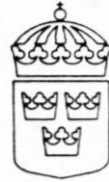


Förslag till riksdagen

1988/89:6

Riksdagens revisorers förslag om personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter



Förs.
1988/89:6

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av frågor kring personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter. Revisorerna har i granskningen särskilt belyst skogsvårdsorganisationens försämrade ekonomi, nedgången i fråga om skogsvårdsstyrelsernas uppdragsverksamhet, sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet samt den personalminskning som genomförts för att möta den negativa resultatutvecklingen.

Revisorerna föreslår

att skogsvårdsstyrelserna, för att motverka negativa konsekvenser av fluktuationerna i uppdragen från statliga myndigheter, skall vara garanterade en basorganisation, och att omfattningen och finansieringen av en sådan organisation utreds.

En sammanfattning av granskningsrapporten (1987/88:8, dnr 1986:46) och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

1 Genomförd granskning

Vid en av de föredragningar som verkschefer håller inför riksdagens revisorer i plenum redogjorde generaldirektören i skogsstyrelsen för skogsvårdsorganisationens verksamhet. Bl. a. visades på de ekonomiska svårigheter som organisationen brottades med. Dessa var väsentligen en följd av att uppdragsverksamheten i vad avser skogliga beredskapsarbeten minskat kraftigt i omfattning. Budgetåret 1984/1985 uppkom en samlad förlust i skogsvårdsorganisationen om 31,7 milj. kr. Underskottet fördelade sig till ungefär lika stora delar på allmän verksamhet och på den affärsmässigt bedrivna frö- och plantverksamheten. Skogsstyrelsen hade därför satt in ett åtgärdsprogram för budgetåren 1986/87–1988/89, som tog sikte på både utveckling och besparing. Besparingarna innebar i huvudsak neddragning av personal. Den enligt generaldirektören mest debatterade besparingsåtgärden var sammanslagningar av skogsvårdsstyrelsernas kanslier i Malmöhus och Kristianstads resp. Stockholms och Uppsala län.

Med anledning av lämnad information och viss kritik som riktats mot organisationsförändringen i Skåne gjordes en förstudie hos revisorerna. I förstudien bedömde revisorerna att det fanns skäl att närmare granska effekterna av den personalminskning som genomförts för att möta den negativa resultatutvecklingen i den allmänna verksamheten (myndighets-

uppgifter och uppdrag). Frö- och plantverksamheten lämnades utanför granskningen.

Som ett led i granskningsarbetet har genomförts en enkät till länsarbetsnämnderna i samtliga län för att få deras bedömningar av den möjliga nivån på skogsvårdsstyrelsernas beredskapsinsatser under kommande budgetår. Vidare har revisorerna deltagit med några frågor i en av Sifo anordnad enkätundersökning som riktat sig till ca 900 enskilda skogsägare i hela landet. De av revisorerna ställda frågorna har syftat till att belysa i vilken utsträckning skogsägarna använder skogsvårdsstyrelsernas uppdragstjänster, vilken konkurrens som finns för olika tjänster samt omfattningen av kontakter med skogsvårdsstyrelserna.

De iakttagelser som gjorts under granskningen och som legat till grund för revisorernas förslag är i korthet följande:

att de ekonomiska förutsättningarna för skogsvårdsorganisationens verksamhet tenderar att ytterligare försämrats

att volymen på uppdragsverksamheten till övervägande del är beroende av statsmakternas beslut om anslag till andra myndigheter eller verksamheter

att skogsvårdsorganisationens system med fördelning av samkostnader på olika verksamhetsgrenar innebär att – om uppdragsintäkterna minskar – minskar också det ekonomiska utrymmet för myndighetsutövning

att skogsvårdsstyrelserna bl.a. för att upprätthålla en oförändrad nivå på myndighetsutövningen söker kompensera sig för bortfall av beredskapsinsatser genom ökad annan uppdragsverksamhet i konkurrens med andra

att skogsvårdsstyrelserna bör vara garanterade en basorganisation med hänsyn till fluktuationerna i uppdragen från statliga myndigheter.

Remissyttranden över granskningsrapporten har inkommit från sammanlagt 18 myndigheter och organisationer.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Inledning

Genom riksdagsbeslut våren 1981 (prop. 1980/81:136, JoU 25, rskr. 295) ombildades skogsvårdsstyrelserna den 1 juli 1981 – från att tidigare ha haft en speciell förvaltningsrättslig ställning som statsunderstödda offentliga organ – till helstatliga regionala myndigheter i en samlad skogsvårdsorganisation med skogsstyrelsen som chefsmyndighet.

Riksdagen godkände i samband därmed de riktlinjer för skogsvårdsstyrelsernas organisation och arbetsuppgifter som regeringen förordat i propositionen. Sålunda skulle i varje län finnas en skogsvårdsstyrelse under ledning av en av regering och landsting utsedd styrelse samt med en länsjägmästare som chefstjänsteman för personalen hos skogsvårdsstyrelsen. Den interna organisationen hos skogsvårdsstyrelsen i olika enheter för särskilda uppgifter skulle i viss utsträckning, enligt regeringens eller skogsstyrelsens bestämmande, kunna anpassas med hänsyn till förhållandena i det enskilda länet.

Uppgiften för skogsvårdsorganisationen (skogsstyrelsen, länsvisa skogs-

vårdsstyrelser jämte lokala skogsvårdsdistrikt) är att omsätta samhällets skogspolitik i praktiskt handlande. För detta ändamål har statsmakterna anvisat organisationen olika styrmedel inom verksamhetsområdena myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Skogsvårdsorganisationen har även ålagts att producera frö och plantor.

I myndighetsutövningen, den primära uppgiften, ingår bl.a. lagtillsyn, rådgivning, förmedling av statligt stöd till skogsbruket och översiktlig skogsinventering. Uppdragsverksamheten omfattar dels tjänster till enskilda skogsägare såsom planläggning och projektering av bidragsföretag, upprätande av skogsbruksplaner, stämpling av skog m.m., dels beredskapsarbeten som utförs på uppdrag av arbetsmarknadsmyndigheterna och dels tjänster till andra myndigheter, t.ex. skötsel av naturvårdsområden.

Intäkter från olika uppdrag utgör en helt dominerande del eller ca 80 % av skogsvårdsorganisationens ekonomiska resurser. Den under många år ojämförligt största uppdragsverksamheten har varit skogliga beredskapsarbeten på uppdrag av arbetsmarknadsverket. Genom direkta anslag över statsbudgeten finansieras således endast omkring 20 % av skogsvårdsorganisationens verksamhet.

Skogsvårdsstyrelsernas allmänna verksamhet redovisas i kostnads-/intäktsstermer över ett 1 000-kronorsanslag. Varje verksamhetsgren skall med tillämpning av en självkostnadsprincip bära såväl särkostnader som sin del av samkostnader för chefspersonal, administration, lokaler m.m.

Under senare år har uppdragsverksamheten utsatts för betydande neddragningar, huvudsakligen i vad avser skogliga beredskapsarbeten. Neddragningarna har medfört kraftiga underskott i organisationens rörelseresultat.

Ett av skogsstyrelsen beslutat åtgärdsprogram i syfte att uppnå balans i ekonomin har bl.a. innefattat sammanslagningar fr.o.m. den 1 januari 1987 av skogsvårdsstyrelsernas kanslier i Stockholms och Uppsala resp. Kristianstads och Malmöhus län.

Revisorernas nu genomförda granskning har motiverats främst av den negativa resultatutvecklingen inom skogsvårdsorganisationen.

Även kanslisammanslagningarna har behandlats i revisorernas rapport. Remissinstanserna har beträffande rapportens beskrivning av sättet att genomföra dessa anfört divergerande åsikter. I rapporten konstateras att det för närvarande finns 22 regionala kansliorganisationer med 24 lekmannastyrelser, en för varje län.

Revisorerna uppehåller sig i sina överväganden enbart vid problem som rör uppdragsverksamheten och myndighetsutövningen och som föranlett ett förslag i rapporten om anpassning av skogsvårdsorganisationen till förändrade verksamhetsbetingelser.

