

# Statlig skog och skyddad mark

*Organisationsförslag*

Del 2

*Stockholm 2002*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2002:40

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [fritzes.order@liber.se](mailto:fritzes.order@liber.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:  
Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 42 95  
Telefon: 08-405 47 29  
[www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf)

Omslag och illustrationer: Ann-Christin Reybekiel  
Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2002

ISBN 91-38-21675-2  
ISSN 0375-250X

# Innehåll

## Del 2

<b>Kap. 14</b>	Överväganden om föredömlig förvaltning.....	5
<b>Kap. 15</b>	Förslag till ny organisaiton.....	13
	15.1 Skogsmark i den nya organisationen .....	13
	15.2 Överväganden för områdesskydd .....	14
	15.3 Mer mark för rekreation och friluftsliv.....	15
	15.4 Presentation av förslagen.....	16
	15.5 Roller i en ny organisation.....	17
	15.6 Klassificering av statens skogsmarker.....	18
	15.7 Omklassificering av mark.....	20
	15.8 Avvägningar om verksamhetsform .....	22
	15.9 Affärsmässighet.....	22
	15.10 Kvalitetsverktyg.....	23
	15.11 Ansvars- och rollfördelning.....	24
	15.12 Förbättringspotentialer .....	26
	15.13 Förslag till ny organisationsstruktur.....	28
<b>Kap. 16</b>	Överväganden om förslag till ny organisation .....	33
<b>Kap. 17</b>	Förslag 1: En ny myndighet.....	37
	17.1 Ett nytt Domänverk .....	39
	17.2 De nya Domänverkets markinnehav .....	40
	17.3 Överväganden om aktiebolag .....	42
	17.4 Nationalparker och naturreservat .....	44
	17.5 Framtida köp och försäljning av mark.....	46
	17.6 Styrning av det nya Domänverket .....	47
	17.7 Mål och riktlinjer för det nya Domänverket.....	50
	17.8 Myndighetens organisation.....	52
	17.9 Genomförande.....	57
	17.10 Ändringar i myndighetsinstruktioner .....	61
<b>Kap. 18</b>	Förslag 2: En mindre myndighet och Sveaskog AB..	63
	18.1 Ett övergångsförslag.....	64

18.2 Skogsmarkens fördelning .....	65
18.3 Organisation .....	66
18.4 Nationalparker och naturreservat .....	68
18.5 Markinköp .....	68
18.6 Styrning, policy och ambitionsnivåer .....	69
<b>Kap. 19</b> Förslag 3: Nuvarande struktur behålls .....	71
19.1 Skogsbrukets affärsmässighet ökar .....	71
19.2 Förslag till förändringar .....	73
19.3 Ändringar till följd av Förslag 3 .....	74
Särskilt yttrande av sakkunniga Christer Berggren och Monica Lundberg .....	75
Särskilt yttrande av sakkunnig Peter Westman .....	79
Bilaga 1 .....	81
Bilaga 2 .....	89
Bilaga 3 .....	167
Bilaga 4 .....	203
Bilaga 5 .....	225
Bilaga 6 .....	247
Bilaga 7 .....	257
Bilaga 8 .....	293
Bilaga 9 .....	321
Bilaga 10 .....	339
Bilaga 11 .....	347
Statens offentliga utredningar 2002 .....	353

## 14 Överväganden om föredömlig förvaltning

### **Mitt förslag:**

Kriterier för föredömlig förvaltning av statlig skogsmark och naturskyddad mark bör utarbetas, bl.a. med:

- Rutiner för vägning av den samhällsekonomiska nyttan av olika användning av skogsmarken. Syftet är att stimulera mångbruk av skogen och ta den samhällsekonomiska hänsyn till andra näringar som är motiverad.
- System för kvalitetsuppföljning och revision av förvaltning av områdesskyddad mark.
- Rutiner för dialog med allmänhet och intresseorganisationer.
- Teknikupphandling för att förbättra teknik och metoder inom skogsbruket och naturskyddet.

Enligt utredningens direktiv är det övergripande målet ”att statens skogar skall förvaltas på ett föredömligt sätt både ur produktions- och miljösynpunkt för att trygga en långsiktigt ekologiskt och produktionsmässigt hållbar utveckling. De affärsmässiga ambitioner som ligger bakom statens skogsinnehav skall kunna fullföljas effektivt. Förvaltningen bör därför präglas av en samlad helhetssyn.”

### **En föredömlig förvaltning**

Av direktiven framgår inte vad som menas med en föredömlig förvaltning. Jag har tolkat att föredömet ska gälla att ligga i framkant när det gäller effektivitet, värdeskapande och uthålligt nyttjande av naturresursen skog och annan mark som förvaltas, givet den avvägning mellan olika mål som ägaren gör. Nedan diskuteras en föredömlig statlig förvaltning i en större organisation som ansvarar för marker

med skogsbruk och områdesskydd, det senare främst med inriktning på skogsmark samt ängs- och hagmarker.

En föredömlig statlig förvaltning bör vara miljöcertifierad enligt ISO 14001 eller EMAS och skogen bör vara certifierad enligt FSC. Därmed garanteras att förvaltningen arbetar aktivt med miljöfrågorna och tar de hänsyn till sociala, ekologiska och ekonomiska intressen som finns.

Frivilliga avsättningar av produktiv skogsmark bör göras liksom ekologisk landskapsplanering och ekologiska bokslut. Benchmarking, mellan avdelningar och enheter liksom med bolag inom den privata sektorn, bör göras regelbundet och redovisas. Detta gäller även förvaltning av nationalparker och naturreservat. Jämförelser bör göras även med förvaltningar i andra länder.

Strävan att vara ett föredöme inom alla områden kan innebära målkonflikter. Särskilt gäller det för en myndighet som samtidigt ska driva kommersiellt skogsbruk och ansvara för områdesskydd. I rollen som föredöme är det angeläget att skilja på myndighetens särskilda samhällsansvar vad gäller avvägning mellan olika mål och myndighetens uppdrag att vara en effektiv förvaltare och kommersiell aktör. Det är i första hand i det senare avseendet myndigheten kan tjäna som direkt föredöme. Rutiner för hur eventuella målkonflikter ska lösas bör utarbetas.

### **Kommersiellt brukad skog**

Efter förvärvet av AssiDomän AB utgörs huvuddelen av den statliga skogsmarken av marker för kommersiellt skogsbruk. Beträffande dessa marker finns ingen anledning att göra avkall på det ekonomiska avkastningskravet. Den kommersiellt brukade skogsmarken bör förvaltas på ett sätt som direkt kan utgöra ett föredöme för andra skogsförvaltare. Om särskilda samhällsekonomiska värden kan uppnås genom att ändra det ekonomiska avkastningskravet, bör en omklassificering av markerna övervägas.

Det kommersiella perspektivet innebär inte att förvaltningen ska göra avkall på samhällets uppsatta mål när det gäller biologisk mångfald, bevarandet av kulturmiljövärden, hänsyn till rennäringen och det rörliga friluftslivet. Mångbruk av skogen bör prioriteras även i den kommersiellt brukade skogen för att öka det samhällsekonomiska värdet av skogsmarken. Regeringen ger ökad tyngd åt bevarandet av biologisk mångfald och åtgärder för att främja det rörliga friluftslivet i skrivelsen om en samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173).

## Nationalparker och naturreservat

Målsättningen med förvaltning av nationalparker och reservat är att bevara och återskapa biologisk mångfald, bevara och synliggöra kulturmiljövärden, vidmakthålla ekologiska processer samt göra områdena attraktiva för det rörliga friluftslivet. Allt ska ske så kostnadseffektivt som möjligt. Skötsel av nationalparker och naturreservat styrs av föreskrifter om områdesskötsel respektive av länsstyrelsen fastställda skötselplaner.

Även andra aktörer än staten äger och/eller förvaltar betydande arealer mark, som är områdesskyddade eller av andra skäl ändrat målsättningen från ett rent kommersiellt brukande. Det kan t.ex. gälla tätortsnära kommunal mark där målet med skötseln är att skapa attraktiva områden för det rörliga friluftslivet. Den statliga förvaltningen bör ha som mål att tjäna som föredöme även för dessa aktörer.

## Nya redovisningsmodeller

Jag anser att det behövs nya redovisningsmodeller för ekonomi och årsberättelser i en föredömlig statlig skogsförvaltning. I dessa bör förutom gängse redovisningar av ekonomi och verksamhet även samhällsnyttan värderas och redovisas. För detta behövs utveckling av olika metoder för värdering och prissättning av sociala och kulturella värden, rekreationsvärden, värdet av att bevara biologisk mångfald och kulturmiljövärden samt skogens värde för det lokala näringslivet, t.ex. för renskötsel- och turistföretag.

Om annan användning av skogsmarken är betydande jämfört med virkesvärdet, bör en analys över hur mångbruket kan optimeras på dessa marker göras. Därmed kan anpassning till annat nyttjande än virkesproduktion bli aktuellt på vissa marker. Det kan bl.a. gälla tätortsnära skogar, fjällnära skog med högt rekreationsvärde eller i kärnområden för rennäringen.

Jag anser att den ekonomiska redovisningen bör vara utformad så att den kan bli ett verktyg för uppföljning samt bidra till att skapa en effektivare organisation. Den ekonomiska redovisningen ska vara klar och tydlig och inga utgifter eller inkomster ska kunna "gömmas undan" eller användas till annat än det de ursprungligen var avsedda för.

### **Revision av områdesskyddet**

En föredömlig förvaltning bör säkerställa statens mål för natur- och kulturmiljövården på områdesskyddade marker genom intern kvalitetsuppföljning. Även system för revision av oberoende tredje part, på liknande sätt som sker inom ramen för miljö- respektive FSC-certifiering av skogsbruket, behöver utvecklas för att kontrollera landets natur- och kulturmiljöskydd.

### **Långsiktigt syftande samråd med rennäringen**

En föredömlig skogsförvaltning garanterar möjlighet till samexistens med rennäringen genom ett genomtänkt och anpassat skogsbruk med långsiktigt syftande samråd med samebyarna. Samhällsekonomiska beräkningar kan vara en hjälp i bedömningarna för att optimera skogsbruket i dessa områden. Det är också angeläget att statens skogsbruk arbetar för att hitta bruksmetoder för att bevara renbetet eller på olika sätt förmera det. Särskilt gäller det i vinterbeteslandet.

### **Dialog med allmänheten och lokala intressenter**

Skogen och naturmarken är betydelsefull för många människor, som strövområde, för jakt och fiske, social samvaro m.m. Den statliga skogen är därtill en samhällstillgång som många anser ska förvaltas med speciella syften, t.ex. för att öka biologisk mångfald. Det är därför angeläget för en statlig föredömlig skogs- respektive naturvårdsförvaltning att utveckla dialogen med allmänheten och olika intresseorganisationer tidigt i planeringen. Detta underlättas av öppna redovisningar av planeringsunderlag för skogsbruket samt natur- och kulturmiljövården samt analyser av de effekter åtgärderna medför på skogsmarken. Vid planering av åtgärder bör även skogsbrukets sociala effekter belysas.

Det är lämpligt att kalla allmänheten och olika intresseorganisationer till årliga lokala eller regionala möten för att redovisa planerade åtgärder i området. Mötena bör annonseras på myndighetens hemsida samt i ortspressen. Framtida konflikter kan undvikas genom att göra dem som känner sig berörda mer delaktiga. Ökad information om och delaktighet i skötseln av marken gynnar mångbruket.



## Information

En föredömlig förvaltning bör informera allmänheten om sitt mark-innehav och dess olika värden. Information bör också finnas om intressanta platser för rekreation och friluftsliv samt områden för jakt och fiske på den statligt ägda skogsmarken. Förvaltningen bör också ha i uppgift att informera om allemansrätten.

## Teknikutveckling och forskning

En föredömlig statlig förvaltning bör följa forskning och utveckling inom respektive område och ställa krav vid inköp och entreprenad-upphandling för att stimulera användning av nya metoder och ny teknik. Forskare bör ges tillfälle att testa nya metoder och tekniker samt få möjlighet att arbeta kortare tider i förvaltningen. Jag anser att den egna personalen bör stimuleras till och få stöd från förvaltningen för studier och forskaruppgifter.

En föredömlig förvaltning bör ligga långt fram i teknikutvecklingen för skogsbruket och naturvården samt delta i framtagandet av nya metoder för ett hållbart brukande av skog och mark. I utvecklingsarbetet bör även inkluderas nya försäljningsmetoder för virke, exempelvis via optioner.

En föredömlig statlig förvaltning bör initiera samordnad teknikupphandling med andra förvaltare och/eller entreprenörer för att driva på utvecklingen av ny teknik med god prestanda till rimliga priser. I denna teknikutveckling kan krav ställas för att lösa problem inom skogsbruket, t.ex. effektivare och skonsammare markberedning än dagens. Samtidigt kan krav ställas på energieffektiva maskiner, miljöanpassade bränslen och material samt god arbetsmiljö. (Bilaga 6, Teknikupphandling inom skogsbruket)

## Arbetsmiljö och delaktighet

Jag anser att en statlig förvaltning måste ha en bra och föredömlig arbetsmiljö där de flesta klarar att arbeta fram till ålderspensionen. Det är viktigt att de anställda trivs på arbetsplatsen och känner sig delaktiga i planeringen. En platt och processtyrd organisation är önskvärd. Besluten bör delegeras så långt ut i organisationen som möjligt. Centrala stödfunktioner behövs för att organisationen ska ha "ett helhetsgrepp på verksamheten vad avser styrning, policy och ambitionsnivåer".

Den ekonomiska redovisningen ska kunna användas för jämförande analyser mellan olika arbetslag och enheter inom företaget. Därmed skapas ett verktyg för de anställda till ständiga förbättringar.

En föredömlig statlig skogförvaltning, som själv administrerar avverkning, bör ha en viss andel avverkning i egen regi. Därmed kan man både driva på teknik- och metodutveckling och utveckla goda rutiner för upphandling av entreprenörer. Samma krav bör ställas på entreprenörerna när det gäller utbildning, kompetens och arbetstider som på de egna anställda.

### **Stärk yrkesrollerna**

Jag anser vidare att yrkesrollerna inom skogsnäringen behöver stärkas. Det är i dag svårt att rekrytera ungdomar till skogsbruket. Samtidigt ökar kraven på alla kategorier anställda och branschen blir mer kunskapsintensiv. Skogsbranschen behöver bli mer attraktiv för dem som i dag stiger ut på arbetsmarknaden. Ett led i detta är att ge personal på alla nivåer inom den statliga föredömliga organisationen ständig kompetensutveckling samtidigt som olika karriärvägar byggs in i företagets struktur.

Mångfald på arbetsplatsen bör gynnas. Det behövs åtgärder för att locka fler ungdomar och kvinnor till statens skogsförvaltning. Den relativt höga kvinnorepresentationen (50 procent) i Sveaskog AB:s styrelse är ett steg i rätt riktning för branschen.

### **Tio kriterier för föredömlig förvaltning:**

1. Bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk med god ekonomi och god avkastning på insatt kapital samtidigt som biologisk mångfald och kulturmiljövärden bevaras och att skogens rekreationsvärden utvecklas.
2. Redovisa både företagsekonomiska och samhällsekonomiska värden i årsredovisningen liksom kundnöjdhet.
3. Arbeta för ständiga förbättringar och i det arbetet utveckla nyckeltal för skogsproduktion, skötseln av skyddade områden, markupplåtelse, lokal förankring, kundnöjdhet samt för arbetsmiljön.
4. Bedriva förvaltning så att statens särskilda intressen för viss mark tillgodoses och utvecklas, exempelvis avseende naturvården, försvaret och rennäringen.

5. Utveckla nya metoder och nya tekniker för ett mer miljöanpassat och rationellt skogsbruk samt områdesskötsel, bl.a. genom att initiera teknikupphandling tillsammans med andra företag och förvaltningar.
6. Öka den lokala förankringen genom att utveckla dialog med de boende, det lokala näringslivet och olika intressegrupper.
7. Gynna mångbruk av skogen för att därigenom öka sysselsättningen.
8. Öka tillgängligheten till förvaltningens marker för friluftsliv, jakt, fiske m.m.
9. Ha som målsättning att alla anställda ska kunna arbeta fram till ålderspensionen. Göra de anställda delaktiga i förvaltningens olika beslut och stimulera anställning av kvinnor för att få större mångfald på arbetsplatsen.
10. Informera om förvaltningens markområden, dess värden och möjligheter till friluftsliv, jakt och fiske m.m.

En föredömlig förvaltning behöver olika verktyg för att stimulera ett målmedvetet kvalitetsarbete. I bilaga 8, Poängsystem för värdering av ”Föredömlig skogsförvaltning”, redovisas förslag till struktur till ett poängsystem för föredömlig förvaltning med flera olika komponenter. Utveckling av ett sådant poängsystem är angeläget för att ge personalen stimulans att styra mot en mer föredömlig förvaltning.



## 15 Förslag till ny organisation

### **Mina förslag:**

Tre förslag till ny organisation presenteras inklusive förslag till klassificering av skogsmarken. All skogsmark inklusive skogsbevuxna nationalparker och naturreservat föreslås ingå i den nya organisationen. Strategier för hur rekreativsvärdet i tätortsnära offentliga skogar kan öka bör utarbetas.

Jag har i Del 1 av detta betänkande beskrivit förvaltningen av all statlig skogsmark inklusive de områdesskyddade arealerna samt skogsbrukets och naturvårdens organisation. Jag har också redogjort för hur jag definierar en föredömlig förvaltning. Här ges förslag till ändrad organisation för att bättre tillfredsställa statens krav på en föredömlig förvaltning med ”ett samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer, så att staten på allra bästa sätt ska kunna sköta sina skogar ur både miljö- och produktionssynpunkt”.

### **15.1 Skogsmark i den nya organisationen**

I övervägandena om en samlad föredömlig förvaltning av statens skogsmark har avvägningar gjorts över vilka marker som ska ingå i den nya organisationen. Här skiljer jag på ägar- och skötsel förvaltning av markerna och föreslår i första hand att både ägaransvar och skötselansvar överläts till den nya organisationen. I vissa fall föreslås att ägarförvaltningen ligger kvar på nuvarande förvaltning eller bolag, men att skötselansvaret överläts till den nya organisationen för statlig skog och skyddad mark.

Den statligt ägda kommersiella skogsmarken ingår i första hand i de avvägningar som görs för att skapa en ny organisation för förvaltning av statlig skogsmark. Främst handlar det om mark i det nuvarande Sveaskog AB, men också om marker i några mindre bolag.

