogspolitiken omsätts i praktiskt handlande. De ansvarar för kontakter med myndigheter och organisationer på länsplanet och den lokala nivån. Varje skogsvårdsstyrelse ska inom sitt geografiska område följa skogsbrukets tillstånd och utveckling samt vidta eller föreslå lämpliga åtgärder för att åstadkomma en ändamålsenlig

utveckling. Verksamheten leds av en länsjägmästare som utses av regeringen. Skogsvårdsstyrelserna är egna myndigheter i juridisk mening och har en egen styrelse med begränsat ansvar.

Huvuddelen av fältverksamheten utförs på de 62 skogsvårdsdistrikten. Totalt finns skogsvårdsstyrelserna representerade på 120 orter i Sverige.

Skogsvårdsstyrelsernas regioner och distrikt arbetar med laggillsyn, rådgivning, inventering, information och stöd till skogsägare och arbetsmarknadsmyndigheter m.fl. i planering och genomförande av skogliga arbeten. De ansvarar också för tillämpningen av miljöbalkens biotopskydd på mark som omfattas av skogsvårdslagen. Distrikten har kontakter med lokala och kommunala intressen och har ansvaret för information till skogsägare och andra intressenter i det lokala skogsbruket.⁴⁸

5.4 SVO:s historia

Bildandet av skogsvårdsstyrelserna skedde i samband med att Sveriges första skogsvårdslag beslutades 1903 och infördes 1905. Till följd av en snabb befolkningsexplosion och misshushållning med skogens resurser rådde kring förra sekelskiftet en akut brist på skog. Skogsvårdslagen och skogsvårdsstyrelserna infördes för att säkra tillgången på skog för framtiden. Skogsvårdslagen har, sedan den infördes, varit uppbyggd så att åtgärderna i första hand skulle utföras frivilligt, något som fortfarande präglar verksamheten.⁴⁹ Skogsvårdsstyrelserna förstatligades 1981 och blev en med Skogsstyrelsen gemensam organisation – Skogsvårdsorganisationen (SVO).

Antalet anställda inom SVO minskade med 49 % under perioden 1990–2004. Två större omorganisationer av skogsvårdsstyrelserna har genomförts, 1994 i direkt anslutning till det skogspolitiska beslutet och 1996–97, då de länsvisa skogsvårdsstyrelserna upphörde och en regionalisering genomfördes. Resurser har förts ut till skogsvårdsdistrikten och stabsfunktionerna på skogsvårdsstyrelserna har minskat i volym. En stor del av den personalminskning som skedde i anslutning till 1993 års skogspolitiska beslut berodde på avvecklingen av frö- och plantverksamheten, som då bolagiserades. I samma veva lades den översiktliga skogsbruksplanläggningen, ÖSI, ned och de administrativa funktionerna reducerades.

⁴⁸ www.svo.se

⁴⁹ Ekelund & Hamilton, Skogsstyrelsen, Skogspolitisk historia. Rapport 8A, 2001.

5.5 Nätverk

Tolv nationella nätverk bereder och förankrar frågor som ligger inom SVO:s verksamhetsområde i syfte att driva verksamheten framåt. Nätverken leds av en enhetschef eller motsvarande på SKS. Det finns tre olika typer av nationella nätverk:

- *Ämnesnätverk* är strategiska och arbetar konsultativt gentemot de verksamhetsorienterade nätverken inom områdena skogsproduktion, naturvård, kulturmiljövård och sociala värden
- *Verksamhetsorienterade nätverk* är operativa och arbetar främst med samordning, kvalitetssäkring och utveckling inom områdena lag, rådgivning-information-förlag, uppdrag och inventering/uppföljning
- *Övriga nätverk* är stödjande och arbetar med intern samordning, utveckling och konsultativt arbetet inom områdena personal, ekonomi, IT och verksamhetsuppföljning.

Det finns också regionala nätverk vars uppbyggnad, roll och funktion varierar mellan olika skogsvårdsstyrelser.

6 SVO:s interna styrning

Sammanfattning

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag vill understryka vikten av att uppföljningsarbetet förstärks inom SVO. Jag anser också att det vore värdefullt för den interna styrningen och kontrollen om ledamöterna av Skogsstyrelsens ledningsgrupp var mer synliga ute på de regionala myndigheterna för att motverka den känsla av avstånd mellan Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna som har uttryckts av flera anställda.

Jag är positiv till de nätverk som finns inom SVO men vill understryka vikten av att deras roll kontinuerligt diskuteras i myndigheten. Vidare förutsätter jag att Skogsstyrelsen beaktar de synpunkter som framkommit i Ekonomistyrningsverkets (ESV) genomgång av SVO:s interna styrning.

Utredningens underlag

I utredningens underlag redovisas den genomgång av SVO:s interna styrning som ESV gjorde på uppdrag av Skogsutredningen 2004 i mars 2005. Frågor som tas upp är t.ex. vilka styrproblem som kan förväntas som en följd av beskaffenheten hos SVO:s styrdokument och vilka förändringar som krävs för att minimera dessa problem. Vidare beskrivs vilka problem som kan förväntas på grund av att SVO är en s.k. koncernmyndighet och vilka av dessa som kan lösas genom en ombildning till en s.k. enmyndighet.

6.1 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Den genomgång som Ekonomistyrningsverket (ESV) har gjort av den interna styrningen inom SVO visar att förhållandena inom myndigheten motsvarar flera av de kriterier som kännetecknar en myndighet med god eller väl fungerande intern styrning och kontroll.

Jag vill dock understryka vikten av att uppföljningsarbetet förstärks inom SVO. En väl fungerande mål- och resultatstyrning förutsätter en ändamålsenlig intern kontroll. Avstånden i en rikstäckande koncernmyndighet ställer särskilda krav i det avseendet. Jag förordar därför, i likhet med ESV, att myndigheten intensifierar uppföljningsverksamheten bl.a. genom att öka frekvensen i de formaliserade uppföljningarna. Detta skulle sannolikt öka förutsättningarna för Skogsstyrelsen att på ett tydligt sätt kunna ange önskvärd riktning för en viss verksamhet och även förbättra möjligheterna till spridning av goda exempel inom organisationen. Sammantaget skulle detta främja en större enhetlighet i skogsvårdsstyrelsernas agerande. Jag anser också att det vore värdefullt för den interna styrningen och kontrollen om ledamöterna av Skogsstyrelsens ledningsgrupp är mer synliga ute på regionala myndigheterna. Ett ökat direktutbyte bl.a. mellan Skogsstyrelsens enhetschefer, de regionala cheferna och andra på den regionala nivån skulle sannolikt motverka den känsla av avstånd mellan Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna som har uttryckts av flera anställda inom SVO som utredningen har varit i kontakt med.

När det gäller de interna nätverk som finns inom SVO är min grundläggande inställning att dessa fyller en viktig funktion bl.a. för spridningen av kunskap inom myndigheten. Jag vill dock understryka vikten av att nätverkens roll kontinuerligt diskuteras i myndigheten. Det handlar då dels om deras roll i förhållande till linjeorganisationen, dels med utgångspunkt från att de kunskaper som genereras och sprids i nätverken även ska komma linjeorganisationen till del på ett effektivt sätt.

Beträffande myndighetens arbetsordning och andra interna styrdokument hänvisar jag till de iakttagelser som ESV har gjort och som refereras i detta kapitel. Jag förutsätter att Skogsstyrelsen beaktar ESV:s synpunkter i kommande översyner av berörda dokument.

Beträffande Skogsstyrelsens styrelse och skogsvårdsstyrelsernas styrelser, återkommer jag till deras framtida roll i kapitel 11.

6.2 Utredningens underlag

6.2.1 Skogsutredningens uppdrag åt Ekonomistyrningsverket

Skogsutredningen har låtit Ekonomistyrningsverket (ESV) göra en genomgång av SVO:s interna styrning. Uppdraget innefattade följande frågeställningar:

- Vilka styrproblem kan förväntas som en följd av typen och innehållet i SVO:s centrala styrdokument?
- Vilka förändringar bör göras av SVO:s styrdokument för att de problem som har identifierats ska minimeras?
- Vilka styrproblem kan förväntas som en följd av SVO:s organisation, dvs. en koncernmyndighet bestående av en chefsmyndighet och tio självständiga regionala myndigheter?
- Vilka styrproblem kan förväntas som en följd av att SVO kombinerar en linjeorganisation med flera myndighetsinterna nätverk?
- Vilka förändringar bör göras av SVO:s organisation för att de problem som har identifierats ska minimeras?
- I vilken utsträckning kan en enmyndighetslösning vara ett svar på föregående fråga? Vilka andra styrningsproblem kan förväntas om en enmyndighetslösning väljs för SVO?

I följande avsnitt redovisas några de iakttagelser ESV har gjort med anledning av frågorna. De frågor som gäller en enmyndighetslösning behandlas mer utförligt i kapitel 11.

6.2.2 Intern styrning och kontroll⁵⁰

Den interna kontrollen är en integrerad del av ledningens styrning av verksamheten och omfattar alla aktiviteter som har direkt eller indirekt betydelse för att fullgöra förvaltningsuppgifterna. Med intern styrning och kontroll avses en process där ledningen och övrig personal samverkar och som utformas för att med rimlig säkerhet kunna uppnå målen för:

⁵⁰ Kapitlet bygger i huvudsak på Ekonomistyrningsverket, *En studie av styrningen inom den statliga skogsvårdsorganisationen*, 2005-04-06.

- en effektiv verksamhet enligt de av riksdag och regering uppsatta målen,
- en författningsenlig verksamhet och
- en tillförlitlig återrapportering av resultatet av verksamheten.

Ledningen är alltid ansvarig inför styrelsen för hur den interna kontrollen fungerar i organisationen.

6.2.3 Vad är en väl fungerande intern styrning?

ESV arbetar med att ta fram kriterier för vad som karaktäriserar myndigheter med en god eller väl fungerande intern styrning. Hittills har arbetet resulterat i följande kriterier:

- anpassar etablerade styrmodeller till sina förhållanden
- fokuserar på uppföljning i planerings- och uppföljningsprocessen
- har en känd och väl fungerande redovisningsplan
- har kompetent ekonomipersonal och ett väl fungerande IT-stöd
- använder sig av ett väl fungerande tidredovisningssystem.

6.2.4 ESV:s synpunkter på SVO:s instruktion

Myndighetens ansvarsområde

ESV konstaterar att det saknas en referens till en övergripande effektiv förvaltning av verksamheten i myndighetens instruktion. ESV efterfrågar en formulering där det exempelvis framgår att SVO ”ska verka för att förvalta, vårda och bruka landets skogar på ett sätt som innebär god hushållning med statens medel och hög ekonomisk effektivitet, samt i övrigt på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen uppnås.”

ESV anser att regeringen på detta sätt ställer tydligare krav på ekonomisk effektivitet och förvaltning av landets skogar, och kan när det behövs kräva särskild uppföljning och/eller utvärdering av verksamheten i sin helhet eller i valda delar av verksamheten. På så sätt blir kopplingen, enligt ESV:s bedömning, tydligare i delar som bl.a. berör effektivitet, avkastning, samordning, uppföljning och återrapportering.

Myndighetens ledning

Av instruktionen framgår det att Skogsstyrelsens generaldirektör är chef för myndigheten. ESV anser dock att det inte tillräckligt tydligt framgår vem som ansvarar för myndighetens verksamhet. ESV anser att detta behöver förtydligas om SVO ska ombildas till en enmyndighet.

Styrelsen

I instruktionen slås det fast att generaldirektören är styrelsens ordförande. I utredningen om en översyn av verksförordningen har det konstaterats att om en uppdelning av ansvar ligger på central, regional och lokal nivå så behöver det tydligt framgå hur styrningen av myndighetens verksamhet sker och hur uppdelningen av ansvar och befogenheter ser ut, dels i myndighetens instruktion för, dels i arbetsordningen.⁵¹ Enligt ESV behöver detta förtydligas för SVO, oavsett om myndigheten blir en enmyndighet eller inte.

Det är ESV:s uppfattning att det i dagsläget är otydligt vilken slags styrelse SVO har eftersom det saknas referens till styrelsens ansvar och roll i organisationen. Det framgår inte heller hur många ledamöter som styrelsen ska bestå av. Detta bör, enligt ESV, förtydligas oavsett om SVO blir en enmyndighet eller inte.

Myndigheter med en omfattande verksamhet, som hanterar stora betalningar och som svarar för medelsförvaltning har ofta en styrelse med fullt ansvar. Enligt regeringen bör denna ledningsform övervägas för myndigheter som arbetar under affärsmässiga förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar. Riksdagen ställde sig bakom dessa tankegångar.⁵² Enligt ESV stämmer kriterierna tämligen väl med SVO:s verksamhet.

ESV konstaterar vidare att statliga myndigheter som har styrelser med fullt ansvar präglas av att man agerar på en marknad. Det gör SVO delvis, men knappast huvudsakligen. Detta talar, enligt ESV, för att SVO ska ha en styrelse med begränsat ansvar. Samtidigt framhåller verket att om SVO ombildas till en enmyndighet kan det medföra att generaldirektören får en mycket stark ställning. ESV anser dock att detta inte bör medföra några problem under förutsättning att regeringen tar sitt uppdragsgivaransvar.

⁵¹ SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning.

⁵² Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31.

Det ansvar som åvilar skogsvårdsstyrelsernas styrelser är, enligt ESV, oklart i SVO:s instruktion liksom vilken ansvarsfördelningen är mellan dessa styrelser och Skogsstyrelsens styrelse. I en eventuell enmyndighet bör verksamheten, enligt ESV:s uppfattning, endast ha en styrelse. De regionala styrelserna bör således avvecklas.

6.2.5 ESV:s synpunkter på SVO:s arbetsordning

Varje myndighet ska ha en arbetsordning. Arbetsordningen är bl.a. ett instrument för att upprätthålla god intern kontroll av verksamheten samt för att främja en tydlig styrning mot verksamhetens mål. ESV framhåller att en brist i den interna styrningen och kontrollen kan vara att myndighetsledningen har delegerat ansvar utan att se till att det finns en systematisk uppföljning genom olika kontrollaktiviteter och återrapporering. Enligt uppgifter från SVO som ESV har inhämtat, finns i dagsläget rutiner för att upprätta anvisningar för ledning av verksamheten. ESV gör dock bedömningen att det saknas ett system för kvalitetssäkring.

Ansvarsfördelning

Av arbetsordningen framgår det att styrelsen ska biträda myndighetens chef och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade, samt behandla frågor av principiellt slag eller större vikt. Samtidigt ska myndighetens chef hålla styrelsen informerad om verksamheten. ESV anser att det är viktigt att ange hur styrelsen kan ges en tydligare rådgivande roll gentemot myndighetens chef. Motivet är att detta ökar tydligheten i styrningen av myndighetens verksamhet. Det kan också behöva förtydligas i vilka övriga frågor än de som framgår av 11–13 §§ verksförordningen som styrelsen ska fatta beslut. Syftet är att förstärka styrelsens insyn i verksamheten.

ESV anser vidare att det är viktigt att belysa hur myndighetens chef håller styrelsen informerad om verksamheten, t.ex. genom att ange att särskilda regelbundna återrapporeringar om och uppföljningar av verksamheten ska föredras för styrelsen under verksamhetsåret.

Enligt ESV:s uppfattning är det också viktigt att ytterligare beskriva internrevisorns roll, dvs. inte bara hur funktionen är

placerad organisatoriskt, utan även att förtydliga vilka modeller för uppföljning av den interna kontrollen som används. En beskrivning av en internrevisors arbetsuppgifter och ansvar är också ett led i att tydliggöra olika roller i organisationen.

Delegation av beslutanderätt

Av arbetsordningen framgår det hur myndighetens chef har delegerat ansvaret för beslutanderätt i olika frågor till överdirektör, enhetschefer och i vissa fall till andra tjänstemän. ESV anser att det är viktigt att förtydliga i vilka frågor av principiell karaktär som endast generaldirektören får besluta och där beslutanderätten alltså inte kan delegeras.⁵³

ESV konstaterar vidare att det bör framgå om det finns ett system för att följa upp delegation av beslutanderätt och vilka kontrollåtgärder som finns. Detta kan t.ex. vara en del av ett utvecklat system för god intern kontroll.

Andra styrdokument

Av arbetsordningen framgår det vilka styrdokument som gäller för verksamheten. Vilka dessa är kan, enligt ESV, förtydligas genom att deras innehåll beskrivs ytterligare.

6.2.6 SVO:s planerings- och uppföljningsprocess

Skogsstyrelsens myndighetsinterna planerings- och budgeterings-cirkulär utarbetas under inledningen av hösten och förankras successivt i den centrala ledningsgruppen. I början av oktober skickas cirkuläret med prioriteringar och anvisningar ut. Någon dryg månad senare får Skogsstyrelsen tillbaka budgetar och verksamhetsplaner från skogsvårdsstyrelserna.

Skogsstyrelsens olika enheter granskar därefter regionernas verksamhetsplaner utifrån sina specialkompetenser och kommunicerar sina observationer med regionerna inför föredragningen för generaldirektören, som godkänner samtliga regioners verksamhetsplaner och budgetar. Att detta formella godkännande inte är av ren

⁵³ ESV nämner att avsnittet om attesträtt behöver utvecklas så att det bl.a. framgår vilka belopp olika aktörer har rätt att attestera (stora betalningar).

formaliakarakteristik visar, enligt ESV, det faktum att generaldirektören ännu i februari 2005 inte hade godkänt en region på grund av synpunkter på verksamhetsplanen och budgeten.

Skogsstyrelsen följer därefter upp regionerna tertialvis. Denna uppföljning är dock främst ekonomiskt inriktad. Högaktuella frågor kan dock följas upp månadsvis. Under februari-mars året efter genomförandeåret träffar verksamheten varje region och diskuterar utfallet.

6.2.7 Jämförelse mellan SVO och ESV:s kriterier för en myndighet med god intern styrning

ESV:s allmänna intryck är att Skogsstyrelsen styr SVO på ett bra sätt. Omdömet bygger på iakttagelserna att

- SVO:s arbete med nyckeltal ligger i "framkant" inom svensk statsförvaltning,
- kompetensen på ekonomisidan förefaller god,
- myndighetens objektplan verkar relevant,
- SVO har sedan länge en löpande tidredovisning och
- planeringsarbetet överbetonas inte trots att man är en relativt stor myndighet med regional och lokal verksamhet.

ESV anser att SVO har en väl utvecklad modell för mål- och resultatstyrning. Myndigheten har även lyckats utveckla ett antal nyckeltal som förefaller "leva" i organisationen. I detta avseende ligger SVO, enligt ESV, i framkant bland svenska myndigheter. ESV konstaterar också att olika frågor och prioriteringar löpande diskuteras och förankras i myndighetens båda centrala ledningsgrupper.

När det gäller Skogsstyrelsens formella styrning genom cirkulär anser ESV att det urval av dessa cirkulär som man har tagit del av, innehåller relevant information och är lättbegripliga. ESV menar dock att cirkulären i bland kan vara väl allmänt formulerade.

Begreppet nätverk missvisande

Beträffande SVO:s interna nätverk anser ESV att begreppet är missvisande. Nätverken inom SVO är tämligen formella företeelser som i huvudsak utgör berednings- och förankringsorgan för enhetscheferna vid Skogsstyrelsen. SVO:s organisation blir därmed

i viss utsträckning en matrisorganisation, vilket enligt ESV:s bedömning kan underminera den formella linjeorganisationen. ESV noterar att det finns åtskilliga exempel på organisationer där olika professionsfora har fått en störande effekt på styrningen via linjen. ESV:s intryck är emellertid att detta i dagsläget inte är något större problem inom SVO. ESV menar dock att då många av medarbetarna har en likartad utbildningsbakgrund och att SVO är en stor arbetsgivare inom sektorn, kan det finnas en risk att det uppstår professionsfora med oklara mandat.

När det gäller uppföljningen anser ESV dock att SVO borde ha mer formaliserade tertialuppföljningar i vilka alla berörda ansvariga deltar och där verksamhet och ekonomi diskuteras i ett sammanhang. Att grundligt diskutera en regions verksamhet vid endast ett tillfälle per år anser ESV vara för sällan.

ESV anser också att controllerfunktionens ställning inom SVO måste stärkas. Detta behöver inte innebära flera tjänster, utan det är främst funktionens ställning i organisationen som avses.

7 Rådgivning, utbildning och information inom SVO

Sammanfattning

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag anser att verksamheten med rådgivning, utbildning och information är ett av de viktigaste verktygen för att motivera skogsägarna att uppfylla de skogspolitiska målen. SVO:s roll i rådgivningsarbetet behöver dock förtydligas. Mitt intryck är att den absoluta merparten av skogsägare har en vilja att leva upp till de skogspolitiska målen men skogsägarkåren bär också ett stort ansvar för att 23 % av föryngringarna under 2004 inte nådde upp till de krav som lagen ställer.

Inriktningen mot ett konsultativt arbetssätt, försök att mäta rådgivningens effekter och en ökad samordning av verksamheten, bl.a. genom införandet av en kommunikationsstrategi för SVO, ser jag som positiva exempel på utveckling av verksamheten med rådgivning, utbildning och information.

Jag anser dessutom att det är viktigt att förstärka allmänhetens medvetande om hur betydelsefull skogsnäringen är för Sverige och att Skogsstyrelsen som sektorsmyndighet är väl lämpade att ta initiativ till en sådan satsning.

Ytterligare ställningstaganden om SVO:s rådgivning, utbildning och information kommer att göras i utredningens huvudbetänkande.

Utredningens underlag

I bakgrunden redovisas vad som sägs om rådgivning, utbildning och information i olika dokument som styr SVO:s verksamhet samt i förarbeten och remissvar som föregick införandet av den

nuvarande skogspolitiken. Dessutom beskrivs rådgivningens roll i skogspolitiken och SVO:s verksamhet inom rådgivning, utbildning och information samt ett antal pågående utvecklingsprojekt.

7.1 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Den gällande skogspolitiken ger den enskilde skogsägaren ett stort eget ansvar för brukandet av sin skog och förutsätter därmed att denne har goda kunskaper om såväl skogsbruk som om den rådande skogspolitiken. Mot bakgrund av att skogspolitikens mål är väsentligt högre än de krav som ställs i skogsvårdslagen har staten, främst i form av SVO, ett stort ansvar för att tillhandahålla underlag för skogsägaren. Verksamheten med rådgivning, utbildning och information är därför ett av de viktigaste verktygen för att föra ut skogspolitiken och motivera skogsägarna att uppfylla de skogspolitiska målen.

SVO:s rådgivarroll otydlig

Samtidigt är det otydligt vilken roll SVO:s rådgivning egentligen är tänkt att spela. I propositionen till den nu rådande skogsvårdslagen var man av den uppfattningen att rådgivningens betydelse ökade men att myndighetens ansvar inom anslagsfinansierad rådgivning främst låg inom områdena naturvård och säkerhet. Övrig rådgivning, som kopplar till den ekonomiska driften av fastigheten, avsågs skötas av skogsbrukets egna organisationer. I den mån SVO skulle komma att tillhandahålla sådan rådgivning var avsikten att den skulle finansieras av skogsägaren. I dag strävar SVO efter att ge en heltäckande rådgivning inom alla de områden som skogspolitiken innefattar, samtidigt som anslagen till rådgivning minskar.

Brister i föryngringsansvaret

Jag vill betona att det också innebär ett ansvar att äga skog och att varje skogsägare har en skyldighet att själv tillägna sig de kunskaper som krävs för ett ansvarfullt brukande av den egna skogen. Mitt intryck är att den absoluta merparten av skogsägare har ett stort engagemang och en vilja att leva upp till de skogspolitiska målen.

Det genomslag som miljötankandet har fått under de tio år som den nya lagen funnits är ett exempel på detta. Samtidigt kan jag konstatera att det finns uppenbara brister. Skogsägarkåren bär också ett stort ansvar för att 23 % av föryngringarna under 2004 inte ens nådde upp till de krav som lagen ställer.

Jag vill framhålla att jag ser SVO:s inriktning mot ett konsultativt arbetssätt, såväl internt som externt, som något mycket positivt eftersom min uppfattning är att de klokaste besluten ofta växer fram i en dialog mellan olika parter. Samtidigt tycker jag att det är viktigt att kretsen för dialogen vidgas, så att fler ges tillfälle att komma till tals innan beslut fattas eller avvägningar görs. Det kan t.ex. gälla länsstyrelser och kommuner när det handlar om regional utveckling och tillståndsfrågor och det kan gälla länsarbetsnämnderna när det handlar om arbetsmarknadsfrågor. Inte minst när det gäller framtida arbetskraftsförsörjning inom det skogliga området är länsarbetsnämnderna viktiga medaktörer.

För att ytterligare effektivisera rådgivningsverksamheten anser jag dessutom att det är av största vikt att utveckla den verksamhet som påbörjats med att mäta effekterna av den utförda rådgivningen. Det är visserligen svårt att kartlägga den typen av effekter, men lyckas man så bör resultatet bli en ännu effektivare rådgivning genom att resurserna används där de gör störst nytta.

Förstärkt samordning nödvändig

Mot bakgrund av att rådgivning, utbildning och information är ett av de allra viktigaste verktygen för att föra ut skogspolitiken såväl inom skogbruket som i en vidare krets anser jag att det är absolut nödvändigt att ytterligare förstärka samordningen av denna verksamhet inom SVO. Det kan ske bl.a. genom att prioritera arbetet med att ta fram en övergripande kommunikationsstrategi. Det är också viktigt att utveckla gemensamma riktlinjer för gränsdragningen mellan rådgivning, utbildning och information som en del av SVO:s myndighetsuppdrag respektive uppdragsverksamhet. Det är olyckligt att det inte finns tydliga, gemensamma riktlinjer för en verksamhet som stod för 17 % av tjänstgöringsdagarna under 2004.

Det goda exemplets makt är stor och i syfte att effektivisera och utveckla rådgivningsverksamheten anser jag att erfarenheterna från lyckade rådgivningsinsatser som finns regionalt och lokalt bör tas tillvara i resten av organisationen. Möjligheterna för att göra detta på ett effektivt sätt torde öka om SVO, som föreslås i ett annat

kapitel i detta betänkande, görs om till en enmyndighet och att gemensamma riktlinjer då får ett snabbare genomslag. Jag ser mycket positivt på att det redan nu pågår ett arbete med utveckla rutiner för att systematiskt ta tillvara goda idéer och förslag på förbättringar.

Förstärk allmänhetens skogliga medvetande

Jag anser dessutom att det är viktigt att förstärka allmänhetens medvetande om hur betydelsefull skogsnäringen är för Sverige. Jag vill poängtera att en aktiv informationsverksamhet riktad mot allmänheten, bl.a. genom den verksamhet som riktas mot barn och ungdom inom ramen för ”Skogen i skolan”, måste prioriteras. En sådan satsning kan med fördel göras i bred samverkan med andra skogliga och miljöengagerade intressenter. Eftersom detta är en fråga som berör hela skogssektorn så bör en satsning samfinansieras av sektorns intressenter. Jag anser dock att Skogsstyrelsen som sektorsmyndighet är väl lämpad att ta initiativet till en sådan satsning.

Ytterligare ställningstaganden på området rådgivning, utbildning och information kommer att göras i utredningens huvudbetänkande. Efter att ha behandlat övriga frågor inom direktivens ram, såsom t.ex. frågor om alternativa skötselmetoder, viltbete, röjningsbehov samt, inte minst effekterna av stormen i januari 2005 och Skogsstyrelsens bedömning av dess effekter, kommer jag att ha ett bättre underlag för att bedöma de krav som ställs på den framtida verksamheten inom rådgivning, utbildning och information.

7.2 Utredningens underlag

7.2.1 Rådgivning, utbildning och information i utredningens direktiv

Utredaren ska bl.a. utvärdera verksamheten med information, rådgivning och utbildning samt lämna förslag till möjlig effektivisering. Gränsdragningen mellan det statliga åtagandet och skogsägarens eget ansvar för kunskapsinhämtning ska analyseras och utredaren ska studera alternativa möjligheter till finansiering av rådgivning, information och utbildning av skogsägare.

7.2.2 Definition av rådgivning, utbildning och information

Enligt Skogsstyrelsens Informationsenhet är rådgivning, utbildning och information kompletterande, men också delvis överlappande, verksamheter. Rådgivning vänder sig i första hand till skogsägare och andra skogligt aktiva och syftar till att påverka attityder och beteenden. Information är bredare till sin karaktär och syftar till att öka den skogliga kunskapen hos allmänheten och då inte minst barn och ungdomar genom "Skogen i skolan". Utbildning kan vända sig till såväl skogligt aktiva som till andra grupper och syftar till att lära ut fakta och/eller kunskap om hur man gör vissa saker.

7.2.3 Rådgivningens roll i skogspolitiken

Lagstiftningen anger de grundläggande krav som samhället ställer på skogsägaren. De skogspolitiska målen ligger dock högre än vad lagens krav anger. För att nå målen förutsätts således frivilliga insatser från skogsägaren. Rådgivning, utbildning och information är verktyg för att lyfta skogsägarens ambitioner till ett bättre resultat än lagens nivå.

SVO huvudleverantör

Rådgivning har varit ett viktigt skogspolitiskt medel sedan skogsvårdsstyrelserna bildades i början av 1900-talet och idag är SVO den huvudsakliga leverantören av rådgivning till skogsägare.⁵⁴ I sin utredning framförde 1990 års skogspolitiska kommitté (Anon. 1992a) att den rådgivning och information som SVO genomför har varit ett effektivt medel för att föra ut gällande skogspolitik till skogsägare och allmänhet.

Innan 1993 års skogspolitik infördes var rådgivningen mycket omfattande. Det kan bland annat förklaras med den bredd som SVO:s verksamhet då hade i form av exempelvis frö- och plantförsäljning, den översiktliga skogsinventeringen och upprättandet av de då obligatoriska skogsbruksplanerna. SVO var, genom dessa aktiviteter, lokalt närvarande och kontakterna med skogsägarna var både frekventa och väl spridda inom hela skogsägargruppen.⁵⁵

⁵⁴ Skogsstyrelsen: *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter*, SUS 2001, Meddelande 1-2002.

⁵⁵ SUS 2001.

Frihet under ansvar

När 1993 års skogspolitik infördes innebar den en avreglering av skogspolitiken och skogsägaren fick större frihet att, under eget ansvar, bruka sin skog på det sätt hon eller han fann lämpligt. För att nå de uppställda skogspolitiska målen ökade betydelsen av rådgivning och information till skogsägaren. Samtidigt drogs dock anslagen till SVO ner och antalet kontakter med skogsägarna minskade.

Den nya skogspolitikens ”frihet under ansvar” bygger på en större kunskap hos skogsägaren. I det skogspolitiska beslutet från 1993⁵⁶ gör dåvarande jordbruksministern Karl-Erik Olsson bedömningen att rådgivningen kommer att vara ett viktigare medel i skogspolitiken än hittills. Bedömningen överensstämmer med den som görs av 1990 års skogspolitiska kommitté och de remissinstanser som yttrat sig över kommitténs betänkande. I propositionen skiljer regeringen på den rådgivning som är ett led i tillsynen av lagstiftningen, och som man anser det rimligt att staten finansierar, och övrig rådgivning som bör bekostas av skogsägaren själv. Även viss säkerhetsrådgivning bör bekostas av staten. Den rådgivning SVO tillhandahåller kommer i huvudsak att inriktas mot miljömålet medan rådgivning som rör den ekonomiska driften av en fastighet anser man vara en uppgift för skogsägarnas egna organisationer, inte den skogliga myndigheten. Informationsverksamheten, i form av produktion av böcker, filmer m.m. anser man vara ett viktigt komplement till rådgivningen. Jordbruksutskottet hade ingen avvikande uppfattning utan anser att en ökad andel av rådgivningen bör finansieras av skogsägarna.

⁵⁶ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15.

Rådgivningen lyfter skogsägaren

Statsvetarna Danielsson och Vedung anser att det inom skogspolitiken läggs stor vikt vid den enskilde skogsägarens frihet att själv avgöra hur han eller hon vill bruka sin skog. ”För att en sådan frihet skall vara förenlig med att ambitiösa miljö- och produktionsmål uppfylls krävs *kunskap*, och att skogsägaren på eget initiativ ansvarar för att låta sina kunskaper komma till uttryck i sitt arbete. För att försäkra sig om att så är fallet skall förvaltningen arbeta med informativa styrmedel. Det antas inte, annat än i begränsad omfattning, behövas ekonomiska morötter för att skogsägarna skall svara mot dessa krav. Också vilken typ av information som skall spridas lämnas åt förvaltningen att avgöra”.⁵⁷

I SUS 2001 sägs att rådgivning, utbildning och information ska lyfta skogsägarens ambitioner till ett bättre resultat än lagnivån, vilket således förutsätter frivilliga insatser. I SUS 2001 säger man vidare att skogsägaren, för att kunna leva upp till sin ”frihet under ansvar” som den nya skogspolitiken innebar måste ha bättre kunskaper.

I sitt remissvar till SUS 2001 framhöll Statskontoret att ”ett grundläggande dilemma i genomförandet av skogspolitiken är att de skogspolitiska målen är högre än vad lagstiftningen kräver”. Statskontoret påpekade i sitt remissvar att det är problematiskt att lagnivån och den politiska målnivån skiljer sig åt i skogspolitiken. Statskontoret anser att staten har höga ambitioner gentemot skogsägarna när det gäller rådgivning, utbildning och information och att det bör övervägas hur höga dessa ambitioner ska vara.

Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) ansåg i sitt remissvar till SUS 2001 att resurserna för produktionsrådgivning måste stärkas avsevärt.

I dag arbetar SVO, enligt sin instruktion, med att ”bedriva rådgivning och lämna information i syfte att främja ett rationellt skogsbruk och en biologisk mångfald”. Dagens rådgivning i SVO spänner alltså över ett vidare fält än vad som avsågs i det skogspolitiska beslutet från 1993.

Ett önskemål som framkommit tydligt i de samtal som utredningen haft med såväl representanter för SVO som övriga skogliga intressenter, är att resurserna för rådgivning behöver stärkas. Man anser att rådgivning är det viktigaste skogspolitiska medlet, det verktyg som SVO bör använda i första hand och dessutom det

⁵⁷ Danielsson och Vedung, 2003. Riksdagens skogspolitiska intentioner – Om mål som uppdrag till en myndighet.

verktyg som SVO hanterar bäst. Flera har uttryckt att det faktum att rådgivningen gavs en ökad vikt i 1993 års skogspolitik samtidigt som SVO:s resurser för rådgivning minskade, uppfattades som en ”logisk kullerbytta”.

7.2.4 Rådgivning, utbildning och information enligt SVO:s instruktion och regleringsbrev för 2005

SVO ska enligt sin instruktion⁵⁸ bedriva rådgivning och lämna information i syfte att främja ett rationellt skogsbruk och en biologisk mångfald. Skogspolitikens mål baseras på att skogsbruket gör åtaganden utöver vad lagstiftningen kräver. Statlig rådgivning och information spelar därför en viktig roll för hur väl skogspolitikens mål uppfylls.⁵⁹

Enligt regleringsbrevet för 2005 är målet för SVO:s verksamhetsgren Rådgivning, utbildning och information ökade kunskaper hos skogsägare och allmänhet för att nå skogspolitikens mål. Målet är detsamma som för 2004.

Enligt regleringsbrevet ska SVO dessutom redovisa kontakterna med skogsägare och allmänhet, samt de väsentligaste aktiviteterna som genomförts under året. Krav på denna typ av åiterrapportering fanns även i regleringsbrevet för 2004.

Nytt för 2005 är att resultaten från inventeringen Polytax ska redovisas till entreprenörer och markägare. Det gäller också åtgärder för att öka röjning i plant- och ungskog. Dessutom ska arbetet med skogens sociala värden och särskilt arbetet med kommunerna om tätortsnära skogar redovisas.

7.2.5 Finansiering av rådgivning, information och utbildning

Under 2004 uppgick SVO:s kostnader för rådgivning, utbildning och information till skogsägare och allmänhet till 104 500 tkr, vilket är en minskning med 27 % jämfört med 2003. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom statsanslag. En mindre del, knappt 8 %, härrör från EU eller övriga intäkter.

Ett problem som framkommit i samtal med representanter för SVO är det faktum att rådgivningen delvis finansieras av EU-medel som kommer i en ”klump”, finns under en period och sedan tar

⁵⁸ 1995:1335.

⁵⁹ Dir. 2004:70.

slut. Den typen av ryckighet i finansieringen försvårar långsiktiga satsningar som behövs med tanke på de långa tidsperspektiv som råder i skogen. Det har också skapat förvirring när exempelvis vissa kurser varit kostnadsfria när de finansierats via EU-medel, men sedan kostat pengar när det aktuella EU-projektet avslutats. Ett exempel är Grönare skog där deltagandet var kostnadsfritt för skogsägarna men som inte kunnat drivas vidare efter att EU:s finansiering upphört.

7.2.6 Rådgivning, utbildning och information i cirkulär B1

I inledningen till Skogsstyrelsens interna policydokument Mål och riktlinjer för verksamheten⁶⁰ och i regeringens skrivelse om skogspolitiken⁶¹ säger man att rådgivning och tillsyn, jämte biotopskydd och naturvårdsavtal, är de viktigaste statliga styrmedlen för genomförandet av skogspolitiken. För att uppnå de långsiktiga verksamhetsmålen ska SVO, enligt nämnda cirkulär, arbeta med rådgivning i ett så tidigt skede som möjligt, dvs. insatser ska i första hand göras före förnygringsavverkning och innan återväxtåtgärder ska utföras.

7.2.7 Något om rådgivning i SUS 2001

Rådgivning har effekt trots bantning

I SUS 2001 sägs att rådgivningen minskade i och med den minskning av anslagen till SVO som genomfördes när 1993 års skogspolitik infördes. Effekterna av denna minskning kan, enligt SUS 2001, utläsas i att andelen skogsägare som vände sig till SVO för råd om skogsbruk minskade från 55 % 1990 till 43 % 1995 samtidigt som andelen skogsägare som sällan eller aldrig hade kontakt med SVS ökade från 35 % 1990 till 50 % 1995.

I SUS 2001 redovisas ett signifikant samband mellan den tid som läggs ner på rådgivning, utbildning och information om miljöhänsyn och sannolikheten för att förnygringsavverkade objekt blir godkända. Rådgivningen leder således till effekter i skogen, enligt SUS 2001.

⁶⁰ Skogsstyrelsen: Cirkulär B1, 2004.

⁶¹ Skr. 2003/04:39.

Rådgivning i kampanjform

Ett exempel på en storskalig rådgivningssatsning var kampanjen Grönare skog som bedrevs under åren 1999–2001. Från 2002 och framåt bedrevs Grönare skog i projektform mer inriktat mot individuell rådgivning. Kampanjen finansierades delvis med EU-medel. Räknat på hela perioden från starten på Grönare skog 1999 till och med 2003 har totalt 104 065 skogsägare fått rådgivning eller utbildning om minst 10 timmar.

Det totala antalet deltagare (skogsägare, övriga i skogsbruket och övriga) i utbildning, rådgivning och information om minst tre timmar inom ramen för Grönare skog uppgår för hela perioden 1999–2003 till nära 442 000 stycken. Samma person kan dock ha deltagit flera gånger.

Kampanjens syfte var att visa en praktisk tillämpning av de jämställda målen i skogspolitiken. Grönare skog har främst inriktats mot skogsägare och andra grupper inom skogsbruket, som fälttjänstemän och skogsmaskinförare, men det har också funnits en ambition att nå ut med information om det svenska skogsbruket till lärare, elever, politiker och intresserad allmänhet.

I en utvärdering av Grönare skog som gjordes 2001⁶² konstateras att en stor del av deltagarna (82 %) ansåg att innehållet i Grönare skog stämde väl överens med det sätt man vill bedriva skogsbruk på. Det var dock betydligt färre (44 %) som förändrat sin syn på skogsbruk efter att ha gått kursen. I utvärderingen frågar man sig därför om det var så att kampanjen huvudsakligen nått ut till ”de redan övertygade” och konstaterar att det kan finnas anledning att arbeta mer målinriktat för att nå de som inte från början var införstådda med budskapet i Grönare skog. Deltagarnas inställning till uppläggningsen var positiv, 92 % var nöjda med utbildningen. I utvärderingen ställdes också ett antal kunskapsfrågor för att kunna mäta effekten av utbildningen.

Rikare skog, en annan kampanj, inledde 1990-talet och syftade främst till att åstadkomma ett genomslag för naturvården och för ett ståndortsanpassat skogsbruk inom det småskaliga skogsbruket. Kampanjen samlade sammanlagt 100 000 deltagare i studiecirkelar, kurser och informationsaktiviteter.

Vid mitten av 1990-talet genomfördes kampanjen Kulturmiljövård i skogen av SVO i samverkan med Riksantikvarieämbetet. Avsikten med kampanjen, som samlade ca 45 000 deltagare, var att förbättra kunskapsläget när det gäller att känna igen och kunna ta

⁶² UDOK HB, Grönare Skog – kursvärdering, 2001.

hänsyn till de fornlämningar och andra kulturlämningar som finns i skogarna.

7.2.8 Rådgivning, utbildning och information inom SVO

Rådgivning, utbildning och information vid Skogsstyrelsen

Informationsenheten vid Skogsstyrelsen ansvarar för information och rådgivning inom SVO. Enheten har ca 15 anställda som arbetar med pressfrågor, hemsidor och produktion av tidskrifter. Enheten har dessutom en samordnande roll avseende rådgivningen till skogsbrukare samt den informationsverksamhet som främst vänder sig till allmänheten genom bl.a. ”Skogen i skolan”. I det s.k. nationella RIF-nätverket (rådgivning-information-förlag) diskuteras och förankras frågor med koppling till informationsenhetens ansvarsområde.⁶³

Informationsenheten är delaktig i införandet av 24-timmarsmyndigheten som är regeringens program för utvecklingen av en förvaltning som sätter medborgare och företag i centrum för sin verksamhet. Grunden till programmet om 24-timmarsmyndigheten är fastlagt i regeringens handlingsprogram ”En förvaltning i demokratis tjänst”. Hemsidorna minskog.nu och svo.se utvecklas som ett led i införandet av 24-timmarsmyndigheten.

På enheten ligger också förlagsverksamheten. Enheten producerar och säljer publikationer såsom böcker, broschyrer, planscher och foldrar. Dessa används framförallt i undervisnings- och rådgivningssyfte för att förmedla de skogspolitiska målen.

Riktlinjer för verksamheten

Avseende riktlinjer för verksamheten så finns en informationspolicy från 2001 som beskriver information som ett medel för att nå fastställda mål. I mars 2005 fattade SVO-ledningen beslut om att initiera en förstudie för att utreda behovet av en övergripande kommunikationsstrategi för SVO. Sedan 2004 arbetar en grupp inom SVO med att ta fram en rådgivningsstrategi för hela organisationen. Gruppen tillsattes på uppdrag av Skogsstyrelsens Informationsenhet.

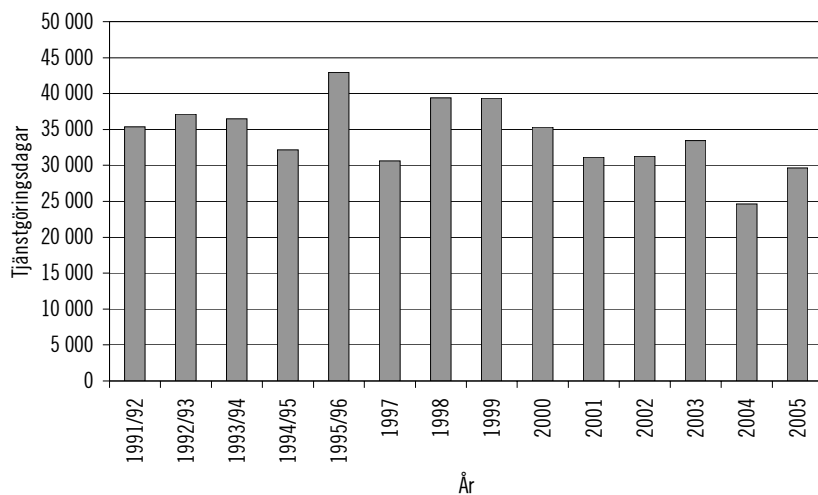
⁶³ www.svo.se.

7.2.9 Rådgivning, utbildning och information enligt Skogsstyrelsens årsredovisning för 2004

Skogsstyrelsens bedömning av verksamheten

Skogsstyrelsen bedömer att organisationen i ökad omfattning nått nya målgrupper genom t.ex. riktade rådgivningsinsatser till kvinnliga skogsägare och nyblivna skogsägare. Samtidigt anser man att möjligheterna att upprätthålla och vidareutveckla kunskapsnivåerna hos skogsägare och andra blir allt sämre eftersom resurserna till rådgivning, utbildning och information minskar. Man har dock inte utfört några mätningar av skogsägarnas och allmänhetens kunskaper under året.

Figur 7.1 Rådgivning, utbildning och information, inkl EU-finansierad verksamhet. Antal operativa tjänstgöringsdagar per år. Siffran för 2005 är tagen från Skogsvårdsorganisationens verksamhetsplanering



Enligt Skogsstyrelsens årsredovisning har verksamheten med rådgivning, information och utbildning under 2004 främst inriktats mot SVO:s långsiktiga verksamhetsmål inom förnygring, generell hänsyn, avsättningar, röjning samt tätortsnära skogar. I enlighet med de långsiktiga verksamhetsmålen har rådgivning före avverkning prioriterats framför uppföljande rådgivning. Rådgivningen i fält sker oftast på SVO:s initiativ och sätts in där SVO bedömer att insatsen kommer att ha störst effekt.

