

Förslag 1982/83: 12

Riksdagens revisorers förslag i anslutning till granskning av domänverket

1982-12-09

Till riksdagen

I Inledning

Riksdagens revisorer har granskat de faktorer som ligger bakom intäktsoch kostnadsutvecklingen vid domänverket. Resultatet av granskningen har redovisats i en rapport (1981/82: 4) Intäktsoch kostnadsutvecklingen vid domänverket, vilken i mars 1982 sändes ut på remiss. Granskningen utgör ett led i en allmän genomgång av de statliga affärsverkens intäktsoch kostnadsutveckling. Tidigare har postverket, televerket, statens järnvägar och luftfartsverket granskats (se förslag 1980/81: 4, TU 3, rskr 45).

Domänverket utgör i dag en del av Domänkoncernen, som förutom affärsverket består av ett antal till verket hörande aktiebolag. Denna organisatoriska struktur har påverkat uppläggningsen av granskningen. Revisorerna kan nämligen inte utan riksdagens särskilda tillstånd granska statsverksamhet som bedrivs i aktiebolagsform. Då revisorerna i detta ärende inte haft direkt anledning att inhämta sådant medgivande har granskningen begränsats till affärsverkets verksamhet. Någon total bild av den rörelse som Domänkoncernen bedriver har sålunda inte kunnat fås. De erfarenheter som vunnits vid den nu genomförda granskningen ger revisorerna anledning att närmare överväga den principiella frågan om revisorernas möjligheter att granska statsförvaltning som bedrivs i form av stiftelser och aktiebolag.

På grundval av rapporten och de över rapporten inhämtade remissyttrandena föreslår revisorerna

att domänverket s avverkningsnivåer, produktionskapaciteten hos skogsindustrin och det regionala sysselsättningsbehovet anpassas till varandra genom planeringsöverläggningar mellan de olika intressenterna,

att domänverket i fortsättningen bygger upp ett större virkesförråd än vad verket nu har, förnygrar dåligt beskogade arealer samt tillämpar även en 20-årig planeringshorisont vid sidan av övriga planeringsperspektiv samt

att användningen av skogsarealer ovanför gränsen för svårförnygrad skog i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län utreds.

Sammanfattningar av rapporten och remissyttrandena redovisas i *bilaga* till denna skrivelse.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Allmänt

Inriktningen av granskningen av domänverket har, liksom för den tidigare granskningen av kommunikationsverken, varit att belysa intäkt- och kostnadsposternas sakliga innebörd. Granskningen berör verkets strategi och har begränsats till ett fåtal spörsmål som ansetts vara betydelsefulla. Ett långsiktigt betraktelsesätt har anlagts både bakåt och framåt i tiden. Granskningen har vidare koncentrerats på verkets huvuduppgift, skogsbruket.

Granskningen kan enligt revisorernas mening sammanfattas i två huvudpunkter. Den ena inbegriper virkesförrådets uppbyggnad samt virkesuttagens storlek och förläggning i tiden. Den andra handlar om anpassning av domänverkets virkesproduktion med hänsyn till andra samhällsfunktioner än skogsbruket. I det senare fallet står på ena sidan domänverket som vill driva ett rationellt och effektivt skogsbruk. På den andra sidan finns intressenter som slår vakt om naturvård och andra användningar av skogsmark än virkesproduktion eller om sysselsättning och industrins behov av skogsråvara. Det rör sig här ofta om intressekonflikter, särskilt med naturvårdens representanter i fråga om markanvändning. Eftersom dessa konflikter till övervägande del förekommer i Norrland kommer även revisorernas rekommendationer inom denna ämnessfär att handla om skärningspunkten mellan skogsbruks- och naturvårdsintressen i denna landsdel.

Vissa inslag i domänverkets skogsbrukspolitik under den i granskningen betraktade perioden, i huvudsak 1970-talet, kan diskuteras. Därmed åsyftas bl. a. avvägningarna mellan vad som i verkets avverkningspolitik kan anses vara gynnsamt för domänverket eller för samhället, på kort eller på lång sikt. Revisorerna finner emellertid inte skäl i att gå ifrån det uttalande som gjordes i rapporten om att domänverkets handlande under den nämnda perioden måste bedömas som positivt.

Revisorerna har vid sina överväganden inte funnit det angeläget att föreslå ändringar i beskrivningen av målen för domänverkets verksamhet. Planverket har i sitt remissyttrande dock ansett att det bör finnas angivet i målen att markens långsiktiga produktionsförmåga skall bevaras och att skogsmarken har mångsidig användning för många intressenter.

Enligt revisorernas mening är dock de olika delmålen – och därmed även huvudmålet för verksamheten – tillfredsställande angivna i bl. a. verksinstruktionen, verkets flerårsplaner, skogsvårdslagen med följdförfattningar och i skilda principbeslut av riksdagen.

2.2 Virkestillväxt, virkesbestånd och avverkningar i de av domänverket förvaltade skogarna

Den granskning av domänverket som redovisas i granskningsrapporten omfattar 1970-talet. Ett väsentligt avsnitt av granskningen handlar om verkets avverkningspolitik. Därvid jämförs storleken på domänverkets gjorda virkesuttag med hur mycket som skulle ha avverkats enligt verkets av regeringen formellt godkända femårsplaner. Det kan konstateras att verket, sett över hela 10-årsperioden, avverkat något mindre än vad som hade planerats.

Det slås vidare fast i rapporten att skogsmarkens produktionskapacitet inte utnyttjas helt i dag. Om några decennier bör domänverket dock ha nått målet om optimalt utnyttjande av markens produktionsförmåga på de flesta av verket förvaltade skogsarealerna. Vidare påtalas den ojämna åldersfördelning på domänverkets skogsbestånd som i framtiden kommer att resultera i en s. k. virkessvacka. Enligt Domänkoncernens flerårsplan 1980–1984 kommer svackan att vara särskilt accentuerad i norra Sverige och där nå sitt bottenläge några decennier in på 2000-talet. Domänverket uppger dock i sitt remissvar att virkessvackan redan är inledd inom vissa områden.

Detta oaktat har skogsstyrelsen i sitt remissyttrande hävdade att domänverket under de närmast föregående decennierna avverkade avsevärt mer än vad som varit förenligt med ett normalt långsiktigt skogsbruk och att verket därigenom överskred de ransoneringsbestämmelser som då gällde för skogsbruket i övrigt.

Skogsstyrelsen erinrar om att den årliga genomsnittliga slutavverkningen vid domänverket uppgick till 46 800 hektar under perioden 1970/71–1979/80 enligt riksskogstaxeringens stubbinventering. Styrelsen håller före att den på lång sikt möjliga slutavverkningsytan utgör 28 500 hektar. Perioden under 1970-talet med för stor slutavverkningsareal måste därför följas av en period i framtiden med slutavverkning av betydligt mindre areal än den genomsnittligt möjliga. Detta innebär också enligt skogsstyrelsen, att den period med sänkta virkesförråd som förevarit måste följas av en period i framtiden med förrådsupbyggnad. Under denna period måste den årliga avverkningen vara betydligt lägre än den årliga tillväxten.

Skogsstyrelsen räknar därvid med att domänverket bör höja sitt uttag av gallringsvirke från 1970-talets ca 10% till minst 25%. Man borde kunna vänta sig en medelproduktion av 2,6 skogskubikmeter per hektar och år ($\text{m}^3\text{sk/ha/år}$), vilket kan jämföras med nuvarande tillväxt 2,1 $\text{m}^3\text{sk/ha/år}$. För detta behövs, menar styrelsen, ett genomsnittligt virkesförråd av 95 $\text{m}^3\text{sk/ha}$ mot nuvarande 67 $\text{m}^3\text{sk/ha}$. Det är särskilt i södra Sverige som virkesförråden har sänkts på ett ganska drastiskt sätt under 1960- och 1970-talen.