Andra fastighetsinnehav kan innebära vissa avvägningsproblem i fråga om de ska ingå i den nya organisationen eller inte. Särskilt gäller det markarealer med en kombination av skogsmark och annan mark.

Dels handlar det om Naturvårdsverkets marker som endast till 30 procent utgörs av skogsmark och i övrigt främst utgörs av fjäll och skärgårdar samt till en liten del ängs- och hagmarker. Dels handlar det om Statens fastighetsverks marker där FD Skog förvaltar stora arealer fjäll och myrmarker och FD 4 som främst förvaltar jordbruks- och parkmark i anslutning till slott och kungsgårdar. Dels handlar det om Fortifikationsverkets marker, som delvis består av skogsmark och delvis av öppen mark som används som skjutfält eller övningsfält.

Jag föreslår att marker som förvaltas av de nämnda myndigheterna hålls samman ägarmässigt och att skogsmarken därmed inte skiftas. Sveaskog AB, AB Göta kanalbolag, Hjälmare Kanal AB förvaltar kommersiellt brukad skogsmark som bör inordnas som egna bolag i den nya myndighetsorganisationen. Jag föreslår också att all mark som förvaltas av Statens fastighetsverk FD Skog överförs till den nya myndigheten. När det gäller Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk FD 4 föreslår jag att den nya myndigheten sköter skogsbruket, men att ägarförvaltningen tills vidare blir kvar på nuvarande myndigheter. Vissa skogsfastigheter som förvaltas av FD 4, t.ex. Visingsö, föreslår jag dock överförs även när det gäller ägarförvaltningen till den nya myndigheten.

Mindre skogsfastigheter hos exempelvis Luftfartsverket, skogsvårdsstyrelserna och Sveriges lantbruksuniversitet bör kunna skötas av den nya organisationen om det anses lämpligt. Ägarförvaltningen kan ligga kvar i nuvarande form.

## 15.2 Överväganden för områdesskydd

När det gäller den områdesskyddade marken har jag gjort bedömningen, att det i första hand är de nationalparker och naturreservat vars marker till övervägande del består av skog, som ska överföras till den nya myndigheten. Skälet är främst att man därigenom uppnår rationaliseringsvinster i ägar- och skötsel förvaltning. I dag är ägarförvaltningen splittrad. Naturvårdsverket förvaltar 40 procent av statens innehav av områdesskyddad skogsmark. En stor del förvaltas av Statens fastighetsverk och resten av andra statliga förvaltare. Mitt förslag är att samla nationalparker och naturreservat, som i huvudsak består av skogsmark, i en ny myndighetsförvaltning som också brukar kom-

mersiell skogsmark. Det stämmer väl med önskan i direktivet om att skapa ett samlat grepp över det statliga skogsinnehavet.

Jag föreslår att man senare ser över även den övriga områdesskyddade marken för att diskutera om den i ett senare skede bör överföras till den nya myndigheten. Det handlar i huvudsak om nationalparker och naturreservat med stora fjäll- och myrområden, skärgårdar och till viss del ängs- och hagmarker. Av dessa är det främst ängs- och hagmarker som är skötselkrävande. Jag är övertygad om att det även för dessa marker finns vissa rationaliseringsvinster i att samla ägarförvaltning och skötsel av dessa i samma myndighet.

### 15.3 Mer mark för rekreation och friluftsliv

Enligt direktiven har utredningen endast haft i uppgift att ge förslag till ny organisation av befintlig skogsmark. Det har dock under utredningens arbete framkommit synpunkter på att staten borde äga mer mark i tätortsnära områden för friluftsliv och rekreation. Synpunkter har kommit från allmänheten och intresseorganisationer såväl som från privata skogsägare. Den opinionsundersökning som utredningen låtit göra visar på ett stort behov av skogsmark för rekreation och friluftsliv i tätortsnära områden. Regeringens skrivelse om naturvårdspolitikerna (rks. 2001/02:173) lägger stor vikt vid de tätortsnära rekreationsskogarna. Den tätortsnära skogen har ett uppenbart värde som strövområde och därmed också ett värde för folkhälsan.

I 1991 års miljöpolitiska beslut (prop.1990/91:90) fastställdes att det i första hand är kommuner och landsting som ska sörja för det rörliga friluftslivets markbehov runt tätorterna. Det är viktigt att inte frånta kommuner och landsting detta ansvar, men jag anser att det trots allt finns anledning för staten att även påta sig ett visst ansvar tillsammans med kommuner och landsting för den tätortsnära skogsmarken i syfte att öka dess rekreativvärde. Min bedömning är därför att den nya skogsorganisationen bör få i uppgift att styra om sitt skogsinnehav till att omfatta mer skogsmark i tätortsnära områden. Kommersiellt skogsbruk bör drivas på dessa marker, men med andra avkastningskrav än normalt och med extra åtgärder för att stimulera friluftslivet.

Redan fattade politiska beslut, ökat intresse hos allmänheten för rekreation och friluftsliv samt det faktum att staten kan spela en särskild roll som ägare där flera samhällsintressen riskerar att kollidera, gör att tyngdpunkten i statens skogsinnehav successivt bör ändras.

Den nya myndigheten bör ges i uppdrag att ta fram en strategi i samråd med kommuner och landsting för hur den tätortsnära marken ska bevaras och hur rekreationsvärdet på dessa skogsmarker kan öka. En diskussion bör också föras om ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting beträffande den tätortsnära rekreations-skogen.

## 15.4 Presentation av förslagen

Jag har mot bakgrund av vad som tidigare anförts utarbetat tre alternativa förslag till organisation av den statliga skogsförvaltningen. De två första förslagen innebär ”ett samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer”. Det tredje förslaget innebär samma förvaltningsstruktur som i dag, vilket enligt min bedömning inte ger det samlade helhetsgrepp som efterlysts i direktivet.

### *Förslag 1.*

Här föreslås en ny myndighet med ägarförvaltning av de tre största statliga skogsinnehaven (Sveaskog AB, Fastighetsverket FD Skog och Naturvårdsverket). Sveaskog AB behålls som som logistikbolag med ansvar för avverkning och virkeshandel. Myndigheten föreslås förvalta aktier i Sveaskog AB. Även aktierna i AB Göta kanalbolag och Hjälmare Kanal AB föreslås förvaltas av myndigheten. Myndighetsavtal föreslås för skötsel av övriga myndigheters skogsmark. Därigenom skapas en samlad förvaltning av statens skogsmark.

### *Förslag 2.*

Detta förslag innebär samlad ägarförvaltning av den mark som i dag förvaltas av Naturvårdsverket och Statens fastighetsverk FD Skog i en myndighet. Till myndigheten förs också vissa marker från Sveaskog AB med särskilt höga värden för naturvården eller friluftslivet. Sveaskog AB behålls som ett statligt skogsbolag och äger också den kommersiellt brukade marken. Sveaskog AB har skötselansvar för myndighetens skogar. Förvaltning av aktierna överläts till den nya myndigheten för att därigenom åstadkomma ett samlat ansvar för verksamheten. Detsamma gäller AB Göta kanalbolag och Hjälmare Kanal AB.

### *Förslag 3.*

Förslaget innebär att nuvarande grundläggande organisationsstruktur behålls. Dock föreslås viss överföring av mark med höga rekreationsvärden från Sveaskog AB till Statens fastighetsverk.



## 15.5 Roller i en ny organisation

Den övergripande strukturen i förslagen till ny organisation baseras på en strävan att renodla rollerna för de olika organisationsdelarna, undvika dubbleringar och ta till vara möjligheter till synergier. De viktigaste rollerna i sammanhanget är följande:

### *Ägarrollen*

Ägarrollen innebär att besluta om kapitalets användning inklusive beslut om riktlinjer för köp och förvärv av mark, att göra avvägningar mellan olika mål för verksamheten, att utse skötsel förvaltare och följa upp verksamhetens resultat.

### *Skötsel förvaltarrollen*

Skötsel förvaltarrollen innebär att genomföra köp och försäljning av mark, planera och organisera skötseln av skog och mark, följa upp skötseln samt sälja skog på rot.

### *Operativa roller*

De operativa rollerna omfattar den direkta hanteringen av skog och mark. De kan indelas i två huvudkategorier:

- a) en "grön" roll, vilket innebär genomförande av skötseln inklusive skötsel av infrastruktur i form av vägar, stigar m.m. samt
- b) rollen att hantera virkesflödet, vilket innebär försäljning av virke, köp av rotstående skog, avverkning, transport och leverans.

### *Myndighetsrollen*

Myndighetsrollen är i detta sammanhang rollen att upprätta områdesskydd på skogsmark som förvärvats av staten i syfte att bilda naturreservat. I dag utövas denna myndighetsroll av länsstyrelserna. Andra myndighetsroller som inte tas upp här är tillsyn över skogsvårdslagen och tillsyn över områdesskyddet som utövas av skogsvårdsstyrelserna respektive länsstyrelserna.

Indelningen i olika roller följer väl den utveckling som skett inom skogsbruket det senaste decenniet. Exempel kan hittas hos bl.a. Assi-Domän AB, SCA, Skogssällskapet och skogsföretaget Södra. Dessa företag är organiserade så att rollerna som ägare, skötsel förvaltare och ansvariga för hantering av virkesflödet framträder tydligt. Även den nya organisationen, som skapas inom Sveaskog AB, bygger på dessa principer. Uppdelningen medger en utveckling och fördjupning av kompetensen och kortade beslutsvägar. Båda är viktiga förutsättningar för en kund- och processororienterad verksamhet.

## 15.6 Klassificering av statens skogsmarker

Möjligheterna till ägande i myndighets- respektive bolagsform och styrning i övrigt skiljer sig mellan olika delar av det statliga skogsinnehavet. I förslagen till organisation har därför den nuvarande statliga skogsmarken delats in i fyra klasser baserade på huvudändamålet. Klassningen ska ses som ett verktyg för att skapa ett samlat helhetsgrepp vad avser styrning, policy och val av ambitionsnivåer. De fyra klasserna är:

### 1. Mark för kommersiellt skogsbruk

Omfattar marker ägda av Sveaskog AB, där man kan ställa normala ekonomiska avkastningskrav på hela det bundna kapitalet. Markerna är certifierade enligt FSC, vilket bl.a. innebär att minst 5 procent av marken ska undantas för naturvårdsändamål och att mångbruk ska gynnas. Totalt rör det sig om ca 3 miljoner ha eller 63 procent av den statliga produktiva skogsmarken.

### 2. Mark för rekreation, kulturmiljövård och rennärning i kombination med skogsbruk

Omfattar marker där hänsyn till rekreation, kulturmiljövård och rennärning medför att avkastningskrav inte bör ställas på hela det bundna kapitalet. Dessa marker är viktiga för turistnäringen och därmed för lokal och regional utveckling. Klassen kan delas in i:

- a) Mark för *rekreation och friluftsliv* inom Sveaskog AB med särskilt stora rekreations- och/eller miljövärden, t.ex. Böda på Öland, Halleberg-Hunneberg i Västergötland, Hornsö i Småland, Andersön i Jämtland och Rosfors i Norrbotten. Av denna areal är en del redan avsatt som naturreservat och kvar blir omkring 30 000 till 50 000 ha.
- b) Mark som ännu *inte fått reservatsstatus*. 80 000 ha hos Naturvårdsverket och 70 000 ha som ska överföras från Sveaskog AB till Naturvårdsverket.
- c) Viss *mark för kulturmiljövård* inom Statens fastighetsverk FD 4, bl.a. Visingsö. Arealen omfattar ca 7 000 ha.
- d) Mark där *rennärningen har en särskild ställning eller mark som ligger ovan gränsen för fjällnära skog*. Omfattningen inom Statens fastighetsverk FD Skog är ca 580 000 ha. Omfattningen inom Sveaskog AB är ca 100 000 ha.

Totalt bedöms denna klass omfatta 0,88 miljoner ha eller 16 procent av den statliga produktiva skogsmarken.

### 3. Områdesskyddad mark

Dessa marker omfattar nationalparker och de naturreservat, som staten direkt eller indirekt äger. Sammanlagt är det ca 0,75 miljoner ha eller 16 procent av den statliga produktiva skogsmarken som hör till denna klass. Även dessa marker är viktiga för rekreation och friluftsliv och därmed viktiga för turism och lokal utveckling.

### 4. Produktiv skogsmark för annat ändamål än skogsbruk

Dessa marker omfattar ca 0,15 miljoner ha eller 3 procent av den statliga produktiva skogsmarksarealen. Huvuddelen utgörs av Fortifikationsverkets marker. Klassen innehåller marker för vitt skilda ändamål, gemensamt är att det finns ett annat huvudmål för brukandet än kommersiellt skogsbruk.

Statens skogsinnehav ska inte ses som statiskt. Syftet bör vara att förvärva och behålla områden med särskilt stora samhällsvärden, där ett statligt ägande kan bidra till att hantera markanvändningskonflikter. Även inom det nuvarande innehavet bör en kontinuerlig översyn av markanvändningen ske och nya bedömningar göras för att motivera omklassificering av marker.

Under dessa processer är det viktigt att säkerställa att mark som ska behållas i statlig ägo inte säljs, att skötselinsatser som bör finansieras via statsbudgeten kan särredovisas samt att det ekonomiska resultatet på ett rättvisande sätt kan sättas i relation till bundet kapital. För att skapa nödvändig struktur och verktyg för styrning av markanvändningen av den statliga skogsmarken, föreslår jag att den nya myndigheten klassificerar markinnehavet och bokför de olika aktiviteterna på tre olika konton:

- *Skogsbruk* för den kommersiellt brukade skogsmarken. Markerna bör fritt kunna säljas inom de ramar riksdagen beslutar. De ekonomiska avkastningskravet bör motsvara vad marknaden i övrigt tillämpar på ett FSC-certifierat skogsbruk.
- *Kombinationsbruk* för marker av betydelse för rennärning, natur- och kulturmiljövård samt mark för friluftsliv och rekreation. Skogsbruk bedrivs, men ekonomiska avkastningskrav ställs inte på hela det bundna kapitalet. Marken får inte säljas utan särskilt regeringsbeslut.
- *Natur* för nationalparker och naturreservat. Nationalparker och naturreservat sköts enligt fastställda föreskrifter respektive skötsel-

planer. Kostnaderna för skötsel och investeringar i mark finansieras över statsbudgeten. Nationalparker ska enligt lag ägas av staten och även reservatsmark som nu ägs av staten bör behållas i statlig ägo om inte särskilda skäl finns för omklassificering.

## 15.7 Omklassificering av mark

Jag anser att en viktig uppgift för den nya myndigheten bör vara att över tiden minska ägandet av marker klassificerade som *Skogsbruk* till förmån för marker, som klassificerats som *Kombinationsbruk* och *Natur*. Sveaskog AB har tidigare beslutat att Naturvårdsverket utan kostnad ska erbjudas 70 000 ha mark för att bilda naturreservat. Dessa arealer bör direkt i samband med bildandet av den nya myndigheten föras över till klassen *Natur*. Även de 80 000 ha skogsmark som Naturvårdsverket köpt in för reservatsändamål bör snarast föras över.

Förvärv av marker för områdesskydd kommer fram till år 2010 att ske i stor omfattning. Även förvärv av tätortsnära skogsmark av betydelse för rekreation och friluftsliv föreslås för att omarrondera marken i en riktning som stämmer väl med dagens politik där biologisk mångfald, friluftsliv och rekreation prioriteras. Fördelning av nuvarande Sveaskog AB:s marker inom de olika klasserna kommer inte att slutligt kunna avgöras i samband med bildandet av den nya myndigheten.

Ytterligare 70 000 ha av nuvarande Sveaskog AB:s marker har Naturvårdsverket uttryckt intresse av att förvärva för naturvårdsändamål. Delar av dessa marker bör redan vid bildandet av den nya myndigheten föras över till klassen kombinationsbruk.

Marker kommer successivt att behöva klassificeras om och framför allt föras över från *Skogsbruk* till *Kombinationsbruk* och *Natur*. Denna process måste ske i direkt dialog med ägaren och riksdagsbeslut kan behövas beroende på arealernas storlek och hur organisationen ser ut.

Nedanstående tabell illustrerar hur den produktiva skogsmarksarealen klassificeras vid bildandet av den nya myndigheten och den förväntade utvecklingen fram till år 2010. Som jämförelse anges dagens innehav inom Sveaskog AB, Statens fastighetsverk och Naturvårdsverket.

**Tabell 15.1** Fördelning av produktiv skogsmark (miljoner ha)

Klassificering	Sveaskog AB	Fastighetsverket FD Skog	Naturvårdsverket	Tot areal år 2000
Skogsbruk	3,0	0	0	3,0
Kombinationsbruk	0,22	0,58	0,08	0,88
Natur	0,05	0,40	0,30	0,75
Summa	3,27	0,98	0,38	4,63

**Tabell 15.2** Effekter av föreslagna förändringar (miljoner ha)

	Skogsbruk	Kombinationsbruk	Natur	Summa
Vid bildandet av ny myndighet	3,00	0,88	0,75	4,63
Omklassificeringar	-0,07	-0,25	0,32	0
Förvärv	0	0,05	0,12	0,17
Avyttring	-0,36	0	0	-0,36
Prognos 2010	2,57	0,68	1,19	4,44

Tabellerna visar klassificering av arealerna produktiv skogsmark hos de största statliga förvaltarna. Arealen Skogsbruk minskar betydligt fram till 2010. De drivande krafterna är riksdagens beslut att stärka det privata skogsbruket samt att uppnå miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*.

De ytterligare minskningar av arealen inom klassen Skogsbruk som följer av mina förslag är i huvudsak konsekvenser av omklassificering av dagens markanvändning. De omklassificeringar som föreslås är dels rennäringens året-runtmarker som är statligt ägda och som föreslås bli kombinationsskogsbruk med viss hänsyn till rennäringen och det rörliga friluftslivet. Dels är det mark från Sveaskog AB som överförs till kombinationsskogsbruk med stor hänsyn till det rörliga friluftslivet. 30 000–50 000 ha är marker med höga biologiska värden och rekreationsvärden samt ca 100 000 ha fjällnära skog där hänsyn ska tas till rennäringen och det rörliga friluftslivet.

Avyttring av mark utgörs i huvudsak av den mark riksdagen beslutade att Sveaskog AB skulle sälja i samband med förvärvet av AssiDomän AB. Det gäller ca 300 000 ha skogsmark som ska säljas till en-

skilda ”för att underlätta utkomstmöjligheterna och lokal utveckling i skogs- och landsbygd”. Vidare är det försäljning av mark som behövs som ersättningsmark vid bildande av nya reservat på privat mark.