2.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi

En påtaglig försämring av de ekonomiska förutsättningarna för skogsvårdsorganisationens verksamhet inträffade budgetåret 1984/85. Som ett led i en ändrad arbetsmarknadspolitik hade statsmakterna beslutat om en kraftig

neddragning av medlen till beredskapsarbeten. Detta fick till följd att omslutningen i skogsvårdsstyrelsernas beredskapsverksamhet via AMS nämnda budgetår minskade med ca 100 milj. kr. Samtidigt visade uppdragsverksamheten i övrigt en vikande tendens med bortfall av intäkter. Organisationen kunde naturligt nog inte tillräckligt snabbt – från ett budgetår till ett annat – anpassa bl.a. personalkostnaderna till den lägre verksamhetsvolymen. Budgetåret 1984/85 uppkom därför ett underskott i rörelseresultatet för den allmänna verksamheten om ca 15 milj. kr.

Den genomförda granskningen har visat att skogsvårdsstyrelserna, trots personalminskning med ca 300 personer och andra åtgärder, fortfarande är långt ifrån att uppnå ett nollresultat i den allmänna verksamheten med beaktande av den kostnad som följer av statens avkastningskrav. Budgetåret 1986/87 var underskottet i rörelseresultatet 7,5 milj.kr.

Skogsstyrelsen har i sitt remissvar vitsordat att rapportens redovisning av resultatutvecklingen är korrekt, men anser att denna inte ger en rättvisande bild av organisationens ekonomi. Den s.k. förlusten uppstår först när avkastningskrav på statskapitalet medräknas. Härtill vill revisorerna göra den reflexionen att skogsvårdsorganisationen inte medgivits något undantag från avkastningskravet.

När det gäller utvecklingen i fråga om skogsvårdsstyrelsernas uppdragsverksamhet konstaterar revisorerna att uppdragen i fråga om skogliga beredskapsarbeten har fortsatt att minska i omfattning. De svarade budgetåret 1986/87 för 41 % av skogsvårdsorganisationens totala omsättning mot 56 % 1983/84. Enligt vad revisorerna erfarit via enkäten till länsarbetsnämnderna planeras ytterligare neddragningar av beredskapsverksamheten budgetåret 1988/89. I ett par län hotar verksamheten t.o.m. att helt upphöra. Flera nämnder anger 20-procentiga minskningar. Av enkätsvaren har också framgått att man i en situation med starkt minskade medelsramar föredrar att lägga ut arbeten till kommunerna i stället för till skogsvårdsstyrelserna. Genom att kommunerna själva delvis finansierar beredskapsarbetena får länsarbetsnämnden ut fler dagsverken för medlen. Några remissinstanser har uttryckt åsikten att man vid bedömningen av sysselsättningseffekter måste ta hänsyn till de totala samhällsekonomiska kostnaderna för beredskapsinsatserna. Revisorerna delar detta synsätt.

Enligt revisorernas bedömning visar enkätsvaren från länsarbetsnämnderna att de ekonomiska förutsättningarna för skogsvårdsorganisationens verksamhet tenderar att ytterligare försämrats.

Granskningen har fäst revisorernas uppmärksamhet på att skogsvårdsorganisationen i vad gäller uppdragsintäkter till övervägande del är beroende av statliga anslag till andra myndigheter eller verksamheter. Omfattningen av såväl beredskapsinsatserna som övriga uppdrag åt myndigheter styrs av statsmakternas beslut om medelstillelse. Också vissa uppdrag åt skogsägare, nämligen planläggning och projektering av statsbidragsgrundande åtgärder, kan sägas vara indirekt anslagsberoende, eftersom dessa uppdrag bestäms av statsmakternas beslut om anslag för stöd till skogsbruket. Rambeloppen för statsbidrag till olika åtgärder inom skogsbruket har av riksdag och regering reducerats från 406,5 milj. kr. budgetåret 1983/84 till 230,5 milj. kr. 1986/87.

Vid remissbehandlingen av rapporten har skogsvårdsstyrelsen i Norrbottens län lyft fram den negativa verkan på skogsvårdsorganisationens villkor som plötsliga förändringar i den skogliga stödpolitiken ger. De politiska besluten bör enligt ST-Skog vara fastlagda under minst treårsperioder. SACO/SR-Skogsvård anför att planeringshorisonten i fråga om skogliga beredskapsarbeten är närmast obefintlig på grund av ryckighet i medelstilldelningen.

Enligt revisorernas mening är det viktigt, som också skogsstyrelsen betonat i remissyttrandet, att kraftiga neddragningar i medelstilldelning görs med rimlig framförhållning. Revisorerna har stor förståelse för att det är svårt att anpassa en personalintensiv verksamhet, som skogsvårdsorganisationens, till plötsliga förändringar i verksamhetsvillkoren.

Revisorerna vill peka på att skogsvårdsstyrelserna själva kan påverka uppdragsnivån enbart i fråga om huvuddelen av uppdragen åt skogsägare, motsvarande, enligt skogsstyrelsens uppskattning, hittills ca 15 % av styrelsernas totala verksamhetsvolym i tjänstgöringsdagar.

Skogsvårdsorganisationens svåra planeringssituation understryker, anser revisorerna, nödvändigheten av att den förbättrade budgetprocess med treåriga budgetramar som aviserats i 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150 bil. 1, FiU 30) kommer till genomförande.

2.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet

En väsentlig iakttagelse under revisorernas granskning är att nedgången i uppdragsverksamheten, vilken skogsvårdsstyrelserna i huvudsak inte kan råda över, får inverkan på omfattningen av myndighetsutövningen. Detta hänger samman med det kalkyl- och redovisningssystem som skogsvårdsstyrelserna tillämpar och som innebär att varje verksamhetsgren skall bära sina kostnader och därmed också de samkostnader som den "förbrukar".

Sålunda har beredskapsverksamheten i många år bidragit till att täcka samkostnader för löner till länsjägmästare, annan chefspersonal, ekonomiadministration m.m. När bidraget minskar måste en större del av samkostnaderna finansieras via myndighetsanslaget. I revisorernas rapport har framhållits att särskilt "små" skogsvårdsstyrelser med litet verksamhetsunderlag har svårt att ytterligare krympa sin administration. En viss minsta administrativ basorganisation krävs oavsett fältverksamhetens omfattning.

En förändrad, lägre volym på uppdragsverksamheten leder alltså till att det ekonomiska utrymmet minskar för att bekosta sådan fältpersonal som arbetar med myndighetsutövning. Granskningen har också gjort klart att antalet utförda tjänstgöringsdagar i vad avser tillsynsuppgifter enligt skogsvårdslagen m.m. sedan budgetåret 1983/84 har blivit mindre. Rådgivningsinsatsen har kunnat upprätthållas till följd av att extra medel temporärt beviljats för t.ex. projekt ökad avverkning.

Samtliga sex hörda skogsvårdsstyrelser har i remissvaren strukit under att revisorerna här uppmärksammat ett förhållande som det finns all anledning att påtala. Så t.ex. anför skogsvårdsstyrelserna i Stockholms och Uppsala län att utredningen förtjänstfullt belyst hur starkt minskade uppdrag från bl.a.

andra myndigheter försämrar skogsvårdsstyrelsernas möjligheter att bedriva sin myndighetsverksamhet på den nivå som statsmakterna avser. Enligt skogsvårdsstyrelsen i Västmanlands län är ett klarläggande av sambandet mellan uppdragsverksamhet och myndighetsutövning helt nödvändigt för att organisationen och resurserna skall kunna anpassas på rätt sätt till huvuduppgiften att föra ut skogspolitik i praktisk tillämpning.

I remissyttrandet från statens naturvårdsverk framförs den uppfattningen att det rent principiellt är av stor vikt att överväganden om myndighetsutövningens lämpliga omfattning och inriktning så långt möjligt görs fristående från frågan om vilka resurser som kan tillskapas genom olika typer av extern finansiering.

Revisorerna anser för sin del det klarlagt att utvecklingen har lett till att omfattning och kvalitet på myndighetsutövningen blivit beroende av variationer i uppdragsverksamheten.

Enligt vad revisorerna erfarit söker skogsvårdsstyrelserna, i enlighet med åtgärdsprogrammet, kompensera bortfallet av skogliga beredskapsarbeten genom att bl.a. öka uppdraget åt skogsägare.