I skrivelse den 8 november 1982 till revisorerna bekräftar domänverket

att det är riktigt att virkesuttaget under 1960- och 1970-talen varit högre än tillväxten, att virkesförrådet därigenom sänkts och att virkesuttaget inte fortsättningsvis kan behållas på 1970-talets nivå. Verket framhåller emellertid att uthålligt skogsbruk inte är liktydigt med en över tiden oförändrad avverkningsnivå, framför allt inte när utgångsläget kännetecknas av en mycket sned åldersfördelning.

Domänverket betonar vidare att variationerna i avverkning från period till period varit del i en långsiktig, planerad strategi, vid vilken föresatsen har varit att ta längre siktande hänsyn än vad som representeras av en strävan mot jämn åldersfördelning eller mot absolut jämn avverkning. Verket menar att om dessa mål hade betonats starkare under 1950- och 1960-talen hade konsekvenserna då blivit ännu kraftigare i form av minskat arbetskraftsbehov i såväl skog som industri.

Domänverket erinrar därtill om att tillväxt och virkesuttag kommer att beskriva olika förlopp vid en ojämn åldersfördelning på skogsbestånden. Domänverket är nu i en fas med ökande tillväxt i skogen. Särskilt markant är det i södra Sverige. I norra Sverige kommer ökningen långsammare. Samtidigt minskar avverkningen. Virkesförrådet kommer då att stiga.

Som tidigare nämnts har skogsstyrelsen uttalat att domänverket under närmast föregående decennier avverkade avsevärt större arealer än vad som var förenligt med ett normalt långsiktigt skogsbruk. Förhållandet verifieras av de från officiella dokument utgående kvantifierade sammanställningar som skogsstyrelsen har redovisat i sitt remissvar. Inte heller domänverket har något att invända mot skogsstyrelsens beskrivning men förklarar å andra sidan valet av strategi för virkesuttag med att hänvisa till industrins efterfrågan på virke och sysselsättningens främjande.

Revisorerna har i likhet med länsstyrelsen i Västerbottens län och Skogsarbetareförbundet bedömt domänverkets avverkningspolitik vara positiv, bl. a. för skogsindustrin och sysselsättningen i berörda regioner. Men revisorerna delar samtidigt skogsstyrelsens uppfattning att virkesförrådet i statens skogar måste öka. Domänverket är när allt kommer omkring nödsakat att minska virkesuttaget under en följd av år. Verket har för övrigt – som framgår av den nämnda skrivelsen till revisorerna – börjat minska uttaget.

Virkesförrådets tillväxt, storlek och avtappning har med samhällsekonomin och samhällsintresset att skaffa. Ett sedan ett antal år aktuellt och viktigt exempel på detta är den psykologiska eller reella pressen på skogsbruket att förse skogsindustrin med virkesråvara i tillräcklig utsträckning. Numera överstiger nämligen skogsindustrins produktionskapacitet vad den svenska skogen kan ge i årlig virkesavkastning på lång sikt. Industrin vill helst slippa att importera mycket dyr virkesråvara eller producera med alltför outnyttjad kapacitet under de tider då avsättningsmöjligheterna för industrins produkter är tillräckligt stora i förhållande till produktionskapaciteten. Om vissa skogsägare, framför allt inom stor-

skogsbruket, på lång sikt skall kunna få ett tillräckligt stort virkesförråd och inte ha en alltför ojämn fördelning på beståndens ålderssammansättning, bör de hålla igen med de årliga avverkningarna.

Revisorerna menar att det vore fel om domänverket avverkade avsevärt mer än som är lämpligt för den långsiktiga uppbyggnaden av virkesförrådet med motiveringen att tillfredsställa skogsindustrins efterfrågan. I det mycket långa tidsperspektivet bör nämligen skogsindustrin kunna anpassa sin kapacitet efter tillgången på den inhemska råvaran. På kortare sikt bör de skogsägare, som av olika skäl har hållit inne med sina avverkningar och nu har alltför många oavverkade skogsbestånd, vilka från skogsvårds- och skogshushållnings synpunkt borde ha avverkats, kunna avverka mera och därmed förse skogsindustrin med ökade mängder virke.

Domänverket bör sålunda enligt revisorernas mening bygga upp ett avsevärt större virkesförråd än vad verket nu förvaltar. Vad som kan diskuteras är takten i förrådsuppbyggnaden. Den av skogsstyrelsen angivna skillnaden mellan den på lång sikt möjliga slutavverkningsytan och den genomsnittliga slutavverkningsytan under 1970-talet kan illustrera svårigheten i att nå en god kompromiss mellan kortsiktiga och långsiktiga mål för virkesuttagen. Under alla omständigheter bör domänverket inför varje avverkningsprogram i de kortare tidsperspektiven ta stor hänsyn till den långsiktiga virkesuppbyggnaden. Hänsynstagande till kortsiktiga faktorer och intressen bör därför reduceras i görligaste mån.

Såvitt nu kan bedömas bör domänverket med väl avpassade åtgärder såsom kostnadsänkande rationaliseringar och marknadsanpassat produkturval kunna upprätthålla acceptabla rörelseresultat, även under en period med genomsnittligt mindre avverkade och sålda årliga virkesmängder än under 1970-talet. Domänverket framhåller i sin skrivelse till revisorerna den 8 november 1982 att avverkningarna genom gallring kommer att öka eftersom arealen av gallringsskog på grund av domänverks skogarnas åldersfördelning undan för undan kommer att öka.

Revisorerna vill i likhet med skogsstyrelsen erinra om att domänverket i början av 1950-talet slutavverkade en stor del av de glesa och lågproducerande bestånden och ersatte dem med väl anlagda nya bestånd, en starkt positiv åtgärd som nu ger synliga resultat. Revisorerna anser att markens virkesproducerande förmåga bör utnyttjas bättre även på kvarvarande alltför glesa och i övrigt dåligt beskogade arealer som är lämpade för produktivt skogsbruk med bestånd som till acceptabla kostnader utnyttjar markens virkesproducerande förmåga på bästa sätt genom att domänverket förnygrar dem.

Revisorerna anser att en successiv, ömsesidig anpassning bör komma till stånd av domänverkets avverkningsnivå, produktionskapaciteten hos berörda enheter inom skogsindustrin samt den regionala sysselsättningspolitiken. Därför bör återkommande planeringsöverläggningar genomföras mellan domänverket, representanter för skogsindustrin, arbetsmarknads-

myndigheterna samt de länsstyrelser och kommuner inom vars områden domänverket har ett omfattande skogsbruk. Även andra skogsägare än staten skall kunna delta i dessa överläggningar.

Förutom den officiella femårsplanen och planen för "nästa verksamhetsår" tillämnar verket en rullande tvåårsplanering. I och med att man förnygrar skogsarealerna planeras i verkligheten för en period som ofta är mer än sekellång. I rapporten läggs också stor vikt vid att man inom domänverket på en och samma gång bör planera med olika långa tidsperspektiv. Det föreslås därför att ett nytt, 20-årigt planeringsperspektiv skall införas. Detta skulle planeringstidsmässigt sett ligga mellan det sekellånga perspektivet – nödvändigt med hänsyn till de långa växtomloppstiderna – och de kortare femåriga och tvååriga planeringshorisonterna. Förslaget togs väl emot av de remissmyndigheter som yttrade sig i frågan. Domänverket ansåg det vara intressant.

Ett av de motiv som i rapporten anförs för införande av en 20-årsplan är att domänverkets avverkningsnivå, skogsindustrins kapacitet och sysselsättningspolitiken i berörda regioner bör som nyss påpekats anpassas successivt till varandra. I 20-årsplanen skulle dessutom domänverket kunna sammanjämka sina intressen på lång och kort sikt.

