

Meddelande

6 • 2013

Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige

- omvärldsanalys

© Skogsstyrelsen oktober 2013

Projektledare

Svante Claesson

Projektgrupp

Svante Claesson

Gerben Janse

Stefan Karlsson

Jimmy Lundblad

Upplaga

Finns endast som pdf-fil för egen utskrift

ISSN 1100-0295

BEST NR 1589

Skogsstyrelsens böcker och broschyrer
551 83 Jönköping

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Regeringens uppdrag till Skogsstyrelsen	4
1.2 Förslag från miljömålsberedningen	5
1.3 Uppdragets genomförande	5
2. Vad är ett nationellt skogsprogram	6
2.1 Framväxt av nationella skogsprogram	6
2.2 Principer för nationella skogsprogram	7
2.3 Processen kring ett nationellt skogsprogram	10
2.4 Några svenska röster om nationella skogsprogram	13
3. Befintlig forskning om nationella skogsprogram	15
3.1 Forskning	15
3.2 Verkliga respektive symboliska nfp	18
3.3 Verklig delaktighet och samverkan	20
4. Jämförelse mellan några länders nationella skogsprogram	23
4.1 Finland	24
4.2 Tyskland	29
4.4 Österrike	34
4.5 Kanada	40
5. Syn på ett eventuellt nationellt svenskt skogsprogram från svenska intressenter	44
5.1 Hearing	44
5.2 Vision och mervärde	44
5.3 Samverkan och delaktighet	47
5.4 Innehåll	50
6. Diskussion	53
6.1 Syfte	53
6.2 Tvärsektoriell	54
6.3 Konkreta åtgärder	55
6.4 Skillnader i förutsättningar	56
6.5 Framgångsfaktorer	57
Litteratur/källförteckning	58

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 förklaras 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 tvärsektoriell 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.

1. Regeringens uppdrag till Skogsstyrelsen

Sammanfattning

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).

Skogsstyrelsen har via en ändring av myndighetens regleringsbrev (Regeringsbeslut 2013-04-18) fått regeringens uppdrag att *”göra en förstudie gällande utvecklingen av ett nationellt skogsprogram för Sverige. Syftet med förstudien är att ge ett kunskapsunderlag för utvecklingen av verktyg för att ta tillvara framtidens möjligheter och identifiera hinder för det hållbara skogsbruket med dess jämställda produktions- och miljömål, samt ge underlag för en bedömning av om ett nationellt skogsprogram vore ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Det gäller särskilt affärsutveckling och arbetstillfällen samt ökat behov av skogen som leverantör av råvara och rekreation samt skogsbrukets tillhandahållande och beroende av ekosystemtjänster, i ett förändrat klimat.*

En jämförande studie av andra länders nationella skogsprogram skall ingå. Jämförelsen ska omfatta syfte, innehåll, kostnader, resultat och kostnadseffektivitet som kunnat dokumenteras i utvärdering eller på annat sätt, samt Skogsstyrelsens analys av informationen. Framgångsfaktorer och eventuella problem i processen att utarbeta ett nationellt skogsprogram samt i genomförandet skall redovisas. I vilken utsträckning den nuvarande svenska skogspolitiken med dess verktyg och styrmedel uppfyller den vedertagna definitionen av nationellt skogsprogram ska belysas.

Rapporten ska ge förslag till en process för framtagandet samt förslag på element som kan ingå i ett nationellt skogsprogram. En statusrapport ska lämnas den 1 juni 2013 och uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Landsbygdsdepartementet) senast den 15 oktober 2013.”

Skogsstyrelsen har uttolkat uppdraget som att förstudien inte skall begränsas till enbart produktions- och miljöförhållanden i skogen och skogsbruket utan även omfattar förädling av råvara från skogen. Förstudien omfattar därmed en rad politikområden utöver den direkta skogspolitiken, så som miljö-, energi-, närings-, friluft- och jaktpolitik. Regeringen skriver att det i uppdraget ingår *”att ge förslag till en process för framtagandet samt förslag på element som kan ingå”*.

Element har skogsstyrelsen i detta sammanhang tolkat som att det avser såväl processmässiga element såsom ämnesmässigt innehåll i ett nationellt skogsprogram.

Skogsstyrelsens uttolkningar av uppdraget är avstämda med Landsbyggsdepartementet.

1.2 Förslag från miljömålsberedningen

I sitt delbetänkande ”Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1” föreslår miljömålsberedningen som etappmål att Sverige har utvecklat ett nationellt skogsprogram som omfattar skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden, senast 2015 (SOU 2013:43).

1.3 Uppdragets genomförande

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).

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.

Omvärldsanalysen baserar sig till stora delar på publika skrivna underlag i form av rapporter m.m. Den del som avser beskrivning av nationella skogsprogram i andra länder har vi även kompletterat med information som vi fått via personliga kontakter med statliga tjänstemän i dessa länder.

För att fånga upp hur olika intressenter nationellt ser på ett eventuellt svenskt nationellt skogsprogram har Skogsstyrelsen inom detta uppdrag genomfört en hearing. På hearingen deltog ca 70 personer representerande 37 olika myndigheter, företag eller organisationer. Utöver detta har Skogsstyrelsen genomfört bilaterala möten med WWF, Svenska Naturskyddsföreningen, Skogsindustrierna och LRF skogsägarna. Intryck från hearingen och från dessa bilaterala möten har varit viktiga i utformningen av myndighetens förslag och ställningstaganden.

Skogsstyrelsen har dock inte i någon större omfattning undersökt hur man ser på behovet av eller intresset för att delta i utformningen av ett nationellt skogsprogram utanför skogssektorn. På hearingen fanns vissa inslag av andra sektorer, men till stora delar återstår detta att göra. Som exempel kan nämnas att rennäringen och turismsektorn saknades samt att energisektorn var representerat av energimyndigheten och ett företag.

2. Vad är ett nationellt skogsprogram

Sammanfattning

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.

2.1 Framväxt av nationella skogsprogram

Begreppet introducerades 1995 av den mellanstatliga skogspanelen Intergovernmental Panel on Forest (IPF), 1995-1997, som initierats efter Riokonferensen 1992. Som ett resultat av att avskogningsproblematiken fått stor uppmärksamhet under slutet av 1980-talet fanns inför Riokonferensen förslag på att utarbeta en global skogskonvention. På grund av starka motsättningar mellan den industrialiserade världen och utvecklingsländer visade det sig dock inte vara möjligt att förhandla fram en skogskonvention (KSLA 2010). För att trots detta hålla den globala skogliga policydiskussionen levande inrättades skogspanelen under FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD). Skogspanelens mandat var att följa upp de skogsrelaterade överenskommelserna som gjordes under Rio-konferensen. När skogspanelens mandat löpt ut etablerades det så kallade mellanstatliga skogsforumet Intergovernmental Forum on Forest (IFF), 1997-2000. Resultatet av förhandlingarna i IPF och IFF är cirka 270 förslag till åtgärder (United Nations 1997).

IPF uppmuntrar länder att utveckla, genomföra, övervaka och utvärdera nfp, som ett verktyg för att nå ett hållbart skogsbruk. Efter IFF fick de skogliga policyfrågorna en mer permanent ställning i FN systemet i och med att FN:s skogsforum inrättades (UNFF). Inom ramen för UNFF har ett så kallat icke-legalt bindande instrument för alla typer av skog förhandlats fram (United Nations 2008). Syftet med detta icke-legalt bindande instrument är att stärka politiska åtaganden och åtgärder på alla nivåer för att implementera hållbart skogsbruk i alla typer av skog. Som en första åtgärd i det icke-legalt bindande instrumentet uttrycks att

medlemsländerna bör utveckla, genomföra och vid behov uppdatera nfp eller andra strategier för hållbart skogsbruk som identifierar behov av åtgärder och innehåller medel.

Inom Europa finns Forest Europe eller Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar (MCPFE) som den hette tidigare. Forest Europe initierades under 1980-talets till följd problemet med försurat regn och befarad skogsdöd som resultat. Efter Rio-konferensen har dock ministerkonferensen betraktas mer som en regional uttolkare av globala överenskommelser. Vid den fjärde ministerkonferensen i Wien 2003 togs ställning till en uttolkning av nfp:s i det europeiska sammanhanget. Medverkande länder, däribland Sverige, åtog sig då att utveckla och implementera nfp genom att implementera MCPFE ramverk för nfp (MCPFE 2003).

Vid den sjätte ministerkonferensen som hölls i Oslo 2011 beslutades om ett mandat att förhandla om en europeisk skogskonvention, ett så kallad Legally Binding Agreement (LBA) (Forest Europe 2011). Förhandlingarna om LBA pågår och ska slutföras under 2013. Under förhandlingarna har nfp lyfts fram som ett viktigt verktyg för att arbeta för ett hållbart skogsbruk. I de förhandlingsutkast som förekommer finns en artikel att nationer ska utveckla, implementera och uppdatera nfp eller likvärdiga verktyg. Vidare uttrycks att detta ska göras i enlighet med den uttolkning av nfp som gjordes under den fjärde ministerkonferensen i Wien.

Sammanfattningsvis har, sedan nfp introducerades som begrepp av IPF, det internationella samfundet brett framhållit nfp som ett viktigt verktyg för att verka för ett hållbart skogsbruk. Förväntningarna och kraven på Sverige att arbeta med nfp som verktyg har uttryckts allt tydligare, även om LBA förhandlingarna ännu inte slutförts. Det förefaller dock som att det i LBA kommer finnas ett utrymme för att arbeta med likvärdiga verktyg givet att de följer intentionerna för ett nfp.

2.2 Principer för nationella skogsprogram

Från den ursprungliga IPF rapporten (United Nations 1997) kan man utläsa ett antal principer för nfp. Dessa handlar om hur processen bör se ut snarare än det faktiska resultatet. Under årens lopp har dessa principer grupperats och presenterats på ett stort antal sätt. I denna rapport utgås från bilagan till Wien resolutionen under MCPFE fjärde ministerkonferens (MCPFE 2003), där uttolkas IPF rekommendationer i det europeiska sammanhanget. LBA förhandlingarna förefaller utmynna i denna uttolkning.

I bilagan till Wien resolutionen säger man att:

Ett nationellt skogsprogram 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.

Holistisk innebär ett betraktelsesätt där man ser att helheten är mer än summan av delarna (SAOL 2006).

I guiden för tillämpning av nfp skriver FAO (2006) att denna inte är menad vara enbart en process för statlig planering.

I Wienresolutionen uttrycks vidare att den:

baserar sig på nationell suveränitet, ledarskap inom landet och ett långsiktigt politiskt åtagande på hög nivå på bästa sätt utnyttjar befintliga kapaciteter och stöttar utvecklingen av intellektuell-, human-, och institutionell kapacitet inom området hållbart skogsbruk

Följande elva principer för nfp listas:

- *Deltagandeprocess*
- *Holistiskt och tvärsektoriellt angreppssätt*
- *Iterativ process med ett långsiktigt åtagande*
- *Kapacitetsbyggande*
- *I överensstämmelse med nationell lagstiftning och policy*
- *Integrering med nationella strategier för hållbar utveckling*
- *I överensstämmelse med internationella överenskommelser och tagit i beaktande synergier mellan internationella skogsinitiativ och konventioner*
- *Institutionella reformer och policy reformer*
- *Ekosystemansats*
- *Delägarskap vid implementering*
- *Skapa medvetenhet*

Syftet är att nfp ska adressera policyfrågor på nationell nivå inom ramen för principerna. Policyfrågor kan komma från lokala till den globala nivån. På globala nivån innebär det implementering av relevanta internationella skogsrelaterade åtaganden.

Under följande underrubriker följer en kort utveckling av respektive princip som är hämtad från bilagan till Wien resolutionen.

Deltagandeprocess

En deltagandeprocess kan karaktäriseras som en process som är inkluderande när det gäller olika intressen, frivillig när det gäller deltagandet, kan komplettera legala krav, ska vara verklig och transparent, bör baseras på att deltagare agerar i god tro och delar fördelar såväl som ansvar och inte förutsätter ett visst utfall.

Holistiskt och tvärsektoriellt angreppssätt

Holistiskt och tvärsektoriellt angreppssätt tar fasta på påverkan från skogssektorn på andra sektorer och tvärtom. Ett holistiskt och tvärsektoriellt angreppssätt förutsätter lämpliga koordineringsmekanismer och instrument för att skapa både hori-

sontella kopplingar till andra sektorer, institutioner och intressenter, och vertikalt mellan olika nivåer.

Iterativ process med ett långsiktigt åtagande

En långsiktig iterativ process ska kontinuerligt anpassas efter ny kunskap och samhällsförändringar. För att säkerställa kontinuitet krävs långsiktiga politiska beslut på hög nivå och långsiktiga engagemang från intressenter.

Den iterativa processen förutsätter att lämpliga övervaknings- och utvärderingssystem utvecklas, att lämpliga informationsinsamlingssystem finns och att lämpliga utvärderingsintervall fastställs.

Kapacitetsbyggande

Det ska finnas lämpliga kompetenser och färdigheter bland de aktörer som medverkar vilket kräver en utveckling av den intellektuella och institutionella kapaciteten. I Wienresolutionen poängteras behovet av att utveckla ny kapacitet framförallt i Central- och Östeuropa.

I överensstämmelse med nationell lagstiftning och policys

Nfp ska återspegla nationella och regionala behov och prioriteringar. De säkerställer därmed en överensstämmelse med nationella lagar, policys och strategier.

Integrering med nationella strategier för hållbar utveckling

Alla tre dimensioner i ett hållbart skogsbruk ska inrymmas och nfp bör ses som en integrerad del av och integreras med nationella strategier för hållbar utveckling.

I överensstämmelse med internationella överenskommelser och beakta synergier

Skog och skogsbruk omfattas av ett flertal globala och regionala initiativ och konventioner. Ett nfp bör sträva efter att stärka konsistensen i och tydliggöra implementeringen av dessa initiativ och konventioner i varje enskilt land.

Institutionella reformer och policyreformer

Att utveckla förutsättningar för hållbart skogsbruk kan också innebära behov av att reformera institutioner och nationella skogspolitiken liksom andra politikområden. Detta inkluderar modeller för konfliktlösning.