Konkurrenssituationen på marknaden mellan skogsvårdsstyrelser, skogsägarföreningar, skogsbolag m.fl. har belysts i enkätundersökningen till ca 900 enskilda skogsägare. Undersökningen visar entydigt att skogsägarna köper främst tjänsterna utsyning/stämpling av skog, skogsbruksplanläggning och skogsvärdering av skogsvårdsstyrelsen. Inom dessa områden har styrelsen en särskild kompetens och uppfattas som en opartisk instans.

Andra tjänster i fråga om skogsvård upphandlas mycket sällan från skogsvårdsstyrelsen. Enkätundersökningen visar också att självverksamheten bland skogsägarna är hög när det gäller skogsvårdande åtgärder. I den av riksdagen godkända propositionen 1980/81:136 framhölls att uppdragsverksamheten bör ses som ett komplement till myndighetsutövningen och inte som en primär uppgift. Med hänsyn till riksdagens ställningstagande är det enligt revisorernas mening inte riktigt att skogsvårdsstyrelserna skall vara tvungna att söka uppdrag för att kunna fullgöra sina myndighetsuppgifter.

2.4 En basorganisation för myndighetsutövningen

Skogsvårdsstyrelserna är i allt väsentligt organiserade enligt den plan som lades fram i proposition 1980/81:136. Nuvarande organisation och finansieringssystem bygger alltså på de förutsättningar som fanns vid förstatligandet av skogsvårdsstyrelserna, bl. a. en under många år stabil beredskapsverksamhet. Revisorerna vill erinra om att betydande förändringar därefter har skett i omvärlden.

I revisorernas rapport har föreslagits att ytterligare anpassningar av skogsvårdsorganisationen till ändrade villkor bör göras i en generell översyn med utnyttjande av extern expertis. Därvid bör hänsyn tas till att verksamheten skiftar i olika delar av landet och lämpliga lösningar utarbetas utifrån regionala behov. Erfarenheterna – såväl negativa som positiva – från gjorda sammanslagningar av länskanslier måste beaktas. I översynen bör även prövas omfattningen av den basorganisation som skall finansieras via myndighetsanslaget.

Förslaget om en via anslag garanterad basorganisation för myndighetsutövningen har fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Det har tillstyrkts – bl.a. av statens naturvårdsverk, ett par länsstyrelser och Skogsägarnas riksförbund – eller lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Närmare kommentarer till förslaget har lämnats främst av myndigheter inom skogsvårdsorganisationen.

Skogsstyrelsen anser att de kostnadsmässiga konsekvenserna av en basorganisation bör utredas närmare, men förutsätter att om denna görs helt oberoende av volymen på uppdragsverksamheten krävs en avsevärd höjning av myndighetsanslaget. Liknande synpunkter anförs av skogsvårdsstyrelsen i Kristianstads län.

Skogsvårdsstyrelserna i Stockholms och Uppsala län framhåller att uppdragsverksamhet som komplement till myndighetsutövning förbilligar den totala verksamheten. Det gäller enligt styrelserna att vid finansieringen av en basorganisation finna en aktuellare relation mellan de båda verksamhetsformerna så att inte opåverkbara förändringar i omvärlden äventyrar skogsvårdsstyrelsens hela ekonomi. Styrelserna ser en finansiell översyn som särskilt angelägen i Stockholms och Uppsala län, där man – trots besparingsåtgärder i form av sammanslagning av de båda länens kansliorganisationer – ännu inte uppnått ekonomisk balans i verksamheten och därtill aviserats om att de skogliga beredskapsuppdragen skall upphöra.

Finansieringen av en garanterad basorganisation bör enligt skogsvårdsstyrelsen i Norrbottens län övervägas med förtur. Resurserna bör bestämmas utifrån realistiska skogspolitiska ambitioner och med hänsyn till länsvis fluktuerande uppdragsvolym. ST-Skog hävdar att skogsvårdsorganisationens verksamhet måste inriktas på myndighetsuppgifter för skogsbruk och miljöbruk samt på uppdrag där en hög grad av opartiskhet eftersträvas. En växelverkan genom kombinerad myndighets- och uppdragsverksamhet – kostnadsberäknad i form av täckningsbidrag – borde vara framtidens utväg.

En av de små styrelserna, skogsvårdsstyrelsen i Västmanlands län, som drabbats av starkt minskade beredskapsuppdrag, uppger att man har behov av att delar av organisationen får en stabil finansiering.

Däremot har vid remissbehandlingen flertalet skogliga myndigheter och fackliga organisationer ställt sig avvisande till en generell översyn av skogsvårdsorganisationen med utnyttjande av extern expertis under hänvisning till den tidsutdräkt en landsomfattande organisationsutredning skulle innebära. De menar att regionala anpassningar av organisationen till ändrade villkor bör göras internt i enlighet med de former för ökad mål- och resultatorienterad styrning som håller på att utvecklas.

Bland de remissinstanser som tillstyrkt en generell organisationsöversyn har skogsvårdsstyrelsen i Malmöhus län och de fyra hörda länsstyrelserna uttalat sig för länsanknutna kansliorganisationer och att översynen också tar hänsyn till frågan om en samordnad länsförvaltning.

Revisorerna anser, som framhållits i rapporten, att för myndighetsuppgifterna på regional nivå måste finnas en garanterad basorganisation för att motverka negativa konsekvenser av fluktuationerna i uppdragen från statliga myndigheter. Detta gäller enligt revisorernas mening oberoende av framtida ställningstaganden till frågor om samordnad länsförvaltning. Mot bakgrun-

den av de synpunkter som kommit fram under remissbehandlingen föreslår revisorerna att omfattningen och finansieringen av basorganisationen utreds. Uppdragsverksamheten bör liksom hittills bidra till att täcka skogsvårdsstyrelsernas fasta kostnader men vissa basfunktioner bör, för det fall att täckningsbidraget minskar, i motsvarande mån bekostas av myndighetsanslaget.

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om en utredning angående basorganisation för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Arne Gadd (s), Alf Wennerfors (m), Stig Gustafsson (s), Birgitta Hambraeus (c), Anita Johansson (s), Anders G Högmark (m), Torsten Karlsson (s), Per Stenmarck (m), Sten-Ove Sundström (s), Maja Bäckström (s), Ulla Orring (fp) och Bengt Kronblad (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Kristina Lindgren (föredragande).

Stockholm den 27 oktober 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Arne Gadd

Kristina Lindgren

Sammanfattning av rapport 1987/88:8 om personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter samt de remissyttranden som avgetts över den

Förs. 1988/89:6
Bilaga

Granskningen har genomförts som en relativt bred analys av de förändrade villkor under vilka skogsvårdsorganisationen har att verka och de ekonomiska konsekvenser dessa medfört. Härigenom har i rapporten pekats på vissa förhållanden som inte föranlett direkta förslag men vilka kommenterats i remissyttrandena.

1 Rapporten

1.1 Bakgrund och syfte

Skogsvårdsorganisationen (skogsstyrelsen, länsvisa skogsvårdsstyrelser jämte skogsvårdsdistrikt) har som uppgift att omsätta samhällets skogspolitik i praktiskt handlande. För detta ändamål har statsmakterna anvisat organisationen olika skogspolitiska medel inom myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Skogsvårdsorganisationen har även ålagts att producera frö och plantor.

I myndighetsuppgifterna ingår bl.a. lagtillsyn, rådgivning, förmedling av statligt stöd till skogsbruket och översiktlig skogsinventering. Uppdragsverksamheten omfattar dels tjänster till enskilda skogsägare såsom planläggning och projektering av bidragsföretag, upprättande av skogsbruksplaner, stämpling av skog m.m., dels beredskapsarbeten som utförs på uppdrag av arbetsmarknadsmyndigheterna och dels tjänster till andra myndigheter, t.ex. skötsel av naturvårdsområden.

Intäkter från olika uppdrag utgör ca 80 % av skogsvårdsorganisationens ekonomiska resurser. Den under många år ojämförligt största uppdragsverksamheten har varit skogliga beredskapsarbeten på uppdrag av arbetsmarknadsverket. Beredskapsverksamheten svarade budgetåret 1983/84 för ungefär två tredjedelar av uppdragsintäkterna.

