

# Meddelande 5 • 2013

## Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige - Förslag och ställningstaganden

## Sammanfattning

Skogsstyrelsen har fått regeringens uppdrag att genomföra en förstudie som ska belysa lämpligheten i att i Sverige ta fram ett nationellt skogsprogram. Förstudien ska omfatta en jämförande studie av andra länders arbete med nationella skogsprogram som belyser framgångsfaktorer och problem. I uppdraget ingår även att ge förslag på process för och element i ett eventuellt svenskt skogsprogram. Uppdraget ska slutredovisas 15 oktober 2013. En statusrapport ska lämnas 1 juni 2013.

Utöver statusrapporten som överlämnades till regeringen 1 juni 2013, slutredovisas uppdraget i två publikationer. Dels i en omvärldsanalys (Skogsstyrelsen 2013b) och dels i en publikation med förslag och ställningstaganden (Skogsstyrelsen 2013a). Omvärldsanalysen innehåller en genomgång av hur nationella skogsprogram beskrivits i de dokument som tagits fram globalt och regionalt, en sammanställning av forskning kring nationella skogsprogram, en jämförelse mellan nationella skogsprogram i Finland, Tyskland, Österrike och Kanada samt en sammanställning av vad som framkom på den hearing som Skogsstyrelsen anordnat med anledning av detta regeringsuppdrag.

Skogsstyrelsen bedömer att ett svenskt nationellt skogsprogram kan ge mervärden i förhållande till hur Svensk skogspolitik traditionellt utvecklats och implementerats. Skogsstyrelsen förordar att en process kring ett nationellt skogsprogram startas upp. Några av mervärdena är:

- Tillhandahålla forum och former som ger möjlighet till att skapa en samlad långsiktig strategisk inriktning på skogens nyttjande.
- Ökad samsyn om skogens roll i samhället.
- Ökad tydlighet och förankring med sektorn, och därmed kraft i skogs- och miljöpolitikens genomförande.
- Bättre sektorsintegrering mellan olika sektorer som påverkar och påverkas av skogsbruket.
- Ökad tydlighet och transparens i den nationella implementeringen av internationella avtal och konventioner. Ökad förankring och bättre process kring att ta fram svenska ställningstaganden i internationella förhandlingar.

En viktig förutsättning för att ett svenskt nationellt skogsprogram ska leda till dessa mervärden är att man tar fasta på de rekommendationer för nationella skogsprogram som finns i Wien resolutionen (MCPFE 2003).

Man ska dock vara medveten om att det finns ett antal risker som lyfts fram i forskningslitteraturen förknippade med processen kring nationella skogsprogram. En sammanställning av dessa risker och mindre lyckade exempel från andra länder finns i omvärldsanalysen (Skogsstyrelsen 2013b). Vår bedömning är att riskerna kan minskas genom tydliga mandat för processen samt att det avsätts till-

räckliga resurser till processledning och till att genomföra de utredningsbehov som identifieras i processen.

För att ett nationellt skogsprogram ska vara ändamålsenligt och ge mervärden anser Skogsstyrelsen att det är väsentligt att:

- Programmet tillåts vara verkligt policyskapande, d.v.s. att det utöver att utveckla policy inom ramen för befintlig politik även tillåts vara politikutvecklande, genom att kunna lägga förslag till regeringen.
- Det skapas goda förutsättningar för aktörer att samverka och uppleva delaktighet och delägarskap.
- Arbetet med ett nationellt skogsprogram blir långsiktigt vilket bygger på att det finns en bred uppslutning i riksdagen kring att starta upp en process kring ett nationellt skogsprogram.
- Den innehållsmässiga ramen för ett nationellt skogsprogram vidgas från *hållbart skogsbruk till skogens roll i utvecklingen mot ett hållbart samhälle*.
- Skogsprogrammet koordineras med andra befintliga processer som t.ex. miljömålsarbetet.

Utifrån det politikutvecklande inslaget som beskrivs ovan anser Skogsstyrelsen att ett nationellt skogsprogram bör organiseras med huvudmannaskap på Regeringskansliet och med politisk ledning. Utvecklingen av ett nationellt skogsprogram bör engagera flera departement.

Skogsstyrelsen vill trycka på behovet av att tillräckliga resurser fogas till ett sekretariat för att kunna leda den här typen av omfattande samverkansprocess.

Skogsstyrelsen ser att det finns behov av att utveckla den vertikala integrationen, d.v.s. koordineringen mellan policyskapande på nationell och regional/lokal nivå. Men vill samtidigt trycka på att man av resurseffektivitetsskäl bör vara noga med att klarlägga syftet och nyttan av sådana ansatser i varje enskilt fall. Även i vilka faser av processen som ansatser för att skapa vertikal integration gör mest nytta bör värderas.