Skogsstyrelsen bedömer att skogsvårdsstyrelsernas lokala förankring hos skogsägarna är viktig för att upprätthålla goda kontakter med dessa och andra företrädare för skogsbruket. Vidare anser man att ett konsultativt arbetssätt⁶⁴ är det som fungerar bäst för att påverka skogsbrukets attityder i en riktning som leder till rätt avvägning mellan produktions- och miljömålen i skogspolitiken.

Enskild rådgivning mest effektiv

Rådgivningen har under året koncentrerats på s.k. enskild rådgivning eftersom den anses vara mest effektiv även om den samtidigt är den mest kostsamma per rådgivningstillfälle.

Användningen av Internet blir en alltmer självklar del i organisationens kommunikation. Vid utgången av 2004 var antalet besökare till www.svo.se och www.minskog.nu 1 300 per dag.

Omfattningen av verksamheten med rådgivningskvitton, som lämnas efter varje enskilt rådgivningstillfälle, har ökat. Rådgivningskvittot är ett dokument som SVO:s tjänsteman lämnar till skogsägaren efter genomförd rådgivning. De viktigaste punkterna från rådgivningstillfället noteras för att skogsägaren ska få en bekräftelse på vad som sagts och vilka överenskommelser som eventuellt gjordes. Syftet med kvittot är att dokumentera rådgivningen och befästa kunskaper hos skogsägaren.

Antalet tjänstgöringsdagar inom rådgivning, utbildning och information sjönk med 26 % från 2003 till 2004 vilket främst berodde på minskade resurser. Finansieringen från EU minskade vilket medförde att Grönare skog inte kunde genomföras i södra Sverige. I Mål 1-området (Norrbotten, Västerbotten och Mellannorrland) kunde dock Grönare skog genomföras.

Exempel på aktiviteter som SVO har genomfört under 2004 inom rådgivning, utbildning och information

⁶⁴ Skogsstyrelsens Informationsenhet, mars 2005: Metodiken bottnar i en grundsyn om att den som äger problemet kan ha förslag på en lösning. Det är därför viktigt att skapa tillfälle till dialog snarare än att ge instruktioner och peka med hela handen. I Skogsstyrelsens rapport *Skogsvårdsstyrelsen Sverige – en samlad organisation som genomför en skogspolitik (2004)* föreslås att det konsultativa arbetssättet blir en ledstjärna för hela organisationens arbete.

- Riktad röjningsrådgivning har påbörjats över hela landet som en följd av att försök i Mellannorrland visat på fördubblade röjningsarealer efter riktad rådgivning där röjningsbehovet identifierats med hjälp av satellitbilder.
- Som ett led i utvecklingen mot en 24-timmarsmyndighet startade en satsning för att utveckla MinSkog, en lokalt anpassad interaktiv webbplats. På webbplatsen www.minskog.nu har under året bl.a. lagts ut information om kurser om t.ex. föryngringsfrågor, röjning och kultur- och miljöhänsyn. Underhåll och uppdateringar sköts på respektive distrikt.
- I storstadsområdena, Stockholm, Göteborg och Malmö har skogskvällar, kurser och enskild rådgivning genomförts för skogsägare som äger fastigheter i andra delar av landet. Antalet utbor i storstadsområdena ökar stadigt.
- I Jönköping-Kronoberg har en serie skogskvällar och andra aktiviteter genomförts i samarbete med de lokala banker och andra aktörer som vänder sig mot målgruppen skogsägare.
- Skogsvårdsorganisationen deltar i framtagandet av en typ av körkort för motorsåg.
- Tidskriften Skogseko (trycks i 280 000 exemplar) har kommit ut med fyra nummer och distribuerats till alla skogsägare med mer än fem hektar skogsmark.

Allmänhetens kontakter med SVO

Skogsstyrelsen upplever att SVO har synts oftare och har fått större utrymme i massmedia under 2004, jämfört med tidigare år. Iakttagelsen stärks av resultaten i en pressklippstudie som genomfördes under 2004.⁶⁵ Mediexponeringen har ökat tack vare att man skickat ut fler pressmeddelanden och deltagit i den offentliga debatten genom till exempel tidningsartiklar. Som ett led i att utveckla arbetet med skogens sociala värden håller SVO på att ta fram strategier och arbetssätt för att utöka kontakterna med allmänheten.

Under 2004 satsades totalt 3 479 tjänstgöringsdagar till en kostnad av 14,9 miljoner kronor på verksamhet riktad mot allmänheten och andra utanför skogsbruket. Det utgör ca 14 % av de

⁶⁵ Observer: Medieanalys av Skogsstyrelsen, 2004.

totala kostnaderna för verksamhetsgrenen rådgivning, utbildning och information.

Exempel på aktiviteter som har genomförts avseende kontakter med allmänheten.

- Kopplat till det långsiktiga verksamhetsmålet för tätortsnära skogar har SVO arbetat med att utforma samarbetsdokument för samverkan med kommunerna.
- Under 2004 anordnades Skogens Dag för femte året i rad. Arrangemanget genomfördes på 28 orter och lockade ca 80 000 besökare. Målgruppen var som tidigare allmänheten och i synnerhet barnfamiljer.
- Under 2004 uppgick antalet tjänstgöringsdagar i projektet ”Skogen i skolan” till 1 580. Detta var en minskning med drygt 5 % sedan året innan. Större delen av verksamheten har bekostats av anslag. Några skogsvårdsstyrelser har dock relativt stor andel extern finansiering. Verksamheten inom ”Skogen i skolan” varierar såväl i omfattning som innehåll mellan skogsvårdsstyrelserna. Det beror dels på att ”Skogen i skolan” är organiserad på olika sätt i olika regioner och att skogsvårdsstyrelserna därmed har olika roller, dels på att olika skogsvårdsstyrelser prioriterar verksamheten olika.

7.2.10 Rådgivning, utbildning och information vid skogsvårdsstyrelserna

Skogsvårdsstyrelsernas rådgivning ska möta skogsägarnas uttalade och outtalade behov av kunskaper och på så sätt bidra till att de skogspolitiska målen uppnås. Rådgivning till skogsägaren sker genom kurser eller rådgivning i fält för grupper eller enskilt. Information och råd ges också via telefon, brev, Internet, tidskriften Skogseko eller i samband med informationsträffar eller att skogsägaren besöker SVO:s distriktskontor.⁶⁶

Kurserna kan vara en del av myndighetsuppgiften och är då i regel kostnadsfria för skogsägarna. Dessa kurser handlar främst om att öka skogsägarnas kunskap om de skogspolitiska målen. Andra kurser hänförs till SVO:s uppdragsverksamhet och finansieras genom deltagaravgifter. De samtal som utredningen haft med företrädare för skogsvårdsstyrelserna visar att gränserna mellan den

⁶⁶ Skogsstyrelsens årsredovisning av Skogsvårdsorganisationens verksamhet 2004.

anslagsfinansierade rådgivningen och den s.k. uppdragsrådgivningen dras på lite olika sätt på de olika skogsvårdsstyrelserna.

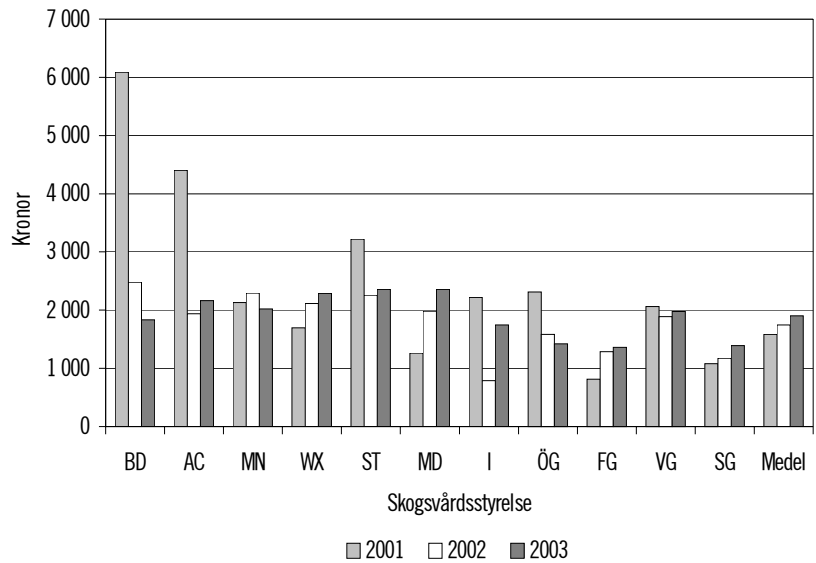
Vid varje skogsvårdsstyrelse finns personer med uppgift att samordna rådgivning, utbildning och information i regionen. Utformningen varierar dock – en och samma person kan vara ansvarig för alla tre verksamheterna eller så kan uppgifterna vara fördelade på flera personer. I vissa fall har personer ute på distrikten en samordnande roll för regionen.

De flesta skogsvårdsstyrelser har också rådgivnings- och/eller informationsnätverk och samtliga regioner är representerade i det nationella RIF-nätverket (rådgivning-information-förslag).

Rådgivning, utbildning och information på olika skogsvårdsstyrelser

De verksamhetsmål som varje skogsvårdsstyrelse upprättar bygger på de långsiktiga verksamhetsmål som finns inom SVO. De regionala verksamhetsmålen varierar mellan de olika skogsvårdsstyrelserna och rådgivning, utbildning och information är ett av de medel som används för att nå verksamhetsmålen. Under 2004 har inriktningen på rådgivningen koncentrerats på enskild rådgivning i fält. Rådgivningskostnaden per deltagare varierar mellan regionerna och över tiden. I genomsnitt har dock kostnaden per deltagare ökat något under perioden 2001–2003, se Figur 7.2. De höga kostnaderna under 2001 i framförallt BD och AC län förklaras av brister i registreringen av antalet deltagare. I takt med att registreringsrutinerna fungerade bättre blev kostnaden per deltagare mer rättvisande.

Figur 7.2 Kostnad per deltagare för rådgivning i fält⁶⁷



De flesta skogsvårdsstyrelserna anser att den egna måluppfyllelsen har varit god, även om ingen av regionerna har nått alla de uppställda målen. På grund av målens olika utformning är det svårt att göra en sammanlagd utvärdering av regionernas måluppfyllnad inom rådgivning, utbildning och information. Målen är olika till sin karaktär, det finns såväl åtgärds mål som effektmål. En del är tydligt kvantifierade som t.ex. att ”minst 400 skogsägare ska nås med enskild röjningsrådgivning” medan andra mer anger en riktning t.ex. att ”SVS fortsätter arbetet med rådgivning och information om röjningsbehovet i samarbete med de regionala och lokala företrädarna för skogsbruket”. Även andelen kontaktade skogsägare varierar mellan regionerna, Figur 7.3.

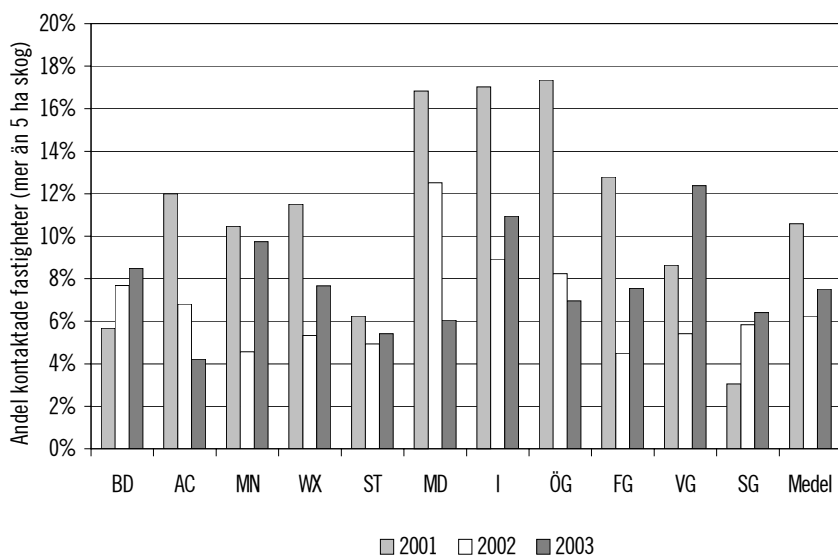
Nedan följer ett axplock av de verksamhetsmål i skogsvårdsstyrelsernas resultatredovisningar för 2004 som har koppling till rådgivning, utbildning och information:

- ett visst antal skogsägare inom regionen ska nås av enskild röjningsrådgivning

⁶⁷ Skogsvårdsstyrelserna betecknas enligt följande mönster: BD=Norrbottnen, AC=Västerbotten, MN=Mellannorrland, WX=Dalarna-Gävleborg, ST=Värmland-Örebro, MD=Mälardalen, I=Gotland (del av länsstyrelsen), ÖG=Östra Götaland, FG=Jönköping-Kronoberg, VG=Västra Götaland och SG=Södra Götaland.

- ett visst antal skördarförare ska nås av objektsanknuten rådgivning om generell hänsyn
- den generella hänsynens betydelse ska lyftas fram i Skogsekos regionala sidor
- skogssektorn ska involveras i röjningsaktiviteterna
- utbildning i röjning ska genomföras för skogsägare och entreprenörer.

Figur 7.3 Andel kontaktade skogsägare per region. Skogsägare med mer än 5 ha skog



Utveckling och pågående projekt

Inom SVO pågår ett antal projekt som bl.a. syftar till att effektivisera och utveckla verksamheten inom rådgivning, utbildning och information. Som tidigare har nämnts har Skogsstyrelsen i mars 2005 fattat beslut om att initiera en förstudie för upprättandet av en kommunikationsstrategi för SVO. Syftet med strategin skulle bl.a. vara att samordna kommunikationsåtgärderna och att effektivisera arbetet genom att bättre kartlägga målgruppernas behov (ett arbete som redan pågår bl.a. genom den kund- och intressentanalys som nämns nedan). Tanken är att den övergripande strategin sedan ska brytas ner i regionala handlingsplaner. Den tidigare

nämnda rådgivningsstrategin planeras ingå i den mer övergripande kommunikationsstrategin.

Synpunkter från kunder och intressenter

I syfte att utveckla och effektivisera verksamheten inför Skogsstyrelsen under våren 2005 ett stöd för att tillvara idéer och förbättringsförslag inom SVO. Stödet innebär i ett första skede att alla medarbetare kommer att kunna registrera förbättringsförslag i systemet. I ett andra steg är det tänkt att systemet öppnas upp så att även externa synpunkter ska kunna hanteras på ett systematiskt sätt.

I mars 2005 avrapporterades en kund- och intressentanalys som genomförts på uppdrag av SVO⁶⁸ i syfte att utveckla och öka kundorienteringen i verksamheten. En del av rapporten bygger på enkäter och intervjuer med SVO:s kunder och intressenter, alltifrån enskilda skogsägare till representanter för skogsbolag eller myndigheter. Av rapporten framgår att såväl SVO som huvuddelen av SVO:s kunder och intressenter anser att rådgivning, kontroll och opinionsbildning är verksamheter som SVO bör hålla på med och som man är bra på, medan man är mer tveksam till exempelvis uppdragsverksamheten.

Folkhälsan viktigaste skogsaspekten

En annan del av rapporten behandlar den svenska allmänhetens syn på och relation till skogen. Undersökningen visar att skogen är viktig för svenskarna, t.ex. svarar 80 % att det är nödvändigt för deras livskvalitet att komma ut i skog och mark. De viktigaste aspekterna är, enligt de personer som besvarat enkäten, skogens betydelse för folkhälsan. På andra plats hamnar hänsynen till biologisk mångfald och något lägre prioriterat kommer skogens betydelse för kulturmiljöer, friluftsliv och efterfrågan på skogsråvara.

⁶⁸ Kund- och intressentanalys, Slutrapport 2005-03-31. Kairos Future 2005.

Däremot är kunskaperna om skogens betydelse sämre. Bara 21 % känner till att miljöhänsyn väger lika tungt som produktionsintresset i den svenska skogspolitiken. Inte fler än 17 % av svenskarna vet att exporten från bilindustrin och skogsnäringen inte är lika stora och bara 18 % vet att de flesta svenskar vistas i skogen minst en gång i veckan.

SVO 24 timmar

Som ett led i införandet av 24-timmarsmyndigheten utvecklas webbplatserna MinSkog och svo.se. MinSkog är en lokalt anpassad webbplats som är tänkt att utvecklas till ett interaktivt instrument där skogsägare kan sköta en stor del av sina kontakter med SVO, exempelvis få rådgivning, göra avverkningsanmälan, rapportera in klarkort m.m. Där ska också finnas information om den egna fastigheten och om SVO:s aktiviteter, exempelvis kurser. För svo.se sköts underhåll och uppdateringar av Skogsstyrelsens Informationsenhet och skogsvårdsstyrelserna medan MinSkog uppdateras på respektive distrikt. Vissa skogsvårdsstyrelser, men inte alla, har verksamhetsmål för MinSkog. Enligt Skogsstyrelsens Informationsenhet strävar man efter en ökad samordning mellan de båda portalerna och en ökad enhetlighet mellan de olika distriktens användning av MinSkog, samtidigt som man är mån om att sidorna ska vara lokalt anpassade. I dagsläget saknas dock resurser för att följa upp hur MinSkog används på distrikten.

8 SVO:s uppdragsverksamhet

Sammanfattning

Mina förslag

Möjligheten för SVO att på uppdrag utföra s.k. rotpoststämpling upphör, kvarvarande uppdragsverksamhet skiljs personalmässigt från myndighetsutövningen och ett råd där SVO:s uppdragsverksamhet kan diskuteras skapas vid Skogsstyrelsen.

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Den kritik som riktas mot SVO:s uppdragsverksamhet är, enligt min uppfattning, ofta av principiell karaktär. Rotpoststämpling och värderingsverksamhet uppfattar jag vara de delar som möter skarpast kritik. De principiellt grundade invändningarna är tydligast från skogsbolagens och de större skogsägarföreningarnas representanter.

Min allmänna inställning till SVO:s uppdragsverksamhet är att den i många stycken är ett bra verktyg för att föra ut den gällande skogspolitiken. Jag vill dock understryka vikten av större enhetlighet i utbudet och menar dessutom att det är nödvändigt att ange en gräns för hur stor uppdragsverksamhetens andel av verksamheten får vara.

Jag anser att en gradvis avveckling av rotpoststämplingen är lämplig att genomföra i efterdyningarna av stormen Gudrun medan inskränkningar i SVO:s värderingsverksamhet bör skjutas på framtiden. Skogsbruksplanläggning, uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna, inventeringsuppdrag och skötsel av formellt skyddade områden anser jag även fortsättningsvis

bör kunna vara en del av myndighetens uppdragsverksamhet medan jag är mycket tveksam när det gäller skötseluppdrag åt exempelvis kommuner.

Jag anser att det måste till en uppdelning av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten och den anslagsfinansierade myndighetsverksamheten på personalnivå inom den nya myndigheten. Avslutningsvis anser jag att det bör tillskapas ett brett sammansatt forum där SVO:s uppdragsverksamhet kan diskuteras.

Utredningens underlag

I utredningens underlag till detta kapitel redovisas bl.a. riksdagens syn på SVO:s uppdragsverksamhet och vad som sägs i ämnet i budgetpropositionen, i myndighetens regleringsbrev och instruktion samt i SVO:s långsiktiga verksamhetsmål och policy. Uppdragsverksamhetens prissättning, omfattning och förväntade utveckling redovisas liksom kundernas syn på verksamheten och exempel på den kritik som framförts. Underlagsmaterialet rymmer vidare förvaltningspolitiska reflektioner och konkurrenspolitiska överväganden samt jämförelser med andra myndigheters uppdragsverksamhet.

8.1 Mina förslag

- Möjligheten för SVO att på uppdrag utföra s.k. rotpoststämpling upphör från och med den 1 januari 2007
- Kvarvarande uppdragsverksamhet åtskiljs personalmässigt från myndighetsutövningen
- Det skapas ett brett sammansatt råd vid Skogsstyrelsen inom vilket frågor om uppdragsverksamhetens utformning och utförande diskuteras

8.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

SVO:s uppdragsverksamhet har en lång historia som inte kan anses vara helt befriad från kritik. Visserligen är mitt intryck att kritiken mildrades något i samband med att plantverksamheten bröts ut ur

myndigheten, men ännu kvarstår invändningar mot flera av de tjänster som erbjuds inom ramen för SVO:s uppdragsverksamhet.

Mitt allmänna intryck är att den huvudsakliga kritiken bottenar i en principiellt grundad ovilja mot att en offentlig aktör dels agerar på en konkurrensutsatt marknad, dels inte har förmågan att på ett tydligt sätt skilja på sina roller som anslagsfinansierad myndighetsutövare och avgiftsfinansierad uppdragstagare. Jag vill här särskilt trycka på att kritiken ofta är av principiell karaktär dvs. att man vänder sig mot uppdragsverksamheten på ett mer övergripande plan. Vid närmare diskussioner framkommer det dock ofta att det är vissa delar av uppdragsverksamheten som är särskilt ifrågasatta medan andra uppfattas som mer acceptabla. Graden av acceptans tycks i sin tur sammanhålla med i vilken utsträckning en viss typ av uppdragsverksamhet riktar sig till enskilda skogsägare, att det görs i konkurrens med andra aktörer och på ett sätt som bidrar till att gränsen mellan SVO:s olika roller blir otydlig. Mot den bakgrunden möter rotpoststämplingen, skogsbruksplanläggningen och värderingsverksamheten skarpast kritik.

Jag konstaterar samtidigt att de principiellt grundade invändningarna lättast intas från dem som har ett mer övergripande perspektiv på frågorna. De starkaste rösterna hörs från skogsbolagen och de större skogsägarföreningarnas centralt placerade representanter och mindre tydligt från de enskilda skogsägare utredningen har varit i kontakt med. Detta intryck styrks också av den kund- och intressentanalys som nyligen har genomförts av SVO. När det gäller skogsägarföreningarnas syn på saken har jag även förståelse för att delar av kritiken mot SVO:s uppdragsverksamhet är sprungen ur en negativ inställning till handel med rotposter som företeelse på virkesmarknaden. För detta talar bl.a. att den principiellt hållna kritiken klingar svagare från de delar av landet där rotposthandel är mindre frekvent förekommande.

Osund kreativitet

Min allmänna inställning till SVO:s uppdragsverksamhet är att den i många stycken fungerar som ett bra verktyg för att föra ut den gällande skogspolitiken. Samtidigt anser jag att den är ett verktyg som måste hanteras med extra stor varsamhet för att inte bli ett medel som motverkar sina syften. När uppdragsverksamheten i sig tilldrar sig negativ uppmärksamhet finns en påtaglig risk att SVO:s övriga verksamhet också förlorar i trovärdighet. Jag ser även en

betydande fara i att den relativa tyngd som uppdragsverksamheten har i myndighetens finansieringsbild främjar en osund kreativitet inom organisationen när det gäller att tillskapa avgiftsfinansierade tjänster. Uppfinningsrikedom på detta område ger också en tydlig feedback i form av ett ekonomiskt utfall, som i bästa fall är positivt, och som därigenom kan anses bidra till myndighetens sammantagna resultat, det lokala kontorets existens och den egna anställningens finansiering. Effektiviseringssträvanden och nytänkande inom det anslagsfinansierade området leder inte till positiva signaler på samma direkta sätt.

Olika inriktning på uppdragen

Jag noterar också att uppdragsverksamheten har utvecklats olika vid de olika skogsvårdsstyrelserna både när det gäller omfattningen relativt den anslagsfinansierade verksamheten och när det gäller innehållet. Detta kan sannolikt delvis förklaras av regionala särdrag på virkesmarknaden och med hänvisning till förekomsten av konkurrenter, men är sannolikt också ett resultat av de olika skogsvårdsstyrelsernas ambitioner och sammansättning av kompetens. Jag inser att de regionala förutsättningarna måste få påverka sammansättningen av de skogliga tjänster som SVO tillhandahåller, men vill ändå understryka vikten av en större enhetlighet på området. Det är enligt min uppfattning mindre lämpligt att utbudet varierar så pass mycket mellan regioner och distrikt att det bl.a. finns en risk att myndighetens tydlighet går förlorad.

När det gäller omfattningen av uppdragsverksamheten i de olika regionerna och på distriktsnivå ser jag också en risk i att dess andel relativt den anslagsfinansierade verksamheten växer sig för stor. Jag menar att det är nödvändigt att ange en gräns för hur stor uppdragsverksamhetens andel av den totala omsättningen eller antalet tjänstgöringsdagar får vara på både distrikts- och regionnivå.

Frestande gråzoner

Kreativiteten inom det avgiftsfinansierade området, med tillhörande risk, förstärks dessutom av att det finns en långsiktig målsättning inom organisationen att öka uppdragsverksamhetens omfattning samt att den i många stycken uppfattas som en garant för den lokala organisationens existens. Enligt min uppfattning är

det fullt begripligt, om än olämpligt för en statlig myndighet, att man i något som uppfattas som en överlevnadssituation kan finna det frestande att agera inom de gråzoner som finns i gränslandet mellan uppdragsverksamhet och myndighetsuppgifter. På samma sätt kan det vara förståeligt att uppdragsverksamheten tillåts växa in på områden där det finns konkurrenter eller bedöms finnas goda förutsättningar för privata aktörer att etablera sig.

De brister i den centrala uppföljningen och problem att från centralt håll skapa enhetlighet i organisationen som har berörts på annan plats i detta betänkande förstärker detta problem. Det förslag om att bilda en enmyndighet av nuvarande koncernmyndighet, som presenteras längre fram i detta betänkande, kommer å andra sidan sannolikt att främja utvecklingen av gemensamma arbetssätt. Samtidigt bör det framhållas att det är med statsmakternas goda minne som uppdragsverksamheten har tillåtits få den relativa betydelse för finansieringen av SVO:s verksamhet som den har fått. Dels har SVO:s anslag skurits ned, dels har regeringen i flera tidigare regleringsbrev ställt krav på att uppdragsverksamheten ska öka. Jag anser att denna utveckling strider mot intentionerna i det förvaltningspolitiska beslutet och att statsmakterna bör ta ansvar för att trenden bryts. Ett sätt att göra detta är naturligtvis att öka anslagens relativa del av SVO:s finansiering. Detta kan ske dels genom att anslagen höjs, dels genom vissa begränsningar i nuvarande uppdragsverksamhet. I det förra fallet bör inriktningen i första hand vara att kompensera bortfallet av uppdragsverksamhetens bidrag till finansieringen av gemensamma kostnader.

Avveckling av rotpoststämpling

Jag anser också att en gradvis avveckling av rotpoststämplingen är lämplig att genomföra i anslutning till den nedgång i efterfrågan på denna tjänst som blir följd av den storm som drabbade södra Sverige i januari 2005. Efterfrågan på rotpoststämplingar var tidigare störst i just de områden som drabbades hårdast av stormen, men bedöms nu minska betydligt under de närmaste åren. Sjunkande virkespriser över hela landet gör även att efterfrågan väntas bli lägre i andra delar av landet. SVO tvingas således att anpassa sig till en ny marknadssituation som gör dem rustade för att inte vara beroende av rotpoststämplingarna som finansieringskälla när efterfrågan på denna tjänst på sikt eventuellt kommer att öka. Jag anser dessutom att det då bör finnas utrymme för privata aktörer att

etablera sig på denna marknad. För att inte de skogsvårdsstyrelser som har haft rotpoststämplingar som en viktig intäkt ska drabbas bör den interna anslagsfördelningen ses över så att bortfallet kompenseras med anslagsmedel.

Om stormen bidrar till att underlätta en avveckling av rotpoststämplingarna är det i dagsläget mindre lämpligt att göra inskränkningar i SVO:s värderingsverksamhet. Efterfrågan på denna tjänst kommer som en följd av stormen att vara så hög i vissa områden att den sannolikt överstiger utbudet under den närmaste tiden. Den akuta situation som har uppkommit i stormens spår talar därför starkt för att SVO bör vara en aktör på marknaden. Ett ökat antal värderingsuppdrag under den närmaste tiden kommer också delvis att kompensera för den sviktande marknaden för rotpoststämplingar och ovan föreslagna avveckling av denna tjänst inom SVO. På sikt anser jag dock att även värderingsverksamheten bör avvecklas.

När det gäller skogsbruksplanläggningen anser jag att den utgör ett så pass viktigt skogspolitiskt instrument att den även fortsättningsvis bör kunna vara en del av myndighetens uppdragsverksamhet. Kritiken mot planläggningen har dessutom varit förhållandevis mild.

Gröna jobb

De uppdrag som görs åt arbetsmarknadsmyndigheterna och inom ramen för projektet Gröna jobb har jag inga direkta invändningar emot. Detta ställningstagande grundar jag emellertid på antagandet att de uppdrag som utförs har ett tydligt skogspolitiskt innehåll och att de inte utförs i konkurrens med andra aktörer. Vissa uppgifter gör gällande att det förekommer uppdrag med tveksam skogspolitisk substans – exempelvis s.k. siktröjning efter vägar – vilket jag uppfattar som olyckligt. Jag anser inte att det är SVO:s uppgift att utföra sådana arbetsmarknadspolitiska insatser även om de säkert kan vara samhällsekonomiskt motiverade eller för att de bidrar till att målen uppnås inom andra politikområden – i det här nämnda exemplet trafikpolitiken. Samverkan mellan myndigheter över politikområdenas gränser anser jag som regel vara vällovligt. Jag ser emellertid samtidigt en risk i att de arbetsmarknadspolitiska medel som på detta sätt blir tillgängliga för SVO kan utgöra en menlig lockelse på organisationen på ett sådant sätt att det tummas på de skogspolitiska grundkraven. Detta inte minst i en situation då

uppdragsverksamheten lyfts fram som en garanti för SVO:s lokala organisation.

Jag har inga invändningar mot de inventeringsuppdrag och skötsel av formellt skyddade områden som utförs åt andra myndigheter som exempelvis Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbete. Däremot är jag mycket tveksam till att SVO offererar skötseluppdrag åt exempelvis kommuner. Även om dessa uppdrag inte innefattar virkesförsäljning eller andra tjänster som innebär att SVO agerar på virkesmarknaden, anser jag att de utgör en alltför stor risk för trovärdigheten när det gäller SVO:s myndighetsutövning. Det är, enligt min mening, olyckligt om någon som har synpunkter på skötseln av ett sådant område finner att den skötselansvarige också svarar för den formella tillsynen av att Skogsvårdslagen har följts i området.

Tydligare uppdelning

För att tydliggöra skillnaden i myndighetsutövning och uppdragsverksamhet föreslår jag att dessa verksamheter skiljs åt på ett tydligare sätt. Dagens starka integration är ett problem ur både förvaltningspolitiskt och konkurrenspolitiskt hänseende. Med den nya myndighetsstruktur som föreslås på annan plats i detta betänkande anser jag att förutsättningarna blir bättre för att skapa ett tydligt och enhetligt förhållningssätt inom myndigheten när det exempelvis gäller hur den praktiska gränsdragningen ska göras mellan uppdragsverksamhet och myndighetsuppgifter. Mitt intryck är att den långa styrkedjan från statsmakterna via Skogsstyrelsen i Jönköping, de regionala kontoren och ut till de lokala distrikten i bland är i längsta laget för att kontrollen ska vara helt tillfredsställande på detta område. Den nya organisationen i kombination med de förslag om en mer utvecklad intern styrning som tas upp på annan plats i detta betänkande, är dock inte tillräckliga för att säkerställa en godtagbar ordning på detta område. Jag anser att det även måste till en uppdelning inom den nya myndigheten på personalnivå. Med detta avses i första hand en tydlig beskrivning av om en tjänst innebär att den anställde ska ägna sig åt avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet eller anslagsfinansierade myndighetsuppgifter. Det ska alltså, enligt min uppfattning, inte längre vara möjligt för en och samma tjänsteman att blanda dessa verksamheter. Däremot anser jag att det är godtagbart att de olika

verksamheterna även framöver kan dela på en del stödfunktioner och att de tillåts vara samlokaliserade.

Råd för diskussioner

Jag anser avslutningsvis att det bör tillskapas ett forum där SVO:s uppdragsverksamhet kan diskuteras. I likhet med Lantmäteritutredningen förordar jag att det skapas ett särskilt råd vid Skogsstyrelsen där frågor som väcks i anslutning till uppdragsverksamhetens utformning och utförande kan diskuteras. Detta forum bör vara sammansatt av representanter för SVO, myndighetens kunder och intressenter liksom av personer som representerar myndighetens konkurrenter. Rådet bör dels föreslå övergripande rekommendationer om hur SVO bör agera i sin roll som uppdragstagare, dels yttra sig i enskilda fall där uppdragsverksamheten ifrågasätts.

8.3 Utredningens underlag

8.3.1 Uppdragsverksamheten enligt utredningens direktiv

Av skogsutredningens direktiv framgår det att SVO:s uppdragsverksamhet riktad till skogsbruket ska utvärderas.⁶⁹ Vidare ska dess effektivitet och ändamålsenlighet belysas.

8.3.2 Uppdragsverksamheten enligt budgetpropositionen

SVO:s avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet har en lång historia. I budgetpropositionen för år 2005 beskrivs dess nuvarande ställning på följande sätt: ”Ett viktigt komplement till den statsfinansierade verksamheten inom politikområdet är den uppdragsverksamhet som Skogsvårdsorganisationen bedriver och som omfattar viktiga skogspolitiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder”.⁷⁰

8.3.3 Riksdagens syn på SVO:s uppdragsverksamhet

⁶⁹ Dir. 2004:70.

⁷⁰ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 23.

I anslutning till riksdagens behandling av regeringens skrivelse uppföljning av skogspolitiken togs även ställning till ett antal följdmotioner. Ett motionsyrkande innebar ett ifrågasättande av SVO:s uppdragsverksamhet.⁷¹

Miljö- och jordbruksutskottet ansåg dock, i likhet med regeringen, att uppdragsverksamheten är ett viktigt medel i skogspolitiken. Utskottet framhöll att verksamheten är en förutsättning för att kunna bibehålla en effektiv skogsvårdsmyndighet med den lokala förankring som behövs för att nå ut med rådgivning och information.⁷² Vidare ansåg utskottet att SVO genom uppdragsverksamheten direkt kan påverka skogsbruket, både genom de produkter och tjänster som tas fram och säljs och genom tillfällen till rådgivning i kontakter med skogsägare och andra verksamma inom skogen. Utskottet hänvisade även till att den utvärdering som gjordes i samband med översynen av skogspolitiken år 2001 inte hade funnit några belägg för att SVO:s uppdragsverksamhet skulle ha någon menlig inverkan på marknaden. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet det aktuella yrkandet. Riksdagen beslutade sedan i enlighet med utskottets förslag.

8.3.4 SVO:s uppdragsverksamhet enligt myndighetens instruktion och regleringsbrev

Villkoren för SVO:s uppdragsverksamhet framgår av 4 § instruktionen för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna.⁷³ Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna får ta ut ersättning för varor och tjänster som rör skogsinventering, skogsbruksplanläggning, skogsvård, utsyning av skog, skogsvärdering och skogsväghållning. Vidare får man ta betalt för naturvård, kulturmiljövård samt utbildning, rådgivning, information och verksamhet i övrigt som är förenlig med organisationens uppgifter. Skogsstyrelsen har även rätt att föreskriva avgifter för de varor och tjänster som anges i instruktionen och ange grunder för hur ersättningen ska beräknas. Av instruktionen framgår det också att Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna får bedriva viss tjänsteexport.⁷⁴

Enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev för år 2005 är målet för uppdragsverksamheten att den ska bidra till de skogspolitiska

⁷¹ Motion 2003/04:MJ23 (m), yrkande 8.

⁷² Bet. 2003/04:MJU16.

⁷³ SFS 1995:1335.

⁷⁴ Tjänsteexporten ska vara förenlig med myndigheternas uppgifter i övrigt och på de villkor som tjänsteexportförordningen (1992:192) föreskriver.

målen om uthålligt god avkastning samtidigt som biologisk mångfald bevaras, genom att tillhandahålla tjänster till berörda aktörer.⁷⁵ Verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och full kostnads-täckning. Samma mål och villkor gällde för år 2004. I regleringsbrevet anges det också att Skogsstyrelsen får disponera de avgifter som tas ut.

Skogsstyrelsen ska åiterrapportera det ekonomiska resultatet och omsättningen för respektive resultatområde, samt för s.k. Gröna jobb inom arbetsmarknadspolitiken. Skogsstyrelsen ska under uppdragsverksamheten även redovisa sin förvaltning av fastigheter (kostnader och intäkter) samt övriga kostnader och intäkter som inte avser de egentliga sakverksamheterna. I regleringsbrevet för år 2004 gällde även att utvecklingen av bl.a. skogsbruksplanläggning skulle åiterrapporteras till regeringen.

8.3.5 SVO:s långsiktiga mål för uppdragsverksamheten

I Skogsstyrelsens årsredovisning för år 2004 framgår det att uppdragsverksamheten har utgjort en betydande del av organisationens verksamhet alltsedan skogsvårdsstyrelsernas tillkomst. Enligt de långsiktiga verksamhetsmål som SVO antog under år 2004 ska uppdragen öka, mätt som tjänstgöringsdagar, med minst 5 % från år 2002 till utgången av år 2006. Det innebär att uppdragsverksamheten senast år 2006 ska utgöra minst 40 % av SVO:s operativa tjänstgöringsdagar.⁷⁶

⁷⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, Regeringsbeslut II 40, 2004-12-16.

⁷⁶ Skogsstyrelsen, *Mål och riktlinjer för verksamheten*, Cirkulär B1, 2004-10-08, s. 11.

8.3.6 SVO:s policy för den nationella uppdragsverksamheten

I SVO:s policy för den nationella uppdragsverksamheten slås det inledningsvis fast att den spelar en viktig roll som skogspolitiskt medel och att den är en del av skogspolitiken.⁷⁷ Uppdragsverksamheten betraktas som ett medel för att bredda myndighetens kompetens och praktiska kunnande. Uppdragsverksamheten ses också som ett sätt att öka kontaktytorna mot flera olika aktörer inom skogssektorn. Detta anses i sin tur kunna ”stärka SVS:s lokala förankring på ett konkret och tydligt sätt”. I policyn konstateras det vidare att det ställs särskilda krav på sättet att bedriva uppdragsverksamhet. Vikten av ett gemensamt synsätt gällande grundläggande och principiellt viktiga frågor inom uppdragsverksamheten betonas. Det hävdas vidare att uppdragsverksamheten är en unik möjlighet som gör det möjligt för SVO att nå längre än vad enbart den anslagsfinansierade verksamheten tillåter.

Uppdragsverksamhetens syfte

I policyn anges även uppdragsverksamhetens syfte. Det formuleras på följande sätt: ”SVO:s UV ska bidra till att uppfylla de skogspolitiska målen – direkt eller indirekt – eller bidra till att uppfylla andra övergripande samhällspolitiska mål”. Vidare hänvisas till myndighetens vision och verksamhetsidé när man slår fast att SVO ska ”jobba offensivt och aktivt med uppdrag i ett brett samhällsperspektiv”.

Uppdragspolicyn omfattar även ett avsnitt betecknat ”etik”. Här poängteras att ”ett uppdrag får aldrig komma i konflikt med vår myndighetsroll eller på annat sätt skada vår trovärdighet som myndighet”. Regeln är att myndigheten vid gränsfall hellre avstår ett uppdrag än att riskera konflikter med myndighetsrollen. Vidare betonas neutralitet och objektivitet vilket bl.a. innebär att SVO ska undvika att gå in i konfliktsituationer på den ena partens sida. En neutral och opartisk ställning till marknadens aktörer stipuleras också.

I en bilaga till policyn listas ett antal punkter som anställda inom SVO bör tänka på i samband med den nationella uppdragsverksamheten. Beträffande konkurrens slås det exempelvis fast att SVO verkar på en konkurrensutsatt marknad. Enligt policyn innebär

⁷⁷ Skogsstyrelsen, *Policy för den nationella uppdragsverksamheten*, Cirkulär 2003:D3, 2003-11-11.

detta emellertid inte att man avstår ”ett uppdrag av konkurrensskäl om det inte finns särskilda skäl”. Det konstateras vidare att om man väljer att avstå kan det leda till minskad konkurrens och färre alternativ för kunden.

Av bilagan framgår det också att SVO kan erbjuda utbildning och uppdragsservice inom skogsvård natur- och kulturmiljövård m.fl. områden. Däremot avstår SVO, enligt policyns bilaga, från att ge företagsekonomisk rådgivning av skatteteknisk karaktär i enskilda fall.

I bilagan omnämns även övriga uppdrag som SVO kan åta sig. Det handlar om stöd i skötseln av skog i form av exempelvis skogsbruksplanläggning, inventering, rådgivning, planering och skogsvård. Däremot åtar man sig inte uppdrag eller delar av uppdrag som innebär förmedling (avtaltecknande, försäljning) av virke.

8.3.7 SVO:s prissättning

De avgifter som tas ut i SVO:s uppdragsverksamhet ska leda till full kostnadstäckning. Priciperna för prissättningen inom SVO regleras i ett särskilt cirkulär. Enligt avgiftsförordningen ska SVO årligen samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) om avgifternas storlek. Enligt muntlig uppgift från ESV är SVO:s prissättningspolicy lämpligt utformad och man hade heller inget att anmärka vid det senaste samrådet. ESV har även undersökt de regionala variationerna i prissättningen utan att finna något anmärkningsvärt. ESV konstaterar också att resultatet de gångna åren är bra, dvs. att det i stort sett råder balans.

8.3.8 Uppdragsverksamhetens omfattning

Den totala omfattningen av uppdragsverksamheten var under år 2004 cirka 625 miljoner kronor eller 55 % av SVO:s omsättning. Detta är en ökning i förhållande till år 2003.⁷⁸ Då omfattade uppdragsverksamheten cirka 421 miljoner kronor eller cirka 43 % omsättningen.⁷⁹

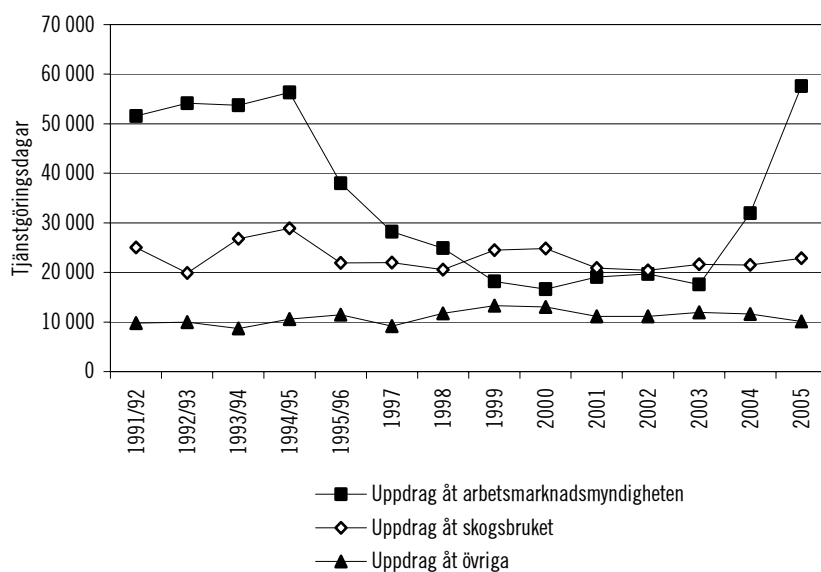
Uppdragens innehåll, omfattning och fördelning mellan SVO:s olika resultatområden har förändrats. Uppdrag åt skogsbruket har minskat så att andelen tjänstgöringsdagar uppgår till 32 % av den

⁷⁸ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning för Skogsvårdsorganisationens verksamhet 2004*.

⁷⁹ Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens årsredovisning för budgetåret 2003*, s. 32.

totala uppdragsverksamheten. Uppdragen åt arbetsmarknadsmyndigheterna har däremot ökat kraftigt under andra hälften av år 2004 som en följd av satsningen på Gröna jobb, se Figur 8.1.

Figur 8.1 Skogsvårdsstyrelsernas uppdragsverksamhet



Källa: Skogsstyrelsen.

Uppdragsverksamheten visade ett underskott på cirka 10 miljoner kronor under både år 2003 och 2004. Huvudförklaringen var, enligt Skogsstyrelsens årsredovisningar för berörda år, dels en minskad volym uppdrag till arbetsmarknadsmyndigheterna, dels initiala kostnader förknippat med uppstarten av Gröna jobb. Skogsstyrelsen gör bedömningen att beträffande Gröna jobb kommer underskottet att inhämtas under resterande projektperiod.

8.3.9 Uppdragsverksamhetens organisering

Den praktiska uppdragsverksamheten bedrivs huvudsakligen på distriktsnivå. På varje skogsvårdsstyrelse finns en UV-ansvarig och centralt på Skogsstyrelsen en stab för uppdragsverksamheten (UV-staben). UV-staben har i uppgift att utveckla, samordna och utvärdera den nationella uppdragsverksamheten inom SVO.⁸⁰

Därutöver finns ett nationellt UV-nätverk inom vilket frågor om uppdragsverksamheten diskuteras och bereds. Diskussionerna bidrar bl.a. till att skapa en ökad samsyn hos de UV-ansvariga vid respektive skogsvårdsstyrelse. Dessa agerar sedan budbärare av erfarenheterna tillbaka till sina kollegor på den regionala och lokala nivån. En annan fråga som har varit uppe i nätverket gäller strävan efter att åstadkomma en mer sammanhållen uppdragsverksamhet inom SVO. Detta har bl.a. resulterat i att frågan har tagits upp i SVO-ledningen och att beslut har fattats om att inleda ett arbete med att ta fram nya tjänster och produkter inom planläggningsverksamheten. Under år 2004 har även frågor med anknytning till Gröna jobb varit en av de återkommande frågorna på nätverksmötena.