Genom direkta anslag över statsbudgeten finansieras således endast omkring 20 % av skogsvårdsorganisationens verksamhet.

Skogsvårdsstyrelsernas allmänna verksamhet (myndighetsuppgifter och uppdrag) redovisas i kostnads-/intäktstermer över ett 1 000-kronorsanslag. Med tillämpning av en självkostnadsprincip skall varje verksamhetsgren bära såväl särkostnader som sin del av samkostnader för chefspersonal, administration, lokaler m.m.

De ekonomiska förutsättningarna för skogsvårdsstyrelsernas verksamhet har under senare år väsentligt försämrats. Som ett led i en ändrad arbetsmarknadspolitik beslutade statsmakterna om en kraftig neddragning av medlen till beredskapsarbeten för budgetåret 1984/85, vilket fick till följd att omslutningen i skogsvårdsstyrelsernas beredskapsverksamhet via AMS nämnda budgetår minskade med ca 100 milj. kr. Samtidigt visade uppdragsverksamheten i övrigt en vikande tendens med bortfall av intäkter. Organisa-

tionen kunde inte tillräckligt snabbt – från ett budgetår till ett annat – anpassa bl.a. personalkostnaderna till den lägre verksamhetsvolymen. Budgetåret 1984/85 uppkom, efter det att hänsyn tagits till statens avkastningskrav, ett underskott i rörelseresultatet för den allmänna verksamheten om ca 15 milj. kr.

Då därutöver statsmakterna drog ned det statliga stödet till skogsbruket med närmare en tredjedel (inkl. medel till stödets administration) beslutade skogsstyrelsen i april 1986, efter förhandlingar med de fackliga organisationerna, om ett åtgärdsprogram för budgetåren 1986/87–1988/89 i syfte att uppnå balans i ekonomin. Åtgärderna tog sikte på både utveckling och besparing. Besparingarna innebar i huvudsak personalminskningar vid skogsvårdsstyrelserna. Den mest långtgående besparingsåtgärden var sammanslagningar fr.o.m. den 1 januari 1987 av skogsvårdsstyrelsernas kanslier i Stockholms och Uppsala resp. Kristianstads och Malmöhus län.

Revisorernas granskning har gjorts mot bakgrunden av den negativa resultatutvecklingen inom skogsvårdsorganisationen och viss kritik som riktats mot den av skogsstyrelsen vidtagna organisationsförändringen i Skåne. Undersökningen har inte omfattat den affärsmässigt bedrivna frö- och plantverksamheten.

1.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi

Granskningen har visat beträffande de *ekonomiska förutsättningarna* att skogsvårdsstyrelserna, trots personalminskningar och andra åtgärder, fortfarande är långt ifrån att uppnå ett nollresultat i den allmänna verksamheten: budgetåret 1986/87 var underskottet i rörelseresultatet 7,5 milj. kr. efter det att hänsyn tagits till statens avkastningskrav. Uppdragen i fråga om skogliga beredskapsarbeten har fortsatt att minska i omfattning och svarade budgetåret 1986/87 för 41 %. Motsvarande siffra 1983/84 var 56 %. Båda budgetåren var skogsvårdsorganisationens totala omsättning ca 1,1 miljard kronor. Även uppdragen åt övriga myndigheter och åt enskilda skogsägare har successivt blivit färre. Under perioden 1983/84–1986/87 har skogsvårdsstyrelsernas samlade verksamhetsvolym, dvs. för både myndighetsuppdrag och uppdrag, minskat med ca 15 %.

Genom en enkät till samtliga länsarbetsnämnder har revisorerna inhämtat att ytterligare neddragningar av beredskapsverksamheten i skogsvårdsstyrelsernas regi planeras budgetåret 1988/89. I Uppsala och Västmanlands län hotar verksamheten att helt upphöra. Sju nämnder anger minskningar i förhållande till 1987/88 enligt följande: Kalmar län (ca 10 %), Värmlands län (ca 15 %), Södermanlands, Örebro, Kopparbergs och Norrbottens län (ca 20 % vardera) samt Skaraborgs län (ca 45 %). Av enkätsvaren har också framgått att man i en situation med starkt minskade medelsramar föredrar att lägga ut arbeten till kommunerna i stället för till skogsvårdsstyrelserna. Genom att kommunerna själva delvis finansierar beredskapsarbetena får länsarbetsnämnden ut fler dagsverken för medlen.

Både skogsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen har hos regeringen föreslagit att skogsarbetare/arbetslösa som ständigt återkommande syssel-

sätts i beredskapsarbete skall kunna anställas direkt i skogsvårdsorganisationen. Verksamheten i form av offentligt skyddat arbete, kallad offentlig skogsvårdsservice, föreslås finansieras genom en omfördelning av beredskapsmedel. Styrelsernas förslag ligger i linje med vad revisorerna tidigare förordat i skrivelse till riksdagen (förslag 1986/87:6, TU 1986/87:8, rskr. 1986/87:90) angående bl.a. investeringsmedel till SMHI, nämligen att medel så långt möjligt bör beviljas en myndighet i ordinarie budgetbehandling och inte efter handläggning inom arbetsmarknadsverket. Riksdagen har under våren 1988 (AU 1987/88:11) avslagit ett motionsyrkande om fastare sysselsättningsformer för personer i skogliga beredskapsarbeten under åberopande av att frågan för närvarande utreds inom regeringskansliet. Med hänvisning till att utredning pågår avstår revisorerna från att föreslå någon åtgärd på denna punkt.

Under granskningen har kunnat konstateras att en redovisning av fördelningen av skogsvårdsorganisationens ekonomiska resurser på direkta statliga anslag för myndighetsuppgifter och på uppdragsintäkter med ca 20 resp. 80 % inte ger en rättvisande bild av organisationens *beroende av statliga anslag*. Omfattningen av såväl beredskapsinsatserna som övriga uppdrag åt myndigheter styrs av statsmakternas beslut om medelstilldelning. Också vissa uppdrag åt skogsägare, när det gäller planläggning och projektering av statsbidragsgrundande åtgärder, kan sägas vara indirekt anslagsberoende, eftersom dessa uppdrag bestäms av statsmakternas beslut om anslag för stöd till skogsbruket. Rambeloppen för statsbidrag till olika åtgärder inom skogsbruket har av riksdag och regering reducerats från 406,5 milj. kr. budgetåret 1983/84 till 230,5 milj. kr. 1986/87.

Skogsvårdsstyrelserna kan alltså själva påverka uppdragsnivån enbart i fråga om huvuddelen av uppdragen åt skogsägare, motsvarande, enligt skogsstyrelsens uppskattning, ca 15 % av styrelsernas totala verksamhetsvolym i tjänstgöringsdagar.

1.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet

Neddragningarna av uppdragsverksamheten får *inverkan på omfattningen av myndighetsutövningen* enligt vad som redovisas i rapporten. Det kalkyl- och redovisningssystem som skogsvårdsstyrelserna tillämpar innebär att varje verksamhetsgren skall bära sina kostnader och därmed också de samkostnader som den "förbrukar".

Beredskapsverksamheten t.ex. har i många år bidragit till att täcka samkostnader för löner till länsjägmästare, annan chefspersonal, ekonomistyrning m.m. När bidraget minskar måste en större del av samkostnaderna finansieras via myndighetsanslaget. Särskilt "små" skogsvårdsstyrelser med litet verksamhetsunderlag har svårt att ytterligare krympa sin administration. En viss minsta administrativ basorganisation krävs oavsett fältverksamhetens omfattning.

En förändrad, lägre volym på uppdragsverksamheten, och därutöver generella besparingar, leder alltså till att anslaget för myndighetsuppgifter urholkas. Därmed minskar utrymmet för att bekosta sådan fältpersonal som

arbetar med myndighetsutövning. Antalet utförda tjänstgöringsdagar i vad avser tillsynsuppgifter enligt skogsvårdslagen m.m. har också sedan budgetåret 1983/84 blivit mindre. Rådgivningsinsatsen har kunnat upprätthållas till följd av att extra medel temporärt beviljats för t.ex. projekt ökad avverkning. Enligt vad som framkommit i en Sifo-undersökning till skogsägare – som revisorerna deltagit i – tycks skogsvårdsstyrelsens kontaktintensitet med skogsägarna för rådgivning och tillsyn anmärkningsvärt låg. Nära hälften av de ca 900 enskilda skogsägare som tillfrågats har kontaktats mer sällan än vartannat år (27 %) eller aldrig (20 %).