Ekosystemansats

Att utveckla, implementera, övervaka och utvärdera nfp innebär att ta hänsyn till ekosystemansatsen. I bilagan till Wienresolutionen är dock slutsatsen att sambandet mellan hållbart skogsbruk och ekosystemansatsen behöver utvecklas vidare.

Delägarskap vid implementering

Implementeringen av nfp kan vinna på delägarskap mellan staten, näringslivet och det civila samhället. För att öka effektiviteten är det önskvärt med partnerskap där man drar nytta av resurser från olika intressenter.

Skapa medvetenhet

Nfp är viktiga instrument för att synliggöra skogssektorn och öka det allmänna medvetandet och förståelsen för de nyttor samhället får från skogen och skogsbruket. Särskild vikt läggs på att bidra med information för att stärka allmänhetens tilltro till skogspolitiken och den skogliga förvaltningen.

2.3 Processen kring ett nationellt skogsprogram

I FAO:s riktlinjer beskrivs hur principerna för nfp kan tillämpas i de olika faserna i nfp processen (FAO 2006). Nedan ges en sammanfattning av hur FAO beskriver dessa faser.

Ett nfp betraktas som en cyklisk policyprocess med olika aktiviteter som utvecklas successivt och möjliggör för en lärandeprocess vilket leder till högre kvalitet och reella effekter.

Processen kring ett nfp kan delas in i fyra olika faser: (1) analys, (2) policyformulering och strategisk planering, (3) implementering samt (4) övervakning och utvärdering. De fyra faserna är nära sammanlänkande och ska inte betraktas i en viss kronologisk ordning. Istället förekommer faserna parallellt där till exempel analysen för vissa aktiviteter kan ha startat medan implementeringen redan har påbörjats för andra aktiviteter. I hela processen och i alla faser är kommunikation, samordning och kapacitetsuppbyggnad viktigt.

När ett nfp ska införas kan det finnas behov av en förberedande fas där olika organisatoriska aktiviteter ska genomföras för att konstruera en struktur med mekanismer för deltagande etc. Det kan till exempel handla om att skapa en styrgrupp, arbetsgrupper, sekretariat etc.

Nedan beskrivs de fyra faserna i nfp processen.

Analys

Analysfasen innehåller en SWOT analys med identifiering av problem och risker men också möjligheter och utmaningar. Denna fas är avgörande för den fortsatta nfp processen.

Analysfasen är i sig en iterativ process som startar med en bedömning av de underlag och information som finns och i möjligast mån komplettera eventuella brister i underlag. Resultatet av en preliminär analys måste kommuniceras gentemot intressenter och om nödvändigt revideras. Intressenter och representanter från andra sektorer bör delta aktivt i analysfasen för att därigenom nå en gemensam förståelse av problem, utmaningar och möjligheter. Det är inte nödvändigt att det finns en stor mängd detaljerad information i denna fas utan de andra faserna kan påbörjas ändå. Däremot är det viktigt att informationsbehovet identifieras och

gradvis levereras i form av studier och undersökningar. I den iterativa processen kommer kunskapen att öka bland intressenter vilket möjliggör för justering och komplettering av policy, aktiviteter och planer.

I analysfasen krävs mycket kommunikation och samordning med olika intressenter där resultat granskas och diskuteras.

Vidare är det nödvändigt att identifiera och vara överens om vad som ska analyseras. Intersektoriella samband är till exempel en viktig fråga att lyfta och föra in i analysfasen.

Policyformulering och strategisk planering

Policyformulering är till sin karaktär mer politisk och normativt och ger en bild av hur framtiden bör se ut. Policyformuleringen innehåller en identifiering och prioritering av mål, styrmedel och aktiviteter i implementeringen. Den normativa policyformuleringen betraktas som en bas för alla senare steg i nfp processen. Samtidigt utvecklar intressentgrupper egen skogspolicy vilka kan mer eller mindre vara i linje med den rådande skogspolicyn på politiska nivån.

En harmonisering och samordning, via till exempel ett gemensamt accepterat uttalande, av olika åsikter är ett viktigt steg framåt.

En strategisk sektorsplanering innehåller en identifiering och beslut om medel för att nå olika policy mål. Dessa är baserade på mer överordnade politiska mål i vilka intressenter haft inflytande. Planeringsfasen innehåller definition av gemensamma mål och utvecklandet av gemensamma strategier och handlingsplaner för att nå målen. Planeringen kan vara en känslig fas eftersom olika åsikter står mot varandra. Speciellt utmanade är att lösa konflikter mellan olika intressenter men också konflikter som kan uppstå mellan nationella mål och regional/lokala mål. Det huvudsakliga instrumentet för att nå framgång är att förhandla.

Vad som ska planeras följer av resultatet av policyformuleringen vilket i sin tur följer av resultatet av analysfasen. Analysfasen kan till exempel resultera i planering av institutionella eller verksamhetsförändringar. Möjliga förändringar kan inkludera legala förändringar, institutionella reformer eller förbättring av marknadens funktionssätt, öka deltagandet eller mer handfasta åtgärder som ett återväxtprogram.

Planeringsfasen är en iterativ process som sker på olika nivåer med olika intressenter. En adaptiv planering som inkluderar resultat från utvärdering och övervakning är en garant för att ett nfp svarar mot de förändringar som sker i samhället.

Viktiga inslag i början på planeringsfasen är att vara överens om vem som har rätt kunskap och ansvar för att planera. Även ett fastställande av vilken representation av intressenter som ska finnas och vilket ansvar dessa har är viktigt. Ett samtycke från en mängd olika intressenter från hela samhället är nödvändigt för att kunna implementera resultatet av planeringsfasen.

I policyformuleringen måste olika intressenter ha möjlighet att uttrycka sina åsikter i olika frågor i en jämbördig dialog. Olika gruppers specifika mål måste tas tillvara och beaktas samt inkluderas i olika policydokument på politiska nivån.

Ett nationellt skogspolicydokument anger i breda termer hur skogsresursen ska nyttjas och att den ska bidra till välfärden för nutida och framtida generationer. Om den har tagits fram och accepterats via ett brett deltagande samt harmoniserats med andra politikområden möjliggör den för en utveckling av skogspolitiken.

Planeringen är inte begränsat till att integrera andra relevanta sektorer i samhället utan också det omvända, att integrera skogsrelaterade frågor i andra samhällssektorer och hos intressenter i dessa sektorer.

Implementering

Denna fas handlar om att implementera det som har planerats för i policyformuleringen och planeringen. Det är en avgörande fas för ett nfp för att få verklig effekt och påverkan. För att implementeringen ska kunna ske måste den baseras på en realistisk och efterfrågestyrd planering där det finns tillräckligt med tillgängliga resurser.

Implementeringen kan handla om allt från legala förändringar till institutionella reformer. Vissa kan vara beroende av varandra vilket kräver en implementering i en viss kronologisk ordning.

Implementeringen kan utföras av både den offentliga och privata sektorn men borde koordineras inom ramen för ett nfp med deltagande av intressenter.

Implementering av eventuella legala förändringar innebär inte enbart att lagar eller förordningar ändras utan även att dessa ändringar tillämpas och respekteras i praktiken.

En informationskampanj är nödvändig för att synliggöra förändringar för intressenter och allmänhet.

En nfp-process inkluderar ofta långsiktig förstärkning av den nationella, regional och lokala administrationen av skogsresursen, FoU gällande skog och skogsprodukter, utbildning och rådgivning.

Övervakning och utvärdering

Denna fas avser utvärdering av implementeringen av hela nfp och en bedömning av dess effekter. Det inkluderar indikatorer som mäter utvecklingen av de olika principer som beslutats på olika nivåer av olika intressenter. Effekter kan mätas och bedömas om problem som identifieras har minskat eller upphört eller om målen som formulerades i analys- och planeringsfasen har nåtts.

I de fall då det bedöms ta lång tid innan effekter kan mätas kan halvtidsutvärderingar vara en möjlighet.

Beroende på utvärderingsresultat kan policy, strategier eller handlingsplaner behöva revideras. Att involvera intressenter i övervakningen och utvärderingen är

viktigt för att för att öka kunskapen, förbättra kvalitén i ett nfp. De olika faserna i en nfp-process är cykliska och repeteras löpande för att möjliggöra för förbättringar.

Den viktigaste aktiviteten i denna fas är att välja ut det som ska övervakas. Vad som ska väljas beror på utvecklingen av skogssektorn, målen och strategierna. Man kan ställa sig frågor som vilken information som önskas och hur det kan mätas. Olika kvantitativa och kvalitativa indikatorer kan användas.

2.4 Några svenska röster om nationella skogsprogram

I följande kapitel sammanfattar vi kort några rapporter som har skrivits om nationella skogsprogram i förhållande till svenska förhållanden. Syftet med denna redogörelse är att lyfta fram motiv för ett svenskt nfp och aspekter att särskilt beakta vid en eventuell utveckling av ett svenskt nfp.

Svensson (2004) genomförde, inom ramen för COST Action E 19, en jämförelse mellan den svenska processen med att skapa skogspolitik med nfp-principerna enligt IPF. Svenssons slutsats är att vi har väl utvecklade deltagande mekanismer dels i skapandet av skogspolitik, i och med att varje större skogspolitiskt beslut föregåtts av en parlamentarisk utredning till vilken det funnits grupperingar med intressenter knutna. Även i genomförandet av skogspolitiken har berörda myndigheter arbetat i stor utsträckning med deltagandeprocesser i olika former. Han menar vidare att den skogspolitiska processen i stort liknar den iterativa nfp-processen med policy formulering, implementering, övervakning och utvärdering och att vi i Sverige har ett, i ett internationellt perspektiv, väl utbyggt övervakningssystem och en tradition av öppenhet. Svenssons övergripande slutsats är att Sverige till stora delar uppfyller de krav som ställs på ett nfp utan att ha ett formellt nfp. Han påpekar dock att vi i förhållande till nfp-principerna saknar ett specifikt instrument för konflikthantering. Han menar vidare att det tvärssektoriella angreppssättet i skogspolitiken är svagt och behöver utvecklas vidare. Specifikt pekar han då på politikområden som berör infrastruktur, skogsindustri, marknaden för skogsprodukter, forskning och utveckling samt utbildningspolitik.

Även Veltheim (2006) jämför den svenska processen att skapa skogspolicy med principerna för ett nfp. Specifikt granskas Skogsstyrelsens arbete med att förtydliga de skogspolitiska målen i form av sektorsmål (Sollander, Eriksson & Karlsson 2005). Veltheim kommer till slutsatsen att även om processen med att ta fram sektorsmålen väl har uppfyllt principerna för ett nfp kan sektorsmålen knappas liknas vid ett nfp då de saknar tydlig implementering i form av åtgärder och utpekade resurser för dessa åtgärder. I efterhand kan man konstatera att de sektorsmål som processades fram av Skogsstyrelsen i början av 2000-talet och som gick ut 2010 aldrig ledde till någon tydlig implementering, även om de åtminstone delvis löpande övervakades och utvärderades.

Sten Nilsson (Nilsson 2012) har på uppdrag av miljömålsberedningen tagit fram en rapport om den framtida svenska skogspolicyprocessen. Om Sverige har ambitionen att vara en världsledande skogsnation måste det enligt Sten Nilsson till förändringar. Nuvarande skogspolitik och policyprocess är baserad på gårdagens verklighet och värderingar. Policyprocessen betecknas som alltför statisk med en avsaknad av proaktivitet. Skogsbruket verkar i ett föränderligt samhälle med ökad

generell kunskap om resursproblematik och krav på mer information. Värderingar förändras snabbt. Samhället blir mer urbant och den finns en kritisk syn kring resursutnyttjande på alla nivåer i samhället. Skogssektorn betraktar idag ofta samhället och medborgarna som något som behöver hanteras. Den rätta och mer moderna synen är istället att betrakta samhället och medborgarna som tillgångar med egenmakt. Medborgarna kan vara en källa till innovation och nya möjligheter i policyprocessen. Att engagera och öka Användarinflytandet bland människor kräver en nyanserad och multidimensionell syn på medborgarna.

För att bli en världsledande skogsnation finns behov ett samhällskontrakt mellan medborgare och skogsbruk. Skogspolitiken bör utgå från ett bredare och mer systemorienterat samhälls- och landskapsperspektiv för att därigenom på bättre sätt nå de skogspolitiska intentionerna. Vidare föreslås en ny policyprocess med införandet av ett nationellt skogsprogram präglad av en holistisk syn på skogssektorn med ett brett interagerande gentemot övriga samhället. Resultatet av ett nationellt skogsprogram ska ligga till grund för utformning och implementering av skogsvårdslagen.

Utifrån ett systemorienterat samhälls- och landskapsperspektiv föreslås att nuvarande produktions- och miljömål kompletteras med ett nytt tredje mål – det sociala målet. De tre målen är ömsesidig beroende av varandra och är varandras jämställda förutsättningar, där inget kan nås utan de andra och inget kan ha prioritet framför det andra.

Främsta skälen för ett nationellt skogsprogram är:

- Att ha en öppen, transparent, holistisk och interaktiv policyprocess som sätter ett ramverk för en solid skogslagstiftning.
- Att balansera de ekonomiska, miljömässiga och sociala värdena. Ekonomiska värdet betraktas idag som överordnat de övriga.
- Att inkorporera skogssektorn med övriga politikområden.
- Att förstå att världen förändras i snabb takt vilket leder till strukturella förändringar av den svenska skogssektorn.
- Att skapa förutsättningar för landskapsövergripande planering.
- Att balansera äganderätsfrågor med samhällsintresset.
- Att skapa en solid och holistisk policyprocess som stärker svenska skogssektorns konkurrenskraft så att Sverige återigen blir ett föregångsland.

En ny skogspolitisk process förutsätter nya institutionella verktyg på lokal, regional, nationell- och internationell nivå. På lokal och regional nivå kan partsammansatta nämnder upprättas, som kan ta emot anmälningar i förväg vid planerade åtgärder i skogsbruket som ger storskaliga förändringar i landskapet. Nämnder kan organisera öppna hearings, samtal och dialog med alla som berörs. En hänvisning görs till andra förvaltningsområden, som vägbyggen, stadsplanering, där förändringar kungörs till en bred allmänhet i förväg.

