

Sveaskogs samhällsuppdrag om markförsäljning – en uppföljning

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-7915-017-4
Riksdagstryckeriet, Stockholm 2020

Förord

Som ett led i näringsutskottets arbete med uppföljning och utvärdering beslutade utskottet våren 2017 att följa upp riksdagens beslut från 2001 och 2010 om att det statligt helägda Sveaskog AB ska sälja en viss del av sitt markinnehav bl.a. för att stärka enskilt skogsbruk och gynna glesbygden. Uppföljningen rör således de beslut som ligger till grund för Sveaskogs s.k. markförsäljningsprogram. Det övergripande syftet med uppföljningen är att ge beslutsfattare i riksdagen ökade möjligheter att fatta välgrundade beslut när det gäller uppdrag och mål för de statligt ägda bolagen i allmänhet och Sveaskog i synnerhet.

I juni 2020 genomförde utskottet ett internt webbaserat seminarium inom ramen för uppföljningen där bl.a. markförsäljningsprogrammets genomförande och effekter diskuterades med inbjudna aktörer. Vid seminariet fördes även resonemang om vilka lärdomar som beslutsfattare inom riksdagen kan dra från markförsäljningsprogrammets genomförande och effekter i relation till dess syfte. Ett referat av seminariet finns återgivet i denna rapport tillsammans med en redogörelse för uppföljningens bakgrund, genomförande och resultat.

Underlaget till denna rapport har tagits fram av tjänstemän vid näringsutskottets kansli och Riksdagsförvaltningens utvärderings- och forskningssektariat. Näringsutskottets grupp för uppföljning och utvärdering överlämnar härmed sin rapport till utskottet med resultatet av uppföljningen tillsammans med gruppens viktigaste iakttagelser och reflektioner.

Stockholm i december 2020

Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M)

Mathias Tegnér (S)

Eric Palmqvist (SD)

Helena Lindahl (C)

Birger Lahti (V)

Camilla Brodin (KD)

Joar Forssell (L)

Lorentz Tovatt (MP)

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning.....	6
Inledning.....	8
Näringsutskottets uppdrag – uppföljning och utvärdering.....	8
Uppföljningens bakgrund, genomförande och syfte.....	8
Bakgrund.....	8
Uppföljningens syfte och metod	9
Uppföljningens genomförande.....	9
Rapportens disposition.....	10
Övergripande om förvaltningen av företag med statligt ägande.....	10
Grunder och tillämpliga ramverk för förvaltningen av företag med statligt ägande	10
Återrapportering.....	11
Uppdrag och mål.....	12
Riksdagens beslut om att Sveaskog ska sälja delar av sitt markinnehav	12
Uppföljningens resultat.....	14
Sveaskogs genomförande av markförsäljningsprogrammet	14
Inledning	14
Uppdragets konkretisering i bolagsordningen.....	14
Bolagets fastighetspolicy	14
Vad skulle säljas? Bolagets tolkning av riksdagsbeslutet	15
Vilka fick köpa? Bolagets tolkning av riksdagsbeslutet.....	16
Två försäljningsmodeller	20
Marknadsmässiga villkor	24
Marknadsföring och information	26
Markförsäljningsprogrammets utfall	28
Inledning	28
Arealen såld mark	28
Fastighetsobjektens avgränsning och storlek	30
Sveaskog om fastighetsobjektens storlek	32
Köparna.....	32
Regeringens och Sveaskogs uppföljning och återrapportering av markförsäljningsprogrammet	36
Referat av det interna kunskapsseminariet.....	46
Inledande presentationer.....	46
Reflektioner	49
Frågor från utskottets ledamöter.....	50
Gruppens iakttagelser och reflektioner	55
Inledning	55
Sveaskogs genomförande av markförsäljningsprogrammet	56
Regeringens återrapportering till riksdagen.....	63
Avslutande reflektioner	65
Referenser	67
<i>Bilagor</i>	
1. Glesbygdens utbredning enligt jordförvärvsförordningens indelning	71

2. Processkarta för försäljningar i norra Sverige.....	72
3. Processkarta för försäljningar i södra Sverige	73
4. Seminarieprogram.....	74
5. LRF Skogsägarnas presentation.....	76
6. Näringsdepartementets presentation	79

Sammanfattning

Näringsutskottet beslutade våren 2017 att följa upp riksdagens beslut från 2001 och 2010 som rör Sveaskog AB:s uppdrag. Uppföljningen rör den del av besluten som avser ett samhällsuppdrag om att Sveaskog ska sälja en viss areal av sitt markinnehav för att bl.a. stärka enskilt skogsbruk och gynna glesbygden. Samhällsuppdraget ligger till grund för Sveaskogs s.k. markförsäljningsprogram.

I denna rapport följer näringsutskottets grupp för uppföljning och utvärdering (i det följande kallad ”gruppen”) upp om programmet har uppfyllt samhällsuppdragets mål och syften. Syftet med uppföljningen är bl.a. att ge beslutsfattare i riksdagen ökade möjligheter att fatta välgrundade beslut när det gäller uppdrag och mål för de statligt ägda bolagen i allmänhet och Sveaskog i synnerhet.

Gruppen konstaterar sammanfattningsvis att Sveaskogs samhällsuppdrag om att sälja mark till enskilda, så som det är beslutat av riksdagen, är svårt att följa upp och utvärdera. Det är enligt gruppens uppfattning svårt att i Sveaskogs och regeringens dokumentation följa och förstå vad som har sålts inom ramen för markförsäljningsprogrammet och hur försäljningarna förhåller sig till den andel mark som bolaget ska sälja enligt samhällsuppdraget. Gruppen konstaterar även att det finns begränsade möjligheter att besvara frågan om huruvida Sveaskogs genomförande av markförsäljningsprogrammet har bidragit till lokal utveckling i glesbygd eller inte samt att det saknas avgörande förutsättningar för att kunna göra en effektutvärdering av programmet. Det går helt enkelt inte att säkert veta om markförsäljningen har bidragit till att exempelvis stärka enskilt skogsbruk och om den har gynnat glesbygden på det sätt som avsågs.

Gruppen manar därför till eftertanke hos beslutsfattare i riksdagen och regeringen när det gäller hur samhällsuppdrag till statligt ägda bolag utformas framöver. Detta för att bolag med statligt ägande i förekommande fall ska få goda förutsättningar att utföra samhällsuppdragen väl och uppfylla beslutade mål och syften samt för att det ska vara möjligt att följa upp utfallet på ett effektivt sätt.

Underlaget till uppföljningen utgörs i huvudsak av dokumentstudier och ett internt kunskapsseminarium. Därutöver har några intervjuer gjorts med företrädare för Sveaskog, och uppföljningen har även haft tillgång till vissa data för markförsäljningarna under perioden 2014–2019.

I rapporten redogörs övergripande för hur Sveaskog har arbetat för att genomföra markförsäljningsprogrammet och hur detta relaterar till de ovan nämnda riksdagsbesluten. Det handlar exempelvis om vilken typ av mark som bolaget har sålt, hur försäljningarna har gått till och hur Sveaskog avgjorde vilka som kunde komma i fråga för att få köpa mark. Även utfallet av de försäljningsaktiviteter som Sveaskog har genomfört inom ramen för markförsälj-

ningsprogrammet redovisas i rapporten. Det redogörs bl.a. för hur bolaget har redovisat arealen såld mark, fastighetsobjektens storlek och avgränsning samt övergripande om vilka köparna är. Vidare beskrivs hur Sveaskog har återrapporterat genomförandet och utfallet av markförsäljningsprogrammet i sina årsredovisningar samt regeringens återrapportering till riksdagen. Rapporten innehåller även ett referat av det interna kunskapsseminarium som näringsutskottet genomförde inom ramen för uppföljningen i juni 2020.

Inledning

Näringsutskottets uppdrag – uppföljning och utvärdering

I utskottens uppgifter ingår att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (4 kap. 8 § regeringsformen). Riksdagen har beslutat om riktlinjer för utskottens arbete med uppföljning och utvärdering.¹ Av dessa framgår bl.a. att uppföljning och utvärdering inom riksdagen bör ha en framåtblickande inriktning och medverka till att ge ett underlag för väl underbyggda ställningstaganden i utskottens beredningsarbete framöver.

Uppföljningens bakgrund, genomförande och syfte

Bakgrund

Näringsutskottet har enligt riksdagsordningen ansvar för att bereda frågor om statlig företagsamhet och har som redovisats även till uppgift att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Näringsutskottet beslutade våren 2017 att genomföra en uppföljning av riksdagens beslut från 2001 och 2010 om att det statligt helägda Sveaskog AB ska sälja delar av sitt markinnehav för att bl.a. stärka det enskilda skogsbruket och gynna glesbygden. Denna uppföljning är en av två uppföljningar som utskottet beslutade att genomföra och var den som utskottet avsåg att utföra sist.²

Inför utskottets beslut tog utvärderings- och forskningssekretariatet vid Riksdagsförvaltningens utskottsavdelning (sekretariatet) fram en inledande översiktlig förstudie om möjligheterna att följa upp de nyssnämnda riksdagsbesluten som ligger till grund för Sveaskogs s.k. markförsäljningsprogram. Efter att ha tagit del av förstudien önskade Näringsutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp (gruppen) att fördjupa kunskapen om hur Sveaskog har arbetat med markförsäljningsprogrammet och hur olika centrala och regionala aktörer har uppfattat detta arbete.

Våren 2019 beslutade gruppen att inleda arbetet med uppföljningen av de nämnda riksdagsbeslut som ligger till grund för att Sveaskog sedan 2002 sålt mark till enskilda. Sekretariatet fick i uppdrag att ta fram en uppdaterad och mer detaljerad förstudie med fokus på riksdagens beslut och hur dessa har omhändertagits av såväl regeringen som Sveaskog. Gruppen ansåg även att mottagarperspektivet (dvs. de som på olika sätt kommit i kontakt med programmet) och Sveaskogs arbete för att tillgodose syftet med markförsäljnings-

¹ Framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21.

² Den uppföljning som utskottet genomförde först rörde riksdagens beslut om att skapa en sammanslagen organisation för export- och investeringsfrämjande. Uppföljningen publicerades våren 2020 i rapporten *Uppföljning av beslutet att bilda Sveriges export- och investeringsråd* (2019/20:RFR6).

programmet, i synnerhet när det gäller att underlätta lokal utveckling i glesbygd, var viktiga aspekter att belysa i förstudien. Därutöver var gruppen även intresserad av vilken faktisk effekt markförsäljningsprogrammet hittills har haft när det gäller att bidra till regional utveckling. Slutligen pekade gruppen på vikten av att – i den mån det är möjligt – följa upp vilka som har köpt mark inom ramen för programmet och vilka konsekvenser det har fått ur ett glesbygdsperspektiv.

Hösten 2019 presenterade sekretariatet en uppdaterad förstudie för gruppen där det bl.a. framgick att det fanns begränsade möjligheter att besvara frågan om huruvida Sveaskogs genomförande av markförsäljningsprogrammet hade bidragit till lokal utveckling i glesbygden eller inte samt att det inte finns några förutsättningar att göra en effektutvärdering av programmet. I förstudien framhölls bl.a. att det saknas en tydlig och mätbar definition av lokal utveckling i glesbygd.

Uppföljningens syfte och metod

Syftet är alltså att genom en begränsad studie följa upp riksdagens beslut från 2001 och 2010 om att det statligt helägda Sveaskog ska sälja delar av sitt markinnehav till enskilda för att bl.a. stärka enskilt skogsbruk och gynna glesbygden. Dessa riksdagsbeslut ligger till grund för Sveaskogs s.k. markförsäljningsprogram. Uppföljningen syftar även till att ge beslutsfattare i riksdagen ökade möjligheter att fatta välgrundade beslut när det gäller uppdrag och mål för de statligt ägda bolagen i allmänhet och Sveaskog i synnerhet.

Underlaget till uppföljningen utgörs i huvudsak av dokumentstudier och ett internt kunskapsseminarium. Därutöver har några intervjuer genomförts med företrädare för Sveaskog, och uppföljningen har även haft tillgång till vissa data för markförsäljningarna för perioden 2014–2019.

Uppföljningens genomförande

Mot bakgrund av vad som framkom i den uppdaterade förstudien föreslog gruppen för utskottet att uppföljningen skulle genomföras i form av ett internt kunskapsseminarium med inbjudna externa deltagare. Gruppen föreslog även att ett diskussionsunderlag skulle tas fram där bl.a. Sveaskogs genomförande av markförsäljningsprogrammet skulle redovisas närmare. Gruppen bedömde att detta sammantaget skulle kunna ge en god bild av hur Sveaskog har genomfört markförsäljningsprogrammet, vilken betydelse det har haft för den lokala utvecklingen i glesbygden samt för utkomstmöjligheterna i glesbygd och/eller för det enskilda ägandet av skog. Näringsutskottet beslutade våren 2020 att uppföljningen skulle genomföras i enlighet med gruppens förslag.

Mot bakgrund av den då rådande situationen med coronapandemin genomfördes det interna kunskapsseminariet via internet i juni 2020. Vid seminariet deltog särskilt inbjudna representanter för Sveaskog, Näringsdepartementet, LRF Skogsägarna och Region Norrbotten som höll presentationer och svarade

på frågor från utskottets ledamöter. Inför seminariet fick samtliga deltagare ta del av det diskussionsunderlag som hade tagits fram av sekretariatet.

Följande utgångspunkter och frågeställningar låg till grund för presentationerna och diskussionerna vid seminariet:

- Övergripande synpunkter och kommentarer om markförsäljningsprogrammets genomförande.
- Vilken betydelse har markförsäljningsprogrammet haft för den lokala utvecklingen i glesbygd?
- Vilken betydelse har markförsäljningsprogrammet haft för utkomstmöjligheterna i glesbygd och/eller det enskilda ägandet av skog?
- Vilka lärdomar kan dras från markförsäljningsprogrammets genomförande?
- Vilka erfarenheter bör beslutsfattare och de som ska omsätta besluten i praktiken ta med sig inför liknande processer i framtiden?
- Övriga reflektioner om markförsäljningsprogrammet.

Rapportens disposition

I det följande redogörs övergripande för förvaltningen av de statligt ägda bolagen och för de riksdagsbeslut som ligger till grund för Sveaskogs markförsäljningsprogram. Därefter följer ett avsnitt som belyser uppföljningens resultat och i vilket det dels redogörs för hur Sveaskog har genomfört markförsäljningsprogrammet, dels utfallet av programmet. I rapporten finns även ett referat av det interna kunskapsseminariet där presentationer, reflektioner, frågor och diskussioner återges. Innehållet i de nämnda avsnitten utgör bakgrund och utgångspunkter för de reflektioner och iakttagelser som gruppen avslutningsvis lämnar i rapporten (s. 55).

Övergripande om förvaltningen av företag med statligt ägande

Grunder och tillämpliga ramverk för förvaltningen av företag med statligt ägande

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen är det regeringen som, med vissa undantag, förvaltar och förfogar över statens tillgångar – vilket innefattar de statligt ägda bolagen. Av 9 kap. 9 § regeringsformen framgår vidare att det är riksdagen som beslutar om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över dessa tillgångar. Av de riktlinjer som riksdagen beslutade om våren 1996³ framgår bl.a. att den som utövar förvaltningen av bolag med statligt ägande ska med utgångspunkt i uppsatt verksamhetsmål aktivt följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet,

³ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

avkastning och strukturanpassning. Det framgår även att statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning.

En utförlig redogörelse för tillämpliga regelverk, regeringens principer för aktiv förvaltning och styrning av bolag med statligt ägande, hur uppdrag och mål utformas finns i Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020 (ägarpolicyn).⁴ Av den framgår det att ägarpolicyn ska vara styrande i bolag med statligt majoritetsägande, och i övriga bolag där staten är delägare verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicyn ska tillämpas.

Av ägarpolicyn framgår vidare att utgångspunkten för regeringens bolagsstyrning är den svenska bolagsstyrningsmodellen. Det innebär bl.a. att de bolag som ägs av staten styrs associationsrättsligt på samma sätt som privatägda bolag, dvs. av aktiebolagslagen (2005:551). I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman. Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser stämman styrelsens ledamöter, vilka i ett helägt statligt företag representerar staten som ägare. Styrelsen utser i sin tur verkställande direktör. Genom bolagsordningen bestämmer ägaren bolagets verksamhetsföremål och vissa angivna ramar för verksamheten. I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i riksdagens beslut.

Åtterrapporering

För att riksdagen ska kunna följa utvecklingen i och förvaltningen av statens bolagsportfölj har riksdagen beslutat att regeringen ska lämna en årlig redogörelse för detta till riksdagen.⁵ Redogörelsen lämnas i form av en skrivelse som behandlas av näringsutskottet. I skrivelsen redogör regeringen med utgångspunkt i det föregående året bl.a. för förvaltningen av och värdeutvecklingen i bolagsportföljen samt övergripande för de enskilda bolagens uppdrag, mål och verksamhet.

Förutom att riksdagen kan följa utvecklingen i de statligt ägda bolagen via skrivelsen har riksdagsledamöter rätt att närvara vid bolagsstämmorna i företag med statligt majoritetsägande och kan där få fördjupad kunskap om ett bolags verksamhet. I övrigt kan riksdagsledamöter, som allmänheten i övrigt, ta del av bolagens årsredovisningar och andra dokument om bolagets verksamhet som bolaget väljer att publicera. Enligt ägarpolicyn ska årsredovisningarna ge en rättvisande bild av utvecklingen av bolagens verksamhet, ställning och resultat i enlighet med gällande lagstiftning, normer och rekommendationer samt god redovisningssed.

⁴ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020 (beslutad 2020-02-27).

⁵ Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

Uppdrag och mål

Enligt skrivelsen med 2020 års redogörelse för de statligt ägda företagen ägde staten vid årsskiftet 2019/20 helt eller delvis 46 bolag.⁶ Tyngdpunkten i statens bolagsportfölj finns enligt skrivelsen inom basindustri/energi, och flera av bolagen har startat som affärsverk, affärsverksamhet inom myndighet eller statliga monopol. I dag verkar de flesta av bolagen på affärsmässiga grunder på fullt konkurrensutsatta marknader. Samtidigt har 22 av bolagen s.k. samhällsuppdrag, dvs. uppdrag som är beslutade av riksdagen om att bolaget i förekommande fall ska bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren.

Merparten av bolagen förvaltas av Näringsdepartementet medan ett fåtal bolag förvaltas av andra departement inom Regeringskansliet. Näringsdepartementet har dock en särskild organisation för förvaltning av bolag med statligt ägande och ansvarar även för frågor som övergripande rör statens företagsägande och bolagsförvaltning.

För att bl.a. säkerställa att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl och möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter fastställer regeringen i förekommande fall s.k. uppdragsmål. Av den skrivelsen som nämns ovan framgår att elva bolag med samhällsuppdrag vid årsskiftet 2019/20 fått uppdragsmål och att en process för närvarande pågår inom Regeringskansliet för att i relevanta fall ta fram uppdragsmål för de bolag som har samhällsuppdrag. Det framgår även att uppdragsmålen tas fram i en integrerad process tillsammans med bl.a. de ekonomiska målen för att undvika målkonflikter och s.k. marknadssnedvridande korssubventionering. Processen genomförs i dialog med det berörda bolaget och beslutas därefter genom en ägaranvisning av bolagsstämman. Av ägarpolicyn framgår att regeringen därefter följer upp målen vid de s.k. ägardialogerna mellan företrädare för ägaren och bolaget, liksom eventuella åtgärder som planeras för att nå målen.

Riksdagens beslut om att Sveaskog ska sälja delar av sitt markinnehav

Sveaskog är helägt av svenska staten och är Sveriges största skogsägare. Av bolagets årsredovisning för 2019 framgår att Sveaskog har verksamhet i ca 170 kommuner och förvaltar 14 procent av skogsmarken i Sverige med tyngdpunkt i den norra delen av landet.⁷

Det uppdrag som för närvarande är styrande för Sveaskogs verksamhet beslutades av riksdagen 2010 när bolagets tidigare uppdrag ändrades.⁸ Beslutet innebär att bolaget ska vara en oberoende aktör på virkesmarknaden med kärnverksamhet inom skogsbruk och att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund. Sveaskogs uppdrag har sedan 2001 även omfattat ett samhälls-

⁶ Regeringens skrivelse 2020 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2019/20:140).

⁷ Sveaskog (2020), Års- och hållbarhetsredovisning 2019.

⁸ Prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384.

uppdrag som innebär att en viss del av bolagets markinnehav ska säljas för att bl.a. stärka enskilt skogsbruk. Samhällsuppdraget tillkom i samband med att riksdagen beslutade om ett uppdrag för det nya bolag som uppstod när Sveaskog förvärvade samtliga aktier i skogsföretaget Assidomän AB.⁹ I propositionen som riksdagen biföll angavs att det nya bolaget aktivt ska verka för att erbjuda omarronderingsmöjligheter¹⁰ och tillköpsmöjligheter ägnade att förstärka det enskilda skogsbruket, samt att bolaget bör ha som inriktning att genom försäljning av mark till enskilda underlätta utkomstmöjligheterna och lokal utveckling i skogs- och landsbygd. I propositionen angavs även att bolaget i försäljningsaktiviteterna skulle prioritera glesbygden och att den sålda arealen på sikt kunde uppgå till mellan 5 och 10 procent av den totala arealen i det nybildade bolaget. All överföring av mark skulle ske till marknadsmässiga priser.

När Sveaskogs övergripande uppdrag ändrades 2010 så att bolagets verksamhet ska drivas på affärsmässiga grunder omformulerades även samhällsuppdraget om att bolaget ska sälja en del av sitt markinnehav till enskilda. Av propositionen som riksdagen biföll framgår att Sveaskog även fortsättningsvis genom försäljning av mark på marknadsmässiga villkor ska möjliggöra omarronderingar och tillköp för enskilt skogsbruk, särskilt i glesbygd. I propositionen anges även att mark ska säljas till dess att 10 procent av den areal som bolaget hade 2002, när bolaget bildades, är avyttrad.¹¹ I näringsutskottets betänkande framförde företrädare i utskottet för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet en avvikande uppfattning i en reservation när det gällde den övergripande utformningen av Sveaskogs uppdrag.¹² Reservationen berörde dock inte markförsäljningen.

Som framgår av det föregående pågår en process inom Regeringskansliet med att ta fram uppdragsmål för de bolag som har riksdagsbeslutade samhällsuppdrag. Eftersom Sveaskog är ett av bolagen med samhällsuppdrag kan nämnas att det framgår av regeringens skrivelse med 2020 års redogörelse för de statligt ägda företagen att Sveaskog inte är ett av de bolag som vid årsskiftet 2019/20 fått uppdragsmål.¹³

⁹ Prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384.

¹⁰ Begreppet arrondering syftar på den geografiska fördelningen av en fastighets olika skiften. Omarrondering syftar vanligen på fastighetsbildningsrelaterade åtgärder som syftar till att samla skiftena på ett sådant sätt att fastigheten kan brukas mer rationellt.

¹¹ Prop. 2009/10:169.

¹² Bet. 2009/10:NU22.

¹³ *Regeringens skrivelse 2020 års redogörelse för företag med statligt ägande* (skr. 2019/20:140).

Uppföljningens resultat

Sveaskogs genomförande av markförsäljningsprogrammet

Inledning

Sveaskogs uppdrag har sedan 2001 innefattat ett samhällsuppdrag om markförsäljning till enskilda som i sin tur varit grund för bolagets markförsäljningsprogram. I detta avsnitt redogörs övergripande för hur Sveaskog i olika avseenden har arbetat för att genomföra programmet. Det handlar exempelvis om vilken typ av mark som bolaget har sålt, hur försäljningarna gått till och hur Sveaskog avgjorde vilka som kunde komma i fråga för att få köpa mark.

Uppdragets konkretisering i bolagsordningen

Av ägarpolicyen framgår att ägaren genom bolagsordningen bestämmer bolagets verksamhetsföremål och vissa angivna ramar för verksamheten. I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i riksdagens beslut och anges i bolagsordningens verksamhetsparagraf. Enligt det uppdrag som Sveaskog fick 2001 infördes den del som avsåg samhällsuppdraget om markförsäljning till enskilda i bolagsordningens verksamhetsparagraf enligt följande:

Bolaget skall vidare genom försäljning av mark erbjuda omarronderings- och tillköpsmöjligheter ägnade att förstärka det enskilda jord- och skogsbruket särskilt i glesbygd.¹⁴

I bolagsordningen som antogs i december 2010 – efter det att Sveaskog hade fått ett ändrat uppdrag – fick den delen i verksamhetsparagrafen som avser samhällsuppdraget i stället följande lydelse:

Bolaget ska genom försäljning av mark på marknadsmässiga villkor möjliggöra omarronderingar och tillköp för enskilt skogsbruk, särskilt i glesbygd. Försäljning av mark ska ske till dess att tio procent av den areal bolaget hade 2002, vid bolagets bildande, är avyttrad.¹⁵

Bolagets fastighetspolicy

I juni 2002 antog Sveaskogs styrelse en fastighetspolicy som angav ramarna och inriktningen för fastighetsaffärerna i företaget.¹⁶ I fråga om markförsäljningsprogrammet fastslogs bl.a. att försäljningarna skulle genomföras på två olika sätt, ett i norra och ett annat i södra Sverige, och vilka kriterier som gällde för att få köpa mark. Fastighetspolicyens innehåll redogörs för närmare i efter-

¹⁴ Sveaskog (2002), *bolagsordning*, antagen vid bolagsstämma 2002-04-26.

¹⁵ Sveaskog (2010b), *bolagsordning*, antagen vid extra bolagsstämma 2010-12-17.