FAO beskriver den iterativa processen med ett nationellt skogsprogram med en analysfas, en målformuleringsfas och en genomförandefas och därutöver arbetet med att övervaka och utvärdera programmet. Skogsstyrelsen anser att man bör ta fasta på FAO:s beskrivning av ett skogsprogramms olika faser i utformningen av ett nationellt skogsprogram i Sverige. Därutöver bedömer Skogsstyrelsen att det finns behov av en initieringsfas, där mandat, spelregler m.m. för processen läggs fast.

Då flera intressenter har dragit paralleller mellan ett nationellt skogsprogram och några av regeringens strategier har Skogsstyrelsen jämfört Läkemedelsstrategin, Sveriges mineralstrategi och Den nationella innovationsstrategin med principerna för nationella skogsprogram, vad gäller genomförande, innehåll, organisation och uppföljning. Det finns likheter men också skillnader. De områden där vi kan se skillnader är:

- För att säkerställa långsiktigheten behöver ett nationellt skogsprogram som arbetssätt överleva en förändrad mandatfördelning i riksdagen. Kommer dessa strategier som arbetssätt överleva en förändrad mandatfördelning i riksdagen?
- Åtgärderna i strategierna är huvudsakligen inriktade på statliga (via olika myndigheter) insatser medan intentionerna för ett nationellt skogsprogram är att det ska skapa en betydligt bredare delaktighet (stat, näringsliv och civilsamhälle) även i genomförandet.
- Det regionala och/eller lokala perspektivet saknas till stor del i strategierna.

Skogsstyrelsen anser att ett nationellt skogsprogram, till skillnad mot hur strategierna genomförts, behöver koppla ihop det nationella planet med de regionala/lokala. Ett framgångsrikt genomförande kräver ett brett engagemang och tydligt åtagande från intressenter även utanför myndigheterna.

Meddelande  
6 • 2013

Förstudie om ett nationellt  
skogsprogram för Sverige  
- omvärldsanalys

# Sammanfattning

## *Uppdraget*

Skogsstyrelsen har fått regeringens uppdrag att i en förstudie utreda lämpligheten i ett svenskt nationellt skogsprogram. Förstudien ska innehålla en jämförande studie av andra länders nationella skogsprogram samt ge förslag på process för och innehåll i ett eventuellt svenskt skogsprogram. Uppdraget ska slutredovisas 15 oktober 2013. En statusrapport ska lämnas 1 juni 2013.

Utöver statusrapporten som skickades in till regeringen den 1 juni 2013 slutredovisas uppdraget i två stycken publikationer. Dels i en omvärldsanalys (Skogsstyrelsen 2013b) och dels i en publikation med förslag och ställningstaganden (Skogsstyrelsen 2013a).

## *Vad är ett nationellt skogsprogram?*

Internationella har nfp ansetts vara ett viktigt verktyg för att verka för ett hållbart skogsbruk. Förväntningarna och kraven på Sverige som nation att ha en nfp har uttryckts allt tydligare. Principerna för ett nfp har tagits fram i olika sammanhang. I detta Meddelande har Skogsstyrelsen valt att presentera principerna från den paneuropeiska processen vilka bland annat är:

*en deltagande-, holistisk-, tvärsektoriell- och iterativ process för policyplanering, implementering, övervakning och utvärdering på den nationella och/eller regionala nivån som syftar till fortsatt utveckling av hållbart skogsbruk och bidra till hållbar utveckling.*

I analyser av nfp ur ett svenskt perspektiv har kommit fram till att det kan bidra med en bättre integration mellan skogspolitiken och andra politikområden, vara en mekanism för konflikthantering och skapa en tydlighet i ansvarsfördelning vid implementeringen av svensk skogspolicy. Ytterligare skäl är att det kan skapa en öppen, transparent, holistisk och interaktiv policyprocess som sätter ett ramverk för en solid skogslagstiftning samt att det kan balansera de ekonomiska, miljömässiga och sociala värdena. Vidare kan en bättre balansering ske av äganderätten kontra samhällsintresset.

## *Befintlig forskning*

Definitionen av nfp är en produkt av internationella förhandlingar innebärande en vag definition. Konsensus finns att en nfp kännetecknas av: (1) mekanismer för tvärsektoriell koordinering, (2) varaktig delaktighet och samverkan med/av alla relevanta parter; (3) modeller för konfliktlösning, (4) konkret ansvarsfördelning för att uppnå konkreta målsättningar (5) en förväntan på ständig programövervakning och utvärdering – långsiktig iterativ anpassningsbar ansats.

Riskerna är när nfp endast är av symbolisk karaktär. Då har processen misslyckats. Utmaningen är att skapa verklig delaktighet där värderingar, intressen och frågor från intressenter och allmänheten verkligen tas om hand, vilket kräver samrådsmekanismer. Ojämn maktfördelning vid samverkansförfarandet är ytterligare

en risk. En viktig åtgärd för samverkan är att skapa tydliga, otvetydiga och ändamålsenliga regler för deltagandet.