I rapporten påtalas att utvecklingen har lett till att omfattning och kvalitet på myndighetsutövningen blivit beroende av variationer i uppdragsverksamheten.

Det stora bortfall av verksamhetsunderlag som neddragningen av de skogliga beredskapsarbetena orsakat söker skogsvårdsstyrelserna, i enlighet med åtgärdsprogrammet, *kompensera genom att öka annan uppdragsverksamhet*, i första hand till enskilda skogsägare.

Möjligheten att expandera inom den allmänna uppdragsverksamheten (dvs. uppdrag åt skogsägare) begränsas dock av konkurrensen på marknaden med virkesuppköpare, skogsägarföreningar, skogssällskap m.fl.

Enligt förslag i den miljöpolitiska propositionen 1987/88:85 skall skogsvårdsstyrelsens "förtur" till uppdrag att förvalta statliga naturvårdsobjekt tas bort, varför styrelserna också i fråga om denna uppdragsform framdeles kan få konkurrera med andra myndigheter, företag, organisationer m.fl.

Konkurrenssituationen på marknaden har belysts i Sifo-undersökningen. Denna visar entydigt att skogsägarna köper främst tjänsterna utsyning/stämpling av skog, skogsbruksplanläggning och skogsvärdering av skogsvårdsstyrelsen. Inom dessa områden har styrelsen en särskild kompetens och uppfattas som en opartisk instans. Andra tjänster i fråga om skogsvård förekommer mycket sällan. Undersökningen visar också att självverksamheten bland skogsägarna är hög när det gäller skogsvårdande åtgärder.

Om skogsvårdsstyrelsernas uppgifter framhölls i proposition 1980/81:136 att den allmänna uppdragsverksamheten bör ses som ett komplement till myndighetsutövningen och inte som en primär uppgift. I den utredning (Ds Jo 1980:1) vars förslag låg till grund för propositionen uttalades i denna fråga bl.a. följande. Endast i den mån skogsägarna själva, deras organisationer eller andra inte har möjlighet att utföra uppgifterna och dessa uppgifter är angelägna från allmän skogspolitisk eller annan samhällelig synpunkt bör skogsvårdsstyrelserna ställa resurser till förfogande.

Det kan enligt rapporten ifrågasättas, mot bakgrunden av nämnda uttalande, i vilken utsträckning skogsvårdsstyrelserna i konkurrens med andra skall sälja tjänster för att få underlag att kunna hålla en oförändrad nivå på myndighetsutövningen.

1.4 Fördelningen av personalresurser mellan central och regional nivå

Förs. 1988/89:6
Bilaga

Personalresurserna i skogsvårdsorganisationen omfattar för närvarande sammanlagt ca 2 700 årsarbetskrafter. Av dessa finns ca 130 hos skogsstyrelsen, uppemot 1 000 hos skogsvårdsstyrelsernas kanslier och resten i den lokala fältorganisationen, distrikten. Därtill kommer anställda i beredskapsarbete vilkas antal mätt i årsarbetskrafter sedan budgetåret 1983/84 (drygt 3 000) i det närmaste halverats.

De *personalminskningar* som genomförts i besparingssyfte har enbart drabbat skogsvårdsstyrelserna. Sålunda har styrelsernas administrativa personal (som belastar samkostnaderna) minskats från 510 årsarbetskrafter budgetåret 1983/84 till 466 budgetåret 1987/88. Vidare har personalkategorin skogsvårdsförmän (arbetsledare för beredskapslag) under samma period reducerats med ca 200 årsarbetskrafter. – Däremot har personalstyrkan vid centralorganet, skogsstyrelsen, genom åren varit tämligen oförändrad.

I revisorernas granskning har det inte varit möjligt att – utifrån den knappa personalstatistik som funnits tillgänglig – dra några slutsatser om nuvarande *fördelning av administrativa och andra resurser* inom skogsvårdsorganisationen är väl avvägd. Detaljerade studier av aktiviteter med därtill knuten tids- och kostnadsredovisning skulle i så fall ha erfordrats.

Samkostnaderna inom skogsvårdsorganisationen utgör ca 17 % av den totala omsättningen. Hittills utförda studier med statskontorets s. k. INKA-metod (internadministrationens kostnadsandelar) visar att myndigheterna i genomsnitt använder omkring 20 % av de totala resurserna till administration. Med reservation för den fulla jämförbarheten mellan dessa två mått på administrationskostnader förefaller det som om skogsvårdsorganisationens kostnader inte ligger orimligt högt.

1.5 Erfarenheter av sammanslagningar av vissa skogsvårdsstyrelsernas kanslier

Riksdagen beslutade våren 1981 (prop. 1980/81:136, JoU 25, rskr. 295) att skogsvårdsstyrelserna den 1 juli 1981 skulle ombildas till helstatliga regionala myndigheter under skogsstyrelsen som chefsmyndighet. Samtidigt godkände riksdagen de av regeringen förordade riktlinjerna för skogsvårdsstyrelsernas organisation m.m. Sålunda skulle i varje län finnas en skogsvårdsstyrelse under ledning av en av regering och landsting utsedd styrelse samt med en länsjägmästare som chefstjänsteman för personalen hos skogsvårdsstyrelsen. Den interna organisationen hos skogsvårdsstyrelsen i olika enheter för särskilda uppgifter skulle i viss utsträckning, efter regeringens eller skogsstyrelsens bestämmande, kunna anpassas till förhållandena i det enskilda länet.

Som en del av åtgärdsprogrammet i syfte att uppnå balans i ekonomin beslutade styrelsen för skogsstyrelsen i april 1986, efter central MBL-förhandling, om sammanslagningar av skogsvårdsstyrelsernas kanslier i Stockholms och Uppsala resp. Kristianstads och Malmöhus län. De för två län gemensamma kanslierna lokaliserades till Uppsala resp. Kristianstad.

I rapporten har redovisats att verksledningens hos skogsstyrelsen informa-

tion om förestående förändringar meddelades landshövdingar och övriga styrelseledamöter i berörda skogsvårdsstyrelser *via* deras länsjägmästare i januari 1986. Samtidigt presenterades åtgärderna i en promemoria med information till all personal.

Såväl skogsvårdsstyrelserna som länsstyrelserna i sammanslagningslänen reagerade kraftigt mot organisationsförändringarna. Detta tog sig bl.a. uttryck i uppvakning hos jordbruksministern och i skrivelser till regeringen.

Därvid påtalades att skogsstyrelsens förslag utarbetats utan att vare sig styrelse eller personal hos skogsvårdsstyrelserna getts information eller möjlighet att själva lämna alternativa besparingsförslag. I skrivelserna ifrågasattes allmänt om skogsstyrelsens åtgärder var förenliga med riksdagens beslut att det skall finnas en skogsvårdsstyrelse i varje län. Vidare framfördes uppfattningen att länsstyrelsen borde ha informerats i enlighet med bestämmelserna i förordningen om regionalt utvecklingsarbete.

Regeringen (jordbruksdepartementet) beslutade i juni 1986 att inte vidta någon åtgärd med anledning av skrivelserna, varefter organisationsförändringarna trädde i kraft den 1 januari 1987.

Ingående redogörelser lämnas i rapporten för genomförandet av sammanslagningarna i resp. region. utformningen av den nya organisationen, indragningar av personal samt för den ekonomiska utvecklingen i berörda län före och efter organisationsförändringen. Vidare behandlas arbetsformerna inom lekmanstyrelserna med hänsyn till att två styrelser delar på en gemensam kanslifunktion.