Revisorerna anser att domänverket bör föra in även detta tidsperspektiv i sin strategiska planering. Prognosvärden och andra uppgifter som hänför sig till denna planeringshorisont kan lämpligen offentliggöras i publikationen Domänkoncernens flerårsplan jämsides med uppgifterna om femårsplaneringen. 20-årsplanen skulle kunna ses över och eventuellt revideras vart femte år i samband med uppläggningsplaneringen av femårsplanen. Utarbetandet av 20-årsplanen bör – såsom föreslås i rapporten – föregås av sådana planeringsöverläggningar som revisorerna ovan förordade.

2.3 Domänverket och naturvårdsintressena

I övre Norrland, särskilt i inlandet upp mot fjällregionen där staten är den dominerande skogsägaren och domänverket alltså förvaltar stora områden, har också naturvården, rennäringen och friluftslivet stora intressen. Därvid uppstår lätt intressemotsättningar. Dessa har under de senare åren skärpts, inte minst mellan naturvårdens och skogsbrukets företrädare.

Det finns sannolikt flera skäl till detta. Ett är att domänverket planerar att förnygra skog på arealer som hittills inte har varit lämpade för virkesproduktion. Verket vill åstadkomma bättre skogsodlingsresultat, bl. a. genom att införa nya, effektivare förnygringsmetoder och använda plantor av främmande trädslag. Det relativt nya och successivt ökade statliga, ekonomiska stödet till skogsbruket kan ha bidragit till verkets ökade intresse för skogsodling i dessa transportekonomiskt dåligt belägna områden. Revisorerna erinrar om att det i propositionen 1978/79: 110, vilken låg till grund

för riksdagens beslut om den nya förordningen (1979: 792) om statligt stöd till skogsbruket, fördes fram regionalpolitiska skäl för stödåtgärderna.

Domänverkets s. k. skogsodlingsgräns, som fastställdes år 1952 och tillämpades till år 1980, var en kombinerad biologisk och ekonomisk gräns. Sistnämnda år ändrades dess sträckning samtidigt som den förklarades vara en ren biologisk gräns. Domänverket slopade emellertid sedermera begreppet i november 1982.

Om skogsodlingsgränsens dragning i Västerbottens län och domänverkets intressemotsättningar i förhållande till naturvårdsintressena anfördes det i rapporten att problemen bör lösas med hänsynstagande till såväl naturvårdens som skogsbrukets intressen. Det bör således så småningom slås fast vilka områden bland de fjällnära skogarna som i framtiden skall vara naturskyddade och därför inte omfattas av produktivt skogsbruk. Enligt rapporten bör de olika områdena i vederbörlig ordning klassificeras i den fysiska riksplaneringen.

Skogsstyrelsen erinrar i sitt remissvar om att skogsvårdslagen ställer krav på utnyttjande av hela skogsmarksarealen inom de gränser som är biologiskt möjliga. Styrelsen framhåller också att lagen utgår från en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning, grundad på alla övergripande samhällsmål, varibland också ingår den regionala utvecklingen.

Naturvårdsverket påminner för sin del om att sedan skogsodlingsgränsen renodlades och blev en biologisk gräns, kom de ekonomiska möjligheterna att utnyttja aktuella områden att avgöras från fall till fall. Verket säger sig uppfatta det som en självklarhet att domänverket som förvaltare av statens skogar inte bör driva ett förlustbringande skogsbruk över sådana arealer där naturvården kan redovisa bevarandevärden av klart riksintresse.

Planverket avstyrker bestämt rapportens förslag att mark som används eller planeras för skogsbruk klassificeras som produktiv skogsmark i den fysiska riksplaneringen. Verket stryker under att det inte är möjligt eller lämpligt att en gång för alla lösa frågan om omfattningen av t. ex. renbetesland, naturskyddade skogar och rekreationsområden och att efter en sådan genomgång låta skogsbruket utan inskränkning fritt bestämma produktionsform och produktionsinriktning på arealer som inte utpekats som berörda av dessa intressen.

Revisorerna vill erinra om att s. k. obrutna fjällområden i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har lagts ut i den fysiska riksplaneringen genom ett regeringsbeslut i april 1982. Vidare pågår inventeringar, överläggningar och diskussioner om användningen av vissa arealer i Norrlands inland, inte minst av dem som ligger i närheten av fjällen. Naturvårdsverket utför sålunda i samråd med skogsstyrelsen en inventering av urskogar i hela landet. Den berör stora arealer i de områden i övre Norrland som domänverket förvaltar. Inventeringen beräknas vara klar under år 1983.

Kungl. Vetenskapsakademien hemställde, med stöd av en skrivelse från akademiens miljövårdskommitté, i juli 1982 hos regeringen om åtgärder till skydd för fjällnära skogar. Akademien begärde att planerade avverkningar och vägdragningar i de områden som ligger ovanför domänverkets tidigare skogsodlingsgräns (1952 års gräns) skulle inställas eller uppskjutas tills resultatet förelåg av pågående inventeringar av skyddsskogar i norra Sverige och den genomgång av avverkningsplanerna som gjordes av naturvårdsverket tillsammans med domänverket. Domänverket gick i augusti 1982 i svaromål i en skrivelse i vilken verket avvisade akademiens förslag. Vetenskapsakademien vidhöll sina yrkanden i en ny skrivelse i oktober 1982.

Aktivt skogsbruk bör enligt skogsvårdslagen bedrivas på mark som är lämplig för virkesproduktion. Lagen är tvingande. Arealer som i väsentlig utsträckning används till annat än skogsbruk klassificeras dock inte som skogsmark. Om vissa marker av naturvårdsskäl skall skyddas från aktivt skogsbruk kan de enligt naturvårdslagen förklaras vara naturreservat. Å andra sidan är inte domänverket, enligt under hand inhämtade uppgifter, intresserat av att bedriva skogsbruk på sådan mark, som enligt skogsvårdslagen inte skall anses vara skogsmark, dvs. mark som har en låg årlig virkestillväxt. De områden som naturvårdsverket och domänverket har olika åsikter om består alltså av skogsmark i skogsvårdslagens bemärkelse.

Domänverket uppger att det förvaltar ca 630 000 hektar mark ovanför den gamla skogsodlingsgränsen. Endast ca 80 000 hektar av denna mark har enligt verket biologiska förutsättningar för skogsbruk. Domänverket säger sig bedriva vissa försök i dessa gränsområden för skogsodlingen med bl. a. förbättrade förnygringsmetoder och introduktion av främmande trädslag vilket kan medföra att ytterligare arealer för skogsbruk tas upp. Å andra sidan finns en viss risk för att dessa försök resulterar i att virkesproduktion inte anses vara ändamålsenlig ens på alla delar av de nämnda ca 80 000 hektaren skogsmark.

Flera av de områden som naturvårdsverket värnar om ligger i de övre delarna av Norrlands inland upp mot fjällvärlden. Några av dessa arealer kommer sålunda att vara naturskyddade i den mening att de inte är lämpade för skogsbruk enligt skogsvårdslagen. Men andra arealer måste uttryckligen på ett eller annat sätt undantas från virkesproduktion om de skall bevaras, exempelvis som urskogsområden.

Enligt revisorernas mening bör klarhet skapas om var man inom dessa regioner får lov att avverka skog och i övrigt utöva skogsvård. Det har talats om olika sätt att avgränsa mark till resp. skogsbruk och olika former av naturskyddat område. En möjlighet vore att införa begreppet skogsmark i den fysiska riksplaneringen, en annan att dra en ny, på lämpligt sätt definierad skogsodlingsgräns. Beteckningen "produktiv skogsmark" bör dock inte föras in som en formell kategori i den fysiska riksplaneringen. För det första är en sådan klassificering onödigt genom skogsvårdslagens

entydiga definition på skogsmark. För det andra används produktiv skogsmark ofta till så mycket anant än enbart virkesproduktion.

Enligt revisorernas mening kan erforderlig klarhet inte vinnas utan att särskilda undersökningar görs som skapar tillförlitlig grund för beslut om användningen av de arealer i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län som från Bottenvikskusten räknat ligger ovanför den gräns för svårföryngrad skog som anges i den fysiska riksplaneringen (Statens planverk rapport 44 del I, 1978).