Av de 320 000 ha mark som behövs för att uppfylla riksdagens mål för områdesskydd beräknas här 140 000 ha komma från Sveaskog AB. Av de resterande 180 000 ha har antagits att en tredjedel skyddas via intrångsersättning och att en tredjedel förvärvas direkt av markägaren. Den resterande tredjedelen antas kräva bytesmark. Bytesmarken förutsätts här komma från Sveaskog AB. Sannolikt är den markarealen lägre än vad som här beräknats. Utöver detta förväntas myndigheten köpa in ytterligare 50 000 ha kommersiellt brukad skogsmark i tätortsnära områden, där avkastningskravet ändrats till förmån för ökat rekreativvärde.

### 15.8 Avvägningar om verksamhetsform

Huvudmotivet för att skapa en förändrad statlig skogsförvaltning är önskan att få ”ett samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer”. Direktiven skrevs före Sveaskog AB:s förvärv av AssiDomän AB, och ska därför ses mot bakgrund av det dåvarande behovet av att skapa stordriftsfördelar genom att pröva en sammanslagning av flera mindre förvaltare.

Med Sveaskog AB:s förvärv av AssiDomän AB har omfattningen av statens kommersiellt inriktade skogsbruk ökat mer än fem gånger och Sveaskog AB är i dag landets största skogsbolag. Sveaskog AB har därmed inte behov av ytterligare stordriftsfördelar. Istället är det andra statliga skogsförvaltare som skulle kunna dra nytta av Sveaskog AB:s storlek. I både *Förslag 1* och *2* utnyttjas dessa stordriftsfördelar till förmån för de mindre förvaltarna. I *Förslag 3* ställs de mindre statliga förvaltarna utanför Sveaskog AB.

### 15.9 Affärsmässighet

Statens skogsinnehav svarar i dag för 13 procent av landets årliga avverkningsvolym. Den kommersiella verksamheten är stor och det ökar behovet av att bolaget drivs affärsmässigt och effektivt. I en skrivelse till riksdagen (skr. 2001/02:143) bekräftade regeringen att konkurrensutsatt verksamhet ska bedrivas i aktiebolagsform för att de affärsmässiga ambitionerna ska kunna fullföljas.

Drivkrafter för att öka lönsamhet och effektivisering är ägarkrav och kundkrav samt konkurrens med andra företag. I analysen av de statliga skogsförvaltarna märks tydligt att företag med starka krav på lönsamhet har högre avkastning än företag utan sådana tydliga krav.

Sveaskog AB bildades 1998 som ett helägt statligt aktiebolag ur det börsintroducerade AssiDomän AB. Utredningen granskade de båda bolagen två år efter delningen (år 2000). AssiDomän AB hade då 15–25 procent lägre kostnader för drivning, skogsvård och administration jämfört med Sveaskog AB. En del av Sveaskog AB:s högre kostnader kan hänföras till längre transportavstånd och skillnader i skogs-innehav, men hela skillnaden kan inte förklaras med detta. Vidare hade övriga statliga skogsförvaltare som är organiserade i bolagsform 15 procent lägre kostnader jämfört med dem som var organiserade i myndighetsform. Detta tyder på att ägarformen har viss betydelse för förvaltarens effektivitet.

Om detta antagande stämmer kommer det nuvarande Sveaskog AB att få svårt att nå samma effektivitet och lönsamhet som om bolaget varit börsnoterat, med de krav och förväntningar som då följer. Om bolaget dessutom övergår till myndighetsförvaltning förloras sannolikt i effektivitet.

Jag anser ändå att fördelarna med en stor myndighet överväger. Jag har för att motverka risken för minskad effektivitet valt att lägga virkeshandeln i ett separat bolag i de två förslagen med nya myndigheter (*Förslag 1* och *2*). Jag förutsätter också att både myndigheten och virkeshandelsbolaget öppet redovisar jämförande analyser med andra företag i branschen för att därmed sätta ökat tryck på effektivitet och affärsmässighet. Det krävs också stark målstyrning och att avkastningskravet är högt.

### 15.10 Kvalitetsverktyg

En förutsättning för att statens affärsmässiga ambitioner och viljan att utgöra ett föredöme inom branschen ska kunna fullföljas är att skogsförvaltningen känner ett tryck från omvärlden, ägaren och kunderna att utvecklas och ständigt bli mer effektiv. Kvalitetsarbete och jämförande analyser är viktiga i detta arbete. Det är också nödvändigt att stimulera den egna personalen att göra sitt bästa. Utredningen har beställt ett förslag till värderings- och poängssystem (Bilaga 8) som ett verktyg för att stimulera ett internt målmedvetet kvalitetsarbete. Ar-

betet med ”Utmärkelsen svensk kvalitet” är ett annat verktyg för att jämföra sig med de främsta inom området.

Utvecklingen av nya organisationsmodeller och stark målstyrning möjliggör enligt min mening att företag oavsett organisationsform kan drivas både affärsmässigt och effektivt.

### 15.11 Ansvars- och rollfördelning

För att beskriva de alternativa förslagen till organisation, samt ansvars- och rollfördelning, presenteras huvudaktörerna och deras ansvar i tabellform. Av *Förslag 1* och *2* följer att en större respektive en mindre myndighet behövs.

*Förslag 1* innebär en samordnad myndighetsförvaltning för all skogsmark med syfte att bedriva kommersiellt skogsbruk, att vara ett föredöme inom skogsbranschen och att samtidigt bruka skogen för att öka rekreativvärdet samt natur- och kulturmiljövärdet. Därtill förvaltar myndigheten stora arealer nationalparker och naturreservat. Den myndigheten påminner mycket om 1960-talets framsynta Domänverk och har här kallats för Domänverket. Sveaskog AB behålls som virkeshandelsbolag och Domänverket förvaltar aktierna i bolaget.

*Förslag 2* innebär att en ny myndighet skapas för att förvalta skog-bevuxna nationalparker och naturreservat samt rennäringens året-runtmarker och en mindre del marker för friluftsliv och rekreation. De senare hör i dag främst till Sveaskog AB. Den nya myndigheten i *Förslag 2* kallar jag här Skogsmyndigheten. Myndigheten förvaltar aktierna i Sveaskog AB, AB Göta kanalbolag samt Hjälmare Kanal AB. Bolagen ingår därmed som ”dotterbolag” i myndigheten. Sveaskog AB sköter det praktiska skogsbruket åt Skogsmyndigheten och övriga bolag.

Huvudaktörerna betecknas i tabellerna:

- N – Naturvårdsmyndigheten (Naturvårdsverket och länsstyrelserna).
- D – Den nya myndigheten, Domänverket eller Skogsmyndigheten, för skog och skyddad mark. I beskrivningen av nuläget och i *Förslag 3* betecknar D i stället Statens fastighetsverk FD Skog.
- S – Sveaskog AB.
- T – Tjänsteleverantör i konkurrens med andra tjänsteleverantörer (kan även vara Sveaskog AB).
- Ö – Övriga myndigheter med behov av skogsmark för särskilda ändamål.



I några fall råder ett delat ansvar för vissa roller, vilket framgår av tabellerna. Ansvaret för en viss roll kan fyllas av flera aktörer, i huvudsak beroende på att ägaransvaret för markerna inom en klass delats upp på olika aktörer. Exempel på detta är ägarrollen inom de fjällnära skogarna, som i nuläget delas mellan Sveaskog AB och Statens fastighetsverk FD Skog.

## Organisation i nuläget

Tabell 15.3 Fördelning av ansvaret för olika roller i nuläget, våren 2002

		Huvudändamål för skogsmarken				
		Kommersiellt skogsbruk	Rekreation Kulturmiljö Renmätning	Områdeskydd	Annat ändamål	
Andel av den statliga produktiva skogsmarken		63%	18%	16%	3%	
<b>Ägarrollen</b>	Besluta om inriktning av köp och försäljning av mark	S	S,D	N	Ö	
	Besluta om inriktning av skötseln	S	S,D	N	Ö	
	Välja skötsel förvaltare	S	S,D	N	Ö	
	Följa upp verksamhetens resultat	S	S,D	N	Ö	
<b>Skötsel- och förvaltarrollen</b>	Köpa och sälja mark	S	S,D	N	Ö	
	Planera och organisera skötseln	S	S,D,T	N	Ö,T	
	Följa upp skötseln	S	S,D,T	N	Ö,T	
	Sälja virke på rot	S	S,D,T	N	Ö,T	
<b>Operativ roll</b>	Genomföra skötseln	S,T	S,D,T	N,T	Ö,T	
	Sälja virke, köpa virke på rot, avverka, transportera, leverera	S,T	S,D,T	N,T	Ö,T	
<b>Myndighetsroll</b>	Beslut om områdeskydd	N	N	N	N	

Av tabellen framgår att ansvarsfördelningen i dag är starkt kopplad till markägandet. Samma aktör svarar genomgående för markägarrollen, skötsel förvaltarrollen och de operativa rollerna på en viss del av innehavet. Skötsel förvaltarrollerna och de operativa rollerna utövas dock delvis av tjänsteleverantörer, som upphandlas i konkurrens. Exempel på detta är Skogssällskapets ansvar för förvaltning av Statens fastighetsverk FD 4 (slott och kungsgårdar) samt den omfattande användningen av entreprenörer i avverkningsarbetet både inom Statens fastighetsverk FD Skog och Sveaskog AB.

### 15.12 Förbättringspotentialer

Genom att förändra organisationen kan flera tydliga steg tas mot en mer samlad förvaltning av skogsmarken, för att staten på allra bästa sätt ska kunna sköta sina skogar ur både miljö- och produktionssynpunkt.

#### **Synergivinster**

På två områden finns tydliga synergivinster att göra genom att organisera verksamheten på ett annat sätt än i dag. Samtliga föreslagna organisationsalternativ innebär att dessa synergivinster tillvaratas. Områdena är:

##### *1. Köp och försäljning av fastigheter*

Rollen att genomföra köp och försäljning av fastigheter utövas i dag av samtliga aktörer. Genom att ge en aktör ansvar att fylla denna roll på uppdrag av alla statliga ägare, kan betydande rationaliseringsvinster göras. Samtidigt säkerställs möjligheter att erbjuda ersättningsmarker vid bildande av reservat. Statens roll som fastighetsägare och aktör på fastighetsmarknaden ges ett tydligt ansikte vid en samordning enligt förslagen.

##### *1. Förvaltning på marker där skogsbruk inte är enda intresse*

Rollen att förvalta och operativt driva skogsbruk på marker där virkesproduktionen kan utnyttjas, men där ekonomiska avkastningskrav, på grund av hänsyn till miljö-, rekreations-, rennärings- eller försvarsintressen, inte bör ställas på hela det bundna kapitalet. Kraven på kompetens och organisation är inte annorlunda för detta slags skogsbruk jämfört med de krav som ställs på kompetens och organisation för ett

rent kommersiellt skogsbruk. I dag agerar flera statliga organisationer i denna roll inom geografiskt närbelägna områden. Speciellt stora samordnings- och synergivinster bör kunna uppnås för skötseln av Statens fastighetsverk FD Skogs marker om skogsbruket samordnas med Sveaskog AB.

### **Områdesskydd genom regionalisering**

Dagens organisation av arbetet med områdesskydd är bundet till den struktur som ges av länsindelningen. I de små länen innebär detta att möjligheter till specialisering och kompetensutveckling begränsas. Exempelvis är det få län som har möjlighet att ha en bra omvärldsbevakning och följa med inom forskning och utveckling inom naturvården och än mindre för att utveckla nya rationella skötselmetoder.

En ny myndighet ges frihet att bygga den regionala organisationen, så att en optimal avvägning kan göras mellan krav på lokal närvaro och specialisering. Erfarenheterna från Skogsvårdsorganisationens regionalisering visar på mycket positiva effekter i detta sammanhang.

### **Företagskulturen som hävstång för att nå mål**

Den effektivitet och handlingskraft som präglar skötseln av den produktiva skogsmarken i dagens certifierade skogsbruk, kan i många stycken föras över till skötseln av områdesskyddade marker. Det finns ingen anledning att ha lägre ambitioner när det gäller effektivitet och handlingskraft för att åstadkomma en rik natur- eller kulturmiljö än när det gäller att producera virke. Organisatoriska lösningar med delegerat arbetssätt, IT-system för underhåll av anläggningstillgångar, system för entreprenadupphandling och uppföljning är exempel på saker som direkt kan befrukta arbetet med områdesskydd.

På motsvarande sätt kommer uppgiften att skapa andra värden än virkesvärden, som följer med ansvaret för de områdesskyddade markerna, att kunna påverka den dagliga skogsbruksverksamheten positivt. Utveckling av företagskulturen inom den nya myndigheten kan med rätt ledning användas som en verklig hävstång för att nå samhällets miljö- och produktionsmål. Min bedömning är att organisationen inom såväl nuvarande Sveaskog AB som organisationen av områdesskydd och skötsel av nationalparker och naturreservat med kraft skulle kunna ta sig an denna nya och gemensamma uppgift.

### **Helhetsgrepp på styrning, policy och ambitionsnivåer**

För närvarande finns det ingen tydlig och samlad styrning, policy eller ambitionsnivå för förvaltning av statens skogar. Det statliga skogsbruket förutsätts följa samma spelregler som den privata sektorn, dvs. följa lagstiftningen och de skogs- och miljöpolitiska mål som riksdagen beslutat om. De olika aktörerna lämnas därmed att optimera verksamheten utifrån sina egna prioriteringar.

Genom att skapa en ny stark myndighet som får i uppdrag att utöva en samlad ägarroll, kan ett helhetsgrepp tas i frågan.

### **15.13 Förslag till ny organisationsstruktur**

#### *Förslag 1*

Bildande av den nya myndighet Domänverket med ägarförvaltning för de tre största statliga skogsinnehaven, dvs. mark som nu förvaltas av Sveaskog AB, Statens fastighetsverk FD Skog och Naturvårdsverket. Domänverket sköter både områdesskyddade marker och marker för skogsbruk, men Sveaskog AB föreslås svara för virkesinköp, avverkning, logistik och virkesförsäljning i koncernen. Domänverket ges ett ansvar för genomförande av områdesskyddet. Förslaget har klara principiella fördelar, men det innebär samtidigt stora förändringar i befintlig organisationsstruktur och krav på tydlig målstyrning och effektivisering av organisationen.

**Tabell 15.4 Förslag 1. Fördelning av ansvaret för olika roller dvs. ägande och förvaltning av nästan all skogsmark i en myndighet**

		Huvudändamål för skogsmarken			
		Kommersiellt skogsbbruk	Rekreation Kulturmiljö Rennaring	Områdesskydd	Annat ändamål
	Andel av den statliga produktiva skogsmarken	63%	18%	16%	3%
<b>Ägarrollen</b>	Besluta om inriktning av köp och försäljning av mark	D	D	D	Ö
	Besluta om inriktning av skötseln	D	D	D	Ö
	Välja skötsel förvaltare	D	D	D	Ö
	Följa upp verksamhetens resultat	D	D	D	Ö
<b>Skötsel- och förvaltarrollen</b>	Köpa och sälja mark	D	D	D	Ö
	Planera och organisera skötseln	D	D	D	Ö, T
	Följa upp skötseln	D	D	D	Ö, T
	Sälja virke på rot	D	D	D	Ö, T
<b>Operativ roll</b>	Genomföra skötseln	D, T	D, T	D, T	Ö, T
	Sälja virke, köpa virke på rot, avverka, transportera, leverera	S, T	S, T	D	Ö, T
<b>Myndighetsroll</b>	Beslut om områdesskydd	D	D	D	D

**Tabell 15.5 Förslag 2: Fördelning av ansvaret för olika roller, både myndigheten och Sveaskog AB äger skog**

		Huvudändamål för skogsmarken				
		Kommersiellt skogsbruk	Rekreation Kulturmiljö Rennäring	Områdesskydd	Annat ändamål	
	Andel av den statliga produktiva skogsmarken	63%	18%	16%	3%	
<b>Ägarrollen</b>	Besluta om inriktning av köp och försäljning av mark	S	D	D	Ö	
	Besluta om inriktning av skötseln	S	D	D	Ö	
	Välja skötsel förvaltare	S	D	D	Ö	
	Följa upp verksamhetens resultat	S	D	D	Ö	
<b>Skötsel- och förvaltarrollen</b>	Köpa och sälja mark	S	S	S	Ö	
	Planera och organisera skötseln	S	S	D	Ö,T	
	Följa upp skötseln	S	S	D	Ö,T	
	Sälja virke på rot	S	S	D	Ö,T	
<b>Operativ roll</b>	Genomföra skötseln	S,T	S,T	D,T	Ö,T	
	Sälja virke, köpa virke på rot, avverka, transportera, leverera	S,T	S,T	D,T	Ö,T	
<b>Myndighetsroll</b>	Beslut om områdesskydd	D	D	D	D	

### Förslag 2

Som Förslag 1, men Sveaskog AB behålls inom koncernen som ägare av den kommersiella skogsmarken. Ägarförvaltning för mark som tillhör Naturvårdsverket och Statens fastighetsverk FD Skog, samt viss mark i Sveaskog AB med särskilda intressen för rekreation och rennärning förs över till den nya myndigheten. Myndigheten kallas i detta alternativ Skogsmyndigheten. Nationalparker och naturreservat med skogsmark ägarförvaltas och sköts av myndigheten. Övriga marker brukas av Sveaskog AB på uppdrag av Skogsmyndigheten. Rollen att genomföra köp och försäljning av mark för statens räkning läggs inom koncernen på Sveaskog AB. Därmed säkerställs ett entydigt statligt uppträdande på fastighetsmarknaden.

**Tabell 15.6 Förslag 3: Fördelning av ansvaret för olika roller, oförändrad grundläggande organisationsstruktur**

		Huvudändamål för skogsmarken			
		Kommerciellt skogsbruk	Rekreation Kulturmiljö Rennäring	Områdesskydd	Annat ändamål
Andel av den statliga produktiva skogsmarken		63%	18%	16%	3%
<b>Ägarrollen</b>	Besluta om inriktning av köp och försäljning av mark	S	D	N	Ö
	Besluta om inriktning av skötseln	S	D	N	Ö
	Välja skötselövervaktare	S	D	N	Ö
	Följa upp verksamhetens resultat	S	D	N	Ö
<b>Skötsel- och förvaltarrollen</b>	Köpa och sälja mark	S	S	S	Ö
	Planera och organisera skötseln	S	D,T	N	Ö,T
	Följa upp skötseln	S	D,T	N	Ö,T
	Sälja virke på rot	S	D,T	N	Ö,T
<b>Operativ roll</b>	Genomföra skötseln	S,T	D,T	N,T	Ö,T
	Sälja virke, köpa virke på rot, avverka, transportera, leverera	S,T	D,T	N,T	Ö,T
<b>Myndighetsroll</b>	Beslut om områdesskydd	N	N	N	N

*Förslag 3*

Nuvarande organisationsstruktur behålls i huvudsak, och ingen ny myndighet skapas. De synergivinster och möjligheter till renodling, som är möjliga att nå inom ramen för befintlig struktur, tas dock till vara. Fastighetsverket FD Skog och övriga myndigheter ges i uppdrag att erbjuda Sveaskog AB att sköta markerna i konkurrens med andra tjänsteleverantörer inom området. Rollen att genomföra köp och försäljning av mark för statens räkning uppdras åt Sveaskog AB via tillägg till bolagsordningen. Därmed säkerställs ett entydigt statligt uppträdande på fastighetsmarknaden och ett effektivt utnyttjande av möjligheterna att erbjuda ersättningsmarker i samband med reservatsbildning.