¹⁶ Sveaskog (2006b), *Sveaskog markförsäljning – Delrapport per september 2006*.

följande avsnitt. I en uppföljning som Sveaskog gjorde av markförsäljningsprogrammet 2006 framhöll bolaget att gällande lagstiftning, marknaden för skogsfastigheter och Sveaskogs markinnehav hade varit avgörande faktorer vid utformningen av policyn.¹⁷ Vidare framgår att policyn är ett mycket viktigt styrande dokument och en del av Sveaskogs ledningssystem.¹⁸

Fastighetspolicyn har ändrats under programmets genomförande, bl.a. som en konsekvens av att man infört en enhetlig försäljningsmodell i hela landet och ändrat kriterierna för vilka som får köpa mark.¹⁹ Av Sveaskogs årsredovisningar 2010 och 2014 framgår att bolagets styrelse även beslutat om nya fastighetsstrategier. Innehållet i dessa strategier beskrivs inte närmare i årsredovisningarna.

Den nu gällande fastighetspolicyn antogs av styrelsen i mars 2018.²⁰ I denna fastslås inledningsvis att Sveaskogs uppdrag är att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk. Styrelsen anger vidare att detta kräver att Sveaskog bibehåller en hög direktavkastning genom att dels minska sina förvaltnings-, avverknings- och skogsvårdskostnader, dels ökar produktionsförmågan. Styrelsen konstaterar också att Sveaskog har ett direktavkastningsmål på 4,5 procent och anger att det övergripande målet med Sveaskogs fastighetsförvaltning är att stödja det målet. I fråga om markförsäljningsprogrammet framgår att inriktningen framöver ska vara att koncentrera programmet till vissa geografiska områden (se vidare nedan).

Vad skulle säljas? Bolagets tolkning av riksdagsbeslutet

I riksdagsbesluten från 2001 och 2010 anges att Sveaskog ska sälja en viss andel av sitt markinnehav. Som har redovisats ovan användes en liknande formulering i företagets bolagsordning från 2001. I bolagsordningen från 2010 är formuleringen något annorlunda. Där slås det fast att ”försäljning av mark ska ske till dess att tio procent av den areal bolaget hade 2002, vid bolagets bildande, är avyttrad”.

I både riksdagsbeslutet och bolagsordningarna är således begrepp som mark och areal centrala. Båda dessa begrepp är emellertid mångfacetterade, och med tanke på deras betydelse för att kunna följa upp Sveaskogs markförsäljningsprogram kan det finnas skäl att reflektera något kring deras innebörd.

När det gäller allmänt hållna uttryck som mark och areal kan dessa innefatta mark med olika egenskaper. Begreppet areal är dessutom så oprecist att det även skulle kunna tänkas inkludera vattenområden. Fokuserar man på begreppet mark bör man i detta sammanhang särskilt uppehålla sig något vid den typ av mark som Sveaskog äger mest av, nämligen skogsmark. I 2 § skogsvårdslagen definieras begreppet skogsmark och det anges att skogsmarken – något förenklat – kan delas in i produktiv skogsmark och improduktiv skogsmark.

¹⁷ Sveaskog (2006b).

¹⁸ Sveaskog (2006b).

¹⁹ Information om att bolaget arbetat med att revidera fastighetspolicyn eller beslutat om en ny fastighetspolicy finns i årsredovisningarna för 2009, 2011, 2014 och 2018.

²⁰ Sveaskog (2018b), *Fastighetspolicy*.

Improduktiv skogsmark har låg virkesproducerande förmåga och är därför mindre ändamålsenlig att bedriva skogsbruk på. Skogsmark med riktigt dålig virkesproducerande förmåga klassas som skogliga impediment. Det kan exempelvis handla om skogbeväxta myrmarker, som är vanligt förekommande i norra Sverige.²¹

Som har redovisats ovan anges det i regeringens proposition 2001/02:39 att Sveaskog skulle sälja mark till enskilda för att underlätta dessas utkomstmöjligheter och lokal utveckling i skogs- och landsbygd. Av samma proposition framgår det att Sveaskogs totala markareal uppgick till 1,1 miljoner hektar varav ca 82 procent bestod av produktiv skogsmark. Det anges inte närmare vad den resterande andelen av bolagets markinnehav bestod av, men av bolagets årsredovisningar kan man sluta sig till att det handlade om improduktiv skogsmark och sådana övriga markegendomar som inte klassades som skogsmark, exempelvis jordbruksmark.

I Sveaskogs fastighetspolicy från 2002 redovisar bolaget att det förvaltar 3,3 miljoner hektar produktiv skogsmark, men i övrigt anges bara att man enligt riksdagsbeslutet ska sälja mark, utan några närmare reflektioner kring vilken typ av mark som skulle säljas. Det finns således inget i regeringens proposition eller riksdagens betänkanden som anger att bolaget i första hand ska sälja någon viss typ av mark, exempelvis produktiv skogsmark.

Vilka fick köpa? Bolagets tolkning av riksdagsbeslutet

Fastighetsbildningsrelaterade begränsningar

Vid överlåtelse av fast egendom (mark) är det nödvändigt att förhålla sig till bestämmelserna i fastighetsbildningslagen (1970:988), förkortad FBL. En grundregel är att de fastigheter som nybildas eller ombildas ska vara varaktigt lämpade för sitt ändamål. Mark som är avsedd för skogsbruk får inte delas in på ett sådant sätt att möjligheten att ekonomiskt utnyttja skogen undergår försämring av någon betydelse. Fastighetsbildning som berör sådan mark får inte

²¹ I 2 § skogsvårdslagen anges följande: ... 1. skogsmark: mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder,

2. produktiv skogsmark: skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år,

3. skogligt impediment: improduktiv skogsmark och träd- och buskmark. Med improduktiv skogsmark avses skogsmark som inte är produktiv skogsmark enligt definitionen i första stycket 2. Med träd- och buskmark avses mark inom ett sammanhängande område som inte är skogsmark enligt definitionen i första stycket 1, och som uppfyller minst ett av följande kriterier. 1. Träden har en höjd av mer än fem meter och en kronslutenhet av mer än fem procent. 2. Den sammanlagda täckningen av träd och buskar högre än 0,5 meter är minst tio procent. 3. Förutsättningarna finns att nå gränsvärdena i 1 eller 2 utan produktionshöjande åtgärder.

heller äga rum, om den innebär en skadlig delning av en skogsbruksfastighet.²²

För Sveaskogs markförsäljningsprogram innebär detta att bolaget inte kan bjuda ut markområden som är så små att de krav som gäller vid ny- eller ombildning (exempelvis genom att mark styckas av från en fastighet och en ny fastighet bildas) av fastigheter inte uppfylls. Eller annorlunda uttryckt: Både den nybildade och den återstående fastigheten måste vara så stor att kraven i FBL uppfylls. Däremot finns inga motsvarande begränsningar i FBL för överföring av mark från en fastighet till en redan befintlig fastighet under förutsättning att båda de berörda fastigheterna lever upp till lämplighetsvillkoren (se fotnoten nedan). Sveaskog kunde således bjuda ut ett område som inte levde upp till FBL:s krav för att bli godkänd som en egen fastighet om det aktuella området kunde överföras till en redan befintlig fastighet genom det som i fastighetsbildningssammanhang benämns *fastighetsreglering*.

I sin uppföljning från 2006 konstaterade bolaget att det vid fastighetsreglering inte finns några krav på att den överlåtna egendomen har en viss minsta produktionsförmåga, och att reglering mellan fastigheter i praktiken innebär att en köpare som redan äger en skogsfastighet inom kommunen kan förvärva egendomen.²³ Det finns ingen exakt gräns för hur långt bort köparens befintliga fastighet kan ligga, utan Lantmäteriet gör en lämplighetsprövning i varje enskilt fall. I praktiken är dock kommungränsen viktig.²⁴ Om marköverlåtelsen genomförs i form av fastighetsreglering är således kretsen av möjliga köpare mindre än om det markområde som bjuds ut lever upp till kraven i FBL för att området ska kunna få bli en ny fastighet.

Utöver bestämmelserna i FBL finns bestämmelser i jordförvärvslagen (1979:230) som måste beaktas vid överlåtelser av mark som är taxerad som lantbruksenhet. Jordförvärvslagen har två huvudsyften: att gynna sysselsättningen och gynna boendet i glesbygd. I 4 § anges att det krävs förvärvstillstånd

²² Fastighetsbildningslagens allmänna lämplighetsvillkor innebär att en fastighet som nybildas eller ombildas ska vara varaktigt lämplig för sitt ändamål (3 avd., 3 kap. 1 § FBL). Det finns emellertid även särskilda bestämmelser avseende skydd för skogsnäringen (3 avd., 3 kap. 7 §). Där anges att mark som är avsedd för skogsbruk inte får delas in på ett sådant sätt att möjligheten att ekonomiskt utnyttja skogen undergår försämring av någon betydelse. Fastighetsbildning som berör sådan mark får inte heller äga rum, om den innebär en skadlig delning av en skogsbruksfastighet. Enligt Lantmäteriets handbok om fastighetsbildning går det emellertid inte att ange några bestämda mått för hur stor skogsareal de fastigheter som ny- eller ombildas i det enskilda fallet måste ha. Fastigheterna måste dock vara så stora att de lämpar sig för ett rationellt bedrivet skogsbruk. De måste också ha den omfattningen att skogsägaren kan antas lägga ned rimliga resurser och rimligt intresse på att sköta skogen. Enligt handboken får detta bedömas mot bakgrund av de förhållanden som råder inom skogsnäringen vid tiden för fastighetsbildningen. Det riktvärde som anges i handboken är att den nybildade fastigheten kan ge en årlig tillväxt om 200–250 kubikmeter skog. Minimistorleken på en skogsbruksfastighet blir då till stor del avhängig markens förmåga att producera virke (boniteten). Denna växlar i sin tur starkt mellan olika landsdelar. Lantmäteriet, *Handbok FBL – Fastighetsbildningslagen och Lagen om införande av FBL (FBLP)*, version daterad 2020-10-28.

²³ Sveaskog (2006b).

²⁴ I 3 avd. 3 kap. 11 § FBL finns särskilda regler för fastighetsbildning över kommungräns. Dessa bestämmelser ingår i ett system av regler som ska sörja för samstämmighet mellan rikets indelning i kommuner och fastighetsindelningen. Denna samstämmighet innebär bl.a. att en fastighet inte har enskild mark på ömse sidor om en kommungräns. Lantmäteriet, *Handbok FBL – Fastighetsbildningslagen och Lagen om införande av FBL (FBLP)*, version daterad 2020-12-02.

om förvärvet avser egendom i glesbygd med undantag enligt 5 § för om den som förvärvar egendomen sedan minst ett år är folkbokförd i glesbygd inom den kommun där egendomen är belägen. I 1 § anges att det är regeringen som bestämmer vilka kommuner eller delar av kommuner som ska betecknas som glesbygd. Regeringen hänvisar i sin tur i 1 § jordförvärvsförordningen (2005:522) till förordningens bilaga där de kommuner eller delar av kommuner (företrädesvis församlingar) som omfattas av glesbygdsbegreppet räknas upp.²⁵ I bilaga 1 finns en översiktlig bild över glesbygdens utbredning i Sverige, så som den avgränsas i jordförvärvsförordningen.

Bolagets kriterier för vilka som fick köpa

Som har refererats tidigare skulle Sveaskog enligt riksdagsbeslutet från 2001 prioritera glesbygden vid försäljningarna. Även i riksdagsbeslutet från 2010 betonades särskilt glesbygden. Någon närmare vägledning om på vilket sätt Sveaskog skulle göra detta fanns varken i regeringens förslag eller i riksdagens beslut. Det är således av intresse att undersöka hur bolaget valde att tolka och operationalisera det man skulle kunna beteckna glesbygdskriteriet.

I Sveaskogs uppföljning av markförsäljningsprogrammet från 2006 listas jordförvärvslagen som en av de förutsättningar som var avgörande för utformningen av fastighetspolicyn och/eller på annat sätt avgörande för genomförandet av markförsäljningsuppdraget.²⁶ Som framgår av föregående avsnitt anger jordförvärvslagen (1979:230) särskilda krav för förvärvstillstånd vid överlåtelse av mark som är taxerad som lantbruksenhet. Vid inledningen av markförsäljningsprogrammet fram till halvårsskiftet 2005 gällde enligt denna lag att en fysisk person som i minst ett halvår varit bosatt i glesbygden inom den kommun där egendomen var belägen, eller som i ett särskilt åtagande förband sig att vara bosatt på fastigheten, inte behövde tillstånd till förvärv i glesbygd som inte ingick i ett omarronderingsområde. Efter att lagen ändrades gällde undantaget om den som förvärvar egendomen sedan minst ett år är folkbokförd i glesbygd inom den kommun där egendomen är belägen. Vad som är glesbygd och omarronderingsområden enligt jordförvärvslagen regleras i jordförvärvsförordningen (2005:522), som det står om i föregående avsnitt. Den fastighetspolicy som Sveaskogs styrelse antog 2002 fastslog följande när det gällde kriterier för köpare av jord- och skogsbruksfastigheter:

Köpare skall normalt vara fysisk person och lagfaren ägare av fastighet taxerad som lantbruksenhet inom den kommun försäljningen sker. I norra Sverige (norr om Bergslagen) kan därutöver fysisk person som i minst ett halvår varit bosatt inom den kommun där egendomen är belägen få möjlighet att köpa. I södra Sverige gäller denna möjlighet boende inom

²⁵ Som ett illustrativt exempel av bilagans utformning redovisas här avgränsningen av glesbygd i Västerviks kommun, Kalmar län. Följande delar av kommunen är klassade som glesbygd: Västrums, Ukna, Dalhems, Västra Eds, Loftahammars, Odensvi, Hallingebergs, Hjorteds och Blackstads församlingar.

²⁶ Sveaskog (2006b).

glesbygd enligt definition i jordförvärvslagen. I tveksamma fall ska en generös tolkning göras.²⁷

Sveaskogs kriterier för vilka som fick köpa mark i norra Sverige var således vidare än de som omfattades av undantaget för förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen. Enligt fastighetspolicyn räckte det att personen sedan ett halvår var bosatt inom kommunen där egendomen var belägen medan jordförvärvslagens undantag omfattade personer som var bosatta i glesbygden inom den kommun där egendomen var belägen. I södra Sverige låg däremot fastighetspolicyn i linje med jordförvärvslagen.

I Sveaskogs uppföljning från 2006 angav bolaget att man under beredningen av fastighetspolicyn diskuterade hur markförsäljningsprogrammet borde genomföras för att på bästa sätt bidra till den lokala utvecklingen på landsbygden. Enligt bolaget var en viktig utgångspunkt att köparna skulle vara förankrade på landsbygden, gärna som ägare av lantbruksegendom. I sammanhanget nämns även att det fanns en diskussion om aktiva och passiva skogsägare, men att bolaget mot bakgrund av svårigheten att på ett objektivt sätt definiera dessa begrepp avstod från en sådan indelning av intressenterna.²⁸

Sveaskog framhöll att jordförvärvslagstiftningen utgjorde ramen för policyns utformning, och att även avsikterna med lagstiftningen påverkade utformningen av policyn. Sveaskog anförde att intentionen i riksdagsbeslutet ”att glesbygden skulle prioriteras” kom till uttryck i fastighetspolicyn genom att kriterierna medgav en möjlighet för den som inte ägde en lantbruksegendom att köpa mark av Sveaskog förutsatt att köparen i norra Sverige bodde i samma kommun som försäljningsobjektet eller i södra Sverige bodde i glesbygd i samma kommun som försäljningsobjektet.²⁹

Av bolagets uppföljning av markförsäljningsprogrammet från 2014 framgår att kriterierna för vilka som fick köpa mark inom ramen för markförsäljningsprogrammet ändrades i januari 2010, i samband med att försäljningssättet i norra Sverige ändrades. Den tidigare begränsningen som var knuten till ”samma kommun” ändrades till att i stället gälla ”samma län” där egendomen var belägen. Vidare framgår att den tidigare begränsningen att en köpare endast fick göra en (1) affär inom markförsäljningsprogrammet även togs bort 2010.³⁰ Denna begränsning omnämns inte i uppföljningen från 2006 och finns inte heller formulerad i fastighetspolicyn.³¹ Sveaskog uppgav att motivet till att ändra kriterierna var att bredda marknaden så att fler privatpersoner gavs möjlighet att köpa mark från bolaget. I slutet av 2011 lättade Sveaskog ytterligare på kriterierna för vilka som får köpa mark varefter alla enskilda, såväl inom som utanför Sverige, får köpa mark inom markförsäljningsprogrammet.³² Enligt uppgift från Sveaskog infördes begränsningen om en (1) affär på grund av

²⁷ Sveaskog (2006b) bilaga 2 *Sveaskogs fastighetspolicy*.

²⁸ Sveaskog (2006b).

²⁹ Sveaskog (2006b).

³⁰ Sveaskog (2014b) *Sveaskog markförsäljning – Uppföljning per september 2014*.

³¹ Sveaskog (2006b).

³² Sveaskog (2014b).

det inledningsvis stora intresset, för att öppna för att så många som möjligt skulle få tillfälle att köpa mark. När kriterierna sågs över 2010 togs begränsningen bort eftersom intresset hade minskat och kön av intressenter var liten och att begränsningen därmed inte längre bedömdes vara relevant.³³

Två försäljningsmodeller

Inledning

I fastighetspolicyn från 2002 angav Sveaskog att försäljningarna inom ramen för markförsäljningsprogrammet skulle genomföras genom erbjudanden till intressenter under hand i norra Sverige och genom utbud via mäklare i södra Sverige.³⁴ Vid årsskiftet 2009/10 upphörde Sveaskog med att sälja mark genom intresseanmälan i norra Sverige och därefter genomfördes försäljningarna genom anbudsförfarande via mäklare i hela landet.³⁵ Anledningen till att Sveaskog inledningsvis valde olika tillvägagångssätt var bolagets bedömning att förutsättningarna att överlåta skogsfastigheter skiljde sig väsentligt mellan olika delar av Sverige. Sveaskogs markinnehav är mycket omfattande i Norrbotten och Västerbotten och mer begränsat i stora delar av södra Sverige. Samtidigt var efterfrågan på marknaden för skogsfastigheter betydligt större i södra Sverige.³⁶

Dessa förhållanden var viktiga bidragande orsaker till att policyn utformades så att markförsäljningsprogrammet genomförs på olika sätt i norra respektive södra Sverige. I norra Sverige (norr om Bergslagen) erbjuder Sveaskog lämplig mark underhand till skogsägare och lokalt boende som inkommit med förfrågan. I södra Sverige bjuder Sveaskog ut mark via mäklare på ett mer traditionellt sätt, till skogsägare och lokalt boende i glesbygd.³⁷

I fastighetspolicyn från 2002 angavs att uppdragets genomförande anpassades till avgörande regionala skillnader i förutsättningar såsom omfattningen av Sveaskogs markinnehav och omsättningen av lantbruksenheter på marknaden.³⁸

Nedan återges formuleringarna från fastighetspolicyn samt övergripande Sveaskogs beskrivning av hur de olika försäljningssätten fungerade i praktiken. I bilaga 2 och 3 återges de processkartor Sveaskog publicerade i bolagets uppföljning från 2006 som schematiskt beskriver de olika stegen i båda försäljningssätten.

³³ Intervju med fastighetsansvarig, Sveaskog, hösten 2020.

³⁴ Sveaskog (2006b).

³⁵ Sveaskog (2014b).

³⁶ Sveaskog (2006b).

³⁷ Sveaskog (2006b) s. 9.

³⁸ Sveaskog (2006b).

Intresseanmälan

I fastighetspolicyn från 2002 angavs följande villkor för försäljningarna i norra Sverige.

I norra Sverige erbjuder Sveaskog lämplig mark underhand till skogsägare och andra lokalt boende som inkommit med förfrågan. Storleken på de skiften som säljs kan variera men överstiger endast i undantagsfall 500 ha.³⁹

I bolagets uppföljning från 2006 konstaterade Sveaskog att vissa förutsättningar behövde vara uppfyllda för att nå framgång med programmet. För det första krävdes att potentiella köpare skulle få kännedom om möjligheten att lämna intresseanmälan och hur man skulle gå till väga. För det andra krävdes att Sveaskog inom rimlig tid efter det att intresseanmälan hade kommit in skulle lämna ett relevant erbjudande på en marknadsmässig prisnivå. Slutligen ställde det för det tredje krav på att Sveaskog på ett professionellt sätt skulle överlåta det erbjudna markområdet i det fall erbjudandet accepterades.⁴⁰

Sveaskog beskrev vidare att intressenter i stor omfattning kontaktade bolaget omedelbart efter riksdagsbeslutet. Sveaskog saknade dock inledningsvis såväl en fastighetspolicy som rutiner för hur de skulle hantera alla intresseanmälningar på ett systematiskt sätt. Verksamheten organiserades först under hösten 2002, efter det att styrelsen hade antagit fastighetspolicyn. Sveaskog framhöll dock att det vid den aktuella tiden (2006) sedan flera år funnits information och rutiner för intresseanmälan tillgänglig på bolagets webbplats.⁴¹

Enligt vad som anfördes i uppföljningen från 2006 skulle det framgå av intresseanmälan var intressentens lantbruksegendom var belägen, alternativt var han eller hon bodde. Sveaskog framhöll att de genom att inte uppmana intressenterna att framföra specifika önskemål ökade möjligheten att ta hänsyn till bolagets arrondering när de erbjöd skiften. I de fall intresseanmälningarna ändå avsåg specifika skiften uppgav bolaget att arbetet alltid inleddes med att undersöka om det utpekade skiftet var lämpligt att erbjuda intressenten.⁴²

Avgränsningen av försäljningsobjektet utgick enligt Sveaskog alltid från intresseanmälan. Om intressenten hade angett ett specifikt område undersöktes i första hand om det utpekade området var lämpligt att erbjuda intressenten. I annat fall avgränsade Sveaskog ett område som med utgångspunkt från bl.a. geografi och storlek i möjligaste mån stämde överens med intressentens önskemål. Området avgränsades också med hänsyn till planerade naturreservat, ekoparker, förekomst av nyckelbiotoper och samernas intressen. Sveaskog uppgav att de eftersträvade att undvika negativ påverkan på bolagets arrondering och att begränsa störningar i den skogliga verksamheten.⁴³

³⁹ Sveaskog (2006b) bilaga 2 *Sveaskogs fastighetspolicy*.

⁴⁰ Sveaskog (2006b).

⁴¹ Sveaskog (2006b).

⁴² Sveaskog (2006b).

⁴³ Sveaskog (2006b).

Innan ett skifte erbjöds till en intressent värderades det (se vidare avsnittet om marknadsmässiga villkor). Om intressenten accepterade det erbjudande som han eller hon fick upprättades ett överlåtelseavtal. Sveaskog uppgav att man i avtalet upplyste om de rättigheter kopplade till rennärningen som berörde den överlåtna egendomen.⁴⁴

För att få en kompletterande bild av underhandsförsäljningarna ställdes följande frågor per e-post till Sveaskog:

- Vilka var kriterierna för att välja bort en intresseanmälan om att få köpa ett visst markområde?
- Vilka var kriterierna för att gå vidare och göra en värdering och ange ett pris till intressenten?
- Kunde flera intresseanmälningar inkomma om ungefär samma mark?

I ett svar framhölls inledningsvis att det i början var de strikta kriterierna för vem som fick köpa (se vidare avsnittet om kriterier för vilka som fick köpa) som gjorde att bolaget fick välja bort en intresseanmälan.⁴⁵ Oftast handlade det om personer som var bosatta eller ägde en fastighet i samma län, men inte i samma kommun. I svaret uppgavs att man även kunde avböja ett förslag som på ett betydande sätt försämrade bolagets fastighetsarrondering, eller där det av fastighetsbildningsrelaterade skäl inte var möjligt att genomföra överlåtelsen. Vidare angavs det att bolaget i vissa fall valde att avböja om det kunde vara olämpligt av andra skäl, som t.ex. att det fanns höga naturvärden eller att marken var upplåten för annat ändamål. När intresseanmälan gällde ett specifikt område som av dessa skäl inte bedömdes som lämpligt eller aktuellt att avyttra erbjöds vanligen alternativa marker, ofta i ett näraliggande område. Inriktningen var att alla intressenter som uppfyllde de dåvarande köparkriterierna skulle få ett erbjudande om markförvärv.

Det uppgavs även att det kunde komma in flera intresseanmälningar avseende samma markområde. Det förekom också situationer då bolaget fick in intresseanmälningar avseende ett område som redan var sålt eftersom handläggningstiden hos Lantmäteriet var lång och Sveaskog sålde till den som först kom in med en intresseanmälan. Av svaret framgick även att om bolaget fick in flera intresseanmälningar avseende samma markområde vid ungefär samma tidpunkt skulle det anordnas en budgivning mellan intressenterna. Enligt uppgift från bolaget uppstod dock ingen sådan situation.

Anbudsförfarande

I fastighetspolicyn från 2002 angavs på motsvarande sätt följande villkor för försäljningarna i södra Sverige:

I södra Sverige bjuder Sveaskog årligen till enskilda jord- och skogsägare ut ca 1 procent av markinnehavet tills det överordnade målet nåtts. Sveaskog gör urvalet av försäljningsobjekt med utgångspunkt ifrån att utbudet

⁴⁴ Sveaskog (2006b).