Vid utredningen bör man gå ut från tidigare beslut om avgränsning av nationalparker, naturreservat och obrutna fjällområden. En rimlig avvägning mellan naturvårds- och skogsbruksintressen bör åstadkommas. Därvid skall man kunna föreslå att nya arealer avsätts till naturreservat eller andra typer av naturskyddade områden. Man kan då särskilt beakta de synpunkter och förslag som kommit fram vid naturvårdsverkets urskogsinventering samt överläggningar mellan naturvårdsverket och domänverket om vissa arealer i Västerbottens och Norrbottens län.

Vidare bör anges de områden som har ett allmänt bevarandeintresse därför att de utgör unika eller sällsynta naturmiljöer eller att de har stort intresse för den naturvetenskapliga forskningen.

Vid utredningen kan också bedömas vad ett eventuellt införande av främmande trädslag i vissa av dessa områden, t. ex. de som ligger i anslutning till fjällregionen, kan ha för följder för bl. a. den traditionella landskapsbilden.

Hänsyn bör tas även till sysselsättningsaspekterna samt rennäringens och friluftslivets intressen. Utredningen bör vidare bedrivas skyndsamt.

I väntan på de beslut som resultatet av en sådan utrednings arbete kan föranleda bör domänverket vara restriktivt med att utföra vissa mark- och landskapspåverkande skogsarbeten såsom slutavverkning och markberedning på arealer ovanför domänverkets skogsodlingsgräns från år 1952. Detsamma bör gälla de områden ovanför gränsen för svårföryngrad skog som har uppmärksamats vid naturvårdsverkets skogsinventering samt naturvårdsverkets och domänverkets genomgång av domänverkets avverkningsplaner.

Andra skogsägare än staten bör genom skogsstyrelsens försorg rekommenderas att vara restriktiva med att utföra liknande skogsarbeten.

3 Sammanfattning

Enligt revisorernas mening bör

1. domänverkets avverkningsnivå, produktionskapaciteten hos skogsindustrin och det regionala sysselsättningsbehovet anpassas till varandra genom överläggningar mellan företrädare för domänverket, skogsindustrin och arbetsmarknadsmyndigheterna samt länsstyrelserna och kom-

munerna i de län där domänverket bedriver skogsbruk, ävensom andra skogsägare än staten i de aktuella regionerna. I vad avser domänverkets skogsekonomiska planering bör verket

- bygga upp ett avsevärt större virkesförråd än vad verket nu har, varvid hänsynstagande till kortsiktiga faktorer och intressen i gärligaste mån bör reduceras,
 - så fort som möjligt föryngra alltför glesa och i övrigt dåligt beskogade arealer som är lämpade för produktivt skogsbruk med bestånd som till acceptabla kostnader utnyttjar markens virkesproducerande förmåga på bästa sätt samt
 - planera sin verksamhet utifrån olika långa tidsperspektiv, och därvid tillämpa även en 20-årig planeringshorisont.
2. utredning skyndsamt göras och beslut fattas angående användningen av de skogsarealer i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län som ligger ovanför gränsen för svårföryngrad skog i den fysiska riksplaneringen och i avvaktan på resultatet härav, domänverket och övriga skogsägare iakttäta restriktivitet vid utförande av skogsarbeten på berörda arealer.

4 Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i denna skrivelse föreslagit.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Joakim Ollén (m), Stig Josefson (c), Wivi-Anne Radesjö (s) och Arne Gadd (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och revisionsdirektören Folke Marsh (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Folke Marsh

RIKSDAGENS REVISORER

1982-11-25

Dnr 1980: 49

Sammanfattning av rapport 1981/82:4 om intäkts- och kostnadsutvecklingen vid domänverket (Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling, del II) och de remissyttranden som avgetts över den

1 Rapporten

1.1 Bakgrund och synpunkter

Domänverket utgör i dag en del av den s. k. Domänkoncernen, som förutom affärsverket består av ett antal till verket hörande aktiebolag. Denna organisatoriska struktur har påverkat uppläggnings- och granskningen, då revisorerna inte utan riksdagens särskilda tillstånd har rätt att granska statsverksamhet som bedrivs i aktiebolagsform. Revisorenas granskning har sålunda måst begränsas till affärsverkets verksamhet. Någon total bild av den rörelse som Domänkoncernen bedriver har sålunda inte kunnat ges. Det senare förhållandet har i sin tur gett anledning till att den från granskningen av domänverkets verksamhet artskilda frågan om revisorenas behov av rätt att granska även statliga aktiebolag behandlats i denna rapport.

Granskningen har omfattat en undersökning av domänverkets intäkter och kostnader samt analyser av intäkts- och kostnadsposternas utveckling. Domänverkets huvudsakliga verksamhet avser skogsbruk. Granskningen har därför koncentrerats till frågor om verkets skogskapital, virkestillväxt, virkesuttag samt de begränsningar i ett rationellt skogsbruk som hänsynen till miljö- och naturvård ger. Vidare tas frågan upp om domänverkets ansvar som brukare av de mindre avkastningsrika skogarna i övre Norrland.

Vid granskningen, som i princip omfattar åren 1970–1980, har vi utgått från de av riksdag och regering beslutade riktlinjerna för domänverkets verksamhet som de framgår av verkets instruktion och antagna verksamhetsplaner samt, när det gäller skogsbruket, av lagar och förordningar på skogsområdet.

Granskningen har inte gett anledning till anmärkningar mot domänverkets verksamhet. Den har inte heller gett vid handen att det f. n. behövs någon ytterligare precisering av målen för verksamheten.

I samband med granskningen har vi emellertid aktualiserat vissa frågor angående domänverkets planering för virkestillväxt, virkesuttag och

skogsvård. Exempel på sådana frågor är: När skall ett skogsbestånd slutavverkas? Hur skall virkesuttagens omfattning fördelas på olika år? Skall bestånd med låg relativ tillväxt avverkas i första hand? Vilken hänsyn skall domänverket ta till intressen som representeras av exempelvis skogsindustrin, den regionala sysselsättningen och naturvården? De problem som ligger bakom sådana frågor griper ömsesidigt in i varandra. I anslutning till dessa frågor framförs i rapporten vissa synpunkter på främst domänverkets verksamhet som närmast bör ses som inlägg i en diskussion för bedömning av verkets framtida handlande, nämligen

1. införande av även ett 20-årigt tidsperspektiv utöver nu tillämpade planeringshorisonger för skogsbruket,
2. tillämpning av en strategi för avverkningarna som tar hänsyn till såväl ett sekellångt mål som en något mera närliggande nedgång i skogstillgången ("virkessvackan"),
3. en planering av verksamheten som tar hänsyn till
 - verkets ansvar som förvaltare av mindre produktiva skogsmarker, främst i Norrland,
 - industrins efterfrågan på virke och
 - personalresurserna vid en väntad virkessvacka,
4. att det i domänverkets verksamhet bör läggas vikt vid att uppnå
 - bättre mekaniserade gallringsmetoder,
 - begränsning av personalkostnaderna i skogsbruket,
 - diversifiering av produktionen och
 - ersättningar för minskade rörelseintäkter i anslutning till intrång i rörelsen av miljöskäl.

I anslutning till granskningen har också aktualiserats vissa frågor av mera allmänt skogligt intresse, vilkas lösning har stor betydelse för domänverkets fortsatta verksamhet, nämligen

- ett krav att svensk skoglig forskning successivt klarlägger och förklarar de biotopiska förändringarna på den skogsmark som föryngras efter kalhuggning,
- ett inriktande av forskningen om den fysiska miljön i landet på undersökning av totaleffekten på miljön av alla de kemiska medel som i skilda sammanhang tillförs jordbruks-, trädgårds- och skogsmark, särskilt miljöns inverkan på människors hälsa samt
- införande i den fysiska riksplaneringen av ny klassificering av mark som används eller är ämnad till skogsbruk, innebärande att denna anses som produktiv skogsmark. (Vissa problem måste dock därvid vara lösta, t.ex. omfattningen av renbetesland, naturskyddad skog och rekreationsområden.)