3. Befintlig forskning om nationella skogsprogram

Sammanfattning

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.

3.1 Forskning

Som Schanz (2002) påpekar är definitionen av begreppet nfp ganska vag. Han exemplifierar detta med hänvisningen till FAO:s (1999) globala utvärdering av status och framsteg i genomförandet av nfp, där alla strategiska ramverk med bäring på skogssektorn inkluderades i nfp definitionen i enkäten. De flesta OECD länder tillhandahöll allmänna beskrivningar av pågående skogspolicyaktiviteter, vilket inte ökade förståelse av de nationellt använda definitionerna av nfp.

En förklaring till det stora tolkningsutrymmet som finns när det gäller nfp definitionen, enligt den mellanstatliga panelen för skog (IPF 1997) eller i de principer och riktlinjer för nfp:s (FAO 1996) som FAO presenterat, ges av Liss (1999) som jämför nfp diskussionen med misslyckandet av TFAP initiativet (Tropical Forests Action Programme) några år tidigare. TFAP ansågs bland annat ha brister i kopplingen mellan den internationella nivån (där den hade initierats) och den nationella nivån (där åtgärder skulle tas), delvis på grund av svårigheter med att matcha givarnas behov med nationella behov.

Det påpekas ofta uttryckligen att ett nfp bereds och genomförs i nationella politiska, sociala och ekologiska sammanhang (bl.a. Primmer och Kyllönen 2006). Således kan man betrakta balansen mellan enhetlighet värden över och nationell tolkningsutrymme som en viktig fråga i den globala nfp diskussionen. Antagligen på grund av tidigare erfarenheter med nationella program (se ovan om TFAP) och det tydliga behovet av att kunna anpassa nfp tankesättet till nationella förhållanden, blev det uppenbart att nfp begreppet borde vara brett så att det skulle kunna passa de flesta förhållanden och förutsättningar.

En annan skillnad mellan nfp:s och tidigare inriktningar på försök att styra skogsfrågor på ett mer övergripande sätt – såsom ovannämnda TFAP – utforskas av Pülzl och Rametsteiner (2002). Tidigare ansatser, som TFAP, bedöms vara av hierarkisk karaktär som under senare år följdes av mer heterarkiska ansatser. Den förstnämnda kategori utgörs av den form av styre som drar gränser mellan olika politikområden – en funktionell särskiljning – och som följer en vertikal logik i interagerandet (dvs. att ett avgränsat politikområde på globalt plan motsvarar ett avgränsat politikområde på nationella plan). Den sistnämnda inspireras av samarbetsbaserade och övervägande idéer. Interagerandet mellan aktörer följer varken en horisontell eller vertikal logik och det komplexa sambandet mellan politikområden kräver regler för alla aktörer liksom engagemanget av alla relevanta (icke-statliga) intressenter.

Denna karakterisering antyder redan en av huvudfrågorna när diskussionen påbörjades på global nivå kring nfp. Är en nfp en produkt eller en process? Enligt Glück och Humphreys (2002) analys av IPF/IFF diskussionerna är den allmänna uppfattningen att ett nfp inte bör anses som ett slutmål i sig men som en iterativ och anpassningsbar process som skall verka under överskådlig tid.

Vid förberedelserna för FN:s första skogsforum (UNFF1) 2001 gjordes ett försök att gruppera det stora antalet åtgärdsförslag från IPF/IFF för att underlätta deras genomförande. I ett försök att få mer tydlighet kring vad ett nfp borde vara har Pülzl och Rametsteiner (2002) gjort en utvärdering för att se i vilka av dessa kategorier begreppet nfp omnämns mest (som lämplig verktyg). Förutom själva kategorin som handlar om inrättandet nämns nfp även i kategorierna ”främjandet av offentlig samverkan”, ”bibehållandet av skogstäckning”, ”försörjning av finanser” och inom ramen för ”internationellt samarbete och teknologiöverföring”. Pülzl och Rametsteiner rapporterar år 2002 att de flesta länder har utvecklat eller är på väg att utveckla en nfp. Ur ett globalt perspektiv drar de slutsatsen att de länder som har inrättat ett nfp, har gjort det utifrån att dess primära roll ska vara att inkludera mekanismer för att genomföra internationella åtaganden.

Sedan dess har nfp begreppet dock fått ytterligare förtydligande, framförallt i ett europeiskt sammanhang, via COST Action E19 samarbetet som förenade mer än 70 forskare och tjänstemän från 20 europeiska länder för att utreda vad som vore lämpliga sätt att skapa och genomföra nfp. Humphreys (2004) redogör för den begreppsmässiga utmaningen som COST E19 hade i början på grund av redan tidigare nämnda brist på en klar och allmänt vedertagen definition av nfp. Dessutom hade en del deltagande länder i COST E19 ingen formell nfp. Utmaningen var alltså att komma överens om ett teoretiskt begreppsramverk som kunde tillämpas av alla länder. Det man kom fram till var att fortsätta med antagandet att ett nfp delar, och baseras på, huvudegenskaperna av modern policyplanering.

Tabell 1: Egenskaperna av modern policyplanering samt nfp förfarandet. Källa: Glück 1999, p.42; Glück, Mendes och Neven 2003, p.3. Sammanställd av: Humpheys 2004.

Mål	Allmänna policy paradigm	Nfp
Öka policy rationalitet	- Policy nätverk och förhandlingssystem - Deltagande av alla relevanta aktörer	- Delaktighets/medverkansmekanismer - Decentralisering - Bemyndigande av regionalt och lokalt styre - Respekt för lokala samhällen
Säkerställa långsiktig inriktning	- Uppdelning av den långsiktiga strategin i en iterativ planeringsprocess - Översyn och utvärdering av de uppfyllda målen.	- Långsiktig iterativ process
Förbättra koordinering av politiska aktörer	- Konsensusbyggande processer genom upplysnings och övertalningsstrategier - Förmedlingsprocessen inom byråkratin samt kompetensuppbyggnad	- Överensstämmelse med nationella policys och internationella åtaganden - Integrering med landets hållbara utvecklingsstrategier - Holistisk och tvärsektoriell

COST E19 koncentrerade sig på fyra nyckelvariabler för nfp:

- Delaktighet/medverkan
- Samarbete
- Tvärsektoriell koordinering
- Långsiktig iterativ och anpassningsbar ansats

Största delen av forskningslitteraturen poängterar delaktighet och samverkan mellan intressenter och allmänheten i nfp processen (se bl.a. Elsasser 2002, Elsasser 2007, Mayer 2004, Primmer och Kyllönen 2006). Som Mayer (2004) redogör för finns det internationell överenskommelse (såväl global som på europeisk nivå) om att delaktighet och samverkan är en av de grundläggande principerna för ett nfp.

Shannons (2004) studie kring nfp begreppet inleds med att utforska hur delaktighet och samverkan kan betraktas ur ett policyteoretiskt perspektiv.

- Rationalistiska policymodellen: delaktighet och samverkan som ett (hjälp)medel

Huvudentagandet är att teknisk information och analys genomförd av sakkunniga är det bästa sättet att skapa ”bra” policy. Rollen för delaktighet och samverkan (av intressenter, övriga relevanta aktörer) är att förbättra kvalitén av policyinformationen som förmedlas till beslutsfattarna.

- Kommunikativa policymodellen: delaktighet och samverkan som mål

Målet är att engagera alla policyaktörer i problemdefinitionen, hitta möjliga lösningar, samt deltagandet i utvärderingen av utfallet av olika strategier.

Shannon (2004) hävdar att varken den första eller den andra modellen i sig själv är tillräcklig. Rationalistiska modellen antar att den sociala och politiska förmågan redan finns och att allt som behövs är ”lämplig process”. Kommunikativa modellen värderar ner vikten av teknisk utförbarhet och vetenskaplig trovärdighet i ett försök att främja goda förhållanden mellan aktörer. Således föreslår Shannon en konstruktivistisk policymodell, vilken har som fördel att såväl vetenskapliga som kommunikativa element erkänns som livsviktiga för att skapa en empirisk och politisk befogad policy med tillräcklig genomförandekapacitet för att göra skillnad.

Om en nfp antas vara en konstruktivistisk policyprocess betyder det att de två största utmaningarna för delaktighet och samverkan är:

- Att göra alla aktörer delaktiga på riktigt och att ta hand om värderingar, intressen, spörsmål och frågor från allmänheten.
- Att skapa vetenskaplig information som är mottaglig till dessa aktörer, värderingar, intressen, spörsmål och frågor från allmänheten.

Vetenskaplig trovärdighet kan enbart uppnås om informationen som används i policyprocessen svarar mot problem och omfamnar alla aktörers förståelse, inte bara en enda privilegierad grupp (dvs. experter/sakkunniga). Processens politiska legitimitet uppnås när ovan nämnda information skapas i en öppen och transparent process där alla aktörer är delaktiga i informationsskapande- och analysprocessen. Samtidig ska det tas hänsyn till skillnader i förutsättningar när nya policystrategier skapas och genomförs.

Således definierar Shannon (2004) ett nfp som: *...[ett nfp] är inget föremål, det är ett sätt att tänka och anordna*. Mer utförlig definierar hon nfp som:

dynamiska, sociala processer där aktörer från olika politikområden och tvärsöver styrningsnivåer arbetar tillsammans för att bättre förstå de problem de och samhället står inför, så att de kan skapa policy strategier som är integrerande (tvärssektoriell och tvärvetenskaplig) och återspeglade av kulturella och politiska olikheter.

Som fotnot förtydligar Shannon att en nfp inte kan vara en engångsförfarande, utan att det är en pågående social process med fortlöpande lärande och social delaktighet av aktörer tvärsöver många olika samhälleliga sektorer.

3.2 Verkliga respektive symboliska nfp

Enligt Humphreys (2004) redogörelse av COST E19 utfallet kan man undvika tautologin att acceptera att ett land har ett nfp om nationella beslutsfattare säger att landet har en sådan. Samtidigt möjliggör angreppssättet en analys av nationell skogspolicy i länder som inte har förklarat sig ha en formell nfp process. Ett land kan säga sig ha en formell nfp process dock kan denna process vara rent symbolisk. På samma sätt kan ett land utan en formell nfp process trots det ha en sådan. Skillnaden mellan symboliska och verkliga nfp togs upp i COST E19 utredningen. En verklig nfp strävar efter betydelsefulla policyförändringar. En symbolisk nfp däremot upprätthåller status quo. Utifrån erfarenheterna från COST E19 presente-

rar Glück och Humphreys (2002) en lista med utmaningar när det gäller nfp och ett nytt sätt att styra nyttjandet av skogsresursen:

- Arbeta med en utvidgad dock någorlunda oprecis definition av hållbart skogsbruk (SFM);
- Lösa intressekonflikter;
- Ta itu med olika former av koordineringsproblem;
- Handskas med den komplexiteten som tvärsektoriell och flernivå koordinering leder till;
- Och främja effektiva mekanismer för delaktighet av intressenter.

I de första faserna av formulerandet av ett nfp lyfts fyra komponenter: (1) mekanismer för tvärsektoriell koordinering, (2) förfinad delaktighet och samverkan; (3) mekanismer för konfliktlösning, och (4) en förväntan på ständig programövervakning och utvärdering (Rayner och Howlett 2004). När nfp förflyttar sig till genomförandefasen är det emellertid omöjligt att skilja mellan enbart symboliska respektive verkliga nfp som har haft väsentlig påverkan på urvalet av verktyg och skötselpraxis. Därför skiljer Rayner och Howlett (2004) mellan verkliga och symboliska nfp via dess inverkan, där processen har tydligt identifierats av skogspolicyaktörer och informella nfp där många funktionella komponenter är närvarande men som inte har identifierats institutionellt, som del av en plan eller ett program (se figur 1).

Tabell 2: Fyra allmänna nfp typer. Källa: Rayner och Howlett (2004).

	nfp policy process	
nfp utfall	Formell	Informell
Verklig	Klassisk nfp	Liknande en nfp
Symbolisk	Misslyckad nfp	Retorisk nfp

Dessa typer kan göra lite skillnad i praktiken vid policyformuleringsfasen där en nfp har olika komponenter och där konkurrerande uppfattningar fortfarande spelar roll. Däremot vid den policygenomförande fasen (där man förväntar avkastning), finns en stark och synlig koppling mellan verklig effekt och en formell nfp process. Därmed måste målen och verktygen som är "policyoutput" vara tydligt identifierbar som avkastningar i en formell nfp-process.

Båda typer av verklig nfp:s ovan skiljer sig betydligt från den andra kategorin med symboliska nfp. Även om det förväntas att antagandet av en verklig nfp kommer att leda till verkliga förändringar i skogsskötsel och skogsbruket behöver det inte bli det slutliga resultatet. IPF/IFF definitionerna är inte till stor hjälp här eftersom de är ett utfall av diplomatiska förhandlingar och således formulerade på sådana sätt att de möjliggör för så många nationer som möjligt att kunna hävda att de är uppfyller sina internationella åtaganden. Detta ger möjligheter till att – oavsett den informella eller formella karaktären av en nfp process – att en plan eller strategi dyker upp som är rent symbolisk och som enbart ger sken av att faktiskt åstadkomma målen med ett nfp.

Hur det ser ut i Europa utifrån ovanstående nfp typer är inte helt lätt att reda ut. Enligt rapporten State of Europe's Forests 2011 (FOREST EUROPE, UNECE och FAO 2011) anger 17 av 37 rapporterande länder att de har en formell nfp process, vilket innebär att processen uttryckligen erkänns och kallas för "en nfp process". Av de övriga 20 länderna meddelar hälften att deras nfp process är "tydligt vägled av nfp principerna" och andra hälften att en "liknande process" används. I sista stycket av detta kapitel behandlas en del utvärderingsstudier för en några europeiska länder. Utöver detta redogörs i nästa kapitel mer utförligt hur nfp processen har utvärderats i ett antal utvalda länder.