Enligt rapporten visar prognosen för budgetåret 1987/88 – det första hela budgetåret efter kanslisammansläggningarna – på ett totalt sett bättre ekonomiskt resultat i berörda län. Stockholm–Uppsala-regionen har ännu inte uppnått ekonomisk balans bl.a. på grund av att man startade med dåliga ekonomiska förutsättningar. De nya gemensamma kansliorganisationerna har, efter initialsvårigheter, börjat fungera.

Vissa organisatoriska grundproblem kvarstår emellertid. Förtroendemanstyrelsernas ansvars- och befogenhetsområden är oklara. En delad kanslifunktion för styrelser i två skilda län har inte fullt accepterats. Vid intervjuer under granskningen har framhållits att också en gemensam styrelse vore att föredra framför nuvarande konstruktion med ett verkställande kansli under två beslutande huvudmän.

Särskilt har i rapporten anmärkts att skogsstyrelsen inför sammanslagningarna helt åsidosatte de regionala styrelserna som enligt instruktionen har rätt att avgöra viktigare frågor om organisation och arbetsformer. Vidare har kritiserats att skogsstyrelsen inte beaktade personalens rätt till medbestämmande genom att personalen inte gavs möjlighet till reellt inflytande. Därutöver borde länsstyrelsen ha informerats om planerade förändringar av betydelse för länets utveckling.

Sammanfattningsvis har revisorerna i rapporten bedömt – mot bakgrund av vad som framkommit under granskningen – att stark kritik kan riktas mot skogsstyrelsens sätt att genomföra organisationsförändringarna på regional nivå.

1.6 Rapportens förslag

I rapporten konstateras att betydande förändringar har skett i omvärlden, sedan skogsvårdsstyrelserna förstatiserades år 1981.

Genom de organisationsförändringar som internt företagits av skogsstyrelsen har innebörden av det beslut som riksdagen fattat om riktlinjerna för skogsvårdsstyrelsernas organisation rubbats.

Mot bakgrunden av de iakttagelser som gjorts under granskningen föreslås att ytterligare anpassningar av organisationen till ändrade villkor bör göras i en generell översyn med utnyttjande av extern expertis. Därvid bör hänsyn tas till att verksamheten skiftar i olika delar av landet och lämpliga lösningar utarbetas utifrån regionala behov. Erfarenheterna – såväl negativa som positiva – från gjorda sammanslagningar av länskanslier måste beaktas. I översynen bör även prövas omfattningen av den basorganisation som skall finansieras via myndighetsanslaget.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten har efter remiss lämnats av 17 myndigheter och organ. Dessa är skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, skogsvårdsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kristianstads, Malmöhus, Västmanlands och Norrbottens län, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kristianstads och Malmöhus län, SACO/SR-Skogsvård, Svenska skogsarbetareförbundet, ST-Skog avd. 116 och Sveriges skogsägareförenings riksförbund. Därutöver har yttrande inkommit från ST-Skogsförman avd. 117 sektion 12.

2.1 Allmänt

Flera remissinstanser uttalar sig i positiva ordalag om beskrivningarna i rapporten av förhållandena inom skogsvårdsorganisationen (SVO). Exempelvis anför *skogsvårdsstyrelserna (SVS) i Stockholms och Uppsala län* att rapporten tar fram och på ett tydligt sätt beskriver SVO:s viktigaste problem och ekonomiska utveckling. *SVS i Västmanlands län* betraktar analysen av de faktorer som lett fram till SVO:s försämrade ekonomi som särskilt värdefull. Enligt *SVS i Norrbottens län* redovisar rapporten på ett föredömligt sätt de problem som påverkar SVO:s möjligheter att arbeta med de olika skogspolitiska instrumenten. *SACO/SR-Skogsvård* anser att i revisorernas granskning lyfts fram många viktiga fakta och *Svenska skogsarbetareförbundet* framhåller att rapporten ger en god överblick och i många stycken innehåller väsentliga konstateranden.

Skogsstyrelsen anmärker att i rapporten saknas redovisning av SVO:s resultat i skogspolitiska termer, liksom av de positiva inslagen i den ekonomiska utvecklingen. Dock bekräftar även skogsstyrelsen att rapporten i stora drag är korrekt.

Remissinstansernas synpunkter på vissa delavsnitt i rapporten och deras inställning till rapportens förslag redovisas i det följande.

2.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi

Förs. 1988/89:6
Bilaga

I fråga om resultatutvecklingen i SVO är enligt *skogsstyrelsen* de siffror som presenteras i rapporten korrekta. Men styrelsen anser att de ekonomiska resultaten borde ha värderats med utgångspunkt i gällande resultatmodell. Den s.k. "förlusten" uppstår först sedan avkastningskravet på ett statskapital lagts på. Samma konstaterande om anledningen till det negativa resultatet görs av *SVS i Kristianstads och Malmöhus län*.

Rapportens beskrivning av en minskande uppdragsverksamhet anser *skogsstyrelsen* i stora drag vara korrekt. Att SVO har vissa svårigheter framför sig har styrelsen uttalat i olika sammanhang.

SVS i Kristianstads län uppger att man på grund av svårigheter att anpassa personalresurserna till minskade beredskapsuppdrag nödgats låta "friställda" arbetsledare/förmän utföra uppdrag som ej gett full kostnadstäckning. För *SVS i Malmöhus län* är beredskapsuppdragen av vital betydelse. Budgetåret 1987/88 svarade de för ca 85 % av den totala omsättningen.

Länsstyrelsen i Uppsala län ansluter sig till rapportens analys av orsakerna till SVO:s försämrade ekonomi. En organisation som är beroende av arbetsmarknadsmedel råkar lätt ut för omställningsproblem vid alltför stora svängningar i beredskapsinsatserna, menar länsstyrelsen.

Enligt *arbetsmarknadsstyrelsens* uppfattning är det mycket svårt att från arbetsmarknadssynpunkt – särskilt mot bakgrund av möjligheten till alternativa beredskapsarbeten hos andra huvudmän inom de minskande medelramarna – bestämma någon miniminivå för SVO:s medverkan i beredskapsverksamheten. Ändå anser AMS att försök därtill bör göras om man vill tillförsäkra sig skoglig kompetens för uppgiften.

De fackliga organisationerna *SACO/SR-Skogsvård, ST-Skog och Svenska skogsarbetareförbundet* kommenterar uppgiften i rapporten att länsarbetsnämnderna föredrar att lägga ut arbeten till kommunerna, som delvis själva finansierar beredskapsarbetena, i stället för till SVS. De hävdar att kostnaderna totalt sett från samhällets synpunkt är ungefär lika stora oavsett anordnare. Det måste därför vara viktigare att ta hänsyn till vilken produktion man åstadkommer.

Angelägenheten av att beredskapsmedel omfördelas till en ny form av offentligt skyddat arbete, offentlig skogsvårdsservice, i SVO:s regi framhålls av *arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län* och *Skogsarbetareförbundet*. Förbundet tillägger att medan utredning i frågan pågår, avhänds SVS personella och materiella resurser för sådan verksamhet.

Beträffande uppdragen åt skogsägare redovisas i en tabell i rapporten att färre tjänstgöringsdagar använts under senare år för skogsbruksplanläggning utanför ÖSI (översiktlig skogsinventering) med kommentaren i text att fler skogsbruksplaner framställts i samband med ÖSI.

Redovisningen har föranlett anmärkningar från *skogsstyrelsen, SVS i Stockholms, Uppsala, Kristianstads och Malmöhus län* samt *SACO/SR-Skogsvård*. De betonar att antalet skogsbruksplaner som upprättas i samband med ÖSI har ökat i takt med ÖSI-utbyggnaden och att SVS dominerar marknaden mycket klart.

Skogsägarnas riksförbund påpekar att den översiktliga skogsinventeringen, ÖSI, kommer att ha genomförts för hela landet år 1993.