⁴⁵ E-brev från fastighetsansvarig, Sveaskog 2020-05-20.

dels inte ska vara negativt för den långsiktiga arronderingen av bolagets markinnehav, dels skall möjliggöra ett fullgörande av försäljningsuppdraget. Geografisk spridning eftersträvas, utbudet bör stå i proportion till Sveaskogs innehav i respektive län. Storleken på utbudna skiften varierar men överstiger endast i undantagsfall 200 ha [hektar], ett medeltal understigande 100 ha eftersträvas.⁴⁶

Enligt den försäljningsmodell som har gällt i södra Sverige sedan markförsäljningsprogrammet startade, och sedan årsskiftet 2009/10 i hela landet, bjuder Sveaskog ut mark via mäklare. I uppföljningen från 2006 uppgav Sveaskog att mäklarna i allt väsentligt ansvarade för kundkontaktarna.⁴⁷

Sveaskog uppgav att även många intressenter i södra Sverige kontaktade bolaget omedelbart efter riksdagsbeslutet. Efter att fastighetspolicyn antagits hänvisades de som hörde av sig systematiskt till bolagets utbud. Intressenterna förutsågs få kännedom om försäljningsobjekten genom mäklarnas annonser, och även via Sveaskogs webbplats.⁴⁸

I uppföljningen från 2006 angav Sveaskog att avgränsningen av försäljningsobjekten i södra Sverige utgick från en preliminär 10-årsplan. Planen togs fram under beredningen av fastighetspolicyn i syfte att ge en överblick över dels hur en tänkt försäljning av 10 procent av Sveaskogs markinnehav skulle te sig för köparna, dels hur en försäljning skulle påverka företagets kvarvarande markinnehav. Urvalet av försäljningsobjekt i den preliminära planen gjordes med målsättningen att dels ge ett över tiden geografiskt väl fördelat utbud som skulle locka många intressenter att lämna anbud, dels bidra till en förbättrad arrondering av Sveaskogs kvarvarande markinnehav.⁴⁹

I beskrivningen av hur anbuds försäljningen gick till angav Sveaskog att bolaget innan det valde ut ett område ur den preliminära planen analyserade hur stort intresset hade varit vid tidigare utbud i samma område. Vid den slutliga avgränsningen av ett område för försäljning uppgav bolaget att det, liksom i fallet med försäljningarna i norra Sverige, även tog hänsyn till planerade naturreservat, ekoparker och förekomst av nyckelbiotoper samt eftersträvade att undvika negativ påverkan på företagets arrondering och att begränsa störningar i den skogliga verksamheten.⁵⁰

Mäklarens uppdrag omfattade i normalfallet att ta fram ett försäljningsprospekt, föreslå var försäljningsobjektet skulle annonseras, att annonsera och ta in anbud och i förekommande fall genomföra auktion mellan anbudslämnare med de högsta anbudena. Mäklaren skulle vidare normalt också sammanställa uppgifter om nyttjanderättsavtal och övriga belastningar som berörde det erbjudna området. Sveaskog överlämnade skogsbruksplanen och en uppgift om det lägsta pris som bolaget kunde acceptera (vilket man i uppföljningen från 2006 specificerar som detsamma som marknadsmässigt pris) som underlag till mäklaren.⁵¹

⁴⁶ Sveaskog (2006b) bilaga 2 *Sveaskogs fastighetspolicy*.

⁴⁷ Sveaskog (2006b).

⁴⁸ Sveaskog (2006b).

⁴⁹ Sveaskog (2006b).

⁵⁰ Sveaskog (2006b).

⁵¹ Sveaskog (2006b).

Om flera likvärdiga anbud hade kommit in från intressenter som uppfyllde Sveaskogs kriterier för att få köpa beslutade bolaget normalt att dessa skulle bjudas in till en avslutande auktion. Därefter ingicks överlåtelseavtal med den anbudslämnare som hade det högsta anbudet. I de fall alla anbud låg under Sveaskogs lägsta prisnivå informerades anbudslämnarna om detta och erbjöds att höja budet. Om ingen anbudslämnare var villig att betala Sveaskogs lägsta prisnivå avbröts processen och bolaget fattade beslut om huruvida en ny annonsering skulle genomföras vid ett senare tillfälle eller inte.⁵²

Numera anlitar Sveaskog inte någon mäklare utan sköter försäljningarna i egen regi med fastighetsmäklarlagen (2011:666) som grund.⁵³

För att få mer kunskap om rutinerna kring svårsålda objekt ställdes några frågor till Sveaskog på detta tema inom ramen för utskottets uppföljning⁵⁴. Vid intervjuer med de fastighetsansvariga vid bolaget kom det fram att ett osålt objekt kan läggas ut på nytt efter ett halvår, men att det är vanligare att man väntar ett år. Enligt de fastighetsansvariga händer det relativt ofta att ett osålt objekt blir sålt vid den andra försäljningsomgången. Ett försäljningsobjekt kan annonseras upp till tre gånger. Om bolaget inte lyckas sälja objektet den tredje gången drar man tillbaka objektet och börjar bruka marken igen. Bolaget tar då i stället fram ett annat likvärdigt objekt några mil från det osålda objektet. De fastighetsansvariga uppger att intresset för att köpa mark i glesbygden kan variera mellan olika områden. Samtidigt anger de att intresset för att köpa till mark ofta ökar om det kommer ut ett objekt som ligger nära eller gränsar direkt till någons befintliga ägor.

I mars 2016 skickade Sveaskog in en kortare promemoria till Näringsdepartementet som innehöll en uppföljning av markförsäljningsprogrammet.⁵⁵ I promemorian uppger bolaget att takten för markförsäljningsprogrammet trapades ned i södra Sverige under 2010 för att sedan upphöra helt i januari 2011. Försäljningen koncentrerades i stället till norra Sverige. Vidare framgår att urvalskriterierna ändrades samtidigt. Detta innebar att Sveaskog skulle välja ut de områden till försäljning som har minst påverkan på bolagets kärnverksamhet, skogsbruk, vilket huvudsakligen uppges vara marker i Norrlands inland. Bolaget konstaterade vidare att försäljningstakten avmattades efter 2010, vilket huvudsakligen ansågs bero på en vikande marknad för skogsfastigheter i norra Norrlands inland och att de områden som bjöds ut till försäljning upplevdes som mindre attraktiva än de marker som ursprungligen såldes inom ramen för programmet.

Marknadsmässiga villkor

Av riksdagsbeslutet framgår att försäljningen av mark inom ramen för markförsäljningsprogrammet skulle genomföras på marknadsmässiga villkor.

⁵² Sveaskog (2006b).

⁵³ Intervju med fastighetsansvarig, Sveaskog, hösten 2020.

⁵⁴ Intervjuer med fastighetsansvariga, Sveaskog, hösten 2019 och våren 2020.

⁵⁵ Sveaskog 2016b *Uppföljning av markförsäljningsprogrammet*.

Någon närmare vägledning om vad som avses mer specifikt med detta ges inte. Av bolagets fastighetspolicy framgår att genomförandet anpassas till avgörande regionala skillnader i förutsättningar såsom omfattningen av Sveaskogs markinnehav och omsättningen av lantbruksenheter på marknaden. Ställningstagandet utmynnade i de två försäljningsmodeller som bolaget tillämpade i norra respektive södra Sverige – intresseanmälningsförfarande respektive anbuds-förfarande (se ovan). Av bolagets uppföljningar av programmet framgår att det förekom överväganden kring innebörden av marknadsmässig prissättning samt att bolaget har värderat all mark som har varit ute till försäljning inom programmet genom att tillämpa en egen värderingsmetod som bygger på en kombination av avkastningsvärdering och ortsprisanalys samt det bolaget betecknar nivåläggning. Den värdering bolaget fick fram på detta sätt låg till grund för att bestämma ett lägsta pris som bolaget kunde acceptera inom ramen för anbudsmodellen i södra Sverige och det pris som erbjöds en intressent inom ramen för den s.k. intresseanmälningsmodellen. Den kritik som i vissa fall har riktats mot Sveaskog om att bolagets värderingar inför försäljningar i norra Sverige har inneburit priser som ligger över marknadspris och att detta har bidragit till att intressenter har avstått från att fullfölja markaffärer efter att ha anmält intresse bemötte bolaget på följande sätt i uppföljningen från 2006:

Under senare år har dock priserna stigit och många intressenter har sannolikt en inaktuell bild av gällande marknadsprisonivåer. Dessutom kan det inte uteslutas att vissa intressenter förväntar sig att få förvärva mark av Sveaskog till mycket förmånliga priser, och att dessa intressenter drar sig ur när de får ett marknadsmässigt erbjudande.⁵⁶

I bolagets uppföljning från 2014 konstaterar Sveaskog att försäljningssättet med underhandsaffärer (intresseanmälningsmodellen) som användes i norra Sverige har varit gynnsamt för köparna på många sätt. Bland annat konstaterar bolaget att en underhandsköpare undviker att priset stiger i en budgivning och eventuell efterföljande förhandling. Vidare slår bolaget fast att eftersom markförsäljningsuppdraget och de köparkriterier som är knutna till det har inneburit vissa marknadsbegränsningar kan det vara tänkbart att objektens marknadspriser har påverkats uppåt vid en vidareförsäljning då några sådana begränsningar inte längre behövde beaktas.⁵⁷

Utöver att eftersträva en marknadsmässig prissättning, framgår det av bolagets egna uppföljningar att det förekom vissa farhågor kring att det ökade utbudet av mark skulle kunna få som konsekvens att prisutvecklingen på skogsfastigheter påverkas negativt. Detta bedömdes vara särskilt påtagligt i Norrbottens och Västerbottens län där Sveaskog har en betydande marknadsandel. I den uppföljning som Sveaskog genomförde 2006 anges emellertid att man inte har kunnat påvisa att bolagets markförsäljning har påverkat prisutvecklingen negativt. Samtidigt noterar bolaget att det måste betraktas som en uppenbar risk att eventuella kommande sättningar i marknaden i norra Sverige

⁵⁶ Sveaskog (2006b), s. 18.

⁵⁷ Sveaskog (2014b).

kan bli svåra att hantera för företaget. Vidare konstaterar bolaget att ”en ytterligare utökning av programmets omfattning naturligtvis skulle öka risken”.⁵⁸

Marknadsföring och information

I årsredovisningen för 2002 konstaterade Sveaskog att intresset för försäljningarna inom ramen för markförsäljningsprogrammet var stort. I den södra delen av Sverige annonserades objekten ut och i den norra delen av landet, där Sveaskog använde sig av s.k. underhandsförsäljning, uppgav bolaget att de informerade om försäljningen genom aktiv marknadsföring som t.ex. i form av en annonskampanj och kontakter via myndigheter. Under året hade ca 1 000 förfrågningar om att få köpa mark i norra Sverige kommit in till Sveaskog. Av årsredovisningen framgick också att bolaget hade planer på att genomföra en informationsaktivitet under 2003 för att sprida kännedom om försäljningarna.⁵⁹ Året därpå hade antalet intresseanmälningar i norra Sverige ökat till ca 2 000 och nära 90 procent av den mark som Sveaskog bjöd ut till försäljning i södra Sverige såldes. Sveaskog konstaterade att försäljningen av skogsmark hade ökat markant under 2003 jämfört med året innan.⁶⁰

Av den uppföljning som bolaget gjorde av markförsäljningsprogrammet 2006⁶¹ framgick att Sveaskogs bedömning var att en hög kännedom hos allmänheten var en viktig framgångsfaktor för genomförandet av programmet i norra Sverige. Bolaget konstaterade att markförsäljningsprogrammet i inledningsskedet fick stor uppmärksamhet i massmedierna och via olika intresseorganisationer. Sveaskog framhöll vidare att det redan vid utgången av 2003 hade kommit in ca 1 800 intresseanmälningar utan att bolaget hade vidtagit några omfattande aktiva marknadsföringsåtgärder. Sveaskog uppgav att man bedömde att det inte var lämpligt med aktiv marknadsföring eftersom väntetiden för intressenterna att få ett erbjudande från bolaget inledningsvis var relativt lång. Bolaget tog fram ett nyhetsbrev som skickades till de intressenter som skickat in en intresseanmälan för att på så sätt några gånger per år informera om hur programmet fortskred.⁶²

I årsredovisningen för 2004 anförde bolagets dåvarande vd Gunnar Olofsson att han såg det stora antalet affärer och de intresseanmälningar som hade kommit in som ett kvitto på att försäljningsprogrammet var väl känt. Samtidigt talade han om att Sveaskog för att öka kännedomen skulle genomföra informationsinsatser i vissa delar av landet. Av årsredovisningen framgick vidare att annonseringen i södra Sverige gjordes i lokal- och fackpress samt på utvalda webbplatser med koppling till jord- och skogsbruk. I södra Sverige hade Sveaskog under 2004 sålt ca 95 procent av utbudet. Bolaget konstaterade att

⁵⁸ Sveaskog (2006b), s. 27.

⁵⁹ Sveaskog (2003) *Årsredovisning och miljöredovisning 2002*.

⁶⁰ Sveaskog (2004) *Årsredovisning och miljöredovisning 2003*.

⁶¹ Sveaskog (2006b).

⁶² Under 2006 ersattes nyhetsbrevet med Forum Sveaskog, som då var bolagets nya företags-tidning.

efterfrågan i stora delar av norra Sverige var lägre. Det uppgavs att information till intresserade köpare löpande presenterades i nyhetsbrevet Skogsfastigheter som kom ut tre gånger om året.⁶³

I den tidigare omnämnda uppföljningen från 2006⁶⁴ konstaterade Sveaskog att den genomsnittliga väntetiden för intressenterna minskade markant under 2005, och bolaget ansåg att det därmed blev möjligt att återuppta planerna på marknadsföringsåtgärder. Det framgick också att bolaget genomförde en kännedomsundersökning under november 2005 som visade att det fanns ett stort behov av att göra programmet mer känt. Sveaskog uppgav att man därför tog fram en marknadsföringsplan för att öka kännedomen bland skogsägare och allmänhet. Marknadsföringsplanen redovisades som en bilaga i uppföljningen och Sveaskog framhöll att man arbetade efter planen. Enligt den togs det bl.a. fram en informationsfolder som skulle distribueras under året, det genomfördes olika annonskampanjer i fackpress och dagspress och man skulle marknadsföra programmet vid olika mässor och skogsträffar.

Kännedomsundersökningen från 2005 kommenterades även i Sveaskogs årsredovisning för samma år. Bolaget konstaterade att en särskilt viktig målgrupp var de som inte sedan tidigare ägde skog men som skulle kunna vara intresserade av att äga skog i framtiden.⁶⁵

Av uppföljningen från 2006⁶⁶ framgick att Sveaskog hade genomfört tre undersökningar med telefonintervju i norra Sverige för att mäta kännedomen om markförsäljningsprogrammet. Som framgår av tabell 1 har kännedomen om programmet hela tiden varit större bland skogsägare än bland icke-skogsägare. Störst skillnad var det vid den första mätningen då kännedomen bland skogsägare var tre gånger större än bland icke-skogsägare. Kännedomen bland de som inte äger skog har dock ökat över tid.

Tabell 1 Kännedom om markförsäljningsprogrammet bland skogsägare och boende i norra Sverige (procent)

	2003	2005	2006	2007
Skogsägare	46	36	42	60
Icke-skogsägare	14	17	24	34

Källa: Sveaskog (2006b). Av uppföljningen framgår inga detaljer om hur många personer som ingick i urvalet för de olika undersökningarna.

Enligt årsredovisningen för 2007 hade Sveaskog genomfört en informationskampanj i norra Sverige, med bl.a. annonsering och informationsmöten, för att öka kännedomen om markförsäljningsprogrammet. Sveaskog konstaterade också att en uppföljning hade visat att andelen skogsägare i norra Sverige som känner till Sveaskogs markförsäljning ökat från 46 procent 2003 till 67 procent 2007.⁶⁷

⁶³ Sveaskog (2005) *Årsredovisning 2004*.

⁶⁴ Sveaskog (2006b).

⁶⁵ Sveaskog (2006a), *Årsredovisning 2005*.

⁶⁶ Sveaskog (2006b).

⁶⁷ Sveaskog (2008), *Årsredovisning 2007*.

När det gäller försäljningen i södra Sverige anförde Sveaskog i uppföljningen från 2006⁶⁸ att grunden i marknadsföringen var att försäljningsobjekten annonserades ut på det sätt som var brukligt i samband med försäljning av skogsfastigheter. Det innebar att alla skiften annonserades i minst två lokaltidningar och i lantbrukets affärstidning (ATL). Därutöver annonserades objekten på mäklarnas webbplats, och information fanns även på Sveaskogs webbplats. Det framgick vidare att Sveaskog vid den tiden utvecklade sin webbplats i syfte att löpande kunna redovisa vilka skiften som låg ute hos mäklarna med en länk direkt till respektive mäklares webbplats. Sammantaget konstaterade Sveaskog att bolagets skiften inom markförsäljningsprogrammet i södra Sverige marknadsfördes i en större omfattning än vad som var normalt i samband med försäljning av skogsfastigheter. Bolaget menade också att marknadsföringen förstärktes av att programmet fick uppmärksamhet i fack- och dagspress.

Markförsäljningsprogrammets utfall

Inledning

Här följer en redovisning av utfallet av de försäljningsaktiviteter som Sveaskog genomfört inom ramen för markförsäljningsprogrammet, bl.a. redogörs för hur bolaget redovisat arealen såld mark, fastighetsobjektens storlek och avgränsning samt övergripande om vilka köparna är. I avsnittet finns vidare en beskrivning av Sveaskogs återslag av markförsäljningsprogrammet i sina årsredovisningar och för regeringens återslag av programmet till riksdagen. Avslutningsvis återges de synpunkter på Sveaskogs uppdrag som Riksrevisionen framförde i en granskningsrapport 2010.

Arealen såld mark

Som har redovisats ovan framgår det endast att Sveaskog ska sälja *mark* av riksdagens beslut, och det har tidigare i denna rapport framkommit att bolaget inte redovisar några närmare överväganden kring vilken typ av mark som ska säljas. I den data som gruppen har tagit del av som gäller enskilda överlåtelser redovisar bolaget det man betecknar såld *total mark* respektive *skogsmark*.

Det kvantitativa mål som anges i de båda riksdagsbesluten innebar att en viss andel av bolagets *markinnehav* skulle säljas. Det finns således ett visst tolkningsutrymme för bolaget att avgöra vilken typ av mark och vilken del av innehavet som bör ligga till grund för att bedöma måluppfyllelsen. Sveaskog tycks ha tolkat detta som att det är en andel av bolagets *totala markinnehav* som ska säljas och redovisar därför försäljningarna i förhållande till det totala innehavet av flera olika marktyper (skogsmark, jordbruksmark, annan mark etc.). En närmare studie av enskilda överlåtelser inom ramen för markförsälj-

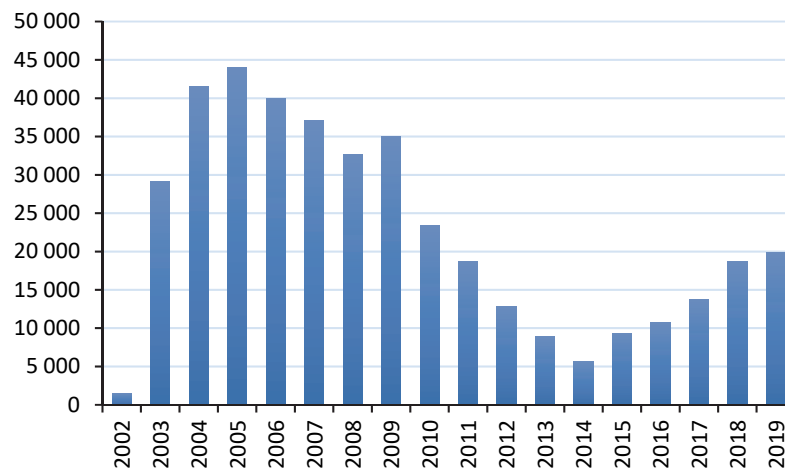
⁶⁸ Sveaskog (2006b).

ningsprogrammet visar emellertid att andelen skogsmark vid en försäljning kan variera i betydande utsträckning. Det bör noteras att det ur dessa data inte går att utläsa hur mycket av det som vid respektive överlåtelse klassades som skogsmark som var produktiv skogsmark. Det framgår inte heller vad den andel som inte kategoriseras som skogsmark vid en affär var för typ av mark.⁶⁹

En genomgång av Sveaskogs årsredovisningar för perioden 2002–2019 förstärker intrycket av att det inte har rått en sammanstämmighet över tid kring tolkningen av riksdagsbeslutet eller åtminstone har bolaget inte redovisat utfallet på ett enhetligt sätt. Bolaget anger i varierande utsträckning att man har sålt mark, skog, skogsmark respektive produktiv skogsmark och man har redovisat försäljningarna i förhållande till bolagets markinnehav, areal, skogsinnehav samt flera andra jämförelsegrunder (se vidare avsnittet nedan om bolagets årsredovisningar).

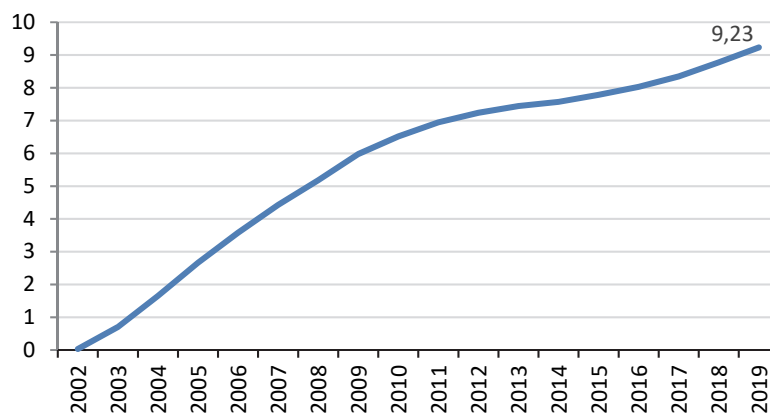
Figur 1 och 2 visar en sammanställning av de kvantitativa uppgifter som Sveaskog har redovisat i årsredovisningarna uttryckt som såld areal. I sammanhanget kan noteras att Sveaskogs förväntning i årsredovisningen för 2011 var att målet om att sälja 10 procent skulle uppnås 2017. De därpå två följande åren reviderades bedömningen till 2018. Vid seminariet framkom att regeringens bedömning är att programmet beräknas vara avslutat 2023.

Figur 1 Söld areal (hektar)



Källa: Sveaskogs årsredovisningar 2013–2019. *Kommentar:* I årsredovisningen för 2013 redovisade Sveaskog i en tabell såld areal per år 2002–2013. För de efterföljande åren har uppgiften om såld areal hämtats från respektive årsredovisning, och dessa siffror är således inte korrigerade utifrån eventuella återgångar. Totalt summerar den sålda arealen till 402 559 hektar.

⁶⁹ Som ett exempel kan nämnas en överlåtelse i Södermanlands län där den försålda totala markarealen anges till 212,0 ha, men där skogsmarksarealen endast var 91,8 ha (ca 43 procent). Ett annat exempel är en överlåtelse i Norrbottens län som var på totalt 1534,8 ha men där skogsmarksarealen endast uppgick till 746,8 ha (ca 49 procent).

Figur 2 Andel såld areal i förhållande till markinnehavet 2002 (procent)

Källa: Egen bearbetning utifrån uppgifter i Sveaskogs årsredovisningar 2013–2019. *Kommentar:* Beräkningarna är gjorda utifrån att Sveaskog ska sälja 436 000 hektar, vilket motsvarar 10 procent av den totala areal som bolaget hade då det bildades. I årsredovisningen för 2013 redovisade Sveaskog i en tabell såld areal per år 2002–2013. För de efterföljande åren har uppgiften om såld areal hämtats från respektive årsredovisning, och dessa siffror är således inte korrigerade för eventuella återgångar.

Fastighetsobjektens avgränsning och storlek

Urval och avgränsning av objekt

Tidigare i denna rapport har en del fastighetsbildningsrelaterade krav redovisats som måste beaktas vid ny- eller ombildning av fastigheter. Utöver dessa krav har Sveaskog ställt upp vissa kriterier som kan påverka storleken på de objekt som bolaget har valt att bjuda ut inom ramen för markförsäljningsprogrammet. Ett av dessa krav kan kopplas till att bolaget vid alla överlåtelser skulle eftersträva en förbättrad arrondering av sitt markinnehav. Man kan här exempelvis tänka sig att bolaget ogärna väljer att sälja sådan mark som innebär att den mark bolaget eventuellt har kvar i det aktuella området visserligen uppfyller kraven i fastighetsbildningslagen men ändå inte bedöms kunna generera önskad avkastning. Det kan t.ex. vara på grund av låg virkesproducerande förmåga, höga naturvärden, långa terrängtransportavstånd etc. Ett annat alternativ kan vara att bolaget föredrog att sälja all sin mark i det aktuella området framför att behålla en arronderings- och avkastningsmässigt mindre attraktiv restpost.

Inom ramen för den försäljningsmodell som Sveaskog inledningsvis tillämpade i norra Sverige utgick objektsurvalet från de intresseanmälningar som hade kommit in inom en viss tid. I bolagets uppföljning från 2006 framgår det att om intresseanmälan avsåg ett specifikt område undersöktes i första hand om detta område var lämpligt att erbjuda intressenten. I annat fall avgränsades ett område som med utgångspunkt från geografi, storlek m.m. stämde överens med intressentens önskemål. Vid avgränsningen tog bolaget även hänsyn till planerade naturreservat, ekoparker, förekomst av nyckelbiotoper och samernas intressen. Det anges också att bolaget vid avgränsningen eftersträfvade att

”undvika negativ påverkan på företagets arrondering och att begränsa störningar i den skogliga verksamheten”.⁷⁰ Liknande resonemang fördes angående den objektsavgränsning som gjordes inom ramen för det anbudsförfarande som tillämpades i södra Sverige.⁷¹ Här gjordes urvalet dock även med målsättningen att utbudet skulle vara geografiskt väl fördelat och ”locka många intressenter att lämna anbud”.