## 16 Överväganden om förslag till ny organisation

### **Mina överväganden:**

Av resonemanget nedan framgår att *Förslag 1* bäst uppfyller direktivets målsättningar. *Förslag 2* är intressant om staten ser det nuvarande stora ägandet av produktiv skogsmark som en övergångslösning, tills mer mark förts över till myndigheten, enligt de beslut riksdagen fattat. *Förslag 3* stämmer dåligt överens med statens nuvarande syften att äga stora skogsmarksarealer.

I utredningens direktiv har nio skäl till varför staten ska äga skogsmark angetts. De tre olika organisationsförslag som redovisats har bedömts i relation till statens uttalade motiv att äga skog. Tabell 16.1 Därtill kommer att direktivet tydligt uttalar att ett helhetsgrepp ska tas på verksamheten samt att den ska drivas affärsmässigt och effektivt. Min bedömning är att *Förslag 1* i högre grad än övriga förslag uppfyller de krav som ställs i utredningens direktiv.

Utifrån kriterier i utredningens direktiv blir det tydligt att *Förslag 1*, dvs. där all statlig skogsmark förvaltas i myndighetsform, är den mest ändamålsenliga organisationsformen. Det stora statliga skogsinnehavet ger stordriftsfördelar och stora möjligheter att utgöra ett föredöme inom branschen. I och med att virkeshandeln läggs i ett särskilt bolag renodlas affärsdelen. Förslaget innebär stora synergivinster och positiva effekter på organisationskulturen i och med att skötsel av mark för skogsbruk och områdeskydd samordnas. Förslaget uppfyller väl kraven på samordning av den statliga skogsförvaltningen.

*Förslag 2* utgör ett alternativ som uppfyller kriterierna i direktivet, men i lägre grad än *Förslag 1*. I *Förslag 2* förvaltar den nya myndigheten stora arealer totalt sett, men arealen skogsmark för virkesproduktion är liten. I myndigheten finns enbart mark, som staten av speciella skäl vill behålla och där skogsbruket är underordnat andra syften än virkesproduktion. Kommersiell skogsmark och virkeshandel be-

hålls i Sveaskog AB för att renodla affärsverksamheten. Myndigheten förvaltar aktierna i Sveaskog AB och därmed åstadkoms samordning av verksamheterna.

Markarealerna i Sveaskog AB kan under den närmaste 10-årsperioden användas som markreserv för att successivt öka markinnehavet i myndigheten på det sätt riksdagen bestämt. Myndigheten kan då samla sitt markinnehav med en klar och tydlig målinriktning med stora möjligheter att bli ett föredöme inom sitt område. Förslaget underlättar en utveckling i ett senare skede då Sveaskog AB kan fortleva som ett separat bolag och eventuellt senare privatiseras.

Den nuvarande organisationsformen, dvs. *Förslag 3*, är mindre ändamålsenlig, om de kriterier som angivits i utredningens direktiv ska gälla. *Förslag 3* ger sannolikt en högre kostnad för förvaltning av den skogsmark som finns inom myndigheterna, vilket också omfattar förvaltning av nationalparker och naturreservat. Å andra sidan vägs detta upp av att affärsmässigheten renodlas inom Sveaskog AB. Samordningen mellan de olika skogsförvaltarna blir mindre, vilket fortsatt kan ge upphov till konflikter inom vissa områden.

**Tabell 16.1. Vågning av organisationsförslagen i relation till statens syfte med markägandet**

Skäl för statens skogsägande enligt direktiven	Förslag 1	Förslag 2	Förslag 3	Kommentarer
Underlättar långsiktig förvaltning av större sammanhängande områden, t.ex. för att bevara värdefull mark.	+++	++	++	En skötsel förvaltare för allt skogsbruk. I Förslag 1 även för områdeskyddad mark.
Kan öka konkurrensen om vedråvaran och därmed öka tillgången av ved för köpsågverken.	++	++	++	Gäller om statens skogsindustriella verksamhet separeras från den skogliga.
Bättre arrondering av mark samt underlättar markbyten, bl.a. för att tillgodose friluftslivets behov samt natur- och kulturmiljövården.	+++	++	++	Lättare om en myndighet äger marken. Samordnat ansvar för genomförande av försäljning/köp av mark.
Utveckla nya former för konflikthantering.	+++	++	+	Ett aktiebolag har inte samma krav på helhetssyn som en myndighet.
Stärker allmänhetens känsla för skogen som gemensam tillgång. Värnar friluftslivet samt natur- och kulturmiljön.	+++	++	+	Ju mer statlig skogsmark desto mer hänsyn kan man ta till andra värden än de ekonomiska.
Skogsbruket ett föredöme för skogsnäringen inom natur- och kulturmiljövård, produktion av virke samt för andra nyttigheter.	++	+	+	Synergier mellan skogsbruk respektive natur- och kulturmiljövård blir betydelsefull när all mark finns i samma myndighet, vilket ökar möjligheterna att bli föredöme.
Nationalpark ska enligt lag ägas av staten.	++	+	+	Underlättas om myndighet äger marken från början och om fastighetsfrågor samordnas.
Användning för speciella ändamål som exempelvis forskning.	+++	+	+	Förslag 2 har liten andel mark i myndighetsform. Ett aktiebolag måste ta betalt om forskningen inte är motiverad ur ett direkt företagsekonomiskt perspektiv.
Hantera målkonflikter t.ex. på mark ovan odlingsgränsen med intressen både för rennäring och naturvård.	+++	++	+	Förslag 2 har låg andel vinterbetesmarker för rennäringen i myndighetsform. I förslag 3 är så gott som all vinterbetesmark hos bolaget. Regeringen behöver besluta om sänkt avkastningskrav för hänsyn till rennäringen utöver vad som krävs enligt lag.



## 17 Förslag 1: En ny myndighet

### **Mitt förslag:**

Här presenteras mitt huvudförslag till organisation av en ny myndighet som förvaltar all statligt ägd skogsmark inklusive sådana nationalparker och naturreservat som är skogsbevuxna. Jag föreslår att den nya myndigheten kallas Domänverket och får ansvar för inköp av skogsmark för att skapa nya naturreservat. Jag föreslår också att myndigheten får rätt att bilda naturreservat och att utfärda interimistiska förbud enligt miljöbalken.

Jag anser att *Förslag 1* bäst uppfyller de krav utredningens direktiv ställer på en statlig förvaltning av skog och skyddad mark. Jag ser dock både för- och nackdelar med att överföra huvuddelen av marken till en myndighet. Genom att föra över förvaltningen till en myndighet tas "ett samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer" för den statligt ägda skogsmarken. Det blir också samordningsfördelar mellan natur- och kulturmiljövård och skogsbruket.

En nackdel med att skogsmarken förs till en myndighet är att den ekonomiska friheten minskar. Det gäller exempelvis möjligheten att göra större skogsmarksaffärer. För närvarande kräver all markförsäljning som uppgår till mer än 50 miljoner kronor riksdagens godkännande. För inköp av mark för att bilda naturreservat ska regeringen godkänna affären om summan överstiger 20 miljoner kronor. Det kan också finnas risk för ineffektivitet och byråkrati.

Jag bedömer inte detta vara några stora problem. De ambitioner riksdagen givit uttryck för i samband med godkännandet av förvärvet av AssiDomän AB (prop. 2001/02:39) visar klart att riksdagen inte betraktar skogen som en handelsvara. Det framgår att statens fastighetsaffärer i första hand bör bedrivas i syfte att uppnå tydliga och bestämda samhällsmål. Tydliga mål och effektiv målstyrning av verk-

samheterna kan överbrygga den tröghet som annars lätt uppstår i en myndighet med flera olika mål.

Det som talar för en sammanslagning av all statlig skogsmark i en myndighet är återigen att man åstadkommer en samlad styrning av verksamheten med tydliga gemensamma mål och riktlinjer. Helhets-syn och effektiv styrning väger enligt min mening tyngre med tanke på statens mål med sitt skogsinnehav än affärsmässighet och effektivitet. De eventuella konflikter som kan uppstå med motstridiga mål bör lösas inom förvaltningen.

### **Fördelar med en gemensam myndighet:**

- Helhetsgrepp på styrning, policy och ambitionsnivåer.
- Samla markinnehavet för att få stordriftfördelar, bl.a. när det gäller planering, karthantering, å jourhållning och utvecklingskostnader m.m.
- Naturvården kan dra nytta av skogsbruket genom bl.a. samordning av planering och upphandling av skötselåtgärder. Det kan gälla avverkningar och virkesförsäljningar i samband med skötsel av marken.
- Skogsbruket kan dra nytta av kompetensen inom naturvården, för att utveckla brukandet av den kommersiella skogsmarken i riktning mot effektivare naturvård och högre värdeskapande.
- Markförvärv för naturvårdsändamål blir effektivare vid sammanslagning av all skogsmark, eftersom organisationen förfogar över både köp- och säljkompetens samt bytesmark.
- Takten i bildandet av naturreservat kan öka.
- Naturvårdsförvaltningen kan bli mer effektiv genom att man på sikt kan hålla högre kompetens.
- Statens ägande blir mer samlat med enhetliga och tydliga regler.
- Statens inflytande över verksamheten ökar jämfört med aktiebolagsformen.

### **Nackdelar med en gemensam myndighet:**

- En stor myndighet med flera verksamheter och ibland disparata mål kan bli tungrodd och kräver tydlig målstyrning för att inte bli byråkratisk och ineffektiv.
- Den ekonomiska handlingsfriheten inskränks jämfört med att vara ett aktiebolag.

- Risk för ökade kostnader för administration, planering och skogs-vård.
- Risk för splittrat fokus genom att både myndighetsuppgifter och kommersiell verksamhet samsas i samma organisation.
- Handlingsfriheten för markförsäljning inskränks i och med att riksdagsbeslut krävs för försäljning av mark över 50 miljoner kronor.
- Myndigheten måste överta Sveaskog AB:s skuld, lösa den och ta upp lån genom Riksgäldskontoret.
- Konflikter om behovet av naturskyddade områden på brukad skogsmark som tillhör staten ska lösas av en myndighet som själv bedriver skogsbruk.
- Det samlade naturvårdsansvaret hos dagens länsstyrelser går delvis förlorat om en ny myndighet tar över skötselansvar för reservaten.
- Det finns risk att man tappar tempo den närmaste tiden genom en omorganisation.

I förslaget till samlat ägande och förvaltning måste nackdelarna i möjligaste mån förebyggas. När det gäller myndighetens affärsmässiga verksamhet regleras ramarna för den i myndighetsinstruktionerna. De samhällsekonomiska nyttorna bör redovisas på liknande sätt som de företagsekonomiska vinsterna. I övrigt bör natur- och kulturmiljöintressen liksom andra samhällsintressen garanteras genom att sådan kunskap finns representerad i myndighetens styrelse.

## 17.1 Ett nytt Domänverk

Den föreslagna nya myndigheten har till uppgift att utöva ägarrollen både för områdesskyddad mark och statens övriga skogsmark. På skogsmarken bedrivs kommersiellt skogsbruk och på vissa ställen, som i tätortsnära skog, skog inom kulturhistorisk intressanta områden m.m. finns vissa restriktioner i skogsbruket. Stor vikt läggs också vid att öka rekreativvärde i de statliga skogarna och att informera allmänheten om strövområden och naturupplevelser. Uppgifterna påminner mycket om 1960-talets policy för Domänverket. Jag har här valt att kalla denna stora och delvis disparata myndighet för Domänverket, eftersom jag föreslår en framåtsyftande organisation med helhetssyn på skogsmarkens brukande.

Sveaskog AB behålls i detta förslag som bolag för virkesförsäljning och logistik. Bolagets aktier förvaltas av Domänverket för att åstadkomma en effektiv styrning och samordning av verksamheterna. Myndigheten bedriver själv en viss affärsverksamhet och det bör där-

för i myndighetsinstruktionerna framgå inom vilka områden myndigheten har befogenhet att agera affärsmässigt. Olika intressen bör garanteras genom att kompetens inom dessa områden finns representerad i styrelsen.

Målen för de olika markerna kan skilja sig åt och intressekonflikter kan uppstå. Det blir en organisation med flera disparata mål som kan vara svår att styra och effektivisera. En kraftfull ledning med tydliga mål behövs.

Den totala markarealen inklusive skogsmark, fjäll, myrmark och andra impediment kommer för Domänverket att bli ca 12 miljoner ha. Den produktiva skogsmarksarealen utgör 4,8 miljoner ha, varav 3,4 miljoner ha klassificeras som Skog. Förslaget innebär att det nya Domänverket utövar ägarrollen för nästan all statligt ägd skogsmark. Det årliga virkesuttaget är närmare 7 miljoner m<sup>3</sup>fub eller knappt 13 procent av avverkningsarna i landet.

Vissa myndighetsuppgifter rörande områdesskyddet bör föras över till myndigheten. I första hand gäller det den juridiska rätten att bilda reservat och besluta om skötselplaner för den skogsmark som förvärvas av myndigheten för att bli naturreservat. I övrigt blir det främst en förvaltningsmyndighet med ansvar för mark och ingående bolag.

## 17.2 Det nya Domänverkets markinnehav

För att åstadkomma det önskade helhetsgreppet på styrning, policy och ambitionsnivåer, bör så gott som all av staten direkt eller indirekt ägd skogsmark integreras i den nya myndigheten. De marker, som jag föreslår ska föras till myndigheten för förvaltning av skog och områdesskyddad mark, redovisas nedan liksom den skogsmark som myndigheten bör ha bruksansvar för via avtal med andra myndigheter. Både för köp av mark från Sveaskog AB och överföring av stora arealer mark mellan myndigheter krävs riksdagsbeslut.

### Mark som bör ingå i Domänverket

#### *Sveaskog AB:s marker*

Sveaskog AB förfogar i och med förvärvet av AssiDomän AB över stora arealer mark. Total markareal är 4,4 miljoner ha varav ca 3,3 miljoner ha är produktiv skogsmark. Av detta klassificeras 3,0 miljoner ha som mark för skogsbruk. Marken i bolaget säljs eller överförs på annat sätt till Domänverket.



*Statens fastighetsverk FD Skog (rennäringens året-runtmarker)*

Statens fastighetsverk FD Skog sköter all skog som definierats som rennäringens året-runtmarker. Totalt förvaltas över 6,56 miljoner ha mark varav ca 1 miljon ha är produktiv skogsmark. Till den produktiva skogsmarken räknas ca 0,4 miljoner ha naturreservat, ca 0,3 miljoner ha för virkesproduktion och ca 0,2 miljoner ha oindelad mark i den fjällnära skogen.

*Statens fastighetsverk FD 4 (marker kring slott och kungsgårdar)*

Staten äger via Fastighetsverket FD 4 vissa marker av kulturhistoriskt intresse och marker runt slott och kungsgårdar, som vid Domänverkets bolagisering 1992 behölls i statens ägo. Delar av detta innehav, som inte har en omedelbar koppling till byggnader av betydelse, föreslås föras över till Domänverket. Exempel på innehav som avses är Visingsö och stora delar av Bogesundslandet, vilket omfattar omkring 7 000 ha.

*Naturvårdsverkets mark (nationalparker och naturreservat)*

Naturvårdsverkets mark består av nationalparker och naturreservat. Totalt 1,2 miljoner ha (år 2000), varav knappt 0,4 miljoner ha var produktiv skogsmark. Ingen mark används primärt för virkesproduktion, men viss avverkning förekommer i samband med skötsel för att främja natur- och kulturvärden. Här föreslås att nationalparker och naturreservat som i huvudsak består av skogsmark överförs till den nya myndigheten.

**Skogsbruksavtal med andra myndigheter**

Ett antal statliga myndigheter disponerar skogsmarker, som används för speciella ändamål eller inte brukas alls. För att även i fortsättningen säkerställa att de speciella ändamålen tillgodoses föreslås här att ägarförvaltningen ligger kvar på respektive myndighet och att själva skogsbruket sköts av Domänverket. Skogsbruket regleras via avtal mellan myndigheterna. Längre fram bör ägarförvaltningen kunna omprövas och eventuellt överföras till Domänverket. De myndigheter som avses är i första hand:

*Fortifikationsverket*

Fortifikationsverket brukar 107 000 ha skogsmark. Skogsbruket är helt underställt Försvarsmakten och brukandet av skogen regleras via avtal mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten. En del av mar-

ken hyser byggnader, t.ex. ammunitionsförråd och övningsanläggningar. Vid nedläggning av försvarsanläggningar avyttras vanligen marken. Skogsmark eller annan mark som är värdefull från natur- eller kulturmiljösynpunkt, som Fortifikationsverket avser att sälja, bör överföras till det nya Domänverket. Befintligt avtal mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten när det gäller skogsbruket bör tas över av Domänverket.

#### *Delar av Statens fastighetsverk FD 4 m.fl.*

Skog på fastigheter som hyser slott och kungsgårdar sköts i dag av Statens fastighetsverk FD 4. Skogsbruket är utlagt på entreprenad. Totalt handlar det om 12 779 ha mark varav drygt 10 283 ha för virkesproduktion. Riksdagen beslutade (rskr 107:1991/92, FiU8: 1991/92) att egendom som hör till slott och kungsgårdar av kulturhistoriska skäl ska hållas samman. Riksantikvarieämbetet kommer inom kort att lämna förslag till föreskrifter om hur byggnader samt jordbruk och skogsmark ska skötas samordnat på dessa marker.

Förvaltning av slott och kungsgårdar bör således hållas ihop. Även Harpsunds och Yxtaholms egendomar, som i dag förvaltas av Statens fastighetsverk, bör hållas samman. Dessa egendomar föreslår jag behålls av Fastighetsverket, men brukas av det nya Domänverket. För övriga arealer inom Statens fastighetsverk FD 4, t.ex. Visingsö och huvuddelen av Bogesundslandet, har jag redan föreslagit att de ska överföras till Domänverket.