8.3.10 Typer av uppdrag

Uppdrag åt skogsbruket

Resultatområdet uppdrag åt skogsbruket innefattar bl.a. uppdrag som

- framställning av ”Gröna skogsbruksplaner”,
- stämpling av rotposter,
- inventering,
- värdering av skog,
- utbildning av skogsägare och skoglig personal,
- samordning av markberedningsåtgärder,
- skötsel av skogsfastigheter och
- projektering av skogsvägar.

Vanligen utförs tjänsterna av personal från distriktsorganisationen. I vissa fall engageras regionalt placerad personal. Volymmässigt är skogsbruksplanläggning och stämpling av skog de dominerande

⁸⁰ UV-staben arbetar också med frågor om EU-finansiering inklusive strukturfonder, gemenskapsinitiativ och Life-programmet.

uppdragen. Under år 2004 utgjorde uppdragen åt skogsbruket 13 % av tjänstgöringsdagarna och 10 % av omsättningen.

Gröna skogsbruksplaner

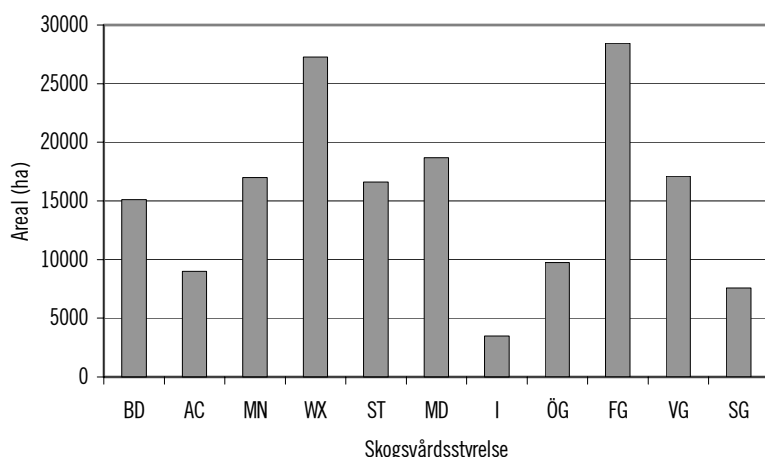
En Grön skogsbruksplan beskriver en fastighets skogsmarksinnehav. I planen finns förslag till skogsvård, avverkning och åtgärder för natur- och kulturmiljövård. SVO:s verksamhet "Gröna skogsbruksplaner" omfattar dels försäljning och produktion av Gröna skogsbruksplaner, dels arbete med inventering och produktion av Gröna skogsbruksplaner som underleverantör åt t.ex. Södra skogsägarna, Stora Enso, Sydved, m.fl. Under 2003 sjönk nivån på försäljning av Gröna skogsbruksplaner jämfört med året innan och det ekonomiska resultatet för år 2003 blev sämre än föregående år. I årsredovisningen för år 2004 konstateras det att SVO trots bl.a. marknadsföringsinsatser, kompetensutvecklingsinsatser för planläggarna och ett bättre IT-baserat fältstöd inte har lyckats förbättra det ekonomiska resultatet för Gröna skogsbruksplaner.⁸¹ Myndigheten menar också att det ekonomiska underskottet för år 2004 till stor del är en konsekvens av nämnda kompetensutvecklingsinsatser och andra investeringar som har genomförts under året samt igångsättandet av nytt administrativt stöd.

Av årsredovisningen för år 2004 framgår det också att SVO under år 2005 har för avsikt att starta ett projekt som syftar till att se över och ta fram nya tjänster och produkter inom planläggningsverksamheten. Syftet med projektet är att öka aktiviteten hos skogsägarna samtidigt som kravet på full kostnadstäckning ska nås i produktionslinjen.

I figur 8.2 och 8.3 beskrivs hur den gröna planläggningen har fördelat sig på de olika skogsvårdsstyrelserna under år 2004.

⁸¹ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning för skogsvårdsorganisationens verksamhet 2004*.

Figur 8.2 Areal Gröna skogsbruksplaner som har producerats vid respektive skogsvårdsstyrelse under år 2004⁸²



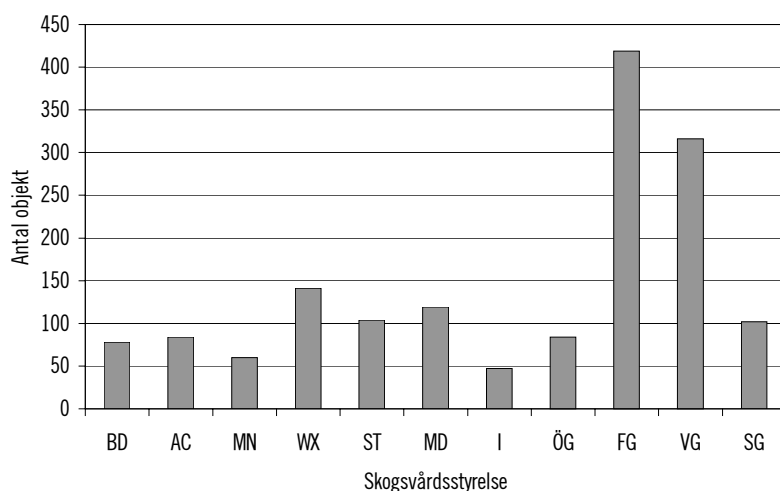
Källa: Skogsstyrelsen.

Av figur 8.2 kan man utläsa att under år 2004 svarade skogsvårdsstyrelserna i Dalarna-Gävleborg (WX) respektive Jönköping-Kronoberg (FG) för den största arealen Gröna planer. Jämför man den areal som planlades i Jönköping-Kronoberg med motsvarande siffra för Södra Götaland (SG) finner man att den senare siffran bara är en fjärdedel så stor. Detta trots att många av de yttre förutsättningarna är likartade i dessa båda regioner.

Av figur 8.3 framgår det tydligt att det var Skogsvårdsstyrelsen i Jönköping-Kronoberg som producerade flest Gröna planer SVO under år 2004. Övriga skogsvårdsstyrelser, bortsett från den i Västra Götaland (VG), svarade var och en för högst ungefär en fjärdedel så många Gröna planer som man gjorde i Jönköping-Kronoberg.

⁸² Skogsvårdsstyrelserna betecknas enligt följande mönster: BD=Norrbottnen, AC=Västerbotten, MN=Mellannorrland, WX=Dalarna-Gävleborg, ST=Värmland-Örebro, MD=Mälardalen, I=Gotland (del av länsstyrelsen), ÖG=Östra Götaland, FG=Jönköping-Kronoberg, VG=Västra Götaland och SG=Södra Götaland.

Figur 8.3 Antal Gröna skogsbruksplaner som har producerats vid respektive skogsvårdsstyrelse under år 2004



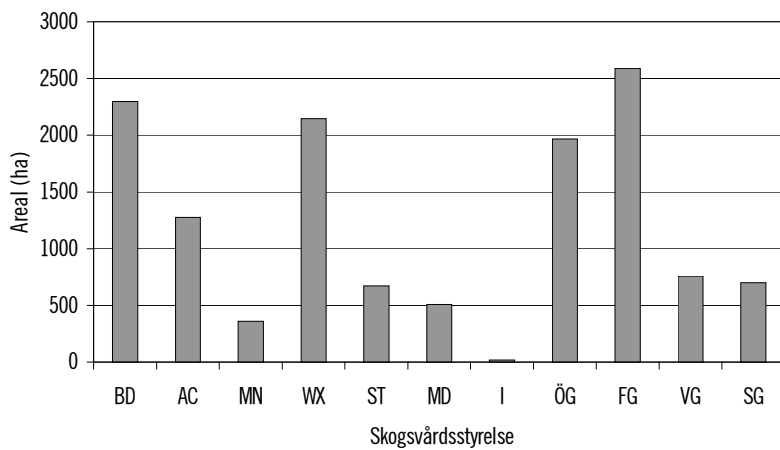
Källa: Skogsstyrelsen.

Rotpoststämpling

Stämpling av rotposter innebär märkning och volymberäkning av rotstående skog som underlag vid försäljning. I SVO:s UV-policy slås det fast att "ambition[en] skall vara att uppnå rådgivningsnivån i samband med rotpoststämpling". Vidare anges att stämplingsuppdrag inte ska utföras i nyckelbiotoper om inte syftet är att gynna naturvärdena. I policyn anges också att SVO inte uttalar sig om prisnivåer på enskilda rotposter.

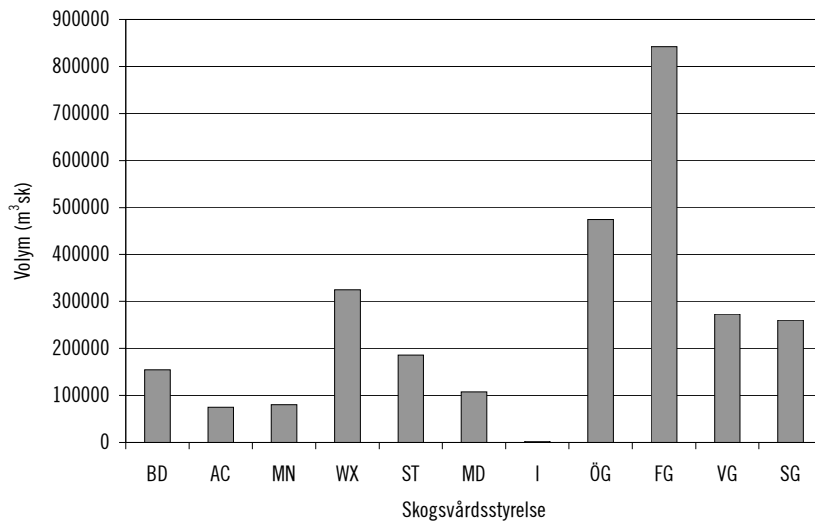
I figur 8.4 och 8.5 beskrivs omfattningen på rotpoststämplingen under år 2004 vid de olika skogsvårdsstyrelserna.

Figur 8.4 Areal rotpoststämpling som har utförts vid respektive skogsvårdsstyrelse under år 2004



Källa: Skogsstyrelsen.

Figur 8.5 Volym rotpoststämpling som har utförts vid respektive skogsvårdsstyrelse under år 2004



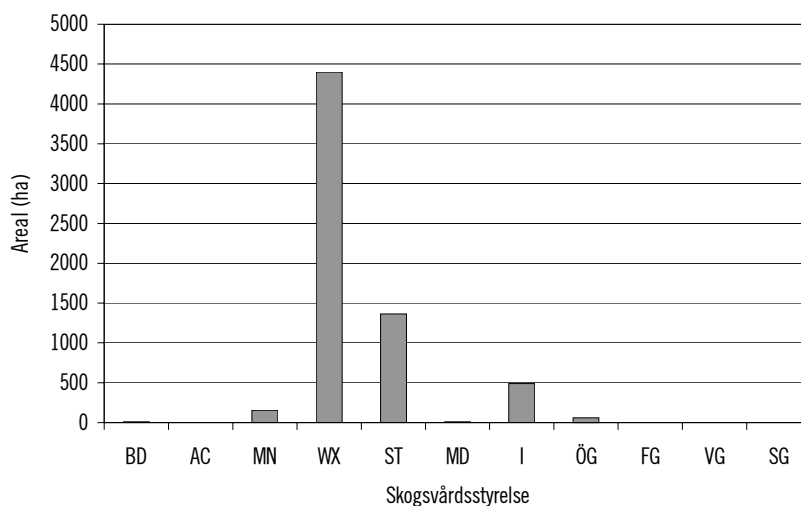
Källa: Skogsstyrelsen.

Liksom för Gröna planer så svarade Skogsvårdsstyrelsen i Jönköping-Kronoberg (FG) under år 2004 för en betydande andel av den volym och areal som stämplades. En förklaring till detta är att efterfrågan på den aktuella tjänsten är större i detta område än på många andra håll i landet. En annan förklaring är att det finns ett särskilt intresse hos flera av de anställda vid berörd myndighet att syssla med rotpoststämpling.

Markberedning

Samordning av markberedningsåtgärder förekommer främst inom Skogsvårdsstyrelsen i Dalarna-Gävleborg (se figur 8.6). Förklaringarna till detta anges vara flera. Dels finns en tradition av detta inom den aktuella skogsvårdsstyrelsen och man har valt att aktivt arbeta med planering och samordning av markberedning samt utbildning av entreprenörer. Syftet är bl.a. att därigenom klara återväxtnålet och målet med färre skadade kulturlämningar.

Figur 8.6 Areal markberedning som har utförts vid respektive skogsvårdsstyrelse under år 2004



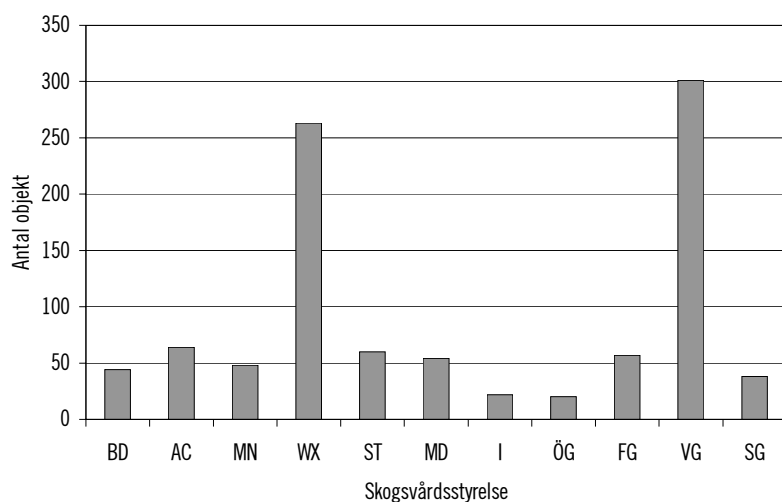
Källa: Skogsstyrelsen.

Värdering

I policyn för uppdragsverksamheten framgår att SVO, utöver att värdera skogsmark även kan åta sig uppdrag att värdera jordbruksmark och byggnader. Däremot ska man inte ägna sig åt mäklari. Det anses dock vara rimligt att hjälpa markägare att förbereda material inför en försäljning.

I figur 8.7 visas skogsvårdsstyrelsernas arbete med värderingsuppdrag under år 2004. Det framgår tydligt av figuren att Skogsvårdsstyrelserna i Västra Götaland (VG) och Dalarna-Gävleborg (WX) svarade för huvuddelen av denna verksamhet. Nämnas bör även att värderingsverksamheten har ökat markant i de områden som drabbades av stormen i januari 2005. Skogsvårdsstyrelserna svarar här för en ansevärd volym värderingsuppdrag i samband med de skaderegleringar som följer i stormens spår.

Figur 8.7 Antal objekt värdering som har utförts vid respektive skogsvårdsstyrelse under år 2004



Källa: Skogsstyrelsen.

Uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna

Skogsvårdsstyrelserna genomför arbetsmarknadspolitiska projekt som uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna. Skogsvårdsstyrelserna svarar för planering, expertmedverkan, utbildning och arbetsledning medan arbetsförmedlingarna anvisar personal. Verksam-

hetens volym har varierat kraftigt det senaste decenniet. Under år 2004 utgjorde uppdragen åt arbetsmarknadsmyndigheterna 20 % av tjänstgöringsdagarna och 36 % av omsättningen. Under första halvan av år 2004 ökade uppdragen åt arbetsmarknadsmyndigheterna kraftigt jämfört med föregående år. Förklaringen var satsningen på s.k. Gröna jobb (se nedan). Enligt SVO:s UV-policy ska samarbetet med arbetsmarknadsmyndigheterna i första hand ta sikte på arbetsmarknadens mål.

Gröna jobb

Det tvååriga projektet Gröna jobb bygger på en överenskommelse mellan Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Skogsstyrelsen och Svenska ESF-rådet (Europeiska socialfonden). Metodiken i Gröna jobb går bl.a. ut på att ge långtidsarbets sökande en bas och en trygghet i form av visstidsanställning hos skogsvårdsstyrelsen. Målet är att hälften av deltagarna ska gå vidare till reguljära arbeten eller utbildning under projekttiden.

Utöver arbetsmarknadspolitiska målsättningar bidrar de gröna jobben, enligt Skogsstyrelsen, också bl.a. till en infrastruktur som kan användas av det rörliga friluftslivet samt förutsättningar för en ökad naturturistisk verksamhet. Skogsstyrelsen framhåller vidare att för natur- och kulturmiljövårdens del innebär insatserna ett viktigt tillskott. De är ofta den enda möjligheten att få dylika åtgärder utförda.

Under år 2004 uppvisade Gröna jobb ett ekonomiskt underskott på cirka 6,5 miljoner kronor. Förklaringen är, enligt Skogsstyrelsen, de initiala kostnader som kan förknippas med uppstartsfasen av projekten. Underskottet bedöms kunna inhämtas under resterande projektperiod.⁸³

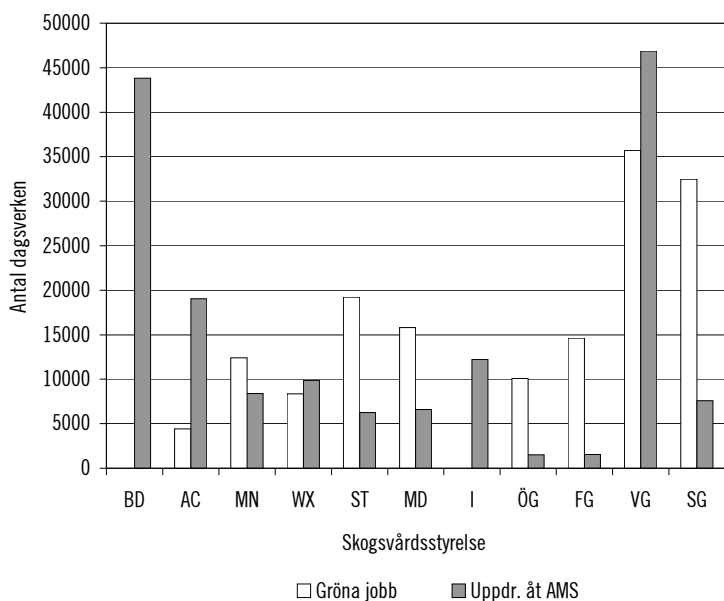
Inventeringsprojektet "Skog och historia" har under år 2004 genomförts inom ramen för Gröna jobb. "Skog och historia" är ett samarbete mellan SVO, Riksantikvarieämbetet och arbetsmarknadsmyndigheterna. Verksamheten har i stort sett bedrivits som ett arbetsmarknadspolitiskt projekt och är därför beroende av att länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna har behov av denna typ av åtgärd. Skogsstyrelsen ser "Skog och historia" som ett

⁸³ Under år 2005 kommer projektet Gröna jobb att utvärderas av en extern utvärderare. Utvärderingen ska bl.a. fungera som ett underlag i diskussionen om att skapa ekonomiska möjligheter för en fortsättning av Gröna jobb med enbart nationell finansiering.

viktigt instrument för att nå delmål 3 under miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

I figur 8.8 kan man utläsa att Gröna jobb är vanligast i södra Sverige, medan andra uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna är vanligare i de två nordligaste länen. Noterbart är att omfattningen vid respektive skogsvårdsstyrelse påverkas av i vilken utsträckning arbetsmarknadsmyndigheterna väljer att satsa på Gröna jobb eller andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är lämpliga för SVO.

Figur 8.8 Antal dagsverken Gröna jobb och uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna vid respektive skogsvårdsstyrelse under år 2004



Källa: Skogsstyrelsen.

Enligt SVO:s interna styrdokument "mål och riktlinjer för verksamheten" kan "Gröna jobb" utgöra en plattform för att knyta långsiktiga relationer och samarbeten med kommuner, länsstyrelser, skogsföretag och skogsbrukare. Projektet ses även som ett medel för att göra SVO mer känd hos allmänheten.⁸⁴ Samtidigt konstateras det att projektet Gröna jobb endast löper till hösten 2006 vilket gör att arbetet med att utveckla en fortsättning måste inledas redan under år 2005. Vidare betonas vikten av att utveck-

⁸⁴ Skogsstyrelsen, *Mål och riktlinjer för verksamheten*, Cirkulär B1, 2004-10-08, s. 11.

lingen av den övriga uppdragsverksamheten fortlöper parallellt med projektet ”Gröna jobb”. Strävan ska vara ”en diversifierad uppdragsverksamhet samtidigt som vi utifrån ekonomiska och kvalitetsmässiga aspekter måste se till att uppnå tillräcklig volym i de tjänster och produkter som vi erbjuder”. För att ”trygga en långsiktig uppdragsverksamhet” ser SVO det som ”särskilt angeläget att öka kompetensen inom marknadsföring och kundorientering”.

Utvärdering av uppdragen till arbetsmarknadsmyndigheterna

De uppdrag som SVO utför åt arbetsmarknadsmyndigheterna utvärderades särskilt i SUS 2001 av en oberoende utvärderare⁸⁵. Den sammanfattande bedömningen var att dessa uppdrag skapar meningsfull sysselsättning inom skogs- och miljöområdet. Värdefulla inventeringsdata tas fram och natur- och kulturmiljöinsatser genomförs där det annars är svårt att finna finansiering. Vidare gjordes bedömningen att projekten inte konkurrerar med den ordinarie arbetsmarknaden. Enligt utvärderingen ansågs de snarare utgöra en kvalitetshöjning av skogs- och miljövårdsarbetet i landet. Uppdragen fick, enligt utvärderingsresultatet, ett gott omdöme av inblandade intressenter såsom länsarbetsnämnder, länsstyrelser och kommuner. Även de arbetssökande som deltog i projekten angavs ha varit genomgående positiva till dessa.

Uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna i Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 2003–2006

I Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 2003–2006 var en slutsats att denna typ av åtgärder inom skog, natur, kultur och miljö, innehåller särskilda kvaliteter som motiverar en fortsatt och – där förutsättningar föreligger – utökad verksamhet.⁸⁶

Skogsstyrelsen angav också att man har flera förslag på verksamheter som kan bidra till att skogens och naturmiljöns centrala roll i uthålligt samhälle tas tillvara. Bland dessa märks miljömätning av skogsmark, inventering och kartläggning av kulturmiljöer i skogen, biologiska data för landskapsanalyser och uppföljning samt vård av naturvårdsobjekt och kulturmiljöer. Vidare framhöll myn-

⁸⁵ Larsson, Sven-Gunnar, *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder i skogen*, Skogsstyrelsen, rapport 8K 2001.

⁸⁶ Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 2003–2006*.

digheten att dessa typer av arbetstillfällen inte konkurrerar med ordinarie arbetsmarknad utan ger ett nettotillskott av sysselsättning.

I underlaget för fördjupad prövning betonade Skogsstyrelsen också vikten av att resurserna samordnas mellan flera politikområden. Man efterlyste en samlad politisk viljeinriktning och en synkronisering av respektive verksamhetsområdes regler och anslagsramar.

Uppdrag åt övriga

I resultatområdet ”uppdrag åt övriga” ingår uppdrag åt andra myndigheter, affärsdrivande verk, kommuner m.fl. Samarbete finns bl.a. med Banverket och Vattenfall där skogsvårdsstyrelserna har inventerat, värderat, planerat och administrerat arbetet med träd-säkring utmed ban- och linjesträckningar.

Skogsvårdsstyrelsen samarbetar också med länsstyrelsen i några län när det gäller skötsel av naturreservat m.m. Under år 2004 utgjorde uppdrag åt övriga 7 % av tjänstgöringsdagarna och 7 % av omsättningen. Jämfört med år 2003 innebär detta en minskning av antalet tjänstgöringsdagar med 3 %.

Tjänsteexport

SVO bedriver även en internationell uppdragsverksamhet. Till stor del rör det sig om biståndsprojekt med finansiering av Sida inom Baltikum, Ryssland och övriga Östeuropa. Verksamheten syftar till en reformering av skogsmyndigheterna i dessa länder, samt överföring av kunskap om svenskt skogsbruk.

Under år 2004 utgjorde den internationella uppdragsverksamheten endast 0,7 % av omsättningen och 0,5 % av tjänstgöringsdagarna. Under de första årens uppbyggnadsskede har marknadsföring, kompetensutveckling m.m. inneburit att verksamheten har genererat ett visst ekonomiskt underskott. Enligt Skogsstyrelsens bedömning kommer emellertid de satsningar som görs under uppbyggnadsskedet att leda till ett positivt resultat på några års sikt.

Fastighetsförvaltning och övriga kostnader

SVO förvaltar ett antal av staten ägda fastigheter.⁸⁷ Skogsstyrelsen redovisar även vissa kostnader som inte avser de egentliga saksamheterna och som finansieras externt i form av lönebidrag och hyresintäkter för tillfälligt uthyrda lokaler m.m. samt kostnader som finansieras via intern utyrning av fordon m.m. Dessa kostnader uppgick under år 2004 sammantaget till 3,8 miljoner kronor.

8.3.11 Uppdragsverksamhetens utveckling 2004–2008

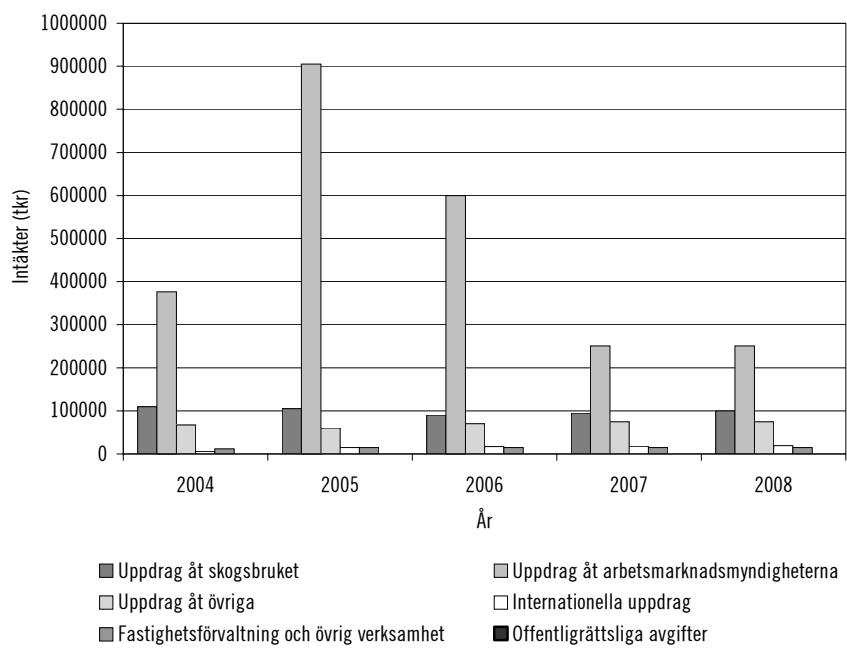
I Skogsstyrelsens budgetunderlag för år 2006 redovisas uppdragsverksamhetens förväntade utveckling under den kommande femårsperioden (se figur 8.9 och 8.10).⁸⁸

Av figur 8.9 framgår det att intäkterna förväntas bli ungefär desamma under perioden 2004–2008, med undantag för uppdragen åt arbetsmarknadsmyndigheterna. Förklaringen till det senare är att projektet Gröna jobb bara löper över en tvåårsperiod. I Figur 8.10 ser man att det prognostiserade resultatet väntas bli negativt för några av resultatområdena under den aktuella perioden. Det gäller exempelvis resultatområdena uppdrag åt skogsbruket och uppdrag åt övriga. Samtidigt kan det nog anses vara svårt att göra tillförlitliga prognoser på hur dessa marknader utvecklar sig på några års sikt.

⁸⁷ Fastigheternas bokförda värde uppgick enligt årsredovisningen för år 2004 till 25 miljoner kronor (byggnader, mark och annan fast egendom).

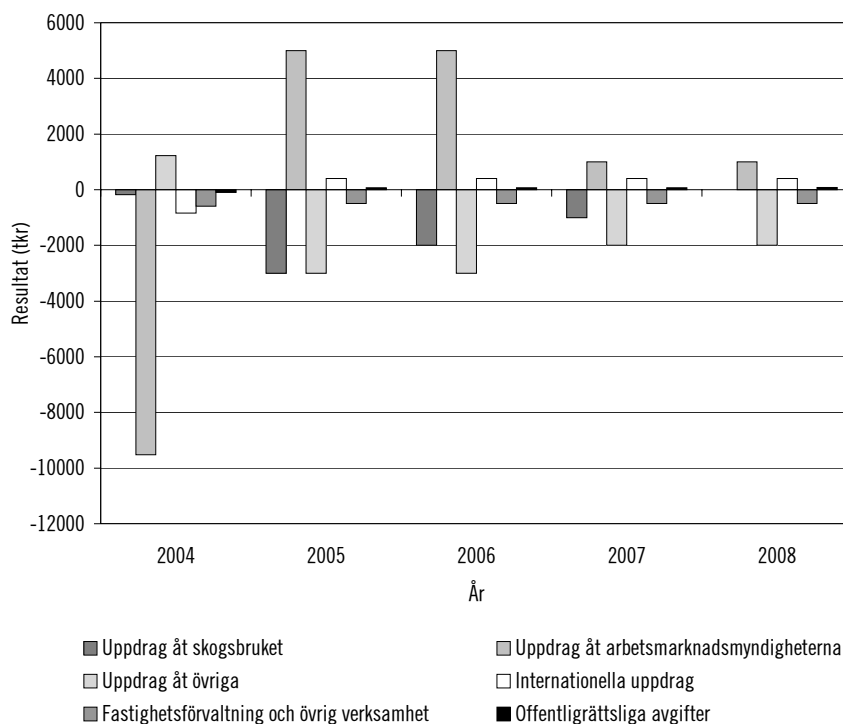
⁸⁸ Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens budgetunderlag år 2006*, beslut 2005-02-18.

Figur 8.9 Uppdragsverksamhetens förväntade intäktsutveckling under perioden 2004–2008



Källa: Skogsstyrelsen.

Figur 8.10 Uppdragsverksamhetens resultat under perioden 2004–2008



Källa: Skogsstyrelsen.

8.3.12 Konsekvenser av stormen i januari 2005 för SVO:s uppdragsverksamhet

Den storm som drog fram över södra Sverige i januari 2005 och som orsakade omfattande stormfällningar i främst Hallands, Jönköpings och Kronobergs län har en direkt inverkan på SVO:s uppdragsverksamhet.

På kort sikt kommer den omfattande volymen försäkringsärenden som följer i stormens spår att innebära en ökad volym värderingsuppdrag för SVO. Samtidigt gör Skogsstyrelsen bedömningen att efterfrågan på rotpoststämplingar med all sannolikhet kommer att minska drastiskt. Vidare väntas skogsbruksplaneverksamheten i Götaland att få en relativt liten omfattning under resten av 2005.

8.3.13 Kund- och intressentanalys

Inom SVO pågår ett arbete med att förbättra myndighetens kundorientering. Som ett led i detta arbete har bl.a. en kund- och intressentanalys genomförts av en extern konsult.⁸⁹

Undersökningen visade, enligt konsulten, ”tydligt att den hetaste av potatisar är uppdragsverksamhet riktad mot skogsägare. Det är något SVO anser sig behöva syssla med av en mängd skäl, men som stora delar av intressenterna varken tycker att de kan eller bör göra”. När det gäller kund- och intressentgruppernas nöjdhet med SVO:s arbete framgår det att de är mest nöjda med SVO:s arbete som rådgivare, utbildare och informatör och minst nöjda med uppdragsverksamheten. Skogsbolagen är minst nöjda med SVO:s arbete. Av den kategorin är 74 % missnöjda med uppdragsverksamheten. Det bör även noteras att inom gruppen skogsägare är de med tätare kontakter mer nöjda med SVO än de som har få eller inga kontakter. Detta innebär bl.a. att de som har kontakt med SVO som uppdragstagare är väsentligt mer nöjda med SVO som utförare av uppdrag än övriga. Samtidigt noterar konsulten att trots detta så är det relativt många även bland de nöjda som inte tycker att SVO kan svara upp mot begreppen affärsmässighet, kundorientering och kostnadseffektivitet.

När det gäller frågan om vad SVO vill och bör göra är oenigheten stor mellan SVO och intressenterna. SVO anser exempelvis att man bör ägna sig åt det som betecknas övrig uppdragsverksamhet riktad mot skogsnäringen (fastighetsvärdering, projektering av skogsbilvägar m.m.) medan intressenterna är av motsatt uppfattning. När det gäller övrig uppdragsverksamhet har SVO ett starkt stöd från dem den är riktad mot, nämligen skogsägarna. De vill att SVO ska fortsätta med det, medan skogsbolagen är av motsatt uppfattning.

Konsultens sammanfattande bedömning löd som följer:

Ta itu med den heta potatisen: Uppdragsverksamhet mot skogsägare. Resultaten från denna undersökning visar tydligt att den hetaste av potatisar är uppdragsverksamhet riktad mot skogsägare. Det är något SVO och anser sig behöva syssla med av en mängd skäl, men som stora delar av intressenterna varken tycker att de kan eller bör göra. Huvudfrågan handlar om huruvida SVO ska bedriva uppdragsverksamhet mot skogsägare eller ej. Är det rent av så att SVO förstör marknaden för andra aktörer på denna marknad som för SVO omsätter runt 110 miljoner kronor enligt årsredovisningen 2004. Om SVO framgent ska fortsätta med denna verksamhet, vad ska den då inriktas mot?

⁸⁹ Kairos Future, *Kund- och intressentanalys*, slutrapport, 2005-03-31.

Behöver den kompletteras med en affärsmässig rådgivning när skogens användningsområden vidgas, nya trädslag kommer in i bilden osv.? I vilken utsträckning klarar SVO:s rådgivare i dag att föra strategiska resonemang med tidshorisonten 20–30 år kring val av trädslag, inrättning på skogsanvändningen osv.? Om SVO inte vidgar perspektiven, finns det då utrymme för andra kommersiella aktörer att ge sig in på denna arena eller är det en omöjlighet med tanke på SVO:s starka ställning idag? Frågorna är många och viktiga och angelägna att ta itu med.⁹⁰

8.3.14 Varför uppdragsverksamhet?

I en bilaga till slutbetänkandet från 1990 års skogspolitiska kommitté konstateras att argumenten för att SVO bedriver uppdragsverksamhet i stora drag kan hänföras till tre kategorier. För det första ansågs den bidra till att lösa ett antal skogsvårdsuppgifter som annars riskerar att inte bli utförda. En annan typ av argument var att uppdragsverksamheten ger SVO en praktisk förankring och förståelse för skogsägarna och skogsägandets villkor. Den ansågs skapa en verklighetsbaserad kompetens som stärker myndighetens legitimitet. Den tredje kategorin argument tar sikte på att sambandet mellan uppdragsverksamheten och myndighetsuppgifterna bidrar till att hålla de gemensamma kostnaderna nere. Detta bidrar i sin tur till att SVO:s lokala förankring kan göras starkare.

Av de kontakter Skogsutredningen 2004 har haft med olika aktörer såväl inom som utanför SVO kan man konstatera att denna kategorisering av argumenten fortfarande kan anses ha stor giltighet. Ofta samlas dessa ståndpunkter under mer allmänna uttalanden om uppdragsverksamhetens betydelse som skogspolitiskt medel.

8.3.15 Kritik mot SVO:s uppdragsverksamhet

SVO:s uppdragsverksamhet har under lång tid kritiserats av olika aktörer inom skogssektorn. Kritiken tar utgångspunkt både i principiella invändningar mot att offentliga aktörer agerar på konkurrensutsatta marknader och att det är svårt för en statlig myndighet att upprätthålla en godtagbar skiljelinje mellan uppdragsverksamhet och myndighetsutövning. I följande avsnitt beskrivs huvudlinjerna i den kritik som riktas mot SVO:s upp-

⁹⁰ Kairos Future, *Kund- och intressentanalys*, slutrapport, 2005-03-31, s. 56.

dragsverksamhet. De delar av uppdragsverksamheten som inte berörs nedan kritiseras mer sällan.

Rotpoststämpling

Skogsägarrörelsen är mycket neagtivt inställd till den stämpling av rotposter som SVO utför. LRF Skogsägarna och de skogsägarföreningar som utredningen har varit i kontakt med anser att denna tjänst innebär ett otillbörligt ingrepp i virkesmarknaden. Man vänder sig också kraftfullt mot den marknadsföring av rotpoststämplingar som har förekommit i vissa områden. Främst ser man det som mycket olämpligt att SVO argumenterar för rotpoststämplingen genom att hänvisa till aktuellt prisläge på virkesmarknaden.

Kritiken kan i vissa fall sannolikt vara mer riktad mot en företeelse på virkesmarknaden än mot det faktum att det är SVO som svarar för utförande av den aktuella tjänsten. Då rotpoststämpling är vanligast i vissa delar av södra Sverige är kritiken starkast från representanter från Södra Skogsägarna och då särskilt riktad mot Skogsvårdsstyrelsen i Jönköping-Kronoberg.

En annan kritik som riktas mot rotpoststämplingen är att det kan vara svårt för SVO att stämpla upp till den s.k. rådgivningsnivån om en skogsägare begär ett stämplingsuttag som endast ligger marginellt över den s.k. lagnivån.

Värdering

SVO utför värderingar av skogsfastigheter bl.a. på uppdrag av försäkringsbolag (särskilt frekvent i efterspelet av januaristormen 2005) och i anslutning till olika typer av intrång i enskilda skogsägares rättigheter (exv. inrättande av biotopskydd, vägdragningar etc.).

Här handlar kritiken dels om att SVO konkurrerar på en marknad där det finns andra aktörer, dels att man känner en osäkerhet i hur väl SVO klarar av att skilja på rollen som objektiv värderare och att bli en aktör på virkesmarknaden.

En kritik mot SVO:s värderingsverksamhet av annat slag kommer från Naturvårdsverket som upplever ett problem i att SVO själv svarar för värdering i samband med inrättande av biotopskydd. Denna princip avviker från den som Naturvårdsverket tillämpar exempelvis i samband med inrättande av naturreservat. Verket

använder genomgående upphandlade externa värderingskonsulter för detta ändamål. Naturvårdsverkets konsulter och SVO använder olika värderingsmetoder vilket i sin tur innebär att de två statliga aktörernas värderingar kan skilja sig åt i samband med inrättande av olika former av områdesskydd. Enligt Naturvårdsverket kan SVO:s värderingar leda till högre intrångsersättningar vid biotopskydd än vid naturreservat för två likadana områden, vilket är problematiskt utifrån ett rättviseperspektiv.

Gröna planer

SVO:s planläggningsverksamhet kritiserar såväl ur konkurrens- som förvaltningspolitiskt perspektiv. Det förstnämnda spåret gäller att det redan finns eller skulle kunna etableras en marknad för privata skogliga planläggare om inte SVO agerade på marknaden.

Den förvaltningspolitiska invändningen avser svårigheterna för SVO att skilja på rollen som avgiftsfinansierad uppdragstagare och anslagsfinansierad tillsynsmyndighet i samband med planläggning. Kritik framförs även mot de rollkonflikter som kan uppkomma när någon aktör har synpunkter på den skötsel som har förordats i en SVO-producerad plan. Det kan i ett sådant fall uppfattas som märkligt att SVO även är den myndighet som svarar för tillsynen av att skogsvårdslagen har följts. Rollkonflikter av liknande slag som har nämnts är när SVO marknadsför sina planeringstjänster i anslutning till lagtillsyn som medför lagråd eller förelägganden.

Marknadsföringen av planläggningsverksamheten har också mött kritik av annat slag. Vanligen handlar kritiken om att SVO:s planverksamhet marknadsförs med argument som kan uppfattas som rekommendationer till hur skogsägaren ska agera på virkesmarknaden. I ett meddelande från Skogsvårdsstyrelsen i Mälardalen till skogsägare med mark som berörs av den nya dragningen av E4:an genom Uppsala län skriver myndigheten bl.a. följande: ”Tanken är att virkesköparna sponsrar/starkt reducerar priset på er skogsbruksplan och för sin verksamhet får ett komplett underlag/åtgärdsplan över hela området, för att på det viset bättre samordna sina resurser, vilket troligtvis innebär ett bättre/högre pris till skogsägarna”.⁹¹ Inte minst skogsägarföreningarna anser att detta innebär ett otillbörligt gynnande av virkesköpare på bekostnad av föreningarnas intressen på virkesmarknaden.

⁹¹ Skogsvårdsstyrelsen i Mälardalen, *Meddelande*, 2004-04-23.

En annan kritik mot SVO:s planläggningsverksamhet skjuter in sig på att den i många områden inte lever upp till kravet på full kostnadstäckning, dvs. att verksamheten inte bär sina kostnader.

Gröna jobb

Kritiken mot Gröna jobb och uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna är inte särskilt stark. De som har synpunkter på denna verksamhet betonar vikten av att de uppdrag som utförs dels inte ska tillåtas konkurrera med privata aktörer, dels måste ha ett tydligt skogspolitiskt inslag för att det ska vara motiverat att SVO är involverade. I det senare fallet har exemplet siktröjning efter vägar nämnts som ett uppdrag med tvivelaktigt skogspolitiskt värde.

Svår uppdelning av olika verksamheter genom tidsredovisning

En skogsvårdskonsulent kan ägna sig åt anslagsfinansierade myndighetsuppgifter och avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet under en och samma dag. I praktiken sker då den viktiga gränsdragningen mellan de båda verksamheterna i samband med tjänstemannens tidsredovisning. Flera inom SVO som utredningen har varit i kontakt med vittnar om att det kan vara svårt att göra denna gränsdragning, men att det pågår en "levande diskussion" om hur det bör ske. Mer allvarligt är att det från anställda inom SVO även har framförts uppgifter som går ut på att det förekommer medvetna manipulationer av tidsredovisningen. Syftet är i de fallen att låta anslagsmedel subventionera uppdragsverksamheten.

8.3.16 Uppdragsverksamheten enligt 1990 års skogspolitiska kommitté

Den utredning som låg till grund för den nuvarande skogspolitiken – 1990 års skogspolitiska kommitté – hade även i uppdrag att utreda behovet av den uppdragsverksamhet som myndigheten bedrev i början 1990-talet och hur verksamheten skulle organiseras i förhållande till myndighetsuppgifterna.

I kommitténs slutbetänkande refererades bl.a. en studie från Riksrevisionsverket (RRV) som fann att kopplingen mellan SVO:s myndighets- och uppdragsverksamhet bedömdes vara så stark, i såväl verksamhetsidé som organisation och det praktiska utföran-

det av olika arbetsuppgifter, att verksamheten bör hållas ihop organisatoriskt.⁹² RRV ansåg att det för SVO:s del därför förelåg särskilda skäl att behålla uppdragsverksamheten. Detta konstaterande gällde dock med undantag för frö- och plantverksamheten som sedermera också bolagiserades.

Kommittén konstaterade vidare att de förändringar av skogspolitiken som kommittén föreslog i övrigt skulle göra uppdragsverksamheten mindre beroende av myndighetsverksamheten. Kommittén ansåg att konflikter med anledning av SVO:s dubbla roll som både myndighet och uppdragstagare i konkurrensutsatt verksamhet skulle komma att minska väsentligt i framtiden. Samtidigt betonade kommittén att uppdragsverksamheten även framgent skulle ha en viktig roll som skogspolitiskt medel. Ställningstagandet för ökad rådgivning ansågs förstärka RRV:s konstaterande om att särskilda skäl förelåg för att behålla uppdragsverksamheten inom SVO.

Vidare noterade kommittén att ett borttagande av uppdragsverksamheten från SVO, utan motsvarande anslagskompensation, skulle innebära ett bortfall av närmare 600 årsarbetskrafter. Detta skulle, enligt kommittén, i sin tur få ”synnerligen långtgående konsekvenser för skogsvårdsorganisationens myndighetsverksamhet och organisationens lokala förankring”.⁹³

Kommittén framhöll samtidigt vikten av att uppdragsverksamheten än klarare skulle separeras från myndighetsuppgifterna och kommittén föreslog att uppdragsverksamheten skulle ges en självständig ställning direkt under generaldirektören.

8.3.17 Uppdragsverksamheten i SUS 2001

Inom ramen för SVO:s utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001) genomlystes även myndighetens uppdragsverksamhet. I en särskild delrapport framtagen av en person anställd vid dåvarande Riksrevisionsverket hävdades bl.a. att skogsvårdsstyrelserna i bland kompletterar ett svagt utbud av tjänster på den marknad där organisationen verkar.⁹⁴ Vidare framhölls att flera undersökningar av oberoende opinionsinstitut hade visat att det stora flertalet av skogsägarna hade förtroende för skogsvårdsstyrelsen och dess

⁹² SOU 1992:111, s. 36.

⁹³ SOU 1992:111, s. 37.

⁹⁴ Skogsstyrelsen, *Uppdragsverksamhet som skogspolitiskt medel – motiv och konkurrensaspekter* (Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter [SUS 2001]), rapport 8L, 2001.

tjänster trots de dubbla rollerna (myndighetsuppgifter respektive uppdragsverksamhet). I rapporten påpekades också att kritik från konkurrenter endast förekommer i liten utsträckning och att det saknades övertygande belegg för att SVO:s uppdragsverksamhet skulle ha någon menlig inverkan på marknaden. Enligt rapporten skulle SVO genom sin anslagsfinansierade verksamhet snarare försöka öka aktiviteten i skogsbruket och därmed förbättra marknaden för olika skogs- och naturvårdsuppdrag.

Av rapporten framgick också att SVO höll isär myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet verksamhets- och redovisningsmässigt liksom att det inte har gått att konstatera någon korssubventionering. Det betonades att verksamheten utgår från självkostnadsprincipen och att den därför redovisas med utgångspunkt ifrån att varje verksamhetsgren ska bära sina totala kostnader.