3.3 Verklig delaktighet och samverkan

Utmaningen med att främja effektiva mekanismer för delaktighet av intressenter lyfts ofta, såväl i forskningen som i policykretsar, och det har påpekats att utvecklingen av nfp har internationellt rekommenderats för att lösa sociala och ekonomiska konflikter som berör hållbart skötsel och brukande av skogar (Elsasser 2002). Den mellanstatliga panelen kring skog har understrukit en rad specifika element för nfp:s, särskilt behovet av ordentliga samrådsmekanismer för att involvera alla intresserade parter (United Nations 1997). Som Elsasser (2002) dock påpekar har IPF:s efterträdare – IFF och UNFF – lämnat öppet i vilken form sådana "ordentliga delaktighetsmekanismer" borde ha, inom ramen för ett nfp.

Appelstrand (2002) identifierar tre rationella grunder för behovet av samverkan med intressenter och andra relevanta parter. För det första så finns det ett pragmatiskt behov av polycysamsyn om man ska ta itu med miljöproblem. För det andra är samverkan nödvändig om man accepterar grundsatserna i mänskliga rättigheter. För det tredje kan samverkan främja demokratiska beslutsprocessen och ge ny miljöpolicy eller lagstiftning allmän legitimitet. Appelstrand ser dock att det finns flera sidor av samverkansfrågan. Å ena sidan kan en bra dialog och samverkan mellan olika parter leda till ömsesidig lärande och öka förståelse för varandra, och även lösa ut "icke-problem". Å andra sidan finns det en risk med ett samverkansförfarande om olika parter har olika grader av makt som leder till att vissa parter har större inflytande på utfallet av nfp processen än andra. Denna risk poängterar behovet av att samtidigt som samverkansprocessen pågår, försöka förutse uppkommande konflikter och ha en plan för konfliktlösning.

Elsasser (2002) går in djupare på själva dialogen mellan parter och hävdar att samverkan enbart kan vara effektiv om reglerna för deltagandet och förhandlingarna är tydliga, otvetydiga och ändamålsenliga. Utöver de risker som Appelstrand (2002) behandlar nämner Elsasser (2002) även möjliga problem som klientelism; svårigheten med att välja deltagare; problem med den självorganiserande förmågan hos vissa intressen; och att det bildas starka koalitioner. I Elsassers (2007) utvärdering av den tyska nfp processen några år senare ställs frågan om intresseorganisationerna verkligen företräder samhällets intressen. Elsasser slutsats är att nfp syftar till att demokratisera policyprocessen inom skogssektorn men att den lider av ett grundläggande underskott i demokratisk legitimitet, eftersom de delaktiga intressenterna varken är demokratiskt bemyndigade eller behöver stå till svars inför allmänheten. Särskilt när inbjudan till att delta i en nfp-process fokuserar på organiserade intresseföreträdare (korporativism) finns det en risk att genomförandet och delaktighetsidén endast tjänar lobbyärenden på bekostnad av allmänintresset. Dessutom kan ett fokus på organiserade intresseföreträdare med-

verka till att ”upprätthålla teknokratiska eliter istället för att ersätta teknokrati med diskursiv demokrati”. Elsasser (2007) gjorde en jämförelse av hur deltagarna i nfp processen och allmänheten bedömde målsättningarna i tyska nfp. Han redovisar att även om allmänheten bedömde nfp målsättningarna som relevanta så värderade allmänheten målsättningarna annorlunda än de deltagande intressenterna. Särskilt behovet av att verkligen uppnå målsättningarna ansågs som mycket viktigare av allmänheten än vad intressenterna tyckte.

Sammanfattningsvis kan man gruppera de utmaningarna med samverkansprocessen inom ramen för ett nfp i:

- svårigheten med avstämningen mellan olika parter med olika – dock ömsesidigt beroende – intressen;
- koordinering mellan de olika sektorer som påverkar eller påverkas av skogsbruk;
- koordinering mellan aktörer på olika ställen i det flernivåiga system som skogspolitik nuförtiden är (Glück och Humphreys 2002).

En jämförande studie med andra typer av nationella program har gjorts av Hogl (2002) vari han försöker dra nytta av den sedan länge pågående processen med nationella program inom ramen för EU:s landsbygdsprogram. Hogl uppmärksammar de svårigheterna det kan finnas i inrättandet av ett nationellt program där många aktörer deltar och ger några rekommendationer baserade på tyska och österrikiska erfarenheter utifrån deras respektive nationella landsbygdsprogram. Bland annat understryker han behovet av att även ha med aktörer utan parti (politisk) inriktning och intressen som kan ta på sig rollen som policymedlare. Dessutom påpekar han att chansen för att lyckas med genomförandet av åtgärder för att uppnå konkreta målsättningar i ett nfp i hög grad är beroende av tillgängligheten av gemensamma finansiella resurser. Beträffande processmässiga fördröjningar nämner Hogl att det finns goda erfarenheter med att dela upp frågorna – dvs. att vissa frågor kan behandlas i mindre grupp för att undvika att förlänga diskussionerna i ”plenium” med mycket brett deltagande.

Förutom ovan listade praktiska svårigheter med inrättande och genomförande av en nfp process finns det även mer övergripande svårigheter av politisk strategisk karaktär. Kriterierna för att dela in i verkliga och symboliska nfp (Humphreys 2004; Glück och Humphreys 2002) är ett hjälpmedel för att upptäcka svårigheter av politisk strategisk karaktär. Winkel och Sotirov (2002) har utvärderat nfp processerna i Tyskland och Bulgarien och drar slutsatsen att nfp processen i dessa länder pekar på ett strategiskt användande av nfp verktyget för att förlänga befintliga maktobalanser. För det första uppfyllde nfp processerna i båda länderna kriterierna för en ”verklig” nfp men processen ledde inte till väsentliga policyförändringar, varken när det gäller formen eller innehållet i respektive nationell skogspolicy. För det andra ledde nfp processen inte till avsevärda ändringar i grundläggande policyvärderingar mellan de ”rivaliserande koalitioner”. Detta innebar att lärandet i processen inte riktig ägde rum. De olika koalitioner vilja till lärande övergavs när den öppna och samverkansbaserade ”rundabordsstilen” av nfp diskussionerna inte ledde till önskvärda resultat. För det tredje fanns det antydningar att det tyska nfp i själva verket var tänkt som ett verktyg för att förhindra me-

ningsfull policyförändring genom att skapa en stor och krävande process som tar bort tid och resurser från de aktörer som var kritiska mot den befintliga skogspolicyn.

Även Hogl et al. (2009), några år efter Hogls (2002) ex ante redogörelse om inrättandet av den Österrikiska nfp processen, poängterar att den Österrikiska processen har blivit en ”processororienterad strategi” vari förändringarna visar sig i att det tidigare ganska slutna skogspolicynätverket har utökats med fler aktörer och intressenter. Dock har det inte funnits något bevis för verkliga policyförändringar när det gäller policyns mål eller instrument. I Frankrike och Kirgizistan har nfp processen lett till ett beförstärkt av makten hos de aktörer som redan var mäktigast innan processen påbörjades (Kouplevatskaya 2006). Enligt Primmer och Kyllönen (2006) var argumenten som kom upp i den nya samverkansformen, i den finska nfp processen, i linje med argumenten som redan tidigare var närvarande i den finska skogspolicydiskursen. Deras slutsats är att den nya delaktighets- och samverkansformen fungerade endast som system för att söka legitimitet och skapa uppmärksamhet.

4. Jämförelse mellan några länders nationella skogsprogram

Sammanfattning

Finland

Finland har en lång tradition av nationella skogsprogram. Skogsprogrammet har arbetats fram i en öppen process med ett brett deltagande från olika intressentgrupper och förvaltningar lett av jord- och skogsbruksministeriet vilket var ett viktigt mål i framtagandet av programmet. Programmets syfte är att öka medborgarnas välfärd genom mångsidigt nyttjande. De största utmaningarna är att utveckla nya skogsbaserade produkter och tjänster, förbättra lönsamheten och konkurrenskraften i skogssektorn, öka användningen av virke för energiändamål samt genomföra ett handlingsprogram för biodiversitet. I ex ante utvärderingen framkom att styrkorna bland annat är dess tydlighet och logik, där åtgärder styr mot ambitiösa mål. Miljön och åtaganden från näringslivet bedömdes kunna förbättras.

Tyskland

Tyska processen med ett nfp påbörjades 1999 men upphörde 2007 vilket i utvärderingar förklaras av att miljörörelsen drog sig ur processen beroende på en obalans mellan skogsnäringsintressen och övriga intressen. Även om det genomfördes en rad ändringar för att säkerställa balansen mellan aktörer så lyckades man inte uppnå konsensus och dessutom fanns det inte på politisk nivå en tydlighet över vad en nfp egentligen skulle vara. Maktförhållanden och strategiskt agerande från olika aktörer verkar ha motverkat möjligheten att uppnå väsentligt policylärande och därmed en konsensusbaserad och gemensam produkt och process.

Österrike

Den österrikiska nfp har tagits fram av deltagarna i den österrikiska skogsdialogen och enhälligt godkänts av "rundabordet", policykommittén för skogsdialogen. Arbetsprogrammet är ett viktigt resultat och ett levande dokument som ger en fortlöpande redogörelse över genomförandet och vidareutveckling genom konkreta åtgärder. Alla deltagare bär ansvaret att översätta åtgärderna till sina egna verksamhetsområden. Processen utmärkte sig genom att det inrättades tydliga spelregler för arbetsförfarandet för att säkerställa jämlikt inflytande och opartiskhet. Utvärderingen pekar på några brister i genomförandet av åtgärderna och uppföljningssystemet med indikatorer.

I detta kapitel görs en genomgång av process, innehåll och utvärderingar av nfp:s i Finland, Tyskland och Österrike. Till en början visas en matris över ländernas nfp ur olika aspekter.

Tabell 2: Matris över nfp ur olika aspekter i olika länder

	Finland	Tyskland	Österrike
Formell NFP tagits fram	Ja	Ja	Ja
NFP finns fortfarande	Ja	Nej	Ja
Kvantitativa mål	Ja	Nej	Nej
Spelregler för deltagande		Ja (dock inte från början)	Ja
Innehåller förutom statliga åtgärder även åtaganden inom civilsamhället	Nej	Nej	Ja
Innehåller budget och finansiering	Ja	Nej	Ja
Har lett fram till samsyn om skogs-politiska utvecklingen bland intres-senter	Ja	Nej	Ja
Har lett fram till implementering av faktiska åtgärder	Ja	Nej	Ja
Har lett fram till institutionella för-ändringar	Ja	Nej	Nej
Innehåller långsiktigt process med upprepade samrådsprocesser	Ja	Nej	Ja
Oberoende utvärderingar utförs	Ja	Ja	Ja

4.1 Finland

Motiv

Nationellt skogsprogram har ansetts vara ett viktigt policyverktyg för att utveckla och nå de skogspolitiska målen.

Process

Finland har en lång tradition av nationella skogsprogram och det första nationella skogsprogrammet, enligt Johannesburgs kommuniké (1992), accepterades året 1999.

Nuvarande skogsprogram godkändes ursprungligen i mars 2008 och reviderades år 2010 på grund av den snabba strukturförändringen i skogsbranschen omvärld och skogsindustrin samt mot bakgrund av resultatet i halvtidsutvärderingen. Programperioden för skogsprogrammet löper fram till år 2015.

Skogsprogrammet har arbetats fram genom en öppen process med ett brett deltagande och samarbete mellan olika intressentgrupper och förvaltningar, lett av jord- och skogsbruksministeriet. Samordning har skett med bland annat arbets- och näringsministeriets strategiska program för skogsbranschen och de klimat- och energipolitiska, biologiskt mångfalds- samt landsbygds- och regionalpolitiska strategierna och programmen. Ett brett och väl avvägt deltagande från alla intressentgrupper var ett viktigt mål i framtagandet av programmet.

Framtagningsprocessen bestod av olika arbetsgrupper som inhämtade synpunkter från specialister och använde information och idéer från olika öppna allmänna forum. Syftet med de allmänna forumen var att medborgare och NGO:s skulle kunna uttrycka sina åsikter på mål, strategier och åtgärder i programmet.

Finlands skogsprogram 2010 startade formellt genom tillsättande av en departemental arbetsgrupp med en ordförande, samt en styrgrupp och tre arbetsgrupper. En verkställande kommitté, bestående av ordförandena i arbetsgrupperna samt ordföranden för den departementala arbetsgruppen, inrättades för att förbereda och koordinera arbetsgrupperna. De tre arbetsgrupperna dominerades av representanter från departementen och förvaltningen. De traditionella intressegrupperna (skogsindustri, skogsägare och fackföreningar) hade också en stark representation, liksom hade forsknings- och utbildningsväsendet. Frivilliga naturvårdsorganisationer och andra NGO:s var representerade i något färre arbetsgrupper.

Första steget i programmet inleddes med att den departementala arbetsgruppen godkände målen, principerna och organisationen av förberedelserna. Programmet föregicks inte av en politisk eller allmän diskussion om mål eller liknande.

Andra steget i framtagande bestod i ta fram en vision. Styrgruppen och arbetsgrupperna hörde experter och definierade mål utifrån deras olika ämnesområden. 25 allmänna forum genomfördes av regionala skogscentraler tillsammans med olika intressegrupper. Dessa forum och olika skriftliga yttranden låg till grund för ett utkast till vision.

Tredje steget innebar att man tog fram ett enhetligt program vilket framför allt gjordes i den verkställande kommittén. Även arbetsgrupperna deltog och dessutom genomfördes ytterligare 34 allmänna forum under 1998. En stor mängd yttranden från olika intressegrupper beaktades och det hann bli fem olika utkast till program innan ett slutgiltigt förslag lämnades till regeringen. Regeringen tog ett principbeslut 1999 och ett verkställande beslut senare samma år (Jord- och skogsbruksministeriet 2011).

De olika öppna allmänna forumen som användes i framtagandet av det finska skogsprogrammet skapade förutsättningar för en process med brett deltagande och legitimitet där resultatet kan accepteras av alla. En viss frustation och skepticism har dock uppstått i efterhand över att vissa intressegrupper har haft större inflytande än andra (Primmer och Kyllönen 2006).

Nationella skogsrådet och dess sekretariat leder och följer upp programmet. Skogsrådets arbetsgrupper och projektens styrgrupper för olika ämnesområden ansvarar för genomförandet. I styrgrupperna ingår representanter för både förvaltningen och intressentgrupper.