Förs. 1988/89:6
Bilaga

Några remissinstanser behandlar SVO:s möjligheter att planera sin verksamhet. *SVS i Norrbottens län* vill lyfta fram de negativa effekterna av bristen på stabilitet och långsiktighet i fråga om det statliga stödet till skogsbruket. De politiska "kasten" har fått företagsekonomiska konsekvenser och krävt resurser för att bl. a. revidera marknadsförda program. Enligt *ST-Skog* bör de politiska besluten vara fastlagda under minst treårsperioder. *SACO/SR-Skogsvård* anför att planeringshorisonten beträffande skogliga beredskapsarbeten är närmast obefintlig på grund av ryckighet i medelstilldelningen. *Skogsstyrelsen* framhåller att kraftiga neddragningar naturligtvis bör åstadkommas med rimlig framförhållning och enligt en i förväg genomarbetad plan. *Statens naturvårdsverk* bedömer att införandet av systemet med treåriga budgetramar på sikt kommer att förbättra SVO:s möjligheter att planera för olika uppdrag.

SVS i Västmanlands län finner det viktigt att notera att SVS, som nämns i rapporten, endast till en mindre del själv kan påverka uppdragsnivån.

2.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet

De synpunkter i rubricerad fråga som förts fram i rapporten har fått ett klart stöd vid remissbehandlingen.

SVS i Stockholms och Uppsala län anför att utredningen förtjänstfullt belyst hur starkt minskade uppdrag från bl. a. andra myndigheter försämrar SVS möjligheter att bedriva sin myndighetsverksamhet på den nivå som statsmakterna avser.

Enligt *SVS i Kristianstads och Malmöhus län* fäster revisorerna uppmärksamheten på ett förhållande som det finns all anledning att påtala. Frågan har diskuterats mycket inom organisationen. Skogsstyrelsens s. k. åtgärds paket får ses som ett led i kampen mot de negativa effekterna på myndighetsuppgifterna av en vikande uppdragsverksamhet.

SVS i Västmanlands län uttalar att det av rapporten tydligt framgår hur sättet att fördela samkostnader gör omfattningen av myndighetsinsatser beroende av uppdragsvolymen. Detta är enligt SVS ett klarläggande som är helt nödvändigt för att organisationen och resurserna skall kunna anpassas på rätt sätt till huvuduppgiften att föra ut skogspolitiken i praktisk tillämpning.

Statens naturvårdsverk har den uppfattningen att det rent principiellt är av stor vikt att överväganden om myndighetsutövningens lämpliga omfattning och inriktning så långt möjligt görs fristående från frågan om vilka resurser som kan tillskapas genom olika typer av extern finansiering.

Det måste enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* anses helt otillfredsställande att SVS för sin myndighetsutövning är beroende av vilka anslag andra myndigheter eller verksamheter får.

Skogsstyrelsen förklarar att man i dag låter uppdragsverksamheten bära sina fulla kostnader för att inte snedvrída konkurrensituationen på marknaden. I mycket begränsad utsträckning tillämpas fr. o. m. innevarande budget-

är en sådan fördelningsgrund av myndighetsanslaget att varje SVS får en tilldelning för vissa basfunktioner.

I rapporten har, på grundval av enkätundersökningen till skogsägare, noterats att SVS kontaktintensitet med skogsägarna för rådgivning och tillsyn tycks anmärkningsvärt låg. Nära hälften av de ca 900 enskilda skogsägare som tillfrågats hade kontaktats mer sällan än vartannat år (27 %) eller aldrig (20 %).

Tolkningen av utfallet har bemötts av några remissinstanser. *Skogsstyrelsen* uppfattar resultatet av undersökningen som en bekräftelse på att SVS når ut bra med individuella rådgivningsinsatser. Enligt *SACO/SR-Skogsvärd* är skogstillståndet på den enskilda fastigheten avgörande för hur intensiva kontakterna blir. Synpunkter av samma innebörd anför *SVS i Norrbottens län*. *SVS i Kristianstads och Malmöhus län* yttrar att till följd av begränsade resurser måste SVS sätta in dessa hos skogsägare som är i behov av kontakt.

Skogsägarundersökningen är också intressant, menar *skogsstyrelsen*, då den bekräftar att SVO är marknadsmässigt starka på skogsbruksplaner och stämpling. *ST-Skog* sätter i fråga om inte stämpling och skogsbruksplanläggning skulle vara "monopolområden" för SVO. Att konkurrera med marknaden om uppdrag ger SVO ett "svårt handikapp". *Skogsägarnas riksförbund* pekar på den konflikt som finns när myndigheten inom sitt tillsynsområde samtidigt uppträder som tjänstesäljare.

Statens naturvårdsverk kommenterar uppgiften i rapporten att SVS förtur till uppdrag att förvalta statliga naturvårdsobjekt tas bort. Verket har att bedriva en effektiv naturvårdsförvaltning och ser därför positivt på den nya bestämmelsen om ett fritt val av mest lämpad förvaltare. Samtidigt har verket förståelse för de problem med ökad konkurrens som SVS står inför.

2.4 Fördelningen av personalresurser mellan central och regional nivå

Skogsstyrelsen konstaterar att granskningsresultatet – att SVO:s samkostnader utgör ca 17 % av totala omsättningen mot en genomsnittlig administrationskostnad för myndigheter om ca 20 % – styrker att SVO ligger på en låg kostnadsnivå, särskilt som i samkostnader ingår viss operativ verksamhet. I yttrandet instämmer *SVS i Kristianstads län*.

ST-Skog hävdar att procentberäkning inte skall tillämpas. Hos SVS behövs betydande personalförstärkningar för uppgifter som rör det enskilda skogsbruket.

2.5 Erfarenheter av sammanslagningar av vissa skogsvärdsstyrelsers kanslier

I rapporten noteras att inom SVO nu finns 22 regionala förvaltningsmyndigheter (men 24 lekmanstyrelser). Detta görs på grundval av bl.a. uppgiften i SVO:s årsredovisning för budgetåret 1986/87 (s. 34) om en SVS "i stort sett" i varje län och på 22 utpekade orter i landet.

Skogsstyrelsen påtalar i sitt remissyttrande att i rapporten felaktigt angetts att antalet regionala förvaltningsmyndigheter, SVS, är 22. Det finns fortfa-

rande en SVS i varje län, dvs. sammanlagt 24. Någon förändring av den av statsmakterna beslutade regionala organisationen har alltså enligt styrelsen inte genomförts. *SVS i Kristianstads och Malmöhus län* är av samma uppfattning.

Beträffande sättet att genomföra sammanslagningarna av länskanslier finner *skogsstyrelsen* den i rapporten allvarligt formulerade kritiken anmärkningsvärd och sakna grund. Styrelsen hänvisar till bestämmelsen i 24 § instruktionen* som lyder:

24 § Om skogsstyrelsen inte beslutar annat, skall inom varje skogsvårdsstyrelse finnas ett sekretariat, en skogsvårdsenhet, en planenhet, en ekonomisk-administrativ enhet och en personaladministrativ enhet samt inom skogsvårdsstyrelse som bedriver frö- och plantproduktion en enhet för sådan verksamhet. Varje enhet förestås av en enhetschef. En av enhetscheferna är länsjägmästarens ställföreträdare.

Enligt skogsstyrelsen är dess beslutsrätt jämlikt denna paragraf överordnad stadgandet i 25 § instruktionen att styrelsen för SVS avgör viktigare frågor om organisation och arbetsformer.

Skogsstyrelsen anför vidare att medbestämmandelagens krav har följts och att därutöver en dialog pågått med personalen under omställningstiden. Sammanläggningarna av länskanslier är enligt styrelsen inte åtgärder som påverkar länens utveckling, varför förordningen om regionalt utvecklingsarbete ej är tillämplig. Skogsstyrelsen menar att – bortsett från en bristfällig information inledningsvis till berörda landshövdingar och styrelser – sammanläggningarna har genomförts på ett riktigt sätt.

SACO/SR-Skogsvård och *ST-Skog* vill som arbetstagarparter framhålla att arbetsgivaren informerat och förhandlat enligt medbestämmandelagen. En annan sak är att de fackliga avdelningarna motsatte sig sammanslagningarna. *ST-Skog* tillägger att man dock uppnådde betydande förändringar i resp. SVS organisation.

SVS i Kristianstads län yttrar att skogsstyrelsens bristande kontakt med lekmannastyrelserna i berörda län är ett beklagligt faktum, men instämmer med skogsstyrelsen i att åtgärderna har beslutats på ett formellt korrekt sätt.