Rapporten utmynnade i förslag till förbättringar av hur uppdragsverksamheten redovisas m.m. Bland annat konstaterades att de centralt beslutade direktiv som fanns för redovisningen inte tillämpades fullt ut i distriktsorganisationen. Vidare rekommenderades skogsvårdsstyrelserna att använda en checklista eller liknande som hjälp för en systematisk kontroll av att uppdragen inte strider mot gällande regler.⁹⁵

Det kan nämnas att Statskontoret i sitt remissvar över SUS 2001 framhöll att konkurrenssituationen är mer komplicerad än vad som framgick av nyss refererade delrapport.⁹⁶ Detta gäller både SVO:s förhållande till befintliga eller potentiella konkurrenter och den dubbelroll man har. Vidare ansåg Statskontoret att värdet av och alternativ till uppdragsverksamheten som skogspolitiskt medel inte var tillräckligt belysta. Myndigheten ansåg därför att möjligheten att avskilja uppdragsverksamheten från SVO bör bedömas i en oberoende utredning.

8.3.18 Riksrevisionsverkets rapport om SVO:s arbete med att jämställa miljömålet och produktionsmålet

Riksrevisionsverket (RRV) genomförde under åren 1998–1999 en effektivitetsrevision av SVO:s arbete med att jämställa miljömålet

⁹⁵ SVO har tagit fram ett utkast till checklista som är tänkt att utgöra ett stöd för granskningen av uppdrag i SVO:s administrativa uppdragshanteringsystem "Sälgen".

⁹⁶ Statskontoret, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter – SUS 2001*, Remissvar, 2002-03-27.

och produktionsmålet.⁹⁷ Inom ramen för denna granskning berördes även SVO:s uppdragsverksamhet. I studien specialstuderade RRV fyra av SVO:s regioner. Verket konstaterade att totalandelen uppdrag av hela arbetsmängden under år 1997 varierade från 8 % upp till 63 % mellan de undersökta distrikten. Samtidigt noterade RRV att det fanns stora skillnader mellan intilliggande distrikt.

RRV befara­de att en allt för stark orientering mot uppdrags­verksamhet kunde innebära en risk för informella ”allianser” med fristående virkesuppköpare. Sådana ”allianser” kan upplevas som ett hot av bl.a. skogsägarföreningar. Dessa kan se en risk för att förlora medlemmar och därmed få minskade leveranser till de egna industrierna. RRV noterade också att i ett distrikt där SVO hade haft en omfattande uppdragsverksamhet hade skogsägarföreningen sökt motverka en alltför aktiv rådgivningsinsats från SVO.

RRV konstaterade vidare att en omfattande uppdragsverksamhet kan innebära en uppdelning av privatskogsbruket. Verket skrev följande (s. 226):

En tjänsteman i en skogsägarförening, som är verksam i SVS-distrikt som har stor uppdragsverksamhet, framhåller att han uppfattar SVS som en konkurrent om de enskilda skogsägarna. Han släpper därför inte gärna in skogsvårdskonsulenter för rådgivning i föreningsanslutna skogsägares marker. Han menar att skogsägarföreningen då kan tappa skogsägarnas avverkningar. Kommer SVO in med exempelvis rådgivning om ädellövskog finns risken, menar han, att den enskilde skogsägaren sedan också utnyttjar SVO för stämpling av rotposter och sedan försäljning av rotposter till virkesuppköpare. Med detta synsätt och en uppdragsaktiv SVO riskerar marknaden att bli uppdelad och SVO att få svårare att få insteg hos och gehör för sin miljörådgivning hos de föreningsanslutna skogsägarna. I samma region har RRV inom SVO stött på resonemang hur man kan motverka prisdumping från skogsägarförening på skogsbruksplanerna genom att liera sig med oberoende virkesuppköpare. Någon liknande konkurrenssituation har vi inte fått beskriven i de andra regioner vi besökt.

⁹⁷ Riksrevisionsverket, *Skogsvårdsorganisationens arbete för att jämställa miljömålet med produktionsmålet* (RRV rapport 1999:31).

RRV poängterade vidare att uppdragsverksamheten även kan ha andra effekter. Verket ansåg att de neddragningar som SVO genomgått kan ha inneburit att det i många distrikt har blivit nödvändigt med en stor uppdragsverksamhet för att kunna behålla en bemanning som står i rimlig proportion till distriktets storlek. RRV menade att detta i sin tur kan leda till att uppdragsverksamhet får förtur framför de anslagsfinansierade uppgifterna. Bland de distrikt som RRV intervjuade ansåg ett par att det tidsmässigt rådde konkurrens mellan uppdragsverksamheten och fältbesöken i samband med hantering av avverkningsanmälningar. Till stöd för detta konstaterande refererade RRV en av de intervjuade distriktscheferna som berömde sig av att ha samlat in så många uppdrag att han kunnat överlåta anslagsmedel till andra distrikt i regionen.

8.3.19 Förvaltningspolitiska reflektioner kring offentlig uppdragsverksamhet

I den förvaltningspolitiska propositionen angavs fyra riktlinjer för arbetet med att förbättra statsförvaltningen. En av dessa var *renodling*, vilket bl.a. innefattar en strävan att värna kärnverksamheterna. Regeringen ansåg att uppgifter som är artfrämmande för staten borde avvecklas eller överlåtas till annan huvudman. Konstitutionsutskottet instämde i regeringens bedömningar i detta avseende.⁹⁸

Regeringen ansåg också att statlig verksamhet i huvudsak ska bedrivas i myndighetsform. Samtidigt framhöll man att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i denna form om inte särskilda skäl föreligger. Stordriftsfördelar, synergieffekter och samordningsvinster angavs i förarbetena som argument mot en renodling. Vidare påpekades att inflytande från affärsverksamheten kan främja en ökad förnyelse- och förändringskompetens.⁹⁹

Om det inte finns särskilda skäl enligt ovan, bör bolagsformen övervägas. Om konkurrensen bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort, ansågs emellertid myndighetsformen vara lämpligast. Regeringens uppfattning var att om en myndighet bedriver affärsverksamhet, bör affärsverksamheten särskiljas. Ett sätt att göra detta på är att tillämpa en tydlig organisatorisk uppdelning inom myndigheten. Regeringen menade vidare att konkurrensutsatt affärsverksamhet normalt bör brytas ut ur myndigheten och bolagiseras. Detta bidrar

⁹⁸ Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31.

⁹⁹ SOU 1997:57.

till att tydliggöra rollerna och minska riskerna för snedvridning av konkurrensen. Konstitutionsutskottet instämde i detta.¹⁰⁰

8.3.20 Konkurrenspolitiska överväganden

Konkurrenspolitiska propositionen

I den konkurrenspolitiska propositionen utvecklade regeringen sina resonemang om konkurrensproblem i gränslandet mellan offentlig och privat sektor.¹⁰¹ Regeringen påpekade att ekonomisk åtskillnad alltid bör gälla mellan avgiftsbelagd och anslagsfinansierad verksamhet. Vidare framhöll regeringen att ett generellt krav på särredovisning bör gälla för kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet av viss omfattning som bedrivs av statliga aktörer.

Vid riksdagens behandling av nämnda proposition framhöll näringsutskottet att en bärande princip inom näringspolitiken är att likvärdiga villkor ska gälla för olika aktörer på marknaden. Utskottet menade att då offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får detta inte ske på ett sådant sätt att det privata företagandet hämmas; myndighetsavgifter ska därför hållas isär från kommersiell verksamhet. Utskottet menade dessutom att när det gäller förhållandet mellan småföretag och den offentliga sektorn är en självklar utgångspunkt att offentlig näringsverksamhet inte får slå ut jobb eller hindra tillväxtförutsättningarna i privata företag. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Konkurrensverkets rapport Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat

De konkurrensproblem som uppkommer i samband med att offentliga aktörer agerar på konkurrensutsatta marknader har behandlats vid flera tillfällen under de senaste åren.¹⁰²

Hösten 2004 redovisade Konkurrensverket (KKV) ett regeringsuppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att ytterligare förbättra marknadens funktionssätt beträffande konkurrens mellan

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31.

¹⁰¹ Prop 1999/2000:140, bet. 2000/01:NU4.

¹⁰² Frågor på detta tema berörs exempelvis i betänkandena Konkurrens i balans (SOU 1995:105), Konkurrensrådets betänkande Konkurrent på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117) samt i departementspromemorian Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Ds 2001:17).

dessa båda kategorier. Verket konstaterade att konfliktytorna mellan offentliga och privata aktörer är betydande och att det ofta uppstår problem när offentliga aktörer agerar på konkurrensutsatta marknader. Enligt KKV kan problemen delas in i följande tre huvudkategorier:

- *Sammanblandning av myndighetsuppgifter och näringsverksamhet.*
- *Olika former av offentliga subventioner.* Myndigheter kan subventionera uppdragsverksamhet med allmänna medel som har avsatts för myndighetsuppgifterna eller vice versa – s.k. *korssubventionering*. När monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet bedrivs tillsammans inom samma organisatoriska enhet är det som regel mycket svårt och resurskrävande att följa upp vilka kostnader som tillhör en viss verksamhet. Vidare kan den offentliga aktören med stöd av offentliga medel ägna sig åt s.k. *underprissättning*, och därmed subventionera den konkurrensutsatta verksamheten. Resultatet kan bli att små företags möjligheter att expandera sin verksamhet eller att finnas kvar på marknaden minskar.
- *Problem förbundna med vidareutnyttjande av information och kompetens från myndighetsrollen.* Med detta åsyftas myndigheters möjligheter att genom myndighetsrollen få fördelar i den konkurrensutsatta verksamheten. KKV nämner direktkanal till kunderna som ett exempel på en sådan fördel. Myndigheter får också ett övertag över konkurrenterna om de senare är beroende av myndighetens beslut som rör den aktuella verksamheten.

KKV konstaterade att existerande regelverk och frivilliga lösningar inte har räckt för att lösa problemen. Vidare påpekade verket att problemen sannolikt skulle minska om offentliga aktörer följde befintliga riktlinjer och lagar. Dessutom framkom det att offentliga aktörer endast undantagsvis har antagit interna styrdokument för att säkerställa att den egna näringsverksamheten inte snedvrider konkurrensen.

Mot denna bakgrund föreslog KKV att åtgärder vidtas för att tillförsäkra att gällande lagar och riktlinjer följs. Verket ansåg att fortsatt arbete behövs för att förtydliga när offentlig näringsverksamhet ska få bedrivas. KKV ansåg dessutom att en offentlig aktör endast bör få använda information eller kompetens upparbetad inom myndighetsrollen för försäljning av tjänster och varor i konkurrens med privata aktörer om denna också erbjuds konkurrerande företag på samma villkor.

Konkurrensrådet

De konkurrensproblem som har uppmärksammats mellan kommersiella offentliga och privata aktörer låg i slutet av 1997 till grund för bildandet av Konkurrensrådet.¹⁰³ Konkurrensrådets uppgift var att ta fram generella och långsiktiga spelregler för konkurrensen mellan aktörerna. Utgångspunkt för detta arbete var främst de klagomål som Konkurrensrådet har fått från främst privata företag. Rådet var sammansatt av representanter från både offentlig och privat sektor. Konkurrensrådets verksamhet upphörde i och med utgången av år 2003. Klagomål avseende konkurrensproblem mellan offentliga och privata aktörer hanteras numera av KKV.

Konkurrensrådet om SVO:s uppdragsverksamhet

SVO:s uppdragsverksamhet har vid några tillfällen varit föremål för Konkurrensrådet bedömningar. I en skrivelse till Konkurrensrådet ifrågasatte ett företag att skogsvårdsstyrelsens distrikt i Norrköping/Söderköping, vid sidan av sina uppgifter som tillsynsmyndighet, också utförde huggnings- och körningsuppdrag åt skogsägare. Enligt anmälaren skedde denna konkurrens inte på lika villkor.

Konkurrensrådet konstaterade i sitt yttrande att det i direktiven till SVO inte görs någon distinktion mellan å ena sidan sådana tjänster som SVO har särskilda förutsättningar för att utföra och där det kan bedömas att det saknas privata alternativ i önskvärd grad, och å andra sidan tjänster där privata alternativ finns i tillräcklig omfattning och där myndigheten inte har någon särskild kompetens. Rådet slog fast att tjänster som skogsbruksplanläggning, stämpling av rotstående skog och skogsinventeringar kan bedömas tillhöra de verksamheter som myndigheten har särskilda förutsättningar att utföra. Rådet ansåg därför att det inte fanns några skäl att ifrågasätta dessa verksamheter. Däremot ansåg rådet att tjänster som röjning, gallring, huggning och slybekämpning inte var verksamheter som myndigheten har någon särskild kompetens att utföra och att det fanns tillräckligt med privata företag som tillhandahåller sådana tjänster. Rådet rekommenderade regeringen att tydliggöra att SVO inte bör bedriva sådan verksamhet som privata företag normalt utför.

¹⁰³ Den offentliga beteckningen var Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.

Ett annat fall för Konkurrensrådet gällde invändningar mot konkurrensneutraliteten i skogsvårdsstyrelsens (Östra Götaland) uppdragsverksamhet, speciellt avseende tjänsterna rotpoststämpling och skogsbruksplaner. Enligt det företag som hade inkommit med skrivelsen snedvrids konkurrensen genom att berörd skogsvårdsstyrelse agerar på ett sådant sätt att verksamheten försvåras för privata konkurrenter. Rådet hänvisade till att SVO:s uppdragsverksamhet bör vara inriktad mot sådan verksamhet som myndigheten har särskild kompetens för och som marknaden inte kan bedömas tillhandahålla i önskvärd grad. Rådet konstaterade att tjänster som skogsbruksplanläggning och rotpoststämpling kunde bedömas tillhöra de verksamheter som myndigheten har särskilda förutsättningar att utföra.

Konkurrensrådet riktade även en principiell invändning mot att regeringen två år i rad i regleringsbrev för SVO hade ställt upp målet att uppdragsverksamheten skulle öka. Rådet menade att det torde vara ovanligt att en central förvaltningsmyndighet som till största delen är anslagsfinansierad ges ett sådant mål. Enligt Konkurrensrådet går ett sådant mål emot strävan att statlig konkurrensutsatt verksamhet i normalfallet inte bör bedrivas i myndighetsform och att den ska begränsas i övriga fall.

Statskontorets analys av marknaden för skogliga tjänster

I slutet av 1990-talet genomförde Statskontoret en analys av staten som kommersiell aktör.¹⁰⁴ I studien ställde man bl.a. upp ett antal kriterier för hur man kan bedöma riskerna med att staten agerar som kommersiell aktör på olika marknader. En av de marknader som Statskontoret ansåg vara en "högriskmarknad" var marknaden för skogliga tjänster. Mot bakgrund av detta genomfördes en särskild fallstudie av konkurrensvillkoren för statliga och privata aktörer på denna marknad.

I studien konstaterades att SVO är en betydande tjänsteproducent på den aktuella marknaden. Vidare noterade Statskontoret att den geografiska marknaden för skogliga tjänster är lokal, till stor del beroende på att transportkostnaderna gör det svårt att konkurrera över större avstånd. I fallstudien identifierades ett antal konkurrensproblem till följd av SVO:s agerande på marknaden för skogliga tjänster. Dessa var:

¹⁰⁴ Statskontoret, *Staten som kommersiell aktör*, (rapport 2000:16 och 2000:16A).

Myndighetsuppgifter och myndighetsutövning tillsammans med uppdragsverksamhet

SVO bedriver uppdragsverksamhet i samma organisation som myndighetsuppgifter inklusive myndighetsutövning. Statskontoret menade att förutom att den dubbla rollen skapar ett allmänt trovärdighetsproblem som bl.a. yttrar sig i att företagen inte uppfattar sig konkurrera på lika villkor som SVO så ger det upphov till flera konkreta konkurrensproblem. Bland de problem som nämns är bl.a. att myndighetsuppgifter, som t.ex. rådgivnings- och informationsverksamhet men också myndighetsutövning inom ramen för tillsynsverksamheten, ger SVO en direkt försäljningskanal till skogsägare och andra kunder. Vidare ansågs SVO ha bättre tillgång till information om det framtida behovet av skogsskötsel. Företagen finner sig ofta vara i en besvärlig situation när de måste be konkurrenten om denna information. Vidare framhölls att SVO utövar myndighet när det gäller vissa tjänster som man erbjuder i uppdragsverksamheten, vilket kan ha en etableringshämmande effekt.

Subventioner med hjälp av direkta eller indirekta anslag

Här konstaterade Statskontoret att SVO utför uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna. Skogsvårdande uppdrag som erbjuds "gratis" eller till starkt subventionerade priser till skogsägarna skapar undanträngningseffekter på marknaden och ger SVO en från konkurrens skyddad sektor i sin uppdragsverksamhet. Om dessa tjänster upphandlas i konkurrens har konkurrerande företag, enligt Statskontoret, i praktiken små eller inga möjligheter att konkurrera om uppdragen eftersom de måste ta ut fullt pris för sina arbetskraftskostnader.

Vidare identifierade Statskontoret risken att den anslagsfinansierade myndighetsverksamheten subventionerar den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten. Uppdragsverksamheten utförs, enligt Statskontoret, inte åtskild från myndighetsverksamheten och indirekta kostnader från t.ex. administration, registerinformation etc. ska fördelas enligt en fördelningsnyckel och prissättas till sin självkostnad. Samtidigt noterade Statskontoret att självkostnadsprissättning innebär att verksamheten inte belastas med vinstkrav och att SVO därmed, teoretiskt sett, kan ta ut ett lägre pris än konkurrenterna. Statskontoret menade att om så är fallet saknas grund-

läggande förutsättningar för en konkurrens på lika villkor med privata företag. Här bör dock understrykas att Statskontoret i sin fallstudie fann att SVO:s priser snarast låg i paritet med eller över konkurrenternas priser. SVO förklarade detta med att verksamheten hade högre kostnader än företagen. Om korssubventionering överhuvudtaget förekom vid den aktuella tidpunkten var det, enligt Statskontoret, snarast uppdragsverksamheten som subventionerade myndighetsverksamheten.

Statskontoret drog slutsatsen att det förekom konkurrensproblem som inte kunde lösas med mindre än att SVO upphör med uppdragsverksamheten eller att den avskiljs från organisationen. Det skulle, enligt Statskontoret, emellertid medföra att skogspolitiken inte kan genomföras med samma medel som då var aktuella.

Intäkts tillskott

Statskontoret menade också att det kunde ifrågasättas i vilken utsträckning uppdragsverksamhetens dåvarande utformning verkligen kan bidra till att mål om en viss standard och takt i skogsskötseln kan uppnås. Däremot ansåg Statskontoret att uppdragsverksamheten sannolikt kunde tjäna som ett intäkts tillskott för SVO och ett sätt att upprätthålla en större organisation än nödvändigt för att möta målen.

Mot bakgrund av de iakttagelser som har refererats ovan föreslog Statskontoret att en översyn skulle göras av skogspolitiken och dess medel. Inriktningen på översynen borde vara att myndighetens roll i första hand inriktas på att mer ägna sig åt tillsyn och kontroll och mindre åt att producera sådana tjänster som kan fås på den privata marknaden. I syfte att begränsa konkurrenssnedvridningen föreslog Statskontoret att i de fall där kommersiella skogliga tjänster erbjuds av privata företag bör skogsvårdsstyrelsen inte bedriva verksamheten alls. Den kvarvarande uppdragsverksamheten bör dessutom definieras närmare och regleras. Den kommersiella verksamhet som SVO fortsatt ska bedriva och som sker i konkurrens med andra borde, enligt Statskontoret, även särskiljas organisatoriskt och förläggas till ett eget bolag.

Skogsstyrelsens syn på Statskontorets rapport

Skogsstyrelsen intog en mycket kritisk inställning till Statskontorets rapport och dess slutsatser. I en omfattande promemoria konstaterades att det material Statskontorets fallstudie byggde på ”är så ofullständigt att det inte håller för några som helst signifikanta generella slutsatser ens i de regioner där enkäterna genomförts”.¹⁰⁵ Om huvudrapporten sägs följande: ”Kraftigt sammanfattat kan man säga att Statskontoret i sin huvudrapport i alla avseenden går längre än utredaren och alltså t.o.m. saknar grund i fallstudien för sina överväganden och förslag”.¹⁰⁶ I promemorian redovisas också ett flertal ytterligare kritiska synpunkter. Bland annat hävdas att rapporten innehåller ”ett antal direkt felaktiga påståenden om SVS (Skogsvårdsstyrelsen) verksamhet”.

8.3.21 Baksidan med avgiftsfinansiering

Riksrevisionsverket (RRV) har undersökt hur myndigheter påverkas och agerar i ett besparingskedje.¹⁰⁷ En slutsats var att för myndigheter som har intäkter vid sidan om förvaltningsanslaget får dessa intäkter en ökad relativ betydelse när myndigheten går igenom ett besparingskedje. Framför allt gäller detta avgiftsintäkter.

RRV konstaterade dock att avgiftsfinansieringen kan leda till olika problem. Det handlar bl.a. om att de avgiftsfinansierade verksamheterna kan hamna i konflikt med myndighetens egentliga uppgifter. Risken är att de ekonomiska målen och resultaten tar över de verksamhetsmässiga. Ett annat problem är att avgiftsfinansieringen försvårar omprövning av verksamhet. Genom att öka den avgiftsfinansierade verksamheten kan myndigheten kringgå krav på rationaliseringar och nedskärningar. Risken finns också att sådan verksamhet som skulle ha ifrågasatts om den hade varit anslagsfinansierad undgår omprövning som en konsekvens av att myndigheten själv svarar för finansieringen genom avgiftsintäkter. Ett ytterligare problem som uppmärksammades av RRV är att avgiftsfinansieringen inte alltid ger incitament till ökad produktivitet och effektivitet då myndigheten har vissa möjligheter att själv bestämma prisnivåerna. Avslutningsvis påpekade RRV att avgiftsfinan-

¹⁰⁵ Skogsstyrelsen, *Statskontorets rapport (2000:16) Staten som kommersiell aktör*, PM, 2000-05-15, s. 1.

¹⁰⁶ Skogsstyrelsen, *Statskontorets rapport (2000:16) Staten som kommersiell aktör*, PM, 2000-05-15, s. 6.

¹⁰⁷ RRV, rapport 1999:34.

sierad verksamhet prioriteras därför att den upplevs som mer attraktiv ur arbetssynpunkt än den anslagsfinansierade.

8.3.22 Lantmäteriets uppdragsverksamhet

Lantmäteriet är en statlig myndighet som bl.a. har till uppgift att verka för en ändamålsenlig fastighetsindelning och ansvara för en effektiv försörjning med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation.¹⁰⁸ I likhet med SVO får Lantmäteriet mot avgift bedriva uppdragsverksamhet.

Lantmäterikutredningen

Lantmäteriverkets verksamhet utreddes under åren 2002–2003.¹⁰⁹ I utredningen framkom det att ett motiv för den omstrukturering av Lantmäteriet som genomfördes i mitten 1990-talet var den kritik som hade riktats mot Lantmäteriets uppdragsverksamhet. För att förebygga risker för konkurrenssnedvridning angav statsmakterna vid omstruktureringen riktlinjer för uppdragsverksamheten. Riktlinjerna innefattade bl.a. ett krav på organisatorisk åtskillnad av lantmäteriets produktions- och uppdragsverksamhet.

Kritiken gällde främst bristande konkurrensneutralitet och otydlighet i uppdelningen mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Blandningen av intern och extern uppdragsverksamhet i samma division hade, enligt utredningen, gjort att det utifrån sett har uppkommit en otydlighet, bl.a. när det gäller gränsen mellan myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet. En förklaring till detta är, enligt utredningen, att Lantmäteriverket stegvist tycks ha försökt utvinna så mycket synergieffekter som möjligt. Man har bl.a. sökt integrationsfördelar i sättet att organisera och presentera sig. Strävan efter att uppnå dessa synergifördelar är, eller uppfattas utifrån, emellertid som konkurrenssnedvridande.

Utredningen förordade att det offentliga åtagandet skulle tydliggöras genom att Lantmäteriverket får ett mer preciserat och begränsat bemyndigande för sin uppdragsverksamhet. Utredningens förslag innebar att den verksamhet som är konkurrensutsatt, och inte med hänsyn till särskilda skäl bör behållas inom Lantmäteriverket, ska upphöra eller avskiljas.

¹⁰⁸ www.lantmateriet.se

¹⁰⁹ SOU 2003:111.

Vidare föreslogs att återstående uppdragsverksamhet skulle organiseras i en division som i princip enbart bedriver extern uppdragsverksamhet med krav på full kostnadstäckning. Detta skulle, enligt utredningen, skapa en tydligare organisatorisk och ekonomisk åtskillnad.

Utredningen föreslog också att den grundläggande utgångspunkten för Lantmäteriverkets framtida roll på olika marknader ska vara att främja marknadens utveckling genom privata aktörer och inte att ta marknad i egen regi. Vidare framhölls vikten av att dialogen mellan Lantmäteriverket och den privata sektorn förstärks. Utredningen menade att detta kunde ske genom att ett Marknads- och konkurrensråd inrättas vid Lantmäteriverket. Rådet bör vara ett forum för dialog i frågor som rör konkurrens-, marknads-, och andra frågor av särskilt intresse för privata aktörer. Lantmäteriverket bör, enligt utredningens förslag, också utarbeta en marknads- och konkurrenspolicy som på ett samlat sätt behandlar frågor som rör verkets roll och agerande i förhållande till angränsande marknader.

8.3.23 Pågående översyn av Riksantikvarieämbetets uppdragsverksamhet

Det är inte bara den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten inom SVO och Lantmäteriet som är föremål för utredningar. En stor del av de arkeologiska undersökningarna i landet genomförs på uppdrag av Riksantikvarieämbetets (RAÄ:s) avdelning för arkeologiska undersökningar (UV). RAÄ svarar samtidigt för uppföljning, tillsyn, normgivning samt rådgivning och information på det uppdragsarkeologiska området. Bland annat mot bakgrund av gränsdragningsproblem mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet har en av regeringen tillsatt särskild utredare fått i uppdrag att analysera förutsättningarna för den verksamhet som bedrivs av UV.¹¹⁰ Utgångspunkten är att UV ska skiljas från RAÄ att verksamheten även fortsättningsvis ska bedrivas i statlig regi. Uppdraget ska rapporteras senast den 31 augusti 2005.

¹¹⁰ Dir. 2004:22 och 2005:33.

9 SVO:s tillsynsverksamhet

Sammanfattning

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Tillsynen enligt skogsvårdslagen har minskat i omfattning under den senaste tioårsperioden. Dagens skogspolitik är dock beroende av att det finns möjligheter för de skogliga myndigheterna att bedriva tillsynsverksamhet. Det gäller inte minst med tanke på att de senaste årens uppföljningar visar att skogsägarna inte har tagit sin del av det skogspolitiska ansvaret på exempelvis föryngringsidan.

Jag ser mycket positivt på de metodutvecklingsprojekt som bedrivs inom SVO på tillsynsområdet men är bekymrad över att det tycks råda en viss brist på enhetlighet i SVO:s tillsynsarbete. Sådana brister är enligt min uppfattning särskilt allvarliga när det gäller myndighetsutövning. Jag anser emellertid att de enhetlighetsproblem jag pekar på tas på stort allvar av myndighetens ledning.

När det gäller de tillsynsverktyg som finns i Skogsvårdslagen har jag för avsikt att återkomma till det i den del av det fortsatta utredningsarbetet som gäller en översyn av Skogsvårdslagen.

Utredningens underlag

I utredningens underlag till detta kapitel redovisas vad som sägs om tillsyn i SVO:s instruktion, regleringsbrev, tillsynspolicy, fördjupade prövning och årsredovisning. Dessutom redogörs för begreppen lagtillämpning och lagtillsyn och deras respektive roller i den rådande skogspolitiken. Det praktiska tillsynsarbetet inom SVO och på skogsvårdsstyrelserna beskrivs, liksom några

av SVO:s hjälpmedel för verksamheten. Slutligen återges en del av vad Riksrevisionsverket och SUS 2001 säger om SVO:s tillsynsverksamhet. Även Tillsynsutredningens överväganden på området beskrivs.

9.1 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Den nya skogspolitiken innebar en avreglering där ”frihet under ansvar” blev ledord för hur skogsägarna och de skogligen myndigheterna skulle förhålla sig till skogens skötsel. Mjuka styrmedel som rådgivning och information skulle ersätta detaljerad lagstiftning och en omfattande tillsyn. Mot den bakgrunden är det begripligt att tillsynen enligt Skogsvårdslagen har minskat i omfattning under den senaste tioårsperioden. Att denna minskning inte samtidigt har inneburit en ökning på rådgivningssidan har redan kommenterats på annan plats i detta betänkande.

Dagens skogspolitik är dock beroende av att det finns möjligheter för de skogligen myndigheterna att bedriva tillsynsverksamhet. Detta inte minst med tanke på att de senaste årens uppföljningar av skogspolitikens genomförande, ger vid handen att skogsägarna inte har lyckats eller haft förmågan att ta sin del av det skogspolitiska ansvaret på alla områden. Det gäller exempelvis på föryngringsidan. Jag finner det också naturligt att tillsynen i första inriktar sig mot områden där Skogsvårdslagen fortfarande ställer tydliga krav på skogsägaren, dvs. beträffande föryngringar och naturvårdshänsyn i samband med avverkningar.

Jag ser mycket positivt på de metodutvecklingsprojekt som bedrivs inom SVO på tillsynsområdet. Användning av s.k. elektronisk avverkningsanmälan, klarkort, satellitbildsanalys och avvikelseanalyser är alla goda exempel på hur tillsynen har kunnat effektiviseras. Med ett nyligen infört stöd för tillvaratagande av förbättringsförslag och goda idéer inom SVO är jag övertygad om att utvecklingen på området kommer att gå ännu snabbare.

Däremot är jag bekymrad över att de olika skogsvårdsstyrelsernas inriktning på tillsynen uppvisar en så pass stor variation. Det är naturligtvis fullt legitimt att regionala variationer i hur väl skogsägarna sköter sin skog får tillåtas påverka inriktningen på tillsynen. Jag kan emellertid inte se att detta förklarar variationerna mellan skogsvårdsstyrelserna i om tyngdpunkten i tillsynsarbetet ligger på besök före eller efter avverkning eller i vilken utsträckning man använder sig av lagråd. Mot bakgrund av den statistik som redo-

visas i detta kapitel, de analyser som har gjorts internt inom SVO och de samtal som utredningen har fört med företrädare för SVO måste jag sluta mig till att det på ett övergripande plan råder en viss brist på enhetlighet i SVO:s tillsynsarbete. Sådana brister är enligt min uppfattning särskilt allvarliga när det gäller myndighetsutövning. Jag har visserligen ingen grund för att uttala mig om hur tillsynsarbetet bedrivs på lokal nivå eller i enskilda fall, men skillnader som går att påvisa på regional nivå kan indikera att det är möjligt att uppnå en större enhetlighet även här.

Mot bakgrund av de samtal utredningen har haft med företrädare för SVO anser jag emellertid att de enhetlighetsproblem jag pekar på tas på stort allvar av myndighetens ledning. De överväganden som bl.a. görs inom ramen för den myndighetsinterna översynen av roll- och ansvarsfördelningen inom SVO talar för att myndigheten under de närmaste åren kommer att verka för att förbättra enhetligheten på tillsynsområdet. Jag är dessutom övertygad om att det förslag om att omvandla SVO till en enmyndighet, som presenteras längre fram i detta betänkande, kommer att kunna gagna denna strävan.

När det gäller de tillsynsverktyg som finns i skogsvårdslagen har jag för avsikt att återkomma i den del av det fortsatta utredningsarbetet som gäller en översyn av nyss nämnda lag. I det arbetet kommer jag även att ha möjlighet att beakta hur regering och riksdag ställer sig till de förslag på tillsynsområdet som har presenterats av tillsynsutredningen.

9.2 Utredningens underlag

9.2.1 Tillsynen enligt instruktion och regleringsbrev

Enligt sin instruktion ska SVO utöva tillsyn över efterlevnaden av skogsvårdslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Skogsvårdsstyrelsen är även tillsynsmyndighet för en liten del av miljöbalken. De viktigaste uppgifterna är tillskapandet av biotopskyddsområden och samråd om vissa skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsen utövar dessutom tillsyn enligt virkesmätninglagen och har ansvar för den avgiftsfinansierade verksamheten med kontroll av frö- och planhandel. Kommuner eller länsstyrelser svarar för tillsynen över övriga regler som rör skogsbruket. Länsstyrelsen är exempelvis tillsynsmyndighet för kulturminneslagen.

Enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev för år 2005 är målet för verksamhetsområdet lagtillsyn att tillsynen ska bedrivas så att en högre efterlevnad av reglerna i skogsvårdslagen och miljöbalken uppnås. Målet är detsamma som gällde under år 2004.¹¹¹ Skogsstyrelsens återrapportering ska bl.a. omfatta avverkningsanmälningar och tillstånd, samt antalet förelägganden och förbud riktade direkt till skogsägare.

9.2.2 Lagtillämpning och lagtillsyn

Inom SVO skiljer man på begreppen lagtillämpning och lagtillsyn.¹¹² Med lagtillämpning avses tolkningen av en viss regel i en viss situation. Det kan exempelvis gälla vilka krav som ska ställas på naturhänsyn vid en viss avverkning eller kraven på återväxtarbetet efter avverkningen. Lagtillämpningen avser både skogsvårdslagen och de delar av miljöbalken där skogsvårdsstyrelsen är tillsynsmyndighet. Lagtillsynen gäller de insatser som skogsvårdsstyrelsen gör för att kontrollera efterlevnaden av skogsvårdslagen och miljöbalken. Hit hör också de insatser som görs för att åstadkomma rättelse när avvikelser från reglerna har inträffat eller befaras, liksom åtalsanmälningar.

9.2.3 Lagtillämpning och den nya skogspolitiken

Skogsvårdslagen

Det skogspolitiska beslutet från 1993 innebar en avreglering och förenkling av skogsvårdslagen. Föreskrifter och allmänna råd minskade i omfattning och nya sådana råd har endast tillkommit i liten omfattning. Enligt en skrivelse från Skogsstyrelsens skötsel-enhet har detta inneburit att de allmänt hållna bestämmelserna i lag och förordning ofta kan tolkas på flera sätt. Förutsättningarna för en enhetlig lagtillämpning har härmed försämrats jämfört med en situation med mer föreskrifter och allmänna råd.¹¹³ I brist på allmänna råd för bedömningen av skogsvårdslagens återväxt- och hänsynsregler används i stället inventeringsinstruktionen Polytax, som är utformad för en statistisk uppföljning av skogsbruks-

¹¹¹ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, Regeringsbeslut II 40, 2004-12-16.

¹¹² Skogsstyrelsen, skötselenheten, *Enhetlig lagtillämpning och lagtillsyn*, 2003-12-02.

¹¹³ Skogsstyrelsen, skötselenheten, *Enhetlig lagtillämpning och lagtillsyn*, 2003-12-02.

åtgärder. Detta ses som ett principiellt problem, men tillvägagångssättet anses bidra till enhetligheten vid lagtillämpningen i dessa frågor.

Eventuell återväxtskyldighet i viltskadad ungskog anses vara svårbedömd och bedömningarna skiljer sannolikt mellan enskilda personer och mellan olika skogsvårdsstyrelser. Detsamma gäller de dispenser från återväxtkravet som kan lämnas av hänsyn till naturvårdens intressen. Även dispenser från skogsskyddsreglerna kan vara svårbedömda. I skötselenhetens skrivelse angavs att skogsvårdsstyrelserna upplever osäkerhet vid bedömningen och att skillnader i lagtillämpningen därmed förekommer.

Bestämmelserna om avverkningsformer är allmänt hållna vilket kan leda till olika tolkningar. Ett särskilt problem anges vara okunskap om att reglerna även gäller vid s.k. naturvårdshuggningar. När det gäller reglerna om anmälan, innebär dispensmöjligheten från sexveckorsregeln vid "särskilda skäl" en risk för varierande lagtillämpning.

Miljöbalken

För SVO:s del är det främst Miljöbalkens regler om biotopskydd, Natura 2000 och samråd som berörs i lagtillämpningssammanhang. När det gäller biotopskydd gjorde Skogsstyrelsens skötselenhet bedömningen att tillämpningen, med stöd av allmänna råd och ett relativt detaljerat cirkulär, sker likartat.

Reglerna om Natura 2000 och samråd ansågs dock otydliga och därför svåra att tillämpa för både skogsägare och myndigheter.

Hur skapas en enhetlig lagtillämpning?

Utöver allmänna råd och cirkulär kan rättsfall bidra till en mer enhetlig lagtillämpning. Antalet avgöranden i högre instans är emellertid få och effekterna på enhetligheten anses därmed vara begränsade.

De lagkurser som Skogsstyrelsen har anordnat bedöms ha bidragit till en mer enhetlig lagtillämpning. Det noteras dock att dessa kurser gjorde ett långt uppehåll under 1990-talet och inte kom i gång igen förrän år 2002. Enligt skötselenhetens skrivelse har utbildningen dessutom skett i varierande omfattning inom respektive skogsvårdsstyrelse.

Utöver detta anges SVO:s årliga rikskonferenser troligen ha bidragit till en enhetligare lagtillämpning även om lagfrågorna har fått minskat utrymme under senare år. Även Skogsstyrelsens fortlöpande stöd till lagnätverket samt kontakter mellan lagansvariga – både inom skogsvårdsstyrelserna och mellan dem – anses ha bidragit i positiv riktning vad gäller enhetlig lagtillämpning.

9.2.4 Lagtillsyn och den nya skogspolitiken

När det gäller lagtillsynen konstaterade Skogsstyrelsens skötsel-enhet att denna bör kunna tillåtas variera mer än lagtillämpningen. Formerna för tillsynen bör dock inte skilja allt för mycket mellan eller inom skogsvårdsstyrelser. Inställningen är att det bör vara acceptabelt att ett distrikt eller en skogsvårdsstyrelse lägger ner mer arbete exempelvis på kontroll av naturlig förnygring än andra skogsvårdsstyrelser gör under en viss period under förutsättning att det kan motiveras. Sådana motiv kan exempelvis vara att inventeringsresultat visar på brister i exempelvis återväxtarbetet etc.

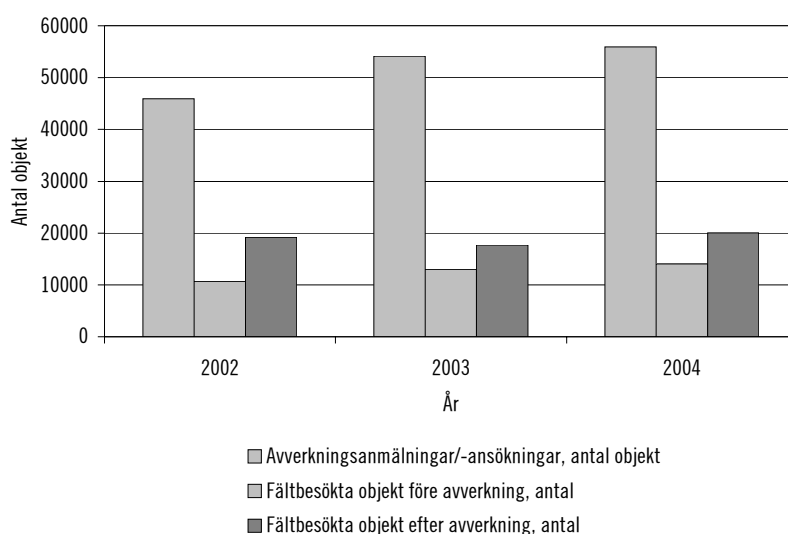
I den skrivelse som Skogsstyrelsens skötselenhet tog fram om lagtillämpning och lagtillsyn konstateras det att antalet lagråd ökar med nordlig breddgrad. Landets tre nordligaste skogsvårdsstyrelser skrev mer än hälften av det totala antalet lagråd. I södra och mellersta Sverige fanns län där skogsvårdsstyrelsen endast utfärdade en handfull lagråd per år. Slutsatsen i skrivelsen var att det fanns stora skillnader mellan olika skogsvårdsstyrelser, mellan län inom en skogsvårdsstyrelse och mellan enskilda distrikt.

Även antalet förelägganden, förbud och vitesdomar uppvisade liknande skillnader som antalet lagråd. Antalet straffrättsliga domar uppvisade dock inte detta samband men ansågs variera mer än vad de skogliga förhållandena rimligen kunde motivera. Särskilt tydligt ansågs detta vara när det gäller avverkning utan anmälan/ansökan. Lagtillsynen enligt miljöbalken avser samråd och Natura 2000. De båda reglerna angavs vara svåra att tillämpa vilket, enligt Skogsstyrelsen, avspeglade sig i tillsynen.

9.2.5 Det praktiska arbetet med att bedriva tillsyn enligt skogsvårdslagen

Lagtillsynen bygger i första hand på avverkningsanmälningar. Dessa kontrolleras bl.a. mot uppgifter om kända natur- och kulturmiljövärden samt förutsättningar för återväxt. Lagtillsynen omfattar främst naturhänsyn vid avverkning och återväxt av ny skog efter avverkning. Enligt Skogsstyrelsens årsredovisning görs fältbesök ”vid behov och tillgång på resurser”.¹¹⁴ Varje skogsvårdsstyrelse gör i det avseendet egna prioriteringar bl.a. med utgångspunkt i resurstillgång. Under 2004 användes 17 % av tjänstgöringsdagarna och 8 % av omsättningen till tillsynsverksamheten. Här kan noteras att i den skrivelse från Skogsstyrelsens skötselenhet som bl.a. behandlar lagtillsyn, anges att lagtillsynen i bland blir åsidosatt till förmån för andra verksamheter, t.ex. uppdragsverksamheten. Detta kan medföra att planerade kontroller inte blir utförda av tidsbrist.¹¹⁵

Figur 9.1 Avverkningsanmälningar samt fältbesök under åren 2002–2004



Källa: Skogsstyrelsen.

Jämfört med år 1992/93 har antalet tjänstgöringsdagar för tillsyn minskat från cirka 42 000 till knappt 24 000 år 2003. Under år 2004 ökade antalet tjänstgöringsdagar för tillsyn till ungefär 28 000.

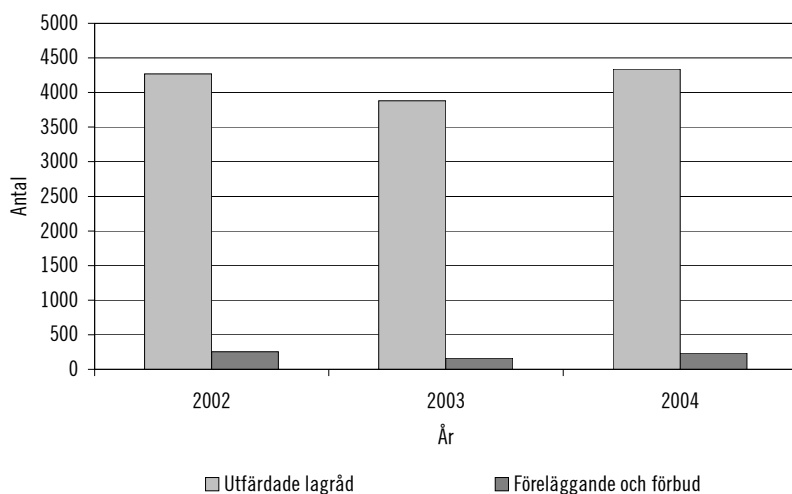
¹¹⁴ Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens årsredovisning för budgetåret 2004*.

¹¹⁵ Skogsstyrelsen, Skötselenheten, *Enhetlig lagtillämpning och lagtillsyn, 2003-12-02*.

Andel fältbesökta objekt vid anmälan/ansökan har minskat från 40 % i mitten av 1990-talet till 25 % år 2004. Samma tendens är det för antalet fältbesök efter avverkning som har mer än halverats under de senaste tio åren, (se figur 9.1) från cirka 47 000 år 1995/96 till cirka 20 000 år 2004.

SVO kan lämna skriftliga råd om skogsvårdslagens innebörd till skogsägaren och virkesköparen. Dessa råd kan exempelvis avse naturhänsyn vid avverkning eller vilka åtgärder som behövs för att återväxten ska kunna säkerställas. Figur 9.2 illustrerar utvecklingen de senaste tre åren. Följs inte sådana råd kan föreläggande eller förbud med vite utfärdas. Detta är dock inte särskilt vanligt. Brott mot straffbelagda regler anmäls till åklagare.

Figur 9.2 Utfärdade lagråd samt föreläggande och förbud åren 2002–2004



Källa: Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsens bedömning av måluppfyllelsen

Skogsstyrelsen anser att SVO har använt tillgängliga tillsynsresurser på ett väl avvägt sätt under år 2004. Efterlevnaden av reglerna i skogsvårdslagen och miljöbalken har, enligt de inventeringar och analyser som myndigheten har gjort, förbättrats de senaste åren. I årsredovisningen för år 2003 kunde Skogsstyrelsen inte dra några tillförlitliga slutsatser om efterlevnaden av reglerna i skogsvårdslagen och miljöbalken.

Mot bakgrund av de slutsatser som drogs i SUS2001 om att fältbesök och efterföljande direkta kontakter med skogsägarna har stor betydelse för vilka åtgärder som skogsägaren genomför har skogsvårdsstyrelserna, enligt Skogsstyrelsen fortsatt att prioritera insatser före förnygringsavverkning genom fältbesök och kontakt med skogsägaren eller dennes ombud.

Skogsstyrelsen konstaterar att över en längre period har resurserna för lagtillsynen dock minskat kraftigt, vilket bl.a. har inneburit betydligt färre fältbesök och utfärdade lagråd. Denna utveckling har, enligt Skogsstyrelsen, endast delvis kunnat kompenseras med ny teknik och bättre rutiner.