#### *Luffartsverket m.fl.*

Luffartsverket har skog som barriärer mellan vissa flygplatser och kringliggande bebyggelse. Aktivt skogsbruk bedrivs på marken. Det är rationellt att ägarförvaltningen behålls hos Luffartsverket, men att Domänverket ansvarar för själva skogsbruket. Även Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Skogsstyrelsen förvaltar skogsmark vars praktiska skötsel bör överföras till Domänverket. Detta bör regleras i avtal mellan myndigheterna. Avtal mellan myndigheter kan göras utan upphandling i konkurrens.

### **17.3 Överväganden om aktiebolag**

Till den nya myndighetskoncernen bör utöver Sveaskog AB ytterligare några bolag knytas som passar i strukturen eller som av andra skäl kan tillföra resurser. Bolagens skogsbruk bör skötas av myndigheten.

## **Aktiebolag som bör ingå i koncernen**

### *AB Göta kanalbolag*

Aktiebolaget är statligt ägt och har turism som huvudsaklig verksamhet. Bolaget äger och ansvarar för underhåll av Göta kanal. AB Göta kanalbolag äger 3 388 ha mark för kommersiellt skogsbruk, utöver själva kanalfastigheterna. Ursprungligen var detta innehav avsett att bekosta underhåll av kanalen. I dag överstiger underhållskostnaden betydligt avkastningen från skogsinnehavet, varför bolaget är beroende av ett statsbidrag på 15 miljoner kr årligen.

Bolaget odlar i begränsad skala ek för att ersätta virke i slussportarna och skogen utnyttjas även som rekreationsområde. Skogen och kanalen bör behållas som en enhet. AB Göta kanalbolag bör behållas som eget aktiebolag och involveras i koncernen. Aktierna i AB Göta kanalbolag ska då överlätas till Domänverket. Därmed kan myndigheten sköta skogen och AB Göta kanalbolag tillför myndigheten kompetens inom området turism och marknadsföring. Ändringar behövs i bolagsordningen för att formellt överlåta aktierna till myndigheten.

### *Hjälmare Kanal AB*

Hjälmare Kanal AB äger 1 045 ha mark och har ansvar för kanalen. Bolaget ingår i dag i Sveaskogskoncernen och skogsbruket sköts av Sveaskog AB. Jag föreslår att aktierna i Hjälmare Kanal AB överförs till Domänverket med syfte att göra Sveaskog AB till ett rent rörelse-drivande logistik och virkesförsörjningsföretag inom koncernen.

## **Aktiebolag som inte bör ingå i myndighetskoncernen**

*Svenska Skogsplantor AB* har endast skogsmark som utgör skydd för plantor, bolaget saknar således produktiv skog. Riksdagen har beslutat (prop. 1992/93:226) att företaget behövs för att på affärsmässiga grunder garantera privata skogsägare tillgång till bra och billigt plant- och frömaterial. Svenska Skogsplantor AB är i dag ett fristående helstatligt aktiebolag. Svenska Skogsplantor AB ges i uppdrag att tillsammans med Sveaskog AB föreslå hur de båda bolagens plantskoleverksamheter ska kunna samordnas. Översynen görs med ett brett perspektiv, och bör även kunna leda till förslag som berör företag utanför den statliga sfären. Till dess att klarhet om den framtida strukturen skapats, bör Svenska Skogsplantor AB fortsätta att vara ett fristående konkurrensutsatt statligt bolag.

*Sågverk och fiberindustri i statlig ägo*

Staten äger via Sveaskog AB sågverksbolaget AssiDomän Timber AB och Frövi kartongbruk. Riksdag och regering har tydligt uttalat att staten inte långsiktigt ska vara ägare till skogsindustrier. I samband med att Sveaskog AB inordnas som ett bolag inom den nya myndigheten, bör AssiDomän Timber AB bilda ett eget fristående statligt företag i väntan på att det ska avyttras.

För att förbereda den beslutade försäljningen bör relationen till sågverksrörelsen så fort som möjligt utvecklas till en normal kommersiell kundrelation. En fortsatt nära koppling mellan de stora skogstillgångarna i det nya Domänverket och AssiDomän Timber AB väcker frågor kring huruvida virket från statens skogar säljs på marknadsmässiga grunder.

Den kraftfullaste åtgärden för att uppnå det av riksdagen uttalade syftet med statens förvärv av AssiDomän AB – att öka konkurrensen om vedråvaran – är att separera skogsbruksrörelsen från sågverksrörelsen. Samma resonemang kan föras beträffande Frövi kartongbruk. Industrierna ska säljas och fram till dess ligga som egna bolag utanför den nya Domänverkskoncernen.

## 17.4 Nationalparker och naturreservat

Jag föreslår att förvaltning av ägaransvaret för de nationalparker och naturreservat som till huvuddelen består av skogsmark överförs från Naturvårdsverket till den nya myndigheten. Samordningsfördelar kan nås genom att sköta den marken tillsammans med kommersiellt brukad skogsmark. Jag kan se fördelar med att även överföra ägarförvaltningen av övrig områdesskyddad mark till den nya myndigheten. Därmed skapas en myndighet med samlat ägaransvar för den skyddade marken. En sådan överföring av ytterligare mark till Domänverket bör övervägas i ett senare skede.

Även skötsel förvaltning av nationalparker och naturreservat som i huvudsak består av skogsmark bör överföras från länsstyrelserna till den nya myndigheten. Därmed garanteras en rationell och kostnadseffektiv skötsel. Tillsynen har utredningen inte haft i uppdrag att titta närmare på. Här föreslås således inget förslag till förändring. Om en ny organisation för statens skogsförvaltning genomförs kan även tillsynen behöva ses över. I väntan på en sådan översyn bör fältpersonalen i den nya myndigheten utses till naturvårdsvakter för att ha vissa

tillsynsbefogenheter, som att avvisa folk som beträder reservat med tillträdesförbud eller att beslagta jakt- och fångstredskap.

### **Inköp av mark och uppgiften att bilda reservat**

Jag anser att Naturvårdsverket fortsatt bör ha en viktig roll när det gäller att prioritera vilka markområden som ska köpas in i syfte att bli naturreservat. Jag föreslår att regeringen är den som fattar beslut om vilka områden som slutligen ska bli naturreservat. Det är rationellt att överföra både ansvar för inköp av mark och uppgiften att bilda naturreservat samt besluta om skötselplaner för den inköpta skogsmarken till den nya myndigheten. Detta kräver ändringar i miljöbalken och dess förordningar.

Det är en fördel för Domänverket att ha möjlighet att bilda reservat samt att besluta om interimistiska förbud i samband med förvärv av marker för naturskyddet. Kritiken mot detta kan vara att myndigheten både bedriver aktivt skogsbruk och utfärdar reservatsbestämmer på skogsmark. Jag menar dock att detta inte är ett problem om myndigheten endast har den operativa rollen att förvärva mark och därmed inte själv beslutar om vilka marker som ska köpas in.

En annan kritik som framförts mot detta förslag är att länsstyrelsens samlade naturvårdsansvar och överblick splittras om Domänverket övertar ansvaret enligt ovan. Var gränssnittet ska ligga samt om länsstyrelserna behöver förstärkningar för att behålla sin kompetens bör nog övervägas i samband med att markskötsel och uppgiften att besluta om reservat flyttas över till den nya myndigheten.

Om allt ansvar samlas i samma hand blir processen rationellare med färre överlämningar. Behovet av att samla markinköp och uppgiften att bilda reservat i samma myndighet ska också ses i ljuset av att områdesskyddet har låg prioritet hos vissa länsstyrelser. Bl.a. har detta kommit fram i Riksrevisionsverkets rapport (1998:62) samt i Svenska Naturskyddsföreningens rapport "Är skogen skyddad om 10 år?" (SNF 2001). Genom att samma myndighet genomför hela processen skapas dessutom en samlad och mer likformig hantering av de olika markägarna vid förhandlingar om köp, bytesmark och inträngsersättning. Statens agerande blir tydligare.

### **Skötsel förvaltning**

Skötsel förvaltning av skogsmark i nationalparker och naturreservat bör överföras från länsstyrelserna till den nya myndigheten för att

åstadkomma de tänkta rationaliseringsvinsterna. Även annan mark som t.ex. skötsel av ängs- och hagmarker kan med fördel skötas av det nya Domänverket. Sannolikt är det rationellt att föra över all skötsel av nationalparker och naturreservat till den nya myndigheten. Länsstyrelserna kan ta initiativ till överlåtelse av skötselansvaret för olika objekt. Här föreslås att Domänverket i första hand tar över skötselansvar för den naturskyddade skogsmarken, eftersom analys av skogsmarken varit utredningens speciella uppdrag.

Vissa nationalparker och reservat sköts redan nu av annan part än länsstyrelsen. Exempel på detta är Tyresta nationalpark som förvaltas av Stiftelsen Tyresta skogar, Skärgårdsstiftelsen i Stockholm, som sköter flera av länets naturreservat, och skogsvårdsstyrelsen som sköter naturreservaten i Kronobergs län. Väl fungerande och ekonomiskt effektiva skötselövervaltare bör tills vidare behållas även i den nya organisationen. Så småningom bör skötselövervaltning av samtliga nationalparker och naturreservat ses över. Min uppfattning är att det blir rationellare att lägga allt inom samma myndighet.

De föreslagna förändringarna kräver vissa ändringar både i miljöbalken och dess förordningar. Miljöbalkskommittén arbetar för närvarande med översyn av miljöbalken. Jag föreslår att den får ett tilläggsuppdrag att se över rätten att bilda områdesskydd, skötselövervaltning samt se över tillsynen över nationalparker och naturreservat i syfte att rationalisera detta arbete.

## 17.5 Framtida köp och försäljning av mark

Domänverkets markinnehav består i mitt förslag dels av mark som staten ska behålla i form av nationalparker och naturreservat samt rennäringens året-runtmarker (prop.1990/91:87) och dels av kommersiellt brukad skogsmark som kan användas till bytesmark eller som kan säljas upp till en viss årlig areal i syfte att förbättra arronderingen.

I samband med att staten förvärvade AssiDomän AB beslöts att Sveaskog AB skulle sälja 5-10 procent av det totala markinnehavet för att "underlätta utkomstmöjligheterna och lokal utveckling i skogs- och landsbygd". Det innebär att 300 000 ha av den kommersiellt brukade marken ska säljas för att förstärka enskilt skogsbruk (prop. 2001/02:39).

Vidare ska Sveaskog AB, enligt avtal med staten, underlätta för staten att bilda reservat på företagets marker. I bolagsordningen stadgas också att Sveaskog AB ska tillhandahålla ersättningsmarker som be-

hövs för att underlätta reservatsbildandet. Naturvårdsverket har till utredningen angett ett behov av att förvärva 300 000 ha mark från Sveaskog AB, varav 140 000 ha utgörs av mark som ska bli naturreservat och 160 000 ha utgörs av ersättningsmark till privata markägare. Min bedömning är att arealen ersättningsmark som behövs fram till 2010 kommer att bli lägre. Jag har här räknat med ca 60 000 ha för detta ändamål.

För att säkerställa skog för friluftsliv och rekreation föreslår jag vidare att det nya Domänverket ges i uppdrag att förvärva tätortsnära områden, där staten i dag inte har så stora markinnehav. Det kan handla om ca 50 000 ha, vilket kan kompenseras genom försäljning av annan skogsmark.

Den stora omfattningen och de delvis motstridiga syften, som driver de olika typerna av markaffärer, gör att behovet av en samlad styrning av statens köp- och försäljningsaktiviteter är uppenbart. Även andra myndigheters eller statliga bolags köp och försäljning av skogsmark bör kunna ske via den nya myndigheten för att samordna det statliga agerandet på marknaden.

## 17.6 Styrning av det nya Domänverket

En samordnad myndighetsförvaltning lyder under en rad lagar och förordningar, bl.a. under verksförordningen (1995:1322), förvaltningslagen (1986:223), betalnings- och medelsförvaltningsförordningen (1994:14) och lagen om offentlig upphandling (1992:1528). En myndighet har rätt att skriva avtal med andra myndigheter utan föregående upphandling i konkurrens. Myndigheter revideras av Riksrevisionsverket.

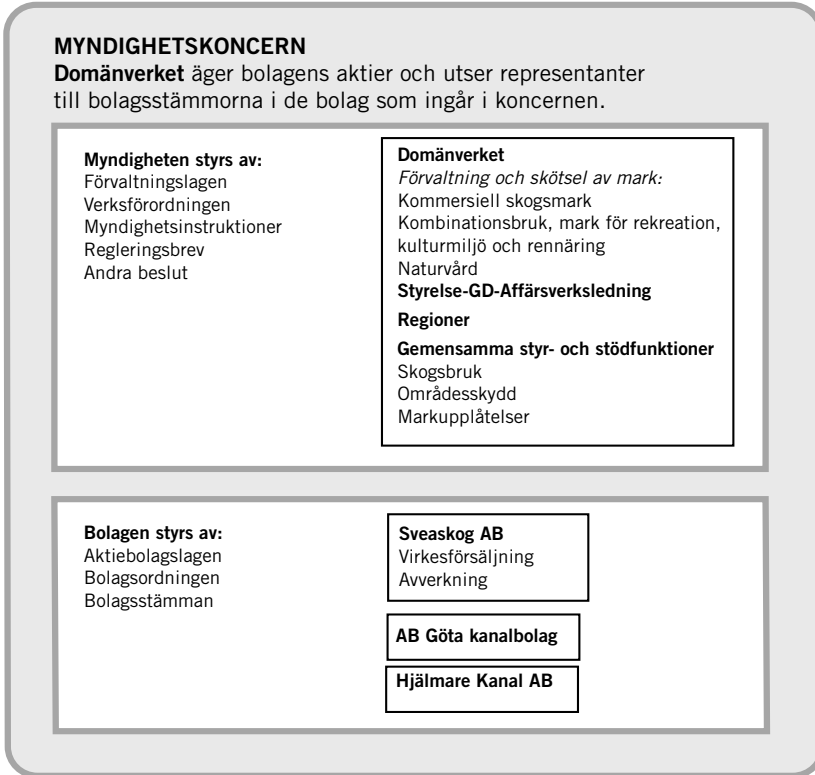
Myndighetens verksamhet styrs av en myndighetsinstruktion, som beslutas av regeringen. Därtill kommer de årliga regleringsbrev som mer i detalj kan styra myndighetens verksamhet. Staten kan således utöva större inflytande över en myndighet än över ett aktiebolag. I myndighetens regelverk anges verkets mandat när det gäller affärer, egna investeringar respektive medel som ska gå in till statskassan. Därmed kan en myndighet ges mandat att göra affärer och besluta om sina egna investeringar inom vissa fastställda ramar. Även aktiebolag kan ingå i myndighetens ansvar genom att myndigheten förvaltar bolagets aktier och man skapar därmed en myndighets- eller affärsverkskoncern.

Den nya myndigheten rapporterar till något av departementen enligt beslut som fattas av regeringen. Jag föreslår här att det nya Domänverket rapporterar sin verksamhet till både Näringsdepartementet och Miljödepartementet. Till Näringsdepartementet när det gäller det kommersiella skogsbruket och till Miljödepartementet när det gäller ansvar för nationalparker och naturreservat samt rekreation och friluftsliv. Det är ovanligt att en myndighet faller under två departement och detta förslag kan upplevas svåradministrerat av myndigheten. I Finland rapporterar Forststyrelsen sin verksamhet till två ministerier och hittills har det gått utmärkt. Det kan säkert fungera även i Sverige.

För aktiebolagen gäller bl.a. aktiebolagslagen, bolagsordningen och vad som beslutas vid bolagsstämman. Vissa bolag ska enligt mitt förslag involveras i myndighetens ansvarsområde för att skapa en samordnad styrning av verksamheten. Därmed måste bolagens aktierna överlåtas till Domänverket, myndigheten utser då representanter till bolagsstämman. Genom att på detta sätt inordna de statliga skogsbolagen inom myndigheten, tas "ett helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer" inom det statliga skogsbruket.



Figur 17.1 Affärsverkskoncern för skogsbruk och markskötsel



I figuren redovisas den föreslagna myndighetskoncernen. Det nya Domänverket förvaltar så gott som all statlig skogsmark inklusive nationalparker och naturreservat. Sveaskog AB ingår som ett statligt aktiebolag med ansvar för den affärsdrivande delen, dvs. avverkning och virkesförsäljning. Skogsskötseln sker i regi av myndigheten och avverkningen sköts av Sveaskog AB. Sveaskog AB kan här betraktas som ett "dotterbolag" till myndigheten i och med att Domänverket ska förvalta aktierna i Sveaskog AB. Detsamma gäller övriga bolag som föreslås samordnas av myndigheten.

Myndigheten styrs av en generaldirektör (GD), som utses av regeringen. Närmast GD finns en verks- och koncernledning som samordnar och tar ett helhetsgrepp på verksamheten. På central nivå finns gemensamma resurser för både myndigheten och bolagen. Den gemensamma stödfunktionen ska utgöra stöd i verksamheten för ledningen och för regionerna. Geografiskt är myndigheten uppdelad i regioner dit även delar av bolagen knyts. Sveaskog AB är ett virkeshandelsbolag. AB Göta kanalbolag bidrar med kompetens främst inom turism och marknadsföring.

## 17.7 Mål och riktlinjer för det nya Domänverket

De övergripande målen för den nya koncernen bör vara att sköta marken på ett långsiktigt hållbart sätt. Värden i vid mening ska skapas samtidigt som skogsmarken ska ge bra ekonomisk utdelning och god avkastning på insatt kapital.

Det kommersiella skogsbruket genererar ett resultat, som i normalfallet motsvaras av ett fritt utdelningsbart kassaflöde. Behovet av investeringar är begränsat, och det överstiger i regel inte avskrivningarna. Om inte myndigheten ges ett tydligt uppdrag att investera i nya verksamheter, bör överskottet från det kommersiella skogsbruket i sin helhet levereras till statskassan. De problem, som normalt infinner sig i organisationer utan möjligheter att investera genererade överskott i expansion av den egna verksamheten, bör förebyggas med genomtänkta incitamentsprogram. Alternativt tillförs myndigheten ett finansieringsansvar för någon investeringskrävande verksamhet.

Marken bör skötas för att uppfylla samhällsmålen när det gäller t.ex. biologisk mångfald, bevarandet av kulturmiljövärden, hänsyn till rennäringsen och det rörliga friluftslivet. Ekologisk landskapsplanering och målklassning av den produktiva skogsmarken bör även i fortsättningen vara viktiga verktyg i verksamheten.