1.2 Domänverkets produktion och ekonomi under åren 1970–1980

Domänverket har under åren 1970–1980 kunnat redovisa överskott i rörelsen och har följaktligen varje år inlevererat överskottsmedel till statsverket. År 1972 nådde dock inte rörelseöverskottet upp till avkastningskravet.

Verkets virkesförsäljning i volym fast mått gick ned under åren 1973–1975 från 7 550 till ca 5 760 tusental skogskubikmeter fast mått under bark (tm^3fub). Under senare delen av 1970-talet ökade emellertid den årligen sålda volymen domänverksvirke. År 1980 uppgick den till ca 6 670 tm^3fub . På grund av stigande virkespriser kunde domänverket dock kompensera sig även under de år man sålde relativt måttliga mängder virke.

På kostnadssidan har utvecklingen under 1970-talet varit i stort sett gynnsam. Mekanisering av arbetet vid de olika drivningsmomenten i samband med slutavverkning fortsatte under denna tid, dock med en viss avmattning under de senare åren, troligen på grund av att man närmat sig en gräns bortom vilken det är svårt att genomföra lika drastiska mekaniseringar av arbetsprocesserna som tidigare.

Revisorerna har bedömt domänverkets handlande positivt under den betraktade perioden – som till större delen sammanfaller med 1970-talet.

1.3 Domänverkets skogar

Av landets skogar äger det allmänna (staten, kyrkan, kommunerna) ca 25 %, aktiebolag likaså ca 25 % och enskilda fysiska personer återstoden ca 50 %. Domänverket förvaltar drygt 17 % av skogarna i Sverige, dvs. merparten av de allmänna skogarna. Domänverkets skogar är till övervägande del belägna i övre Norrland. Denna omständighet har en oerhört stor betydelse för domänverket. Medan verket sålunda i genomsnitt under perioden 1974–1978 förvaltade ca 17 % av landets skogsareal svarade verket för endast 9–10 % av landets samlade virkesförråd och för ca 10 % av virkestillväxten i Sverige. Orsaken till denna diskrepans är domänverksskogarnas läge långt i norr och på relativt stor höjd över havet.

1.4 Domänverkets mål och åligganden avseende skogsbruket

I de delar av utredningen som handlar om virkestillväxt och virkesuttag samt natur- och miljökrav har domänverkets planering och agerande granskats mot bakgrunden av gällande, viktigare författningar och grundläggande, vedertagna ekonomiska principer för ett rationellt skogsbruk.

Har domänverket följt den skogspolitik och verkspolitik i övrigt som är fastställd av riksdagen? För verkets handlande under tiden fram t. o. m. år 1979 är svaret på frågan beroende av om verket följt de bakom 1948 års skogsvårdslag liggande principiella uttalandena. För tiden fr. o. m. år 1980 gäller motsvarande, men då med 1979 års skogsvårdslag som riktämne.

Såvitt vi har kunnat bedöma vid förevarande granskning av domänverkets strategiska planering och handlande har verket agerat efter de riktlinjer som beslutats av regering och riksdag. Det må uppmärksammas att verket i många väsentligheter handlar enligt normer som är fastställda eller godtagna utan invändningar av regeringen. Det gäller t. ex. det handlande som har sin grund i verksinstruktionen och inte minst i de regelbundet återkommande femårsplanerna. Trots att domänverket sålunda i flera avseenden är bundet av statsmakternas beslut eller intentioner, t. ex. av de femårsplaner som regeringen har gett sitt samtycke till eller av de på många punkter detaljerade föreskrifterna från skogsstyrelsen, har verket ett inte obetydligt handlingsutrymme i sin strategiska planering. Ett uttryck härför är att det kan uppstå åsiktsutbyten mellan exempelvis skogsstyrelsen och domänverket om vissa huvuddrag i avverkningspolitiken. Någon ytterligare precisering av målen för domänverkets verksamhet har vi emellertid inte ansett vara behövlig.

1.5 Virkestillväxt och virkesuttag

Under denna rubrik behandlas en rad frågor som avser domänverkets virkesproduktion och avverkningspolitik. De är: Hur mycket skall avverkas (under nästa år, under kommande femårsperiod etc.)? I vilken ordningsföljd skall bestånden avverkas, t. ex. de med störst eller minst relativ tillväxt? De diskussioner som förs i rapporten om avverkningstidpunkter och avverkningskvantiteter sker helt inom skogsvårdslagens ram.

Vid bedömningen av sådana frågor är det för domänverkets vidkommande en särskild omständighet som är väsentlig och samtidigt ett stort problem, nämligen den extremt ojämna åldersfördelningen på domänverkets skogar. Just nu har verket en stor brist på s. k. medelålders skog. År 1978 upptog den medelålders skogen endast 12% av verkets totala skogsareal. Å andra sidan hade man 14% överårig skog, 29% i övrigt äldre skog samt inte mindre än 45% kalmark och ungskog. Domänverket anser sig därför vara tvingat att ransonera den äldre skogen för att inte stor brist på avverkningsbar skog skall uppstå vid den tid då den i dag medelålders skogen normalt skall slutavverkas. Även om en rationell ransonering av gammal skog genomförs kommer domänverket att efter två till tre decennier av stagnation i de avverkade virkesmängderna få vidkännas en s. k. virkessvacka (underskott på avverkningsbar skog) i början av 2000-talet, kanske mest markant under 2020- och 2030-talen. Svackan kommer att beröra verkets skogar i norra Sverige. I södra Sverige blir det under samma tid i stort sett endast en stagnation i virkesproduktionen.

En inte minst i dagarna aktuell fråga är hur mycket skog domänverket bör slutavverka under de närmaste åren, men även under två till tre decennier framåt i tiden. Problemet berör många skogsägare men det är särskilt tillspetsat för domänverkets del eftersom verkets flesta skogar

ligger i övre Norrland och därför hör till de mest långsamväxande i landet och eftersom man har en sned ålderssammansättning på skogsbestånden. Vi har i vår granskning försökt analysera detta problem och därefter fört fram vissa synpunkter i ämnet.

I rapporten analyseras domänverkets avverkningspolitik utifrån fyra olika tidshorisonter för planeringen av avverkningarna. De synpunkter vi för fram utgår dels från dessa fyra skilda tidsperspektiv, dels från ett par hävdvunna regler om rätt tidpunkt för avverkning. De fyra tidsperspektiven är ett sekellångt tidsperspektiv, ett ca 20-årigt tidsperspektiv, ett femårigt tidsperspektiv (som ansluter sig till Domänkoncernens flerårsplan) samt ett ettårigt tidsperspektiv (som ansluter sig till det kommande verksamhetsårets budget). De båda senare planeringshorisonterna tillämpas redan av domänverket. Det sekellånga tidsperspektivet existerar också i den bemärkelsen att domänverket redan i dag vet vilka bestånd som kommer att avverkas om ca 100 år, eftersom de flesta av dessa bestånd redan är sådda eller planterade. Det nya här är att även ett ca 20-årigt tidsperspektiv anläggs.

1.6 Natur och miljö

Naturen och miljön är vid skogsbruk utsatta för två sorters påverkan, för det första användningen av kemiska preparat, t. ex. vid gödning, lövslybekämpning och insektsbekämpning, för det andra ingrepp i landskapet, framför allt genom slutavverkning och markberedning.¹

Domänverket vill förbättra sin hektaravkastning med ett antal åtgärder som på längre sikt väntas ge ökade virkestillgångar inte minst för att kompensera sig för de nämnda nackdelarna. Bland dessa åtgärder märks det sedan ca 30 år tillbaka använda kalhyggesbruket vid slutavverkningarna, dikningen och gödningen av torvmarker, skogsgödningen, rövning i form av besprutning med kemiska preparat, markberedning medelst harvning och hyggesplöjning samt plantering av den snabbväxande contortatalen (*Pinus Contorta*). Flera av dessa åtgärder betraktas av många såsom olämpliga för naturen och miljön, i vissa fall som hälsofarliga.