Verksamhetsnätverket Lag

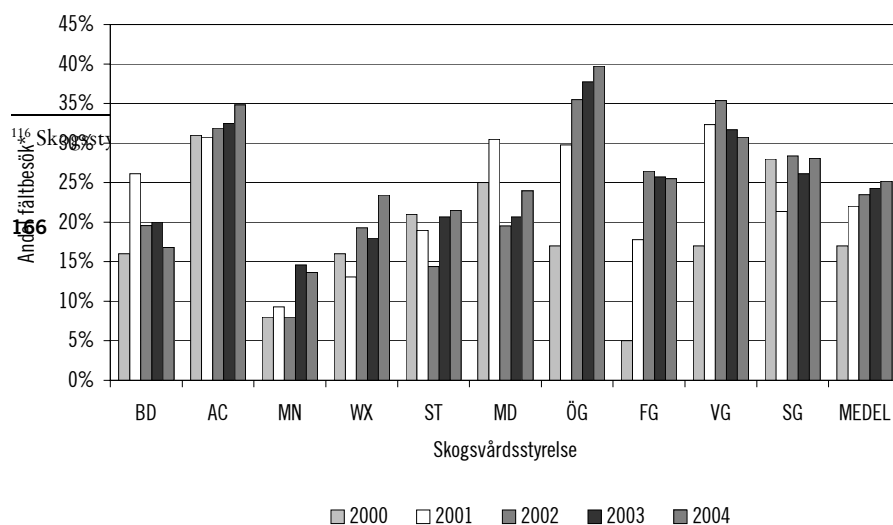
Sedan januari 2004 finns ett antal formaliserade nätverk inom SVO. Ett av dessa är verksamhetsnätverket Lag. Lagnätverkets föregångare kartlade lagtillsynen på uppdrag av SVO:s ledningsgrupp och föreslog åtgärder för att åstadkomma en enhetligare lagtillämpning och lagtillsyn inom SVO. Området betecknades i samband med detta som ett ”utpekad förbättringsområde”.¹¹⁶

Viktiga uppgifter för lagnätverket är, utöver att främja en enhetlig lagtillämpning, att lyfta olika lagfrågor från linjeorganisationen till SVO-ledningen. Vidare ska nätverkets arbete bidra till att skogsvårdsstyrelsernas erfarenheter på lagområdet sprids inom SVO.

9.2.6 Skogsvårdsstyrelsernas inriktning på lagtillsynen

Skogsvårdsstyrelserna har möjlighet att göra egna prioriteringar av sin lagtillsyn. Denna prioritering bygger både på inventeringsresultat och tillgång på resurser. Av figur 9.3 framgår det att andelen fältbesök före avverkning vid de olika skogsvårdsstyrelserna har varierat under de senaste fem åren. I de flesta fallen har andelen ökat, men det finns även exempel på det motsatta.

Figur 9.3 Andel fältbesök före avverkning vid respektive skogsvårdsstyrelse under åren 2000–2004

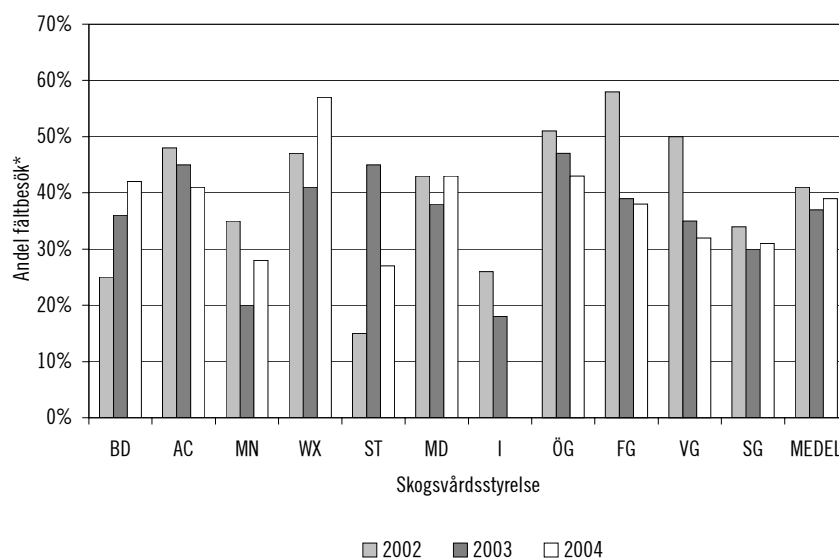


* Antal fältbesök före avverkning under året delat med antal anmälningar och ansökningar om förnygringsavverkning under det senaste året

Källa: Skogsstyrelsen.

Andelen fältbesök efter avverkning vid de olika skogsvårdsstyrelserna beskrivs i figur 9.4. Av figuren framgår det att denna andel har varierat relativt mycket vid några av skogsvårdsstyrelserna. Trenden är dock i de flesta fallen att andelen fältbesök efter avverkning har minskat. Vid Skogsvårdsstyrelserna i Jönköping-Kronoberg (FG) och Västra Götaland (VG) har andelen fältbesök efter avverkning minskat med närmare 20 % sedan år 2002. Vid några av myndigheterna är utvecklingen den motsatta. Skogsvårdsstyrelsen i Norrbotten (BD) har exempelvis nästan fördubblat andelen fältbesök efter avverkning under de senaste åren.

Figur 9.4 Andel fältbesök efter avverkning vid respektive skogsvårdsstyrelse under åren 2000–2004

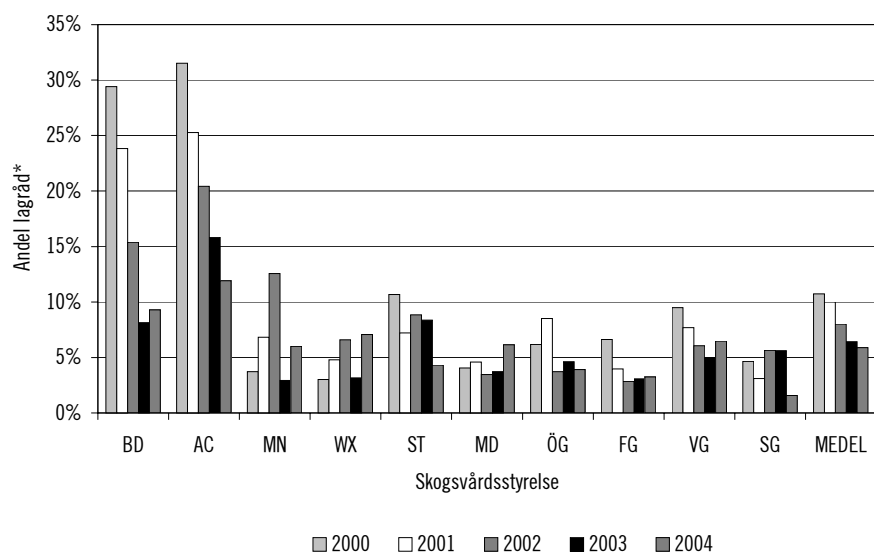


* Antalet fältbesök för åtgärdskontroll (0–3 år efter avverkning) samt återväxtkontroll (<3 år efter avverkning) under det senaste året delat med genomsnittligt antal anmälningar och ansökningar om förnygringsavverkning per år under den senaste treårsperioden.

Källa: Skogsstyrelsen.

Av figur 9.5 framgår det tydligt att användningen av lagråd och förelägganden tidigare var mycket mer utbredd vid de två nordligaste skogsvårdsstyrelserna (BD och AC) än vid de övriga. Även om andelen har minskat betydligt de senaste åren vid dessa båda myndigheter ligger de tillsammans med Skogsvårdsstyrelsen i Mellannorrland (MN) högre än de flesta myndigheterna i Södra Sverige. Vid Skogsvårdsstyrelsen i Södra Götaland (SG) var andelen lagråd år 2004 endast cirka 2 %. Detta kan jämföras med motsvarande siffra för Mellannorrland som var cirka 12 %.

Figur 9.5 Andel lagråd vid respektive skogsvårdsstyrelse under åren 2000–2004



* Antalet lagråd delat med genomsnittligt antal anmälningar om föryngringsavverkning per år under den senaste treårsperioden.

Källa: Skogsstyrelsen.

9.2.7 Åtgärder för att effektivisera tillsynen

Tillsyn enligt skogsvårdslagen

För att effektivisera hanteringen av avverkningsanmälningar, och i förlängningen därmed även lagtillsynen, har Skogsstyrelsen under år 2004 ändrat sina föreskrifter så att anmälan och ansökan om föryngringsavverkning numera medges i elektronisk form.

Vidare har användningen av satellitbilder för att analysera vilka områden som har föryngringsavverkats ökat. Skillnadsanalys gör det bl.a. möjligt att identifiera ”röda hyggen” dvs. sådana föryngringsavverkningar som inte har anmälts till skogsvårdsstyrelsen.

Projektet ”Föryngra 2005” är inriktat på att ta fram nya rutiner och IT-stöd för att effektivisera arbetet. Tanken är också att projektet ska bidra till en mer enhetlig lagtillämpning och lagtillsyn. Under år 2004 har en ny s.k. föryngringsrutin tagits fram inom ramen för Föryngra 2005. Denna kan ses som en huvudprocess för hantering av avverkningsärenden från det att avverknings-

anmälan/ansökan kommer in till dess att föryngringen är säkerställd.

Under de senaste åren har man inom SVO även börjat använda en form av frivillig återrapportering – Klarkort – där skogsägaren meddelar till skogsvårdsstyrelsen om han/hon utfört återväxtåtgärder. Metoden prövas vid samtliga skogsvårdsstyrelser.

Tillsyn av biotopskydd och kontroll av naturvårdsavtal

Under år 2003 inledde SVO en systematisk tillsyn av biotopskyddsområden. Inför år 2004 infördes även kontroll av naturvårdsavtal som en obligatorisk verksamhet. Tillsynsarbetet på detta område har, enligt Skogsstyrelsens bedömning, kommit igång på ett bra sätt. Takten i Skogsvårdsstyrelsernas arbete är dock inte tillräckligt hög för att tillsyn och kontroll av samtliga biotopskydd och naturvårdsavtal ska kunna göras enligt plan. Ambitionen är att besöka varje objekt vart fjärde år.

9.2.8 Skogsstyrelsens policy för tillsynen enligt SVL

År 1997 utfärdade Skogsstyrelsen nu gällande gemensamma riktlinjer för hur tillsynen enligt SVL ska bedrivas av skogsvårdsstyrelserna.¹¹⁷ Syftet med policyn är att främja en enhetlig hantering av tillsynen. Av policyn kan man utläsa att de områden som ska prioriteras under ett särskilt år regleras i det interna planeringscirkuläret B1. Vidare framgår det att skogsvårdsstyrelserna i de dagliga kontakterna arbetar med både rådgivning och lagtillsyn. Det betonas att det är viktigt att skogsägare, virkesköpare och ombud därför alltid vet om en framförd ståndpunkt avser lagens minimikrav eller utgör en rekommendation med högre ambitionsnivå.

I den skrivelse om lagtillämpning och lagtillsyn som Skogsstyrelsens skötselenhet presenterade i december 2003 framhålls att en större enhetlighet ifråga om lagtillsynen enklast skulle kunna åstadkommas genom att aktuellt cirkulär följs bättre. Uppfattningen var att det främst är en ledningsfråga att så sker.

¹¹⁷ Skogsstyrelsen, *Policy för tillsynen enligt skogsvårdslagen – Riktlinjer för skogsvårdsstyrelsens arbete*, 1997-09-03.

Råd

I Skogsstyrelsens tillsynspolicy slås det även fast att råd enligt SVL normalt ska användas när avvikelser av betydelse från lagens krav har uppmärksammats. Vidare framgår det att råd ska användas för att förebygga sådana avvikelser.¹¹⁸ Enligt policyns lagtekniska vägledning klargör ett råd skogsvårdsstyrelsens tolkning av SVL:s bestämmelser i ett enskilt fall. Rådet beskriver de åtgärder myndigheten anser vara nödvändiga för att kravet ska uppfyllas. För att undvika sammanblandning mellan råd enligt SVL och en rekommendation som överstiger lagens krav inom ramen för myndighetens rådgivningsverksamhet förordas att de olika aktiviteterna inte bör ske samtidigt.

I policyn redovisas sedan ett antal situationer före och efter avverkning då råd ”normalt skall utfärdas”. På motsvarande sätt redovisas ett antal exempel då förelägganden eller förbud enligt 35 § SVL är aktuella. Här framgår också att föreläggande eller förbud enligt huvudregeln endast kan meddelas först sedan det visat sig att myndighetens råd inte har följts. En specialregel gör det dock möjligt för SVO att meddela föreläggande eller förbud utan föregående råd i vissa fall. Det gäller brådskande fall, när det behövs för att bevara natur- och kulturmiljövärden eller när det annars finns särskilda skäl. Ett föreläggande eller förbud ska normalt förenas med vite. Praxis inom SVO är att beloppet kopplas till den kostnad som de förelagda åtgärderna bedöms medföra eller till virkesvärdet om förbudet avser avverkning.

Remiss

Tillsynspolicyn behandlar även frågan om s.k. remiss enligt 17 § förvaltningslagen. Det framgår att remiss i dessa sammanhang avser den brevkontakt skogsvårdsstyrelsen tar med skogsägaren eller motsvarande när myndigheten vill ha en dialog med denna när exempelvis ett föreläggande eller förbud övervägs. En remiss utfärdas normalt om ett råd inte har följts och skyldigheten kvarstår. Skogsägaren ges på detta sätt möjlighet att förklara sig och framföra synpunkter på de åtgärder som skogsvårdsstyrelsen anser vara nödvändiga.

¹¹⁸ Det bör även noteras att det i policyn görs ett förtydligande av vad som i detta fall avses med råd. Det handlar alltså om råd enligt SVL och inte om de rekommendationer som SVS ger inom ramen för sin rådgivning.

Åtalsanmälan och säkerhet för återväxt

I tillsynspolicyn stadgas att skogsvårdsstyrelsen i normalfallet ska anmäla de avvikelser från skogsvårdsstyrelsens krav som omfattas av straffbestämmelserna till åklagarmyndigheten. Vidare reglerar policyn s.k. säkerhet för återväxt enligt 36 § SVL.

9.2.9 Tillsynsutredningen

Den offentliga tillsynen har varit föremål för en omfattande utredning i början av 2000-talet. Den s.k. Tillsynsutredningen presenterade ett delbetänkande våren 2002.¹¹⁹ I delbetänkandet görs bl.a. en genomgång av den tillsyn som bedrivs av olika myndigheter. Det framkommer att det trots principiella likheter finns stora skillnader mellan hur olika myndigheter ser på sin tillsynsverksamhet.

Vad innebär tillsyn?

Hösten 2004 presenterade Tillsynsutredningen sitt huvudbetänkande.¹²⁰ I betänkandet föreslås en definition av tillsynsbegreppet med innebörden att *tillsyn ska ses som en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.*

För SVO:s tillsyn tydliggör detta kravet på oberoende och självständighet i förhållande till skogsägarna. I sitt remissvar delade Skogsstyrelsen uppfattningen att begreppet tillsyn bör omfatta mer direkta kontrollåtgärder och inte sådana åtgärder som t.ex. information och rådgivning.¹²¹

¹¹⁹ SOU 2002:14.

¹²⁰ SOU 2004:100.

¹²¹ SOU 2004:100, s. 41.

Finansiering av offentlig tillsyn

Tillsynsutredningen har även haft i uppdrag att lämna förslag till principer för hur den statliga tillsynsverksamheten bör finansieras. Utredningen konstaterar att det på ett principiellt plan alltid är möjligt att finansiera tillsyn genom skatter. Däremot ansåg man inte att det alltid är möjligt eller önskvärt med avgiftsfinansiering. Utredningen föreslog att skattefinansiering av tillsyn alltid ska övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. i huvudsak är avgiftsfri för medborgarna. Avgiftsfinansiering bör, enligt utredningen, tillämpas i övriga fall.

I en rapport om finansiering av tillsyn som Ekonomistyrningsverket (ESV) tog fram på uppdrag av Tillsynsutredningen framgår det att avgiftsfinansiering i princip kan tillämpas när tillsynsområdet avser objekt som bedriver verksamhet på en kommersiell marknad.¹²² Ett argument mot avgiftsfinansiering kan, enligt ESV, vara att avgiftssystemet påverkar inriktningen på tillsynen på ett sätt som inte är önskvärt.

En allmän tillsynslag?

Tillsynsutredningen har även tagit fram ett förslag till en allmän tillsynslag. Lagförslaget utgår bl.a. från tanken att samverkan bör vara en obligatorisk uppgift för tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden.

Utredningen föreslog också en gemensam katalog med ingripandemöjligheter som i princip alla tillsynsorgan bör kunna få möjlighet att använda. Ett nytt tillsynsverktyg som utredningen föreslår är en lagreglerad möjlighet att i vissa fall avstå från ingripande. En annan nyhet är anmärkning. Anmärkning ska användas vid mindre överträdelser. I samma syfte föreslås en utökad möjlighet att ersätta återkallelse och förbud med en varning. Vidare föreslog utredningen införandet av en s.k. tillsynsbot. Detta är en ny sanktionsavgift konstruerad för tillsynsområdet. Tillsynsboten bör ses som ett komplement till anmärkning och varning. Syftet med boten är bl.a. att nyansera dessa ingripanden.

¹²² ESV, *Finansiering av tillsyn – rapport till tillsynsutredningen* (ESV 2004:16).

Även mer traditionella tillsynsverktyg som beslut om återkallelse eller förbud av en verksamhet liksom möjligheten till åtgärdsförelägganden av olika slag behandlades av Tillsynsutredningen. Utredningen konstaterade bl.a. att vitesinstitutet har kritiserats av olika tillsynsorgan. Mot den bakgrunden föreslogs en allmän översyn och ett antal förändringar av detta verktyg.

Tillsynsutredningen har remitterats till en mängd olika instanser. Utredningens betänkande och remissvaren behandlas för närvarande inom regeringskansliet.

9.2.10 Riksrevisionsverkets översyn av SVO:s arbete med att jämställa miljö- och produktionsmål

I slutet av 1990-talet genomförde Riksrevisionsverket (RRV) en effektivitetsrevision av SVO:s arbete med att jämställa de skogspolitiska miljö- och produktionsmålen. I rapporten förordade RRV bl.a. en bättre uppföljning av vad som sker i det FSC-certifierade skogsbruket. FSC innebär en möjlighet för SVO att "avlasta" organisationens eget tillsynsarbete. För att utnyttja den möjligheten rätt ansåg RRV dock att SVO måste skaffa sig bättre kunskaper om hur egentillsynen i det FSC-certifierade skogsbruket fungerar.¹²³

RRV noterade vidare att SVO beträffande miljömålen i stor utsträckning är hänvisad till information och till aktörernas eget engagemang i dessa frågor.¹²⁴ RRV menade att SVO i huvudsak är hänvisad till frivilligheten hos skogsägarna och inställningen hos dem som genomför avverkningarna. Detta innebär, enligt RRV, att det även inom den s.k. lagtillsynen kommer rådgivning att vara det huvudsakliga verktyget för att nå de skogspolitiska miljömålen.¹²⁵

Vidare konstaterade RRV att storskogsbruket gavs ökad självständighet genom att tillåtas sköta naturvårdshänsynen vid avverkningsarbeten i enlighet med FSC-kriterierna. RRV ansåg att denna inriktning mot egentillsyn inom storskogsbruket var en medveten prioritering av SVO som innebär att avverkningsanmälningarna avseende i stort sett halva skogsmarken behandlas ytligare.¹²⁶ Detta kan, enligt RRV, vara en riktig optimering av SVO:s resurs-

¹²³ Riksrevisionsverket (RRV), *Skogsvårdsorganisationens arbete för att jämställa miljömålet med produktionsmålet*, rapport RRV 1999:31, s. 12.

¹²⁴ RRV, s. 46.

¹²⁵ RRV, s. 49.

¹²⁶ RRV, s. 50 f.

användning men samtidigt krävs en insyn i hur storskogsbrukets egentillsyn fungerar.¹²⁷

RRV såg en risk i att FSC-systemets externa revisorer blir beroende av de bolag de reviderar och därmed inte genomför de hårda sanktioner – exempelvis uteslutning ur FSC-systemet – som systemet förutsätter. Detta kan i sin tur innebära att SVO inte kan förlita sig på att FSC-certifieringen lyfter av tillsynsansvaret från SVO.¹²⁸

9.2.11 Något om lagtillsynen i SUS 2001

Det har redan konstaterats att lagtillsynen främst omfattar naturhänsyn vid avverkning och återväxt av ny skog efter avverkning. I en av SUS 2001 delrapporter erinras om att begränsade resurser tvingar varje skogsvårdsstyrelse att göra prioriteringar och att lagtillsynen blir föremål för en hård prioritering. Uppföljning av utförd avverkning och utförda återväxtåtgärder sker så långt möjligt genom kontakter med virkesköpare och skogsägareföreningar.¹²⁹ I SUS 2001 redovisades att det finns en påtaglig koppling mellan skogsvårdsstyrelsernas fältbesök och positiva resultat i skogen. Sannolikheten för att åtgärder ska bli utförda i enlighet med de skogspolitiska målen ökar när skogsvårdsstyrelsen har gjort fältbesök och haft kontakt med skogsägaren.¹³⁰

I sitt remissvar till SUS 2001 konstaterade Riksrevisionsverket (RRV) att storskogsbruket i stor omfattning har lämnats åt sig självt när det gäller inventeringar, rådgivning, planer etc. RRV ansåg det vara viktigt att SVO vid sidan av små- och mellanskogsbruket i framtiden också riktar sin fältkontroll av avverkningsanmälningar mot storskogsbruket.¹³¹

Lantbrukarnas riksförbund framförde i sitt remissvar att man stöder förslaget om frivillig återrapportering av återväxtåtgärder för att effektivisera tillsynsarbetet. Samtidigt villkorade man sitt stöd med att rapporteringen skulle gälla alla markägare, att den blir regionalt anpassad och endast är ett kommunikationsmedel mellan skogsägaren och berörd myndighet.¹³²

¹²⁷ RRV, s. 83.

¹²⁸ RRV, s. 62.

¹²⁹ SUS 2001, delrapport 8B "Skogspolitiken idag", s. 34.

¹³⁰ SUS 2001.

¹³¹ Riksrevisionsverket, *Yttrande över Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter*, SUS 2001, 2002-03-27.

¹³² Lantbrukarnas Riksförbund, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter*, SUS 2001, remissyttrande, 2002-03-27.

9.2.12 Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 2003–2006

I Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 2003–2006 framhålls att myndigheten har vidtagit en rad åtgärder för att uppnå en mer enhetlig och effektivare lagtillsyn. Policies och riktlinjer har utformats och resultat följs upp med hjälp av nyckeltal. Vidare har ett databashanteringssystem underlättat ärendehantering och prioriteringen av objekt. Skogsstyrelsen konstaterar att verksamhetsmålet i regleringsbrevet har uppnåtts men ”eftersom den totala insatsen av lagtillsyn minskat i avsevärd omfattning har önskad effekt ej helt uppnåtts”.

Mot den bakgrunden framhöll Skogsstyrelsen att det för att effektivisera arbetet är angeläget att så långt som möjligt hitta metoder och rutiner som reducerar behovet av de relativt dyra fältbesöken. En metod som nämndes var någon form av frivillig återrapporering, vilket sedermera har utvecklats till de Klarkort som har beskrivits tidigare.

10 SVO:s övriga verksamhet

Sammanfattning

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag vill betona vikten av att utvärdering, uppföljning och inventering ges en framskjuten roll inom SVO. Jag kommer att ha anledning att återkomma till flera av de områden som berörs i detta kapitel i utredningens huvudbetänkande. Jag vill dock redan nu lyfta fram betydelsen av att Sverige håller sig väl framme på den internationella skogliga arenan och bedömer att den föreslagna enmyndighetslösningen kommer att underlätta för SVO att frigöra resurser för att verka för detta.

Utredningens underlag

De delar av SVO:s verksamhet som inte har redovisats i övriga kapitel i detta betänkande utgörs av verksamhetsgrenarna statligt stöd, övriga myndighetsuppgifter samt inventering, uppföljning och utvärdering. Under år 2004 svarade de för 23 % av SVO:s operativa tjänstgöringsdagar.

Det statliga stödet omfattar t.ex. ersättningar för naturvårdsavtal och biotopskydd samt stöd till natur- och kulturvårdsåtgärder och till ädellövskogsbruk.

Verksamheten inom inventering, uppföljning och utvärdering innefattar bl.a. Polytax-inventeringen som används för uppföljning av skogspolitikens mål i samband med förnygringsavverkning, nyckelbiotopsinventering samt inventering av kulturmiljöer och viltbetskadorna.

Verksamhetsgrenen övriga myndighetsuppgifter rymmer bl.a. sektorsövergripande arbete i olika nätverk samt kontakter med

andra myndigheter, liksom det övergripande arbetet med sektorsmål, samrådsmöten och internationell verksamhet.

10.1 Mina iakttagelser och ställningstaganden

De delar av SVO:s verksamhet som inte har behandlats tidigare i detta betänkande beskrivs kortfattat i detta kapitel. Myndighetsuppgifter som utvärdering, uppföljning och inventering svarar för en viktig del av det kunskapsunderlag varpå mycket av verksamheten vilar både inom myndigheten och bland skogliga intressenter i övrigt. Jag vill därför betona vikten av att dessa verksamheter ges en framskjuten roll inom SVO.

Flera av de områden som omnämns i detta kapitel har beröringspunkter med mitt fortsatta arbete. Det gäller exempelvis frågor om klimat, frivilliga avsättningar, formellt områdesskydd liksom inventeringar av röjningsarealer och viltbetesskador. De insatser som myndigheten gör med anledning av januaristormen 2005 kommer också att ha betydelse för det fortsatta utredningsarbetet. Det finns således anledning för mig att återkomma till myndighetens insatser på dessa områden längre fram.

Jag vill också lyfta fram betydelsen av att Sverige håller sig väl framme på den internationella skogliga arenan. De insatser som SVO gör på detta område är mycket betydelsefulla bl.a. när det gäller att bistå i Regeringskansliets arbete med internationella skogliga frågor. Den föreslagna enmyndighetslösningen kommer sannolikt att bidra till att det blir lättare att frigöra resurser inom SVO för detta ändamål.

10.2 Utredningens underlag

De delar av SVO:s verksamhet som har redovisats i tidigare kapitel svarade under år 2004 för 77 % av de operativa tjänstgöringsdagarna. Återstående 23 % fördelades på följande tre verksamhetsgrenar:

- Övriga myndighetsuppgifter (9 %)
- Statligt stöd (8 %)
- Inventering, uppföljning och utvärdering (6 %)

10.2.1 Verksamhetsgrenen inventering, uppföljning och utvärdering

Verksamhetsgrenen Inventering, uppföljning och utvärdering svarade under år 2004 för 6 % av SVO:s operativa tjänstgöringsdagar och för 5 % av myndighetens omsättning. En viktig inventering som genomförs årligen kallas Polytax. Den används bl.a. för uppföljning av skogspolitikens två jämställda mål i samband med förnygringsavverkning.

SVO följer även upp skogs- och viltbetesskador samt inventerar kulturmiljöer inom ramen för projektet ”Skog och historia”. Rönjingsbehovet analyseras årligen med hjälp av fjärranalys på 20–25 % av den enskilt ägda skogsmarken.

Skogsstyrelsen ansvarar också för den officiella statistiken på det skogliga området¹³³ samt utarbetar annan statistik och prognoser för verksamheter med anknytning till skogsbruket.

I årsredovisningen för år 2004 gör Skogsstyrelsen bedömningen att krav på uppföljning av sektorsmålen och utvärdering av skogspolitikens effekter kommer att innebära ökade insatser inom områdena inventering, uppföljning och utvärdering.¹³⁴ Till detta kommer de särskilda insatser på detta område som 2005 års stormfällningar medför (se nedan).

Uppföljning och analys av frivilliga avsättningar

Skogsstyrelsen har i uppdrag att följa upp och analysera de frivilliga avsättningarna av skogsmark. Efter ett inledande arbete under år 2004 kommer uppföljningen att starta inom småskogsbruket under år 2005. Utifrån resultaten i undersökningen kommer fältbesök att genomföras av skogsvårdsstyrelserna för att bedöma skyddsvärdet av de frivilliga avsättningarna. Uppföljningen pågår t.o.m. år 2007.

¹³³ Detta regleras i förordning om den officiella statistiken (2001:100).

¹³⁴ Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens årsredovisning av Skogsvårdsorganisationens verksamhet 2004*.

Inventering av nyckelbiotoper

SVO ansvarar för inventeringen av nyckelbiotoper i småskogsbruket. Resultaten presenteras löpande på myndighetens Internet-tjänster ”Skogens Pärlor” och ”Skogens Källa”. Mellan- och stor-skogsbruket svarar, enligt tidigare överenskommelser och under tillsyn av Skogsstyrelsen, för inventering av nyckelbiotoper på sina marker.

10.2.2 Verksamhetsgrenen statligt stöd m.m.

Verksamhetsgrenen statligt stöd inkluderar ersättningar för naturvårdsavtal och intrångsersättningar för biotopskydd, kostnader för åtgärder mot markförsurning samt vissa kostnader för att hantera det statliga stödet. Utgifter för stöd till åtgärder i ädellövskog och till åtgärder i natur- eller kulturvårdande syfte (NOKÅS) redovisas som transfereringar. Verksamhetsgrenen svarade under år 2004 för 8 % av myndighetens operativa tjänstgöringsdagar och 15 % av omsättningen.

Biotopskydd och naturvårdsavtal

Biotopskyddsinstrumentet används för att skydda små skogsbiotoper med höga naturvärden. Naturvårdsavtal tecknas som civilrättsliga avtal mellan skogsvårdsstyrelsen och en markägare för att bevara eller utveckla höga naturvärden. Arbetet med områdeskydd sker, enligt Skogsstyrelsens årsredovisning för år 2004 med ”väl inarbetade och fungerande rutiner”.

LandskapsEkologiskaKärnområden

Under åren 1999–2003 genomförde SVO projektet LandskapsEkologiskaKärnområden (LEKO). Syftet var att utveckla ett effektivt arbetssätt för bevarande av biologisk mångfald i områden med småskaligt skogsbruk och stor andel höga naturvärden. Skogsstyrelsen anser att LEKO är ett markägarnära, verkningsfullt och för samhället kostnadseffektivt arbetssätt för bevarande av naturvärden. Därför används LEKO även fortsättningsvis i den ordinarie verksamheten inom ramen för arbetet med biotopskyddsområden och naturvårdsavtal.

Stöd till natur- och kulturvårdsåtgärder

Stöd till natur- och kulturvårdsåtgärder, s.k. NOKÅS har bl.a. beviljats för restaurering av våt- och skogsbetesmarker samt för naturvårdsbränning. Bidraget kan användas för att förbereda eller komplettera vissa andra styrmedel i skogen, t.ex. naturvårdsavtal.

Stöd till ädellövskogsbruk

Bidraget syftar till att bevara landets ädellövskogar genom ett uthålligt ädellövskogsbruk. Genom stödet ges skogsägarna möjligheter att i ökad utsträckning föryngra och röja ädellövskogen.

10.2.3 Verksamhetsgrenen övriga myndighetsuppgifter

Under år 2004 svarade verksamhetsgrenen övriga myndighetsuppgifter för 9 % av myndighetens omsättning och lika stor andel av de operativa tjänstgöringsdagarna. Verksamhetsgrenen inkluderar sektorsövergripande arbete i olika nätverk samt kontakter med andra myndigheter, liksom det övergripande arbetet med sektorsmål, samrådsmöten, internationell verksamhet m.m.

Internationellt arbete

Skogsstyrelsen har under år 2004 bistått Regeringskansliet i EU-arbetet och i annat internationellt arbete. EU-arbetet gällde bl.a. översynen av EU:s skogsstrategi, frågan om skogens eventuella roll i EU-fördraget och EU:s aktionsplan mot illegalt avverkat virke. Vidare har EU:s förordning om miljöövervakning (Forest Focus) engagerat SVO. I slutet av år 2004 deltog Skogsstyrelsen i det nationella arbetet med EU:s nya Landsbygdsutvecklingsförordning som kommer att gälla perioden 2007–2013.¹³⁵

¹³⁵ Se vidare kapitel 12 i detta betänkande.

Andra insatser på det internationella området anknöt till FN:s skogsforum (UNFF4) och konventionen om biologisk mångfald. Skogsstyrelsen har även deltagit i arbetet inom Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar och Trävarukommittén inom Economic Commission for Europe. Vidare har myndigheten varit representerad i olika arbetsgrupper inom Nordiska Ministerrådet, Barentssamarbetet m.m.

I regleringsbrevet för år 2005 anges under rubriken uppdrag att Skogsstyrelsen ska representera Sverige i fler internationella sammanhang. Det handlar bl.a. om att bistå Regeringskansliet i det internationella arbetet och att representera Sverige vid olika internationella möten.¹³⁶

Sektorsmålen och nationell strategi för områdesskydd

SVO:s arbete med sektorsmålen och med miljökvalitetsmålet Levande skogar redovisas under denna verksamhetsgren. Detta arbete har beskrivits närmare i betänkandets fjärde kapitel.

Skogens sociala värden

SVO:s arbete med skogens sociala värden redovisas till viss del under verksamhetsgrenen Övriga myndighetsuppgifter m.m. Det handlar bl.a. om att ta fram mål för SVO:s samarbete med landets kommuner och för utbildning av ägare till, och personer som, arbetar med tätortsnära skogar.

Skogsstyrelsen koordinerar också, på regeringens uppdrag, de svenska insatserna i ett europeiskt forskningssamarbete avseende skog för rekreation och naturturism.

Skogen, klimatet och vattnet

Skogsstyrelsen arbetar med frågor som bl.a. gäller skogen och skogsbrukets påverkan på klimatet och på vattnet. Under år 2004 har Skogsstyrelsen bl.a. stött arbetet med att fram en kunskaps-sammanställning kring effekter på skogsbruk av klimatförändringar. Vattenfrågor med skoglig anknytning som har engagerat

¹³⁶ Möten som nämns är det bl.a. all-europeiska skogssamarbetet, skogssektorn inom Baltic 21 och Barentssamarbetet, samt arbete i FAO med råvaruavtalet för tropiskt timmer (ITTO).

personal vid SVO gäller bl.a. utveckling av generell hänsyn vid vatten.

Skogsbilvägar och regionala tillväxtprogram

I regleringsbrevet för år 2005 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att redovisa förekomsten av skogsbilvägar som efter år 2001 har byggts över, eller på annat sätt negativt påverkar, våtmarker med höga natur- och kulturmiljövärden. Uppdraget ska, efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, redovisas till Miljömålsrådet senast den 31 december 2005.

Skogsvårdsstyrelserna är på olika sätt involverade i arbetet med regionala tillväxtprogram.

10.2.4 Särskilda insatser med anledning av stormen i januari 2005

Den storm som drog fram över södra Sverige i januari 2005 medförde omfattande stormfällningar. Stormens härjningar i skogen innebar också en betydande utmaning för SVO. Myndigheten har på en mängd olika sätt bidragit till att bistå skogsägare och skogsnäring med att hantera den uppkomna situationen. Det handlar bland mycket annat om att

- utarbeta rutiner för förenklad avverkningsanmälan,
- arrangera informationsmöten,
- ta fram informationsmaterial,
- anordna säkerhetsutbildning,
- ge råd om upparbetning av stormskadat virke,
- genomföra flygbildsanalys av stormskador och
- utföra värderingsuppdrag åt försäkringsbolag i samband med skaderegleringsärenden.

Utöver dessa akuta insatser har myndigheten även fått två särskilda regeringsuppdrag som en följd av stormen. Det ena projektet avser övervakning av skadeinsektsutveckling i stormområdet. Det andra projektet – Stormanalys – är en omfattande uppföljning av stormens konsekvenser. Projektet innefattar fem delprojekt som bl.a. behandlar stormskador, stormrelaterade skogsskötselåtgärder och stormens ekonomiska konsekvenser. Projektet ska rapporteras i januari 2006.

Det omfattande merarbete som stormen innebär för SVO har föranlett myndigheten att ansöka om extra medel från regeringen. Trots betydande omprioriteringar inom myndigheten har Skogsstyrelsen gjort bedömningen att det kommer att behövas 50 miljoner kronor under år 2005 till det fortsatta arbetet med stormens konsekvenser.

10.2.5 Några övriga fakta om SVO

Personal

SVO:s åldersfördelning är något skev och har fått en tyngdpunkt inom intervallet 40–60 år. Förklaringen anges vara upprepade nedskärningar av myndighetens anslag. Medelåldern är 49 år. Skogsbruket är en bransch som sedan länge domineras av män. Detta avspeglas också i könsfördelningen inom SVO. Andelen kvinnor i ledande befattningar var 10,5 % år 2004. Motsvarande uppgift för andelen kvinnor bland handläggare inom kärnverksamheten var knappt 12 %. I båda fallen har andelen ökat de senaste åren. Den etniska och kulturella mångfalden, bedömer Skogsstyrelsen vara mycket begränsad.

Vid rekrytering inom kärnverksamheten har i större utsträckning än tidigare andra kompetenser än skogliga anställts. Ett trainee-program har etablerats. En ledaridé och personalidé har också tagits fram under år 2004.

Kompetensförsörjning

Skogsstyrelsen svarar för övergripande policy- och strategifrågor när det gäller kompetensförsörjning. Skogsvårdsstyrelserna har sedan ansvar för sin egen kompetensförsörjning. Skogsstyrelsen anger att kompetensförsörjningsfrågorna kommer att påverkas av pågående och kommande förändringsarbete avseende verksamhet och organisation.

11 Ny organisationsform för SVO

Sammanfattning

Mina förslag

Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna slås samman till en myndighet och Skogsstyrelsens styrelse omvandlas till en styrelse med fullt ansvar. Skogsvårdsstyrelsernas styrelser ersätts av regionala råd.

Mina iakttagelser och ställningstaganden

Den statliga skogsvårdsorganisationen (SVO) fungerar enligt min uppfattning i många stycken på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det pågår dessutom ett förändringsarbete inom organisationen som syftar till att komma till rätta med flera av de problem som trots allt förekommer.

Enligt min uppfattning skulle många av de förändringsprocesser som har initierats inom SVO vara betjänta av att koncernmyndigheten SVO omvandlas till en enmyndighet. Det gäller bl.a. på lagtillsynsområdet.

Vidare anser jag att det inom en enmyndighet blir lättare att samordna exempelvis ekonomiadministration och IT-verksamhet samt att utnyttja personalresurserna optimalt. Jag vill understryka att en samordning av olika funktioner bör lokaliseras till regionala centra och att samordningsvinster som uppkommer vid en omorganisation till en enmyndighet bör komma den nya myndigheten till del fullt ut.

Eftersom enmyndighetsmodellen koncentrerar mycket av beslutsmakten till generaldirektören och den nya myndighetens ledningsgrupp föreslår jag att Skogsstyrelsens styrelse ombildas

till en styrelse med fullt ansvar. Jag föreslår dessutom att det inom varje skogsvårdsregion bildas ett särskilt råd med bred sammansättning.

Ett utökat och mer formaliserat samarbete mellan SVO och länsstyrelserna kommer, enligt min uppfattning, att ge goda förutsättningar för en samordning längre fram.

Samtidigt vill jag erinra om att Ansvarskommitten har i uppdrag att se på hur staten bör vara organiserad på regional nivå. Jag anser att kommittén bör göra en samlad bedömning av konsekvenserna med att samla den regionala statliga administrationen i en och samma myndighet.

Utredningens underlag

I utredningens underlag till detta kapitel redovisas pågående förändringsarbete inom SVO. Dessutom berörs förvaltningspolitiska utgångspunkter, den lokala förankringens betydelse och utvecklingen av myndigheter i statsförvaltningen. Därefter redovisas tre alternativ för SVO:s organisation, nämligen en myndighetslösning, ytterligare regionsammanslagningar och samordning med annan myndighet. Ekonomistyrningsverkets analys av en eventuell ombildning av SVO till en myndighet redovisas och jämförelser görs med andra statliga myndigheter, bl.a. Lantmäteriet och Tullverket. Slutligen redovisas Ansvarskommitténs pågående arbete.

11.1 Mina förslag

- Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna slås samman till den samlade statliga skogliga myndigheten Skogsverket.
- Skogsstyrelsens styrelse omvandlas till en styrelse med fullt ansvar.
- Skogsvårdsstyrelsernas styrelser ersätts av regionala råd med bred sammansättning.

11.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Den statliga skogsvårdsorganisationen (SVO) fungerar enligt min uppfattning i många stycken på ett effektivt och ändamålsenligt

sätt. Det pågår dessutom ett förändringsarbete inom organisationen som syftar till att komma till rätta med flera av de problem som trots allt förekommer. Arbetet gäller bl.a. tillkomsten av en ny ledningsgrupp, en ny vision och verksamhetsidé, långsiktiga verksamhetsmål samt den översyn av roll- och ansvarsfördelningen inom myndigheten som nyligen har genomförts.

Enmyndighet

Enligt min uppfattning skulle många av de förändringsprocesser som har initierats inom SVO vara betjänta av att koncernmyndigheten omvandlas till en enmyndighet. Jag menar exempelvis att det blir betydligt lättare att skapa enhetlighet inom flera områden där det i dag råder en allt för stor spännvid inom SVO. Det gäller bl.a. på lagtillsynsområdet. Ett ytterligare skäl för enmyndighetslösningen är den tydlighet gentemot medborgarna som ska känneteckna den statliga förvaltningen. Den nuvarande lösningen där tre olika begrepp används för att beteckna hela eller delar av den skogliga administrationen – Skogsstyrelsen, skogsvårdsstyrelserna och Skogsvårdsorganisationen – är enligt mitt förmenande olycklig.

Vidare anser jag att det inom en enmyndighet blir lättare att utnyttja personalresurserna optimalt. Det gäller bl.a. möjligheterna att på ett mer flexibelt sätt kunna använda regionalt placerad personal i centralt koordinerade aktiviteter som exempelvis att bistå regeringen i det internationella arbetet. Enmyndighetslösningen gör det också lättare att tillskapa särskilda kompetenscentra inom myndighetens kärnverksamheter såväl som för dess stödfunktioner. En samordning av exempelvis ekonomiadministration och IT-verksamhet borde kunna ge en bättre kostnadseffektivitet till förmån för annan prioriterad verksamhet. Även andra sakområden med behov av expertkompetens kan med fördel samlas och samordnas. Jag vill också understryka att en samordning av olika funktioner bör lokaliseras till regionala centra och inte enbart samlas i Jönköping. Den exakta utformningen av denna samordning och vilka lokaliseringar som kan bli aktuella anser jag måste vara en fråga för den nya myndigheten att ta ställning till. Det samma gäller frågan om dess regionala och lokala struktur.

Ny styrelseform

Beträffande myndighetens ledning föreslår jag att styrelsens roll stärks. Bakgrunden är att enmyndighetsmodellen koncentrerar mycket av beslutsmakten till generaldirektören och den nya myndighetens ledningsgrupp. Den balans som i dagsläget finns mellan den centrala ledningsgruppen och regionala styrelser/ledningsgrupper försvinner med den föreslagna organisationen. För att motverka detta anser jag att den nya myndighetens styrelse ska ombildas till en styrelse med fullt ansvar.

Bildandet av den nya myndigheten innebär att skogsvårdsstyrelsernas styrelser avvecklas. För att främja insynen och möjligheterna till regionalt och lokalt inflytande på myndighetens verksamhet föreslår jag att det inom varje skogsvårdsregion bildas ett råd med bred sammansättning. Rådets uppgift ska vara att samla skoglig kompetens, utveckla tillämpning och genomförande av skogspolitiken samt delta i det regionala utvecklingsarbetet.

En mycket viktig uppgift för den nya myndigheten är samordningen med länsstyrelserna. Länsstyrelsen är den regionala myndighet som har till uppgift att samordna statlig verksamhet. På det skogliga området finns många beröringspunkter mellan SVO:s och länsstyrelsernas verksamheter. Länsstyrelserna handhar bl.a. Natura 2000-områden, naturreservat, vattenfrågor, kulturmiljöfrågor och i tre län även rennäringsfrågor. Länsstyrelsen är likaså den regionala myndighet som ansvarar för den nationella miljöpolitiken såväl som framtagande och genomförande av regionala miljömål. Det är också länsstyrelsen som administrerar jordbruksstöden, vilka kan få betydelse för skogsbruket, då skogliga åtgärder ges ökat utrymme i förslaget till nytt LBU-program. Vidare har länsstyrelserna eller i förekommande fall kommunala samverkansorgan och regionorgan ansvar för den regionala utvecklingen. Eftersom skogen är av stor ekonomisk betydelse för den regionala utvecklingen är det viktigt att de skogliga frågorna får sin plats i de regionala utvecklingsbesluten.

Samtidigt vill jag erinra om att Ansvarskommitten har i uppdrag att se på hur staten bör vara organiserad på regional nivå. Kommittén bör, med beaktande av mina synpunkter och utifrån ett helhetsperspektiv, göra en samlad bedömning av konsekvenserna med att samla den regionala statliga administrationen i en och samma myndighet.

Samordning

Mot bakgrund av detta anser jag att de skogliga frågorna bör samordnas på ett bättre sätt än idag, dels sinsemellan och dels med det samlade miljömålsarbetet på regional och lokal nivå. Målet för en utökad samverkan bör därför också inrymma möjligheten att även de skogliga frågorna samordnas av länsstyrelsen. En sådan samordning kräver dock vidare överväganden. Ett utökat och mer formaliserat samarbete med länsstyrelserna är ett viktigt första steg och kommer, enligt min uppfattning, att ge goda förutsättningar för en samordning på sikt. Samarbetet bör underlättas av en skogsmyndighet. Då får länsstyrelserna tydligt en motpart att samverka med, såsom är fallet inom andra sektorer, t.ex. vad gäller samverkan med Naturvårdsverket. Den gotländska försöksverksamheten med utvidgad länsförvaltning där skogsvårdsstyrelsen är en del av länsstyrelsen utvärderas för närvarande. Från de som deltar i försöket, som jag träffade vid mitt besök på Gotland, har jag uppfattat att erfarenheterna har varit mycket goda av det hittillsvarande samarbetet.