Programmet METSO, som är ett handlingsprogram för biodiversiteten i skogarna i södra Finland, genomförs parallellt med skogsprogrammet, och åtgärderna i METSO ingår i skogsprogrammet.

För programmet utarbetas ett åtgärdsprogram där det fastställs en tidplan samt vilka aktörer som svarar för och utför åtgärderna. Både den statliga som privata sektorn ansvarar sålunda för att åtgärderna genomförs. Skogsrådet ser över åtgärdsprogrammet varje år.

Processen för att ta fram och följa upp det nationella skogsprogrammet (KMO) har utvecklats genom principen för kontinuerlig förbättring. För programändringarna (KMO 2015) år 2008 och 2010 svarade skogsrådet med ministern som ordfö-

rande. Skogsrådet koordinerade arbetet och godkände förslagen. Skogsrådets sekretariat arbetade fram programförslagen med hjälp av 13 regionala skogsprogram samt förslag från arbetsgrupper som svarar för vissa helheter.

Antalet arbetsgrupper och gruppernas sammansättning har varierat under åren. Finland har utgått från principen att arbetsgrupperna ska vara breda, till exempel i skogsbruks- och energiarbetsgruppen finns medlemmar som kommer från miljösektorn och i miljövinstarbetsgruppen medlemmar från industrin.

Vid planering av åtgärderna anlitas också efter behov arbetsgrupper som arbetar en viss tid (till exempel förbättring av skogslägenhetsstrukturen, skogar och livskvalitet). Som ordförande i arbetsgrupperna utses också företrädare från andra ministerier och intressentgrupper. Därtill har man när programmet har planerats anlitat s.k. sparringarbetsgrupper som har bestått av rätt reformvänliga personer från olika instanser. Skogsrådets sammansättning har också blivit mer diversifierad, företrädare från till exempel ungdomsorganisationer och energi- och kemiindustrin sitter i skogsrådet.

Efter avslutad beredning godkänner ansvarigt statsråd det nationella skogsprogrammet i form av ett principbeslut. Sedan år 1999 har skogsprogrammet ingått i de övergripande regeringsprogrammen. Ett engagerande beredningsarbete och de riksdagsseminarier som ordnats kring utkastet till det nationella skogsprogrammet har bidragit till detta.

Innehåll

Programmet syfte är att öka medborgarnas välfärd genom mångsidigt nyttjande av skogarna enligt principerna för hållbar utveckling. Statens roll är att skapa förutsättningar för ett konkurrenskraftigt nyttjande av skogen samt finansiera de kollektiva nyttigheter som inte handlas på en marknad.

Finlands nationella skogsprogram består av en verksamhetsidé och en vision samt strategiska mål följt av utvalda åtgärder.

Verksamhetsidén är en mångsidig och hållbar skötsel och användning av skogar skapar växande välfärd.

Visionen tar sikte på år 2020 då den finländska skogsbranschen är en ansvarsfull föregångare inom bioekonomi, de skogsbaserade näringarna är konkurrenskraftiga och lönsamma och skogsnaturens biologiska mångfald och de övriga miljöfördelarna är starkare.

Den bärande tanken i programmet är att man utvecklar såväl nuvarande som nya produkter och tjänster i hela värdekedjan, sammanlänkar skogens olika användningsområden och tryggar miljövärdena. Skogarna brukas och nyttjas på ett mångsidigt sätt för att välfärden ska öka. Välfärd ses i vid bemärkelse, som en fråga som rör både hela nationella ekonomin och enskilda medborgare.

Finlands nationella skogsprogram 2015 har tre strategiska mål i enlighet med visionen:

1. den skogliga affärsverksamheten stärks och värdet av produktionen ökar

2. skogsbrukets lönsamhet förbättras
3. skogarnas mångfald, miljöfördelar och välfärdseffekterna stärks

Målen uppnås med hjälp av följande genomgående teman:

- mångsidigare och starkare kompetens inom skogsbranschen
- ökat inflytande på skogspolitiken på det internationella och EU-planet

I programmet har man beaktat förändringarna i omvärlden, erfarenheterna av det praktiska genomförandet av det program som godkändes år 2008 samt resultaten av halvtidsutvärderingen av programmet och framtidsseminarierna. De största utmaningarna är att utveckla nya skogsbaserade produkter och tjänster, förbättra lönsamheten och konkurrenskraften inom skogsbruket och hela värdekedjan, öka användningen av ved för energiändamål samt genomföra METSO.

Utvärdering

Skogsprogrammet följs upp årligen via uppföljningsrapporter. I dessa beskrivs förändringar i omvärlden, skogsbranschens utveckling, programåtgärdernas framgång och inverkan. I rapporterna ingår även förslag till nya åtgärder.

Vid behov görs externa, oberoende halvtids- och temautvärderingar. Utvärderingarna handlar bland annat om behovet av att ändra programprioriteringarna, åtgärdernas effekt i förhållande till målen samt behoven av att utveckla metoderna för att genomföra programmet (Jord- och skogsbruksministeriet 2011).

År 2007 fick Indufor Oy i samarbete med Suomen Itsesuunnittelu (ITSU) i uppdrag att göra en ex ante utvärderingen av det finska skogsprogrammet. Målet med utvärderingen var att förbättra både innehåll och struktur i det finska skogsprogrammet men även att öka effektiviteten i implementering och övervakning. Därutöver skulle en bedömnings göras av skogsprogrammets effekter på biologisk mångfald, regional utveckling och jämställdhet.

I utvärderingen gjordes en bedömning av beredningsfasen till det finska skogsprogrammet. Beredningsfasen var en deltagande och öppen process vilket skapade en känsla av ägarskap för programmet bland de deltagande intressenterna. I beredningsfasen följdes en princip om kontinuerlig förbättring som resulterade i att tidigare utvärderingar togs i beaktande på ett bra sätt före Statsrådets principbeslut. Scenarioberäkningar utförda av Finnish Forest Research Institute bidrog på ett bra sätt till förberedelsefasen men på grund av tidsbrist var det svårt att beakta resultaten fullt ut.

Utvärderingens viktigaste slutsatser

Styrkor

- Programmet är tydligt och konsekvent.
- Logiken mellan syftet och implementeringen har förbättrats, åtgärder styr mot mål.

- Framtida utmaningar tas tillvara på ett bra sätt.
- Programmets inriktning har styrts via kompromisser mellan intressenter.
- Bättre instrument för att förbättra samarbetet i de regionala skogsprogrammen har utvecklats.
- Övriga politikområden beaktas på ett tillfredsställande sätt.

Svagheter

- Programmets implementering kräver bättre prioritering mellan syften och åtgärder.
- Programmet är alltför inriktat mot produktionspotential i finska skogssektorn istället för att utgå från hur marknaderna ser ut. Förståelsen för hur marknaden fungerar behöver utvecklas.
- Ökade avverkningsvolymerna kan leda till lägre lönsamhet (ökade investeringar men lägre marginalnytta).
- Globaliseringen betraktas som ett hot istället för en möjlighet.
- De finska målen gällande den internationella skogspolitiken har för lite tonvikt på den sociala globala hållbarheten.
- Kommunikation får inte tillräcklig stor tyngd för att säkra en samhällelig acceptans för programmet.

Största utmaningen på kort sikt bedöms vara förbättring av skogsindustrins lönsamhet samt att säkra utbudet av rundvirke om importen minskar från Ryssland. På lång sikt bedöms utmaningarna vara bland annat klimatförändringar och attityder. Det senare kopplas till den konservativa attityd som finns inom skogssektorn med motstånd mot förändringar och innovationer.

Visionen betraktas som odynamisk, det är inte tydligt vad programmet faktiskt ska åstadkomma.

Implementering, övervakning och utvärdering av programmet

Styrkor

- Programmets målnivåer är ambitiösa.
- Ansvariga organ, finansiärer, verkställare etc. pekas ut på ett bra sätt för alla åtgärder i programmet.
- En utvärderingsprocedur är framtagen.

Svagheter

- Åtaganden från privata sektorn är otillräcklig.

- Indikatorer avseende effekt och prestation behöver utvecklas.

Programmet effekter på biologisk mångfald

Styrkor

- Miljön kommer troligen förbättras med programmet.
- Miljöproblem beaktas i programmet men innehåller alltför mycket osäkerheter.
- Skydd av mark och vatten samt klimatförändringar finns med i programmet.

Svagheter

- Avverkning på torvmark skapar osäkerheter som inte uppmärksammas.
- Effekterna på miljön och samhället av att öka produktionen och användningen av bioenergi har inte studerats tillräcklig väl.
- Programmet har inget mål för energisparning och energieffektivitet.

Policyeffekter och finansiering

Enligt uppgifterna från det finska Skogs- och Jordbruksdepartementet har översynen av den finska skogsvårdslagen gjorts i finska nfp.

Det har tilldelats ytterligare finansiella resurser från statsbudgeten för att genomföra vissa av nfp:ens åtgärder, såsom för finansiering av hållbart skogsbruk, främja användandet av bioenergi, statsstöd för arbeten på skogsbrukscentraler, underhåll av vägar och järnvägar. Starka motiv krävs för att få nya resurser till den finska nfp. Nya resurser är omfördelade resurser från andra områden i statsbudgeten.

4.2 Tyskland

Motiv

Som inledning vid början av nfp processen i Tyskland anger det tyska federala jordbruksministeriet att: målet är att skapa en så omfattande och kraftfull allians, som möjligt, av aktörer för skogen och dess mångfald av funktioner.

Ministeriet kungjorde det som ett helt nytt verktyg för skogsstyre – för att främja hållbart brukande av skogar – baserade på principerna: delaktighet/samverkan, holistiskt och tvärspektoriell koordinering, decentralisering, och långsiktig, iterativ, och anpassningsbar planering (BMELF 2000). Dessutom hänvisar man till internationella åtaganden och att ett ständigt växande antal länder har ett nfp.

Process

Processens gång

Det federala ministeriet för Jordbruk sjösatte det tyska nfp hösten 1999 och offentliggjorde ett första papper ”*das Nationale Forstprogramm Deutschland*” (BMELF 2000) som hade framställts i samråd med olika intresseföreträdare. Detta första skriftliga resultat kunde dock inte betraktas som ett konsensuspapper enligt de internationella målen med ett nfp eftersom de flesta företrädarna för miljörelsen vägrade ge sitt godkännande till pappret (se också: Gemeinsame PRESSE-Mitteilung von Umweltverbänden der Arbeitsgruppe Wälder im Forum Umwelt und Entwicklung, 2000-10-4). En förklaring för denna reaktion var de brister man ansåg fanns i balansen mellan miljöskydd och det ekonomiska brukandet av skog (Häusler och Scherer-Lorenzen 2002).

I den första fasen (1999-2000) bjöd man in ett brett spann av aktörer för att delta i åtta/nio rundabordssamtal (mest tvådagarsmöten) inom ramen för den ”*Nationales Forstprogramm*” för att kartlägga de nationella förhållandena och förutsättningarna samt för att undersöka ”skogspolitiska handlingsområden” och ”behov av åtgärder” genom att diskutera sex ämnen:

- Skog och samhälle
- Skog och biologisk mångfald
- Skogens roll i det globala kolkretsloppet
- Betydelse av trä som förnybar råvara
- Bidragandet av skogsbruket och skogsindustri till landsbygdsutveckling
- (Möjliga) förhållanden till delstaternas skogsprogram

Utfallet av diskussionerna redovisades i mötesanteckningar som offentliggjordes. Trotts att de flesta aktörer välkomnade idén så fanns det även en del kritik, bland annat kring ministeriets roll som både moderator och protokollförare samt deltagare. Andra brister som påpekades handlade om ett underskott i tvärssektoriell koordinering; de tvetydiga målen med hela processen; och de otydliga förpliktelser som politiska beslutsfattare skulle eller inte skulle åta sig – som exemplifieras med de olika begrepp som föreslogs för slutdokumentet: ”Ministeriellt sektorspapper”, ”icke-bindande avtal för alla intressenter”, eller ”nytt policyverktyg av eventuell bindande karaktär” (Hofman et al. 2001. I: Winkel och Sotirov 2011).

Ministeriet agerade på denna kritik i den andra fasen (2001-2003). Vid rundabordssamtalen satt nu en oberoende moderator ordförande och ett nytt arbetsförfarande inrättades, t.ex. nya möjligheter för att handskas med minoritetsröster i de fallen där man inte lyckades uppnå konsensus. Dessutom fick processen ett nytt namn: ”*Nationales Waldprogramm*” istället för ”*Nationales Forstprogramm*”. På tyska har ordet ”Wald” nämligen en mer omfattande betydelse än ordet ”Forst” som inriktar sig mest på timmerproduktion (Winkel och Sotirov 2011). Denna andra fas behandlade ämnena:

- Internationellt samarbete/internationell handel
- Biologisk mångfald, skogsbruk och skogsskydd
- Val av skogspolitiska instrument
- Ekonomiska betydelsen av skogsbruket och skogsindustrierna
- Skogens nya roller i framtiden.

Under denna andra fas i september 2003 tog man fram totalt 182 policyrekommendationer som togs fram av nästan 40 olika aktörer.

Den tredje fasen, också kallad för ”övervakningsfasen” ägde rum 2004-2006. Tillvägagångssättet och utfallet av nfp-processen utvärderades av Elsasser och Liss (2004). Slutsatserna var att även om de flesta aktörer uppskattade kommunikationsprocessen så uppmärksammades att det fanns begränsade effekter när det gällde åtaganden och genomförandet av policybeslut. Således inrättades en mindre grupp intressenter som fick i uppgift att ta fram några ”kärnrekommendationer” som därefter skulle tjänstgöra som brännpunkt för fortsatta diskussioner kring tillämpningen av nfp:n. Dock när alla aktörer träffades vid det artonde rundabordssamtalet 2006 uppstod det en grundläggande sammanstötning mellan intressenterna beträffande vem som hade ansvaret för att genomföra åtagandena. Som följd lämnade de mest inflytelserika miljöorganisationerna processen (Winkel och Sotirov 2011).