Lokal förankring av skötseln bör eftersträvas, t.ex. via samråd med allmänheten och intresseorganisationer. Mångbruk av skogsmarken bör prioriteras. Genom att nyttja skogsmarken för både virkesproduktion och andra ändamål främjas sysselsättning och regional utveckling.

Årsredovisningen bör vara pedagogisk och förutom uppgifter om myndighetens allmänna verksamhet och ekonomi även redovisa samhällsekonomiska kostnader och nyttor.

Arbetet bör vara process- och kundorienterat med en platt organisation. Arbetsmiljön bör utformas för att ge förutsättningar att alla anställda orkar arbeta fram till ålderspensionen. Nyckeltal behöver utvecklas för att effektivt styra verksamheten och öka effektiviteten. Jämförelser internt mellan olika regioner och med omgivningen bör göras i syfte att sprida goda exempel. De vanliga finansiella nyckeltalen behövs liksom nyckeltal för arbetsmiljön. De behöver dock kompletteras med nyckeltal för att styra mot effektiva processer och kundorientering samt mot de mål samhället har för en god förvaltning. Nyckeltal behöver särskilt utvecklas för den gröna sidan, dvs. för skötsel av nationalparker och naturreservat vad avser tillgänglighet, be-

söksfrekvens, ökad biologisk mångfald samt bevarandet av kulturmiljön.

För att säkerställa transparens och möjliggöra korrekta avvägningar när det gäller statens åtaganden, är det nödvändigt att särskilja kostnaderna för drift och skötsel av marker för naturskydd och rekreation från övriga skogsbrukskostnader. Kostnader för drift och skötsel bör täckas via särskilda anslag över statsbudgeten. Eventuellt kan del av avkastningen från det kommersiella skogsbruket stanna i myndigheten för att gå direkt till markskötsel samt åtgärder för friluftslivet. Det bör då tydligt framgå i myndighetens redovisning. Kraven på en rättvisande redovisning av kostnader för olika verksamheter och resultat från olika delar av markinnehavet kommer att vara stora.

### **Mål för områdesskydd och dess förvaltning:**

- Bevara och förmera områdenas värden för den biologiska mångfalden och dess kulturmiljövärden.
- Bevara den genetiska variationen och vidmakthålla ekologiska processer.
- Uppnå målet att skydda ytterligare 320 000 ha produktiv skogsmark i naturreservat och nationalparker.
- Ha en kostnadseffektiv förvaltning med kvalitetsrevision.
- Införa revision av förvaltning och skötsel av områdesskyddet.
- Upprätta skötselplaner i 5- eller 10-årsperioder och där redovisa kostnader och kommande års skötselbehov.
- Inordna de skyddade områdena i större övergripande landskapsplaner tillsammans med intilliggande markägare.
- Årligen redovisa skyddade arealer inklusive tillskott under året.
- Redovisa bevarandestatus för de olika områdena.
- Göra områdena tillgängliga för allmänheten.
- Informera allmänheten både om de olika områdenas värden och möjligheter till friluftsliv samt om allemansrätten.
- Informera allmänheten om varför mark avsätts för framtiden.

### **Mål för skogsbruket:**

- Generera avkastning i nivå med de krav som normalt ställs på kapital bundet i ett FSC-certifierat skogsbruk. Delar av kapitalet kan befrias från krav på ekonomisk avkastning när kraven på annat värdeskapande höjs utöver kraven enligt FSC-certifieringen.

- Skapa förutsättningar för en framtida valfrihet i användningen av skogsråvaran genom att anlägga bestånd med hög skogsproduktion och bra virkeskvalitet.
- Bedriva ett effektivt och lönsamt skogsbruk i kombination med föredömlig hänsyn till miljön.
- Utnyttja avverkningspotentialen på ett långsiktigt uthålligt sätt.
- Slå vakt om markens mångfald, dvs. flora och fauna samt dess kulturmiljövärden för att uppnå statens miljökvalitetsmål (prop. 2000/01:130).
- Använda ekologisk landskapsplanering och målklassning av markerna.
- Förmå och redovisa de samhällsekonomiska värdena i den statliga skogen.
- Miljöcertifiera förvaltningen samt FSC-certifiera skogsbruket.
- Göra skogen tillgänglig för rekreation och friluftsliv, särskilt i tätortsnära områden.
- Ta hänsyn till andra intressen som samhället har med markinnehavet.
- Ha en god viltvård och upplåta mark för jakt och fiske.
- Ge utrymme för rennäring och andra näringar som kan ge sysselsättning och regional utveckling.
- Ha långsiktigt syftande samråd i 10-årsperioder med rennäringen för att minska framtida konflikter och långsiktigt garantera rennäringen betesmark.
- Utveckla dialogen med allmänheten och intresseorganisationer inför planering av skogsbruket för att åstadkomma lokal förankring.
- Informera allmänheten om de statliga skogsområdena och allemansrätten.
- Skapa kompetens att överföra kunskaper till andra länder om hur man bedriver ett rationellt och målinriktat skogsbruk med stor hänsyn till natur- och kulturmiljövärden samt rekreation och friluftsliv.

## 17.8 Myndighetens organisation

Domänverket leds av en generaldirektör (GD) med ansvar gentemot regeringen för verksamheten. Verket har också en styrelse vars ledamöter bör ha kompetens inom skogsbruk, rennäring, naturvård och kulturmiljövård. Styrelsen utses av regeringen, uppgifter och befogen-

heter regleras i myndighetsinstruktionen. Domänverket äger aktierna i koncernens bolag och utser representanter till deras bolagsstämmor.

Koncernens ledning bör vara liten och innehålla den kompetens GD behöver för sitt arbete som verksledare och för att myndigheten ska kunna utöva ägarrollen effektivt. Verksamhet som bedrivs i myndighetsform är skötsel av mark för skogsbruk och områdesskyddad mark, upplåtelse av mark, genomförandet av köp och försäljning av mark samt områdesskydd. Övriga delar av verksamheten inom koncernen bedrivs inom dotterbolagen, och då särskilt inom Sveaskog AB. Myndighetens redovisning och rapportering bygger således i väsentlig grad på redovisningen från dessa dotterbolag.

GD har ansvar för verksamheten, bl.a. ska årliga rapporter om verkets ekonomiska effektivitet i förhållande till liknande verksamheter redovisas. Även samhällsekonomiska och ekologiska redovisningar ska finnas i de årliga berättelserna över verksamheten. I dessa bör det framgå hur väl verket uppfyller samhällets mål vad avser biologisk mångfald, bevarandet av värdefulla kulturmiljöer, rekreation och friluftsliv samt jämställdhet. Även ansvar för sysselsättning inklusive rennärning bör belysas i den årliga redovisningen.

Arbetet med långsiktigt syftande samråd med rennärningen och dialog med allmänheten och intresseorganisationer vad avser skötsel av skogsmarken och den områdesskyddade marken samt inköp av nya reservat bör också årligen redovisas.

### **Gemensamma funktioner för styrning och stöd**

De gemensamma funktionerna för styrning är till för att säkerställa att Domänverket kan utöva ägarrollen på ett effektivt sätt. Här ligger olika former av strategiarbete, uppföljning och jämförelser med omgivningen vad gäller effektivitet och resultat.

De gemensamma stödfunktionerna tillför organisationen specialistkompetens och utvecklingskraft. Myndigheten ska bedriva egen utveckling och medverka i olika projekt direkt relaterade till den egna verksamheten eller projekt med bredare intresse. Exempel på bredare projekt kan vara forskning eller utveckling för att öka skogens lavproduktion i rennärningens kärnområden eller för att förbättra skogsbruket i andra länder. Sådana uppdrag får ej störa eller riskera kärnverksamheten.

Myndigheten ska ha gemensamma resurser för omvärldsbevakning, information och marknadsföring. Myndigheten har ett särskilt ansvar för att ta fram skolmaterial eller annan information för att öka all-

mänhetens kunskap om och intresse för den skog och natur som förvaltas av myndigheten.

En central enhet för områdesskydd skapas för att fatta beslut om områdesskydd och fastställa skötselplaner. Enheten innehåller vidare kompetens och resurser för övergripande planering av arbetet med områdesskydd samt specialiststöd för regionernas arbete. Det operativa arbetet med att ta fram förslag på områdesskydd och skötselplaner samt sköta områdesskyddade marker sker inom Domänverkets regionala organisation och i samarbete med länsstyrelserna.

Den närmaste tioårsperioden behöver det nya Domänverket arbeta intensivt med inköp och försäljning av mark. Det gäller både försäljning av 300 000 ha produktiv skogsmark till det privata skogsbruket (prop. 2001/02: 39) samt förvärv av omkring 120 000 ha mark som ska bli naturreservat (prop. 2000/01:130). Fastighetsenheten föreslås bestå av både en central enhet för ledning och lokala resurser för genomförande av fastighetsaffärer och överenskommelser om intrångsersättningar.

### **Expansion av områdesskyddet kräver skötselresurser**

De närmaste åren ska takten i bildandet av nya reservat öka kraftigt. Under perioden 1997–2000 skyddades årligen ca 10 000 ha produktiv skogsmark i reservat och nationalparker. För att nå miljökvalitetsmålet 320 000 ha skyddad produktiv skogsmark i nya reservat till år 2010, måste takten tredubblas. Den befintliga reservatsarealen domineras av ett antal stora urskogsreservat i inre Norrland och norra Svealand. Såväl bildande av reservaten och den årliga skötseln har därmed kunnat ske med relativt små insatser utslaget per hektar. Framtida nya reservatsarealer kommer i högre grad att avsättas i mer tätbefolkade delar av landet med ett splittrat markinnehav och omfatta mer skötselkrävande skogstyper, som lövskogar av olika slag. Behovet av skötselinsatser ökar med varje nytt reservat, och förutom att de nya reservaten är mer skötselkrävande, finns det inom det gamla skötselåtagandet avsevärda eftersläpningar.

Sammantaget leder det tecknade scenariot enligt min bedömning till ett krav på en tredubbling av nuvarande skötselmedel för att klara områdesskyddet om detta sker i planerad takt. Jag bedömer samtidigt att det är orealistiskt att räkna med en tredubbling av resursinsatserna, vilket bl.a. skulle innebära att det årliga skötselanslaget höjdes från 118 miljoner kronor till 354 miljoner kronor. Uppgiften måste lösas

genom en kombination av resurstillskott, nya arbetssätt, specialisering, kompetenshöjning, ny teknik, och institutionell utveckling.

Arbetssätt och organisatoriska lösningar, som hittills varit ändamålsenliga, måste i ljuset av den kraftigt förändrade uppgiften omprövas. Ett realistiskt mål är att den tredubblade verksamhetsvolymen ska klaras med en 50-procentig ökning av resursinsatsen. Målet innebär därmed indirekt att produktiviteten måste dubblas. Den ökade verksamhetsvolymen leder genom enkla skaleffekter mer eller mindre automatiskt till ökad produktivitet. Grovt räknat måste dock två tredjedelar av produktivitetsökningen erhållas genom ett aktivt förändrings- och utvecklingsarbete. Utan detta skulle den årliga kostnaden för skötseln av reservaten öka från beräknade 177 till 295 miljoner kronor per år.

### **Kvalitetsuppföljning för områdesskydd och skötsel**

Satsningen på produktivitetsökning inom områdesskydd och skötsel av skyddade marker måste kombineras med kvalitetsmål och ett aktivt kvalitetsarbete. För att säkerställa att den nya myndigheten når uppställda mål, föreslår jag att nya system för intern kvalitetsuppföljning och revision av oberoende tredje part införs. På detta sätt skapas drivkrafter för ständiga förbättringar och utveckling i arbetet. Erfarenheterna från införandet av ekologiska bokslut i skogsbruket visar att man snabbt kan få genomslag för kvalitativa mål genom detta arbetssätt. Ett system för intern kvalitetsuppföljning kan avse faktorer som:

- Motiv för reservatsbildning i relation till bristanalyser och hotbilder.
- Den lokala förankringen av genomförandeprocessen.
- Skötselstatus i relation till skötselmål.
- Tillgänglighet.
- Besöksfrekvens.

En revision av arbetet med områdesskydd och skötsel av områdeskyddad mark bör genomföras av en oberoende tredje part. Revisionen bör ske med ett internationellt perspektiv. På sikt kan en sådan revision utvecklas till ett system för certifiering av skyddade marker, vilket skulle verka drivande för bevarande av biologisk mångfald på ett globalt plan. Sverige bör aktivt verka för en sådan utveckling inom ramen för arbetet med konventionen för biologisk mångfald.

### **Dialog med allmänheten och intresseorganisationer**

Dialog med allmänheten och långsiktigt syftande samråd med samebyarna är viktigt både för Domänverket och Sveaskog AB.

Samråd med allmänheten och intresseorganisationer har tidigare inte skett systematiskt. Det statliga skogsbruket och naturvården berör alla medborgare och därför är det angeläget med lokal förankring som bygger på att ekologiska landskapsplaner, skötselplaner för reservaten m.m. kommuniceras. Samråd för flera marker inklusive naturskyddad mark bör kunna samordnas. Samråden bör annonseras ut på myndighetens hemsida och i ortspressen. Rutiner för samråden bör utarbetas, vilket innefattar dokumentation och analys av de förslag som kommer in. Protokoll från samråden bör biläggas skogsbruksplaner eller motsvarande.

### **Långsiktigt syftande samråd med samebyarna**

Samråd med samebyar bör ske både på mark som omfattar rennäringens året-runtmarker samt vinterbetesmarker. Samråden bör kunna omfatta 5–10-årsperioder, för att underlätta långsiktig planering både inom rennäringen och skogsbruket. Nya metoder för att kombinera renskötsel och skogsbruk måste utvecklas och prövas. Ambitionen vad gäller röjning och gallring i dessa områden behöver höjas, eftersom detta gynnar både skogsbruk och rennäring.

### **Markupplåtelse**

Domänverket ska svara för markupplåtelse bl.a. genom jakt- och fiskekort. Dock föreslås här ingen ändring när det gäller den upplåtelseätt som länsstyrelserna har på rennäringens året-runtmarker.

Upplåtelse av mark för övernattningsstugor, vandringsleder, rastplatser m.m. bör ske liksom försäljning av ved på rot för närboende. Strategier för markupplåtelse med syfte att gynna det lokala närings- och föreningslivet bör upprättas.

### **Sveaskog AB ett föredöme**

Goda exempel bör lyftas fram för att öka effektiviteten. Det är angeläget att använda redovisningssystem som kontinuerligt stämmer av kostnader och resultat i skogsvårdsarbetet. Det gäller avverkning, kapning av virke, transporter och andra operationer. Därmed kan återkoppling göras till arbetslagen och andra som verkar i organisationen.



Kompetensutveckling, upphandling av nya effektiva maskiner, bättre dataprogram m.m. är sätt att öka produktiviteten och kvaliteten i arbetet. Det ska hela tiden ske en återkoppling till arbetslagen om produktivitet, om kunden är nöjd med leveransen och om vad virket används till. Samma krav på kompetens, maskiner och övrig utrustning ska ställas på anlitade entreprenörer som på de anställda.

Sveaskog AB bör ta ett särskilt ansvar för teknikutveckling på maskinsidan. Sveaskog AB bör tillsammans med SkogForsk initiera teknikupphandling av skördare och markberedare i syfte att få mer funktionella, energisnåla och miljövänliga maskiner med bra arbetsmiljö för de anställda.

Sveaskog AB måste vara aktiv på virkesmarknaden både för att sälja virke från den statliga skogen och köpa in leveransvirke och skog på rot från andra skogsägare för att klara sina försörjningsavtal. Bolaget bör kunna åta sig avverkning och gallring åt skogsägare på kommersiella villkor.

Sveaskog AB bör som stor aktör på ett innovativt sätt driva utvecklingen av nya instrument och modeller för virkeshandel. Det finns ett stort behov av att öka konkurrens och transparens hos virkesmarknaden. Exempel på nya instrument och modeller är virkesoptioner. Sveaskog AB kan på detta sätt skapa värden, som överstiger de värden virkesvolymerna i sig betingar.

## 17.9 Genomförande

### Åtgärder beträffande Sveaskog AB

Sveaskog AB behålls i *Förslag 1* som ett bolag inom affärsverkskoncernen, men utan skogsmark. Sveaskog AB föreslår jag utvecklas till ett ledande logistik- och distributionsbolag med ansvar för virkesförsäljning, virkesinköp, avverkning, transporter och leveranser.

Köpet av AssiDomän AB medförde för Sveaskog AB ett omfattande försörjningsansvar för de massaindustrier som nyligen avyttrats. De kvarvarande sågverken och Frövi kartongbruk ska enligt riksdagens beslut säljas, men även detta kommer sannolikt att kräva långsiktiga virkesförsörjningsavtal. Sveaskog AB:s virkesförsörjningsavtal kommer därmed att omfatta totalt ca 8 miljoner m<sup>3</sup>fub, vilket är mer än det statliga skogsinnehavet genererar. Sveaskog AB behåller enligt förslaget ansvaret för de långsiktiga virkesförsörjningsavtalen. Detta innebär att bolaget under överskådlig tid även ska operera som köpare av virke och rotstående skog på marknaden.

Den nya organisationen, som för närvarande utvecklas inom Sveaskog AB, innebär en tydlig uppdelning i verksamhetsområdet *Skogsbruk* för skötsel av skogen och verksamhetsområdet *Virkesmarknad* för virkesrörelsen. Den nya organisationen inom Sveaskog AB utvecklas i en riktning som stämmer väl med de uppgifter bolaget ska ansvara för enligt mitt förslag.

I *Förslag 1* köper Sveaskog AB virke på rot från det nya Domänverket, som erhåller betalning för den rotstående skogen enligt marknadsmässiga priser. För att Sveaskog AB på ett trovärdigt sätt ska kunna operera både som virkesförsörjande part till de industrier man har långsiktiga avtal med och som säljare av virke från statens skogsinnehav är det nödvändigt med tydlighet på denna punkt. Som stor aktör kommer Sveaskog AB att ha god information om marknadsprisenivån. Det föreslagna interna gränssnittet har tidigare använts inom AssiDomän AB, och det tillämpas allmänt inom skogsbruksföretag i andra länder.