Avslutningsvis vill jag poängtera att mitt förslag till organisationsförändring inte får betraktas som ett medel för statsmakterna att stärka statsfinanserna. De samordningsvinster som uppkommer ska komma den nya myndigheten till del fullt ut. Detta är inte minst nödvändigt då jag på annan plats i detta betänkande har föreslagit vissa begränsningar i den avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet som under år 2004 svarade för mer än 50 % av SVO:s omsättning. Jag anser att det är nödvändigt att de resurser som frigörs bl.a. genom rationaliseringar på det ekonomi- och personaladministrativa området i stället omsätts i myndighetens kärnverksamheter.

11.3 Utredningens underlag

I föregående kapitel har det framkommit att SVO på det hela taget fungerar väl, men att det även framskymtar en del problem inom myndigheten. Bland dessa märks vissa brister i enhetlighet i agerandet, en i vissa stycken ifrågasatt uppdragsverksamhet och vissa hinder i den interna styrningen.

11.3.1 Pågående förändringsarbete inom SVO

Flera av de ovan identifierade problemen inom SVO har redan uppmärksammats av myndighetens ledning. Som en följd därav pågår ett förändringsarbete inom myndigheten. Verksamhetens inriktning har tydliggjorts genom att man har tagit fram en vision, en verksamhetsidé samt långsiktiga verksamhetsmål. En ny ledning för SVO har bildats där samtliga myndighetschefer ingår. Ledningsfilosofin och formerna för styrning håller på att vidareutvecklas. Roll- och ansvarsfördelningen utvecklas och förtydligas. Myndighetens interna nätverksarbete har formaliserats. Vidare har en personalidé tagits fram liksom rutiner för ett mer systematiskt arbetssätt med kompetensförsörjning.

I början av 2004 tillsatte generaldirektören en utredning med uppgift att bl.a.

- klargöra uppgifter, roller, ansvar och befogenheter för enskilda skogsvårdsstyrelser, Skogsstyrelsen samt SVO,
- klargöra myndighetens kärnuppgifter,
- förtydliga stabsuppgifterna och
- åstadkomma transparens i ekonomin.

Utredningen hade också i uppgift att föreslå organisation och arbetsformer som på ett väl avvägt sätt tillgodoser krav och förväntningar från uppdragsgivaren, kunder och medarbetare. Förslaget bör, enligt uppdragsbeskrivningen, utgå från nuvarande anslagsnivå och i huvudsak nuvarande organisationsstruktur.¹³⁷

11.3.2 Några förvaltningspolitiska utgångspunkter

Regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram med medborgarna i fokus bygger på de riktlinjer för utvecklingen av förvaltningen som regeringen redovisade för riksdagen i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.¹³⁸

När det gäller en myndighets organisationsstruktur så ska den främja en rationell och kostnadseffektiv verksamhet som gör det möjligt att förena en hög kvalitet i handläggningen med rimliga kostnader. En ändamålsenlig organisation ska även vara tydlig och lätt för olika aktörer att anlita och samverka med.

¹³⁷ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsstyrelsen Sverige – en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09.

¹³⁸ Prop. 1997/98:136.

Det är också viktigt att organisationen ger goda förutsättningar för den styrning, uppföljning och kontroll som hänger samman med statsmakternas övergripande ansvar för verksamheten. Organisationens utformning måste utgöra en rimlig avvägning mellan de för- och nackdelar som olika organisationsalternativ ger i förhållande till kraven.

11.3.3 Den lokala förankringens betydelse

I budgetpropositionen för år 2005 framhåller regeringen att ”Kraven på Skogsvårdsorganisationen vad gäller rådgivning och tillsyn, liksom arbetet med biotopskydd och naturvårdsavtal, motiverar en lokalt förankrad organisation med nära och direkta kontakter med skogsägarna. Under de senaste årens rationaliseringar och organisationsförändringar har detta betonats.”¹³⁹

I SVO:s interna översyn av roll- och ansvarsfördelningen inom myndigheten framhålls dock att begreppet lokal förankring har förändrats över tiden och i allt större utsträckning innebär att organisationen samlat har goda kunskaper om lokala förhållanden snarare än att vara ett begrepp som är synonymt med myndighetens distrikt. Samtidigt framhåller utredningen dock att distriktet kommer att ha en nyckelroll för den lokala trovärdigheten även fortsättningsvis.¹⁴⁰

11.3.4 Något om utvecklingen inom statsförvaltningen

Statsförvaltningen har under de senaste årtiondena gått mot en minskning av antalet myndigheter. Främst har detta skett genom sammanslagningar till större enheter. Länet har i många fall förlorat sin ställning som indelningsgrund för statliga förvaltningar till förmån för större geografiska områden.¹⁴¹

De storleksrationaliseringar som har gjorts har ofta inneburit att s.k. koncernmyndigheter har omvandlats till enmyndigheter¹⁴². Vanligen har detta varit ett led i större förändringar där antalet myndigheter redan tidigare hade minskats genom

¹³⁹ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 23, s. 23.

¹⁴⁰ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsstyrelsen Sverige – en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09, s. 9.

¹⁴¹ Prop. 2002/03:99, s. 209.

¹⁴² Med enmyndighet menas här de myndigheter som har varit koncerner, men som har slagits samman och i dag består av en enda myndighet.

sammanslagningar av lokala eller regionala myndigheter.¹⁴³ Den största omvälvningen av det här slaget var bildandet av Försvarsmakten den 1 juli 1994 genom att mer än 100 myndigheter slogs samman. Tullverket, som tidigare bestod av Generaltullstyrelsen som chefsmyndighet och tolv regionala tullmyndigheter, ombildades den 1 juli 1999 till en myndighet med namnet Tullverket. Arbetsmiljöverket bildades den 1 januari 2001 genom en sammanslagning av Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen. Den 1 januari 2004 bildade Riksskatteverket och landets tio regionala skattemyndigheter den nya myndigheten Skatteverket.¹⁴⁴ Från årsskiftet 2005 har Försäkringskassan ersatt såväl de 21 tidigare försäkringskassorna som Riksförsäkringsverket. Statskontoret har föreslagit att AMV ombildas till en enda, rikstäckande myndighet genom att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och de 21 länsarbetsnämnderna slås ihop.¹⁴⁵ Även när det gäller polisen så har tankar förts fram om att omvandla nuvarande koncernmyndighet till en enmyndighet.

Genom sin koppling till markanvändning uppvisar Lantmäteriet förutsättningar som i vissa avseenden liknar de som präglar SVO. Lantmäterikutredningen¹⁴⁶ har föreslagit att Lantmäteriets struktur ska förenklas och tydliggöras genom att den centrala myndigheten Lantmäteriverket och de 21 länsvisa lantmäterimyndigheterna förs samman till en enda myndighet.¹⁴⁷ Regeringen har ännu inte tagit ställning till Lantmäterikutredningens förslag.

11.3.5 Tre huvudalternativ för SVO

Flera av de problem som har identifierats i detta betänkandes tidigare kapitel kan på olika sätt kopplas till SVO:s grundläggande organisationsstruktur. Mot den bakgrunden är det motiverat att

¹⁴³ Inom Tullverket fanns det exempelvis totalt 40 myndigheter i början av 1990-talet.

¹⁴⁴ Prop. 2002/03:99.

¹⁴⁵ Statskontoret, *Det nya Arbetsmarknadsverket*, rapport 2004:16.

¹⁴⁶ Dir. 2002:86, dir. 2003:47 och dir. 2003:103.

¹⁴⁷ SOU 2003:111 *Lantmäteriet nya vägar för ökad samhällsnytta*.

studera alternativa organisationsformer. De tre huvudalternativ som utredningen har funnit det motiverat att belysa närmare är:

1. Enmyndighetslösning
2. Ytterligare regionsammanslagningar
3. Samordning med annan myndighet

Mot dessa tre alternativ kan ett bevarande av nuvarande koncernmyndighetsstruktur ställas.

11.3.6 Alternativ 1 – enmyndighet

Flera av de förändringsprocesser som pågår inom SVO vore sannolikt betjänta av att myndigheten omvandlas till en enmyndighet. SVO har själva konstaterat att det blir allt mer avgörande för myndighetens framtid att kunna fungera som en samlad organisation som genomför *en* skogspolitik.¹⁴⁸

Bildandet av en s.k. enmyndighet innebär emellertid ingen standardiserad lösning som medför givna för- och nackdelar. Begreppet kan i sig rymma flera olika varianter av organisationslösningar. Den mest genomgripande förändringen vore att samla hela nuvarande SVO i en och samma myndighet samtidigt som den regionala indelningens slopas.

Lantmäteriutredningen valde en enmyndighetsmodell där Lantmäteriverket ansvarar för att utforma den regionala organisationen utifrån förutsättningarna i olika delar av landet och de målsättningar om god service till allmänhet och sakägare som bör gälla för verksamheten. Vidare ansåg man att de regionala kontoren huvudsakligen bör ha lednings- och stabsfunktioner för lokala kontor.

Den tidigare beskrivna utvecklingen mot allt fler enmyndigheter bygger på analyser av de olika organisationsformernas för- och nackdelar. I följande avsnitt redovisas något av vad som framkommit i de sammanhangen. När man studerar enmyndighetslösningen bör det hållas i minnet att en myndighetssammanslagning inte med automatik leder till förbättringar av verksamhetens effektivitet, enhetlighet eller någon av de andra faktorer som brukar nämnas som motiv för tillskapandet av enmyndigheter. I sin analys av Arbetsmarknadsverkets organisation betonar exempelvis

¹⁴⁸ Skogsstyrelsen, Skogsvårdsstyrelsen Sverige – *en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09, s. 4 och 8.

Statskontoret att sättet en sammanslagning genomförs på är avgörande för dess effekter.¹⁴⁹

Enklare att styra enmyndigheter

Inom myndighetskoncerner kan det uppkomma oklarheter om vilka befogenheter den centrala myndigheten har när det gäller att styra de övriga. Tydlighet i instruktionen är exempelvis speciellt viktigt om missförhållanden eller andra problem upptäcks i någon av myndigheterna.

Myndighetsgränser kan även uppfattas som en oönskad gräns mellan myndigheternas operativa verksamhet och den centrala myndighetens lednings- och styrningsuppdrag. I en sammanhållen myndighet blir det enklare att renodla den centrala nivån till ett strategiskt ledningsorgan utan operativa uppgifter.

Styrningen inom en koncernmyndighet kan upplevas som komplex och resurskrävande. Ett av syftena med att bilda en enmyndighet är därför ofta att centralisera beslutsfattandet för att uppnå större enhetlighet. Tanken är att den nationella ledningen på detta sätt ges större möjligheter att fatta beslut som gäller för hela verksamheten. Arbete med att förbättra verksamheten behöver därmed inte fördröjas av interna förhandlingar mellan olika myndighetsnivåer.

I en enmyndighet kan formerna för ledning och styrning utvecklas. Verksamheten kan exempelvis lättare anpassas efter de processer som den består av i stället för efter en geografisk indelning. Redan med nuvarande organisationsstruktur har Skogsstyrelsen emellertid goda formella möjligheter att styra skogsvårdsstyrelserna, men det är oklart hur långt Skogsstyrelsens befogenheter sträcker sig. Det försvårar styrningen och gör att det kan ta onödigt lång tid att genomföra förändringar.

Vissa aktörer menar dock att det mycket väl går att åstadkomma exempelvis större enhetlighet inom en koncernmyndighet utan att det krävs en ombildning till en enmyndighet. Eventuella styrproblem ses då främst som ledningsfrågor och handlar således inte i första hand om hur myndigheten är organiserad. Även i SVO:s interna översyn av roll- och ansvarsfördelningen inom myndigheten konstateras det att det pågående förändringsarbetet inom SVO i stor utsträckning syftar till att SVO ska verka som en

¹⁴⁹ Statskontoret, *Det nya Arbetsmarknadsverket*, rapport 2004:16.

myndighet, i likhet med enmyndigheten. Samtidigt slås det dock fast att förbättrad styrning, effektivisering och ökad enhetlighet kan åstadkommas inom ramen för nuvarande koncernstruktur.¹⁵⁰

I nyss nämnda utredning betonas även att en tydlig styrning av myndigheten, både internt och externt, är en framgångsfaktor för SVO. Uppfattningen är att Skogsstyrelsen bör ha en tydlig roll som stab och stöd till verks-/SVO-ledningen. Den interna utredningen anser att Skogsstyrelsens roll som ledningsstöd när det gäller verksamhetsstyrning, uppföljning och utvärdering behöver tydliggöras och förstärkas medan övriga delar i större utsträckning bör efterfrågestyras.¹⁵¹

Administrativ rationalisering

Självständiga regionala myndigheter kan försvåra införandet av enhetliga rutiner som kan bidra till besparingar på det administrativa området. Myndighetsgränserna kan även motverka sådan samverkan inom det administrativa området som gagnar ett effektivt resursutnyttjande inom koncernen. Administrativa besparingar kan göras genom att det är lättare att tillskapa enhetliga nationella rutiner i en enmyndighet. Inte minst på IT-området ger enmyndighetens möjligheter att utnyttja datorstödet större förutsättningar för ett rationellt arbete.

I Statskontorets analys av Arbetsmarknadsverkets organisation varnas dock för en övertro på de rationaliseringsvinster som kan uppnås när en myndighetskoncern slås samman till en enmyndighet. Statskontoret menar att då många koncerner har spridd verksamhet och då någon form av administration behövs vid alla enheter är det troligt att den reella minskningen inte blir så stor. Vidare framhålls att eftersträevade stordriftsfördelar kan motverkas av stordriftsnackdelar. Att samordna viss administration är fullt möjligt även i en koncern. De verkliga effektiviseringsvinsterna finns därför, enligt Statskontoret, troligen inte i administrationen, utan i själva verksamheten.¹⁵²

¹⁵⁰ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsstyrelsen Sverige – en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09, s. 37.

¹⁵¹ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsstyrelsen Sverige – en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09.

¹⁵² Statskontoret, *Det nya Arbetsmarknadsverket*, rapport 2004:16.

I SVO:s interna översyn av roll- och ansvarsfördelning konstaterades att SVO har relativt stora stabs-/gemensamma resurser i förhållande till operativ verksamhet. Utredningen ansåg att staberna bör ses som en samlad resurs vilket dock kräver en ökad samordning av stabernas verksamhet och en ökad integrering mellan Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna och mellan de olika skogsvårdsstyrelserna. Utredningen ansåg att det även är en fråga om att ändra attityder och att undanröja vissa administrativa hinder.¹⁵³ Det senare torde bl.a. åsyfta de administrativa hinder som är en följd av dagens koncernmyndighetsstruktur.

Vidare konstaterade nämnda Roll- och ansvarsutredning bl.a. att ärendehantering i sakverksamheterna har ett begränsat gemensamt systemstöd. Det påverkar, enligt utredningen, så väl möjligheterna att skapa enhetlighet som att effektivisera och tillgodose formella krav som möjligheterna till kunskapsöverföring vid personalomsättning. Möjligheterna att effektivisera planering samt ekonomi- och personaladministration genom ökat systemstöd och samverkan bör, enligt den interna utredningens uppfattning, nyttjas mer. Vidare föreslås att gemensamma stödfunktioner som t.ex. telefonväxel och kundtjänst bör övervägas.

Lättare att flytta personal och ärenden i en enmyndighet

Arbetsbelastning och kompetensbehov kan variera mellan de myndigheter som ingår i en myndighetskoncern. Formella och administrativa myndighetsgränser begränsar möjligheterna att utjämna resurser inom koncernen. Arbetsrättsliga problem liksom problem med behörigheter inom IT-stödsystemen har bl.a. försvårat ett rationellt utnyttjande av personalresurser inom skatteförvaltningen.

I en koncernmyndighet finns större förutsättningar för en enhetlig arbetsgivarpolitik som kan bidra till att underlätta för personal att flytta inom landet och samtidigt behålla sin anställning.

¹⁵³ Skogsstyrelsen, Skogsvårdsstyrelsen Sverige – *en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09, s. 15.

Specialistkompetens kan koncentreras

I en enmyndighet finns större förutsättningar att koncentrera specialist- och expertkompetens till ett eller flera ställen i landet än i en koncernmyndighet. Myndighetsgränser med tillhörande formalia kan medföra inlåsnings effekter. Den tekniska utvecklingen bidrar också till möjligheterna att kunna koncentrera expertkompetens till en eller flera enheter i landet. Genom specialisering kan personalens kompetens höjas. Inom SVO är vissa myndighetsuppgifter starkt bundna till en viss plats, till exempel för att de kräver personliga möten eller fätbesök. Detta kan tala emot bildandet av särskilda kompetenscentra på vissa områden.

I SVO:s myndighetsinterna utredning av roll- och ansvarsfördelningen inom myndigheten framhålls att det förmodligen går att göra samordningsvinster inom ett antal områden genom att betrakta verksamheter på nationell nivå i stället för regional. Resurserna för regional samordning kan exempelvis minskas genom att de koncentreras till en eller några få platser i landet. Vidare ser man fördelar med att kunna samutnyttja regionala ämnesspecialister inom t.ex. kulturmiljö- och markområdena. Stödet kan på detta sätt professionaliseras och bidra till större enhetlighet. Enligt den SVO-interna utredningens uppfattning kan nationella stödresurser vara placerade antingen på Skogsstyrelsen eller vid någon eller några skogsvårdsstyrelser.¹⁵⁴

Större enhetlighet i rättstillämpning

En uppdelning i flera olika myndigheter kan motverka en enhetlig tillämpning av de regelverk som styr verksamheten. Den centrala myndigheten kan skapa enhetliga principer och riktlinjer, men får enligt regeringsformen inte bestämma hur en annan myndighet ska besluta i ärenden som gäller rättstillämpning eller myndighetsutövning. Även i SVO:s interna roll- och ansvarsutredning lyfts lagtillämpningsfrågorna fram. Stringent och enhetlig lagtillämpning anges vara ett absolut krav.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Skogsstyrelsen, Skogsvårdsstyrelsen Sverige – *en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09, s. 15 f.

¹⁵⁵ Skogsstyrelsen, Skogsvårdsstyrelsen Sverige – *en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09, s. 33.

Myndighetsgränser som hinder för utveckling

Myndighetsgränser inom en koncernmyndighet kan fungera som psykologiska hinder som hämmar verksamhetsutvecklingen. Revirtänkande kan leda till att arbetsmetoder som har visat sig fungera bra i en del av koncernen inte accepteras i en annan. Revirtänkande av detta slag kan dock fortleva även i en enmyndighet. Statskontoret har konstaterat att det i en rikstäckande verksamhet alltid kommer att finnas en risk att avstånden upplevs som stora, mellan såväl den operativa verksamheten och den centrala ledningen som verksamhet på en plats och en annan. Möjligen kan enmyndighetslösningen bidra till att stärka samhörighetskänslan i organisationen och därmed även acceptansen för andras idéer. En så enkel sak som att kunna verka under ett för hela landet gemensamt myndighetsnamn kan ha den effekten.¹⁵⁶

I SVO:s roll- och ansvarsutredning efterlyses en tydligare styrning av utvecklingsarbetet. Enligt utredningen finns det problem inom SVO med att på ett effektivt sätt ta till vara utvecklingsidéer. Balansgången mellan en gemensam planerad och strukturerad utveckling samt lokala och regionala initiativ kan upplevas som vanskelig.¹⁵⁷

Det bör även erinras om att enheternas status som myndigheter även kan ha ett värde i sig. De eventuella hinder som gränserna skapar inom organisationen kan dessutom vägas upp av att samverkan med andra regionala organisationer underlättas.

Bättre för medborgarna

De länsvisa eller regionala myndigheternas ställning i förhållande till centralmyndigheten kan uppfattas som otydlig och allmänheten har svårt att se rollfördelningen inom organisationen.¹⁵⁸

En mer samlad, enhetlig och lättillgänglig service till allmänheten från en eller ett par platser i landet kan dessutom utvecklas lättare inom ramen för begreppet ”24-timmarsmyndigheten”. I SVO:s interna utredningen om roll- och ansvarsfördelning framhålls att externa konsulter har pekat på att SVO är oklar över intressenternas/kundernas behov och i stället utgår från egna tolkningar av

¹⁵⁶ Statskontoret, *Det nya Arbetsmarknadsverket*, rapport 2004:16.

¹⁵⁷ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsstyrelsen Sverige – en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09, s. 19.

¹⁵⁸ Statskontoret, *Det nya Arbetsmarknadsverket*, rapport 2004:16.

dessa.¹⁵⁹ Samtidigt konstateras det att dygnet-runt-kommunikation med myndigheter genom Internet och telefoni (talsvar) allt mer ses som en självklarhet. Kunden vill generellt och i flertalet ärenden i högre utsträckning få rätt svar och service, och i mindre utsträckning få träffa en specifik person. I det avseendet spelar det mindre roll från vilken ort myndigheten ger denna service.¹⁶⁰

Samtidigt kan en statlig verksamhet som är spridd över hela landet och uppdelad i flera myndigheter minska risken för maktkoncentration och att myndigheten blir en ”stat i staten”. Den diarieföring som görs av handlingar som skickas mellan myndigheter inom samma koncern gör att dessa blir allmänna handlingar. Det kan skapa större insyn i verksamheten än i en enmyndighet. De regionala myndigheternas styrelser kan också bidra till ökad insyn i myndighetens verksamhet eller fungera som kontrollorgan.

Centralisering och minskad lokal förankring

Inom Lantmäteriet betonas, liksom inom SVO, den lokala förankringens betydelse för verksamheten. Förslaget om att göra Lantmäteriet till en enmyndighet har av vissa setts som ett hot mot möjligheterna att upprätthålla lantmäterikompetens i hela landet.

I en myndigheten finns en risk att en lokalt grundad förståelse för skogspolitiska utmaningar byts mot lösningar som är alltför färgade av centralmyndighetens perspektiv. Den centrala nivåns uppfattning om olika problem och lösningar delas inte alltid av resten av organisationen.

Statskontoret menar dock att bildandet av en enmyndighet inte behöver ses som synonymt med en ökad centralisering. Enmyndighetsmodellen kan skapa bättre förutsättningar för decentralisering än i en koncernmyndighet. Statskontoret pekar på att en tydligare ansvarsfördelning kan leda till att beslutsrätt delegeras i högre grad än tidigare. Då det tydligare framgår vem som har rätt att fatta beslut, kan tilliten till ledningen öka.¹⁶¹

¹⁵⁹ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsstyrelsen Sverige – en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09, s. 7.

¹⁶⁰ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsstyrelsen Sverige – en samlad organisation som genomför en skogspolitik – Rapport från Utredningen om roll- och ansvarsfördelningen inom Skogsvårdsorganisationen*, 2004-08-09, s. 33.

¹⁶¹ Statskontoret, *Det nya Arbetsmarknadsverket* rapport 2004:16, s. 104.

En enmyndighet riskerar dock att bli stor och komplex vilket skulle kunna innebära en tröghet i beslutsfattandet. Genom delegering av arbetsuppgifter bör denna risk bli mindre.

Ekonomistyrningsverkets syn på SVO som enmyndighet

Skogsutredningen har givit Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att analysera om en ombildning av SVO till en enmyndighet skulle göra det lättare att hantera de styrningsproblem som har redovisats i ett tidigare kapitel. ESV:s allmänna bedömning är att en sådan ombildning är att rekommendera för SVO. Ett förbehåll från ESV:s sida är dock att en sådan förändring fylls med innehåll och inte enbart blir en organisatorisk åtgärd.¹⁶²

Som grund för sin rekommendation har ESV bl.a. jämfört argument och erfarenheter från de enmyndighetsreformer som Försäkringskassan och Skatteverket har genomgått. Argumenten redovisas kortfattat i följande avsnitt.

Tillkomsten av enmyndigheten Skatteverket

Inför bildandet av enmyndigheten Skatteverket argumenterade förespråkarna för en enmyndighetslösning både utifrån rätts-säkerhets-, effektivitets- och demokratiperspektiv. Att medborgare/företag ska behandlas lika i skattehänseende fanns med bland motiven men möjligheterna till kostnadseffektivare verksamhet var mer påtagliga argument. De senare argumenten gällde både besparingar inom det administrativa området och effekter av färre myndighetsgränser.

Även möjligheterna till en mer ändamålsenlig styrning av verksamheten ansågs öka i enmyndigheten Skatteverket. Verksamheten kunde formas efter processer i stället för efter regionala principer. Vidare gavs större möjligheter att utjämna resurser och att omfördela arbetsuppgifter inom landet med hjälp av bl.a. bättre IT-stöd.

Kompetensförsörjningen ansågs vara otillräcklig och varierande mellan de regionala myndigheterna. Även arbetsbelastningen och ärendenas komplexitet skiljde sig åt mellan regionerna. Enmyndig-

¹⁶² Ekonomistyrningsverket, *En studie av styrningen inom den statliga skogsvårdsorganisationen*, 2005-04-06.

hetslösningen möjliggjorde specialisering både inom det administrativa området och inom fackområdet.

De nackdelar man såg med enmyndighetsreformen var att avståndet mellan beslut och den enskilde riskerade att bli längre. Vidare befarade man att den nya myndigheten skulle bli stor och svåröverskådlig vilket i sin tur kunde medföra administrativt krångel.

Enmyndigheten Försäkringskassan

Skälen till att bilda enmyndigheten Försäkringskassan var flera. Riksförsäkringsverkets roll förändrades från att främst ha utövat tillsyn till att leda verksamheten. En annan drivkraft bakom ombildningen var den intensiva samhällsdebatten om vikten av att hejda de ökande kostnaderna för socialförsäkringssystemet.

Förändringen ansågs kunna ge bättre förutsättningar att styra verksamheten samtidigt som regeringens möjligheter att styra hela socialförsäkringsverksamheten skulle öka.

Vidare fanns förhoppningar om att de administrativa brister som förekom inom verksamheten skulle kunna rättas till. Medlen för detta var bl.a. ökad samordning och bättre helhetssyn med tydigare roller och ansvar både inom verksamheten och gentemot andra myndigheter. Här sågs ett gemensamt synsätt, organisation och beslutsfattande som viktiga verktyg. Möjligheterna skulle också öka för att skapa en gemensam kundservice och för att utarbeta gemensamma strategier tillsammans med andra myndigheter

En samordning av administrativa funktioner ansågs kunna ge betydande effektivitetsvinster. Inte minst skulle IT-verksamheten kunna styras bättre och därmed bli mer effektiv. Behov av att höja utbildnings- och kompetensnivåerna anfördes också som argument för en sammanslagning.

ESV om SVO som enmyndighet

Som redan har nämnts anser ESV att SVO bör ombildas till en enmyndighet. ESV framhåller att en förutsättning för att de skogspolitiska målen ska kunna nås är att SVO bidrar till att skapa ett intresse och motiv hos skogsägarna för att arbeta mot dessa mål. Enligt ESV kräver detta i sin tur ett intimt samarbete på regional nivå med olika intressenter t.ex. miljöorganisationer, läns-

styrelser, skogsbolag m.fl. ESV ser en risk i att den regionala kopplingen försämras om enmyndighetslösningen innebär att SVO centraliseras alltför mycket. Det kan, enligt ESV, bli svårare för de "på fältet" att anpassa verksamheten till lokala omständigheter.

Samtidigt erinrar ESV om undersökningar som visar på det omvända problemet, dvs. att en myndighets regionala och lokala representanter blir alltför lierade med områdets intressenter och i vissa fall direkt motverkar de centralt beslutade intentionerna. ESV har dock inte uppfattat att detta är ett problem inom SVO.

Bildandet av enmyndigheterna Skatteverket och Försäkringskassan bedöms enligt ESV i stor utsträckning ha varit "IT-styrd". Modern teknik har skapat nya förutsättningar för verksamheten och det blir viktigare att ha en djup kompetens i exempelvis olika kompetenscentra än att sprida ut kompetensen geografiskt. Detta gäller, enligt ESV, i viss utsträckning också SVO.

ESV anser även att en positiv effekt av enmyndighetslösningen för SVO är att den kan bli signalen till ett förändringsarbete. Här poängterar ESV att de åtgärder som vidtas efter en organisationsreform är särskilt viktiga.

Med reservation för att man inte har studerat SVO i detalj, gör ESV bedömningen att det finns effektivitetsvinster att göra genom att centralisera exempelvis ekonomi- och personalhantering. En sådan centralisering behöver dock inte innebära att dessa funktioner lokaliseras till Jönköping. Effektivitetsvinster bör, enligt ESV, också kunna uppnås som en följd av att en mer enhetlig personalpolitik kan bedrivas och att dubbelarbete undviks. Till exempel behövs bara en arbetsmiljöpolicy.

Samtidigt påpekar ESV att enmyndighetslösningen inte är problemfri. ESV befarar exempelvis att makten centraliseras. Detta kan, enligt ESV, i sin tur leda till att den närmaste omgivningen och insatser inom organisationen belönas, dvs. att verksamheten byråkratiseras. Därmed finns risken, enligt ESV, att organisationen fjärras från dess egentliga uppdragsgivare, dvs. skogsägarna och medborgarna.

Som alternativ till enmyndighetslösningen ser ESV ett tydliggörande av Skogsstyrelsens roll att aktivt styra SVO i instruktionen. Detta skulle, enligt ESV, kunna kombineras med organisatoriska åtgärder som exempelvis en bantning av antalet skogsvårdsstyrelser. Vidare menar ESV att det kan slås fast att Skogsstyrelsen ska anställa länsjägmästarna och därmed tydliggöra att deras chef är generaldirektören för Skogsstyrelsen. En annan åtgärd kan, enligt ESV, vara att de regionala styrelserna tas bort.

ESV anser att dessa inte har varit några styrelser i ordets grundläggande innebörd och skulle därför kunna ersättas med något som i stället betecknas råd.

11.3.7 Alternativ 2 – Ytterligare regionsammanslagningar

Ett annat sätt att reformera SVO:s organisation vore att minska antalet skogsvårdsstyrelser. Syftet skulle vara att få större regionala enheter och därigenom minska den ”friktion” som nuvarande uppdelning av organisationen ger upphov till i olika sammanhang. Stordriftsfördelar skulle sannolikt också kunna uppnås på vissa administrativa områden. Med en sådan förändring skulle emellertid flera administrativa gränser kvarstå och otydligheten i förhållandet mellan Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna kvarstå.¹⁶³

I sin studie av SVO:s interna styrning förordar ESV, utöver bildandet av en enmyndighet, att antalet regioner minskas. Samtidigt anser ESV att allt administrativt stöd bör läggas under motsvarande funktioner på nuvarande Skogsstyrelsen. ESV föreställer sig bildandet av en administrativ serviceenhet som bl.a. skulle hantera ekonomi- och personalfrågor, det grundläggande IT-stödet, juridisk service, intendentur, kontorsservice och telefoni. Huvuddelen av personalen inom en sådan serviceenhet behöver, enligt ESV, inte placeras i Jönköping även om ledningen för verksamheten bör ha sin arbetsplats där. Ett ytterligare steg vore, enligt ESV, att i samråd med andra rikstäckande myndigheter överväga en outsourcing av den grundläggande ekonomi- och löneadministrationen.

¹⁶³ Den mest långtgående varianten av detta alternativ vore att sammanföra nuvarande skogsvårdsstyrelser i en enda skogsvårdsmyndighet, men samtidigt behålla Skogsstyrelsen som chefsmyndighet. Detta alternativ undanröjer myndighetsgränserna regionalt, men ökar snarast otydligheten i relationen mellan Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna. Alternativet skulle också skapa en dubbel styrning av verksamheterna så till vida att regionala enheter samtidigt skulle ingå i den nationella skogsvårdsmyndigheten och ledas av Skogsstyrelsen.

11.3.8 Alternativ 3 – Samordning med annan myndighet

1990 år skogspolitiska kommitté

SVO:s relation till länsstyrelserna har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen. 1990 års skogspolitiska kommitté refererade exempelvis regeringens proposition om en ny regional statlig förvaltning som i huvudsak byggde på betänkandet Samordnad länsförvaltning.¹⁶⁴ I det betänkandet hade det bl.a. framhållits att SVO:s verksamhet i så pass stor utsträckning bestod av ren produktion att det inte ansågs finnas skäl att föreslå att skogsvårdsstyrelserna eller delar av dess verksamhet skulle föras in i länsstyrelsen. Riksdagen ansåg att utredningens förslag var en lämplig avvägning mellan de olika intressen skogsvårdsstyrelserna står för och ställde sig därför bakom regeringens förslag.

Genom 1991 års miljöpolitiska beslut infördes ett sektorsansvar som innebär att skogssektorn ska ta ansvar för miljö- och naturvårdsfrågor. Skogspolitiska kommitténs ansåg att en konsekvens av 1991 års miljöpolitiska beslut var ett ökat sektorsansvar för SVO med därtill hörande större ansvar för naturvårdsfrågor på det skogliga området. Det var bl.a. mot den bakgrunden kommittén tog ställning i frågan om ansvarsfördelningen mellan SVO och länsstyrelserna.

Kommittén ansåg att det fanns flera skäl som starkt talade mot en sammanslagning av länsstyrelserna och SVO och för att SVO även fortsättningsvis skulle ha en självständig myndighetsroll.¹⁶⁵ De argument som kommittén framförde mot en sammanslagning var bl.a.

- att riksdagen vid tidpunkten hade avvisat dylika förslag i samband med införandet av en ny länsförvaltning,
- att det utökade sektoransvaret för miljön hade givit SVO vidgade befogenheter på miljöområdet,
- att en utgångspunkt för kommitténs arbete var att SVO skulle ha en lokalt förankrad organisation och att skogsägarnas kontaktbehov i fråga om skogsskötsel skulle kunna tillgodoses med endast en myndighet,
- att en sammanhållen skoglig administration väsentligt underlättar kontakterna med näringen,

¹⁶⁴ SOU 1992:111, s. 29 f, prop. 1988/89:154 och SOU 1989:5.

¹⁶⁵ SOU 1992:111, s. 33.

- att gemensamma satsningar, som exempelvis den då aktuella kampanjen Rikare skog, kalkningsverksamhet och åtgärder till skydd mot skadeinsekter och svampar underlättas,
- att de föreslagna satsningarna på ökad skoglig rådgivning, ökade inventerings- och planeringsinsatser samt ökad tillsyn och rådgivning förstärker behovet av en samlad självständig skoglig myndighet,
- att skogsbrukare har stort företroende för SVO-personalens kunskaper och att man föredrar att vända sig till denna personal för att få råd och hjälp.

Regionberedningen

Regionberedningen ansåg att staten borde ha en regional samordnad organisation med ansvar för allmänna förvaltningsuppgifter, t.ex. tillståndsgivning, uppföljning av statliga mål, tillsyn och kontroll.¹⁶⁶ Beredningen framhöll att en betydande del av den statliga verksamheten på regional nivå borde bedrivas samordnat och att detta bör ske i en regionalt samordnad länsstyrelseorganisation. I denna ansåg beredningen att även skogsvårdsstyrelserna borde inordnas. De verksamhetsgrenar som inte utgör myndighetsutövning borde, enligt beredningen, bedrivas i bolagsform eller läggas över på skogsnäringen.

Regionberedningen ansåg att ett stärkande av enskilda sektorsmyndigheters roll skulle förstärka de redan besvärade regionala samordningsproblemen.¹⁶⁷

Huvuddelen av remissinstanserna var dock kritiska till beredningens förslag angående SVO.

¹⁶⁶ SOU 1995:27.

¹⁶⁷ SOU 1995:27, s. 368.

Fördelar med länsstyrelsealternativet

En inordning av skogsvårdsstyrelserna i länsstyrelsen skulle kunna bidra till en bättre helhetssyn samtidigt som sektoriseringen motverkas. Fördelarna med detta är bl.a.

- att lantbrukare, skogsägare och markägare i de flesta ärenden då endast behöver kontakta en myndighet,
- att staten talar med en ”tunga”,
- att samsynen ökar och beslut fattas utifrån ett bredare perspektiv vilket bidrar till att besluten blir bättre och kan fattas snabbare och
- att kvalitén i rådgivningen till den areella näringen förbättras av att myndigheten har en mer heltäckande bild av ”kundens” situation.

Länsstyrelserna och skogsvårdsorganisationen arbetar med olika naturvårdsinstrument. För att få största naturvårdsnytta måste alla dessa verktyg samordnas. Att inordna skogsvårdsstyrelserna i länsstyrelsen skulle innebära att en och samma myndighet behärskar samtliga instrument för formellt skydd av skogsmark.

Länsstyrelserna ansvarar för alla miljömål utom de som berör skog. Det kunde vara en fördel om de statliga intressena i detta avseende samordnades av en och samma myndighet. Ett inordnande av skogsvårdsstyrelserna i länsstyrelsen skulle också kunna underlätta en renodling av den statliga myndighetsrollen om skogsvårdsstyrelsernas uppdragsverksamhet samtidigt överläts åt marknadens aktörer.

Försöket med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland

Den 1 januari 1998 inleddes på försök ett omfattande samarbete mellan Länsstyrelsen, Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsen på Gotland.

Försöksverksamheten har följts upp av den parlamentariska regionkommittén, PARK.¹⁶⁸ PARK ansåg i sitt slutbetänkande att försöksverksamheten skulle förlängas t.o.m. år 2006.¹⁶⁹ Även regeringen föreslog detta.¹⁷⁰ Regeringen ansåg att det tar tid att genomföra en organisatorisk förändring av aktuellt slag och att det efter

¹⁶⁸ Dir. 1997:80.

¹⁶⁹ SOU 2000:85.

¹⁷⁰ Prop. 2001/2002:7.

den första försöksperioden borde ges möjligheter till samordningsvinster mellan de olika verksamheterna. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.¹⁷¹

Länsstyrelseutredningen

År 2002 tillsatte regeringen den s.k. Länsstyrelseutredningen.¹⁷² Utredaren skulle bl.a. särskilt uppmärksamma och pröva de styrningsmodeller som har använts under försöksverksamheten på Gotland. Av Länsstyrelseutredningens betänkande framgår att Länsstyrelsen på Gotland bl.a. har upplevt en otydlighet när det gäller ansvaret inom Regeringskansliet för försöksverksamheten vilket länsstyrelsen anser har begränsat förutsättningarna för försöksverksamheten.¹⁷³ Vidare anser länsstyrelsen att de två berörda centrala verken – Skogsstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen – har varit återhållsamma med att skapa förutsättningar för försökets genomförande.

Enligt länsstyrelsen på Gotland löstes många av de initiala problemen, delvis under första perioden av försöksverksamheten. Länsstyrelsen anser dock att det kvarstår en rad problem av olika omfattning. Finans- och Näringsdepartementen ger, enligt länsstyrelsen, olika signaler beroende på delvis olika uppfattningar och intressen. De olika regleringsbrevens (länsstyrelsens, Arbetsmarknadsverkets och Skogsstyrelsens) status anses vara oklar bl.a. när det gäller frågan om något av dem är överordnat de övriga.

Införlivandet av förvaltningsanslaget för den skogliga verksamheten i länsstyrelsens förvaltningsanslag har ställt till vissa problem. Länsstyrelsen har valt att hålla isär ekonomiredovisningen för den skogliga verksamheten. Enligt länsstyrelsen beror detta på Skogsstyrelsens omfattande krav på t.ex. tidredovisning som underlag för bl.a. uppföljning och beräkning av avgifter.

¹⁷¹ Bet. 2001/2002:KU7.

¹⁷² Dir. 2002:114.

¹⁷³ SOU 2004:14.

Näringsdepartementets syn på försöket¹⁷⁴

Företrädare för Näringsdepartementet tror inte att modellen lämpar sig i något annat län än på Gotland. Försöket fungerar på grund av det berörda länets särart. Departementet anser också att förutsättningarna för nuvarande avreglerade skogspolitik faller om inte en starkt regionaliserad modell, som distriktsorganisationen innebär, kan användas. Vidare anser departementet att SVO:s uppdragsverksamhet inte passar in i länsstyrelseorganisationen. De goda erfarenheterna från den skogliga verksamheten är, enligt Näringsdepartementet, inte tillräckliga för att en fortsättning av försöksverksamheten ska kunna motiveras.

Skogsstyrelsens syn på försöket¹⁷⁵

Skogsstyrelsen framhöll att då den svenska skogspolitiken är nationellt sammanhållen var man inledningsvis negativt inställd till försöksverksamheten på Gotland. De problem man såg var bl.a. hur den s.k. sektorsprincipen skulle kunna hanteras på länsplanet, dvs. hur länsstyrelsens och Skogsvårdsstyrelsens dittillsvarande roller skulle förändras. En annan fråga var hur det regionala ansvaret skulle kunna utformas för att tillgodose kraven på en nationellt sammanhållen skogspolitik.

Skogsstyrelsen konstaterade att försöket inledningsvis band mycket ledningsresurser och man ansåg också att ledningsfunktionen hade förändrats. Den nya enhetschefen ansvarar för en enhet som är sammansatt av flera olika ämnesområden. Detta ansåg Skogsstyrelsen skulle försvaga den operativa ledningen och Skogsstyrelsen menade att en separat skogsvårdsenhet bäst gagnar den skogliga verksamheten. Skogsstyrelsen har hela tiden sett som det mest angelägna att den operativa verksamheten, alltså främst arbetet ut emot skogsägarna, inte ska tappa i kvalitet. Denna ambition är så långt någorlunda uppfylld.

Skogsstyrelsen ansåg vidare att det som har påverkat förutsättningarna för genomförandet är resursutvecklingen och resursfördelningen inom länsstyrelsen. Enligt Skogsstyrelsen, har försöket inneburit en ökad nettokostnadsbelastning på den skogliga verksamheten. Skogsstyrelsen anser inte att dessa ökade kostnader har motsvarats av några nämnvärda administrativa rationaliseringar.

¹⁷⁴ Avsnittet bygger på redovisningen i Länsstyrelseutredningens betänkande SOU 2004:14.

¹⁷⁵ Avsnittet bygger på redovisningen i Länsstyrelseutredningens betänkande SOU 2004:14.

Skogsstyrelsens sammantagna bedömning var att försöksverksamheten inte har givit några erfarenheter av något principiellt intresse när det gäller en förändrad regional organisation, vare sig i ett Gotlandsperspektiv eller – ännu mindre – i ett riksperspektiv.

Statskontoret om försöket med vidgad länsförvaltning

I december 2004 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utvärdera effekterna av försöket med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.¹⁷⁶ Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret analysera i vilken utsträckning uppfyllelsen av de politiska målen inom bl.a. det skogliga området har påverkats av försöksverksamheten. Vidare ska man studera hur SVO:s verksamhet har påverkats av försöket. Statskontoret ska, enligt regeringens beslut, även hålla sig informerad om Skogsutredningens arbete och beakta dess resultat. Utvärderingen ska redovisas senast den 30 september 2005.

11.3.9 Enmyndighet och sedan? – exemplet Tullverket

Som redan har redovisats har flera statliga myndigheter genomgått omorganisationer som har inneburit att man har gått från en koncernmyndighetsstruktur till en vanligen regionindelad enmyndighetsstruktur. Det finns även exempel på myndigheter som har valt att frigöra sig än mer från en tidigare koncernmyndighetsstruktur. En myndighet som oftast nämns i de sammanhangen är Tullverket.

Fram t.o.m. den 1 juli 1999 bestod Tullverket av Generaltullstyrelsen och ett antal regionala tullmyndigheter.¹⁷⁷ Dessa olika delar av Tullverket var, liksom förhållandena i SVO, självständiga myndigheter med Generaltullstyrelsen som chefsmyndighet. Vid halvårsskiftet 1999 omorganiserades Tullverket till en enmyndighet med ett huvudkontor och sex tullregioner. Omorganisationen var ett led i ett förändringsarbete som bl.a. innefattade en uppdelning i fråga om ledning av verksamheten i olika processer från den 1 mars 1999.

Den 1 juni 2004 övergav Tullverket den regionala indelningen och införde i stället en organisation som enbart är baserad på

¹⁷⁶ Regeringsbeslut 31, 2004-12-09.

¹⁷⁷ Ur prop. 2003/04:97.

processer. Processerna organiseras genom kompetenscenter och arbetssättet är uppdrags- och projektinriktat. Den geografiska (regionala) strukturen lämnades och antalet anställda minskade betydligt. Verksamheten vid huvudkontoret koncentrerades till ledning av processerna (styrning och uppföljning) och normering. Den operativa verksamheten leds från fyra kompetenscentra.

11.3.10 Ansvarskommittén

Ansvarskommittén har haft i uppdrag att identifiera, belysa och analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, kommunerna och landstingen.¹⁷⁸ Resultatet av denna kommitténs första etapp har presenterats i ett delbetänkande.¹⁷⁹

Kommittén redovisade bl.a. ett antal viktiga förutsättningar för att klara det offentliga åtagandet i framtiden. I första hand är kommitténs uppdrag att diskutera *en tydligare ansvarsfördelning* som en avgörande faktor för att utveckla de offentliga verksamheterna och göra dem mer överskådliga för medborgarna. Som en andra avgörande förutsättning diskuterar kommittén vikten av att motverka de problem som hänger samman med *den starka sektoriseringen* inom den svenska samhällsorganisationen.

I juni 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för Ansvarskommittén. Dessa direktiv bygger på de iakttagelser som kommittén gjorde i delbetänkandet och stakar ut vägen för kommitténs andra etapp. I denna andra etapp ska kommittén analysera och bedöma om struktur och uppgiftsfördelning inom staten och mellan staten, landstingen och kommunerna behöver förändras. Vidare ska kommittén se över och analysera vissa centrala delar av den statliga styrningen av samhällsorganisationen.