### *Jämförelse mellan länder*

#### *Finland*

Finland har en lång tradition av nfp vilka har arbetats fram i öppna processer med brett deltagande lett av jord- och skogsbruksministeriet vilket var ett viktigt mål i framtagandet. Programmets syfte är att öka medborgarnas välfärd via mångsidigt nyttjande och statens roll är att skapa förutsättningar för ett konkurrenskraftigt nyttjande av skogen samt finansiera kollektiva nyttigheter. Skogarna ska nyttjas på ett mångsidigt sätt för att öka välfärden. Största utmaningarna är utvecklandet av nya produkter och tjänster, förbättra lönsamheten och konkurrenskraften i skogssektorn, öka användningen för energiändamål samt genomföra ett handlingsprogram för biodiversitet. I ex ante utvärderingen var styrkorna tydligheten och logikiken, där åtgärder styr mot mål. Miljön och åtaganden från näringslivet bedömdes kunna förbättras.

#### *Tyskland*

Processen påbörjades 1999 men upphörde 2007 vilket i förklarar av att miljörelsen drog sig ur beroende på en obalans mellan skogsnäringsintressen och övriga intressen. En rad ändringar gjordes för att säkerställa balansen mellan aktörer men konsensus uppnåddes inte. På politisk nivå fanns inte en tydlighet över syftet med en nfp. Maktförhållanden och strategiskt agerande från olika aktörer verkar ha motverkat möjligheten att uppnå en konsensusbaserad och gemensam produkt och process.

#### *Österrike*

En nfp påbörjades i skogsdialogen och godkändes av "rundabordet", policykommittén för skogsdialogen. Arbetsprogrammet är ett levande dokument över genomförandet och vidareutveckling via konkreta åtgärder. Alla deltagare bär ansvaret för åtgärderna. Processen utmärkte sig genom tydliga spelregler för processen för att säkerställa jämlikt inflytande och opartiskhet. Utvärderingen pekar på brister i genomförandet och uppföljningssystemet.

#### *Hearing*

Skogsstyrelsen anordnade en hearing kring en svenskt nfp med syftet att få synpunkter på utformning och process. Deltagarna diskuterade utifrån de tre huvudområden; (1) Vision och mervärde, (2) samverkan och delaktighet och (3) innehåll.

Av hearingen framkom att visionen kan vara skogen som motor i en biobaserad samhällsekonomi och en plattform tillväxt och bibehålla miljö och sociala värden. Hållbart skogsbruk ansågs av flertalet vara alltför snävt begrepp. Mervärden var bättre helhetssyn, minskad policyfragmenteringen, förändrad maktförhållanden samt ett verktyg för konflikthantering. För att nå verklig delaktighet och ägarskap brett i samhället krävs tydliga spelregler, oberoende moderatorer, brett deltagande och en aktiv informationsspridning. Vidare krävs tydliga beslutsprocesser, mandat

och transparens. De flesta var övertygande att flera sektor bör delta samt att organiseringen bör vara ett övergripande organ med deltagande från politiska nivå, oberoende moderatorer, tydliga tidsplaner och ett utvärderingsförfarande. Slutligen lyftes det fram att en nfp bör vara politikutvecklande för att kunna lösa upp målkonflikter mellan politikområden och skapa engagemang samt en känsla av verkligt inflytande bland deltagare.

### *Diskussion*

I diskussionen resoneras om att syftet och mervärdet med en nfp i Sverige är att få en bättre helhetssyn genom att inkludera fler intressenter både horisontellt och vertikalt. Ett annat syfte är att lösa upp målkonflikter. Om det kan skapas mer öppenhet, transparens, samverkan och förståelse skulle konfliktnivån kunna minska. En förutsättning är att det finns en bred konsensus bland deltagarna över identifierade problem.

Vidare diskuteras att skogen inte befinner sig i ett vakuum utan skogen påverkar och påverkas av en lång rad andra sektorer i ekonomin. För att uppnå en riktig tvärspektoriell ansats krävs att andra relevanta sektorer och intressen är med från början och känner ett ansvar och ägarskap vilket kräver tydliga mandat. Dessutom krävs en överenskommelse om vilka konkreta åtgärder som ska vidtas och vem som bär ansvaret för genomförandet. Slutligen konstateras att det krävs ett brett politiskt stöd för processen, politikutvecklade inslag, samt en vilja och övertygelse bland deltagarna att vissa problem enbart kan lösas gemensamt. Om detta infrias finns förutsättningar att aktörer investerar i en process som kan leda till en konsensusprodukt där övergripande intressen överstiger de sektoriella eller individuella intressena.