Marken i Sveaskog AB bör köpas av det nya Domänverket och detta kräver riksdagsbeslut. I samband med att marken överförs till den nya myndigheten, betalas den skuld Sveaskog AB har sedan förvärvet av AssiDomän AB. Myndigheten tar upp lån hos Riksgäldskontoret. Det tekniska upplägget av transaktionen måste bli föremål för särskilda analyser och överväganden. Juridiska förutsättningar, skattemässiga konsekvenser och effekter på statskulden måste beaktas. Aktierna i Sveaskog AB överförs till det nya Domänverket. Även åtaganden gentemot personalen, som t.ex. pensioner måste regleras för den nya myndigheten.

### **Marker och verksamhet inom nuvarande statliga myndigheter**

Marker som förvaltas av Statens fastighetsverk och Naturvårdsverket kan överlåtas till den nya myndigheten genom beslut av regeringen enligt förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter. I vissa fall krävs också andra följdbeslut, t.ex. när det gäller förvaltning av nationalparker och naturreservat, som regleras i miljöbalken och olika förordningar.

Vissa ändringar i miljöbalken och därtill hörande förordningar krävs i samband med överföring av markskötsel och reservatsbeslut till den nya myndigheten enligt vad jag tidigare redovisat.

Hela verksamheten för skötsel och tillsyn av naturskyddade marker förutsätts även fortsättningsvis finansieras över statsbudgeten. År 2002 var medelstilledningen 118 miljoner kronor. Även med beak-

tande av förväntade rationaliseringar och synergivinster, räknar jag med att den summan behöver höjas i takt med att nya mer skötselkrävande reservat köps in. Här räknas med en 50-procentig ökning av detta anslag inom de närmaste åren. Därtill kommer vissa administrativa tjänster, som inte ingår i de budgeterade skötselmedlen. Medeltilldelningen kommer successivt att behöva öka till ca 210 miljoner kronor.

Det årliga anslaget för inköp av skogsmark för att bilda naturreservat är för närvarande 550 miljoner kronor. Därutöver tillkommer kostnader för administration av verksamheten. De medel som i dag går till Naturvårdsverket för markinköp och skötsel bör gå direkt till det nya Domänverket. Naturvårdsverket eller riksdagen beslutar om vilka markområden som ska prioriteras i reservatsarbetet. I övrigt bör myndigheten själv prioritera hur medlen fördelas internt.

Kvalitetsuppföljning och revision garanterar uppföljning och kontroll av att medlen används på ett effektivt sätt och att fastställda mål uppnås.

### **Konsekvenser för personal hos Naturvårdsverket**

Det nya Domänverket föreslås i *Förslag 1* överta ansvaret för att förvärva mark för områdesskydd, vilket i dag görs av Naturvårdsverket. Detta innebär att resurser inom Naturvårdsverkets enhet för markåtkomst bör föras över till den nya myndighetens fastighetsenhet. Markåtkomstenheten hos Naturvårdsverket består av ca 35 personer. Till detta kommer ett 10-tal experter av olika slag på andra avdelningar inom Naturvårdsverket. Dessutom anlitar enheten ett 20-tal fristående konsulter, för att genomföra markaffärer i anslutning till områdesskyddet. Enheten för också naturvårdsregister över landets samlade områdesskyddade arealer.

Naturvårdsverkets personalresurser på ca 45 personer bör tillsammans med motsvarande resurser i Sveaskog AB utgöra grunden för den nya myndighetens fastighetsenhet. Sveaskog AB:s verksamhetsområde fastigheter består i dag av ca tio personer. Till detta kommer resurser i form av mäklarkonsulter. Skapandet av en sammanhållen fastighetsenhet, som får ansvar att genomföra köp och försäljning av skogsmark för områdesskydd samt för registerhållning beräknas medföra betydande synergi- och rationaliseringsvinster. Effektiviteten behöver öka de närmaste åren och därför förutses ingen minskning av den ordinarie personalen den närmaste 10-årsperioden. Antalet konsulter bör dock kunna minska.

Förutom markåtkomst är Naturvårdsverket tillsynsvägledande myndighet för länsstyrelserna och beslutar om föreskrifter och allmänna råd för tillsynen. Naturvårdsverket är också skötselvägledande myndighet för nationalparker och naturreservat. Inom dessa områden föreslås ingen förändring.

Naturvårdsverket prioriterar vilka områden som staten ska köpa in för områdesskydd. Jag föreslår här att besluten fattas av regeringen för att åstadkomma en tydligare beslutsordning.

### **Konsekvenser för personal hos länsstyrelserna**

Ambitionen är att skapa en mer rationell organisation än den nuvarande bl.a. genom att förenkla beslutsvägarna. Målet är att tredubbla effektiviteten i arbetet med områdesskydd och skötsel av dessa marker samtidigt som kostnaderna för skötseln inte ska öka med mer än 50 procent. Ambitionen bör vara att revidera skötselplaner vart 10:e år och att följa upp områdenas bevarandestatus ungefär lika ofta. De personer som i dag arbetar med dessa frågor bör erbjudas att flytta med till den nya myndigheten.

Ansvar för skötsel av skogsmark m.m. förs i förslaget till det nya Domänverkets regionala organisation. Den nya myndighetens regionala organisation ges vidare ansvar för vissa leder, övernattningsstugor, Naturum och annan infrastruktur, som behövs för att öka tillgängligheten till både områdesskyddad och övrig mark. Den personal, som idag arbetar med detta bör flytta över till den nya myndigheten.

Länsstyrelserna har också tillsyn över områdesskyddet. Någon förändring i detta avseende föreslås inte. Dock föreslås att operativ personalen i den nya myndigheten utses till naturvårdsvakter för att kunna utöva den praktiska tillsynen över markerna, t.ex. i form av att kunna avvisa personer som beträder mark med tillträdesförbud. Jag anser att det behövs en översyn över vad tillsynen över områdesskyddet ska omfatta och också var de olika delarna av tillsynen ska ligga.

### **Konsekvenser för personal inom skogsbruket**

Jag bedömer att ett föredömligt skogsbruk bör kunna drivas med en genomsnittlig administrationskostnad på 19–23 kr/m<sup>3</sup>fub. Det innebär att skogsbruket i sin administration kommer att ha 150 till 160 personer anställda. Utöver detta tillkommer den operativa personalen som är betydligt fler i antal. En del av skogsvården och avverkninga-

rna kommer att skötas av entreprenörer och därför är det omöjligt att spekulera i hur många anställda som kommer att arbeta inom den nya myndigheten.

Den administrativa personalen kommer att vara fördelad dels på myndigheten och dels på Sveaskog AB, som blir ett renodlat logistik- och virkeshandelsbolag. Antal anställda för motsvarande arbetsuppgifter inom det statliga skogsbruket inklusive AssiDomän AB år 2000 var 235 personer. En av rationaliseringsvinsterna blir att skogsbruket kan använda sig av naturvårdsavdelningens kompetens.

De 8 personer som finns hos Fastighetsverket FD Skog bör flytta över till den nya myndigheten och inordnas i den organisationen. Om myndighetsavtal sluts med Fortifikationsverket angående skogsbruk bör deras personal på 6 personer också flyttas över till den nya myndigheten. De arbetar med att administrera skogsvård och avverkning på marker som nyttjas av Forsvarsmakten. Därmed behålls den kompetens som utvecklats inom de olika områdena. Statens fastighetsverk FD 4, Luftfartsverket och AB Göta kanalbolag har lagt ut det mesta skogsbruket på entreprenad och där blir skillnaden minimal jämfört med i dag.

Skapandet av en ny sammanhållen förvaltningsorganisation kommer att medföra samordningsvinster. Sammantaget innebär det stora förändringar, som innebär både hot och möjligheter. De största förändringarna gäller organisationen av inköp av mark för områdeskydd samt det formella reservatsbildandet som föreslås flyttas till den nya myndigheten.

### **17.10 Ändringar i myndighetsinstruktioner**

I myndighetsinstruktionerna bör myndighetens uppgifter och verksamhet regleras liksom styrelsens sammansättning och uppgifter. Jag föreslår att myndighetsinstruktionens föreskrifter får tillägg med krav på redovisning av samhällsekonomiska konsekvenser av verksamheten. Vidare bör styrelsens sammansättning representera kompetens inom områdena skogsbruk, virkeshandel, rennärning, natur- och kulturmiljövård, rekreation och friluftsliv samt turism och marknadsföring.



## 18 Förslag 2: En mindre myndighet och Sveaskog AB

**Mitt förslag:**

En ny myndighet, Skogsmyndigheten, bildas för att ägarförvalta den skogsmark som i dag förvaltas av olika myndigheter. Sveaskog AB behåller ägaransvaret för den kommersiellt brukade skogsmarken. Sveaskog AB ingår i myndighetskoncernen. I övrigt enligt *Förslag 1*.

I *Förslag 2* föreslås att Sveaskog AB i princip behålls intakt och att den mark staten vill behålla i myndighetsform samlas i en mindre myndighet som vi här kallar Skogsmyndigheten. Förslaget liknar initialt i allt väsentligt *Förslag 1* förutom att Sveaskog AB behåller ägaransvaret för den kommersiellt brukade skogsmarken. Därmed skapas större afärsmässig frihet. Sveaskog AB ingår i myndighetskoncernen och Skogsmyndigheten förvaltar således aktierna i Sveaskog AB.

Den nya myndigheten blir betydligt mindre än Domänverket i *Förslag 1*. Den kommer inte själv att kunna driva skogsbruk utan behöver lägga ut så gott som all planering och verksamhet på Sveaskog AB. Myndighetsdelen kan därmed komma i underläge gentemot bolaget. Man åstadkommer inte heller samma synergieffekter mellan skogsbruk och naturvård som i det första förslaget med all mark samlad i en myndighet. Jag anser dock att även detta förslag åstadkommer ”ett helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer”.

Mål och verksamhet för den nya Skogsmyndigheten är i huvudsak desamma som gäller för Domänverket i *Förslag 1*. Dessa resonemang upprepas därför inte här.

## 18.1 Ett övergångsförslag

*Förslag 2* är ett intressant förslag om staten under en övergångsperiod avser att behålla stora arealer produktiv skogsmark i syfte att göra omklassificering av vissa delar av marken för att öka andelen mark för natur- och kulturmiljövård samt för att främja det rörliga friluftslivet. Staten har därmed möjlighet att ta ett helhetsgrepp och genomföra de förändringar i markinnehav och ambitionsnivåer som behövs. Sveaskog AB:s stora markinnehav kan användas till markbyten för att säkerställa statens miljö kvalitetsmål till 2010. Samtidigt behålls Sveaskog AB som ett kommersiellt skogsbolag med fokus på affärsmässighet.

I *Förslag 2* ökar Skogsmyndighetens markinnehav på bekostnad av Sveaskog AB:s skogsarealer. När de beslutade omarronderingarna av skogsmark är slutförda och Skogsmyndigheten förvärvat den mark som är intressant att behålla i myndighetsform kan Sveaskog AB åter privatiseras om staten så önskar.

### Fördelar med *Förslag 2*

- Möjlighet till helhetsgrepp på styrning, policy och ambitionsnivåer.
- All virkeshandel och avverkning sker i bolagsform.
- Markförvärv för naturvårdsändamål kan effektiviseras genom att delegera inköp och förhandlingar till Sveaskog AB där både köp- och säljkompetens finns.
- Naturvårdsförvaltningen blir mer effektiv och renodlad då den sköts av en myndighet med fokus på detta område.
- Statens ägande av skogsmark som ska behållas i myndighetsform samlas i en myndighet.
- Kostnader för planering och skogsvård hålls nere jämfört med hur det är i dag.
- Risk för splittrat fokus då det kan vara svårt att särskilja myndighetens verksamhet från Sveaskog AB.

### Nackdelar med *Förslag 2*

- Liten myndighet kan ha svårt att styra ett stort bolag.
- Skogsbruk och naturvård finns inte i samma organisation.



- Det skapas inte lika stora synergieffekter mellan naturvård och skogsvård som i *Förslag 1*.
- Högre administration till följd av behov av beställarkompetens.
- Konflikter om behov av skogsmark för natur- och kulturmiljövård ska lösas mellan myndigheten och Sveaskog AB som är ett kommersiellt skogsbolag.
- En temporär lösning med Sveaskog AB i myndigheten kan minska personalens motivation.

Precis som för *Förslag 1* kan problem uppstå med kommersiellt skogsbruk och naturvård inom samma koncern. Nackdelarna behöver identifieras och i möjligaste mån lösas i samband med att den nya organisationen träder i kraft. Natur- och kulturmiljöintressen och andra särskilda samhällsintressen bör garanteras genom att sådan kunskap finns representerad i myndighetens styrelse.

## 18.2 Skogsmarkens fördelning

I *Förslag 2* föreslår jag att Skogsmyndigheten ansvarar för ägarförvaltning av all skogsmark som i *Förslag 1* klassificerades som Kombinationsbruk och Natur. Det innebär att skogsmark som i dag ägarförvaltas av Statens fastighetsverk FD Skog förs över till den nya Skogsmyndigheten. Detsamma gäller Naturvårdsverkets nationalparker och naturreservat som till övervägande del består av skogsmark. Till Skogsmyndigheten förs också de arealer i Sveaskog AB som i *Förslag 1* omklassificerades från kommersiell skogsmark till skogsmark med kombinationsbruk samt naturreservat och de markarealer som enligt Naturvårdsverkets önskemål borde bli naturreservat.

Skogsmyndigheten kommer enligt mitt förslag att förvalta drygt 7 miljoner ha mark. Av detta är 1,5 miljoner ha produktiv skogsmark, varav 430 000 ha kan användas för virkesuttag. Det innebär ett virkesuttag på mellan 200 000 och 300 000 m<sup>3</sup> fub årligen. Övrig mark utgörs av fjäll, myrmarker, impediment och skogsmark med låg tillväxt, t.ex. fjällskog. Stora arealer har högt samhällsekonomiskt värde i form av viktiga områden för natur- och kulturmiljövården samt för friluftsliv och rekreation.

I detta förslag behålls all kommersiellt brukad skogsmark i Sveaskog AB. Bolaget ingår som en del i Skogsmyndighetens verksamhet. Bolaget kommer att förvalta ca 3 miljoner ha skogsmark för virkesproduktion och producera omkring 6 miljoner m<sup>3</sup> fub årligen. Svea-

skog AB blir fortsatt landets största skogsägare och bör i kraft av detta kunna utgöra ett föredöme för andra skogsförvaltare inom området kommersiellt skogsbruk.

Mindre del arealer med stora värden för natur- och kulturmiljön samt för friluftslivet har i förslaget förts från Sveaskog AB till den nya myndigheten. Detta kommer inte att påverka Sveaskog AB:s möjligheter till miljöcertifiering eller till att skogsmarken kan behålla sin FSC-certifiering. Bolagets storlek gör det möjligt att ha en fortsatt hög ambitionsnivå när det gäller att förbättra skogarnas natur- och kulturmiljövärden samt att öka insatserna för det rörliga friluftslivet på liknande sätt som sker hos andra kommersiella skogsförvaltare.

### 18.3 Organisation

*Förslag 2* liknar mycket *Förslag 1* och därför upprepas inte det som skrivits angående *Förslag 1* här. Några kommentarer när det gäller organisation och överväganden som gjorts behövs dock. Sveaskog AB är precis som i *Förslag 1* en del i myndighetskoncernen och Skogsmyndigheten förvaltar aktierna i Sveaskog AB. Skillnaden är som tidigare nämnts att Sveaskog AB i detta fall även äger mark. Precis som i *Förslag 1* förutses alla sågverk, pappers- och massaindustrin i Frövi och Svenska Skogsplantor AB ligga utanför koncernen som egna statligt ägda aktiebolag. Hjälmare Kanal AB och AB Göta kanalbolag föreslås även i *Förslag 2* ingå som egna aktiebolag i myndighetskoncernen och därmed bör aktierna förvaltas av Skogsmyndigheten.

Aktierna i Hjälmare kanal AB överförs från Sveaskog AB till Skogsmyndigheten för att renodla det kommersiella skogsbruket i Sveaskog AB. Samma argument som i *Förslag 1* gäller för att införliva AB Göta kanalbolag i den nya myndighetskoncernen.

Skogsmyndigheten förvaltar stora arealer naturskyddad mark och mark för det rörliga friluftslivet. Myndigheten bör därför rapportera sin verksamhet till Miljödepartementet.

#### Liten virkesproduktion i myndigheten

Skogsmyndigheten ansvarar för en stor andel skogsmark som är nationalparker och naturreservat. Markområden som förutsätts växa arealmässigt är tätortsnära skogsmark med stort rekreativvärde. Därtill kommer rennärings året-runtmarker och samt överföringar av delar av Sveaskog AB:s innehav av fjällnära skog. På de sistnämnda area-

lerna bedrivs ett aktivt skogsbruk på liknande sätt som på de kommersiella markerna, dock med sänkt avkastningskrav. Den lägre virkesförtjänsten kompenseras genom högre samhällsekonomiskt värde för denna mark. Totalt blir Skogsmyndighetens virkesproduktion relativt låg och det finns därmed inte utrymme för egen personal för skogs-skötsel eller virkesuttag.

Jag föreslår därför att Skogsmyndigheten endast har egen personal för planering, beställning av skogstjänster av olika slag samt kontrollfunktioner. Skogsmyndigheten säljer skog på rot till Sveaskog AB. Bolaget svarar därmed för avverkningsplanering, avverkning och transport till väg eller industrin samt påtar sig även ansvaret för skogsvården.

### **Gränsdragningsproblem**

Organisationen i *Förslag 2* medför en rad gränsdragningsproblem som bör lösas innan organisationsförändringen kommer till stånd. Problemet som uppstår är att man här skiljer organisatoriskt på skogsbruk och naturvård. De synergieffekter som uppstår mellan dessa områden i *Förslag 1* kan därför utebli om hänsyn till denna samordning inte sker. Jag föreslår att man löser dessa organisatoriska problem genom att samnyttja resurserna i myndigheten respektive i bolaget. En förutsättning för detta är att både den centrala administrationen och regionerna för myndigheten respektive Sveaskog AB finns i gemensamma lokaler.

Skogsmyndigheten kommer att ha stor kompetens inom områdena natur- och kulturmiljövård och friluftsliv. Det innebär att Sveaskog AB bör utnyttja denna kompetens även för sin egen verksamhet. Sveaskog AB kommer att vara den mest kompetenta inom skogsförvaltning, men Skogsmyndigheten måste ändå skaffa sig tillräcklig strategisk kompetens för att kunna beställa den skogsvård eller det skogsbruk som önskas. Helt rationell blir därmed inte denna organisation, men med ett gott samarbetsklimat kan ändå dessa problem lösas.