Efter denna företeelse inleds nästa fas där man mer eller mindre åsidosatt idén med en genomförandeprocess. Nuförtiden uttrycker ministeriet nfp processen som ett diskussionsforum för intressenter där de kan ge policyrekommendationer inför uppkommande viktiga politiska beslut. Winkel och Sotirov (2011) drar slutsatsen att den beslutsfattande aspekten av nfp alltså har tagits bort. Det sista rundabordssamtal ägde rum december 2007 och därmed kan den tyska nfp processen antagligen betraktas som att den har upphört.

Intressant är att efter det att nfp-processen avslutats sjösatte det tyska federala miljöministeriet en Nationell Strategi för Biologisk Mångfald. Som reaktion på-började jordbruksministeriet en liknande process och kom ut med en Allmän Skogsstrategi 2020. Båda två processer har gemensamt att de använder sig av en viss grad av intressentsamråd. Nfp processen nämns inte som företrädare eller med andra ordalag i någon av strategierna.

Under nfp processen användes följande spelregler:

- Deltagande aktörer säkerställer att de har mandat att tala för deras respektive organisation eller institution.
- Principiellt eftersträvas en så hög konsensus som möjligt. Om det önskas dokumenteras meningsskiljaktigheter i protokollet. Rösträtt fastläggs inte och det finns inga omröstningar angående innehållsmässiga frågor.
- Inför rundabordssamtal förbereds bakgrundsdokument, som ska följa en viss mall. Dessa dokument förbereds av olika arbetsgrupper. Dessa arbets-

grupper ska ha en (om möjligt) jämlik fördelning av aktörer och får vid behov dra nytta av externa sakkunniga.

- I plenum presenterar arbetsgrupperna de olika bakgrundsdocumenten.
- Rundabordsmötena ska ha en extern moderator som är såväl professionell som sakligt kunnig.
- Utfallet från rundabordsmötena protokollförs av redaktionsgrupper som har jämlik fördelning mellan intressen.
- Vid början av varje rundabordsmöte väljs en av de deltagande aktörerna för att skriva minnesanteckningar.
- Beträffande genomförande av de överenskomna åtgärdsförslagen ska aktörerna använda sig av respektive tillgängliga instrument (t.ex. lagstiftningsinitiativ, delstatsinitiativ, gemensam kommunikation). Finansiering av åtgärder vilar hos respektive aktörer, enligt deras kapacitet och kompetens.
- När det är möjligt ska kommunikation göras gemensamt för att utnyttja synergier och för att framhålla gemensamma beslut.

Innehåll

Eftersom inga nfp relaterade dokument fanns tillgängliga längre på tyska jordbruksministeriets hemsida (nfp sidan har upphört att gälla) baseras nedanstående sammanfattning av innehållet i nfp på utvärderingarna som har gjorts av Elsasser och Liss (2004), Elsasser (2007a), Elsasser (2007b), Winkel och Sotirov (2011) och en hittills ännu inte offentliggjord rapport från Universitet Göttingen.

I fas 1 föreslogs det 52 åtgärdsförslag som återspeglar skogsnäringens intressen och 28 som återspeglar miljörelsernas intressen. 20 övriga förslag kunde inte direkt tilldelas till antingen ”näring” eller ”miljö” och kom till stor del från forskningsvärlden. De olika utvärderingsstudierna listar när det gäller ”skogsnäringens förslag” följande tre som mest omfattande:

- Användning av ”polluter pays” principen. Vid skada på skogsegendom ska den ansvariga ersätta skogsägaren.
- Undersöka om det är möjligt att juridiskt hålla den som har orsakat grundvattensänkningar som leder till skogsskador ansvarig (skadeersättning, restaurering).
- Subventionen för återbeskogning får inte vara mindre attraktiv än subventionen för att överge jordbruksmark.

Det mest långtgående förslaget från miljösidan anses vara:

- Inrättandet av ett koordineringsorgan för utvärderingar av biologisk mångfald som bl.a. säkerställer jämförbarhet i insamlat data. Utarbetandet av ett

särskilt utvärderingskoncept beträffande biologisk mångfald och genomförandet av utvärderingar.

Under andra fasen gavs totalt 84 åtgärdsrekommendationer. ”Näringen” kunde tilldelas 43 och ”miljö” 33. Näringens mest långtgående förslag anses vara:

- Fortsatta skogsskötselåtgärder för skogsstabilisering och fortsatt kompensationskalkning för markstabilisering, för att främja föryngring och vattenskydd, där var detta anses vara lämpligt.
- Öka omfattningen av statliga skogsbrukssubventioner.
- Införa konkreta ersättnings- och kompensationsregler för intrång på privat egendom.
- Ersättning för tidigare obetalda skogliga tjänster, t.ex. vattenförsörjning och rekreation.
- Ändring av reglerna för subventioner under landsbygdsprogrammet för att öka jämställdheten mellan skogs- och jordbruk.

Från miljösidan föreslogs bl.a.

- Ikraftträdandet av ett representativt nätverk av skyddade urskogar.
- Endast genomföra byggandet av nya vägar efter att en konsekvensanalys har genomförts för att skydda värdefulla biotoper. Minimering av förstörelse av mark.
- Öka antalet skyddade områden, särskilt på statsskogsbrukets marker.

Utvärdering

Under avsnittet ”process” har det redan sipprats igenom en del slutsatser från olika utvärderingsstudier (se litteraturlistan). Mer övergripande slutsatser som dras i dessa studier handlar bl.a. om att man inte har lyckats övervinna de stora skillnaderna i värderingar och intressen mellan den traditionella skogssektorn (näringen) och miljörörelsen i Tyskland. Att den tyska nfp:n har upphört 2007 är kanske den mest tydliga indikatorn på att saker inte har fungerat som det var tänkt.

Att man inte uppnår ett väsentligt policylärande under förhandlingarnas gång, som oftast anges som ett av de grundläggande kraven på en nfp process (se bl.a. Shannon 2004) kan bero på flera saker, såsom rationella-ekonomiska överväganden i samband med befintliga maktförhållanden (dvs. ”det löner sig inte för starka organisationer att försöka uppnå konsensus”) eller att det finns djupt förankrade värderingar och tankesätt som behöver mycket längre tid för att förändras. Winkel och Sotirov (2011) antyder bl.a. att maktförhållandena mellan de olika intresseföreträdarna har ändrat sig under tiden. Vid olika tider har olika intressen antingen känt sig tillräckligt starka för att driva en viss fråga utan stöd av andra eller vid andra tidpunkter ansett det som strategiskt opportunt att inleda en långsiktig process för att hålla andra intressenter upptagna. Sistnämnda tankesättet leder, enligt

Hogl (2002) i hans studie kring Tyskland och Österrike, till konfliktundvikande strategier med urholkade formuleringar och mjuka riktlinjer.

Det faktum att miljörorelsen i första fasen inte godkände ministeriets nfp ”visionspapper” och att de drog sig ur några år senare kan betyda att antingen skogs-näringssidan upplevde sig själv som så pass starka att de inte såg behovet av att hitta en gemensam lösning med miljösidan, eller att miljösidan ansåg att de skulle ha bättre kort om de skulle dra sig ur nfp processen och satsa på någonting annat (t.ex. en sektoriell ansats som det tyska miljödepartementets biologiska mångfaldsstrategi).

Dessutom sätts det frågetecken vid bevekelsegrunderna bakom den tyska nfp:n. Redan det faktum att den tyska nfp:n i början styrdes kraftigt av jordbruksdepartementet och att nfp:n kallades för ”*Forstprogramm*” istället för ”*Waldprogramm*” uppfattas av olika utvärderingar som ett tecken på att det i nfp:n var tänkt att tyngdpunkten skulle läggas på produktion istället för att vara holistiskt och jämnt täcka in alla skogens funktioner.

Utöver det faktum att man inte lyckades komma överens om konkreta åtgärder för att uppnå förändringar såväl inom skogspolicyn som i skogen, fanns det också mer grundläggande bekymmer med den tyska nfp:n, som i motsats till den rådande uppfattningen i såväl policy och forskningskretsar (se forskningskapitlet i denna rapport), inte skapade en tydlig ansvarsfördelning – dvs. vem ska genomföra vilka konkreta åtgärder”.

En del kritik som fanns i början av processen har faktiskt rättats till, t.ex. genom att vid andra fasen anlita en extern och opartisk moderator och genom inrättandet av spelregler för transparens och jämlikhet.

För att avsluta på ett positivt sätt så rapporterar de flesta utvärderingar att själva tanken med ett brett samråd som innefattade alla relevanta aktörer uppskattades av de allra flesta.

4.4 Österrike

Motiv

I de tillgängliga dokumenten ges det egentligen inga tydliga motiv för påbörjandet av den österrikiska skogsdialogen eller dess produkt, den österrikiska nfp:n. Att det fanns ett tydligt behov exemplifieras dock av det faktum att intresset att delta var utomordentligt stort – drygt 80 statliga och privata organisationer deltog i skogsdialogen som tog fram den befintliga nfp:n. Även utvärderingen (Hogl och Kvarda 2010) påpekar att det fanns ett stort engagemang.

Process

Den befintliga österrikiska nfp:n har tagits fram av deltagarna i ”den österrikiska skogsdialogen” (Walddialog Österreich) och enhälligt godkänts av ”rundabordet”, dvs. ”policykommittén för skogsdialogen”, 5 december 2005. Det österrikiska miljöpartiet (die Grünen), WWF Österrike samt Oekobureau har ställt sig bakom men med reservationer. Dessa aktörer har begärt en GMO-fri inriktning av öster-

rikisk skogspolicy, tydliga målsättningar för nfp:s måluppfyllelse senast vid slutet av 2006 och ett omedelbart genomförande av de åtgärder som listas i nfp:n.

Tillsammans med själva nfp:n utgör det tillhörande arbetsprogrammet ett viktigt resultat av den konsensusbaserade skogsdialogprocessen som påbörjades april 2003. Arbetsprogrammet är ett levande dokument som ger en fortlöpande redogörelse av genomförandet och vidareutvecklingen av nfp:n genom konkreta åtgärder. Alla deltagande institutioner och organisationer som har erkänt skogsdialogen och dess resultat (nfp och arbetsprogrammet) bär ansvaret att översätta åtgärderna till sina egna verksamhetsområden.

Framgången av genomförandet av åtgärderna ska utvärderas. Därför ska ”läget i skogen” återigen utvärderas och en ny omgång med skogsdialogen påbörjas.

Informationen i detta kapitel är baserade på BMLFUW (2006) rapporten om skogsdialogen och nfp.

Deltagarna

Deltagandet i skogsdialogen är öppet för alla grupper, institutioner och intressenter engagerade i Österrikes skogar. Ungefär 80 statliga och privata organisationer deltog i skogsdialogen och tog fram den befintliga nfp:n. Deltagarna företrädde miljö och naturskydd, idrott, skogsbruk och jordbruk, träd- och pappersindustri, arbetstagare och konsumentskydd, jakt, kyrkan, internationell utvecklingssamarbete, ungdom, vetenskap, utbildning, energi, federala provinser och statsförvaltningen. Allmänheten bjudits in att delta i dialogprocessen genom webbplattform www.walddialog.at och genom skriftliga kommentarer. Information om utfallet från rundabordsmöten och arbetsgruppsmöten finns tillgänglig på samma plattform. Dessutom finns det regelbundna nyhetsbrev som ger en lägesbeskrivning och som sprids brett.

I början av processen deltog alla politiska partier (som sitter i parlamentet) vid nfp mötena. I dagsläget deltar partierna i högnivåmötena (rundabordsmötena). Enbart det österrikiska konservativa partiet och miljöpartiet deltar i de flesta nfp mötena. Det finns inget formellt godkännandeförfarande för de nfp beslut parlamentet.

Arbetsgrupper

Det innehållsmässiga arbetet med skogsdialogen ägde rum i arbetsgrupper. För att bibehålla en effektiv dialog gjordes det en indelning i tre ämnesområden: ”Skydd av skog och skogens skyddande roll”; ”Ekonomi”; ”Miljö och samhälle”. Varenda arbetsgrupp leddes av en oberoende moderator. För plenumsammankomster anlätades det en oberoende yrkesmoderator som även hade övergripande ansvaret för de tre arbetsgrupper.

Fem omgångar med arbetsgruppsmöten på tre dagar var och två omgångar på två dagar var ägde rum mellan juni 2003 och december 2005. I genomsnitt deltog 40 organisationer vid varje omgång. Första omgången i juni 2003 (en dag för varje av de tre ämnena) handlade om: utvärdering av dagsläget, omvärldsanalys och problemformulering. Denna inriktning fanns kvar vid andra omgången i januari och februari 2004 samt vid workshopen om ”Österrikes internationella ansvar för hållbart skogsbruk” som förenades med skogsdialogen i juni 2004. Under den

tredje omgången, i november 2004, lades betoning på att formulera konkreta mål och en första omgång av indikatorer och målvärden togs fram. Vid den fjärde omgången, i mars 2005, anpassades vissa av principerna och målsättningarna. Övergripande målet med detta möte var att harmonisera indikatorer. Under samma månad anordnades ytterligare en sammankomst för att gå in på frågan om illegal avverkning och relaterade handelsfrågor. Under den femte omgången renodlades indikatorerna ytterligare och man fokuserade på diskussionen om åtgärdsförslag (åtgärdspaketet). I september 2005 anordnades en särskild sammankomst kring landsbygdsutveckling. Till slut slogs de tre arbetsgrupperna ihop vid plenummötet under september och oktober 2005, för att leverera formuleringar på åtgärder för varje enskild organisation för de ämnen som ansågs vara mest angelägna. Dessutom ägde det rum en workshop i oktober 2005 beträffande indikatorer och målvärden i syftet att skapa ett konsekvent och meningsfullt paket med indikatorer.

Rundabordsmöten

Rundabordsmöten är det beslutsfattande organet för skogsdialogen. Fram till 2005 hölls rundabordsmöten fyra gånger. Mötet ordförande är federala ministern för jordbruk, skogsbruk, miljö och vatten. I genomsnitt deltog trettiofem inbjudna intressentorganisationer i sammankomsterna. Vid rundabordsmöten har det tagits beslut om principerna för skogsdialogen, varit periodvisa avstämningar kring processen samt man har haft orienteringar om innehållet. Dessutom har man vid ett rundabordsmöte tagit beslut om den framtagna nfp:n och dess arbetsprogram.