Å andra sidan uttalar *SVS i Malmöhus län* att – även om vidtagna åtgärder av regeringen anses beslutade på formella grunder – är den bristande kontakten med berörda lekmannafunktioner och personalorganisationer från skogsstyrelsens sida "ett uttryck för en maktfullkomlighet som illa rimmar med de ambitioner för demokratisk myndighetsutövning, som i övrigt förefinns i dagens samhälle". Länsjägmästaren, förordnad i såväl Kristianstads som Malmöhus län, har här anmält skiljaktig mening.

SVS i Stockholms och Uppsala län poängterar att SVS över huvud taget inte gavs några möjligheter att påverka beslutet. Några alternativ med bibehållande av separata SVS diskuterades aldrig. I huvudsak samma minskning av personal borde ha kunnat åstadkommas genom rationaliseringar inom de ursprungliga organisationerna.

ST-Skogsförmän, avd. 117 sek. 12, finner vad som anförs i rapporten om sammanslagningarna vara väl avvägt och i överensstämmelse med förhållandena.

Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala och Malmöhus län erinrar om att de tidigare riktat stark kritik, vilken vidhålls, mot sättet att genomföra organisationsförändringarna på regional nivå. Den sistnämnda länsstyrelsen upprepar att skogsstyrelsens beslut inte fattats i enlighet med föreskrifter i förordningen om regionalt utvecklingsarbete, samtidigt som bristen på samråd och skogsstyrelsens ovilja att diskutera besparingsalternativ skapat irritation och spänningar.

En del erfarenheter av kanslisammanslagningarna har redovisats i remissvaren. För *SVS i Stockholms och Uppsala län* är den väsentligaste erfarenheten att det vid en omorganisation redan från början måste finnas möjlighet att uppnå ekonomisk balans, vilket inte blev fallet i Stockholm-Uppsala. De totala ekonomiska förutsättningarna måste närmare utredas i förväg, alltså inte bara vilka kostnadsbesparingar som kan göras utan också dessas konsekvenser på intäktssidan och för olika verksamheter.

SVS i Kristianstads län återkommer till vad man anfört under revisorernas granskning, nämligen "att också en gemensam styrelse vore att föredra framför nuvarande konstruktion med ett verkställande kansli under två beslutande huvudmän".

Den genomförda kanslisammanslagningen har enligt *länsstyrelsens i Malmöhus län* erfarenhet hittills inte inneburit förenklade eller effektiviserade ekonomirutiner eller mätbara kostnadsbesparingar. *SVS* dagsverkskostnad i vad avser beredskapsuppdag inom naturvårdssektorn är oroande hög.

2.6 Rapportens förslag

Förslaget i rapporten om en via anslag garanterad basorganisation för myndighetsutövningen har fått ett klart stöd vid remissbehandlingen. Det har tillstyrkts – bl.a. av *statens naturvårdsverk*, *länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län* och *Skogsägarnas riksförbund* – eller lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Kommentarer till förslaget har lämnats främst av myndigheter inom *SVO*. Sålunda anser *skogsstyrelsen* att de kostnadsmissiga konsekvenserna av en basorganisation bör utredas närmare. Om denna görs helt oberoende av volymen på uppdragsverksamheten krävs dock enligt styrelsen en avsevärd höjning av myndighetsanslaget. Liknande synpunkter anförs av *SVS i Kristianstads län*.

SVS i Stockholms och Uppsala län framhåller att uppdragsverksamhet som komplement till myndighetsutövning förbillar den totala verksamheten. Det gäller enligt styrelserna att vid finansieringen av en basorganisation finna en aktuellare relation mellan de båda verksamhetsformerna så att inte opåverkbara förändringar i omvärlden äventyrar *SVS* hela ekonomi. Styrelserna ser en finansiell översyn som särskilt angelägen i Stockholms och Uppsala län, där man – trots besparingsåtgärder i form av sammanslagning av de båda länen kansliorganisationer – ännu inte uppnått ekonomisk balans i

verksamheten och därtill aviserats om att de skogliga beredskapsuppdragen skall upphöra.

Enligt SVS i *Norrbottnens län* bör finansieringen av en garanterad basorganisation övervägas med förtur. Resurserna bör bestämmas utifrån realistiska skogspolitiska ambitioner och med hänsyn till länsvis fluktuerande uppdragsvolym. *ST-Skog* hävdar att SVO:s verksamhet måste inriktas på myndighetsuppgifter för skogsbruk och miljöbruk samt på uppdrag där en hög grad av opartiskhet eftersträvas. En växelverkan genom kombinerad myndighets- och uppdragsverksamhet – kostnadsberäkning i form av täckningsbidrag – borde vara framtidens utväg.

SVS i *Västmanlands län* säger sig vara en av de "små" styrelserna och har som sådan behov av att de delar av organisationen som nu behandlas som samkostnad får en stabil finansiering oberoende av uppdragsverksamhetens storlek.

Rapportens förslag, att basorganisationen skall tas fram i en generell översyn med utnyttjande av extern expertis, har däremot fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Så gott som samtliga myndigheter och fackliga avdelningar inom SVO avstyrker förslaget, medan det tillstyrks av länsstyrelserna och SVS i *Malmöhus län*.

Skogsstyrelsen hänvisar till att styrelsens egen interna organisation nu ses över av anlitad expertis. Översynen innefattar också styrsystemet för hela SVO i riktning mot bl.a. ökad målstyrning och ökat resultatansvar för den enskilda SVS också i fråga om organisationsanpassning. En ytterligare organisationskonsult skulle inte tillföra SVO något nämnvärt. Synpunkter av samma innebörd framförs av *SACO/ISR-Skogsvård* och *Skogsarbetareförbundet*.

En landsomfattande organisationsutredning skulle enligt SVS i *Västmanlands och Norrbottens län* bli alltför tidskrävande. SVS i *Stockholms och Uppsala län*, liksom *ST-Skog*, anser att de regionala anpassningar som behöver göras bör genomföras av SVO.

I sitt tillstyrkande av rapportens förslag om en generell översyn framhåller SVS i *Malmöhus län* (med reservation av länsjägmästaren) angelägenheten av att SVS ånyo får ett eget kansli. Vidare anføres att översynen också bör omfatta ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan skogsstyrelsen och de regionala SVS med hänsyn till utvecklingen inom den statliga sektorn mot dels ökad decentralisering, dels samordning av verksamheter på länsnivå.

Även de fyra hörda länsstyrelserna – som är positiva till föreslagen organisationsöversyn – uttalar sig för länsanknutna kansliorganisationer. Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* bör man i första hand söka integration och samarbete med andra länsmyndigheter. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att behovet av en egen SVS-organisation i länet kommer att accentueras om en samordnad länsförvaltning genomförs, varför detta behov bör prövas vid översynen av SVO. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* vill att man i översynen också beaktar de skäl som i olika sammanhang anförts för att inordna vissa av SVS uppgifter i en samordnad länsförvaltning. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* kan SVS myndighetsutövning, tillsammans med främst skötsel av natur- och fornvårdsobjekt, ges störst effektivitet inom ramen för en

samordnad länsförvaltning. Länsstyrelsen understryker nödvändigheten av att stor hänsyn tas till att verksamheten skiftar i olika delar av landet och att lämpliga lösningar verkligen utarbetas utifrån regionala behov.

Förs. 1988/89:6

Bilaga

Innehållsförteckning

Förs. 1988/89:6

Revisorernas förslag

1 Genomförd granskning	1
2 Revisorernas överväganden	2
2.1 Inledning	2
2.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi	3
2.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet	5
2.4 En basorganisation för myndighetsutövningen	6
3 Hemställen	8

Bilaga

1 Rapporten	9
1.1 Bakgrund och syfte	9
1.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi	10
1.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet	11
1.4 Fördelningen av personalresurser mellan central och regional nivå	13
1.5 Erfarenheter av sammanslagningar av vissa skogsvårdsstyrelser kanslier	13
1.6 Rapportens förslag	15
2 Remissyttrandena	15
2.1 Allmänt	15
2.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi	16
2.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet	17
2.4 Fördelningen av personalresurser mellan central och regional nivå	18
2.5 Erfarenheter av sammanslagningar av vissa skogsvårdsstyrelser kanslier	18
2.6 Rapportens förslag	20