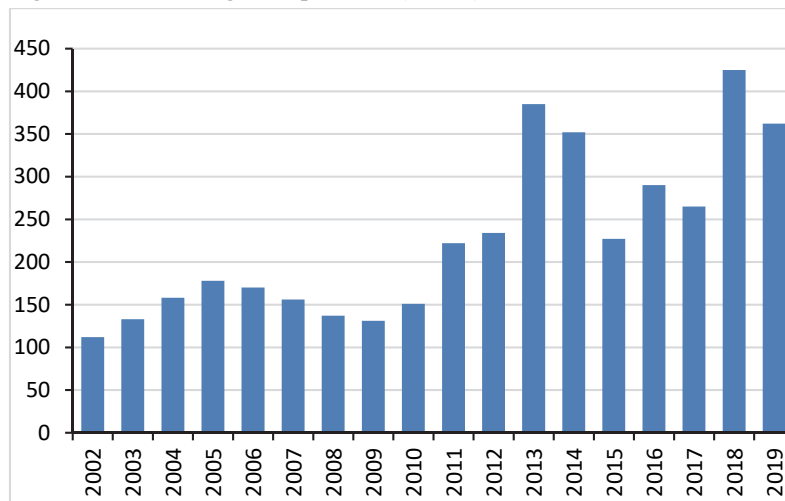
Beträffande avgränsningen av objekten kan det även nämnas att det står i bolagets fastighetspolicy att storleken på objekten kan variera men att de i norra Sverige endast i undantagsfall överstiger 500 hektar och att motsvarande siffra i södra Sverige är 200 hektar. För försäljningen i södra Sverige anges också att bolaget bör eftersträva att den genomsnittliga arealen på de utbudna skiftena bör understiga 100 hektar.

När det gäller urvalet av objekt inom ramen för försäljningsmodellen med anbudsförfarande anger Sveaskog på sin webbplats att den inleds med att ett område avgränsas som kan bli en ”bra skogsfastighet”. Det kan till viss del hänga samman med att området ska leva upp till fastighetsbildningslagens krav för att marken ska kunna styckas av. I uppföljningen från 2006 anger bolaget att urvalet gjordes med målsättningen att över tid ge ett geografiskt väl fördelat utbud som skulle locka många intressenter.

Objektens storlek

Den genomsnittliga arealen per affär och år redovisas i figur 3.

Figur 3 Genomsnittlig areal per affär (hektar)



Källa: Egen bearbetning utifrån uppgifter i Sveaskogs årsredovisningar 2013–2019. *Kommentar:* I årsredovisningen 2013 redovisar Sveaskog en tabell som innehåller uppgifter om både såld areal och antal affärer. I årsredovisningarna för 2014–2019 redovisas endast såld areal för det aktuella året men inte antalet affärer. Däremot redovisas det totala antalet affärer sedan programmet inleddes 2002. Utifrån den uppgiften har antalet affärer per år räknats fram.

⁷⁰ Sveaskog (2006b), s. 12.

⁷¹ Sveaskog (2006b).

Att genomsnittsårean per affär är högre efter 2010 än under perioden 2002–2010 kan delvis vara en effekt av att försäljningarna har koncentrerats till Sveaskogs markinnehav i norra Norrlands inland där skogsfastigheternas areal bl.a. av fastighetsbildningsskäl måste vara större. Vidare kan det hänga samman med att bolaget numera tillämpar en anbudsbaserad försäljningsmodell i hela landet, där inriktningen är att man ska bjuda ut fastigheter som ”alla” ska ha möjlighet att köpa, dvs. bolaget väljer inte längre ut sådana objekt som endast kan överlåtas genom fastighetsreglering.

Sveaskog om fastighetsobjektens storlek⁷²

När markförsäljningsprogrammet startade var ambitionen att kunna erbjuda en mix av större och mindre fastigheter. Samtidigt framhölls det att allmänt sett är en fastighet under 100 hektar i norra Sverige en liten fastighet, 100–200 hektar en medelstor och över 200 hektar en större fastighet. Vidare har det påpekats att det finns skillnader mellan norra och södra Sverige när det gäller andelen produktiv skogsmark per objekt. I Norrlands inland ingår en del myrar m.m. medan en fastighet i södra Sverige kan bestå nästan enbart av produktiv skogsmark.

Vid intervjuer med Sveaskogs fastighetsansvariga angavs vidare att bolaget strävar efter att avgränsa objekt som är så stora att de lever upp till fastighetsbildningslagens krav för att kunna bilda en ny fastighet. Syftet med detta är att fler ska kunna lägga anbud än om överlåtelsen bara kan genomföras som en fastighetsreglering, dvs. i praktiken endast säljas till någon som redan äger en fastighet i den aktuella kommunen.

Köparna

Inledning

Som tidigare redogjorts för hade Sveaskog fram till slutet av 2011 satt upp särskilda kriterier för vilka som fick köpa mark inom ramen för markförsäljningsprogrammet. Avsikten med att begränsa vilka som fick köpa var att bidra till programmets mål att bidra till den lokala utvecklingen, och en viktig utgångspunkt för bolaget var att köparna skulle vara förankrade på landsbygden, gärna som ägare av lantbruksegendom.⁷³ Kriterierna för vilka som fick köpa redovisas närmare i avsnittet Vilka fick köpa? I avsnitten som följer redovisas Sveaskogs uppföljningar av köparnas hemvist, Sveaskogs diskussion och bedömning av förekomsten av bulvanaffärer, bolagets analys av i vilken utsträckning marken som sålts inom ramen för markförsäljningsprogrammet har bytt ägare och slutligen hur stor andel av köparna som sedan tidigare ägde mark.

⁷² Avsnittet bygger på intervjuer med Sveaskogs chefsjurist och några av de tjänstemän vid bolaget som tituleras fastighetsansvariga. Intervjuerna genomfördes hösten 2019, våren 2020 och hösten 2020.

⁷³ Sveaskog (2006b).

*Köparnas hemvist***Uppföljning genom postnummeranalyser**

Sveaskog har under markförsäljningsprogrammet på en övergripande nivå följt upp vilka köparna är bl.a. utifrån var de är bosatta i förhållande till den förvärvade egendomen. Detta har gjorts genom att samköra köparnas postnummer med de sålda skiftenas geografiska belägenhet. Det bör noteras att postnummer saknar en koppling till andra geografiska indelningar, och samma postnummer kan därför innehålla adresser med olika län-, kommun- och församlingstillhörighet.⁷⁴ Med detta i åtanke visar ändå Sveaskogs uppföljning följande i fråga om köparnas hemvist.

I bolagets uppföljning från 2006 drar Sveaskog, baserat på postnummeranalyserna, slutsatsen att ca 72 procent av affärerna har genomförts med köpare som bor i den kommun där affären har genomförts. I de fall det funnits fler köpare redovisas affären i denna grupp om minst en av köparna var bosatt i kommunen. Av den återstående andelen har ca 14 procent av affärerna genomförts med köpare som är bosatta utanför den aktuella kommunen men inom samma län och en lika stor andel med köpare som är bosatta utanför det aktuella länet.⁷⁵ När motsvarande analys redovisades 2014 framkom att ca 66 procent av affärerna genomförts med köpare som bodde i den kommun där affären hade genomförts, 13 procent med köpare utanför kommunen men inom samma län, 21 procent med köpare bosatta utanför det aktuella länet och mindre än 1 procent med köpare bosatta utomlands.⁷⁶

Att andelen köpare som var bosatta i samma kommun var mindre i uppföljningen 2014 jämfört med den inledande perioden var troligtvis en konsekvens av att kriterierna för vilka som fick köpa ändrades 2010 (från att man skulle vara bosatt i samma kommun till att man skulle vara bosatt i samma län). Att det har genomförts affärer med köpare som inte var bosatta i samma kommun och senare i samma län före 2011 (då de geografiska begränsningarna för vilka som fick köpa helt togs bort) beror på att kriteriet endast gällde köpare som inte tidigare ägde mark i den aktuella kommunen eller länet. Den som sedan tidigare var en lagfaren ägare av en jordbruksfastighet i den aktuella kommunen eller länet kunde få köpa mark även om den var bosatt någon annanstans.

Uppföljningen har fått tillgång till data från Sveaskog för att kunna genomföra motsvarande postnummeranalys för perioden 2014–2019. Resultatet av denna analys redovisas tillsammans med resultatet av Sveaskogs analyser i figur 4. Den blåa och den röda stapeln visar utvecklingen från programmets början t.o.m. september 2006 respektive september 2014, medan den gula stapeln endast inkluderar affärer under perioden 2014–2019. Trots att den gula stapeln därmed inte ger en sammanfattande bild av programmet fram t.o.m. 2019 framgår det av figuren (med de begränsningar som en postnummeranalys

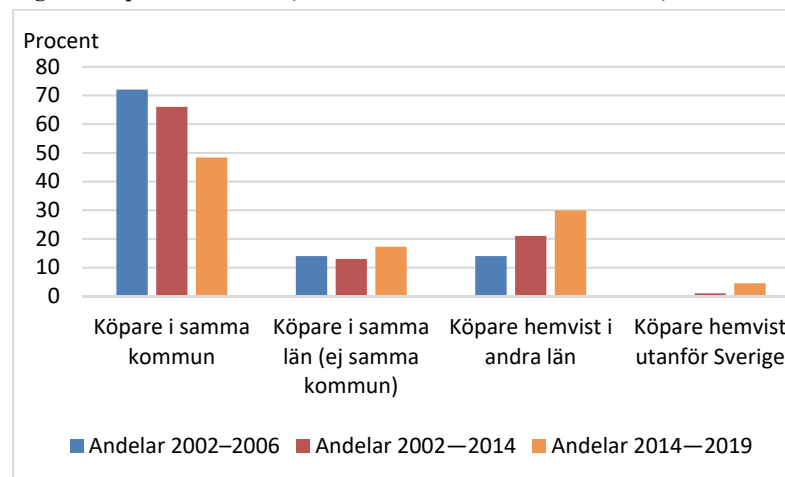
⁷⁴ www.postnummerservice.se.

⁷⁵ Sveaskog (2006b).

⁷⁶ Sveaskog (2014b).

har) att majoriteten av köparna inom markförsäljningsprogrammet var bosatta i samma kommun som den egendom de köpte låg i.

Figur 4 Köparnas hemvist (andelar av det totala antalet affärer)



Källa: Sveaskogs uppföljningar från 2006 och 2014 samt egen bearbetning av Sveaskogs försäljningsdata perioden 2014–2019. Perioden 2002–2006 redovisar affärer fram t.o.m. september 2006 och perioden 2002–2014 redovisar affärer fram t.o.m. september 2014.

Förekomst av bulvanaffärer

Sveaskog uppgav i uppföljningen från 2006 att bolaget vid utarbetandet av fastighetspolicyn diskuterade risken för att intressenter som inte levde upp till bolagets kriterier för vilka som kunde få köpa mark skulle försöka runda dessa krav genom att använda bulvaner. Man diskuterade även vilka möjligheter bolaget hade att begränsa denna risk. Bolaget bedömde att det inte skulle vara möjligt att införa ett överlåtelseförbud i köpeavtalen. Eftersom den typen av förbud knappast förekom på marknaden menade man att det skulle skapa en osäkerhet hos intressenterna och därmed märkbart påverka prissättningen. Sveaskog framhöll samtidigt att det var givet att varken bolaget eller de anlitade mäklarna medvetet fick medverka till att göra affärer med köpare som man befärade agerade som bulvaner. Sveaskog konstaterade att man i efterhand kunde misstänka att köpare i ett fåtal affärer inom markförsäljningsprogrammet med stor sannolikhet hade agerat som bulvan för någon som inte uppfyllde Sveaskogs kriterier. Efter att en sådan affär uppmärksammats 2003 fördes en förnyad diskussion i bolaget om möjligheten att begränsa riskerna. Detta ledde till att ett begränsat överlåtelseförbud infördes som innebar att köparna inte kunde lägga ett förvärv från Sveaskog till grund för s.k. transportöverlåtelse. I praktiken innebar det att köparen inte kunde sälja egendomen vidare utan att först ansöka om lagfart och betala stämpelskatt.⁷⁷

⁷⁷ Sveaskog (2006b).

Sveaskog uppgav att det var svårt att ange exakt i vilken utsträckning bulvanköp förekommit. Bolaget hade dock undersökt i vilken utsträckning köparna hade sålt de aktuella skiftena vidare. Undersökningen omfattade ca 270 affärer genomförda som s.k. lagfarna förvärv och visade att 18 skiften helt eller delvis hade bytt ägare. I flera av dessa fall hade ägarbytet skett inom familjen. Sveaskogs slutsats var att det fyra år efter programmets inledning och drygt 900 affärer senare var troligt att det fanns helt naturliga förklaringar till att vissa köpare sålt marken vidare. Sammantaget var bolagets bedömning att andelen bulvanaffärer hade varit mycket begränsad.⁷⁸

Uppföljning av ägarbyten 2014

Sveaskogs rapport från 2014⁷⁹ innehåller en uppföljning av i vilken utsträckning den mark som hade sålts inom ramen för markförsäljningsprogrammet hade bytt ägare sedan den avyttrades från Sveaskog.

En majoritet av affärerna inom ramen för markförsäljningsprogrammet har genomförts som fastighetsreglering, och Sveaskog konstaterar att det försvårar uppföljningen av ägarbyten. Vid bolagets uppföljning hade ca 60 procent av affärerna utgjorts av fastighetsreglering, ca 30 procent som avstyckning och 10 procent som försäljning av en hel fastighet. Samtliga hela fastigheter som sålts (205 stycken) följdes upp och för uppföljningen av fastighetsregleringar och avstyckningar gjordes ett slumpmässigt urval där 212 respektive 175 affärer följdes upp. Av tabell 2 framgår att majoriteten av de objekt Sveaskog hade sålt inom ramen för markförsäljningsprogrammet under perioden 2002–2014 inte hade bytt ägare. I de fall det hade gjorts ett ägarbyte var det vanligaste att objektet hade bytt ägare till en annan privatperson eller till någon inom familjen.

Tabell 2 Andel ägarbyten inom olika kategorier, 2002–2014 (procent)

	Samma ägare	Annan privatperson	Inom familjen	Aktie bolag eller stiftelse	Dödsbon eller återgångar
Hela fastigheter	79	9	7	2	3
Fastighetsregleringar	87	7	5	1	1
Avstyckningar	76	14	6	2	2

Källa: Sveaskog (2014b). Kommentar: Ägarbyten inom familjen omfattar arv, gåva eller köp. När det gäller avstyckningar ingick även personer med skyddad identitet i kategorin "dödsbon eller andra återgångar".

Köparnas historik i fråga om att äga skog

I bolagets uppföljning från 2006 drog Sveaskog slutsatsen att ca 91 procent av köparna utgjordes av personer som redan sedan tidigare ägde skog. Slutsatsen byggde på en sammanställning av antalet rationaliseringsförvärv⁸⁰ för de totalt

⁷⁸ Sveaskog (2006b).

⁷⁹ Sveaskog (2014b).

⁸⁰ Om man äger en skogsfastighet och förvärvar ytterligare en skogsfastighet, som ingår i samma brukningsenhet, kan förvärvet under vissa omständigheter klassas som ett rationaliseringsförvärv, vilket ger vissa skattemässiga fördelar.

ca 900 affärer som då hade genomförts inom programmet. En förutsättning för rationaliseringsförvärv är att köparen äger en fastighet taxerad som lantbruksenhet sedan tidigare. Vid bolagets uppföljning 2014 var motsvarande siffra 85 procent.

Regeringens och Sveaskogs uppföljning och återrapporering av markförsäljningsprogrammet

Inledning

I följande avsnitt redogörs översiktligt för den uppföljning och återrapporering med anledning av markförsäljningsprogrammet som redovisats av bolaget och regeringen. Avsnittet rör bl.a. det som framgår av regeringens årliga skrivelse samt Sveaskogs årsredovisningar och egna uppföljningar. Därutöver kan tilläggas dels att företrädare för Sveaskog i januari 2013 besökte näringsutskottet och lämnade information om bolagets verksamhet⁸¹, dels att företrädare för regeringen under det interna kunskapsseminariet framförde sin syn på hur markförsäljningsprogrammet uppfyllt sitt syfte. Det sistnämnda framgår närmare av seminarierferatet som redovisas nedan.

Skrivelsen med den årliga redogörelsen för bolag med statligt ägande

En viktig kanal för riksdagen för att få information om utvecklingen i den statliga bolagsportföljen är regeringens årliga skrivelse till riksdagen med redogörelsen för företag med statligt ägande. I skrivelsen återrapporerar regeringen kortfattat om de statligt ägda bolagens uppdrag och mål samt beskriver den verksamhet som respektive bolag bedriver.⁸² När det gäller utvecklingen av Sveaskogs markförsäljningsprogram redovisar regeringen löpande i skrivelserna sedan 2006 års redogörelse hur mycket mark som har sålts för att uppfylla de arealmål som riksdagen har beslutat om. I skrivelsen med 2020 års redogörelse⁸³ redovisas att Sveaskog vid årsskiftet 2019/20 sålt totalt 9,23 procent av sitt *skogsinnehav* enligt markförsäljningsprogrammet. En närmare genomgång av de årliga skrivelserna som lämnats till riksdagen mellan 2002 och 2020 visar dock att redovisningen för vad bolaget ska sälja inom ramen för programmet, vilken typ av mark som bolaget faktiskt säljer och vilket *markinnehav* som försäljningarna räknas av mot inte är enhetlig. I skrivelsen med 2002 års redogörelse⁸⁴ redovisas i verksamhetsberättelsens avsnitt om Sveaskogs verksamhet att bolaget ska sälja *skogsmark* till fysiska personer främst i glesbygd för att förstärka det enskilda skogsbruket och att uppdraget omfattar 5–10 procent av företagets *marker*. Som har nämnts redovisade regeringen i

⁸¹ Besöket i näringsutskottet ägde rum 2013-01-22 och från Sveaskog deltog vd Per-Olof Wedin, finansdirektör Per Matses och skogs- och miljöchef Herman Sundqvist.

⁸² Samtliga skrivelser med den årliga redogörelsen för företag med statligt ägande som lämnats till riksdagen åren 2002–2020 har gått igenom. Vilka skrivelser det handlar om anges i referenslistan.

⁸³ 2020 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2019/20:140).

⁸⁴ 2002 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2002/03:120).

skrivelsen med 2006 års redogörelse⁸⁵ för första gången hur mycket mark bolaget sålt inom ramen för markförsäljningsprogrammet, vilket angavs uppgå till 3,4 procent av bolagets *markinnehav*. I skrivelsen med 2008 års redogörelse⁸⁶ redovisades dock att bolaget har sålt 5,2 procent av sitt *skogsinnehav* inom ramen för markförsäljningsprogrammet. Redovisningen av den andel mark som sålts inom markförsäljningsprogrammet fortsätter fram t.o.m. skrivelsen med 2013 års redogörelse att ställas i relation till bolagets *skogsinnehav*. I skrivelsen med 2014 års redogörelse⁸⁷ anges däremot att målet med markförsäljningsprogrammet är att bolaget ska avyttra 10 procent av den *produktiva skogsmarken*, vilket i samtliga motsvarande skrivelser till riksdagen t.o.m. 2020 års redogörelse anges vara målet med markförsäljningsprogrammet.

Det framgår inte heller av skrivelserna på vilket sätt eller i vilken omfattning aktiviteterna inom markförsäljningsprogrammet har bidragit till att uppfylla målen med programmet, såsom att markförsäljningen ska stärka det enskilda skogsbruket och gynna glesbygden.

Regeringens ägardialoger med Sveaskog

Som har nämnts i det föregående följer regeringen upp hur de statligt ägda bolagen utför sina respektive uppdrag genom de ägardialoger som företrädare för bolaget och regeringen genomför med viss regelbundenhet. Inom ramen för denna uppföljning har Sveaskogs årsakter för perioden då markförsäljningsprogrammet fortlöpt gått igenom för att gruppen ska kunna bilda sig en uppfattning om hur programmet diskuterats i ägardialogerna mellan bolaget och regeringen. Årsakterna för de inledande åren 2002–2005 saknas dock och det finns därmed ingen möjlighet att ta del av uppgifter för dessa år. När det gäller akterna för 2006–2019 kan det konstateras att dokumentationen av ägardialogerna under denna tidsperiod är sporadisk men att den blir bättre från 2013 och framåt när minnesanteckningar och presentationsmaterial från ägardialogerna finns att tillgå i vissa av akterna. Det hänger sannolikt samman med att förvaltningen av de statligt ägda bolagen har utvecklats och formaliserats under de år som markförsäljningsprogrammet har pågått. Enligt det material som finns i akterna behandlades markförsäljningsprogrammet och dess utfall vid sex ägardialoger under perioden 2006–2019. Det kan inte uteslutas att programmet har behandlats vid fler tillfällen eftersom vissa akter saknas och att dokumentationen var av lägre kvalitet under den första halvan av programmets genomförande.

Av den dokumentation av ägardialogerna som finns i akterna går det inte att utläsa vilken typ av mark som Sveaskog sålt inom ramen för markförsäljningsprogrammet och vilken typ av mark som bolaget räknar av försäljningarna mot. Enligt minnesanteckningarna från hösten 2017 redogör bolaget dock

⁸⁵ 2006 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2006/07:120).

⁸⁶ 2008 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2008/09:120).

⁸⁷ 2014 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2014/15:140).

för utfallet av markförsäljningsprogrammet och vilka typer av mark som säljs. Av minnesanteckningarna från ägardialogen hösten 2016 framgår att en analys av köpkategorier har gjorts och följts upp, samt att syftet och målet med markförsäljningsprogrammet bedöms ha uppfyllts väl, med ett ökat privat ägande av skog i glesbygd. Av minnesanteckningarna från den ägardialog som finns dokumenterad 2018 framgår att bolagets vd redogjorde för utfallet av markförsäljningsprogrammet t.o.m. 2018. Även den fortsatta försäljningen beskrevs och det anges att programmet förväntas vara avslutat till 2023.

Sveaskogs egna uppföljningar

Sveaskog har som framgått av det föregående följt upp markförsäljningsprogrammet i två egna rapporter från 2006 och 2014.⁸⁸ Det framgår att rapporterna är att anse som delrapporter som kompletterar varandra. Den första delrapporten från 2006 innehåller bl.a. en beskrivning av hur bolaget har tagit sig an uppgiften att genomföra markförsäljningsprogrammet och det redovisas t.ex. vilka regelverk som har angett ramarna för genomförandet av programmet, hur arbetet med markförsäljningen gått till, hur mycket mark som dittills hade sålts och hur många affärer som hade genomförts. Rapporten innehåller även en bedömning av hur markförsäljningen, i enlighet med hur Sveaskog tolkat uppdraget från riksdagen, har bidragit till att stärka enskilt jord- och skogsbruk, särskilt i glesbygden. Sveaskog uppger att bolaget dittills sålt 3,4 procent av sitt markinnehav och att bolaget anser att programmet inneburit en unik möjlighet för de som bor i glesbygd i allmänhet och för de som bor i glesbygd i norra Sverige i synnerhet att förvärva skogsmark och lantbruksegendom. Det anføres även att bolaget därigenom har fullföljt riksdagens beslut om att bolaget ska sälja mark för att stärka enskilt jord- och skogsbruk.

Den andra delrapporten togs fram 2014 och innehåller en uppföljning av vilka resultat som uppnått inom markförsäljningsprogrammet, särskilt mot bakgrund av Sveaskogs ändrade uppdrag från 2010. Sveaskog redogör exempelvis för i vilka län och kommuner som försäljningar genomförts och i vilken omfattning affärerna har genomförts i glesbygd. Bolaget redogör även för priser och prisutveckling på den mark som har sålts och var köparna var bosatta. Sveaskog redovisar dock ingen bedömning av om bolaget har uppfyllt målen med markförsäljningsprogrammet eller inte, vilket man gjorde i den tidigare delrapporten. Det framgår dock att ca 70 procent av affärerna i markförsäljningsprogrammet har genomförts i glesbygden (enligt definitionen i jordförvärvslagen).

Utöver dessa två rapporter finns en kortare promemoria med en uppföljning av markförsäljningsprogrammet i Sveaskogs årsakt för 2016.⁸⁹ Promemorian omfattar uppgifter om försäljningssätt och utfall, till vem fastigheter har sålts, priser och om eventuell vidareförsäljning. I en sammanfattande bedömning konstaterar Sveaskog att huvuddelen av affärerna har genomförts i glesbygd

⁸⁸ Sveaskog (2006b) och (2014b).

⁸⁹ Sveaskog (2016b).

till personer som genom förvärven har stärkt sitt befintliga markinnehav i området och att programmet därigenom enligt bolagets bedömning måste anses ha uppfyllt sitt syfte. Sveaskog konstaterar vidare att förvärvarna i stor utsträckning har gjort en mycket bra affär. Detta bedöms huvudsakligen bero på den allmänna prisutvecklingen på skogsfastighetsmarknaden och även på att det försäljningssätt som användes inledningsvis i norra Sverige sannolikt ledde till att köparna kom över attraktiva markområden till priser under marknadspriset.

Sveaskogs årsredovisningar

Inledning

Samtliga Sveaskogs årsredovisningar sedan 2002 innehåller en redogörelse för markförsäljningsprogrammet även om omfattningen och vad som redovisas har varierat över åren. När det gäller uppgifter om såld areal och antalet affärer har uppgifterna från årsredovisningarna redan redovisats i avsnittet Arealen såld mark. I följande avsnitt beskrivs innehållet i årsredovisningarna som rör markförsäljningsprogrammet i övrigt.⁹⁰

Många olika begrepp

Liksom i fallet med regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de statliga bolagens verksamhet används olika begrepp när markförsäljningsprogrammets utfall redovisas i förhållande till arealmålet. Motsvarande mönster som finns i regeringens årliga skrivelse, som fr.o.m. 2014 redovisar den sålda marken som produktiv skogsmark, återfinns dock inte i bolagets årsredovisningar. Begreppet produktiv skogsmark har endast använts vid ett par tillfällen, i årsredovisningarna för 2010 och 2019. Vid det första av dessa tillfällen går det inte heller att utesluta att det är en felskrivning. Detta eftersom utfallet för markförsäljningsprogrammet vid detta tillfälle redovisas tillsammans med uppdraget att tillhandahålla ersättningsmark till staten som uttalat skulle omfatta produktiv skogsmark, och antalet hektar motsvarar den totala arealen som bolaget sålde inom ramen för programmet samma år. I årsredovisningen för 2019 redovisas dock för första gången inte bara den totala areal som bolaget har sålt inom ramen för markförsäljningsprogrammet utan även hur stor andel som var produktiv skogsmark.