En av uppgifterna för svensk skoglig forskning bör vara att successivt kartlägga och förklara biotopiska förändringar på den skogsmark som föryngras efter kalhuggning, inte minst den mark som utsätts för maskinell markberedning och slitage av skogsfordon. Även övriga biotopförändrande åtgärder av de slag som domänverket förordar bör bli föremål för forskningsinriktad utredning. Så är ofta fallet redan i dag. Svårigheten för delar av denna forskning är att det av biologiska orsaker kan ta många år, i

¹ Frågan om kemisk bekämpning av lövsly har dock blivit generellt löst genom tillkomsten av lagen (1982:242) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, som gäller fr. o. m. den 1 januari 1983.

vissa fall åtskilliga tiotals år, innan man kan notera konsekvenserna av åtgärderna.

En annan uppgift för forskningen bör vara att undersöka de totala effekterna på miljön av alla de kemiska medel som i skilda sammanhang tillförs jordbruks-, trädgårds- och skogsmark. Därvid skall man försöka mäta den sammanlagda effekten på bl. a. vegetation, sjöar, vattendrag och kusthav som alla dessa preparat jämte andra faktorer i miljön har.

1.7 Domänverkets samhällsekonomiska ansvar

Domänverket äger en del skogsarealer på vilka ett olönsamt skogsbruk bedrivs. Många av dessa är belägna inom verkets båda nordligaste regioner, Luleå och Umeå. Ett för år 1980 redovisat rörelseöverskott vid var och en av dessa regioner förändrar inte denna bild. Vid granskningen har vi sagt oss att det inte har varit något fel att överskottet från lönsamma arealer har fått uppväga underskottet från de olönsamma arealerna. Om domänverket i framtiden skulle visa ett underskott i rörelsen, särskilt om detta skulle inträffa under en följd av år, kommer emellertid statsmakterna och verket att ställas inför frågan om hur man skall göra med underskottsarealerna.

I ett tänkt läge med ett från år till år bestående driftunderskott skulle det finnas två möjligheter att agera. Den ena är att domänverket lägger ned den skogligen driften på klart olönsamma arealer. Dessa klassas då inte längre som produktiv skogsmark. Den andra möjligheten är att domänverket fortsätter att ha dessa arealer "i drift" men erhåller en driftersättning motsvarande dessa arealers driftunderskott. Ställning till problemet behöver man inte ta nu men det bör observeras.

Domänverket bör fortsätta med att diversifiera sin produktion och göra verket mindre känsligt för variationer i lönsamheten vid de sex skogsregionerna. En fortsatt diversifiering får därför ses som något positivt.

Mark som används eller är ämnad till skogsbruk bör – som domänverket har hävdat – klassificeras som produktiv skogsmark i den fysiska riksplaneringen. Vissa problem måste därvid vara lösta, t. ex. omfattningen av renbetesland, naturskyddade skogar och rekreativsområden.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten (1981/82:4) Intäkt- och kostnadsutvecklingen vid domänverket har lämnats av domänverket, skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, statens planverk, Sveriges lantbruksuniversitet, länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund (SSR) och Svenska skogsarbetareförbundet.

Härutöver har domänverket på eget initiativ kompletterat sitt remissyt-

rande med en särskild skrivelse den 23 augusti 1982 till revisorerna. Skrivelsen föranleddes av innehållet i SSR:s remissyttrande. På en anmodan från revisorernas kansli avgav domänverket den 8 november 1982 ännu en kompletterande skrivelse. Man ville från kansliets sida ha kommentarer av domänverket till skogsstyrelsens yttrande.

I rapportens kapitel 10 behandlas den från domänverkets verksamhet artskilda frågan om revisorernas behov av rätt att granska även statliga aktiebolag. Eftersom denna fråga inte berörs i revisorernas förevarande förslag till riksdagen tas motsvarande avsnitt inte heller upp i denna redogörelse för innehållet i remissyttrandena.

2.1 Allmänna synpunkter

Remissyttrandena ger tillsammans en allsidig belysning av de frågor som tas upp i rapporten.

Domänverket anför.

Verket vill inledningsvis gärna göra den sammanfattande bedömningen, att rapporten i allt väsentligt synes ge en väldokumenterad bild av några av verkets mer centrala – och säregna – problem. Diskussionen belyser på ett förtjänstfullt sätt en rad av de förutsättningar och bedömningar som ligger till grund för verkets policy. De synpunkter som verket i det följande anför får därför närmast anses ha karaktären av randanmärkningar.

Skogsstyrelsens yttrande är utförligt. Ett väsentligt avsnitt i yttrandet kan sägas komplettera den i rapporten framlagda redogörelsen för domänverkets uttag av virke samt i vissa avseenden fördjupa analysen av domänverkets strategi i fråga om virkesuttaget.

Styrelsen formulerar granskningsproblemet på följande sätt.

En granskning av verksamhetens bedrivande under viss period måste kunna relateras till de övergripande principer som varit bestämmande för att balansera långsiktiga förvaltningsmål med kortsiktiga affärsmål. Har verksamhetsresultaten erhållits under omständigheter som är förenliga med de långsiktiga målen med samhällets skogsinnehav? Hur är dessa mål formulerade och hur har de tolkats?

2.2 Virkestillväxt, virkesbestånd och avverkningar i de av domänverket förvaltade skogarna

Domänverkets hittillsvarande avverkningspolitik på lång sikt sammanfattas av *skogsstyrelsen* sålunda.

Domänverkets svårigheter att i vissa fall hålla avverkningarna inom ramen för den nya skogsvårdslagens ransoneringsbestämmelser sammanhänger ytterst med att domänverket under närmast föregående decennier avverkade avsevärt större arealer än vad som var förenligt med ett normalt

långsiktigt skogsbruk och överskred därigenom de ransoneringsbestäm-
melser som då gällde för skogsbruket i övrigt. Den nya skogsvårdslagen
kom därför att av domänverket upplevas som en skärpning medan övriga
större skogsägare måste ha upplevt de nya ransoneringsreglerna som avse-
värt mindre restriktiva.

Skogsstyrelsen säger i fortsättningen.

När det gäller att bedöma domänverkets utnyttjande av sitt skogskapital
under 1970-talet bör man utgå från de grundprinciper som är fastlagda i
skogsvårdslagstiftningen. Överskottet från verksamheten bör bedömas ut-
ifrån en uppfattning om hur stora avverkningarna har varit i förhållande till
vad som kan förväntas i ett längre perspektiv. Hur stort överskott har
uppkommit vid gallring respektive slutavverkning och hur kommer relation-
nen gallring och slutavverkning att förändras i tiden?

Styrelsen konstaterar att rapporten saknar kvantifieringar av detta slag
och redovisar därför en överslagsmässig beräkning av genomsnittlig om-
loppstid och slutavverkningsyta samt en beräkning av hur stort virkesför-
råd som genomsnittligt behövs för att domänverket skall uppnå den framtida
medelproduktion som bedömts vara möjlig.

Skogsstyrelsen sammanfattar sin överslagsberäkning på följande sätt.

Årlig slutavverkning

Den på lång sikt möjliga slutavverkningsytan utgör 28 500 hektar, vilket
kan jämföras med en genomsnittlig slutavverkning av 46 800 hektar under
perioden 1970/71–1979/80 enligt riksskogstaxeringens stubbinventering.
Denna period med för stor slutavverkningsareal måste därför följas av en
period i framtiden med slutavverkning av betydligt mindre areal än den
genomsnittligt möjliga.