Totalt har processen omfattat tjugo dagar av arbetsgruppsmöten, fyra rundabordsmöten och fem tematiska workshops. Detta innebär att totala mötestiden har varit 216 timmar.

Koordineringsgruppen

Koordineringsgruppen var gränssnittet mellan arbetsgrupperna och rundabordsmöten. Dess uppgift var att syntetisera och harmonisera utfallet från de olika arbetsgrupper och redovisa detta vid ett rundabordsmöte. Dessutom integrerar gruppen rundabordsbeslut i slutrapporterna för skogsdialogen. I Koordineringsgruppen sitter skogsdirektören för det federala ministeriet ordförande och den består av moderatorerna för arbetsgrupperna samt huvudmoderatorn.

Processledningsgruppen

Processledningsgruppen har ansvaret för planering, övervakning och koordinering av den fullständiga skogsdialogen. Det federala ministeriet har ansvaret för denna grupp och får vetenskapligt stöd från en rad forskare. Oftast hölls koordineringsgrupps- och processledningsgruppsmötena tillsammans.

Spelreglerna

En av de första saker som gjordes vid början av skogsdialogen var att upprätta ”spelregler” för processen för att säkerställa en jämlik och opartisk process, såsom att diskussionerna modereras av en professionell och opartisk moderator, transparens och kontroll av protokoll osv. Se för mer detalj BMLFUW 2003a, 2003b.

Uppföljning – permanent skogsforum

2006 omformades den modul strukturen till ett permanent skogsforum som träffas en eller två gånger per år. Skogsforumets uppgift är att ytterligare skapa samstämmighet bland de olika intressena, i enlighet med de förutsättningarna som bestäms vid rundabordet. Detta omfattar bl.a. vidare utvecklingen av arbetsprogrammet för skogsdialogen, utvärdering av rättsliga åtgärder och identifierandet av nya frågor. Dessutom fortsätter arbetssättet med tematiska workshops för att underlätta genomförandet av nfp:n. En särskild arbetsgrupp ansvarar för uppföljning och utvärdering.

Statusrapporter om mål diskuteras och godkänns av högnivåmötet (rundabordsmötet).

Innehåll

Den österrikiska nfp:n (se BMLFUW 2006) inleds med en skildring av tidigare internationella och nationella försök att främja hållbart brukande, skydd och utveckling av skog. Huvuddelen omfattar sju ämnesområden som motsvarar de sex paneuropeiska kriterierna för hållbart skogsbruk enligt MCPFE. Det sjunde tematiska området ”Österrikes internationella ansvar för hållbart skogsbruk” har lagts till. De sju ämnesområdena är:

1. Bidrag från Österrikes skogar till skydd av klimatet
2. Hälsa och vitalitet av Österrikes skogar
3. Produktivitet och ekonomiska aspekter av Österrikes skogar
4. Biologisk mångfald i Österrikes skogar
5. Skyddande funktioner av Österrikes skogar
6. Sociala och nationalekonomiska aspekter av Österrikes skogar
7. Österrikes internationella ansvar för hållbart skogsbruk

Varje ämnesområde börjar med en lägesbeskrivning, inklusive trender och utmaningar. Utifrån lägesbeskrivningen har det utvecklats principer och mål med syftet att täcka alla målsättningar som har uttryckts av de olika deltagarna. Vissa mål verkar mot mer än en princip och vissa principer sträcker sig över mer än ett ämnesområde. Till slut har det utarbetats olika åtgärdspaket för varje ämnesområde. Dessa utgör grund för fastställandet av konkreta åtgärder för varje organisation som en del i skogsdialogens arbetsprogram. Dessa åtgärder har utvecklats för att omedelbart genomföras. Indikatorer har utvecklats för varje mål som har beslutats för att konkretisera målen och kontrollera måluppfyllelse. Indikatorerna kan belysa utvecklingen under mer än ett enda mål och det finns flera indikatorer per mål. Det befintliga indikatorpaketet kommer att vidareutvecklas inom ramen för arbetsprogrammet och eventuellt kompletteras. En studie kring nuläge och utvecklingen av målvärden genomförs också inom ramen för arbetsprogrammet.

Som exempel listas nedan principerna, mål och åtgärdspaket för det första ämnesområdet ”Bidrag av Österrikes skogar till skydd av klimatet”

Principer

(P1) Bevarandet av skogarnas vitalitet och anpassningsförmåga för att möjliggöra deras roll som kolsänka

(P2) Bäst möjliga minskning av utsläpp av växthusgaser, särskilt från fossila källor

(P3) Främjandet av förnybara och lokalproducerade energikällor, råvaror och produkter

Mål

(Z1) Ökad användning av trä som förnybar råvara (material och energi) – bästa möjliga ersättning av fossilt bränsle

(Z2) Utökning av skogsarealen i regioner med låg skogstäckning, med hänsyn till ekologisk, ekonomisk och social lämplighet samt möjlighet till en planering av skogsbruket

(Z3) Förbättrad kunskap genom forskning om skogens påverkan på klimatet och ytterligare forskning kring möjliga effekter av globala klimatförändring på Österrikes skogar, deras hälsa och funktioner

(Z4) Ökad spridning av information, motivation, och förstärkning av åtgärder för aktivt klimatskydd i alla områden i enlighet med internationellt bindande åtaganden

(Z5) Öka användningen och utveckla möjligheterna för användning av trä (träprodukter med lång livstid), samt utvärdera möjlig bokföring av kollagring i träprodukter

(Z6) Stabilisering av skogsekosystem mot kommande klimatförändringar genom främjandet och, om nödvändig, förbättring av skogsskötsel samt utveckling och genomförande av lämpliga anpassningsåtgärder

Åtgärdspaket

1.1.1 Utveckla och tillämpa ett övervakningssystem som är allmänt erkänt

1.1.2 Förstärk forskning om skogens påverkan på klimatet, med regionalt belägg, och markforskning om kolsänkor

1.1.3 Utveckla lämpliga klimatanpassningsstrategier för skogsbestånd (scenario-baserad grundforskning, utveckling av kunskapsbas, rådgivnings innehåll – när det gäller skogsskötsel och skogsskyddsåtgärder)

1.1.4 Minska växthusgasutsläpp inom alla (sektors)områden, särskilt genom att uppmuntra till användning av bästa nuvarande kunskap och metoder samt genom

att ge särskilt uppmärksamhet till genomförandet av den österrikiska klimatskyddsstrategin

1.1.5 Inrätta lämpliga strategier för bästa möjliga ersättning av fossila bränslen och råvaror med förnybara råvaror (biomassa i synnerhet)

1.1.6 Genomföra en utvärdering av möjligheterna för bokföring av kollagring i träprodukter: utarbeta bokförningsregler i internationellt sammanhang

Utvärdering

År 2008 fick Landbruksuniversitetet Wien samt Ekonomiska Universitetet Wien i uppdrag att utveckla en metod för utvärdering av den österrikiska skogsdialogen, nfp:n och arbetsprogrammet. Efter att metoden godkänts av deltagarna i flera workshops inom ramen för skogsdialogen fick Landbruksuniversitetet i uppdrag att genomföra utvärderingen (se Hogl och Kvarda 2010).

Utvärderingen visar på ett starkt stöd för arbetssättet under processen. Att deltagarna verkligen kände sig delaktiga och att hela dialogen och dess resultat byggde på samverkan.

En allmän slutsats är att skogsdialogen har förbättrat kommunikationsklimatet och att det finns brett stöd för arbetsprogrammet.

Som kritik framkom att:

- dialogen var väldigt "Wien-fokuserad", dvs. de flesta möten ägde rum i Wien vilket var ett problem för några organisationer (tid och resurskrävande att delta).
- i dialogens andra fas (dvs. den fasen som började 2008 när man införde de så kallade skogsforumen) så deltog inte alla skogsrelevanta organisationer längre, t.ex. turism, antagligen p.g.a. uppfattningen att processen inte längre var intressant för dem.
- ganska rigid processledning/styrning med för stark framtoning av skogsbrukets intressen
- indikatorpaketet saknar ett beslut av nuvärden för indikatorerna, deras konkreta funktion och deras tillämpning och uppföljning
- en hel del av åtgärderna anses av några deltagare inte vara tillräckligt "action-oriented" och att det finns stora brister i genomförandet. Det rekommenderas således att hitta konkreta finansieringskällor för åtgärderna. Särskilt landsbygdsprogrammet nämns som möjlighet.
- när det gäller arbetsprogrammet påpekas det att dess struktur med "åtgärder", "åtgärdspaket", "åtgärdsområden", "målsättningar", "principer" osv. är svårt att följa. Således föreslås det en förenklad struktur.
- Även om tvärssektoriellt samarbete har förbättrats under processens gång rekommenderas det att man bör göra en ny satsning på att engagera andra

skogsrelaterade sektorer, eftersom deras intresse att delta i skogsforums-möten har minskat.

Beträffande den fortsatta processen – eftersom man utgår från att nfp processen fortlöper och behöver uppdateras vid jämna mellanrum – rekommenderas det att man ska ge större uppmärksamhet till den regionala dimensionen (för att öka engagemanget på det provinsiella planet) och att man i framtiden försöker koncentrera sig mer på centrala frågor för att öka möjligheterna för ännu mer konkreta och genomförbara åtgärder.

Policyeffekter och finansiering

Enligt uppgifterna från det österrikiska departementet ansvarig för bl.a. skogsbruk ("Lebensministerium") tillgängliggjordes det särskilda resurser för inrättandet och genomförandet av beredningsprocessen. När processen sjösatts låg budget för nfp sekretariatet (som tillhör departementet) på 80 000 Euro per år. I nuläget ligger budgeten dock på 25 000 Euro per år.

4.5 Kanada

Lägesbeskrivning

Enligt FAO rapporter har Kanada inget nationellt skogsprogram (nfp) (Global Forest Resources Assessment 2010). Statusrapporten kring G8:ans handlingsplan för skogar (2002) nämner att nfp processerna i G8 länderna är på väg och när det gäller Kanada anges att det finns en nfp. Inom ramen för FN:s skogsforum rapporteras det också att Kanada har en nfp (Raynor 2005).

I dagsläget har Kanada en nationell skogsstrategi. Processen med skogsstrategier påbörjades redan i 1980-talet när Kanada tog fram två nationella strategier för att hjälpa till att styra skogssektorns verksamhet. 1990 sjösattes - huvudsakligen som svar på Brundtland rapporten (1987) kring hållbar utveckling - en mycket bredare och konsultativ process.

Samma år träffades alla Kanadas ministrar (federal, provinsiell och territoriell nivå) i "Canadian Council of Forest Ministers" och började söka en landstäckande konsensus kring hur Kanadas skogar skulle skötas. Samrådsprocessen engagerade regeringar, miljörörelsen, industri, ursprungsbefolkningar, skogsentreprenörer, lobby grupper, privata skogsägare och forskningen.

I mars 1992 offentliggjordes Kanadas nya policydokument med titeln "National Forest Strategy, Sustainable Forests: A Canadian Commitment" som gällde perioden 1992-1998. Samtidigt undertecknades för första gången en annan avsiktsförklaring med namnet "Canada Forest Accord". Totalt skrev 29 skogliga företrädare för regeringarna samt privata organisationer under. Fem år senare uppdaterades den nationella skogsstrategin (1998-2003) och det andra "Canada Forest Accord" godkändes av 52 intressenter.

Den nuvarande nationella skogsstrategin (2003-2008) fortsätter vara en modell för offentligt samråd och samverkan för alla intressenter i framtagandet av hållbar skogspolicy.

Nuvarande strategin omfattar åtta strategiska inriktningar:

1. Ekosystembaserad skötsel
2. Hållbara skogssamhällen
3. Rättigheter och delaktighet för ursprungsbefolkningar
4. Skogsprodukternas fördelar
5. Kunskap och innovation för konkurrenskraft och hållbarhet
6. Tätortsnära skogar och samhällets engagemang i hållbarhet
7. Privat skogsägarnas bidrag till hållbarhet
8. Rapportering och tillräknelighet

Processbeskrivning

Enligt befintliga trender har framtagandet av strategierna alltmer varit beroende av offentlighetens deltagande och omfattande samrådsprocesser, inklusive allmänheten. Cinq-Mars (2006) påstår att strategin 2003-2008 var ganska innovativt genom att den använde internet för att nå allmänheten för att få in mer synpunkter och för att stärka förankringen.

Första utkastet på strategin presenterades på ett nationellt möte och lades ut på internet samtidigt. Tack vare spridningen av utkastet och åtföljande versioner, tills det uppnåddes konsensus, täcker den nuvarande strategin en bredare skala av ämnen än tidigare strategier.

Cinq-Mars nämner att av de 145 kommentarsrapporter som skickades till strategins sekretariat kom mer än 120 in genom internet. I andra omgången kom det in 45 rapporter, alla via internet.

Utvärdering

Enligt Briner (2004) har framtagandet av strategin varit en övning i att likställa förväntningar och öka samstämmighet. Detta har varit en särskild utmaning för ett land som Kanada där skogarna finns i alla regioner av landet och skogspolicyn är mycket decentraliserad - 71 % av alla skogar faller under provinsial jurisdiktion.

En annan utmaning är att strategin är frivillig och sätter ansvaret för hållbart skogsbruk rakt på skogssektorns axlar. Strategin anger målen, som togs fram av de signatärer till Canada Forest Accord, men det är de individuella organisationerna och industrideltagarna som ska besluta hur dessa mål ska uppnås.

Deltagarna i beredningsprocessen till strategin 1992 krävde att strategin skulle utvärderas av oberoende experter. Fyra kända forskare tillfrågades och genomförde en halvtids- och heltidsutvärdering (Blue Ribbon Panel 1997). I halvtidsutvärderingens slutsatser uppmärksammades fyra åtaganden som skulle behöva ytterligare ansträngning:

1. Genomföra en ekologisk klassificering av skogarna.
2. Arbeta gentemot fullföljning – senast år 2000 – av ett nätverk av skyddade områden representativa för Kanadas skogar.
3. Utvidga omfattningen av skogstaxeringarna genom att bredda informationen om de skogliga värdena.
4. Utveckla ett system av nationella indikatorer för att mäta och rapportera utvecklingen mot hållbart skogsbruk.