Dessa begrepp har identifierats i redovisningarna av markförsäljningsprogrammet bl.a. för att beskriva vad bolaget ska sälja, har sålt och ska räkna av emot:

- mark
- skog
- skogsmark
- produktiv skogsmark

⁹⁰ Samtliga Sveaskogs årsredovisningar för åren 2002–2019 har gåtts igenom. Samtliga redovisas i referenslistan.

- skogsskiften
- skogsmarksområden
- skogsfastigheter
- hektar
- markareal
- skogsmarksareal
- areal
- total areal
- markinnehav
- skogsinnehav
- skogsmarksaffärer.

Fram t.o.m. 2011 används både skogsmark och mark som begrepp, men från 2012 och framåt talar Sveaskog i stället endast om mark, med undantag för 2019 som har redovisats ovan.

Syftet med programmet

I årsredovisningarna förekommer flera olika formuleringar för att beskriva markförsäljningsprogrammets syfte. Den vanligaste formuleringen under de inledande åren är ”i syfte att förstärka enskilt jord- och skogsbruk, framförallt i glesbygd”, vilken stämmer överens med uppdragets formulering i bolagsordningen. Det förekommer även att formuleringen har ett tillägg där det framgår att syftet också är att ”underlätta utkomstmöjligheter och lokal utveckling i skogs- och landsbygd”. Ibland figurerar denna formulering för att beskriva inriktningen för programmet (men inte syftet), vilket var en formulering som användes i det första riksdagsbeslutet. I något fall när bolagets vd formulerar sig kring syftet beskrivs det något friare som att ”ge fler möjligheter att leva av skogen och kunna bo kvar i glesbygden”. Från och med årsredovisningen 2008 är den vanligaste syftesformuleringen att ”stärka det enskilda skogsbruket”. Någon gång med tillägget att försäljningen av mark till enskilda sägs ”underlätta utkomstmöjligheter och lokal utveckling i skogs- och landsbygd” och något år med tillägget ”på så sätt kan fler bo och få sin utkomst i glesbygd”. Det förekommer även andra formuleringar efter 2008 som att syftet är att ”sälja 5–10 procent av vår skogsmark för att förstärka det enskilda skogsbruket” och att ”ge privatpersoner möjlighet att till marknadsmässiga priser köpa skogsmark och på så vis ges möjligheter att bo och få sin utkomst i glesbygd” och att ”utveckla glesbygden och stärka enskilt skogsbruk”. I årsredovisningen för 2019 används två syftesformuleringar: att ”stärka det enskilda skogsbruket” som konsekvent använts sedan 2008, och ”att stärka det enskilda jord- och skogsbruket”. I årsredovisningarna för 2018 och 2019 har bolaget inte bara uttryckt syftet med programmet utan även vad man anser att syftet *inte* är. ”Eftersom syftet inte är att minska Sveaskogs markinnehav, utgör uppdraget inget hinder mot att Sveaskog samtidigt köper mark.”

Bidrag till lokal utveckling

Som framgår ovan har markförsäljningsprogrammets bidrag till lokal utveckling flera gånger framhållits i samband med att bolaget beskriver programmets syfte. I årsredovisningen från 2008 framhöll Sveaskog särskilt fastighetsverksamhetens betydelse för lokal utveckling när bolaget konstaterade att det sedan 2003 hade sålt ca 350 fastighetsobjekt, på totalt 66 000 hektar, till skogsbrukare och entreprenörer i Norrbottens län. Sveaskog konstaterade vidare att Norrbotten var en region med brist på arbetstillfällen och att de sålda skogsfastigheterna därför var av stor vikt för att skogsbrukare skulle kunna försörja sig. Det ska nämnas att det inte går att utläsa av årsredovisningen om samtliga dessa affärer gjorts inom ramen för markförsäljningsprogrammet.

Sveaskog har även i flera årsredovisningar framhållit att de bidrar till att skapa en levande landsbygd på annat sätt än genom markförsäljningsprogrammet, framför allt som arbets- och uppdragsgivare i glesbygdsområden. Bland annat lyfts samarbetet med lokala entreprenörer fram inom såväl skogsbruk som naturbaserad turism. Bolaget anser sig ha en betydande påverkan på den indirekta sysselsättningen, och refererade under ett antal år⁹¹ en studie från 2008 som visade att bolagets verksamhet i Norrbotten (med sina 180 årsverken) bidrog till mer än 2 600 arbetstillfällen i länet. Sveaskog konstaterade därmed att det totala antalet arbetstillfällen som bolagets verksamhet genererar är betydligt större än de som är anställda i företaget, eftersom den också bidrar till arbetstillfällen hos entreprenörer, underleverantörer, köpkraft i övrigt näringsliv och indirekt när det gäller samhällstjänster.

I årsredovisningen för 2010 framhöll Sveaskog även att bolaget vid nyetableringar av verksamheter och kontor väger in möjligheten att skapa sysselsättning i delar av landet där det är ont om arbetstillfällen. Bolaget anförde att det hade lett till att en stor del av verksamheten hade utlokaliserats.

I årsredovisningen för 2015 framhöll vidare bolagets dåvarande vd Sveaskogs betydelse för landsbygden genom att skapa sysselsättning och tillhandahålla skogsbilvägar. Bolagets vd menade att Sverige skulle "vara ödsligare" utan bolagets aktiva skogsbruk, men konstaterade samtidigt att det var en utmaning för bolaget att landsbygden fortsatte att avfolkas eftersom dess långsiktiga kompetensförsörjning var beroende av att människor kan och vill bo i hela landet.

I årsredovisningen för 2017 framhölls i likhet med tidigare år Sveaskogs betydelse för sysselsättningen. Bolaget konstaterade att man utöver 846 anställda engagerar entreprenörer som varje år utför arbeten motsvarande 1 600 heltidsanställda, och att Sveaskog tillsammans med entreprenörerna genererar ca 2 400 arbetstillfällen per år. Bolaget menade vidare med hänvisning till den s.k. sysselsättningsmultiplikatorn, enligt vilken 100 arbetstillfällen i skogsin-

⁹¹ Sveaskog (2009) *Långsiktigt värdeskapande, Års- och hållbarhetsredovisning 2008*, Sveaskog (2010) *Den svenska skogen – en växande affär, Års- och hållbarhetsredovisning 2009*, Sveaskog (2011) *Skog på räls för en bättre miljö, Årsredovisning 2010 med hållbarhetsredovisning*, Sveaskog (2012) *Års- och hållbarhetsredovisning 2011* och Sveaskog (2013) *Kundfokus, enkelhet, innovation, öppenhet – Årsredovisning 2012 med Hållbarhetsredovisning*.

dustrin skapar ytterligare 125 jobb i andra branscher, att Sveaskog genom sin verksamhet skapar drygt 3 000 arbetstillfällen. Sveaskog framhöll vidare skogsbrukets betydelse för landsbygden genom att det skapar en lokal värdekedja ”som sträcker sig över byskolan, stadshotellet och ortens pizzeria”, skapar förutsättningar för olika typer av samhällsservice och har en viktig betydelse för friluftsliv, rekreation och turism.

Bolagets egen arrondering

I årsredovisningen för 2003 konstaterades att bolagets fastighetsverksamhet bl.a. syftade till en värdeskapande arrondering av Sveaskogs marker samt till att förverkliga företagets markförsäljningsprogram. Året därpå uppges syftet med fastighetsverksamheten vara att göra strukturen – arronderingen – på det egna markinnehavet effektivare och mer ändamålsenligt. Markförsäljningsprogrammet är inte längre knutet till verksamhetens syfte utan det konstateras att Sveaskog därutöver fått i uppdrag av ägaren att på marknadsmässiga villkor bl.a. sälja mark för att förstärka enskilt jord- och skogsbruk särskilt i glesbygd. Samtidigt framgick att markförsäljningsprogrammet dominerade Sveaskogs fastighetsverksamhet. I årsredovisningen för 2005 är tyngdpunkten en annan. Efter att ha konstaterat att köp, byten och försäljningar av skogsfastigheter är en del av bolagets verksamhet presenteras markförsäljningsprogrammet. Där- efter uppges att byten, köp och försäljning även genomförs för att förbättra Sveaskogs arrondering. Samma år redovisas att markbyten är en vanligare del av fastighetsaffärerna. Det framgår att bytet ofta bygger på att köparen är s.k. rågranne med Sveaskog och gör att arronderingen för båda parter förbättras.

Under åren 2012–2014 framhöll Sveaskog att när det köper och säljer skogsfastigheter eftersträvar det att effektivisera strukturen på skogsinnehavet, förbättra åldersstrukturen och arronderingen samt komma närmare kunderna. Att effektivisera strukturen på skogsinnehavet och anpassa den till kundstrukturen framhölls som ett viktigt mål för Sveaskog i årsredovisningen för 2016, vilket angavs vara skälet till att bolaget var en av de större aktörerna på marknaden för köp, byten och försäljning av skogsmark.

Marknadsmässighet

I årsredovisningen för 2002 framhöll Sveaskogs dåvarande vd när det gäller markförsäljningsprogrammet att bolaget var angeläget om att anpassa utbudet till efterfrågan ”så att inte de lokala fastighetsmarknaderna påverkas negativt”. Att försäljningarna ska genomföras till marknadsmässiga priser och på marknadsmässiga villkor betonas genomgående i årsredovisningarna. Prisutvecklingen på skogsfastigheter är också något som bolaget återkommande kommenterar. I årsredovisningen för 2005 uppgav bolagets dåvarande vd att Sveaskog räknade med att sälja omkring 10 procent av bolagets markinnehav under en tioårsperiod, och betonade att det skulle bolaget göra ”i hög takt, men på ett sådant sätt att marknadspriserna inte påverkades negativt”. Av årsredovisningen för 2008 framgick att bolaget på grund av finanskrisen hade inlett en

översyn av formerna för markförsäljningen bl.a. för att säkerställa fortsatt marknadsmässiga priser i områden där efterfrågan hade minskat. I årsredovisningen för 2012 betonade vidare bolaget att markförsäljningarna anpassades för att inte skapa obalans på skogsfastighetsmarknaden.

Påverkan på bolagets avverkningsnivåer

I årsredovisningarna för 2003–2005 konstaterade Sveaskog att man behövde minska uttaget från egen skog. Anledningen uppgavs bl.a. vara markförsäljningsprogrammet som gjorde att bolagets arealer minskade. Sveaskog framhöll samtidigt att bolagets avsikt var att delta aktiv i en förvärvsprocess om det gavs möjlighet att förvärva större skogsmarksobjekt. 2004 beslutade Sveaskog om nya avverkningsnivåer med minskade virkesskördar om 15 procent i Norrbotten och Västerbotten som följd. Något som ledde till en översyn i syfte att anpassa avverkningsorganisationen till framtida avverkningsnivåer, och 2005 anpassades organisationen i norra Sverige till de lägre avverkningsnivåerna. Av årsredovisningen för 2009 framgick att Sveaskog sedan 2005 sänkt avverkningsnivåerna i enlighet med den långsiktiga avverkningsplanen. Bolagets plan var att under de kommande 10 till 15 åren ligga kvar på en lägre avkastningsnivå i norra Sverige för att därefter åter öka avverkningsuttagen. Av årsredovisningen för 2013 framgick att avverkningsnivåerna med utgångspunkt i nya beräkningar skulle komma att öka.

Lättsålt i söder och mer svårsålt i norr

Under markförsäljningsprogrammets inledande år (2003–2005) redovisade Sveaskog utfallet av försäljningarna i de olika landsändarna. Av denna redovisning framgår att Sveaskog sålde ungefär 90–95 procent av den mark som bolaget bjöd ut till försäljning i södra Sverige. Efterfrågan beskrevs huvudsakligen som god även om en tendens till svagare efterfrågan i norra Bergslagen noterades 2003. I norra Sverige ledde knappt 50 procent av de erbjudanden som lämnades till intressenterna 2003 till affär, och för de efterföljande åren var motsvarande andel 38 respektive 35 procent. Bolaget konstaterade att efterfrågan på skogsfastigheter i stora delar av norra Sverige var mer begränsad även om en svag ökning kunde noteras under 2003. Den varierande efterfrågan kommenteras även i årsredovisningen för 2008. Det framgick att Sveaskog tillämpade budgivning i områden där efterfrågan var större än utbudet, vilket i första hand uppgavs gälla kustområden och områden i södra Sverige. I norra Sveriges inland och glesbygd var efterfrågan lägre.

Sveaskogs markförsäljning i Jokkmokk

Av årsredovisningen för 2019 framgår att Sveaskog har sålt flera fastigheter i Jokkmokks kommun. Affären omfattade ca 6 000 hektar, och Sveaskog konstaterar att det därmed var en av de större skogsmarksaffärerna under året. Av redovisningen framgår att affären är en del av markförsäljningsprogrammet med syftet att stärka det enskilda jord- och skogsbruket.

Sveaskogs bild av en skogsägare

Under rubriken "Alla kan bli skogsägare" i Sveaskogs årsredovisning från 2012 betonade Sveaskog att alla privatpersoner hade möjlighet att köpa oavsett var de bodde eller om de ägde skog eller mark sedan tidigare. Året innan hade bolaget tagit bort kriterierna för vilka som fick köpa mark (se avsnittet Vilka fick köpa?). Sveaskog konstaterade vidare att en privatperson kan ha olika motiv för att vilja bli skogsägare och att en del ser det som en investering medan andra fokuserar på t.ex. jakt och fiske. Sveaskog presenterade därefter en köpare, något som bolaget endast har gjort vid detta tillfälle. Det var en kvinna på 41 år från Vilhelmina som drev ett eget företag med tillverkning av artiklar för draghundssporten. Tillsammans med sin sambo hade hon köpt 100 hektar skog. Skogsinnehavet beskrevs som en kompletterande del i hennes företagande, en investering och hade även gett henne en större sammanhängande jaktmark. Köparen citeras med följande citat: "Skogen är ett sätt för mig att kunna bo kvar här och skaffa mig ekonomisk stabilitet."

Särskilda händelser under markförsäljningsprogrammet

Under tiden för markförsäljningsprogrammet har Sveaskog i årsredovisningarna även tagit upp några särskilda händelser som påverkat programmet. Av årsredovisningen för 2002 framgick att försäljning av skogsmark inom ramen för programmet varit relativt begränsad. Bolagets arbete hade fokuserats på att utforma en ny fastighetspolicy och förbereda organisationen. Samma år hade bolaget även gjort ett större förvärv av ca 200 000 hektar produktiv skogsmark i Dalarna, Gästrikland, Hälsingland och Härjedalen. Bolaget framhöll att det skulle ge Sveaskog ökade förutsättningar att fullfölja uppdragen om ersättningsmark och markförsäljning för att förstärka enskilt jord- och skogsbruk.

Av årsredovisningen för 2005 framgick att stormen Gudrun gjort arbetet med markförsäljningsprogrammet mer omfattande än väntat. Det berodde på att ungefär 80 procent av de planerade försäljningsobjekten i det stormdrabbade området hade omfattande skador. Detta gjorde att försäljningsarbetet i södra Sverige försenades. Samtidigt konstaterade Sveaskog att intresset för att köpa mark var stort under hösten 2005 och att försäljningsmålen trots förseningen i början av året i stort sett hade uppnåtts. Stormen väntades inte få någon långsiktig effekt på fastighetsmarknaden.

En annan särskild händelse som uppges ha påverkat programmet var finanskrisen. Enligt årsredovisningen för 2008 hade den åtstramade kreditmarknaden påverkat antalet affärer under den senare delen av året. Sveaskog uppgav att bolaget för att effektivisera försäljningsarbetet och säkerställa fortsatt marknadsmässiga priser i områden där efterfrågan hade minskat hade inlett en översyn av formerna för markförsäljningen.

Riksrevisionens granskning

År 2010 genomförde Riksrevisionen en granskning av Sveaskogs verksamhet mot bakgrund av att myndigheten uppmärksammat vissa problem med hur

olika delar av det uppdrag som riksdagen beslutat om för bolaget förhåller sig till varandra. Riksrevisionen framhåller i sin granskningsrapport Sveaskog AB och dess uppdrag⁹² att Sveaskog är ett bolag som ska drivas på marknadsmässiga villkor men att bolaget samtidigt har ett komplext uppdrag med vissa särskilda uppgifter. I rapporten uppger Riksrevisionen att man sett problem inom flera områden inom bolagets uppdrag, bl.a. på markområdet, och att olika delar av uppdraget kan komma att stå i konflikt med varandra.

I ett avsnitt om Sveaskogs markförsäljningsprogram anför Riksrevisionen att Sveaskog fram till 2010 har definierat glesbygdsbor snävt och ansett att försäljning bara ska gälla personer som bor eller äger skogsegendom i den kommun där marken säljs. I rapporten framförs även att bolagets tolkning av glesbygd som gäller sedan 2010 är vidare och ger alla dem som bor i ett visst län möjlighet att köpa skog inom länet. Riksrevisionen uppger att riksdagens mål är att markförsäljningen ska bidra till att stödja enskilda i glesbygd och gör bedömningen att försäljningen av mark till enskilda kan ha försvårats av Sveaskogs snäva tolkning av glesbygdsbor. Vidare anför Riksrevisionen att de ändringar som Sveaskog genomförde fr.o.m. 2010 sannolikt kommer att öka möjligheterna för enskilda att förvärva mark. Riksrevisionen framhåller också att riksdagens beslut är svårtolkat samt att det kan finnas andra, mer effektiva sätt att uppnå lokal utveckling i glesbygd. Det bör dock noteras att Riksrevisionen inte lämnade någon närmare vägledning om vilka dessa andra effektiva sätt kunde tänkas vara.

Vid denna tidpunkt lämnade regeringen inte någon särskild skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningar och i fråga om Sveaskog redovisade regeringen sin syn på Riksrevisionens bedömningar i budgetpropositionen för 2011.⁹³ Där anförde regeringen att Sveaskog fått ett förtydligat uppdrag som förbättrar möjligheterna för Sveaskog att fullgöra sitt uppdrag. Regeringen angav vidare att Riksrevisionens rapport i och med att man överlämnade skrivelsen med 2010 års redogörelse för företag med statligt ägande⁹⁴ till riksdagen kunde anses som slutbehandlad.

⁹² Riksrevisionen, *Sveaskog AB och dess uppdrag* (RiR 2010:8).

⁹³ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 24 Näringsliv.

⁹⁴ Skr. 2009/10:140.

Referat av det interna kunskapsseminariet

Den 11 juni 2020 bjöd näringsutskottet in representanter för Sveaskog, LRF Skogsägarna, Region Norrbotten och Näringsdepartementet i syfte att låta dessa dela med sig av sin syn på Sveaskogs markförsäljningsprogram. Seminarieprogrammet framgår av bilaga 4. De presentationer som LRF Skogsägarna och Näringsdepartementet visade återfinns i bilaga 5 och 6. Nedan återges ett kort referat av det som framkom vid seminariet.

Inledande presentationer

Sveaskog

Viveka Beckeman, chefsjurist och fastighetschef på Sveaskog, konstaterade inledningsvis att det finns en otydlighet i uppdraget och att det därmed varit ganska fritt för Sveaskog att tolka hur markförsäljningsprogrammet ska genomföras. Programmet förtydligades dock i och med beslutet 2010. Några fler direktiv än riksdagsbesluten har inte funnits. Viveka Beckeman beskrev det som att bolaget inte definierade några särskilda regioner utan att försäljningen skulle vara spridd över hela landet. Inledningsvis genomfördes försäljningen på två olika sätt, ett i södra och ett i norra Sverige. Den modell som användes för försäljningarna i norra Sverige, direktförsäljning efter intresseanmälningar, ledde dock till vissa svårigheter för Sveaskog att bruka skogen rationellt eftersom bolagets markinnehav fragmenterades.

Sedan 2010 använder Sveaskog ett anbudsförfarande i hela landet och har därmed i förväg valt ut vilken mark som ska säljas. I takt med att det har blivit svårare att sälja marken har bolaget utvidgat kriterierna för vem som får köpa. Viveka Beckeman påminde om att Sveaskog följde upp markförsäljningsprogrammet 2014. Uppföljningen omfattade samtliga affärer som avsåg hel fastighet, vilket motsvarande 10 procent av affärerna. Den mesta marken har avyttrats genom fastighetsreglering (90 procent) som är svår att följa upp. Uppföljningen omfattade dock även stickprovskontroller av affärer som hade genomförts genom fastighetsreglering och avstyckning. Sveaskogs bedömning utifrån uppföljningen är att de som hade köpt mark var personer som hade anknytning till den region där den aktuella fastigheten var lokaliserad. De flesta hade gjort en bra affär, men inte i spekulations syfte eftersom en övervägande del hade behållit marken.

Viveka Beckeman påpekade att det har varit svårare att sälja mark i Norrlands inland och förklarade det med att det inte finns samma skogsägartradition där som i övriga landet. Hon framhöll även försäljningen till Jokkmokks allmänning som gjorde det möjligt för Naturvårdsverket att lösa in mark som sedan omvandlades till naturreservat.

Enligt Viveka Beckeman har Sveaskog inte fått så mycket synpunkter på markförsäljningsprogrammet. Det har däremot funnits ett stort motstånd från

många samebyar mot att Sveaskog säljer sitt markinnehav. Samebyarna föredrar att Sveaskog äger marken.

LRF Skogsägarna

Magnus Kindbom, skogsdirektör på LRF Skogsägarna, framhöll inledningsvis värdet av enskilt lokalt ägande. Det gör att intäkterna stannar i bygden. Skogsägande utgör ofta en säkerhet för annat företagande eftersom skogen är belåningsbar. LRF Skogsägarna har inte haft möjlighet att göra en egen analys av markförsäljningsprogrammet. Magnus Kindbom menar dock att en extrainkomst genom skogen kan vara värdefull för bygden eftersom det kan öka intresset för att stanna kvar. Skog är en långsiktig affär, och 20 år är en kort tid i ett skogligt perspektiv. Det går därför inte att se de fulla effekterna av markförsäljningsprogrammet än, men det finns ett värde i det.

Magnus Kindbom framhöll med utgångspunkt i underlaget att det är positivt att det är en relativt stor andel av den mark som har sålts av Sveaskog som är lokalägd och att egendomen inte har sålts vidare till någon som inte bor på orten. Det fanns en oro för bulvanköp, men det verkar inte ha blivit utfallet. Vidare har markförsäljningsprogrammet bidragit till omarrondering (i Dalarna) och det har funnits en anpassning av programmet i nord och syd.

Magnus Kindbom lyfte även fram sådant som har varit problematiskt med markförsäljningsprogrammet, som bl.a. bygger på hans kontakter med skogsägarföreningar. Priserna har i vissa lägen varit höga, vilket har varit en utmaning för lokalbefolkningen. Det har varit fråga om mark med dålig arrondering och som legat dåligt till då det saknas skogsbilvägar. Det har även funnits en osäkerhet omkring naturvärdena i de aktuella områdena, vilket också skapar en stor osäkerhet för en potentiell köpare av marken. Handlar det om ett område inom rennäringens åretruntmarker råder det enligt 20 § skogsvårdslagen dessutom en samrådspåikt med berörda samebyar före avverkning. Denna samrådspåikt gäller även efter en överlåtelse av fastigheten, vilket också bidrar till osäkerhet. Sammantaget kan det leda till problem för den som vill bruka marken. Till detta kan läggas en osäkerhet kring brukanderätten.

När det gäller framtiden ansåg Magnus Kindbom att Sveaskog bör fortsätta att avyttra mark till enskilda och även utöka programmet. Dessutom bör man stoppa Sveaskogs inköp från enskilda. LRF Skogsägarna har fått negativa reaktioner på att Sveaskog köper mark i södra Sverige eftersom det innebär att bolaget konkurrerar ut enskilda. Vidare menade han att Sveaskog borde marknadsföra försäljningen, exempelvis genom samverkan med LRF, skogsägarföreningar eller liknande organisationer för ökat engagemang hos enskilda att förvärva mark lokalt. Det är viktigt att behålla ägandet lokalt. Kindbom ansåg att nord- och sydperspektivet skulle kunna utvecklas ytterligare. Strukturen på Sveaskogs innehav skulle kunna effektiviseras, men det bör bli effektivt också för köparen och inte bara för säljaren. Slutligen borde bolaget förenkla markaffären för köparen.

Region Norrbotten

Sven Jonsson, strateg för externa relationer vid Region Norrbottens Stockholmskontor, framhöll inledningsvis att han avsåg att fokusera sitt anförande på lokal utveckling. Region Norrbotten har inte gjort någon utvärdering av markförsäljningsprogrammet, men Sven Jonsson berättade att han inför seminariet hade försökt samla in röster från Norrbotten och i något fall Västerbotten genom att prata med kommuner, privata skogsägare, allmänningar m.fl. och frågat hur de ser på markförsäljningsprogrammet. Sven Jonsson beskrev att den bild som har framträtt är att man överlag är positiv till markförsäljningsprogrammets syfte. Det är bra att skapa möjligheter för enskilda att köpa skog. Man återkommer till att lokalt ägande driver lokal utveckling. Lokala ägare uppfattas köpa tjänster från lokala företag på orten i större utsträckning än mer anonyma ägare med ingen eller oklar koppling till orten. Lokala skogsägare är också måna om att sälja till lokala företag, t.ex. att sälja virke till lokala sågverk. En positiv bieffekt har också varit att man tack vare markförsäljningsprogrammet i något fall har kunnat underlätta för att genomföra en reservatsbildning när Jokkmokks allmänning fick köpa skog av Sveaskog som ersättning för skog som avsatts i reservat.