Gallringsandel

I genomsnitt bör man räkna med att ca 25% av totala virkesuttaget tas ut
i form av gallring. Enligt stubbinventeringen har gallringsandelen under
1970-talet utgjort ca 10%. Den period med liten gallringsandel som varit,
måste alltså följas av en period i framtiden med avsevärt större gallringsan-
del än 25%.

Produktion och virkesförråd

Enligt beräkningarna i bilagan¹ bör man på lång sikt kunna räkna med en
medelproduktion av 2,6 m³sk/ha/år, vilket kan jämföras med nuvarande
tillväxt 2,1 m³sk/ha/år. För detta behövs emellertid ett genomsnittligt
virkesförråd av 95 m³sk/ha mot nuvarande 67 m³sk/ha. Virkesförråden i
södra Sverige har under 1960- och 1970-talen sänkts på ett ganska drastiskt
sätt. Den period med sänkta virkesförråd som förevarit måste följas av en
period i framtiden med förrådsupbyggnad. Under denna period måste den
årliga avverkningen vara betydligt lägre än den årliga tillväxten.

¹ Den bilaga som är fogad till skogsstyrelsens remissyttrande.

Skogsstyrelsen belyser därefter genom en sammanställning av tillgänglig driftstatistik hur domänverkets virkesförråd har förändrats under perioden 1963–1980. Av sammanställningen framgår att virkesförrådet har kunnat bibehållas "förvånansvärt intakt" i norra Sverige, trots att slutavverkningens arealen varit dubbelt så stor som den s. k. normalytan. Styrelsen tror att det sammanhänger med det stora restaureringsarbete som domänverket genomförde under 1950-talet. Styrelsen fortsätter.

Enligt riktlinjerna i cirkulär 1950: 1 slutavverkades en stor del av de glesa och lågproducerande bestånden och ersattes med mycket väl anlagda nya bestånd. Dessa bestånd har redan nu ett virkesförråd som är jämförligt med de i och för sig låga medelförråden. De nya bestånden är påtagliga bevis för att man relativt snabbt får god effekt av det slag av åtgärder som ryms inom ramen för den stora satsning på avveckling av s. k. 5 § 3 skog, som nu har påbörjats som ett led i den nya skogspolitiken.

Virkesförråden i norra Sverige är dock fortfarande avsevärt lägre än de som behövs för att ge den framtidsproduktion som bör vara möjlig. I södra Sverige (här av skogsstyrelsen definierat som domänverkets västra + östra + södra distrikt) har det enligt styrelsen inträffat en drastisk nedgång av virkesförrådet som nu inte utgör mer än drygt 70% av vad som på lång sikt är behövligt. Skogsstyrelsen anser att domänverkets stora slutavverkningar i södra Sverige har varit större än berättigat på grund av långsiktiga hänsyn till skogsproduktionen.

Skogsstyrelsen avslutar sin utläggning i detta ämne med följande.

Ett argument som förts fram för bibehållande av en för hög avverkningsnivå på statens skogar är virkesförsörjningsaspekten. Om domänverket sänker sina avverkningar nu förvärras försörjningssituationen för skogsindustrin ytterligare. Detta resonemang innebär emellertid att man skjuter problemet med den för låga avverkningsnivån inom privatskogsbruket ytterligare på framtiden. Enligt virkesförsörjningsutredningen behöver avverkningsnivån där höjas från 30 milj. m³sk till 40 milj. m³sk. Om detta inte kan åstadkommas nu blir det knappast möjligt att åstadkomma en ännu större intensitetsökning vid den senare tidpunkt då domänverket ändå måste sänka sin avverkningsnivå, därför att det inte längre finns någon avverkningsmogen skog kvar.

Domänverket säger i sin skrivelse den 8 november 1982 till revisorerna att det är riktigt – som skogsstyrelsen framhåller – att virkesuttaget under 1960- och 1970-talen varit högre än tillväxten, att virkesförrådet därigenom sänkts och att virkesuttaget inte kan behållas på 1970-talets nivå. Uthålligt skogsbruk är emellertid inte liktydigt med en över tiden oförändrad avverkningsnivå, framför allt inte när utgångsläget kännetecknas av en mycket sned åldersfördelning.

Domänverket erinrar om att skogsstyrelsen jämför nuvarande tillväxt och virkesförråd i verkets skogar med ett "normalskogstillstånd". Beräkningen får därför ses som ett medeltal under en lång tid. Vid jämförelse

med aktuellt tillstånd måste därför även den aktuella åldersfördelningen beaktas. Verket fortsätter.

Tillväxten är störst i medelålders skogar. Där har verket f. n. en liten andel. I ungskogen är den absoluta tillväxten låg men ökar efterhand. I dessa åldrar har f. n. verket en stor andel av arealen.

Vid en ojämn åldersfördelning kommer tillväxt och virkesuttag att beskriva olika förlopp. Domänverket är nu i en fas med ökande tillväxt i skogen. Särskilt markant är det i södra Sverige. I norra Sverige kommer ökningen långsammare. Samtidigt minskar avverkningen. Virkesförrådet kommer då att stiga.

Domänverket sammanfattar detta resonemang med att påpeka att virkesförråd och tillväxt varierar över tiden. Domänverket hävdar att verkets prognos överensstämmer i stort med skogsstyrelsens beräkningar om man ser till genomsnittet för den period som prognosen omfattar.

Domänverket tar därefter upp frågan om andelen gallring. Skogsstyrelsen befarar nämligen att domänverkets lönsamhet skall försämrast drastiskt på grund av att andelen gallring kommer att öka.

Domänverket har en förklaring till de små gallringsandelarna. Verket anför.

Med en liten andel medelålders skog har verket under senaste decenniet haft små arealer gallringsskog. Efter hand som ungskogen når gallringsbar ålder kommer andelen gallring att starkt öka.

Samtidigt kommer emellertid slutavverkningarna att minska i takt med att de nu medelålders skogarna blir slutavverkningsbara. Volymen slutavverkning kommer dock ej att minska lika kraftigt som arealen slutavverkning eftersom volymen per ha kommer att öka. Detta beror framför allt på två saker. Ändrade skogsskötselprinciper i svenskt skogsbruk innebär att genomhuggning av äldre skogar ej längre sker. Större del av produktionen sparas således till slutavverkningstillfället. Dessutom tillkommer i domänverkets skogar upprepade gödslingar mot slutet av växttiden.

Domänverket avslutar sin skrivelse med följande överblick bakåt och framåt i tiden.

Med nuvarande teknik och pris/kostnadsrelation ger slutavverkningarna största överskottet. Klana gallringar har under 70-talet givit underskott eller ett obetydligt överskott. Framför allt beroende på att endast stamdelen av trädet använts. Stora delar av biomassan, i form av toppar, grenar och klana träd har lämnats kvar. Nya möjligheter att använda denna del av råvaran, kombinerat med nya avverkningsmetoder pekar redan nu på betydligt bättre lönsamhet i gallringarna framöver. Vid den tidpunkt då slutavverkningarna förutses få minst omfattning har också nuvarande ungskog i södra Sverige nått ålder och dimension för äldre gallringar, där ekonomiska utbytet, även med nuvarande teknik, är gott.

2.3 Domänverkets planering med användning av olika tidsperspektiv

Domänverket finner argumenteringen i rapporten för en större uppmärksamhet på det 20-åriga tidsperspektivet vara intressant.

Naturvårdsverket anser att frågan om införande av ett 20-årigt tidsperspektiv utöver nu tillämpade planeringshorisonter på ett avsevärt bättre sätt än f. n. skulle kunna visa på och förebygga naturvårdsproblem, t. ex. de nu aktuella problemen inom fjällskogarna.

Planverket nämner den i rapporten föreslagna 20-årsplanen i ett särskilt sammanhang, varvid verket synes förutsätta att domänverket kommer att införa den 20-åriga planeringshorisonten. Planverket skriver nämligen följande.