I uppdraget ingår även att lämna förslag på hur den statliga verksamheten på regional nivå ska utformas och att utarbeta principer för den centrala myndighetsstrukturen. Denna del av uppdraget inkluderar överväganden om hur samordningen av statliga myndigheters verksamhet på central nivå kan förbättras, t.ex. genom en sammanhållen styrning av verksamhet som berör flera myndigheter eller genom en organisatorisk samordning eller sammanläggning. Bakgrunden är bl.a. att samordningen på regional

¹⁷⁸ Dir. 2003:10 och dir. 2004:93.

¹⁷⁹ SOU 2003:123.

nivå mellan de olika sektorerna och myndigheterna i bland uppfattas som bristfällig.

Särskild uppmärksamhet ska riktas mot behovet av ett samlat och kraftfullt agerande från statens sida. I det sammanhanget anges länsstyrelsen ha en mycket viktig roll. Dess roll och förutsättningar som samordnare av den statliga verksamheten på regional nivå ska därför analyseras. Kommittén ska också bedöma vilka konsekvenser de statliga myndigheternas skilda regionala indelning och organisatoriska status på regional nivå har för samordning och för ett samlat statligt agerande. Ansvarskommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2007.

12 Landsbygdsutveckling och skogen

Sammanfattning

Mina förslag

De skogliga åtgärderna ges en mer framskjuten position i det kommande svenska LBU-programmet än i nu gällande program samt ges miljöinriktning.

Normala produktionsåtgärder inom skogsbruket ska inte beviljas stöd i det kommande svenska LBU-programmet. Däremot bör kompetensutvecklingsinsatser med skoglig anknytning ingå liksom möjligheter att ge stöd till återbeskogning i områden som drabbas av naturkatastrofer. Vissa avtalsbaserade lösningar för skötselåtgärder bör beviljas stöd. Vidare bör små företag som ägnar sig åt vidareförädling av skogsprodukter eller att tillvarata skogens sociala värden kunna få stöd. De skogliga åtgärder som omfattas av nästa LBU-program bör ges miljöinriktning.

Mina iakttagelser och ställningstaganden

De areella näringarna kommer även under det närmaste halvsekle att utgöra grunden för utvecklingen på den svenska landsbygden. Skogsbruk och vidareförädling av skogsråvara blir därmed centralt för de insatser som görs på området. Samtidigt kommer det bli allt viktigare att även ta tillvara på andra värden som den svenska skogen bjuder.

Min grundläggande inställning är att de skogliga åtgärderna bör ges en mer framskjuten plats än i nu gällande program och med en inriktning som liknar den i dagens program. Jag anser att tyngdpunkten bör läggas på miljöinriktade åtgärder, att

normala produktionsåtgärder inte ska omfattas av LBU-medel samt att satsningar på kompetensutveckling bör vara aktuella även under kommande programperiod. Jag anser dessutom att det måste finnas möjligheter för andra aktörer än SVO att finansiera sådan kompetensutveckling med LBU-medel.

Den möjlighet att ge stöd till skogliga åtgärder för att komma till rätta med följderna av en naturkatastrof som ges i förordningsförslaget bör tas till vara, bl.a. i samband med återplantering efter den storm som drabbade södra Sverige i januari 2005.

Vidare vill jag, i likhet med Skogsstyrelsen, lyfta fram behovet av avtalsbaserade och LBU-finansierade lösningar för skötselåtgärder utöver pågående markanvändning i produktionsskogar.

Jag anser också att det svenska LBU-programmet bör omfatta möjligheter för små företag som ägnar sig åt vidareförädling av skogsprodukter eller med inriktning på kommersiellt tillvaratagande av skogens sociala värden att erhålla stöd.

Avslutningsvis vill jag erinra om att dessa ställningstaganden grundar sig på ett ännu inte beslutat förslag till EU-förordning och där finansieringsfrågorna på EU-nivå inte heller är utklarade.

Utredningens underlag

I utredningens underlag till detta kapitel beskrivs skogens roll för landsbygdsutvecklingen, liksom skogspolitikens former inom EU. Den svenska respektive EU:s landsbygdspolitik samt LBU-programmet beskrivs. Skogliga åtgärder i andra länders LBU-program sammanfattas och det pågående LBU-arbetet inför perioden 2007-2013 beskrivs översiktligt. Ett antal skogliga åtgärder som vore möjliga i ett svenskt LBU-program beskrivs närmare.

12.1 Mina förslag

- De skogliga åtgärderna ges en mer framskjuten position i det kommande svenska LBU-programmet än i nu gällande program.
- Normala produktionsåtgärder inom skogsbruket ska inte beviljas stöd i det kommande svenska LBU-programmet.
- Insatser för kompetensutveckling med skoglig anknytning bör ingå i det kommande svenska LBU-programmet.

- Avtalsbaserade lösningar för skötselåtgärder utöver pågående markanvändning i produktionsskogar bör kunna finansieras inom ramen för det kommande svenska LBU-programmet.
- I nästa LBU-program bör det vara möjligt för små företag som ägnar sig åt vidareförädling av skogsprodukter eller att ta tillvara på skogens sociala värden att erhålla stöd.
- De skogliga åtgärderna i det kommande svenska LBU-programmet ges miljöinriktning.
- Det kommande svenska LBU-programmet bör innefatta möjligheter att ge stöd till återbeskogning i områden som drabbas av naturkatastrofer.

12.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

De areella näringarna kommer även under det närmaste halvsekle att utgöra grunden för utvecklingen på den svenska landsbygden. Skogsbruk och vidareförädling av skogsråvara blir därmed centralt för de insatser som görs på området. Samtidigt kommer det bli allt viktigare att även ta tillvara på andra värden som den svenska skogen bjuder.

Ge skogen framskjuten plats

När det gäller inriktningen på det kommande landsbygdsutvecklingsprogrammet är min grundläggande inställning att de skogliga åtgärderna bör ges en mer framskjuten plats än i nu gällande program. Detta ligger dels i linje med att dessa åtgärder ges ett större utrymme i förordningsförslaget, dels med att de kan förväntas ha en ökande betydelse för den svenska landsbygds utveckling under den kommande programperioden. Jag är också positivt inställd till att de skogliga insatserna i det kommande programmet ges en inriktning som liknar den i dagens. Med detta avses att tyngdpunkten läggs på miljöinriktade åtgärder och att det som skulle kunna betecknas som normala produktionsåtgärder inte ska omfattas av LBU-medel. Satsningar på kompetensutveckling liknande kampanjen Grönare skog bör även vara aktuella under kommande programperiod. Jag anser dessutom att det måste finnas möjligheter för andra aktörer än SVO att finansiera sådana satsningar med LBU-medel.

Stöd efter naturkatastrofer

I januari 2005 drog en våldsam storm fram över de södra delarna av landet. Konsekvenserna för skogsbruket och för enskilda skogsägare är mycket omfattande. Även om min grundläggande hållning är att normala produktionsåtgärder inte ska stödjas, anser jag att de extraordinära förhållanden som har uppkommit i spåren av stormen starkt talar för att stöd till återbeskogning vid liknande naturkatastrofer måste kunna bli aktuellt inom ramen för nästa LBU-program. Den artikel i förordningsförslaget som medger stöd till skogliga åtgärder som vidtas för att komma till rätta med följderna av en naturkatastrof är en möjlighet som bör tas till vara.

Gynna skogens sociala värden

Vidare vill jag, i likhet med Skogsstyrelsen, lyfta fram behovet av avtalsbaserade och LBU-finansierade lösningar för skötselåtgärder utöver pågående markanvändning i produktionsskogar. Det gäller dels åtgärder som främjar utvecklingen av biologisk mångfald, dels sådana som gynnar tillvaratagandet av skogens sociala värden. Det kan exempelvis handla om skötsel med inriktning mot främjande av naturturism eller skötsel med alternativa metoder som inriktas mot exempelvis att gynna lövskog. En fördel med satsningar av detta slag är att de vanligen är mer arbetskraftsintensiva än traditionella metoder, vilket skulle kunna gynna sysselsättningen på landsbygden.

Jag anser också att det svenska LBU-programmet bör omfatta möjligheter för små företag som ägnar sig åt vidareförädling av träråvara och andra skogsprodukter att erhålla stöd. Vidare bör småföretagande med inriktning på sådana skogligt anknutna tjänster som naturturism eller andra former av kommersiellt tillvaratagande av skogens sociala värden lyftas fram som en viktig resurs för landsbygdens utveckling.

Främja samordning mellan sektorer

Jag vill även understryka betydelsen av att det nationella LBU-programmet utformas på ett sådant sätt att det främjar samverkan och samordning såväl mellan förordningsförslagets prioriteringsområden som mellan olika sektorer. Vidare anser jag att programmet bör få en sådan utformning att det premierar genomarbetade initiativ som utformas i samverkan mellan både offentliga och privata, lokala och regionala aktörer.

I arbetet med LBU-frågorna har jag samrått med Landsbygdskommitténs ordförande och sekretariat. Skogsutredningens sekretariat har också verkat för en samordning av de båda parallella utredningarnas arbete med landsbygdsutvecklingsfrågor.

Avslutningsvis vill jag erinra om att dessa ställningstaganden grundar sig på ett ännu inte beslutat förslag till EU-förordning och där finansieringsfrågorna på EU-nivå inte heller är utklarade.

12.3 Utredningens underlag

12.3.1 Skogsutredningen och landsbygdsutveckling

I Skogsutredningens direktiv berörs frågor om landsbygdsutveckling endast i förbigående.¹⁸⁰ Det konstateras att en viktig ambition bakom omläggningen av skogspolitiken 1993 var att mångfalden av brukningsmetoder skulle främjas, till gagn för landskapsbild, *landsbygdsutveckling* och biologisk mångfald. Vidare framgår det att eventuella målkonflikter mellan skogspolitiken och andra politikområden ska belysas och att utredningen ska arbeta med ett vidare samhällsperspektiv. Utredningen ska bl.a. beakta riksdagens beslut från december 2001 om en regional utvecklingspolitik med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner.¹⁸¹ Skogspolitiken har av regeringen pekats ut som ett viktigt politikområde för uppfyllandet av den regionala utvecklingspolitikens mål.

¹⁸⁰ Dir. 2004:70.

¹⁸¹ Prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4.

Samråd med Landsbygdskommittén

Av Skogsutredningens direktiv framgår det också att utredaren ska samråda med den parlamentariska kommitté som tillsattes under våren 2004 med uppgift att ta fram en långsiktig strategi för landsbygdsutveckling (Landsbygdskommittén). Av kommitténs direktiv framgår att de areella näringarna fortfarande utgör viktiga basnäringar som bidrar till en livskraftig landsbygd.¹⁸² Vidare slås det fast att specifika frågor som rör skogspolitikens tillämpning inte omfattas av uppdraget. I stället hänvisas till Skogsutredningen 2004. Landsbygdskommittén ska ”nära följa och samråda med den särskilda utredare som har i uppdrag att utvärdera och se över skogspolitikerna (dir. 2004:70).”

I oktober 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för Skogsutredningen 2004.¹⁸³ Tilläggsdirektiven innebär att utredningen ska redovisa den del av utredningsuppdraget som avser Skogsvårdsorganisationen i ett delbetänkande senast den 30 april 2005. Därutöver redovisade regeringen att Landsbygdskommittén ska lämna en delrapport den 30 april 2005 om den strategiska inriktningen av nästa miljö- och landsbygdsprogram. I den mån Skogsutredningen 2004 har överväganden eller förslag i denna del ska dessa, enligt tilläggsdirektiven, samordnas med Landsbygdskommittén.

12.3.2 Skog och landsbygdsutveckling

Skogen är och har under lång tid varit såväl en livsmiljö som en utkomstkälla för människor som är bosatta på landsbygden. Skogsbruket och skogsindustrin skapar inte bara sysselsättning på landsbygden utan även förutsättningar för andra aktiviteter som i sin tur har en positiv inverkan på landsbygdens ekonomi.

Historiskt har skogen varit en viktig grund för ett mångbruk där virkesuttag, jakt, skogsbete och kolning är exempel på betydelsefulla inslag. I dag ägs eller samägs ungefär hälften av den svenska skogsmarken av 354 000 små, enskilda skogsägare. Majoriteten av dessa försörjer sig huvudsakligen på andra inkomster än de från skogsbruket. Skogen används främst som ett komplement eller för att finansiera större utgifter.

¹⁸² Dir. 2004:87.

¹⁸³ Dir. 2004:139.

Mångbruk mer betydelsefullt

Den viktigaste skogliga intäktskällan är vanligen virkesproduktion även om mångbruk blir allt mer betydelsefullt för de enskilde markägarna, inte minst om han eller hon är landsbygdsbo och saknar andra intäkter än de som kan genereras på den egna fastigheten. Bioenergiutvinning, naturturism, jakt och fiske är exempel på verksamheter som kommer att vara viktiga byggstenar i de närmaste decenniernas utveckling av den svenska landsbygden.

Skogens roll i landsbygdens ekonomi har sedan länge varit betydligt större i Sverige än på kontinenten. Skogsbrukets betydelse i den regionala ekonomin är också generellt sett större i glesbygdsregioner än i andra regioner. Sysselsättningen inom skogsbruket har emellertid minskat dramatiskt under de senaste trettio åren. Den tekniska utvecklingen med tillhörande mekanisering av skogsbruket har bidragit till detta. Även de enskilda skogsägarnas verksamhet på egen mark har minskat på grund av detta. Entreprenörer utför exempelvis avverkning och terrängtransport i mer än 80 % av fallen.

Den skogliga primärproduktionen har således stor betydelse för landsbygdens ekonomi. Detsamma gäller kund- och leverantörsledet. Snickerier, förpackningsindustri och byggindustrin liksom företag inom bl.a. transport- och kemikaliesektorerna som verkar på landsbygden är dessutom ofta beroende av skogsnäringen. Skogsbruket behöver dessutom tillgång till olika typer av service som exempelvis drivmedelsförsäljning och livsmedelshandel.

Skogsföretag ortens viktigaste arbetsgivare

Skogsindustrin verkar ofta på mindre orter medan primärproduktionen vanligen är förlagd till själva landsbygden. Hela det skogsindustriella klustret (inklusive kundföretagen och leverantörsledet) sysselsätter cirka 185 000 personer eller 26 % av samtliga industrianställda. Arbetstillfällena är spridda över landet och på många orter är företaget den viktigaste privata arbetsgivaren. Liksom skogsbruket har skogsindustrin genomgått en omfattande strukturomvandling. Trots produktionsökningar har bl.a. ökad konkurrens och produktivetsförbättringar bidragit till denna utveckling. Antalet sysselsatta inom trävaru- och massa/pappersindustrin minskade mellan åren 1995 och 2000 från 92 000 till 80 000. Oaktat strukturomvandlingen så omfattar skogsindustrin

fortfarande både små företag med lokal inriktning och multinationella koncerner.

Landsbygdsföretagare som utvecklar sina företag med vidareförädling av skogsprodukter bidrar till att skapa sysselsättning på landsbygden. För skogsbrukarna innebär detta att man får avsättning för sin råvara lokalt till konkurrenskraftiga priser. Transportkostnadernas höga andel av råvarupriset bidrar till att det borde finnas utrymme för småskalig förädling av små volymer. För detta talar bl.a. att antalet små mobila sågar och gårdssågar har ökat under senare år.

12.3.3 EU och skogspolitik

I gällande EG-fördrag finns det inget utrymme för att inrätta en gemensam skogspolitik inom EU. Det samarbete som finns utgår från EU:s skogsstrategi från 1998 som betonar subsidiaritetsprincipen. I meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet framhålls att politiken för landsbygdsutveckling har varit det viktigaste verktyget för att genomföra EU:s skogsbruksstrategi. EU:s ekonomiska stöd till skogsbruksåtgärder i samband med landsbygdsutveckling uppgår till 4,8 miljarder euro för perioden 2000–2006 (nästan 10 % av budgeten för landsbygdsutveckling).¹⁸⁴

Skogsstrategin är för närvarande under omarbetning. Frågan om ökade inslag av gemensam politik aktualiserades dock under förhandlingarna om det nya fördraget, men inga ändringar gjordes. Trots detta berör flera aktuella EU-förslag skogspolitiken. Kommissionens förslag till ny förordning för landsbygdsutveckling för perioden 2007–2013, som behandlas i detta kapitel, innehåller exempelvis en mängd åtgärder med skoglig inriktning.

I budgetpropositionen för 2005 framhåller regeringen att det är viktigt att väl hävda svenska intressen inom det skogspolitiska området, eftersom skogen har stor betydelse för landet. Utvecklingen måste, enligt regeringen, följas noga mot bakgrund av att flera stora skogsländer blev medlemmar i unionen under år 2004.

¹⁸⁴ KOM(2005) 84 (slutlig), 2005-03-10.

12.3.4 EU:s nuvarande miljö- och landsbygdsprogram

EU:s nuvarande miljö- och landsbygdsprogram är en del av EU:s jordbrukspolitik. Huvuddragen i EU:s jordbrukspolitik formades av länder med brist på skogsprodukter. Stöd till skog användes för att minska jordbrukets överskottsproduktion och att minska behovet av import av skogsprodukter. Vid Sveriges inträde i EU var så väl virkesförråd/person som skogsmark/person 20 gånger större i Sverige än i övriga EU.

12.3.5 Svensk landsbygds politik

Den svenska landsbygdspolitiken omfattar verksamhet för en hållbar utveckling av landsbygden. Målet för politikområdet är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden. Politikområdet innehåller en mängd olika verktyg där de flesta är riktade till lantbruksföretag men också till andra företag på landsbygden.¹⁸⁵

Genom EU-medlemskapet kom Sverige att omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken och sedermera även av det miljö- och landsbygdsprogram som tillkom i samband med att den gemensamma jordbrukspolitiken reformerades. Det nationella miljö- och landsbygdsprogrammet omfattar ekonomiska stöd och ersättningar som ska bidra till en hållbar utveckling på den svenska landsbygden. Programmet är en av grundpelarna i den svenska landsbygdspolitiken.

12.3.6 Det svenska LBU-programmet

I september 2000 godkände Kommissionen Sveriges förslag till miljö- och landsbygdsprogram (LBU-program). Programmet är inriktat mot att bidra till målet för landsbygdspolitiken, nämligen en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden.

Det nuvarande svenska LBU-programmet gäller för perioden 2000–2006. och omfattar ekonomiskt stöd till lantbruket som ska bidra till en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på den svenska landsbygden.¹⁸⁶ Samtliga stöd i LBU-programmet

¹⁸⁵ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 23, s. 93.

¹⁸⁶ Regeringens förordning (2000:577) om stöd till miljön och landsbygden samt föreskrifter från Jordbruksverket reglerar det svenska LBU-programmet.

finansieras av både Sverige och EU. Sverige har under programperioden tilldelats en genomsnittlig summa EU-medel på 149 miljoner euro per år (ca 1,3 miljarder kronor).

Flera olika stödåtgärder ingår i programmet. De åtgärder med skoglig koppling som har administrerats av Skogsstyrelsen redovisas i tabell 12.1.

Tabell 12.1 Skogliga åtgärder i det svenska LBU-programmet åren 2000-2006

<i>Förklaring</i>	<i>Omfattning (tkr)</i>	<i>Andel av det svenska LBU-stödet</i>
Kompetensutvecklingsåtgärder som bidrar till att miljömässiga och ekonomiskt långsiktigt hållbara produktionsmetoder används inom skogsbruket	90 523	0,55 %
NOKÅS-bidrag, biotopskydd och naturvårdsavtal, ädellövskogsbidrag	54 910	0,33 %

Källa: Skogsstyrelsen

Grönare skog

SVO:s utbildningsprogram Grönare skog tog sin utgångspunkt i det utvidgade sektorsansvaret för att nå de miljö kvalitetsmål som följde med 1993 års skogspolitik. Grönare skog pågick under åren 1999–2001. Under 2002 genomfördes en fördjupningskampanj som i första hand riktades till tidigare deltagare.

Syftet med Grönare skog var att lyfta fram landskapsperspektivet genom kunskapsförmedling och praktiska fältexempel samt att tydliggöra visionen om ett skogslandskap där både miljö- och produktionsmål är tillgodosedda. Tanken var att man därigenom skulle nå ett målinriktat och långsiktigt skogsbruk både när det gäller produktionsförutsättningar och miljövärden på bestånds- och fastighetsnivå.

Den primära målgruppen för kampanjen var de privata skogsägarna och anställda inom skogsnäringen (cirka 350 000 personer). Även allmänheten sågs som en målgrupp liksom den internationella skogssektorn.

Halvtidsutvärdering av de svenska skogliga insatserna

Hösten 2003 presenterades den svenska halvtidsutvärderingen av nu gällande LBU-program.¹⁸⁷ Det konstaterades att Grönare skogs informationsaktiviteter hade nått knappt 350 000 personer. Det visade sig även att deltagarna i Grönare skog avsåg att genomföra mer omfattande aktiviteter jämfört med icke-deltagare när det gäller t.ex. röjning och plantering. Det fanns också en större vilja hos deltagarna i Grönare skog att skaffa en skogsbruksplan.

Halvtidsutvärderingen konstaterade att det operativa målet 100 000 deltagare från den primära verksamheten över en treårsperiod (2000–2002) inte hade uppfyllts. Samtidigt konstaterade halvtidsutvärderingen att Skogsstyrelsen ansåg att delmålens ambitionsnivå hade varit mycket hög.

Grönare Skog bedömdes sannolikt ha bidragit till att uppfylla målet att höja kompetensnivån hos personer verksamma inom jord- och skogsbruket. Halvtidsutvärderingen ansåg att de mer omfattande skogliga aktiviteterna talade för detta liksom den större andelen skogsbruksplaner bland de som hade deltagit i kompetensutveckling jämfört med andra verksamma inom sektorn.

Halvtidsutvärderingens slutsats blev att insatserna för kompetensutveckling på det skogliga området hade bidragit till att miljövänliga arbetsmetoder används i större utsträckning i skogsbruket. Man ansåg det därför som mycket viktigt att insatserna kan genomföras även fortsättningsvis i syfte att förstärka denna utveckling. Mot bakgrund av detta föreslogs i utvärderingen att 15 miljoner kronor per år skulle avsättas för detta ändamål från och med år 2004.

¹⁸⁷ SOU:2003:105 Ett levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet.

12.3.7 Skogliga åtgärder i andra EU-länders LBU-program¹⁸⁸

Totalt har 4,8 miljarder Euro avsatts för skogliga åtgärder i EU 15 inom ramen för garantifondens budget för perioden 2000–2006. Av EU-Kommissionens sammanställning över medlemsländernas budgetar för användning av garantifondens medel för skogsåtgärder i respektive land under perioden 2000–2006 framgår att andelen i genomsnitt var 9,7 %. Spanien och Portugal med 19,3 respektive 17,5 % var de länder med högst andel stöd till skogliga åtgärder. Stora skogsländer som Österrike och Finland hade en andel på 2,6 %. Sveriges andel var 0,3 %. En stor del av stöden i de andra länderna går till miljöåtgärder, skyddsskogar och rekreations-skogar.

I sammanställningen ges även en närmare beskrivning av vilka skogliga åtgärder som medlemsstaterna hittills har finansierat inom ramen för sina nationella LBU-program. Av beskrivningen framgår att de skogliga åtgärderna i LBU-programmen främst har omfattat

- investeringar i syfte att förbättra skogars multifunktionella roll (artikel 30),
- återbeskogning av jordbruksmark (artikel 31),
- förbättring av skogars skyddsvärden (artikel 32) och
- utbildning av skogsägare (artikel 9).

Investeringar i syfte att förbättra skogars multifunktionella roll

Under denna rubrik har medlemsstaterna bl.a. satsat på kvalitets-höjande skogsvårdsåtgärder, investeringar i syfte att höja skogars ekologiska värden, uppbyggnad av organisationer för skogsägare, skydd mot skogsbränder samt återställande av skogsproduktions-potential som har förstörts av naturkatastrofer (exv. skogs-bränder).

Återbeskogning av jordbruksmark

Åtgärder inom ramen för denna artikel har finansierats i tretton av EU:s dåvarande femton medlemsstater. Endast Sverige och Finland har avstått från att utnyttja denna möjlighet.

¹⁸⁸ Avsnittet bygger på KOM(2005) 84 (slutlig), 2005-03-10.

Förbättring av skogars skyddsvärden

Denna artikel har i syfte att upprätthålla och förbättra den ekologiska stabiliteten hos skogar som har särskild skyddande eller ekologisk betydelse av allmänt intresse och där kostnaderna för dessa åtgärder överstiger inkomsterna för skogsbruket.

Endast några av medlemsstaterna har valt att utnyttja möjligheterna att finansiera åtgärder inom ramen för denna artikel. Sverige tillhör inte denna grupp. I Österrike har skydd av vissa skogstyper prioriterats. I vissa tyska förbundsstater har man satsat på skogar som skyddar mot laviner och på avtalsbaserad ekologisk skötsel av skog i känsliga områden exv. Natura 2000-områden. På Irland ges stöd för att skydda och förbättra det som betecknas *native woodlands*.

Förklaringarna till det förhållandevis låga utnyttjandet anges bl.a. vara bristande erfarenheter i många medlemsstater av att upprätta avtal mellan förvaltning och skogsägare samt betungande byråkrati.

Utbildning av skogsägare

Under denna artikel kan stöd ges till olika former av utbildning av jordbrukare och skogsägare. Det handlar bl.a. om att öka dessa kategoriers skogsskötselkunskaper i syfte att öka skogars ekonomiska, ekologiska eller sociala värden.

Sverige, Danmark, Finland, Irland Portugal och Österrike har finansierat flera aktiviteter inom ramen för denna artikel. Samtidigt anger Kommissionen i sin rapport att flera aktiviteter genomförs inom ramen för insatser som täcker både jord- och skogsbruk. Detta försvårar en särredovisning av kvantitativa data som enbart gäller skogligt inriktade insatser.

12.3.8 Landsbygdsutveckling i Finland

Finland och Sverige delar i mångt och mycket samma naturgeografiska förutsättningar avseende klimat, vegetationstyper och geologi. Finland är dessutom det enda EU-land som kan jämföras med Sverige när det gäller de speciella problem som låg befolkningstäthet innebär för landsbygdsutveckling. I både Finland och Sverige klassas hela 95 % av ytan som landsbygd. I Sverige bor närmare 40 % befolkningen i gles- och landsbygd. Motsvarande siffra för Finland är drygt 60 %. De areella näringarna är fort-

farande en viktig aktör på landsbygden i Finland och står för en stor del av sysselsättningen i dessa områden.

Den finländska landsbygdspolitiken fokuserar på utveckling av mångsidiga landsbygdsnärings- och landsbygdssamhällen. Syftet är att bromsa utflyttningen och att göra landsbygden attraktivare som boendemiljö.

Landsbygdspolitiken i Finland kan delas upp på följande fem verksamhetslinjer:

- Förnyelse av landsbygdsnäringsarna
- Utveckling av kompetensområden och personresurser
- Förstärkande av det existerande servicenätets funktioner
- Utveckling av boendemiljöns kvalitet och infrastruktur
- Hållbart utnyttjande av förnybara naturtillgångar.

I Finland är landsbygdspolitiken en egen del av politiken som grundar sig på jordbruks-, skogs- och regionalpolitiken. Även utbildnings-, arbetsmarknads- och miljöpolitiken har inverkan på landsbygdspolitiken. Landsbygdspolitiken präglas av en helhetssyn där jordbruket är en verksamhet bland många andra verksamheter på landsbygden.

Politikområdet hanteras, i motsats till i många andra länder, horisontellt mellan flera ministerier i en särskild samarbetsgrupp. Syftet med denna modell är att behålla helhetsgreppet och att alla därigenom känner ansvar för det övergripande resultatet. Den ”breda” landsbygdspolitiken kompletteras med den ”snäva” politiken som innefattar olika direkta instrument för landsbygdsutveckling. De mest centrala är programmen för Mål 1, 2 och 3, motsvarande miljö- och landsbygdsprogrammet samt Leader+.

En viktig faktor för landsbygdsutvecklingen i Finland är den s.k. byarörelsen. Utvecklingsarbetet har i stor utsträckning byggts på ett underifrånperspektiv hämtat från byarörelsen och där en småskalig företagsstruktur har varit en vägledande princip.

Det finländska landsbygdsutvecklingsprogrammet för perioden 2000–2006 är mer än dubbelt så stort som det svenska uttryckt i monetära termer.¹⁸⁹ Till skillnad från i Sverige har man i Finland valt att prioritera s.k. LFA-stöd för att förhindra avfolkning av landsbygdsområdena. Man ser detta även som en möjlighet att öka förutsättningarna för entreprenörskap och för en breddning av

¹⁸⁹ Kostnaden för det finska programmet uppgår till 6 miljarder euro varav drygt 40 % kommer från EU (garantifonden). Den finansiella ramen för det svenska programmet är 2,8 miljarder euro (45 % från EU).

lantbrukföretagens ekonomiska bas. Trots likheter med avseende på gleshet och naturgeografiska förutsättningarna har Sverige och Finland således valt mycket olika utformningar på sina respektive LBU-program.

12.3.9 EU:s nya jordbrukspolitik

Sommaren 2003 enades EU:s jordbruksministrar om en ny gemensam jordbrukspolitik för unionen. Den reformerade jordbrukspolitiken innebär bl.a. att det successivt kommer att flyttas resurser över från direktstöd till olika typer av miljö- och landsbygdsåtgärder.

12.3.10 Rådsförordning för landsbygds utveckling

Vid jordbruksministerrådets möte i juli 2004 presenterade Kommissionen ett förslag till en ny rådsförordning om stöd till landsbygdsutveckling från den europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling för perioden 2007–2013. Tidigast i juni 2005 kan ett beslut om förordningen väntas. Frågan om finansiering av fonden avgörs i förhandlingarna om EU:s nästa finansiella perspektiv för perioden 2007–2013. Enligt uppgift från Jordbruksdepartementet är det osäkert när dessa förhandlingar kan komma att avslutas. I samband med beslutet om en ny rådsförordning om landsbygdsutveckling avser Kommissionen även att presentera ett förslag till gemensamma strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling under den kommande programperioden. Dessa riktlinjer kommer att bygga på de prioriteringar som har angivits i rådsförordningen.¹⁹⁰

Jordbruksdepartementet har gjort bedömningen att det svenska relativa återflödet till följd av EU:s utvidgning kommer att minska kraftigt under programperioden 2007–2013. Detta innebär att Sverige förväntas bli nettobetalare inom området miljö- och landsbygdsutveckling.¹⁹¹

Enligt förordningsförslaget ska Kommissionen utarbeta en EU-strategi för landsbygdsutveckling som vilar på följande tre prioriteringsområden:

¹⁹⁰ Beslut om strategin ska fattas senast tre månader efter att förordningen har publicerats.

¹⁹¹ Regeringskansliet, *Europeiska kommissionens förslag till landsbygdsförordning för perioden 2007–2013*, Fakta-PM 2004/05:34.

- *Prioritetsområde 1:* Förbättrad konkurrenskraft i jord- och skogsbrukssektorerna
- *Prioritetsområde 2:* Markförvaltning och miljö
- *Prioritetsområde 3:* Allmän landsbygdsutveckling och livskvalitet.

Utifrån den gemensamma EU-strategin ska en nationell strategi utarbetas som klargör förhållandet mellan nationella program och EU:s övergripande målsättningar.

En av nyheterna i förslaget till förordning är att skogen ges en mer framträdande roll i målsättningarna. Inom området konkurrenskraft likställs dessutom skogssektorn med jordbrukssektorn.

12.3.11 LBU-arbetet inför perioden 2007–2013

Regeringen remitterade Kommissionens förslag till ny rådsförordning till cirka 60 svenska instanser under augusti och september 2004 (se referat av remissvaren nedan).

Landsbygdskommittén

Våren 2004 tillsatte regeringen den redan nämnda Landsbygdskommittén som har till uppgift att ta fram en strategi för svensk landsbygdsutveckling. Kommitténs arbete inleddes emellertid först i slutet av 2004. Kommittén ska redovisa de delar av uppdraget som gäller riktlinjer för miljö- och landsbygdsprogrammet i en delrapport senast den 30 april 2005. Landsbygdskommitténs överväganden och förslag vad gäller en långsiktig strategi för hållbar landsbygdsutveckling ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 30 november 2006.

Nationellt LBU-program

Regeringen har för avsikt att redovisa sin syn på riktlinjer för ett nytt landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 i en skrivelse till riksdagen efter att kommitténs delbetänkande har remissbehandlats. Ett förslag till nationell strategi för inriktningen av programmet beräknas kunna lämnas till Kommissionen under första halvåret 2006 och därefter ett fullständigt förslag till landsbygdsprogram. Detta beräknas kunna slutförhandlas och fastställas av regeringen före utgången av 2006. Programmet ligger sedan till grund för ett nationellt regelverk på området.

Jordbruksverkets uppdrag

Hösten 2004 fick Jordbruksverket i uppdrag att se över de tekniska och administrativa konsekvenserna av förslaget till landsbygdsförordning.¹⁹² Huvuddelen av uppdraget ska redovisas senast den sista april 2005. Uppdraget består av ett antal delprojekt. Ett av dessa gäller integrering av skogsbruksåtgärder i det kommande LBU-programmet. Delprojektets kärna är att analysera och redovisa operativa och administrativa konsekvenser av att integrera skogsbruksåtgärder i ett kommande landsbygdsprogram.

Jordbruksdepartementets omvärldsanalys

Under december 2004 och januari 2005 har Jordbruksdepartementet genomfört en omvärldsanalys där representanter från Regeringskansliet, myndigheter m.fl. gavs möjlighet att beskriva hur landsbygden skulle kunna tänkas se ut om 20 år. Omvärldsanalysen består av två delar. Det är dels en deskriptiv omvärldsbevakning som behandlar nuläge och utveckling på svensk landsbygd, dels en framtidsanalys bestående av ett antal scenarier där hot och möjligheter beskrivs. Nulägesanalysen utarbetas av Jordbruksdepartementet medan framtidsanalysen har tagits fram av konsultföretaget Eurofutures.¹⁹³ Avsikten är att den sammanvägda analysen ska vara en del av underlaget för arbetet med att ta fram det nationella LBU-programmet.

¹⁹² Jordbruksdepartementet, *Uppdrag och underlag inför utarbetandet av ett nytt landsbygdsprogram för perioden 2007–2013*, regeringsbeslut 4, 2004-10-28.

¹⁹³ Eurofutures, *Landsbygden år 2020 – fyra framtidsbilder*, februari 2005.

12.3.12 Sveriges ståndpunkt i LBU-processen med fokus på de skogliga åtgärderna¹⁹⁴

Sverige har ställt sig positivt till ett ökat relativt fokus på LBU inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken men vill samtidigt åstadkomma ett förenklat, tydligare och mer lättöverskådligt regelverk för EU:s landsbygds politik. Inriktningen ska vara att de insatser som finansieras gemensamt ska ha ett tydligt gemenskapsmervärde. Har de inte det bör de, enligt svensk uppfattning, finansieras nationellt.

Sverige anser att införandet av strategier är bra. Dessa bidrar till att skifta fokus från detaljer kring de enskilda åtgärderna till gemensamma målsättningar för landsbygds politik. Även uppdelningen på tre prioritetsområden anser Sverige vara rimlig även om antalet åtgärder kan ifrågasättas.

Sverige är emot renodlade stöd för ekonomiska förbättringar i skogssektorn så som framgår av rubriksättningen till prioritetsområde 1. Detsamma gäller de likställda möjligheterna till ersättningar till skogs- som till jordbrukssektorn inom förädlingsstödet. Åtgärden anses kunna bli konkurrenssnedvridande. Vidare betonar Sverige att EG-fördraget ger utrymme för en gemensam jordbrukspolitik, inte för en gemensam skogspolitik.

Sverige stöder flexibla miljöstöd

När det gäller prioritetsområde 2 så stöder Sverige en ökad flexibilitet i tillämpningen av miljöstöden. Däremot ifrågasätter man införandet av åtgärden "agroforestry systems". Behovet av åtgärden anses inte vara klart motiverad. Sverige ifrågasätter även införande av Natura 2000-ersättning för skogsmark.

Beträffande åtgärderna under prioritetsområde 3 så ger Sverige sitt stöd till åtgärden "affärsskapande och utveckling" och den föreslagna begränsning som innebär stöd enbart till mikroföretag. Man framhåller att diversifiering av landsbygdens ekonomi är viktigt för landsbygdens utveckling och tillämpad på rätt sätt kan åtgärden bidra till denna utveckling. Samtidigt framhåller man vikten av att långsiktigt stödberoende undviks.

När det gäller fördelningskriterierna så menar Sverige att historisk tilldelning, och då särskilt effektiviteten i administrationen

¹⁹⁴ Avsnittet bygger på en ministerrådspromemoria från Jordbruksdepartementet daterad 2004-11-11.

under nuvarande programperiod, ska ligga till grund för nuvarande fördelning.

12.3.13 Remissynpunkter på det nya förslaget till rådsförordning¹⁹⁵

Många av remissinstanserna ifrågasatte behovet av ökade ambitioner för konkurrenskraft på skogsområdet. Gränsdragningen mellan landsbygdsutveckling, miljö och vanliga produktionsrutiner framhölls som viktig. Den sistnämnda kategorin åtgärder bör, enligt remissinstanserna, inte stödjas. Även de nya skogsåtgärder som förekommer under prioritetsområde 2 mötte kritik från remissinstanserna. Den övervägande delen av kommentarerna gick ut på att ta bort eller begränsa dessa åtgärder.

Jordbruksverket konstaterade att Kommissionens förslag skulle innebära att skogsbruket kan stödjas på ett mer omfattande sätt än tidigare. Verket ansåg att stöd till skogsbruket generellt bör begränsas till åtgärder som ligger nära landsbygdsutveckling och som kan avse förädling av skogsråvara i småskaliga företag samt rådgivning för bättre miljömedvetande i skogsbruket. Även allmänhetens tillgänglighet till värdefulla skogshabitat bör kunna stödjas. Vidare ansåg Jordbruksverket att om mer omfattande insatser inom skogsbruket tillåts inom LBU kan konkurrensförhållandena inom det europeiska skogsbruket komma att rubbas.

Svensk skogspolitik avvisar produktionsstöd

I sitt remissvar konstaterade Skogsstyrelsen att trots att den politiska markeringen av vikten av skogliga åtgärder är mycket tydligare än i föregående program så innebär detta program i stort sett samma möjligheter som tidigare.¹⁹⁶ Skogsstyrelsen illustrerade vidden av tillämpningsmöjligheter genom att i anslutning till respektive artikel i förslaget till förordning upprätta en bruttolista över skogliga åtgärder som skulle kunna ingå i ett svenskt LBU-program (se vidare nedan).

¹⁹⁵ Avsnittet bygger på redovisningen av remissinstansernas synpunkter i Regeringskansliet, *Europeiska kommissionens förslag till landsbygdsförordning för perioden 2007–2013*, Fakta-PM 2004/05:34.

¹⁹⁶ Skogsstyrelsen, *Synpunkter på Europeiska Kommissionens Förslag till rådsförordning för stöd till landsbygdens utveckling från europeiska jordbruksfonden för landsbygdens utveckling*, 2004-09-13.

Skogsstyrelsen framhöll vidare att frågan om huruvida vissa paragrafer riskerar att snedvrیدا konkurrensen är av särskilt intresse och att svensk skogspolitik avvisar tanken på stöd till produktion av skog. Om sådana stöd kommer att ingå i programmet torde Svenska skogsägare, enligt Skogsstyrelsen, få en konkurrensnackdel.

SNF prioriterar miljöåtgärder

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) avisade i sitt remissvar bestämt att skötselåtgärder i driften, från återväxtåtgärder till slutavverkningar, ska ingå i som en del i politiken för landsbygdsutveckling.¹⁹⁷ Däremot anser LRF att vissa skogsåtgärder kan rymmas inom denna politik. Det gäller i första hand åtgärder inom kunskapsförsörjningen för brukare och för vissa långsiktiga företagsinvesteringar, t.ex. plantering av mark som ligger för fåfot.

Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) framhåller i en särskild PM att man prioriterar miljöåtgärder inom jordbrukslandskapet och på skogsmark (prioritetsområde 2) framför produktionsrelaterade åtgärder (prioritetsområde 1) och landsbygdsutvecklingsfrågor (prioritetsområde 3).¹⁹⁸ Samtidigt framhåller SNF att det kan finnas åtgärder som kan rymmas under de båda andra prioritetsområdena som kan vara avgörande för miljöförbättringar. Det gäller exempelvis utbildningar och vissa investeringar. SNF vänder sig dock mot produktionsrelaterade åtgärder som exempelvis plantering, gallring, skogsbilvägar etc. inom skogen under prioritetsområde ett. SNF motsätter sig också stöd till beskogning av åkermark. Föreningen anser vidare att Natura 2000-områden ska finansieras med nationella medel i stället för att inkluderas i LBU-programmet. Enligt Naturskyddsföreningen ska endast mindre, enskilda skogsägare ha rätt att få ersättning från LBU-programmet.

¹⁹⁷Lantbrukarnas Riksförbund, *Förslag till rådsförordning för stöd till landsbygds utveckling, remissyttrande*, 2004-09-16.

¹⁹⁸Svenska Naturskyddsföreningen, *SNF:s syn på skogens roll i landsbygdsutvecklingsprogrammet*, 2005-03-03.

12.3.14 Möjliga skogliga åtgärder i ett svenskt LBU-program

Nyheter med skoglig inriktning inom prioriteringsområde 1

Investeringar inom skogssektorn renodlas i detta prioriteringsområde till att omfatta det ekonomiska värdet av skogar. Motsvarigheten till det nuvarande förädlingsstödet omfattar nu också skogsförädling men begränsas till att endast omfatta små- och mikroföretag.¹⁹⁹

Nyheter med skoglig inriktning inom prioriteringsområde 2

Här föreslås nya åtgärder med skoglig inriktning. Dessa är:

- A. ”*Agroforestry systems*” för att kombinera extensivt jordbruk och skogssystem. Stöd ges till etableringskostnader.
- B. *Natura 2000-stöd för skogsmark*. Stöd har tidigare förekommit för ekologisk stabilitet i skogen. Nu föreslås ett årligt Natura 2000-stöd på mellan 40–200 Euro/ha.
- C. *Skogsmiljöstöd*. Är en ny miljöspecifik åtgärd som påminner om miljöstöden till jordbruket. Åtgärden bygger på femårsåtaganden. Stödet täcker endast merkostnader men inte inkomstbortfall. Som villkor för stödet gäller att åtagandet måste gå utöver vad som krävs enligt relevant lagstiftning.

Nyheter med skoglig inriktning inom prioriteringsområde 3

Här införs en åtgärd för ”affärsskapande och utveckling” som möjliggör stöd till mikroföretag utan koppling till jordbruket.

Beskrivning av skogliga åtgärder inom prioriteringsområde 1

I förordningsförslagets artikel 19 anges vilken typ av åtgärder som kan beviljas stöd för att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket. Dessa är:

¹⁹⁹ I dag kan stöd även gå till företag med fler än 50 anställda.

- 1) *åtgärder för att förbättra de personliga utvecklingsmöjligheterna*
 - a) utbildning och information för personer som är verksamma inom jord- och skogsbruket,
 - b) rådgivning för jordbrukare och skogsägare,
 - c) tjänster inom jordbruket som gör det möjligt att leja bort pappersarbete, att få avbytare och rådgivning, samt rådgivning inom skogsbruket;

- 2) *åtgärder för att förbättra de fysiska förutsättningarna*
 - a) modernisering av gårdar, att höja skogens ekonomiska värde,
 - b) att höja värdet på primärproduktionen inom jord- och skogsbruket,
 - c) att förbättra infrastrukturen inom jord- och skogsbruket,
 - d) att återställa produktionspotential efter naturkatastrofer,

Medfinansieringsgraden från EU inom prioritetsområde 1 är maximalt 75 % i sammanhållningsområden och maximalt 50 % i övriga områden. I därefter följande artiklar preciseras innebörden av de åtgärder som räknas upp i artikel 19.

Utbildning, information och rådgivning

Utbildning och information för personer som är verksamma inom jord- och skogsbruket (pkt 1a ovan) får inte omfatta kurser eller praktik som ingår i den normala jord- och skogsbruksutbildningen på högstadienivå eller högre.

Stöd till rådgivning för jord- och skogsbrukare (pkt 1b ovan) ska beviljas för att hjälpa jordbrukare och skogsägare att täcka kostnaderna för att anlita rådgivning i syfte att generellt nå bättre resultat på gården eller i företaget.

De kompetensutvecklingsinsatser som nämns ovan prioriteras högt av Skogsstyrelsen inför arbetet med utformningen av det kommande svenska LBU-programmet. Skogsstyrelsen anser att ett antal faktorer pekar på att det fortsatt finns stora utmaningar på detta område. Det gäller bl.a. det faktum att nya skogsägare tillkommer hela tiden och att skogsägargruppens sammansättning har förändrats. I sitt remissvar anger Skogsstyrelsen att exempel på kompetensutvecklingsåtgärder som kan ingå i ett svenskt program är skogs dagar, kurser, utbildningskampanjer liksom även individuell rådgivning, t.ex. ett besök per fastighet och år.

LRF betonade i sitt remissvar att rådgivningstjänster ska riktas mot enskilda jord- och skogsägare och inte till exempelvis skogsbolag.²⁰⁰ LRF ansåg också att rådgivning inom skogsbruket inte ska kunna användas av statliga organ och myndigheter. Även Södra Skogsägarna ansåg att det i första hand är rådgivning, utbildning och information från ”skogsägare till skogsägare” som ska vara stödberättigat.²⁰¹ Södra ansåg inte att en branschmyndighet som Skogsstyrelsen bör vara huvudman för medel riktade till skogsbruket. Södra såg en risk i att medel låses fast i myndighetsstrukturen och därför inte kommer skogsägarna till del. Man menar att kampanjen Grönare skog var ett exempel på det.