De problem som framhållits är att det har rört sig om stora fastigheter och därmed höga priser. Utvecklingen på senare år har inneburit att det rör sig om särskilt stora fastigheter. En förklaring till det är att Sveaskog sålt mer i Norrbotten där fastigheterna generellt är större än i andra delar av landet, men stora fastigheter innebär högre priser. Höga priser innebär att det finns få privatpersoner lokalt som tycker sig ha möjlighet att köpa. Dessutom upplevs en del markområden som kommit ut till försäljning som mindre attraktiva. De är svårtillgängliga och har sämre produktionsförutsättningar.

Sven Jonsson framhöll vidare att det under samtalen har framkommit att man önskar en bättre dialog inför försäljningen. Sveaskog skulle kunna överväga att föra en dialog med kommuner, näringslivskontor, rennäringen och skogsägare för att få kännedom om vilka andra aktiviteter som planeras i området. Det skulle kunna vara bra att från kommunens sida exempelvis kunna ange vilka planer som finns för skoterleder, vindkraft m.m. inför en försäljning. Idealt vore att Sveaskog kunde anpassa utbudet av fastigheter utifrån dessa dialoger. Vidare efterfrågas mer transparens i försäljningsprocessen. Det vittnas om att det har förekommit icke dokumenterade överenskommelser med tredje part, som blivit kända först efter försäljning. Det är svårt att se hur stora fastigheter som säljs till personer utan koppling till orten kan gynna lokal utveckling. Om mark säljs till en person som inte bor i glesbygden och inte har någon ambition att bo eller verka där är det svårt att se vilken nytta det har för lokal utveckling. Exempelen är inte särskilt många, men de är omtalade och har fått spridning, vilket har bidragit till att ge markförsäljningsprogrammet dåligt rykte hos vissa aktörer.

Sven Jonsson menar att man skulle kunna komma till rätta med problemen genom att sälja mindre fastigheter. Det skulle leda till att fler lokala personer

kan köpa. Det skulle gynna det lokala ägandet av skog och det skulle bli mindre intressant för andra som vill göra en investering.

Sveaskog uppger att det har varit svårt att hitta köpare i Norrbotten på grund av en svagare skogsägarkultur. Sven Jonsson framhöll att detta kunde motverkas om man jobbade mer med att öka intresset och informera om vad möjligheten att köpa skog kan innebära. Det tydligaste sättet att gynna lokal utveckling skulle vara att återinföra krav på att köparen ska bo i kommunen, men det är inte helt lyckat att återreglera det. Sven Jonsson förordade inte denna lösning, eftersom det finns problem med en sådan reglering, t.ex. att en person som bor precis på andra sidan kommungränsen är förhindrad att köpa.

Näringsdepartementet

Helena Markstedt, statssekreterare vid Näringsdepartementet med ansvar för bolag med statligt ägande, betonade att Sveaskogs skogsinnehav är hela svenska folkets innehav. Det måste förvaltas och avyttras på ett ansvarsfullt sätt. Helena Markstedt redogjorde därefter för regeringens uppdrag och mandat i styrningen av statliga bolag och hur man arbetar med mål och uppföljning.

Till grund för regeringens styrning och uppföljning av markförsäljningsprogrammet finns två propositioner. Sveaskog agerar utifrån dessa, vilket är inskrivet i Sveaskogs verksamhetsparagraf. Sveaskog har inte ett specifikt uppdragsmål, eftersom regeringen inte ser ett behov av det. Riksdagsbeslutet är formulerat som ett mål i sig.

Helena Markstedt sa även att den största delen av affärerna har genomförts i glesbygden med personer som genom förvärven har stärkt sitt befintliga markinnehav i området. Programmet bedöms därigenom ha uppfyllt sitt syfte. Prisutvecklingen har också inneburit att många har gjort en god affär inom ramen för markförsäljningsprogrammet. Glesbygdsperspektivet har tagits upp i regeringens ägardialoger med bolaget. Sveaskogs skogsinnehav och verksamhet i många glesbygdskommuner stöder i stor utsträckning den lokala utvecklingen på olika sätt, utöver markförsäljningsprogrammet. Sveaskog fyller en viktig funktion i många glesbygdskommuner, framhöll hon.

Helena Markstedt sa även att den kvantitativa uppföljning som görs av programmet visar att det inte finns så mycket kvar att sälja innan målet om 10 procent uppnåtts. Programmet beräknas vara avslutat 2023.

Reflektioner

Efter de inledande presentationerna gavs de inbjudna gästerna möjlighet att kort reflektera över varandras presentationer.

Viveka Beckeman (Sveaskog) berörde inledningsvis prissättningen. Hon anförde att det är något som Sveaskog funderat mycket på och framhöll att det inte är en enkel fråga. Bolaget skulle kunna snedvrida marknaden i norra Sverige om man sålde till ett lägre pris, vilket skulle försämra värdet på

skogsfastigheter för andra skogsägare som har för avsikt att sälja sin skog. Men det är inte en enkel fråga. Det är svårare att få lån i norra Sverige. När det gäller kritiken att Sveaskog självt köper mark framhöll hon att bolaget skulle kunna snedvrider marknaden om det avstod från att köpa. Det är ett aktivt ställningstagande man har gjort att köpa mark. Vidare bekräftade hon att fastigheterna blivit större och att det har lett till att det säljs till utbor. Hon upprepade att Sveaskog upplevt att det var svårt att sälja de små fastigheterna och betonade samtidigt att det är en väldigt liten del som sålts till utbor. När det gäller rennäringsringen underströk Viveka Beckeman att regleringen om hänsyn gäller oavsett vem som äger marken.

Magnus Kindbom (LRF Skogsägarna) framhöll att det är viktigt att Sveaskog har en policy som innebär att bolaget säljer till marknadspris och att den principen inte bör frångås. Samtidigt framhöll han att det har blivit ett problem att priset på skogsmark har drivits upp av externa köpare. När det gäller renskötsel menar han att rättigheterna måste finnas kvar men att kraven på hänsyn till rennäringsringen ibland har kommit som en överraskning för den nya ägaren. Vidare anser Kindbom att ägaren bör överväga detta med att Sveaskog även köper en del mark.

Sven Jonsson (Region Norrbotten) menar att han inte har mött många synpunkter på att Sveaskog säljer till marknadsmässiga priser utan att de invändningar som har framförts främst har handlat om att bolaget borde sälja mindre fastigheter. Vidare framhöll han att Sveaskog behöver jobba mer med skogsägarkulturen i Norrbottens inland om man önskar få flera intresserade köpare lokalt. Att stärka lokal utveckling har inte varit Sveaskogs främsta ledstjärna. I det avseendet har det funnits en för låg ambitionsnivå från ägaren och lagstiftaren. Sven Jonsson framhöll att det är något att utveckla för framtiden.

Helena Markstedt (Näringsdepartementet) framhöll att grunden för bolaget är att det ska agera affärsmässigt. Det innebär att bolaget måste kunna agera på marknaden och sälja till marknadspriser. Det är det som Näringsdepartementet i sin roll som företrädare för ägaren agerar utifrån. Hon underströk Sveaskogs roll i fråga om att bidra till utvecklingen på glesbygden även utanför markförsäljningsprogrammet, t.ex. genom att bidra till fungerande virkesflöden. Att bara se till markförsäljningsprogrammet blir för snävt, menar hon. Slutligen framhöll Helena Markstedt att Sveaskog agerar på ett ansvarsfullt sätt i förhållande till rennäringsringen.

Frågor från utskottets ledamöter

Seminariets tredje och sista del bestod av en frågestund där utskottets ledamöter hade möjlighet att ställa frågor till de inbjudna gästerna. Det ställdes många frågor. Frågorna berörde bl.a. följande:

- storleken på de fastigheter Sveaskog sålt och urvalet av fastigheter
- Näringsdepartementets bedömning av om markförsäljningsprogrammet uppfyllt sitt syfte

- Sveaskogs bedömning av vad som är den största skillnaden mellan riksdagsbesluten 2001 och 2010
- om Sveaskog haft någon strategi för områden där man äger lite skog
- om svårigheterna med att få låna kapital för att köpa skog
- dialoger inför köp
- Jokkmokksexemplet
- eventuella medskick till politiken och hur man såg på alternativet att ha ett mer detaljerat uppdrag
- om man kunde se några effekter av markförsäljningsprogrammet när det gäller lokal utveckling och hur man såg på framtiden.

Nedan redogörs kortfattat för det de inbjudna gästerna anförde med anledning av dessa frågor.

Viveka Beckeman framhöll att diskussionen om stora fastigheter nästan uteslutande är knutet till Norrbotten, men bekräftade också att det stämmer att bolaget framför allt under de senaste tre till fyra åren sålt större fastigheter. På en fråga om man uttömt alla möjligheter att sälja mindre fastigheter svarade hon att hon inte kunde säga att bolaget med säkerhet hade gjort det. Hon underströk att Sveaskog under en längre tid hade försökt att sälja mindre fastigheter men inte lyckats. De har upplevt att det har varit svårt, men det kanske kan finnas andra sätt. Hon betonade att inriktningen att sälja stora fastigheter inte är hugget i sten och att bolaget försöker anpassa sig. Vidare noterade hon det som framförts om fastigheternas storlek och att hon skulle ta det med sig.

När det gäller urvalet av fastigheter upprepade hon att det tidigare försäljningssättet i norr som innebar att spekulanterna själva fick välja ut attraktiva fastigheter ledde till att Sveaskogs innehav blev fragmenterat och försvårade bolagets skogsbruk. Sveaskog har försökt uppfylla uppdraget samtidigt som de inte har försämrat för bolagets eget brukande. När markförsäljningsprogrammet startade skulle ungefär 10 procent säljas inom varje region, men inte på kommunnivå. Sveaskog säljer inte där det inte har så mycket innehav. Där bolaget säljer handlar det i första hand om mark som inte försvårar det egna skogsbruket.

På frågor kring hur uppdraget är formulerat upprepade *Viveka Beckeman* att man upplever att uppdraget från 2001 var svårare eftersom det var mer otydligt, men att det förtydligades 2010 då det fick tillägget att det ska bedrivas på marknadsmässiga villkor. Hon underströk att Sveaskog gärna ser att de har ett renodlat uppdrag. Även om det har funnits ett glesbygdsperspektiv efter 2010 smalnade uppdraget av. Hon tillstod att det inte är en väsentlig skillnad mellan hur uppdraget formulerades 2002 i jämförelse med 2010. Det faktum att Sveaskog säljer i glesbygden är inte en del av en affärsplan, utan bolaget säljer mark där för att bidra till den lokala utvecklingen. *Viveka Beckeman* menar att mer detaljerad styrning från riksdagen eller regeringen kan göra uppdraget svårt att genomföra. Det är svårt när det ska vara marknadsmässiga priser och något som ska gälla över tid.

På frågor om Sveaskogs dialog anförde Viveka Beckeman att bolaget genomför löpande samråd med samebyar, men inte inför en markförsäljning. Sveaskog har inte velat särbehandla en viss grupp. Om bolaget skulle börja samråda enbart med samerna skulle det kunna uppfattas som att Sveaskog inte är professionellt. Hon framhöll att Sveaskog generellt har tyckt att det är positivt med dialog. När det gäller södra Sverige uppfattar Viveka Beckeman inte att det förs en dialog. Det förekommer insändare i medier och det ställs frågor i riksdagen. På ytterligare frågor om dialogen svarade Viveka Beckeman att det skulle gå att utveckla den, men att bolaget saknar resurser för det.

Med anledning av frågor om möjligheten att låna pengar av banken för att köpa skog och den osäkerhet som kan uppstå med anledning av naturvärden underströk Viveka Beckeman att Sveaskog alltid informerar köparen tydligt om naturvärdena. Slutligen svarade hon jakande på en fråga om bolaget kan tänka sig att genomföra ytterligare affärer som det i Jokkmokksexemplet.

Magnus Kindbom (LRF Skogsägarna) kommenterade urvalet av fastigheter och framhöll att vad som är bäst för att effektivisera Sveaskogs markinnehav inte säkert är det som är bäst för den lokala köparen. Han menar att Sveaskog bör arbeta vidare med detta. Han betonade än en gång att det är viktigt med marknadsmässiga priser men underströk att priset är beroende av storleken på fastigheten. Han framhöll också betydelsen av marknadsföring. Vidare tog han upp att det är positivt med lokalt ägande och att det även har betydelse för andra delar av Sverige, inte bara för norra Sverige. På en fråga om svårigheterna att få banklån och bankernas osäkerhet när det gäller skogsmarkens värde som säkerhet påtalade han att han inte har någon sammanställd statistik men att hans bild är att det generellt finns ett stort intresse för att köpa och äga skog men att oron för vad som kan hända stiger. Magnus Kindbom beskrev en situation där en skogsägare inte får genomföra en avverkning av naturvårdsskäl, och inte heller får någon ersättning för detta. Det finns en ökad osäkerhet hos bankerna. Plötsligt kan stora delar av fastigheten bli värdelös. Han kan dock inte uttala sig om vilken omfattning det rör sig om. Han framhöll samtidigt vikten av arbetet kring naturvärden och biologisk mångfald.

När det gäller landsbygdsutveckling tror han att det finns ett värde i att fortsätta med och utöka markförsäljningsprogrammet. LRF Skogsägarna har inte kunnat mäta effekter, men är generellt positiva till programmet. Magnus Kindbom menade att det finns både en ekonomisk och en psykologisk effekt i form av att staten verkar för en stärkt landsbygd, och den senare kan vara lika viktig som den ekonomiska effekten. Lokalt ägande leder till lokal utveckling. Detta menade han berör hela Sverige även om det finns extra utmaningar i den norra delen av landet.

Sven Jonsson (Region Norrbotten) menade att frågan om kapitalförsörjning och tillgång till kapital i norra Norrlands inland och överlag är central. Den frågan är också kopplad till bankkontorens närvaro där frånvaron av ett lokalt bankkontor inte underlättar. Sven Jonsson påminde om att Landsbygdskommittén lämnade förslag på detta område. När det gäller Sveaskogs roll i lokalsamhället delade Sven Jonsson bilden av att den går utöver

markförsäljningsprogrammet och framhöll att bolaget tar ansvar och är en part man kan samtala med. När det gäller markförsäljningsprogrammets eventuella effekter på lokal utveckling så menade han att en uppfattning som många av dem han har samtalat med har är att programmet ändå har haft en positiv påverkan på lokal utveckling. Lokalt ägande av skog driver lokal utveckling. En lokal ägare är i större utsträckning benägen att köpa tjänster lokalt, även om kapital och köpare som kommer utifrån också bidrar. Samtidigt menar han att markförsäljningsprogrammet hade kunnat ha än större effekt på lokal utveckling om fastigheterna hade varit mindre. Det är viktigt med marknadsmässighet, men effekterna hade kunnat bli bättre.

Helena Markstedt (Näringsdepartementet) påpekade att det är ytterligare några år kvar av markförsäljningsprogrammet och att det inte finns något som hindrar Sveaskog från att avyttra mark på affärsmässiga grunder. Markförsäljningsprogrammet är ett uppdrag från riksdagen, och programmets framtid är en fråga för utskottet. När det gäller frågan om bedömningen av markförsäljningsprogrammets syfte framhöll hon att den mark som har sålts till största delen har gått till lokala markägare. Programmet fullföljs så som det var tänkt. Det finns svårigheter och avvägningar. En svårighet är att uppdraget gäller hela Sverige och att det är svårare att sälja i Norrbottens inland. Sveaskog ska uppfylla uppdraget samtidigt som bolaget ska agera marknadsmässigt. Hon framhöll att detta är något som diskuteras i regeringens ägardialoger med bolaget. Hon betonade att syftet med programmet dock inte är att begränsa Sveaskogs närvaro i det lokala samhället. Hon framhöll vidare att Sveaskog har en aktiv roll i det lokala samhället och att man i hög grad anlitar entreprenörer lokalt. Att bara titta på Sveaskogs bidrag till glesbygden genom markförsäljningsprogrammet menar hon blir att fokusera på en ganska liten del. Till största del har markförsäljningsprogrammet lett till att lokala ägare har utökat sitt innehav, vilket framgår av underlaget. Sedan kan man diskutera hur det kan göras ännu bättre. När det gäller skogsägarkulturen och intresset att köpa skog påtalade hon att det inte kan vara Sveaskogs roll utan att även andra måste bidra till att främja detta. Ett markförsäljningsprogram utan krav på marknadsmässighet skulle påverka värderingen av omkringliggande fastigheter negativt och därigenom drabba andra skogsägare och dessutom underminera Sveaskog och ägaren, dvs. svenska folket.

När det gäller kapitalförsörjning ansåg Markstedt att möjligheten att försöka hitta samarbeten kring finansiering låter mycket intressant och sa att det är något hon kommer att ta med sig från diskussionen. När det gäller naturvården framhöll hon att regeringen har höga krav på statliga bolag, att de ska skötas på ett ansvarsfullt sätt, och att det avspeglar sig i Sveaskogs skogsinnehav. Regeringen ser mycket positivt på exemplet med försäljningen till Jokkmokks allmänning.

Som svar på frågan om vilka fastigheter som säljs och till vilket pris påminde Helena Markstedt om att det är något som inte styrs från ägaren. Regeringen kan inte detaljstyra bolaget. Hon menade vidare att det finns risker med att vara mer detaljerad i styrningen. Helena Markstedt har efter seminariet

per e-post förtydligat att Sveaskog, liksom andra aktiebolag, styrs av en rad olika lagar och riktlinjer, t.ex. aktiebolagslagen. Där framgår tydligt att det är styrelsens och ledningens ansvar att sköta operativa frågor om t.ex. olika fastigheter och deras exakta priser.

Gruppens iakttagelser och reflektioner

Inledning

Näringsutskottets grupp för uppföljning och utvärdering (gruppen) kan inledningsvis konstatera att Sveaskog AB är Sveriges största skogsägare och helägt av staten. Sveaskog är således ett av de fyrtiotal bolag som ingår i statens bolagsportfölj. Dessa bolag utgör sammantaget en betydande del av det svenska näringslivet och ägs ytterst av svenska folket. För knappt hälften av bolagen har riksdagen beslutat att verksamheterna ska bedrivas i enlighet med s.k. samhällsuppdrag. Dessa bolags verksamheter syftar därmed till att fylla vissa funktioner i samhället och därigenom åstadkomma andra effekter än att generera ekonomisk avkastning till staten. På ett övergripande plan vill gruppen därför understryka vikten av att staten är en aktiv ägare och en professionell förvaltare så att de statligt ägda bolagen genererar en god avkastning till svenska folket och att ett långsiktigt värdeskapande uppnås samtidigt som de riksdagsbeslutade samhällsuppdragen utförs väl.

I Sveaskogs uppdrag ingår ett samhällsuppdrag om markförsäljning till enskilda som beslutades om av riksdagen 2001 och 2010. Uppdraget innebär att bolaget ska sälja en viss andel av sitt markinnehav till enskilda för att bl.a. stärka enskilt skogsbruk och gynna lokal utveckling i glesbygd – Sveaskogs s.k. markförsäljningsprogram. Riksdagsbesluten som ligger till grund för markförsäljningsprogrammet är också utgångspunkterna för denna uppföljning där de ställs i relation till såväl Sveaskogs genomförande av markförsäljningsprogrammet som regeringens förvaltning och styrning av bolaget. Men anledning av det som framkommer i uppföljningen vill gruppen dock förtydliga att det är regeringen som har ansvaret att förvalta och styra de statligt ägda bolagen i enlighet med tillämpliga regelverk och de grundläggande principer som riksdagen har beslutat om. Det innebär vidare att det är Sveaskogs styrelse som ansvarar för bolagets förvaltning av dess angelägenheter samt att det är bolagets ledning som sköter den operationella driften av bolagets verksamhet.

Med utgångspunkt i det sagda lämnar gruppen härmed sina reflektioner och iakttagelser av hur Sveaskog genomfört markförsäljningsprogrammet mot bakgrund av hur bolagets riksdagsbeslutade samhällsuppdrag ser ut. Gruppens resonemang rör närmare hur Sveaskog i olika delar arbetat för att dels uppnå markförsäljningens arealmål, dels uppfylla andra syften med markförsäljningen som t.ex. att stärka enskilt skogsbruk och gynna glesbygden. Gruppen reflekterar även över såväl regeringens förvaltning och styrning av Sveaskog när det gäller bolagets arbete med markförsäljningsprogrammet som hur Sveaskog och regeringen återrapporterat programmets resultat.

Sveaskogs genomförande av markförsäljningsprogrammet

Arealmålet

I regeringens proposition från 2001 där markförsäljningsprogrammet initierades anges att Sveaskog aktivt ska verka för att erbjuda omarronderingsmöjligheter och tillköpsmöjligheter ägnade att förstärka det enskilda skogsbruket. Bolaget bör ha som inriktning att genom försäljning av *mark* till enskilda underlätta utkomstmöjligheterna och lokal utveckling i skogs- och landsbygd. Vidare framgår det att *den försålda arealen* på sikt ska uppgå till 5–10 procent av *den totala arealen* i det nybildade bolaget. I regeringens skrivelse med 2020 års redogörelse för bolag med statligt ägande⁹⁵ redovisas att Sveaskog vid årsskiftet 2019/20 hade sålt totalt 9,23 procent av sitt *skogsinnehav* enligt markförsäljningsprogrammet.

Av den proposition som bifölls av riksdagen 2010 och som innebar ett förändrat uppdrag för Sveaskog framgår att bolaget även fortsättningsvis genom försäljning av *mark* på marknadsmässiga villkor ska möjliggöra omarronderingar och tillköp för enskilt skogsbruk, särskilt i glesbygd. I den propositionen anges dock att *mark* ska säljas till dess att 10 procent av den areal som bolaget hade 2002, när det bildades, är avyttrad. Som har redovisats i det föregående framgår det inte något annat av de bolagsordningar där markförsäljningsuppdraget omnämns än att det är *mark* som bolaget ska sälja.

Det som således direkt kan utläsas är endast att det är *mark* som ska säljas – och inte vattenområden – men det finns inget som uttryckligen säger att det är *skogsmark* som avses eller om skogsmarken nödvändigtvis ska vara klassad som *produktiv skogsmark*. Det är inte heller givet vad begreppet ”den totala arealen” avser, men eftersom det inte uttryckligen sägs att det är den totala *markarealen* som avses torde – i teorin – även vattenområden kunna ingå. Hur man vid en uppföljning eller utvärdering ser på nämnaren (dvs. begreppet den totala arealen) avgör i viss utsträckning huruvida man kan anse att det arealmål som anges i propositionen, och som sedermera har preciserats ytterligare, är uppfyllt. För att ytterligare exemplifiera svårigheterna med att följa upp målluppfyllelsen och nödvändigheten av tydlighet och stringens när det gäller begreppshanteringen listar gruppen här några exempel på olika kvoter som kan vara aktuella, och som var och en ger olika utfall:

- Såld mark i förhållande till total areal (i betydelsen mark + vatten)
- Såld mark i förhållande till mark (dvs. exklusive vatten)
- Såld skogsmark i förhållande till mark
- Såld produktiv skogsmark i förhållande till mark
- Såld produktiv skogsmark i förhållande till skogsmark.

⁹⁵ 2020 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2019/20:140).

Genom att regeringen i propositionen nämner omarronderingsmöjligheter bör man i den delen dock kunna sluta sig till att det främst är skogsmark som ska säljas och att denna mark då rimligen bör vara klassad som produktiv skogsmark. Det förefaller mindre sannolikt att någon av omarronderingsskäl skulle vara intresserad av att köpa improduktiv skogsmark.

Allmänt sett har det varit vanskligt för gruppen att genom Sveaskogs och regeringens dokumentation följa utvecklingen när det gäller det ovan nämnda arealmålet. Detta beror främst på att riksdagsbeslutet lämnar utrymme för tolkningar av vad det var som skulle säljas och att Sveaskog och regeringen inte har tydliggjort hur man har tolkat riksdagsbeslutet i denna del. I kombination med att det förekommer en mängd olika arealbegrepp i Sveaskogs årsredovisningar, bolagets egna uppföljningar, regeringens årliga skrivelser och i det underlag som togs fram inför det interna kunskapsseminarium som utskottet genomförde i juni 2020 etc. har uppföljningen av arealmålet försvårats ytterligare. Någon vägledning i hur bolaget och regeringen har tolkat markbegreppet går heller inte att utläsa ur dokumentationen av ägardialogerna, även om frågor om vilken typ av mark som såldes hade berörts i dessa sammanhang vid åtminstone ett tillfälle.

Gruppen anser att de oklarheter som finns när det gäller vad mer exakt det var riksdagsbeslutet innebar skulle ha kunnat undvikas om regeringen i sin proposition eller riksdagen i sitt beslut på ett mer precist sätt hade angett att det var en viss andel av bolagets produktiva skogsmark som skulle säljas. Detta hade underlättat uppföljningen och klargjort för bolaget att det är brukandet av den produktiva skogsmarken som statsmakterna anser kan bidra till det enskilda skogsbruket och till utvecklingen i glesbygden. Ett tydliggörande från statsmakterna om att man även ansåg att enskilt ägande av improduktiv skogsmark kan bidra till lokal utveckling i glesbygd genom exempelvis naturturismföretagande, jakt etc. hade möjligen på ett mer påtagligt sätt kunnat legitimera Sveaskogs försäljning av sådan mark som inte var av något större värde för det enskilda skogsbruket i dess betydelse att producera virke. I avsaknad av ett sådant tydliggörande anser gruppen att det hade varit rimligt om Sveaskog hade klargjort hur man hade tolkat riksdagsbeslutet och hur bolaget såg på frågan om huruvida det i första hand var produktiv skogsmark som skulle säljas. I ett sådant klargörande borde bolaget enligt gruppens uppfattning även utvecklat varför man i bolagsordningen som beslutades 2002 utöver det enskilda skogsbruket la till att försäljningsaktiviteterna även skulle förstärka det enskilda jordbruket.