Samråd med samebyarna och samråd med allmänheten behöver ske både i Skogsmyndigheten och i Sveaskog AB. På mark som Skogsmyndigheten förvaltar bör myndigheten samråda både med samebyar och med allmänheten. Den överenskommelse som görs under samrådets gång ska dokumenteras och biläggas skogsbruksplanerna. Därmed blir samrådet känt även av dem som bedriver själva skogsbruket. Dock kan viss skogsbrukskompetens behövas vid genomförandet av samrådet. Jag föreslår därför att Skogsmyndigheten och Sveaskog AB

i möjligaste mån försöker samordna sina respektive samråd i samma region.

Skogsmyndigheten förvaltar bolagets aktier och de ingår i samma myndighetskoncern. Därmed har de samma ledning och samma målsättning med sitt arbete. Mål och riktlinjer är detsamma som anges i *Förslag 1*. Även i detta förslag åstadkoms således ”ett samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer”.

#### 18.4 Nationalparker och naturreservat

Jag föreslår i *Förslag 2* att den nya Skogsmyndigheten övertar ägarförvaltning och skötselansvar för alla nationalparker och naturreservat som i huvudsak består av skogsmark. Om det visar sig fungera väl bör även annan områdesskyddad mark övergå från Naturvårdsverket och länsstyrelserna till Skogsmyndigheten. Det gäller exempelvis ängs- och hagmarker och områden med stora investeringar i anläggningar för det rörliga friluftslivet. *Förslag 2* öppnar i än högre grad än *Förslag 1* för att både ägar- och sköselförvaltning av all statlig områdesskyddad mark förs över till Skogsmyndigheten. Något sådant förslag lämnas emellertid inte eftersom jag endast haft i uppgift att analysera skogsmarkens förvaltning.

#### 18.5 Markinköp

Skogsmyndigheten bör ha det operationella ansvaret för inköp av produktiv skogsmark i syfte att upprätta ytterligare ett stort antal naturreservat. Det är lämpligt att samnyttja resurserna för markinköp med Fastighetsavdelningen på Sveaskog AB. Organisatoriskt bör Fastighetsavdelningen förstärkas med personal från Naturvårdsverket. Sveaskog AB bör inom ramen för myndighetskoncernen få i uppgift att med sin kompetens och med sitt markinnehav effektuera inköp av mark samt hjälpa till med bytesmark. Sveaskog AB bör också vara behjälplig med värdering av mark vid förhandling om intrångsersättning.

Motivet att överlåta det praktiska arbetet med förvärv av mark till Sveaskog AB är att bolaget är aktivt på marknaden och därmed har kontroll över priser m.m. Bolaget kan också erbjuda egen bytesmark eller köpa in mark på strategiska platser. Det innebär en volymmässigt mycket stor utökning av markförvärv inom Sveaskog AB. Precis

som i *Förslag 1* bör en mer samlad verksamhet leda till rationellare hantering.

För att skynda på processen med reservatsbildning bör Skogsmyndigheten få befogenhet att bilda naturreservat på skogsmark som köps in samt besluta om skötselplaner för dessa. Prioritering över vilka områden som ska förvärfvas ska precis som i *Förslag 1* ligga utanför myndigheten.

## 18.6 Styrning, policy och ambitionsnivåer

Det årliga ramanslaget för inköp av produktiv skogsmark beslutas av riksdagen och medlen ställs till Naturvårdsverkets förfogande genom regeringsbeslut. I *Förslag 2* bör dessa medel gå direkt till den nya Skogsmyndigheten, som betalar ut ersättning till markägarna. Den operativa personalen inom koncernen bör förordnas som naturvårdsvakter för att säkerställa att den egna personalen ska kunna avvisa personer som beträder områden med tillträdesförbud eller kunna beslagta redskap och dyligt. Det underlättar om Skogsmyndigheten parallellt med länsstyrelserna ges rätt att utse naturvårdsvakter enligt förordningen (1998: 1252) om områdesskydd.

Skogsmyndigheten kommer att bedriva affärer, t.ex. försäljning av skog på rot. De ekonomiska affärer som myndigheten har tillåtelse att göra bör regleras i myndighetsinstruktionen. Samma förslag till förändringar i myndigheternas föreskrifter som i *Förslag 1* föreslås därför. I och med att Skogsmyndigheten och Sveaskog AB ingår i samma myndighetskoncern åstadkommer man det ”helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer” som regeringen efterfrågat i direktivet till utredningen.



## 19 Förslag 3: Nuvarande struktur behålls

### **Mina förslag:**

Mitt tredje alternativ innebär att nuvarande struktur behålls. Sveaskog AB säljer viss mark med särskilda miljövärden eller värden för friluftsliv och rekreation till myndigheterna. Sveaskog AB får också i mitt förslag ett större ansvar för förvärv av mark för naturvårdsändamål.

*Förslag 3* skiljer sig från *Förslag 1* och *2* främst genom att Sveaskog AB behålls som ett fristående markägande aktiebolag. Det innebär att dagens splittrade förvaltningsansvar för statligt ägd skog behålls. Skogsmarkens ägaransvar kommer fortsatt att förvaltas av Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Sveaskog AB samt andra aktörer. *Förslag 3* möjliggör sannolikt större effektivitet vad gäller den kommersiella skogens brukande än vad myndighetsalternativen erbjuder. De synergieffekter som kan uppnås mellan naturvärden och skogsbruket i de andra förslagen uteblir. Statens samordning och styrning blir svagare, vilket stämmer dåligt med det som efterfrågats i direktivet.

Det innebär att samordning av policyn för skogsmarkens förvaltning fortsatt kommer att bli en regeringsfråga.

### **19.1 Skogsbrukets affärsmässighet ökar**

Prioritering mellan olika samhällsmål underlättas med strukturen i *Förslag 3*. Sveaskog AB koncentrerar sig på ett lönsamt och effektivt skogsbruk i enlighet med de krav FSC ställer för certifiering. Sveaskog AB kan fortsätta att vara ett föredöme inom branschen. I kraft av bolagets storlek kan avkastningskraven ställas höga. Naturvårdsverket arbetar fortsatt med natur- och kulturmiljövård, men inköp av mark överläts till Sveaskog AB för att ta fasta på deras kompetens och till-

gång till bytesmark. Statens fastighetsverk koncentrerar sig på kombinationsskogsbruk med hänsyn till rennäring och friluftsliv.

Det kan vara intressant att samla myndigheternas skogsinnehav och förvalta skogsmarken samordnat.

*Förslag 3* innebär endast mindre förändringar jämfört med i dag. Man får en renodling av verksamheterna på bekostnad av helhetsgrepp och statlig styrning av hela skogsinnehavet. Min bedömning är att detta förslag inte uppfyller de målsättningar för den samlade statliga skogsförvaltningen som angetts i direktiven till utredningen.

### **Fördelar med att fortsätta som förut**

- Statens kommersiella skogsbruk sköts affärsmässigt och effektivt enligt FSC:s krav på rent företagsekonomisk grund.
- Renodling av verksamheterna gör det lättare för staten att vara ett föredöme inom skogsbranschen i kraft av ägare till Sveaskog AB.
- Risk för fortsatt höga kostnader för skogsbruket inom de små myndighetsförvaltningarna.
- Medger större koncentration och fokus på varje förvaltares uppgift.
- Markförvärv blir effektivare eftersom det delegeras till Sveaskog AB där kompetens och bytesmark finns.
- Den ekonomiska handlingsfriheten behålls i Sveaskog AB.
- Olika instanser hanterar naturvård och områdesskydd och man får därmed ingen sammanblandning med skogsbruket.
- Inga omfattande organisationsförändringar och därmed skapas arbetsro att utveckla respektive verksamheter.

### **Nackdelar med att fortsätta som förut**

- Risk för ökade kostnader när stordriftsfördelarna uteblir för de små myndighetsförvaltningarna.
- Ingen synergieffekt mellan naturvård och skogsbruk.
- Mindre drivkraft till ökad effektivitet i naturvården då ansvaret ligger kvar hos Naturvårdsverket och länstyrelserna med många överlämningar och därmed mer omfattande administration.
- Delat statligt ägande som minskar samordning och gemensam målstyrning.
- Om man vill ha ökad statlig styrning innebär förslaget en nackdel.



I *Förslag 3* är det viktigt att statens skogsmark delas upp så att den förvaltas av rätt myndighet eller rätt bolag. Exempelvis bör viss mark från Sveaskog AB överföras till Statens fastighetsverk respektive Naturvårdsverket och därmed omklassificeras. Klara och tydliga regler för köp och försäljning av skogsmark respektive byte av skogsmark mellan olika förvaltare behöver upprättas för att undvika framtida konflikter.

## 19.2 Förslag till förändringar

Följande förändringar behöver genomföras i syfte att renodla rollerna och åstadkomma synergieffekter inom det rådande ramverket:

1. Vissa marker (ca 130 000 ha) inom Sveaskog AB, där miljöhänsyn, rekreationsintressen och/eller hänsyn till rennäringen medför att avkastningskrav inte bör ställas på hela det bundna kapitalet, överförs till Statens fastighetsverk. Arealen skogsmark, som staten äger via denna myndighet, bör successivt växa över tiden i takt med att mer mark för tätortsnära rekreation förvärvas av myndigheten. För att bilda naturreservat säljs 70 000 ha mark till Naturvårdsverket.
2. Sveaskog AB bör i konkurrens med andra leverantörer erbjuda förvaltningstjänster åt övriga myndigheter, som förvaltar statens skog.
3. Det är önskvärt att utnyttja Sveaskog AB för att vara staten behjälplig när det gäller att köpa in mark för naturvårdsändamål. Hur detta ska gå till bör Sveaskog AB och Naturvårdsverket kunna komma överens om. Redan nu är det klart utsagt i bolagsordningen att Sveaskog AB ska bidra med bytesmark för att underlätta inköp av bl.a. mark för naturvårdsändamål.
4. De rörelsedrivande skogsindustriella bolagen inom Sveaskog AB anser jag ska läggas som separata bolag utanför Sveaskogskoncernen i väntan på avyttring. Detta för att öka utbudet av fritt timmer på marknaden.
5. Svenska Skogsplantor AB bör ges i uppdrag att, tillsammans med Sveaskog AB, föreslå hur de båda bolagens plantskoleverksamheter ska kunna samordnas.

### 19.3 Ändringar till följd av Förslag 3

Jag föreslår att om befintlig organisationsstruktur behålls bör Sveaskog AB få delvis nya uppdrag. Behovet av rekreationsskogar och önskemål om mer mark för biologisk mångfald är stort. Därför bör Sveaskog AB i detta alternativ i huvudsak koncentrera sig på den kommersiella skogsmarken. Övriga markarealer som tidigare klassificerats som kombinationsmarker bör säljas till Naturvårdsverket respektive Statens fastighetsverk för att öka det statliga innehavet av marker viktiga för dessa ändamål. Det ska inte innebära att miljömålen sänks i Sveaskog AB.

Sveaskog AB bör också i sina årliga redovisningar utveckla samhällsekonomiska beräkningar över verksamheten på skogsmarken.

# Särskilt yttrande av sakkunniga Christer Berggren och Monica Lundberg

## **Förslag till ny organisation**

Utredningen påbörjade sitt arbete i april 2001 i enlighet med av regeringen fastställda kommittédirektiv (Dir. 2000:60). Utredningsarbetet har sammanställt ett värdefullt underlag om förvaltningen av statens skogar. Mot bakgrund av nedan redovisade avgörande affärshändelse under utredningens gång känner vi oss tveksamma till utredningens förslag till ny organisation.

Utredningen föreslår att huvuddelen av all mark som idag direkt eller indirekt ägs av staten överförs till en ny myndighetskoncern; Domänenverket. Den nya myndigheten får som huvuduppgift att successivt föra över statens markägande från marker för kommersiellt skogsbruk till marker av stort värde för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet. Förslaget innebär bl.a. att all skogsmark som Sveaskog AB idag förvaltar överförs till den föreslagna myndigheten. Sveaskog AB behålls i koncernen som logistikföretag med ansvar för avverkning och virkeshandel. Utredningen föreslår också som alternativ en modifiering av förslaget innebärande att bara vissa marker från Sveaskog AB med särskilt höga värden för friluftslivet överförs till myndigheten. Sveaskog AB behålls i detta modifierade alternativ som ett statligt skogsbolag inom myndighetskoncernen. Till vår tveksamhet vill vi anföra följande.

I december 2001 förvärvade Sveaskog AB AssiDomän AB vilket innebar att bolagets skogsmarksinnehav ökade från ca 0,9 miljoner hektar produktiv skogsmark till ca 3,3 miljoner produktiv skogsmark. Den förvärvade skogsmarken är i huvudsak mark där kommersiellt skogsbruk skall bedrivas i konkurrens med andra skogsägare. Förutsättningarna för utredningen har enligt vår mening i och med denna affär förändrats.

En statlig skogsförvaltande organisation skall ha den associationsform som är bäst lämpad för den verksamheten som bedrivs. Sveaskog AB bedriver ett marknadsdrivet, miljöinriktat och uthålligt skogsbruk på en konkurrensutsatt marknad, varför aktiebolagsformen är mest lämpad. En kommersiell verksamhet, som är en av huvuduppgifterna för merparten av statens skogsförvaltning, sker enligt vår mening effektivast i aktiebolagsform. De myndighetsuppgifter som f.n. fullgörs bl.a. av Naturvårdsverket bör även i fortsättningen vara myndighetsuppgifter. Då uppnås en renodling av verksamheterna som är mest effektiv. Staten ombildade dåvarande Domänverket till aktiebolag för tio år sedan av just de skäl som vi här har angett.

Enligt riksdagens beslut i samband med Sveaskog AB:s förvärv av AssiDomän AB skall bolaget aktivt verka för att erbjuda omarronderingsmöjligheter och tillköpsmöjligheter ägnade att förstärka det enskilda skogsbruket. Sveaskog AB bör ha som inriktning att genom försäljning av mark till enskilda underlätta utkomstmöjligheterna och lokal utveckling i skogs- och landsbygd. I försäljningsaktiviteterna skall glesbygden prioriteras. På sikt kan den försålda arealen uppgå till 5 à 10 % av den totala arealen i Sveaskog AB. Enligt vår uppfattning kan de försäljningsuppdrag som Sveaskog AB fått av riksdagen genomföras bättre av ett aktiebolag.

Sveaskog AB har också en sådan volym och kapitalstruktur som inte kan överföras till myndighetsform utan betydande utgifter på statsbudgeten bl.a. i form av utökat lånebehov.

Vi vill för vår del inte utesluta myndighetsformen, men ser det som en bättre lösning att Sveaskog AB behålls och utvecklas i sin nuvarande form som ett fristående aktiebolag som förvaltas direkt av Regeringskansliet. En lösning där myndigheten förvaltar bolaget kan sägas vara svårt att förena med den förvaltningsmodell som numera är förhärskande, där statsmakterna eftersträvar en renodling av ägarrollen avskild från den sektorpolitiska rollen. Den stora tillgångsmassa som Sveaskog AB innehar bör förvaltas direkt av Regeringskansliet och inte av en myndighet med ett relativt begränsat uppdrag.

Avslutningsvis kan vi inte heller ställa oss bakom den del av förslaget som innebär att AB Göta kanalbolag läggs in som ett dotterbolag i den nya myndighetskoncernen. Enligt vår uppfattning skall det av riksdagen tidigare fastställda beslutet vidhållas d.v.s. att ett av Sveriges viktigaste kulturhistoriska byggnadsverk skall vara fristående och bibehållet som en sammanhållen enhet och förvaltas direkt av ett departement, och att underhållet av kanalen skall finansieras genom statsmakternas försorg. De undersökningar som utredningen har låtit

göra visar bl.a. att kanalbolaget i egen regi bedriver ett skogsbruk lika effektivt och föredömligt som de bästa privata skogsägarna. AB Göta kanalbolags skogsägande och skogsbruk skall av historiska, kulturella och ekonomiska skäl vara kopplat till kanalbolagets övriga verksamheter såsom drift av kanalen och förvaltning av fastigheter.

Christer Berggren

Monica Lundberg



# Särskilt yttrande av sakkunnig Peter Westman

Utredningen påbörjade sitt arbete i april 2001 i enlighet med av regeringen fastställda kommittédirektiv (Dir. 2000:60). Utredningsarbetet har sammanställt ett värdefullt underlag om förvaltningen av statens skogar. Ambitionen när det gäller att skydda skogsmark och annan mark med höga naturvärden har höjts väsentligt de senaste åren. Tidpunkten att ändra organisationen för genomförandet av det förstärkta områdesskyddet är därför olyckligt vald. Mot bakgrund av detta och nedan redovisade argumentation känner jag mig tveksam till delar av utredningens förslag till ny organisation.

**Allt förarbete fram till köp av mark för att bilda naturreservat bör ligga kvar på Naturvårdsverket och länsstyrelserna.** Detta är viktigt eftersom 70% av befintliga reservat inte är skogsmark. Idag ges hög prioritet till att skydda även andra miljöer än skog, t.ex. marina miljöer. Det är därför inte rimligt att en myndighet vars främsta uppgift är att förvalta skog ska arbeta med inventeringar och prioriteringar av områden t.ex. i marin miljö eller på jordbruksmark.

**Länsstyrelsernas roll bör inte ändras mer än absolut nödvändigt.** Att överföra länsstyrelsernas roll när det gäller t.ex. inventeringsunderlag, förankring och lokalkännedom till ett mera grovmaskigt nät regionala kontor ger enbart negativa effekter. Att renodla beställar-genomförande-uppföljningsrollerna i enlighet med bl.a. av Riksrevisionsverket framförd kritik ser jag som ett av skälen till att diskutera att föra över naturvårdsmarken från Naturvårdsverket till den nya myndigheten. Förslaget skulle i så fall kunna modifieras enligt nedanstående:

- fram till prioriteringslista för vad som ska förvärfvas ligger uppgifterna kvar på Naturvårdsverket och länsstyrelserna
- förhandling om köp eller intrångsersättning, markbyten etc., görs av ny myndighet

- beslut om att bilda naturreservat ligger kvar på länsstyrelser och kommuner
- framtagande av skötselplan, bevarandemål etc. ligger kvar på länsstyrelserna
- förvaltning (skötsel) utförs eller upphandlas av ny myndighet
- tillsyn och uppföljning av om målen nås görs av Naturvårdsverket och länsstyrelserna

På detta sätt skiljs beställarroll och uppföljning från utföraren, något som jag ser som positivt. I dagsläget gör samma myndigheter allt, och man kan då ifrågasätta objektiviteten i utvärderingsarbetet. Dessutom behöver inte den nya myndigheten med inriktning på skog skaffa spjutspetskompetens på t.ex. marin biologisk mångfald.