Modernisering av gårdar

För modernisering av gårdar (pkt 2a ovan) kan stöd beviljas för investeringar som förbättrar resultatet på gården. Skogsbruksplaner, datorer och dataprogram är exempel på åtgärder som, enligt Skogsstyrelsens remissvar, skulle kunna ingå i ett svenskt LBU-program.

Högre ekonomiskt värde i skogen

För att höja skogens ekonomiska värde (pkt 2b ovan) beviljas investeringsstöd för skogar som ägs av privatpersoner eller av kommuner, eller av sammanslutningar av skogsägare i dessa kategorier.²⁰² Kravet är att det finns skogsbruksplaner som ligger till grund för investeringarna.

I Skogsstyrelsens remissvar gavs ett flertal exempel på åtgärder av detta slag som skulle kunna ingå i ett svenskt program. Dessa var askåterföring, plantering av förhöjt antal plantor, snytbaggesskydd, hägnad av föryngring, skyddsdikning, dikesrensning, röjning, omföring av bestånd till t.ex. löv- eller ädellövbestånd, investeringar i intensifierad skötsel av lövskog, stamkvistning och gödsling.

LRF betonade i sitt remissvar vikten av att investeringsstöd inte ges till åtgärder som kan snedvrída konkurrensen. Även Södra

²⁰⁰ Lantbrukarnas Riksförbund, *Förslag till rådsförordning för stöd till landsbygdens utveckling, remissyttrande*, 2004-09-16.

²⁰¹ Södra, *Synpunkter angående förslag till rådsförordning för stöd till landsbygdens utveckling från europeiska jordbruksfonden för landsbygdens utveckling*, 2004-09-13.

²⁰² Denna begränsning ska inte gälla för subtropiska skogar och inte heller för skogarna på Azorerna, Madeira och i de franska utomeuropeiska departementen.

skogsägarna poängterar vikten av konkurrens på lika villkor och menar att det kommande LBU-programmet inte får medverka till att finansiera sådana normala produktionsåtgärder i skogsbruket som idag genomförs på företagsmässiga villkor.²⁰³

Högre värde i primärproduktionen inom jord- och skogsbruket

För att höja värdet i primärproduktionen inom jord- och skogsbruket beviljas stöd för investeringar som förbättrar gårdens eller företagets resultat, som avser bearbetning eller saluföring av bl.a. produkter från skogsbruket och som följer EU:s regler för investeringen i fråga. När det gäller skogsbruksprodukter är stödet begränsat till att omfatta mikroföretag.²⁰⁴

Artikeln kan omfatta ett stort antal åtgärder. I sitt remissvar ger Skogsstyrelsen följande exempel: Köp av alla slag av maskinell utrustning för avverkning i vid bemärkelse inkl. t.ex. pråmar eller båtar för att kunna avverka i skärgården, utrustning för skörd av alla andra skogsprodukter. Skogsstyrelsen konstaterar också att om tillämpningen blir vidare än vad som tidigare varit fallet kan det också gälla investeringar i exempelvis småskalig industri.

Liksom beträffande stöd till högre ekonomiskt värde i skogen framhåller LRF grundprincipen att investeringsstöd inte får ges till åtgärder som kan snedvrída konkurrensen.

Infrastruktur av betydelse för utveckling och anpassning inom jord- och skogsbruket

Stöd till infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning inom jord- och skogsbruket får täcka insatser för att kunna ta sig fram till mark på gården eller i skogen, energiförsörjning och vattenhushållning.

Här gör Skogsstyrelsen bedömningen att detta stöd bl.a. torde gälla skogsvägar. Samtidigt konstaterar man att det i så fall, liksom alla stöd till produktion, kan påverka konkurrensförhållandena på ett för Sverige negativt sätt eftersom sådana stöd saknas i landet. Skogsstyrelsen anger att ett alternativ kan vara att begränsa stödet till planering av investeringar. Ett annat exempel på en åtgärd som

²⁰³ Södra, *Synpunkter angående förslag till rådsförordning för stöd till landsbygdens utveckling från europeiska jordbruksfonden för landsbygdens utveckling*, 2004-09-13.

²⁰⁴ Stöd får inte beviljas företag i svårigheter i den mening som avses i gemenskapens riktlinjer för stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter.

Skogsstyrelsen nämner i sitt remissvar är investeringar i båtar för skötsel av skog på öar.

Prioritetsområde 2 Markförvaltning och miljö

I detta prioritetsområde ingår bl.a.

- 1) *åtgärder för att hållbart utnyttjande av skogsmark*
 - a) en första skogsplantering av jordbruksmark,
 - b) ett första införande av blandat jord- och skogsbruk på jordbruksmark,
 - c) en första skogsplantering av icke-jordbruksmark,
 - d) Natura 2000-stöd,
 - e) stöd för miljövänligt skogsbruk,
 - f) återställande av produktionspotentialen i skogsbruket samt förebyggande åtgärder,
 - g) stöd för icke produktiva investeringar.

Medfinansieringsgraden från EU inom detta prioritetsområde är maximalt 80 % i sammanhållningsområden och maximalt 55 % i övriga områden.

Första beskogning av jordbruksmark

Stöd till första beskogning av jordbruksmark får avse startkostnader och ett årligt bidrag per beskogad hektar, i syfte att täcka underhållskostnader under en period på högst 5 år. Vidare får ett årligt bidrag per hektar ges för att under en period på högst 10 år täcka inkomstbortfall på grund av beskogning för jordbrukare, sammanslutningar av jordbrukare, andra fysiska personer eller privaträttsliga subjekt som brukade marken innan den planterades med skog.²⁰⁵

Här konstaterar Skogsstyrelsen i sitt remissvar att nyetablering av skog naturligtvis kan påverka konkurrensen. Man understryker därför vikten av att vissa snabbväxande trädslag undantas från möjligheterna att få stöd. Stödet skulle, enligt Skogsstyrelsen,

²⁰⁵ Stöd för beskogning av offentligägd jordbruksmark får endast täcka startkostnaderna. Om den jordbruksmark som skall planteras med skog arrenderas av en fysisk person eller ett privaträttsligt subjekt får även de årliga bidragen beviljas. Stöd för beskogning av jordbruksmark får inte beviljas jordbrukare som får stöd för förtidspension eller för plantering av julgranar. För snabbväxande arter som odlas på kort sikt får stöd för beskogning endast beviljas för startkostnaderna.

kunna utformas på olika sätt exempelvis att med hänsyn till landskapsbilden prioritera anläggning av lövskog.

Första införande av blandat jord- och skogsbruk på jordbruksmark

Ett blandat jord- och skogsbruk innebär att träd planteras och får växa upp på en gård där mark samtidigt används för jordbruk. Enligt denna artikel kan stöd för täckande av startkostnader beviljas jordbrukare som börjar bedriva blandat extensivt jord- och skogsbruk på jordbruksmark.²⁰⁶

I sitt remissvar framhåller Skogsstyrelsen att mycket höga miljövärden är knutna till skogsbeten och hagmarker i Sverige. Skogsstyrelsen understryker vikten av att dessa bevaras. Myndigheten anser att denna artikel kan bidra till det. De exempel på åtgärder som, enligt Skogsstyrelsen, kan ingå i ett svenskt program är anläggning/restaurering av skogsbeten, inklusive fåbodsskogar och hagmarker.

Första beskogning av icke-jordbruksmark

Stöd till första beskogning av icke-jordbruksmark ska täcka startkostnaderna. Exempel på åtgärder som, enligt Skogsstyrelsens remissvar, kan ingå i ett svenskt program är beskogning av grustag och våtmarker som kan omföras till skog. Enligt Skogsstyrelsen kan restaurering av mycket gamla kalmarker eventuellt också omfattas.

Natura 2000-stöd

Ett årligt stöd per hektar skog kan beviljas privata skogsägare eller sammanslutningar av sådana, i syfte att kompensera kostnader som har uppkommit på grund av restriktioner för användningen av skog eller annan trädbevuxen mark i enlighet med EU:s fågel- eller habitatdirektiv. Skogsstyrelsen angav i sitt remissvar att exempel på åtgärder som kan ingå i ett svenskt program är anpassning av drivning för att inte störa fågelskyddsområden.

LRF ansåg inte att kostnader som kan uppstå för en markägare till följd av inrättandet av ett Natura 2000-område ska ersättas via

²⁰⁶ Stöd får inte beviljas för julgranar eller snabbväxande arter som odlas på kort sikt.

EU:s politik för landsbygdsutveckling.²⁰⁷ Sådana ersättningar ska, enligt LRF, finansieras nationellt. Södra ansåg att stöd till miljöåtgärder inom Natura 2000-områden endast ska komplettera sådan finansiering som i dag åvilar staten. Stöd ska dessutom inriktas mot att stimulera skötselavtal eller andra frivilliga initiativ och civilrättsliga avtalsförhållanden mellan skogsägare och staten men inte ersätta medel för det formella skyddet enligt miljökvalitetsmålet Levande Skogar.²⁰⁸

Stöd för miljövänligt skogsbruk

Ett arealbaserat stöd för miljövänligt skogsbruk kan beviljas de som frivilligt gör åtaganden i detta avseende. Stöden får endast avse åtaganden som går längre än gällande krav och ska gälla i 5 år.²⁰⁹ Stöden ska täcka extra kostnader till följd av åtagandena och beräknas på grundval av faktiska kostnader. Vidare ska stöden ligga inom de gränser som anges i en särskild bilaga till förordningen.

Skogsstyrelsen anser, i sitt remissvar, att detta är en viktig artikel för svensk skog och det vore en stor förlust om den skulle försvinna i förhandlingsarbetet. Myndigheten gör bedömningen att artikeln kan innefatta dagens verksamhet med NOKÅS-stöd (Natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i Skogen) och naturvårdsavtal. Men dessa kan, enligt Skogsstyrelsen, även utvidgas till att gälla skötselavtal, kontinuitetsskogar, åtgärder kopplade till genomförandet av vattendirektivet, naturturism, ädellövskog, olönsam lövskog, skogens sociala värden och kulturvärden, samt åtgärder i skyddsskog, fjällnära skog och eventuellt i svårföringrad skog. Skogsstyrelsen ser även möjligheter att finansiera arbetet med s.k. fastighetsvis avsiktsförklaring enligt ansatsen 80-10-10 med LBU-medel. Innebörden av detta har beskrivits närmare i betänkandets kapitel 4.

Skogsstyrelsen framhåller också att det finns ett stort behov av skötsel av redan skyddade biotoper. Många områden kräver naturvårdande skötsel för att inte växa igen och för att naturvärdena ska bevaras eller förstärkas. Här kan således särskilda skötselavtal komplettera biotopskydd och naturvårdsavtal.

²⁰⁷ Lantbrukarnas Riksförbund, *Förslag till rådsförordning för stöd till landsbygdens utveckling, remissyttrande*, 2004-09-16.

²⁰⁸ Södra, *Synpunkter angående förslag till rådsförordning för stöd till landsbygdens utveckling från europeiska jordbruksfonden för landsbygdens utveckling*, 2004-09-13.

²⁰⁹ Om det är nödvändigt och motiverat kan en annan period fastställas för vissa typer av åtaganden.

Även Södra skogsägarna listar ett antal olika åtgärder som skulle kunna finansieras under denna artikel. Det handlar bl.a. om skötsel av övergångszoner mot jordbruksmark, skötsel inom och utom Natura 2000-områden kopplade till frivilliga skötselavtal, skötsel enligt gällande s.k. NOKÅS-regler, särskilda åtaganden vid skötsel intill vatten, skötsel för att främja friluftslivet i tätortsnära skogar.

Återställande av produktionspotentialen i skogsbruket samt förebyggande åtgärder

Denna artikel omfattar stöd för att återställa produktionspotentialen i skogar som har skadats genom naturkatastrofer eller bränder, samt för att införa förebyggande åtgärder.²¹⁰

Skogsstyrelsen anger i sitt remissvar att exempel på åtgärder som kan ingå i ett svenskt program är stubbehandling mot rotröta, snytbaggesskydd, hägnad av föryngring, brandflyg, fångstvirke, andra insektsfällor, anpassning av tid för röjning eller gallring med hänsyn till risk för skador, olönsamt tillvaratagande av virke efter naturkatastrofer samt återplantering efter naturkatastrofer.

Remissvaret skrevs innan den storm som drog fram över södra Sverige i januari 2005. Efter stormen har även frågor om att stödja återbeskogning i de drabbade områdena med LBU-medel diskuterats.

Icke-produktiva investeringar

Stöd till s.k. icke-produktiva investeringar ska bl.a. beviljas för investeringar i skogar som höjer ett områdes skönhets- eller rekreationsvärde för allmänheten.

Exempel på åtgärder som, enligt Skogsstyrelsen, kan ingå i ett svenskt program är investeringar i anslutning till naturvårdsavtal eller NOKÅS. Detta kan inkludera områden som är viktiga för att tillvarata skogens sociala värden, t.ex. motionsspår, handikappanpassning av åtgärder, naturturism och presentation av intressanta företeelser i landskapet.

²¹⁰ När det gäller bränder måste de förebyggande åtgärderna avse områden som i medlemsstaternas skyddsplaner klassificeras som områden med hög eller medelhög risk.

Prioritetsområde 3 – Allmän landsbygdsutveckling och livskvalitet

Detta prioritetsområde inkluderar

- 1) *åtgärder för att diversifiera ekonomin på landsbygden genom*
 - a) diversifiering till annan verksamhet än jordbruk
 - b) nya och expanderande mikroföretag med satsningar på entreprenörskap och en allsidig ekonomi
 - c) ökad turism
 - d) skydd
 - e) uppgradering och vård av naturarvet med en hållbar ekonomisk utveckling som mål
- 2) *åtgärder för en bättre livskvalitet på landsbygden genom*
 - a) garantier för grundläggande tjänster för näringsverksamheterna och befolkningen på landsbygden
 - b) förnyelse och utveckling i byarna samt
 - c) bevarande och uppgradering av landsbygdsarvet
- 3) *kompetensutveckling för personer som är verksamma på de områden som omfattas av prioritering 3*
- 4) *kompetens- och ledarskapsutveckling för att utarbeta och genomföra en lokal utvecklingsstrategi.*

Inom prioritetsområdet ryms den s.k. Leaderdimensionen. Med detta avses en lokal utvecklingsstrategi som bl.a. innehåller en metod med beslutanderätt för lokala aktionsgrupper, lokala partnerskap med deltagare från offentlig och privat sektor, innovativa arbetsformer, nya sektorsövergripande samarbetsprojekt och nätverkssamarbete mellan olika lokala partnerskap. Medfinansieringsgraden från EU inom detta prioritetsområde och för Leader är maximalt 75 % i sammanhållningsområden och maximalt 50 % i övriga områden.

Ett svenskt LBU-program skulle inom detta prioritetsområde kunna innehålla projektstöd i form av etableringsstöd till skogsbrukare på egen skogsfastighet, stöd till etablering av skogsentreprenörer, stöd till etablering av rennäringsföretag, stöd till utveckling av skogsturismföretag som t.ex. jakt- och fiskeföretag. Det kan också innehålla insatser för att utveckla skogens plats i byutvecklingsprogram och i markanvändningsplaner.

Skogsstyrelsen anser att ett stöd inom detta prioritetsområde i ett svenskt program kan utgå från en Bildningskampanj – lands-

bygdens många värden. Det handlar då om att engagera berörda människor för sin bygd. Enligt Skogsstyrelsen skulle synergieffekter kunna uppstå, när man arbetar med naturvård och sociala värden ihop med företagande och förädling.

13 Konsekvensbedömningar

13.1 Konsekvensbedömningar enligt utredningens direktiv

Enligt utredningens direktiv ska konsekvensbedömningar göras för samtliga förslag. Dessa ska omfatta en redovisning av de samhälls-ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av förslagen samt av eventuella statsfinansiella effekter. Vidare ska förslagens eventuella påverkan på skogsägarens äganderätt redovisas. För de förslag som har statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

13.2 Konsekvensbedömningar enligt kommittéförordningen

Enligt § 14–16 kommittéförordningen ska varje statlig utredning genomföra vissa kostnadsberäkningar och konsekvensbedömningar.²¹¹ För förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för myndigheter eller enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Även övriga samhälls-ekonomiska konsekvenser ska redovisas. Förslag som innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska innehålla förslag till finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för sysselsättningen ska det redovisas i betänkandet. Det samma gäller eventuella konsekvenser för offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Likaså ska konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller

²¹¹ SFS 1998:1474.

för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen redovisas i betänkandet.

13.3 Förändringar i SVO:s uppdragsverksamhet

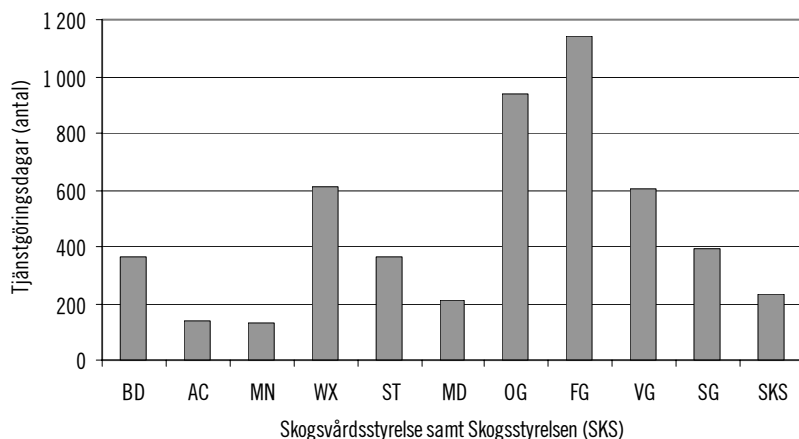
I betänkandets åttonde kapitel föreslås att:

- Möjligheten för SVO att på uppdrag utföra s.k. rotpoststämpling upphör från och med den 1 januari 2007
- Kvarvarande uppdragsverksamhet åtskiljs personalmässigt från myndighetsutövningen
- Det skapas ett brett sammansatt råd vid Skogsstyrelsen inom vilket frågor om uppdragsverksamhetens utformning och utförande diskuteras

Avveckling av SVO:s rotpoststämpling

Som framgår av kapitel åtta varierar rotpoststämplingarnas omfattning vid de olika skogsvårdsstyrelserna. I figur 13.1 redovisas antalet tjänstgöringsdagar vid respektive skogsvårdsstyrelse som gick till rotpoststämpling år 2004.

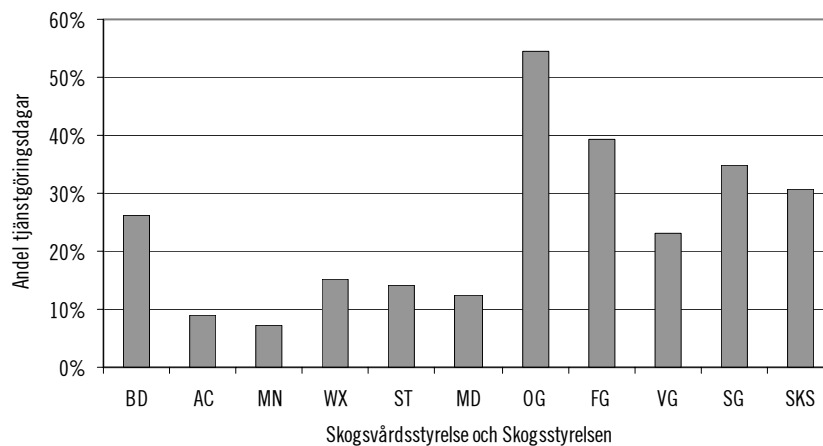
Figur 13.1 Antalet tjänstgöringsdagar rotpoststämpling vid respektive skogsvårdsstyrelse år 2004



Källa: Skogsstyrelsen.

I figur 13.2 anges andelen tjänstgöringsdagar rotpoststämpling av det totala antalet uppdrag som utfördes åt skogsbruket vid respektive skogsvårdsstyrelse år 2004.

Figur 13.2 Andel tjänstgöringsdagar rotpoststämpling i förhållande till det totala antalet tjänstgöringsdagar uppdrag åt skogsbruket vid respektive skogsvårdsstyrelse år 2004



Källa: Skogsstyrelsen.

För hela SVO användes drygt 5000 tjänstgöringsdagar under år 2004 för rotpoststämpling. Av dessa genomfördes cirka 40 % vid de två skogsvårdsstyrelserna i Jönköping-Kronoberg (FG) och Östra Götaland (OG).

Med utgångspunkt från förhållandena år 2004 skulle alltså drygt 5000 avgiftsfinansierade tjänstgöringsdagar försvinna med mitt förslag om att avveckla SVO:s rotpoststämpling. I betänkandets kapitel 8 anges dock att den storm som drog fram över södra Sverige i januari 2005 har haft betydande inverkan på marknaden för den aktuella tjänsten. Den drastiska minskningen i efterfrågan som förutspås gör att de mest berörda skogsvårdsstyrelserna måste anpassa sin verksamhet till helt nya förhållanden. Följden kommer i vissa områden sannolikt bli vissa personalnedskärningar liksom att myndighetens lokala närvaro påverkas. Den nödvändiga omorienteringen i förhållande till de nya marknadsförutsättningarna innebär emellertid också att konsekvenserna kan anses bli begränsade av att SVO:s rotpoststämpling, enligt mitt förslag, upphör från och med år 2007.

SVO anser att rotpoststämplingarna är ett viktigt skogspolitiskt medel som möjliggör för myndigheten att praktiskt visa hur en lämplig avvägning kan göras mellan miljö- och produktionsintressen i skogsbruket. Att denna verksamhet har begränsad utbredning vid flera skogsvårdsstyrelser talar emellertid för att det finns andra medel att tillgå för detta ändamål. Ett exempel är att utveckla de Gröna skogsbruksplanerna.

När det gäller små företags arbetsförutsättningar m.m. kan de små s.k. köpsågverk som ofta handlar med rotposter påverkas på sikt om utbudet på rotpostmarknaden minskar som en följd av att SVO avvecklar sin stämplingsverksamhet. Utredningen gör dock bedömningen att fler privata utförare av rotpoststämplingar kommer att kunna etablera sig på marknaden när en betydande konkurrent försvinner. Samtidigt kommer stormens konsekvenser sannolikt att resultera i en viss strukturrationalisering inom sågverksnäringen i södra Sverige vilket kommer att göra att efterfrågan på stämplingstjänster kan förväntas minska.

Författningsmässigt kräver förslaget en mindre förändring i SVO:s instruktion som innebär att begreppet utsyning av skog stryks i instruktionens fjärde paragraf (se författningsförslaget i början av detta betänkande).

Förslaget bedöms inte ha några samhällsekonomiska eller statsfinansiella konsekvenser. Jämställdheten, det kommunala självstyret eller den enskilda äganderätten bedöms inte heller påverkas av förslaget.

Uppdelning av myndighetsutövning och uppdragsverksamhet

Att på tjänstemannanivå göra en uppdelning mellan de SVO-anställda som ägnar sig åt uppdragsverksamhet och de som sysslar med myndighetsutövning eller andra myndighetsuppgifter kommer att få vissa konsekvenser för myndigheten. Det handlar i första hand om att en och samma person, vid exempelvis fältbesök, inte längre har möjlighet att bedriva både lagtillsyn (myndighetsutövning) och utföra avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Konsekvensen blir därmed vissa effektivitetsförluster. Med oförändrade resursramar och allt annat lika blir följden att SVO:s prestationer inom det anslagsfinansierade området sannolikt kommer att minska. Möjligheterna att dela vissa gemensamma kostnader för transport etc. mellan uppdragsverksamheten och den anslagsfinansierade verksamheten begränsas också. Förslaget kommer sannolikt

även innebära ett påskyndande av den rationalisering av distriktsstrukturen som ännu inte är fullt genomförd inom SVO. Detta innebär i sin tur att den personliga kontakten med SVO:s personal i form av exempelvis rådgivning i fält väntas minska vilket kan vara negativt för exempelvis mindre företag. Å andra sidan kan de små företagen se det som positivt att myndighetens tydlighet ökar och att det därmed blir lättare att skilja på dess olika roller.

Förslaget bör genomföras inom ramen för ordinarie anslag och har därför inga statsfinansiella konsekvenser. Jämställdheten, det kommunala självstyret eller den enskilda äganderätten bedöms inte heller påverkas av förslaget. Minskade prestationer inom det anslagsfinansierade området kommer att ha en viss påverkan på genomförandet av skogspolitiken och därmed även ha vissa miljömässiga konsekvenser. Det kan exempelvis handla om minskad tillsyn av generell miljöhänsyn.

Råd för diskussioner om uppdragsverksamheten

Rådets verksamhet bör finansieras inom ramen för Skogsstyrelsens ordinarie förvaltningsanslag. Jämställdheten, det kommunala självstyret eller den enskilda äganderätten bedöms inte påverkas av förslaget. Förslaget har inte heller några miljömässiga konsekvenser eller negativa konsekvenser för små företag. De samhällsekonomiska konsekvenserna är svårbedömda, men på sikt kommer rådet sannolikt att bidra till att SVO:s trovärdighet ökar, vilket i sin tur borgar för att myndighetens förutsättningar att föra ut skogspolitiken också ökar. Detta skulle i sin tur gagna samhällsekonomin.

13.4 Ny organisationsstruktur för SVO

I betänkandets elfte kapitel föreslås att:

- Skogsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelserna slås samman till den samlade statliga skogliga myndigheten Skogsverket.
- Skogsstyrelsens styrelse omvandlas till en styrelse med fullt ansvar.
- Skogsvårdsstyrelsernas styrelser ersätts av regionala råd med bred sammansättning.

Konsekvenser av bildandet av en enmyndighet

Bildandet av enmyndigheten Skogsverket kommer inte att innebära några större praktiska skillnader mot dagens situation. Initialt kommer förslaget dock att medföra vissa omställningskostnader. Det bedöms som rimligt att dessa kostnader belastar myndighetens förvaltningsanslag.

I övrigt beror förslagens konsekvenser till stor del på i vilken utsträckning den nya myndigheten lyckas ta tillvara på de möjligheter som enmyndighetsmodellen bjuder när det gäller ökad effektivitet, enhetlighet, samordning av resurser m.m.

Författningsmässigt kräver förslaget förändringar av myndighetens instruktion. Vilka dessa är framgår av författningsförslaget i början av detta betänkande. Därutöver krävs flera följdändringar i andra författningar där begreppen Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen byts ut mot Skogsverket.

Arbetsrättsligt skulle bildandet av en ny gemensam myndighet vara att betrakta som övergång av verksamhet enligt 6 b § lagen om anställningsskydd.²¹² Detta innebär att all personal vid Skogsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelserna som inte avböjer detta får sina anställningsavtal överförda till den nya myndigheten.

Konsekvenser av att göra om Skogsstyrelsens styrelse till en styrelse med fullt ansvar

Att Skogsstyrelsens styrelse föreslås bli en styrelse med fullt ansvar har i första hand konsekvenser för den interna styrningen och ansvarsfördelningen inom den nya enmyndigheten. Det utökade ansvar som nyordningen innebär för styrelsen, väntas leda till att den tar ett mer aktivt ansvar för att utveckla myndighetens verksamhet än vad som är fallet i dagsläget. Detta väntas i sin tur få positiva konsekvenser på det skogspolitiska området. Kostnaderna för nyordningen bedöms bli jämförbara med de kostnader som dagens styrelsearbete medför. Författningsmässigt krävs ändringar i SVO:s instruktion. Dessa framgår av författningsförslaget i början av detta betänkande. Utredningen gör bedömningen att förslagens ytterligare konsekvenser är begränsade.

²¹² SFS 1982:80.

Skogsvårdsstyrelsernas styrelser ersätts av regionala råd med bred sammansättning

De regionala råden kommer att ha en liknande funktion som skogsvårdsstyrelsernas styrelser som de ersätter. Konsekvenserna bedöms därför bli försumbara på samtliga områden som utredningen har att beakta.

13.5 Skogliga åtgärder i det kommande landsbygdsutvecklingsprogrammet

I betänkandets tolfte kapitel ges ett antal förslag på skogliga åtgärder som skulle kunna ingå i ett kommande landsbygdsutvecklingsprogram (LBU-program). Förslagen är av strategisk karaktär och hur de blir en del av det kommande nationella LBU-programmet är beroende av flera osäkra faktorer. Det gäller inte minst frågan om hur aktuell EU-förordning slutligen utformas och hur EU:s finansiering av programmet kommer att se ut. Utredningen finner det därför inte meningsfullt att göra några närmare konsekvensbedömningar eller kostnadsberäkningar av de mycket övergripande förslag som läggs. Utredningen hänvisar i stället till de beräkningar och konsekvensanalyser som kommer att redovisas i det uppdrag som Jordbruksverket har att se över de tekniska och administrativa konsekvenserna av förslaget till ny landsbygdsförordning.

Kommittédirektiv



Utvärdering av skogspolitiken

Dir.
2004:70

Beslut vid regeringssammanträde den 19 maj 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En utredare tillkallas med uppdrag att utvärdera och se över skogspolitiken. Utvärderingen skall ta som utgångspunkt att grunderna för den gällande skogspolitiken ligger fast. Det innebär att skogspolitikens två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast. Ett hållbart skogsbruk skall bedrivas, och skogen och skogsnäringen kommer även i fortsättningen vara av ekonomisk, social, kulturell och ekologisk betydelse för Sverige. Regeringen bedömer att det är väsentligt att utvärdera hur väl målen för skogspolitiken har uppfyllts under de dryga tio år som den tillämpats. Det är först nu som det är möjligt att mera genomgripande utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik.

Bakgrund

Grunderna för gällande skogspolitik lades fast av regering och riksdag 1993 (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). Några av de viktigaste förändringarna jämfört med tidigare var att två jämställda mål för skogspolitiken fastställdes, ett produktionsmål och ett miljömål, och att detaljregleringen inom skogspolitiken minskades. De flesta av de bidrag som tidigare funnits avskaffades. Skogsägarna fick frihet under ansvar att själva svara för att bedriva ett hållbart skogsbruk.

Skogspolitiken har därefter utvärderats och redovisats till regeringen två gånger, 1997 och 2002. Med anledning av 1997 års utvärdering föreslog regeringen mindre ändringar i skogsvårdslagen (1979:429), vilka också har genomförts (prop. 1997/97:158, bet. 1998/99:MJU3, rskr. 1998/99:32). Ändringar i skogsvårds-

förordningen (1993:1096) gjordes också. En översyn av förvaltningen av de statligt ägda skogarna gjordes år 2002 (SOU 2002:40). Resultaten av 2002 års utvärdering redovisade regeringen till riksdagen i skrivelsen Uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39). I skrivelsen betonades att grunderna för dagens skogspolitik ligger fast. Samtidigt förordades en fördjupad, oberoende utvärdering och översyn av skogspolitiken. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges 15 miljömål (Miljömålen – allas vårt ansvar) bedömde i februari 2004 att målet Levande skogar kan vara svårt att nå med nu gällande beslut.

Varken riksdagen eller de två utvärderingarna av 1993 års skogspolitik har haft några invändningar mot grunderna för skogspolitiken. Regeringen konstaterade i skrivelsen att dessa grunder, med jämställda mål och frihet under ansvar, bör ligga fast. Samtidigt framhöll regeringen att det är väsentligt att utvärdera hur väl målen för skogspolitiken kan uppfyllas under de dryga tio år som den tillämpats. De långa utvecklingstider som gäller för skog i Sverige gör att skogspolitiken skall vara framsynt. Det är först nu som det är möjligt att mera genomgripande utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik.

2002 års utvärdering pekade på svårigheterna att särskilja olika påverkansfaktorer, som skogspolitiska mål, lagstiftning, skattepolitik och EU-politik. Även denna fråga ansåg regeringen att det fanns anledning att uppmärksamma.

Uppdraget

Regeringen tillkallar en särskild utredare med uppgift att utvärdera och se över skogspolitiken så som den tillämpats de senaste tio åren, och lämna förslag till anpassningar och förbättrad målfyllelse.

Utvärderingen skall ta som utgångspunkt att grunderna för den gällande skogspolitiken ligger fast. Skogen och skogsnäringen skall vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt hållbar. Skogsbruket är en självbärande näring och ekonomiska bidrag bör därför inte lämnas till normala åtgärder i ett hållbart skogsbruk. Utgångspunkten innebär också att skogspolitikens två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast. Vad denna avvägning mellan skogspolitikens båda jämställda mål betyder vid genomförandet av skogspolitiken skall belysas i ett bredare samhällsperspektiv av utredaren. Inriktningen skall innebära ett hållbart

förvaltande av naturresursen skog med bibehållen handlingsfrihet för framtiden. Statens respektive skogsnäringens ansvar för genomförande av skogspolitiken skall förtydligas. Utredaren skall i första hand utgå från att det statliga åtagandet inte skall öka i omfattning.

En viktig ambition bakom avregleringen och omläggningen av skogspolitiken 1993 var att mångfalden av bruksmetoder skulle främjas, till gagn för landskapsbild, landsbygdsutveckling och biologisk mångfald. Utredaren skall bedöma hur väl produktions- och miljömålen har uppfyllts. Behov av vidareutveckling av mätinstrument för de skogspolitiska målen skall beskrivas. Eventuella målkonflikter inom skogspolitiken och mellan skogspolitiken och andra politikområden skall belysas.

De förändringar av skogsnäringens villkor som skett de senaste tio åren skall beaktas. Några av de faktorer som påverkat skogspolitiken och som av det skälet skall analyseras är EU-medlemskapet, EU:s utvidgning, internationell skogspolitik, skogsforskningens villkor, miljö- och konsumentkrav, förändringar i privat-skogsbruket när allt flera skogsägare inte bor på och brukar sin fastighet samt den fortgående internationaliseringen av skogsindustrin och virkesmarknaden. Globalt och inom EU har mål om att utarmningen av biologisk mångfald skall upphöra 2010 antagits.

Det långa tidsperspektiv som gäller för växande skog skall särskilt beaktas. Svårigheten att bedöma de långsiktiga effekterna av t.ex. nya regler för skogsskötsel gör att möjligheter till stor variation i formerna för brukandet bör vara norm. Utredaren skall särskilt uppmärksamma såväl effekterna av tidigare skogsbruksmetoder som pågående arbete och forskning kring nya metoder för skogsbruk. Även framtida klimatförändringar och klimatpolitikens påverkan på svenskt skogsbruk skall beaktas.

Virkesförsörjningsfrågorna skall särskilt belysas, liksom det svenska skogsbrukets långsiktiga inriktning och utvecklingsmöjligheter på en internationell marknad med ökad konkurrens. De ökande och konkurrerande anspråken på råvaran skall också belysas. Utredaren skall beakta såväl rapporten Mer trä i byggandet (Ds. 2004:01) som resultatet av det uppdrag om den svenska användningen av bioenergi i Sverige som Sveriges lantbruksuniversitet skall rapportera till regeringen senast den 30 juni 2004.

Utvärderingen skall inte begränsas till de faktorer som direkt påverkar skogen och skogsbruket, utan politiken skall utvärderas i ett vidare samhällsperspektiv. I arbetet skall riksdagens beslut om en regional utvecklingspolitik med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner beaktas (prop. 2001/02:4, bet. NU4), liksom

riksdagens beslut om Sveriges politik för global utveckling beaktas (prop. 2002/03:122, bet. UU3). Besluten innebär att målet att bidra till en hållbar regional och global utveckling gäller samtliga politikområden. Utredaren skall också som en jämförelse visa hur några olika länder med liknande förutsättningar som Sverige har hanterat avvägningen mellan olika intressen i skogspolitiken.

Sektorsansvaret

Skogsbrukets sektorsansvar för miljövard betonades särskilt i samband med det skogspolitiska beslutet 1993. Ansvar för miljön berör samhällets alla sektorer och många miljö-, natur- och kultur- miljövarsfrågor kan bara hanteras genom förändring och utveckling inom de olika sektorerna. Sektorsansvaret behöver vidareutvecklas med utgångspunkt i vad som lagts fast genom arbetet med miljö kvalitetsmålen. Inte minst inom skogssektorn finns det värdefulla erfarenheter att ta till vara i den fortsatta utvecklingen. I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) aviserade regeringen en översyn av hur sektorsansvaret fungerat hittills. Utredaren skall genomföra en sådan översyn för skogssektorn och redovisa möjlig fortsatt utveckling och förtydliganden. Hållbart nyttjande har en bred ansats, omfattande ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella aspekter. Utredaren skall diskutera gränserna för ett hållbart uttag utan tillförsel av t.ex. kvävegödsel. När det gäller biologisk mångfald skall utredaren, i linje med skrivelsen, utgå ifrån den definition som är fastlagd i FN:s konvention om biologisk mångfald och de riktlinjer om hållbart nyttjande som beslutats inom ramen för konventionen.

Utredaren skall beskriva de frivilliga naturvårdsavsättningarnas kvalitet och lokalisering och den dokumentation som finns om dessa områden.

Skogsnäringen är en basnäring i Sverige. Skogssektorns möjlighet att bidra till ökad tillväxt, välfärd och folkhälsa samt att stärka utvecklingen av det lokala näringslivet är en viktig utgångspunkt för det skogspolitiska arbetet. Friluftsliv, fiske, jakt och turism är några viktiga former för nyttjande av skogsmark. Utredaren skall föreslå åtgärder och insatser som syftar till att lyfta fram och utveckla skogens och skogsbrukets förutsättningar inom de värdekedjor som skogen utgör basen för.

Skogspolitikens medel

Skogspolitikens medel är av rättslig, ekonomisk och administrativ art. Till de statliga åtagandena hör att tillhandahålla information, rådgivning och utbildning om gällande regelverk och lämpliga former för att bedriva ett hållbart skogsbruk. Staten har även åtagit sig att finansiera viss forskning, och att informera om nya rön och ny metodik. Staten skall även bedriva tillsyn av efterlevnaden av skogsvårdslagen och andra lagar som räknas som skogspolitiska medel. Staten är också en aktör i egenskap av markägare, bolagsägare och konsument.

Även de skogspolitiska medlen kan behöva justeras eller anpassas till ändrade förutsättningar. En grundläggande fråga för utredaren är att bedöma om medlen i sin nuvarande utformning räcker för att målen skall uppnås och om det finns möjligheter till effektiviseringar. Statens roll respektive skogsnäringsens eget ansvar för skogspolitikens medel behöver förtydligas. Formerna för finansieringen av statliga åtaganden inom ramen för skogspolitiken behöver ses över. I detta sammanhang skall utredaren särskilt beakta det hittills låga utnyttjandet av möjligheterna till medfinansiering från EU.

Skogsvårdslagen, m.m.

För att det skall gå att bedöma om skogsvårdslagen har den utformning som krävs för att på avsett vis kunna bidra till att uppfylla skogspolitikens mål behöver lagen utvärderas. Även tillsynen över skogsvårdslagens efterlevnad skall utvärderas av utredaren.

I skrivelsen Uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39) framhöll regeringen att det är av avgörande betydelse att information om dokumenterade natur- och kulturvärden finns tillgänglig vid planering av skogsbruksåtgärder. Regeringen aviserade också att det inom de närmaste åren bör ske en utvärdering av om dessa s.k. skogs- och miljöredovisningar har fungerat som det är avsett. Utredaren skall därför även belysa i vilken utsträckning skogs- och miljöredovisningar har funnits tillgängliga i enlighet med lagstiftningen samt om dessa har innehållit den information som detta verktyg syftar till att tillhandahålla. Utredaren skall även lämna förslag till hur detta eller andra lämpliga verktyg kan utvecklas, i

syfte att bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av olika miljö- och kulturmiljömål som rör skogen.

Rådgivning och information

Skogspolitikens mål baseras på att skogsbruket gör åtaganden utöver vad lagstiftningen kräver. Därför har statlig rådgivning och information en viktig roll för hur väl skogspolitikens mål uppfylls. Den senaste utvärderingen visar tydligt att insatser som röjning i ungskog och naturvårdshänsyn vid avverkning blir bättre med bra rådgivning. Verksamheten med information, rådgivning och utbildning skall därför utvärderas av utredaren som också skall lämna förslag till möjlig effektivisering. Gränsdragningen mellan det statliga åtagandet att stödja skogsbruket med rådgivning, information och utbildning och skogsägarnas eget ansvar för kunskapsinhämtande om regelverk och de skogspolitiska målen skall också analyseras. Utredaren skall även studera alternativa möjligheter till finansiering av rådgivning, information och utbildning.

I regeringens skrivelse Uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39) uppmärksammades problemet med att röjning av ungskoogar har minskat sedan skogsvårdslagets krav på gallring och röjning slopades 1993. Särskilda åtgärder för att minska arealen skog med akut röjningsbehov skall därför omfattas av utredarens förslag.

I samma skrivelse uppmärksammade regeringen problemet med de stora klöviltstammarna och behovet av att hålla dessa på en acceptabel nivå, såväl från produktionssynpunkt som ur ett naturvårdsperspektiv. Utredaren skall granska även denna fråga och lämna förslag på åtgärder.

Forskning

Skogsnäringen har ekonomiska, sociala, kulturella och ekologiska beröringspunkter med många vitt skilda delar av forskarsamhället. Såväl ur ett näringspolitiskt perspektiv som utifrån en bedömning av skogspolitikens möjligheter att bidra till att miljömålen uppfylls vore det värdefullt att kartlägga den hittillsvarande forskningens omfattning och inriktning, liksom att analysera dess betydelse för skogspolitiken och dess effekter på skogsnäringen, tillväxten, och som underlag för utformningen av relevanta miljö kvalitetsmål.

Exempelvis bör forskning om klimatförändringarnas betydelse för skogsnäringen beaktas. Utredaren skall göra denna kartläggningen och med den som grund lägga fram slutsatser för en framtida skogspolitik.

I skrivelsen Uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39) framhöll regeringen att det bör ske en fortsatt utveckling av alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk i syfte att bevara och utveckla skogens många värden. Utredaren skall dels se över hur sådana metoder tillämpas i dag inom skogsbruket, dels lämna förslag till sådana metoder och hur de kan användas för att understödja möjligheterna till samverkan mellan olika sätt att nyttja skogen.

Miljökvalitetsmålet Levande skogar

Regeringen avser att lämna en miljömålsproposition till riksdagen under 2005. Propositionen och riksdagens synpunkter på miljökvalitetsmålet Levande skogar skall beaktas av utredaren. Han eller hon skall särskilt bedöma behov av ytterligare utvecklingsarbete om miljöhänsyn vid skogsbruk samt olika former för skydd av skog. I enlighet med miljökvalitetsmålet undantas stora arealer värdefull skogsmark från skogsbruk, såväl formella som frivilliga avsättningar. Nödvändig skötsel av kulturbetingade värden förekommer endast i begränsad omfattning. Utredaren skall redovisa dels en bedömning av kostnaderna för att sköta såväl natur- som kulturbetingade värden, dels förslag till former för sådan skötsel. Utredaren skall vidare belysa vilka eventuella ytterligare åtgärder som krävs inom den svenska skogssektorn för att 2010-målet om att hejda utarmningen av biologisk mångfald skall kunna uppfyllas.

Organisation

Skogsvårdsorganisationens organisation, roll och arbete för genomförandet av skogspolitiken skall också utvärderas av utredaren. En översyn av effektivitet och måluppfyllelse skall också genomföras. Även Skogsvårdsorganisationens långsiktiga behov av resurser för genomförandet av skogspolitiken skall belysas. Skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet riktad till skogsbruket skall utvärderas och dess effektivitet och ändamålsenlighet belysas.

Utredningsarbetet

Utredaren skall samråda med en parlamentariskt tillsatt referensgrupp.

Utredaren skall även samråda med:

- företrädare för organisationer och företag inom området,
- berörda myndigheter,
- den parlamentariska kommitté som skall tillsättas under våren 2004 med uppgift att ta fram en långsiktig strategi för landsbygdsutveckling,
- Näringslivets regelnämnd såvitt avser konsekvenser för företag,
- personalorganisationerna.

En konsekvensbedömning skall göras för samtliga förslag. konsekvensbedömningen skall det ingå en redovisning av de samhälls-ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av förslagen samt av eventuella statsfinansiella effekter. Eventuell påverkan på skogsägarens äganderätt skall också redovisas. För de förslag som har statsfinansiella effekter skall utredaren föreslå finansiering.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2005.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Skogsutredningen 2004 (N 2004:12)**

**Dir.
2004:139**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 oktober 2004

Sammanfattning av uppdraget

Skogsutredningen 2004 (N 2004:12) skall lämna ett delbetänkande som avser utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen senast den 30 april 2005.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 maj 2004 (dir. 2004:70) tillkallade statsrådet Messing en särskild utredare med uppdrag att utvärdera och se över skogspolitiken. Utredningen har antagit namnet Skogsutredningen 2004 och skall enligt direktiven vara slutförd senast den 31 december 2005.

Regeringen har intresse av att den del av utvärderingen som avser Skogsvårdsorganisationen görs mera skyndsamt.

Utredningen om en strategi för hållbar landsbygdsutveckling (dir. 2004:87) skall enligt sina direktiv lämna en delrapport den 30 april 2005 om den strategiska inriktningen av nästa miljö- och landsbygdsprogram. I den mån Skogsutredningen 2004 har överväganden eller förslag i denna del skall dessa samordnas med den utredningen.

Redovisning av uppdraget

Skogsutredningen 2004 skall utöver sitt slutliga betänkande den 31 december 2005 lämna ett delbetänkande som avser utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen. Delbetänkandet skall redovisas senast den 30 april 2005.

(Näringsdepartementet)