Lokal utveckling i glesbygden

Markförsäljningsprogrammet skulle enligt det första riksdagsbeslutet bidra till lokal utveckling i skogs- och landsbygd. Vidare skulle försäljningsaktiviteterna prioriteras i glesbygden. I det andra riksdagsbeslutet finns formuleringen om lokal utveckling i skogs- och landsbygd inte längre kvar, men markförsäljningen skulle även fortsättningsvis genomföras särskilt i glesbygden. Någon

närmare redogörelse för på vilket sätt man tänkte sig att programmet skulle kunna bidra till lokal utveckling i skogs- och landsbygd, eller hur prioriteringen av glesbygden skulle gå till, finns varken i regeringens propositioner eller i riksdagens betänkanden. Det fanns således ett tolkningsutrymme för Sveaskog när de skulle omsätta den här delen av beslutet i praktiken. Gruppen noterar att det framgår av bolagsordningen från 2002 att bolagets verksamhetsföremål var att bolaget genom försäljning av mark skulle erbjuda omarronderings- och tillköpsmöjligheter ägnade att förstärka det enskilda jord- och skogsbruket särskilt i glesbygd. Utöver att förstärka det enskilda skogsbruket, som uttryckligen omnämns i propositionen, har Sveaskog valt att tolka uppdraget som att det även omfattar att förstärka det enskilda jordbruket.

I uppföljningen har det framkommit att en viktig utgångspunkt för Sveaskog vid uppstarten av programmet var att köparna var förankrade på landsbygden, gärna som ägare av en lantbruksegendom, för att programmet på bästa sätt skulle kunna bidra till den lokala utvecklingen på landsbygden. Även om det inte var tydligt uttalat förefaller det således som om det fanns ett underliggande antagande om att köpare med förankring på landsbygden skulle bidra mer till lokal utveckling än andra köpare. Tanken om att enskilt lokalt ägande driver lokal utveckling kom även till uttryck vid det interna seminariet. Det vittnades om att det fanns en uppfattning om att lokalt förankrade ägare i större utsträckning än ägare med ingen eller oklar koppling till orten i större utsträckning köper och säljer varor och tjänster lokalt.

Gruppen noterar vidare att det tycks ha funnits ett antagande hos Sveaskog om att en ”aktiv” skogsägare skulle bidra mer till lokal utveckling än en ”passiv” skogsägare, även om bolaget avstod från en sådan begränsning i kriterierna för vilka som fick köpa mark eftersom det var svårt att omsätta i praktiken.

Gruppen har redan konstaterat att det finns svårigheter att följa upp om och hur markförsäljningsprogrammet bidragit till lokal utveckling i skogs- och landsbygd. Även om det inte är uttryckt i propositionen hur markförsäljningen skulle gynna den lokala utvecklingen menar gruppen att det fanns ett antagande om att så var fallet. Som vi nyss konstaterat gjorde Sveaskog vidare antaganden om att vissa köparegenskaper skulle främja den lokala utvecklingen. Trots att inget som framkommit i uppföljningen visar på att dessa samband är belagda anser gruppen att det är relevant att ställa frågan om Sveaskog skapade förutsättningar för att gynna lokal utveckling utifrån dessa antaganden.

Sveaskog valde, med deras egna ord, ”att omsätta riksdagens intention att prioritera glesbygden” genom att ge köpare som inte ägde en lantbruksegendom möjlighet att köpa mark under förutsättning att köparen i norra Sverige bodde i samma kommun (senare län) som försäljningsobjektet eller i södra Sverige bodde i glesbygden i samma kommun (senare län) som objektet. Även om dessa kriterier visserligen begränsade köparkretsen bland de som inte tidigare ägde en lantbruksegendom noterar gruppen att det endast var i södra Sverige som det fanns krav på att köparen skulle vara folkbokförd i glesbygden.

Norr om Bergslagen räckte det med att köparen var folkbokförd i samma kommun. Gruppen har därmed svårt att se att kriterierna för köpare i norra Sverige stämde överens med den för Sveaskog viktiga utgångspunkten att köparen skulle vara förankrad på landsbygden. Det bör även påminnas om att dessa kriterier endast träffade en liten del av det totala antalet affärer (ca 10 procent), nämligen försäljning av hela fastigheter. Personer som sedan tidigare ägde en lantbruksenhet i den aktuella kommunen, och senare länet, fick möjlighet att köpa mark oavsett var de var folkbokförda.

Gruppen konstaterar vidare att kriterierna för vilka som fick köpa mark gradvis utvidgades till att upphöra helt 2011. Jordförvärvslagen som syftar till att främja boendet och sysselsättningen i glesbygder har dock gällt under hela perioden. Det innebär att Sveaskog inte har kunnat sälja mark som är belägen i glesbygd till någon som inte är folkbokförd inom ett glesbygdsområde i den kommun där egendomen ligger, utan att personen har ett förvärvstillstånd.

Gruppen vill i sammanhanget även lyfta fram frågan om s.k. bulvanaffärer, där en köpare agerat mellanhand för någon som inte uppfyllde Sveaskogs kriterier för vilka som fick köpa mark. Sveaskogs slutsats i bolagets egen uppföljning 2006 var att man i efterhand kunde misstänka att köpare i ett fåtal affärer med stor sannolikhet agerat som bulvan. Gruppen noterar också att en uppmärksam bulvanaffär 2003 ledde till att Sveaskog införde ett begränsat överlåtelseförbud. Trots att Sveaskog uppgav att det var svårt att ange exakt i vilken utsträckning bulvanköp förekommit var bolagets sammantagna bedömning mot bakgrund av en analys av ägarbyten att andelen bulvanaffärer varit mycket begränsad.

Under seminariet framhöll företrädaren för Sveaskog att bolagets beslut att sälja mark i glesbygden inte är en del av en affärsplan utan är ett sätt att bidra till den lokala utvecklingen. Gruppen noterar att Sveaskog uppger att en majoritet av affärerna inom markförsäljningsprogrammet (ca 70 procent) har genomförts i glesbygden så som den avgränsas i jordförvärvsförordningen. Vid seminariet framkom också att regeringen mot bakgrund av konstaterandet att den största delen av affärerna har genomförts i glesbygden med personer som genom förvärven har stärkt sitt befintliga markinnehav bedömer att programmet har uppfyllt sitt syfte. Denna slutsats framfördes även av Sveaskog vid en ägardialog med regeringen 2016. Med beaktande av det som har framkommit i utskottets uppföljning ställer sig gruppen en aning frågande till den något generella slutsatsen.

I några årsredovisningar under programmets inledande år framhöll Sveaskog att markförsäljningarna bidrog till att ge fler möjlighet att bo och få sin utkomst i glesbygden. Gruppen noterar att liknande skrivningar inte funnits under senare år, däremot framhåller Sveaskog bolagets betydelse i rollen som arbets- och uppdragsgivare i glesbygdsområden. Sveaskogs bidrag till landsbygdsutveckling i det avseendet var också något som lyftes fram vid det interna seminariet. Frågan om vilken betydelse som just markförsäljningsprogrammet har haft för den lokala utvecklingen i glesbygd låter sig dock som tidigare framhållits inte enkelt besvaras.

Gruppen konstaterar att Sveaskogs uppföljningar av köparnas hemvist lider av metodologiska tillkortakommanden, och uppföljningarna kan inte heller ge svar på om affärerna har lett till lokal utveckling, liksom uppföljningarna av ägarbyten och andelen köpare som redan före köpet var skogsägare. Indikatorn om köparnas hemvist är snarast ett mått på en effekt av Sveaskogs kriterier för vilka som får köpa mark. En indikator som hade baserats på föreställningen om att köpare som var förankrade på landsbygden skulle bidra till lokal utveckling hade varit ett alternativ.

Samtidigt som gruppen har förståelse för att det är en svår uppgift menar vi att det hade varit önskvärt om programmet hade utvärderats ordentligt under genomförandet, såväl i förhållande till det kvantitativa arealmålet som till det mer svårsmåttade målet att programmet skulle bidra till lokal utveckling. Även om Riksrevisionen inte utvecklade sin kritik 2010 noterar gruppen att myndigheten då tog upp frågan om det kunde finnas andra effektivare sätt att uppnå lokal utveckling i glesbygd.

Storleken på fastigheterna

Det finns ofta ett tydligt samband mellan en skogsfastighets areal och vad man som köpare måste betala för den. Något förenklat så kostar en större fastighet mer än vad en i övrigt jämförbar mindre fastighet gör. Skogstillståndet, andelen impediment etc. har också betydelse, men här vill gruppen peka på att stora fastigheter – i en viss relativ betydelse beroende på om det handlar om fastigheter i norra eller södra Sverige – innebär att en köpare som regel måste kunna mobilisera ett anseeligt kapital. Detta faktum begränsar kretsen potentiella köpare och bedöms inte sällan missgynna aktörer som bor i glesbygden eller som vill utöka ett mindre skogsinnehav i glesbygd. I den mån en köpare inte kan eller vill finansiera köpet genom att belåna den aktuella fastigheten, och där efter eventuellt lösa lånen genom en avverkning, kan andra finansieringsmöjligheter vara begränsade som en följd av att tillgången till fullgoda creditsäkerheter ofta kan vara begränsade i glesbygden.

Det har under uppföljningens gång – inklusive i samband med det interna kunskapsseminariet – framförts viss kritik mot att de objekt som Sveaskog har bjudit ut till försäljning har varit ”för stora” i betydelsen att mindre aktörer i glesbygd inte har ”haft råd” att lämna anbud eller möjlighet att finansiera ett köp.

Det bör i sammanhanget även påpekas att Sveaskogs inställning efter 2010 att de fastigheter som säljs ska kunna fungera som egna fastigheter (dvs. uppfyller FBL:s krav) begränsar möjligheterna för mindre – relativt sett billigare – tillköp där överlåtelserna genomförs som fastighetsreglering. Å andra sidan kanske bolagets synsätt syftar till att möta de krav som följer av EU:s statsstödsregler eftersom modellen med avstyckning (dvs. försäljning av mark som bildar egna fastigheter) gör det möjligt för ”alla”/fler att lägga ett bud på marken. Gruppen tycker sig kunna urskilja en motsättning mellan att kunna erbjuda mindre tillköp av mark genom fastighetsreglering till boende i glesbygd

med begränsade möjligheter att finansiera köp av större arealer och kraven på att "alla" skulle ha möjlighet att – åtminstone i teorin – lämna anbud.

Intresseanmälningsförfarandet möjliggjorde försäljning av mindre fastigheter som kunde efterfrågas av mindre kapitalstarka aktörer och där överlåtelserna kunde genomföras genom fastighetsreglering till de som redan ägde skog i en viss kommun. Å andra sidan rimmade intresseanmälningsförfarandet illa med ett affärsmässigt förhållningssätt där ett öppet anbudsförfarande avseende objekt som var så stora att de kunde bilda egna fastigheter och därmed efterfrågas av flera rimligen hade bidragit till större konkurrens och att Sveaskog hade kunnat få bättre betalt för marken.

Risk för målkonflikter

Riksrevisionen slog i sin ovan refererade granskning av Sveaskog fast att det fanns vissa målkonflikter mellan olika delar i Sveaskogs uppdrag och kravet i det övergripande uppdraget på att bolaget ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder. Trots att Riksrevisionen inte uttryckligen framhöll att det fanns en målkonflikt när det gäller markförsäljningsprogrammet håller gruppen det inte för helt osannolikt att en sådan målkonflikt finns. Riksdagens beslut om att bolaget skulle sälja en viss andel av sitt markinnehav lämnar ett svängrum för bolaget att avgöra vilken typ av mark man skulle sälja. Detta skulle i sin tur kunna relateras till de avkastningskrav som samtidigt finns på bolagets kärnverksamhet skogsbruket. Att sälja högavkastande skogsmark för att uppnå markförsäljningsprogrammets arealmål skulle kunna göra det svårare för bolaget att uppnå avkastningskraven. Däremot hade det varit möjligt att uppnå båda dessa mål om den mark som bjöds ut till försäljning var mindre attraktiv för bolaget, exempelvis mark med lägre virkesproducerande förmåga eller mark som ur bolagets perspektiv var mindre lämpligt lokaliserad. Gruppen uppfattar att det kan ha inneburit en utmaning för bolaget att finna en ändamålsenlig balans mellan dessa delvis motsatta målsättningar och att detta kan ha medfört en del besvärliga avvägningar mellan bolagets olika resultatområden som kan ha bidragit till att genomförandet av programmet har tagit längre tid än bolaget gav uttryck för i vissa av sina årsredovisningar från tidigare år. Genomgången av årsredovisningarna visar också att Sveaskog återkommande framhållit vikten av att behålla en god arrondering efter försäljningarna och att bolaget bl.a. med hänvisning till markförsäljningsprogrammet behövde minska uttaget från egen skog under ett antal år.

Gruppen vill i sammanhanget också påminna om den del av riksdagsbeslutet om markförsäljningen som gäller utvecklingen på landsbygden. Även här är det relevant att reflektera kring vilken typ av mark det var som såldes eller borde ha sålts. Även om riksdagsbeslutet utan närmare precisering angav att en viss andel av bolagets markinnehav skulle säljas borde förutsättningarna för att kunna bidra till utveckling i glesbygd till viss del vara avhängigt av att den sålda arealen hade sådana kvaliteter att den kunde generera en viss avkastning till den potentiella köparen. Riksdagsbeslutet baserades på ett förslag från

regeringen där det uttryckligen anfördes att försäljningen syftade till att kunna erbjuda omarronderingsmöjligheter och tillköpsmöjligheter ägnad åt att stärka det enskilda skogsbruket. Gruppen menar att det inte är helt orimligt att förutsätta att dessa formuleringar pekar på att marken som Sveaskog skulle sälja förväntades vara av en viss kvalitet för att kunna leva upp till denna del av målsättningen med markförsäljningsprogrammet. Samtidigt inser gruppen att det kvantitativa arealmålet är betydligt lättare för bolaget och andra att följa upp och utvärdera mot än de mer kvalitativt formulerade effekterrelaterade ambitionerna att stärka det enskilda skogsbruket och utvecklingen på landsbygden. Detta förhållande kan enligt gruppens uppfattning ha skapat en grund för att arealmålet har hamnat i fokus och att den sålda arealens kvantitet eventuellt har getts företräde framför den utbudna markens kvaliteter för det enskilda skogsbruket.

Information och marknadsföring

Som redogjorts för i det föregående sålde Sveaskog mark genom ett intresseanmälningförfarande i norra Sverige under perioden 2002–2009. Till skillnad från i södra Sverige annonserades inte fastighetsobjekt ut i den norra delen av landet utan bolaget förmedlade erbjudanden under hand till de som anmält intresse för att köpa mark. Gruppen noterar att Sveaskog i bolagets uppföljning från 2006 bl.a. betonar vikten av att potentiella köpare fick kännedom om möjligheten att lämna en intresseanmälan för att programmet skulle vara framgångsrikt. Betydelsen av marknadsföring för att uppnå markförsäljningsprogrammets mål och syften var även något som framhölls på seminariet.

Gruppen konstaterar att Sveaskog planerade för en informationskampanj under 2003 men att bolaget senare mot bakgrund av det stora antalet intresseanmälningar som kommit in bedömde att det inte var lämpligt att vidta några aktiva marknadsföringsåtgärder. Det berodde på att Sveaskogs väntetider för att intressenter skulle få ett erbjudande inledningsvis var relativt lång. En marknadsföringsplan togs i stället fram 2006 efter det att bolaget konstaterat att det fanns ett stort behov av att göra programmet mer känt. Den genomsnittliga väntetiden för intressenterna hade också minskat markant under 2005. Enligt gruppens mening är det inte förvånande att kännedomen om programmet i bolagets undersökningar genomgående varit högre bland skogsägare än bland icke-skogsägare, som t.ex. med större sannolikhet nås av annonser i facktidningar. Samtidigt talar utvecklingen med den ökande andelen som känner till programmet, i synnerhet bland icke-skogsägare, för att de aktiva marknadsföringsåtgärderna som bolaget genomfört fått genomslag. Även om gruppen har förståelse för att det inte framstod som lämpligt att vidta aktiva marknadsföringsåtgärder när väntetiden var lång, givet hur försäljningsmodellen såg ut med först till kvarn-erbjudanden, menar gruppen att detta sannolikt missgynnade icke-skogsägare. Gruppen kan konstatera att Sveaskog inte hade någon förberedelse tid för att planera genomförandet av programmet. Riksdagen fattade sitt beslut i december 2001 och det nya bolaget bildades den 1 januari

2002. Under programmets första år låg därför fokus på att utforma en ny fastighetspolicy och förbereda organisationen. Gruppen vill inför framtida liknande program framhålla betydelsen av att det bör finnas goda förutsättningar för planering och uppstart av arbetet.

Sveaskogs markförsäljning i Jokkmokk

Den omfattande försäljning av mark som Sveaskog genomförde i trakterna av Jokkmokk under 2018–19 berördes i samband med näringsutskottets interna seminarium om markförsäljningsprogrammet. I affären sålde bolaget ca 14 000 hektar till Jokkmokks allmänning inom ramen för markförsäljningsprogrammet. Försäljningen gjorde det i sin tur möjligt för allmänningen att sälja ett ca 10 000 hektar stort markområde med höga naturvärden till Naturvårdsverket som myndigheten ansåg borde avsättas som naturreservat. Sveaskogs möjligheter att som stor statlig markägare kunna erbjuda tillräckliga tillköpsmöjligheter var som gruppen uppfattar det en avgörande förutsättning för att affären mellan Naturvårdsverket och allmänningen skulle kunna genomföras. Utfallet var att mark med höga naturvärden eller av betydelse för det rörliga friluftslivet kunde skyddas och komplettera redan befintliga avsättningar samtidigt som allmänningen fick en bättre åldersstruktur på sitt skogsinnehav och mark med en bättre förmåga att producera virke (högre bonitet) samt att skogsinnehavet ligger närmare industrin.

Gruppen ser i grunden positivt på att Sveaskog medverkar till den här typen av affärer där utfallet gynnar arbetet med att bevara värdefulla naturområden. Det kan dock inte anses som givet att affärer liknande den som beskrivs ovan leder till utveckling i glesbygd. Stora naturvårdsavsättningar kan bidra till att skapa miljöer som gynnar hotat djur- och växtliv och även attrahera viss turism. Detta måste dock vägas mot att de utkomstmöjligheter som är knutna till både primär- och sekundärproduktionen av skogsprodukter kanske försvinner om ett skogsområde undantas från brukande.

Gruppen anser att det finns vissa tveksamheter kring om denna typ av affärer ska genomföras inom ramen för markförsäljningsprogrammet eftersom den innebär ett avsteg från den modell med ett öppet anbudsförfarande som numera tillämpas inom ramen för markförsäljningsprogrammet. Vidare kan det diskuteras i vilken utsträckning en allmänning kan anses omfattas av begreppet enskilt skogsägande i glesbygd.

Regeringens återrapportering till riksdagen

Som redovisats i det föregående återrapporterar regeringen till riksdagen om utvecklingen i den statliga bolagsportföljen främst genom den årliga skrivelsen. Redovisningen av de enskilda bolagens verksamhet, uppdrag och mål är i skrivelsen relativt kortfattad men bör enligt gruppens uppfattning ändå vara utformad så att det är möjligt för riksdagen att följa bolagens utveckling och verksamhet i förhållande till deras uppdrag och mål. På ett övergripande plan

ser gruppen positivt på att regeringen under de senaste åren arbetat för att förbättra skrivelsen både till innehåll och form. Riksdagens möjligheter att följa förvaltningen och bolagens verksamhet har därmed ökat och gruppen vill ta tillfället i akt att framhålla vikten av att arbetet med att utveckla skrivelsen fortsätter. Trots att kvaliteten på form och innehåll i skrivelsen enligt gruppens uppfattning generellt har ökat kan gruppen konstatera att redovisningarna av Sveaskogs markförsäljningsprogram inte varit enhetliga på ett sådant sätt att utvecklingen går att följa i förhållande till programmets mål och syften. Redovisningarna av vilken typ av mark som Sveaskog säljer inom ramen för programmet varierar och det ges ingen förklaring till varför olika markbegrepp använts över tid. Eftersom det inte heller tydligt framgår av redovisningarna vilken areal som den sålda marken räknas av mot blir det svårt att bilda sig en klar uppfattning om hur Sveaskogs markförsäljning utvecklats och hur mycket som finns kvar att sälja enligt programmet. Av skrivelserna går det dessutom inte att få någon uppfattning om huruvida Sveaskogs markförsäljningsaktiviteter har bidragit till att uppfylla andra mål och syften med programmet än att bolaget ska sälja en viss andel av sin mark. Gruppen vill framhålla att en mer klargörande och konsekvent återrapportering till riksdagen hade varit betydelsefull för att kunna följa markförsäljningsprogrammets utveckling.

För att regeringen ska kunna ge en fullgod återrapportering till riksdagen i den årliga skrivelsen vill gruppen peka på vikten av att regeringen är fullt införstådd i hur bolaget tolkar och genomför sina uppdrag. Ägardialogerna som regeringen regelbundet genomför med bolagen syftar bl.a. till att klargöra just detta och är ett viktigt verktyg för ägaren när det gäller att följa upp och utvärdera de uppdrag som riksdagen och regeringen har beslutat om. Vid det interna kunskapsseminariet framhöll företrädaren för regeringen att markförsäljningsprogrammet har diskuterats under ägardialogerna, vilket även framgår av den dokumentation som finns i Sveaskogs årsakter. Gruppen vill dock framhålla att den dokumentation av ägardialogerna som finns i årsakterna i form av dagordningar, minnesanteckningar och presentationsmaterial är både fragmenterad och begränsad. Det går dock att utläsa att bolaget vid ett tillfälle under den senare delen av programmets genomförande informerat regeringen om vilken typ av mark som sålts inom ramen för markförsäljningsprogrammet och att bolaget vid ett annat tillfälle informerat om att programmet uppfyller sitt syfte. Med detta i beaktande förefaller det ändå vid en sammantagen bedömning som om regeringen i ägardialogerna inte närmare följt upp vilken mark bolaget sålt inom ramen för markförsäljningsprogrammet eller hur Sveaskog anser att markförsäljningen har stärkt enskilt skogsbruk och gynnat glesbygden. Som gruppen ser det kan detta ha bidragit till att återrapporteringen om markförsäljningsprogrammet i regeringens årliga skrivelse inte har varit enhetlig och konsekvent.

Utöver den information som riksdagen får via regeringens årliga skrivelse vill gruppen i sammanhanget påminna om möjligheten för riksdagsledamöter att närvara vid de statligt ägda företagens bolagsstämmor. För ledamöter som har ett närmare intresse av ett visst bolags verksamhet kan stämman vara ett

bra tillfälle att bilda sig en uppfattning om hur bolaget arbetar för att uppfylla sina uppdrag och mål.

Avslutande reflektioner

Avslutningsvis vill gruppen framhålla att Sveaskogs markförsäljningsprogram pågått under knappt 20 år och att ansvaret för förvaltningen av bolaget under denna tid vilat på flera olika regeringar. För att åstadkomma en enhetlig och tydlig styrning av de statligt ägda bolagen med samhällsuppdrag över tid vill gruppen peka på möjligheten för regeringen att i relevanta fall ta fram uppdragsmål. Uppdragsmål är betydelsefulla för att ägaren ska kunna säkerställa att samhällsuppdragen utförs väl och kan återrapporteras på ett bra sätt. Uppdragsmålen betydelse för att ägaren ska kunna följa upp och utvärdera bolagens arbete med att uppfylla samhällsuppdragen är något som gruppen särskilt vill lyfta fram. Under det interna kunskapsseminariet framhöll företrädare för regeringen att det dock inte har varit aktuellt att ta fram några uppdragsmål när det gäller Sveaskogs markförsäljningsprogram eftersom uppdragets utformning innehåller ett mål i sig. Det är svårt för gruppen att bedöma huruvida en process för att ta fram uppdragsmål varit motiverad för att regeringen genom t.ex. ägardialogerna på ett tydligare sätt skulle ha kunnat styra och följa upp Sveaskogs genomförande av markförsäljningsprogrammet eller om uppdragsmål skulle ha kunnat utformas på ett sådant sätt att en effektutvärdering av programmet hade varit möjlig att genomföra. Gruppen vill dock understryka vikten av att riksdagens beslut generellt bör gå att följa upp, och att det ska vara möjligt att utvärdera genomförandet och beslutets effekter i förhållande till dess mål och syften. Det gäller följaktligen även de samhällsuppdrag som riksdagen beslutar för bolag med statligt ägande. Att en process för att ta fram uppdragsmål i relevanta fall för närvarande pågår inom Regeringskansliet är något som gruppen är medveten om och ser positivt på. Det gäller även regeringens ambition att uppdragsmålen ska tas fram i en integrerad process tillsammans med andra mål för att bl.a. undvika målkonflikter. Av de årliga skrivelserna med redogörelser för de statligt ägda bolagen framgår att fler och fler bolag blir föremål för denna process. Samtidigt kan gruppen konstatera att endast omkring hälften av de statligt ägda bolagen med samhällsuppdrag i dagsläget fått uppdragsmål. För att ägaren framöver ska kunna säkerställa att samhällsuppdragen utförs väl och att det finns möjligheter att i efterhand följa upp och utvärdera de statligt ägda bolagens verksamheter, uppdrag och mål ser gruppen det som motiverat att påpeka att regeringens arbete på detta område bör fortsätta.