Domänverkets 5-årsplaner och 20-årsplaner bör således enligt planverkets mening utarbetas efter samråd på regional och lokal nivå med berörda kommuner och länsstyrelser. Därvid bör bl. a. klarläggas vilka allmänna och enskilda intressen som berörs av viktigare åtgärder och vilka former som är lämpliga för närmare samråd mellan domänverket och berörda parter för att finna lämpliga avvägningar mellan olika intressen.

Skogsarbetareförbundet stryker under vikten av att planeringen, vad gäller såväl det totala virkesuttaget som objektval, inriktas på att försöka minska effekterna av den s. k. virkessvackan, utan att därför stora avvikelser görs från det sekellånga målet. Förbundet anför vidare.

Det är ur både ekonomisk och sysselsättningsmässig synpunkt i vid mening viktigt att inte några dramatiska nedskärningar görs av avverkningsvolymerna. Den anpassning till virkesförråd och åldersfördelning, som måste göras, bör göras på lång sikt och där 20-åriga planeringshorisonter kan vara till stor hjälp.

2.4 Domänverkets samhällsekonomiska ansvar

Skogsstyrelsen instämmer inte i den i rapporten redovisade uppfattningen att regering och riksdag inte har ålagt domänverket att av regionalpolitiska skäl driva skogsbruk i företrädesvis Norrland. Styrelsen framhåller.

Skogsvårdslagen ställer krav på utnyttjande av hela skogsmarksarealen inom de gränser som är biologiskt möjliga. Lagen kräver inom vissa klimatiskt-tekniskt svåra områden en något större intensitet när det gäller anläggning av ny skog än som svarar mot en generell företagsekonomisk lönsamhetsbedömning. Man kan också uttrycka det så att lagen utgår från en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning grundad på alla övergripande samhällsmål varibland också ingår regional utveckling.

Skogsstyrelsen påminner om sin kritik mot domänverket för dess för höga avverkningsnivå, speciellt i södra Sverige, samt fortsätter.

När det gäller verksamheten i norra Sverige är vi medvetna om att en mera återhållsam avverkningspolitik under 1960-talet och 1970-talet skulle ha medfört en ökad belastning på sysselsättningssituationen. En sänkning av avverkningsnivån är emellertid nu oundviklig och ingår också i domänverkets planer. Mot den bakgrunden ter det sig naturligt att man återför skogskapital till norra Sverige genom en hög åtgärdsintensitet i skogsvårdsarbetet, genom gödsling, plantering av contorta eller på annat sätt. I tider av dålig lönsamhet bör det vara naturligt att låta överskott från södra Sverige uppväga underskott i norra Sverige.

Skogsstyrelsen anser sammanfattningsvis att man bör ha ett mycket långsiktigt perspektiv när det gäller att lägga fast intensitetsnivån inom våra lågproducerande skogsmarker. Såvitt skogsstyrelsen vet delar domänverket denna uppfattning. Om det långsiktigt visar sig vara för betungande att uppehålla nuvarande intensitetsnivå genom ändrade lönsamhetsförutsättningar eller för långtgående miljörestriktioner får man göra erforderliga justeringar av skogsvårdslagen och/eller det statliga stödet. Skogsstyrelsen vill i detta sammanhang betona vikten av att samhällets styrsignaler till skogsbruket är entydiga och klara. Detta är speciellt viktigt när det gäller att balansera virkesproduktion mot skogens övriga nyttoverknings anser styrelsen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län erinrar om att det statliga stödet till skogsbruket har ett klart regionalpolitiskt syfte, nämligen att stimulera till ökad sysselsättning och skogsproduktion i områden där de företagsekonomiska förutsättningarna är mindre gynnsamma. Detta är fallet med högläggesskogarna i det inre av Lapplanden.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anför att staten som störste skogsägare har ett särskilt ansvar i detta län. Baspunkter i fungerande samhällen är nödvändiga för att ett rationellt skogsbruk skall kunna bedrivas på längre sikt. Det är nödvändigt för länet att industriella verksamheter med skogen som råvara utökas, särskilt i inlandet. Domänverket har ett 50-tal dotterbolag men inget som i dag bedriver någon verksamhet i Norrbotten. Statens ansvar för regionalpolitiken borde, enligt länsstyrelsens mening, innebära att även domänverket engagerar sig mera för vidareförädling av skogsråvaror i industriella former.

2.5 Domänverket och naturvården

Naturvårdsverket erinrar om verkets pågående landsomfattande urskogsinventering. Det heter i fortsättningen av remissyttrandet.

Samtidigt med urskogsinventeringen påbörjade domänverket en översyn av skogsodlingsgränsen i fjällområdet. Skogsodlingsgränsen var tidigare en *biologisk-ekonomisk* gräns som drogs upp 1950. Avsikten var då att avskilja skogsmark i höglägen som efter kalavverkning inte kunde återbeskogas med rimliga ekonomiska insatser. I den pågående översynen skall skogs-

odlingsgränsen renodlas som en *biologisk* gräns. De ekonomiska möjligheterna att utnyttja aktuella områden nedanför gränsen avgörs från fall till fall.

Naturvårdsverket anser vidare att den intressekonflikt som inträffat till följd av fjällurskogsinventeringen och skogsbruksplaneringen hittills är speciellt uttalad i Västerbottens län. Verket menar att en avvägning mellan naturvårds- och skogsbruksintressen vad gäller fjällurskogarna måste ske. Den avvägning mellan skogsbruk och naturvård som naturvårdsverket anser vara nödvändig måste få som följd att åtskilliga av urskogarna undantas från skogsbruk. Verket menar att urvalet av områden som skall skyddas bör grundas på den länsövergripande inventering som naturvårdsverket driver och som inte kan redovisas förrän under år 1983.

Till sist hävdar verket följande.

Naturvårdsverket uppfattar det sammanfattningsvis som en självklarhet att domänverket som förvaltare av statens skogar inte bör driva ett förlustbringande skogsbruk över sådana arealer där naturvården kan redovisa bevarandevärden av klart riksintresse.

Planverket föreslår en översyn av riktlinjerna för domänverkets verksamhet. Vid denna översyn skall betonas att domänverket bör planera sin verksamhet med utgångspunkt i att markens långsiktiga produktionsförmåga skall bevaras och i att skogsmarken har mångsidig användning för många intressenter. Planverket tycker att det bör skapas bättre förutsättningar för en anpassning av domänverkets planering till övrig samhällsplanering och till ett givande samarbete mellan domänverket samt kommuner och länsstyrelser.

Planverket betonar att de kommunala fysiska översiktsplanerna utgör ett viktigt samordningsinstrument för olika anspråk på användning av mark. Mot bakgrunden av sin syn på skogsmarken som en resurs med mångsidig användning avstyrker verket å andra sidan bestämt det i rapporten framlagda förslaget om att mark som används eller är ämnad till skogsbruk klassificeras som produktiv skogsmark i den fysiska riksplaneringen.

Det sägs vidare följande.

Planverket vill också understryka att det inte är möjligt eller lämpligt att, som granskningsrapporten synes förutsätta, en gång för alla lösa frågan om omfattningen av t. ex. renbetesland, naturskyddade skogar och rekreationsområden och att efter en sådan genomgång låta skogsbruket utan inskränkning fritt bestämma produktionsform och produktionsinriktning på arealer som ej särskilt utpekats som berörda av dessa intressen.

Planverket menar avslutningsvis att den fortsatta fysiska riksplaneringen och den kommunala översiktsplaneringen efter hand bör ge domänverket ett allt bättre stöd i strävandena att i samverkan med samhällsplane-

rande organ och andra intressenter finna lämpliga former för anpassning av verksamheten.

Sveriges lantbruksuniversitet anför att revisorernas granskning leder fram till ett önskemål om en fördjupad forskning inriktad mot skogsskötselns betydelse för förändringar av grundläggande egenskaper hos skogs ekosystemet i den nordliga barrskogsregionen.