Sammanfattningsvis vill gruppen framhålla att Sveaskogs uppdrag om att sälja mark till enskilda, så som det är beslutat av riksdagen, är svårt att följa upp och utvärdera. På ett övergripande plan kan det framhållas att Sveaskogs arbete med att uppfylla arealmålet till viss del går att följa över tid samtidigt som det finns oklarheter om vilken mark som markförsäljningsprogrammet omfattar. Det är därmed svårt att följa och förstå vad som har sålts och hur

försäljningarna förhåller sig till den andel mark som ska säljas enligt bolagets uppdrag. Dessvärre kan gruppen även konstatera att det finns begränsade möjligheter att besvara frågan om huruvida Sveaskogs genomförande av markförsäljningsprogrammet har bidragit till lokal utveckling i glesbygd samt att det saknas avgörande förutsättningar för att kunna göra en effektutvärdering av programmet. Det går helt enkelt inte att säkert veta om Sveaskogs markförsäljning har bidragit till att exempelvis stärka enskilt skogsbruk och om den gynnat glesbygden på det sätt som avsågs. Därmed går det inte heller att avgöra om det finns andra mer effektiva sätt att uppnå samma mål.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna uppföljning vill gruppen till sist mana till eftertanke hos beslutsfattare i riksdagen och regeringen när det gäller hur samhällsuppdrag till statligt ägda bolag utformas framöver. En utgångspunkt bör vara att uppdragen ska gå att följa upp och utvärdera samtidigt som kostnaderna för genomförande, uppföljning och utvärdering ska stå i proportion till uppdragets omfattning och avsedda effekt. En annan utgångspunkt bör enligt gruppens uppfattning vara att arbetet med att ta fram och utforma ett samhällsuppdrag innefattar en noggrann avvägning av hur detaljerat riksdagsbeslutet bör vara för att inte göra det svårt för bolaget att anpassa genomförandet till en föränderlig verklighet. Med väl avvägda beslut som fattas mot en sådan bakgrund ser gruppen ökade möjligheter för bolag med statligt ägande att i förekommande fall få goda förutsättningar att utföra samhällsuppdragen väl och uppfylla beslutade mål och syften.

Referenser

Riksdagstryck

Framställning 2005/06:RS3

Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU21

Näringsutskottet, *Uppföljning av beslutet att bilda Sveriges export- och investeringsråd* (2019/20:RFR6)

Näringsutskottets betänkande 1980/81:NU29

Näringsutskottets betänkande 1995/96:NU26

Näringsutskottets betänkande 2001/02:NU7

Näringsutskottets betänkande 2009/10:NU22

Regeringens proposition 1995/96:141

Regeringens proposition 1980/81:22

Regeringens proposition 2009/10:169

Regeringens proposition 2001/02:39

Regeringens proposition 2010/11:1, utgiftsområde 24 Näringsliv

Regeringens skrivelse 2002 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2001/02:120)

Regeringens skrivelse 2003 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2002/03:120)

Regeringens skrivelse 2004 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2003/04:120)

Regeringens skrivelse 2005 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2004/05:120)

Regeringens skrivelse 2006 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2005/06:120)

Regeringens skrivelse 2007 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2006/07:120)

Regeringens skrivelse 2008 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2007/08:120)

Regeringens skrivelse 2009 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2008/09:120)

Regeringens skrivelse 2010 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2009/10:140)

Regeringens skrivelse 2011 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2010/11:140)

Regeringens skrivelse 2012 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2011/12:140)

Regeringens skrivelse 2013 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2012/13:140)

Regeringens skrivelse 2014 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2013/14:140)

Regeringens skrivelse 2015 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2014/15:140)

Regeringens skrivelse 2016 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2015/16:140)

Regeringens skrivelse 2017 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2016/17:140)

Regeringens skrivelse 2018 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2017/18:140)

Regeringens skrivelse 2019 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2018/19:140)

Regeringens skrivelse 2020 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2019/20:140)

Dokument från Sveaskog

Sveaskog (2002), *Bolagsordning*, antagen vid bolagsstämman 2002-04-26

Sveaskog (2003), *Årsredovisning och miljöredovisning 2002*

Sveaskog (2004), *Årsredovisning och miljöredovisning 2003*

Sveaskog (2005), *Årsredovisning 2004*

Sveaskog (2006a), *Årsredovisning 2005*

Sveaskog (2006b), *Sveaskog markförsäljning – Delrapport per september 2006*

Sveaskog (2007), *Årsredovisning 2006*

Sveaskog (2008), *Årsredovisning 2007*

Sveaskog (2009) *Långsiktigt värdeskapande, Års- och hållbarhetsredovisning 2008*

Sveaskog (2010a), *Den svenska skogen – en växande affär, Års- och hållbarhetsredovisning 2009*

Sveaskog (2010b), *Bolagsordning*, antagen vid extra bolagsstämman 2010-12-17

Sveaskog (2011), *Skog på räls för en bättre miljö, Årsredovisning 2010 med hållbarhetsredovisning*

Sveaskog (2012), *Års- och hållbarhetsredovisning 2011*
Sveaskog (2013), *Kundfokus, enkelhet, innovation, öppenhet – Årsredovisning 2012 med Hållbarhetsredovisning*
Sveaskog (2014a), *Årsredovisning 2013 med Hållbarhetsredovisning*
Sveaskog (2014b), *Sveaskog markförsäljning – Uppföljning per september 2014*
Sveaskog (2015), *Årsredovisning med Hållbarhetsredovisning 2014*
Sveaskog (2016a), *Års- och hållbarhetsredovisning 2015*
Sveaskog (2016b), *Uppföljning av markförsäljningsprogrammet*
Sveaskog (2017), *Års- och hållbarhetsredovisning 2016*
Sveaskog (2018), *Års- och hållbarhetsredovisning 2017*
Sveaskog (2018b), *Fastighetspolicy*
Sveaskog (2019), *Års- och hållbarhetsredovisning 2018*
Sveaskog (2020), *Års- och hållbarhetsredovisning 2019*
Sveaskog, e-brev, 2020-05-20
Sveaskog (2020), *Årsredovisning för 2019*

Lagstiftning

Fastighetsbildningslagen (SFS 1970:988)
Jordförvärvslagen (SFS 1979:230)
Jordförvärvsförordningen (SFS 2005:522)
Skogsvårdslagen (SFS1979:429)

Övriga skriftliga referenser

Lantmäteriet, *Handbok FBL – Fastighetsbildningslagen och Lagen om införande av FBL (FBLP)*, versioner daterade 2020-10-28 och 2020-12-02.
Regeringen, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020* (beslutad 2020-02-27)
Riksrevisionen, *Sveaskog AB och dess uppdrag* (Granskningsrapport, RiR 2010:8)

Webbplatser

www.lantmateriet.se
www.postnummerservice.se

Intervjuer

Chefsjurist vid Sveaskog, hösten 2019.

Fastighetsansvariga vid Sveaskog, hösten 2019, våren och hösten 2020.

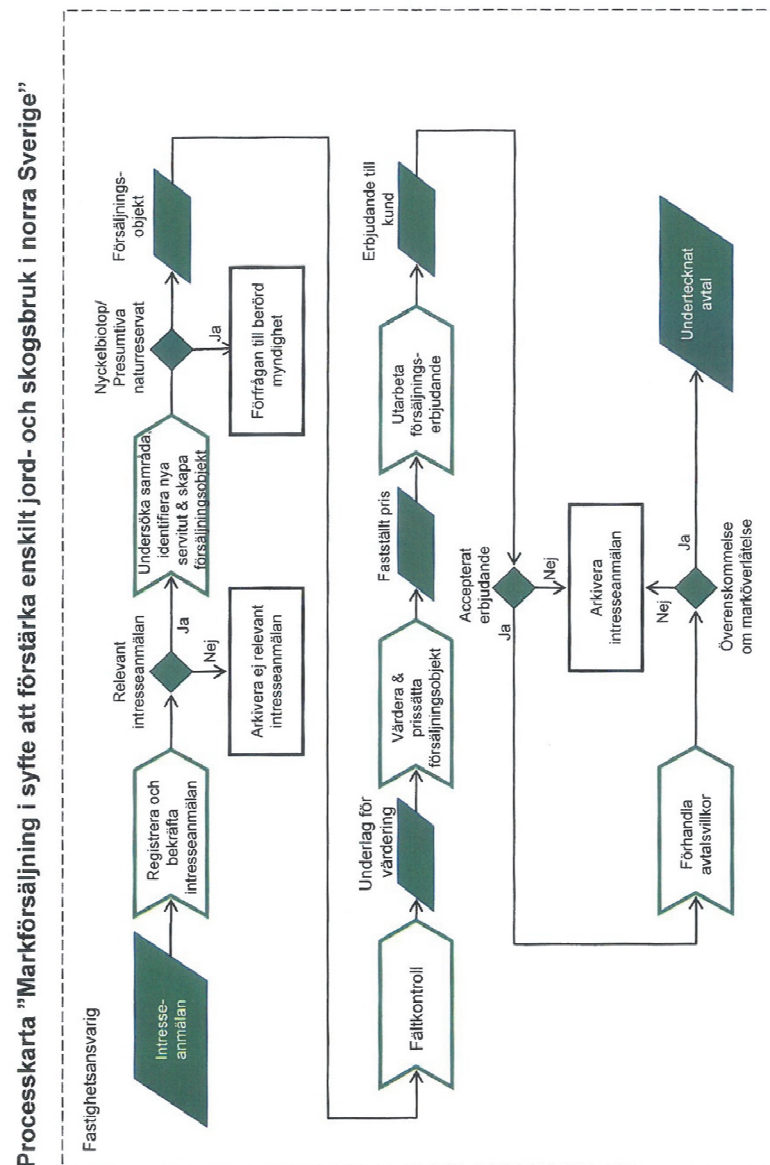
BILAGA 1

Glesbygdens utbredning enligt jordförvärvsförordningens indelning



BILAGA 2

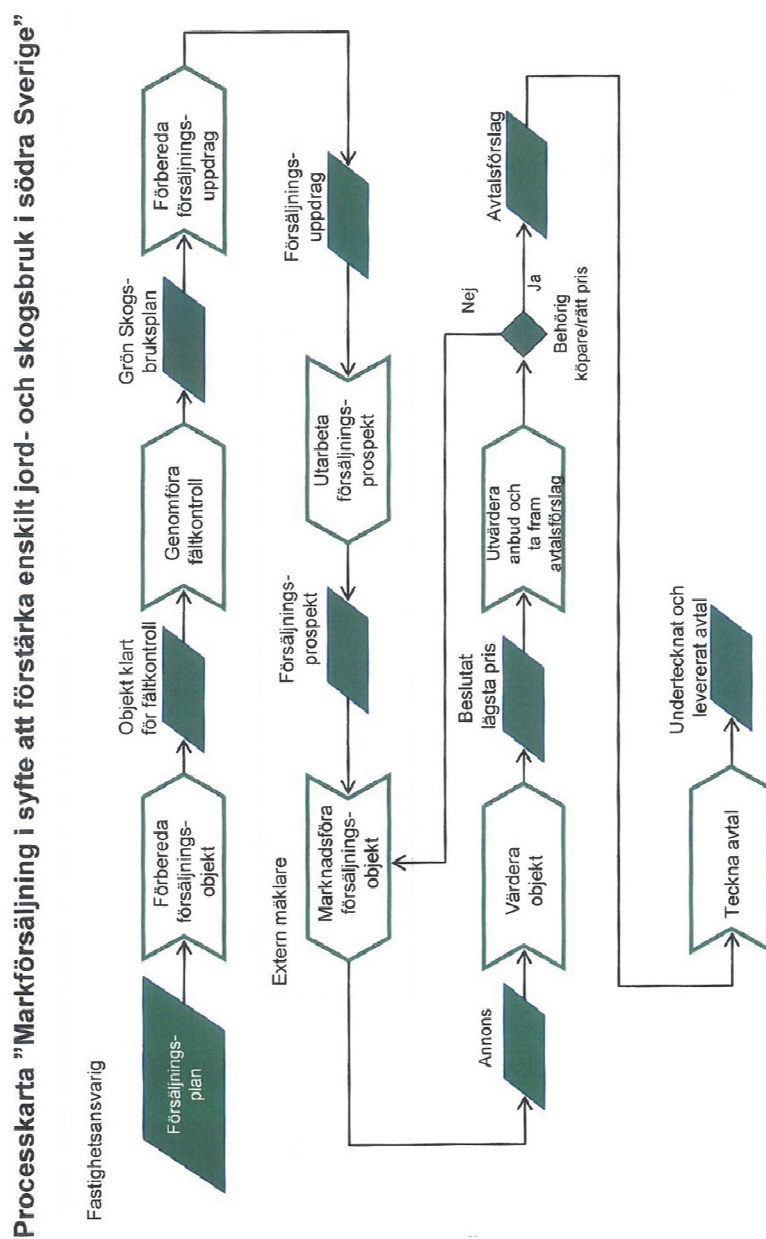
Processkarta för försäljningar i norra Sverige



Källa: Sveaskog (2006b)

BILAGA 3

Processkarta för försäljningar i södra Sverige



Källa: Sveaskog (2006b)

BILAGA 4

Seminarieprogram

Uppföljning av Sveaskogs markförsäljningsprogram – internt kunskapsseminarium via Skype

Bakgrund

Näringsutskottet har beslutat att följa upp genomförandet av riksdagens beslut om att det statliga bolaget Sveaskog ska avyttra delar av sitt markinnehav (det s.k. markförsäljningsprogrammet).

Seminariets syfte

Som ett led i uppföljningsarbetet har utskottet beslutat om att genomföra ett internt kunskapsseminarium via Skype. Seminariet syftar till att ge utskottets ledamöter en ökad kunskap om olika aktörers erfarenheter av och syn på Sveaskogs markförsäljningsprogram.

Tid

Torsdagen den 11 juni kl. 10–12.

Plats

Via Skype.

Program

1. Sammanställande i näringsutskottets grupp för uppföljning och utvärdering
Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M) inleder seminariet (2 min)
2. Presentationer från inbjudna talare (40 min)
 - Viveka Beckeman, chefsjurist och fastighetschef, Sveaskog (10 min)
 - Magnus Kindbom, skogsdirektör, LRF Skogsägarna (10 min)
 - Sven Jonsson, strateg, externa relationer Stockholmskontoret, Region Norrbotten (10 min)
 - Statssekreterare Helena Markstedt, Näringsdepartementet (10 min)
3. Reflektioner från de inbjudna talarna på varandras presentationer (15 min)
4. Frågor från utskottets ledamöter (55 min)
5. Mathias Tegnér (S), näringsutskottets grupp för uppföljning och utvärdering, avslutar seminariet (3 min)

Seminariets huvudfrågor

- a) Synpunkter och kommentarer kring markförsäljningsprogrammets genomförande?
- b) Vilken betydelse har markförsäljningsprogrammet haft för den lokala utvecklingen i glesbygden?
- c) Vilken betydelse har markförsäljningsprogrammet haft för utkomstmöjligheterna i glesbygd och/eller det enskilda ägandet av skog?
- d) Vilka lärdomar kan dras från markförsäljningsprogrammets genomförande? Vilka erfarenheter bör beslutsfattare och de som ska omsätta besluten i praktiken ta med sig inför liknande processer i framtiden?
- e) Övriga reflektioner om markförsäljningsprogrammet?

Underlag

Som underlag för diskussionerna vid seminariet har en promemoria tagits fram av Riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat. I promemorian redovisas riksdagens beslut om markförsäljningsprogrammet och hur detta därefter har omhändertagits av regeringen och Sveaskog.

BILAGA 5

LRF Skogsägarnas presentation



Enskilt lokalt ägande

- Möjlighet till intäkt
- Brukande ger sysselsättning, till ägare och/eller andra i området
- Intäkter stannar i bygden
- Säkerhet för annat företagande
- Ägande skapar beslutsföra medborgare



Försäljning

- LRF ser positivt på försäljning till enskilda
- Bra med inriktning mot enskilda och så långt möjligt lokalt boende



Utvärdering - Positivt

- Relativt stor andel lokalt boende
- Bidragit till omarrondering (Dalarna)
- Anpassning till nord och syd

5



Utvärdering - Problem

- Priserna höga vilket är utmaning för lokalbefolkning
- Mark med dålig arrondering / skogsbilväg
- Mark med naturvärden
- Samrådsplikt medföljer fastigheten/skiftet
- Sammantaget problem för den som vill bruka marken



Framtid

- Fortsätt med utförsäljning till enskilda, utöka programmet
- Stoppa inköp från enskilda
- Marknadsför försäljning
- Samverka med t.ex. LRF och skogsägarföreningar för ökat engagemang bland enskilda att förvärva lokalt

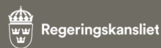


*Tillsammans får vi
landet att växa!*



BILAGA 6

Näringsdepartementets presentation

Sveaskogs markförsäljningsprogram /
NäringsdepartementetNäringsutskottet
2020-06-11

Regeringens uppdrag och mandat

"Regeringen ska aktivt förvalta statens tillgångar i form av aktierna i de statligt ägda bolagen så att dess långsiktiga värdeutveckling blir den bästa möjliga samt att, i förekommande fall, de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl."

"I syfte att främja en långsiktig hållbar värdetillväxt i bolagen med statligt ägande integreras hållbart företagande i bolagsstyrningen. Det innebär att bolagen ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sätt så att de åtnjuter offentligt förtroende."

Kräver riksdagsbeslut:

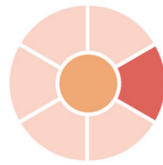
- Bolagens verksamhetsinriktning
- Förvärv av aktier/andelar i bolag
- Kapitaltillskott
- Försäljning, minska ägarandelen

Regeringens förvaltningsmandat:

- Ekonomiska mål
- Mål för samhällsuppdrag = uppdragsmål
- Styrelser
- Utdelningar
- Riktlinjer



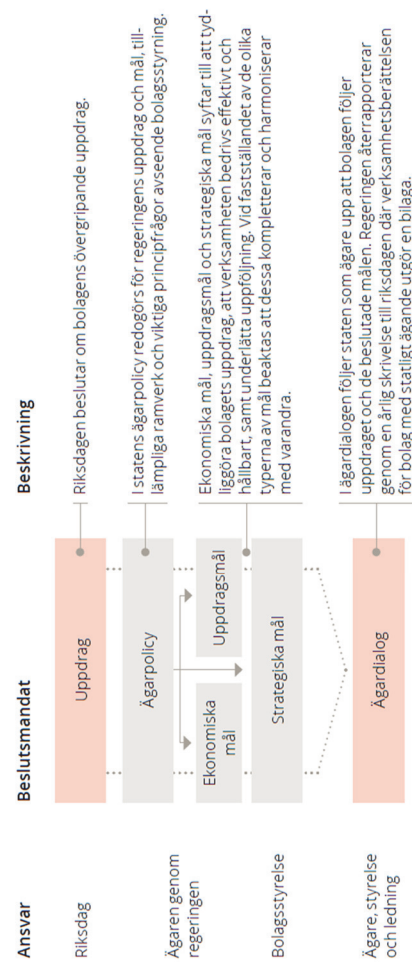
2



Mål och uppföljning

Bolagsstyrningen – mål och uppföljning

Med utgångspunkt i riksdagens beslut bestämmer ägaren genom regeringen bolagens verksamhetsmål i bolagsordningen som beslutas på bolagsstämma.



Regeringskansliet

Ägarstyrningen och markförsäljningsprogrammet

- Propositionen 2001/02:39 samt därefter 2009/10:169 ligger som grund för regeringens styrning och uppföljning av programmet.
- Sveaskog agerar efter beslutet i propositionen, som är inskrivet i verksamhetsparagrafen i bolagsordningen, med målet att nå de 10%.
- Ägaren/regeringen följer bolagets arbete genom uppföljning på ägardialoger. Arbetet redovisas även i bolagets externa redovisning, främst årsredovisningen liksom i regeringens verksamhetsberättelse som är en årlig skrivelse till riksdagen. Utöver det följs också programmet upp i olika löpande dialoger mellan ägarförvaltningen och Sveaskog.
- Då försäljningen sker till marknadsmässiga priser och att utförandet följs upp i ägardialoger och via rapportering, har bedömningen varit att det inte är ändamålsenligt att även ta fram specifika uppdragsmål.



Regeringskansliet

4

Målet att stödja glesbygdsutvecklingen

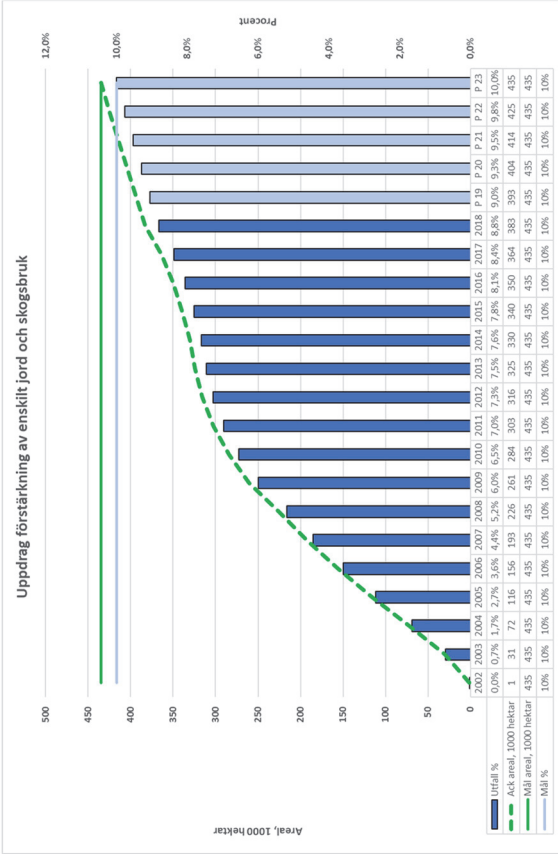
- Största delen av markaffärerna har genomförts i glesbygd till personer som genom förvärven stärkt sitt befintliga markinnehav i området.
- Programmet bedöms därigenom ha uppfyllt sitt syfte.
- Prisutvecklingen på skogsfastighetsmarknaden har också medfört att många som förvärvat mark har gjort en god affär.
- Bolaget har för ägaren redovisat de kartläggningar och uppföljningar av programmets effekt som gjorts.
- Som en del i ägarens uppföljning på bl.a. ägardialoger tas också glesbygdsperspektivet upp.
- Sveaskogs skogsinnehav och verksamhet i många glesbygdskommuner stödjer i stor utsträckning den lokala utvecklingen på olika sätt, utöver markprogrammet.



Regeringskansliet

5

Uppföljning av markförsäljningsprogrammet



- Målet för markförsäljningsprogrammet är 436 000 hektar motsvarande 10 procent av det innehav Sveaskog hade 2002.
- Fram till 2020 har 9,23 procent eller 402 559 hektar sålts.
- Bedömningen är att 8 000 hektar kommer att avyttras under 2020.
- Programmet beräknas var avslutat år 2023.

Utfallet per december 2019 uppgår till 402,559 hektar vilket motsvarar 9,23 %.



RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN		2018/19
2018/19:RFR1	FINANSUTSKOTTET	Offentlig utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 8 november 2018
2018/19:RFR2	FINANSUTSKOTTET	Öppen utfrågning om finansiell stabilitet den 5 februari 2019
2018/19:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET	Offentlig utfrågning om transportsektorns bidrag till att uppfylla klimatmålen
2018/19:RFR4	SKATTEUTSKOTTET	En utvärdering av personalliggarsystemet
2018/19:RFR5	FINANSUTSKOTTET	Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 7 mars 2019
2018/19:RFR6	FINANSUTSKOTTET	Öppen utfrågning den 2 maj om Riksbankens rapport Redogörelse för penningpolitiken 2018
2018/19:RFR7	FINANSUTSKOTTET	Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2019
2018/19:RFR8	KULTURUTSKOTTET	Att redovisa resultat – En uppföljning av regeringens resultatredovisning av utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid
2018/19:RFR9	SKATTEUTSKOTTET	Skatteutskottets utvärdering av personalliggarsystemet
2018/19:RFR10	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET	Offentlig utfrågning om skogen som resurs och livsmiljö

RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN		2019/20
2019/20:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 24 september 2019	
2019/20:RFR2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Seminarium om livslångt lärande	
2019/20:RFR3	KULTURUTSKOTTET Att redovisa resultat	
2019/20:RFR4	UTBILDNINGSUTSKOTTET Regeringens resultatredovisning för UO15 och UO16 – utbildningsutskottets uppföljningar 2012–2018	
2019/20:RFR5	FINANSUTSKOTTET Hur påverkas den finansiella stabiliteten av cyberhot, fintech och klimatförändringar? En översikt av forskning, aktörer och initiativ	
2019/20:RFR6	NÄRINGSUTSKOTTET Uppföljning av beslutet att bilda Sveriges export- och investeringsråd	
2019/20:RFR7	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet den 29 januari 2020. Fintech och cyberhot – Hur påverkas den finansiella stabiliteten?	
2019/20:RFR8	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET, KULTURUTSKOTTET, SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET, SOCIALUTSKOTTET, UTBILDNINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning på temat psykisk hälsa i ett Agenda 2030-perspektiv	
2019/20:RFR9	UTBILDNINGSUTSKOTTET Öppen utfrågning inför den forskningspolitiska propositionen	
2019/20:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Mobilitet på landsbygder – forskningsöversikt och nulägesbeskrivning	
2019/20:RFR:11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Forskarhearing om den representativa demokratins utmaningar i polariseringens tid	
2019/20:RFR:12	CIVILUTSKOTTET Civilutskottets offentliga utfrågning om överskuldssättning	
2019/20:RFR:13	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken 10 mars 2020	

RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN		2020/21
2020/21:RFR1	FINANSUTSKOTTET	
	Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 20 oktober 2020	
2020/21:RFR2	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET	
	Uppföljning av tillämpningen av gymnasireglerna	