I heltidsutvärderingen påpekades dessa punkter återigen. Dessutom poängterades att ansträngningarna måste fortsätta. Som tillägg lyftes även fyra andra ämnen som krävde särskild uppmärksamhet:

- Ursprungsbefolkningens skogsbruk.
- Uppföljning och mätning av konkreta förändringar i skogen.
- Utbildning och vidareutbildning av skogsentreprenörer.
- Privata skogsägare.

Slutliga kommentar

Den senaste information som fanns tillgänglig nämner ingenting om en ny strategi eller skogsöverenskommelse. Den sista strategi var för perioden 2003-2008 och denna är det enda som nämns på kanadensiska skogsministrarnas hemsida (www.ccfm.org). Det är alltså ottydligt hur den kanadensiska processen ser ut i dagsläget.

I maj 2010 undertecknades The Canadian Boreal Forest Agreement (CBFA 2013). I motsats till Canadian Forest Accord är detta initiativ helt driven av privata sektor och civilsamhället. I nuläget är CBFA ett avtal mellan skogsproduktsföreningen Forestry Products Association of Canada (FPAC) och dess 19 medlemsföretag och de sju ledande kanadensiska miljöorganisationerna. Överenskommelsen 73 miljoner hektar statsägda skogsmarker där FPAC medlemsorganisationer har fått koncessioner att avverka.

CBFA är världens största privata initiativ gällande naturvård i skogen och har som syfte att hitta fred mellan skogsindustrierna och miljörörelsen i Kanada.

CBFA erkänner att även om ansvaret för skogsbrukets och naturvårdens framtid i Kanadas boreala skogar främst ligger hos regeringarna, såväl industri som miljö-rörelsen har plikten att hjälpa utforma den framtiden. CBFA ger båda sidorna ett plan för att verka för en starkare och konkurrenskraftigare skogsindustri och samtidigt bättre skyddade och mer hållbart skötta boreala skogar.

CBFA innebär ett åtagande från miljörörelsen att sluta bojkotta de inblandade skogsföretagen. I gengäld har skogsbolagen tills vidare stoppat avverkningsplanerna på nästan 29 miljoner hektar skog, som omfattar bortåt hela boreala Karibuområdet i sina respektive verksamhetsområden. Stoppet ger signatärerna möjligheten att

samarbete kring ett flertal initiativ, såsom utvecklingen av handlingsplaner för återhämtning av karibubestånd i vissa områden samt att utveckla ekosystem-baserade riktlinjer för skogsbruksåtgärder.

Processen omfattar många intressenter, inklusive ursprungsbefolkningsgrupper, berörda samhällen samt kommunala, provinsiella och federala regeringar. När förhandlingarna har slutförts på central nivå sänds handlingsplanen som rekommendationer till provinsiella och ursprungsbefolkningsregeringar så att dessa kan ta upp förslagen i formella skogsskötselplaner och andra pågående offentliga planeringsprocesser.

Om Kanadas nationella skogsstrategi kan anses vara en nfp är inte helt tydligt. Rayners (2005) framhåller i sin analys att även om Kanada anger att de har en nfp (eller liknande process) inom ramen för FN:s skogsforum och G8:s handlingsplan för skogar så verkar det som att ”den kanadensiska nfp” omfattar inte bara den nationella skogsstrategin men även andra initiativ såsom det kanadensiska modellskogsnätverket. För att kunna göra en mer vetenskaplig utvärdering använder Rayner sig av de allmänt vedertagna principerna för nfps: delaktighet, samverkan, tvärsektoriell koordinering och en långfristig iterativ och anpassningsbar ansats. När det gäller delaktighet av alla relevanta aktörer/intressenter bedöms strategin vara enastående. Angående samverkan och konfliktlösning anses en strategi inte vara det mest lämpliga verktyget. Det nämns dock att det finns andra förfaranden för konfliktlösning beträffande naturresurser i Kanada. Sju år efter Rayners analys – kan man ställa sig frågan vad som har hänt med processen efter 2008.

5. Syn på ett eventuellt nationellt svenskt skogsprogram från svenska intressenter

5.1 Hearing

Som en del i förstudien anordnade Skogsstyrelsen en öppen hearing om ett eventuellt nationellt skogsprogram för Sverige. Syftet var att brett få in tankar och förslag om utformningen av och processen kring ett svenskt skogsprogram. Hearingen ägde rum 27 augusti i Stockholm och samlade närmare 70 deltagare.

Följande organisationer företrädde av en eller flera deltagare: AB Karl Hedin, Bergvik Skog, BillerudKorsnäs, Energimyndigheten, Forest Sector Insights AB, Friluftsrådet, Havs- och vattenmyndigheten, Holmen AB, Land Lantbruk & Skogsland, Landsbygdsdepartementet, LRF skogsägarna, Länsstyrelsen Dalarna, Lövsjö Loghouse, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Norra skogsägarna, Näringsdepartementet, Preem AB, Riksantikvarieämbetet, SCA Skog, SFCA Strömquist Forest Consulting Aktiebolag, Skogforsk, Skogsindustrierna, Skogsägarna Mellanskog, Stockholms universitet, Stora Enso Skog, Sveaskog, Svenska Jägarförbundet, Svenska kyrkan, Svenskt trä, Sveriges hembygdsförbund, Sveriges Jordägarförbund, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Södra skogsägarna, Umeå universitet, Världsnaturfonden.

Hearingen inleddes med en presentation av den statusrapport som Skogsstyrelsen lämnade till regeringen i juni. Därefter genomfördes gruppdiskussioner utifrån ett diskussionsunderlag som skickats ut till deltagarna innan hearingen. Diskussionerna leddes och dokumenterades med hjälp av medarbetare på Skogsstyrelsen. Deltagarna delades in i fyra grupper som diskuterade ett eventuellt svenskt skogsprogram utifrån tre huvudområden:

- vision för och mervärde av ett svenskt skogsprogram,
- samverkan och delaktighet och
- innehåll i ett svenskt skogsprogram

Till varje huvudområde fanns sedan ett antal fördjupningsfrågor som togs upp. Dessa framgår i nedanstående avsnitt.

Nedan redovisas en sammanställning av vad som framkom under hearingen. I vissa fall förekommer upprepningar i texten vilket beror på att frågeställningarna som diskuterades delvis är överlappande.

5.2 Vision och mervärde

Vad är er vision för ett svenskt nationellt skogsprogram?

Flera deltagare lyfte fram att man såg skogen som motorn i en biobaserad samhällsekonomi, vilket borde prägla ett nationellt skogsprogram. Det uttrycktes även att det behövs ett tydligt fokus på produktion av produkter för ett hållbart sam-

hälle och livskvalitet samt att hela samhället blir delaktiga i målet att Sverige ska vara en världsledande skogsnation. Det efterlystes också en nationell samling kring skogsresursen som vi inte har idag. Det framkom dessutom synpunkten att det behövs en ny och tydligare skogspolitik. Vikten av samsyn lyftes på olika sätt fram i flera grupper och uttrycktes exempelvis som att visionen borde vara hållbart skogsbruk som genomförs med konsensus inom skogssektorn. Man såg också att ett nationellt skogsprogram kan bli en plattform för frågan om hur vi kan klara tillväxt och bibehålla miljö och sociala värden.

Vilka mervärden ser ni att ett svenskt nationellt skogsprogram kan ge?

Vilka problem i samhället, skogspolitiken eller skogspolitikens genomförande ser ni att ett svenskt nationellt skogsprogram kan ha potentialen att överbrygga eller åtgärda?

Helhetssyn

Bättre helhetssyn var ett mervärde som många tog upp under diskussionerna. I detta lade man in flera perspektiv på hållbart brukande men också skogens roll i omställningen till ett hållbart samhälle. Många betonade även vikten av en tvärsektoriell ansats och behovet av att flera departement/myndigheter medverkar. Möjligheten att motverka policyfragmentering nämndes också. Helhetssyn förefaller i viss grad innebära olika saker för olika deltagare/intressenter vilket visar att frågan om avgränsning är viktig.

Konfliktlösning

I diskussionerna framkom att flera såg ett mervärde i att olika målkonflikter borde kunna hanteras inom ramen för ett skogsprogram. De låsta positioner som upplevs finnas idag såg flera som viktiga att lösa upp. Exempelvis lyftes att ett arbetssätt präglad av öppenhet, transparens, samverkan och förståelse kan motverka konflikter.

Långsiktighet och ständiga förbättringar

Det rådde bred samstämmighet om att ett nationellt skogsprogram bör ses som ett långsiktigt verktyg (inte ett tidsbegränsat projekt). Exempelvis bör olika intressen och problem kontinuerligt inkluderas och programmet behöver också i möjligaste mån vara adaptivt och arbeta med ständiga förbättringar. Det uttrycktes också att ett skogsprogram kan uppmärksamma sambanden mellan miljötillstånd och andra ekonomiska och samhällsliga mål långsiktigt.

Internationella kopplingar

Flera deltagare tog på olika sätt upp det internationella perspektivet. Det handlade om allt från hur ett svenskt skogsprogram ska förhålla sig till internationella åtaganden, hur programmet kan medverka till hur Sveriges ståndpunkter i internationella förhandlingar utformas men även om hur olika nyckeltal för den svenska skogen kan harmoniseras med internationell statistik. Ett mervärde som framfördes var möjligheten att stärka och förtydliga Sveriges position internationellt.

Ekonomi

De ekonomiska frågorna var ett annat område där man såg såväl mervärden som problem att överbrygga. Flera tog upp frågan om skogsbrukets lönsamhet och behovet av värden i alla led men också möjligheten till effektivare användning av

samhällets resurser nämndes. Som exempel framkom att ett skogsprogram bör bidra till ökad konkurrenskraft och ökat välbefinnande i vid mening. Många nämnde också möjligheten att skapa arbetstillfällen och vikten av en levande landsbygd.

Innovation, forskning och utveckling

Flera var inne på att ett skogsprogram kan vara ett bra verktyg för att identifiera behovet av forskning och utveckling. Behovet av att utveckla nya produkter (varor och tjänster) var till exempel flera inne på. Det framkom också behov av att fånga upp helt nya affärsmodeller/affärsidéer utifrån bl.a. olika ekosystemtjänster som kanske redan är påtänkta men saknar finansiering och därför inte testas. Det rådde också bred samsyn om att ett skogsprogram måste vara nära knutet till forskning-en.

Samverkan/delaktighet

Då detta område berörs mer utförligt nedan konstateras här endast att det rådde stor samstämmighet om att samverkan och delaktighet är ett nyckelområde. Deltagarna såg många mervärden inom området men lyfte också fram problem och risker kopplat till detta.

Risker

I gruppdiskussionerna kom det även fram flera risker som kan behöva beaktas i införandet av ett svenskt skogsprogram. Ett antal exempel på sådana risker:

- Att det blir mycket snack och lite verkstad – och således att förtroendet för processen försvinner.
- Att det visar sig vara svårt att nå samsyn kring problembeskrivningarna.
- Fel ordningsföljd, först ny skogspolitik sedan nfp – nfp verkar inte kunna förändra skogspolitiken, skogspolitiken når ej mål då kan inte heller nfp ge måluppfyllelse.
- Att processen blir för tidskrävande (inledningsvis) – vilket kan leda till att man ”genar” i samverkan.
- Viktigt att diskutera prioritet av intressen – hur väga skall man väga mellan olika intressen, allt kan inte ha samma vikt.
- Man måste enas om en utvärderingsmodell innan processen sätter upp mål.
- Man behöver enas om grundläggande definitioner.
- Det finns en risk att bred samverkan leder till att man sätter upp för många mål, vilket inte leder till en kraftfull satsning utan man sprider ut resurser. Jämför med exemplet från Tyskland.
- Det finns en risk att organisationer väljer att lämna processen.

5.3 Samverkan och delaktighet

Hur ser ni att man kan uppnå delaktighet och ägarskap brett i samhället? Vilka spelregler eller villkor tycker ni behövs för intressenter som vill medverka i ett nationellt skogsprogram?

Några viktiga förutsättningar för delaktighet som lyftes var:

- Önskvärt med oberoende och professionella moderatorer som säkerställer att alla röster blir hörda.
- Möjliggöra ett brett deltagande t.ex. genom stöd till resurssvagare intressenter.
- En aktiv informationsspridning utåt och att man löpande utvärderar och uppdaterar deltagandet/sändlistor för att säkerställa ett brett deltagande, som går utanför den traditionella ”kärnan”.
- Anordnare har ansvaret att säkerställa att det finns en möjlighet för alla deltagare att komma till tals, och att man hanterar om något intresse inte finns närvarande.
- Tydliggöra beslutsprocessen och vilka mandat som finns.
- Att man ger rimliga förväntningar på vad processen kan leda till.
- Att man är aktiv i att informera om hur man kan interagera med processen.
- Transparent – t.ex. när det gäller dokumenthantering, tillgängliggöra mötesanteckningar, förklara ”nästa steg” osv.

När det gäller framtagandeprocessen lyftes det en hel del saker som bedömdes som viktigt:

- Först analysera vilka problem/konflikter och möjligheter som ett program behöver hantera.
- Förstå vad ett nfp tillför jämfört med nuvarande skogspolitik. En sådan förståelse kan skapa en större acceptans.
- Komma överens om nyttan av samverkan – vara överens om varför nfp processen behövs.
- Efter första fasen i processen måste man komma fram till en gemensam bild eller vision som man (i huvudsak) strävar mot.
- Det måste finnas en stark och bred politiskt förankring för processen, som bland annat leder till att åtminstone Landsbygdsdepartementet, Näringsdepartementet och Miljödepartementet är engagerade i arbetet.
- Efter en första fas på nationell nivå borde man inrätta regionala plattformar för att skapa en starkare koppling med praktiken, inhämta synpunkter och för att stärka lokala förankringen.

Vidare diskuterades om det är målsättningen att en nfp process skall leda till konsensus och vem som tar det slutgiltiga beslutet kring ett nfp. Det verkade finnas en samsyn kring att det slutligt beslutet kring ett nfp skall tas av de högsta politiska beslutsfattarna. När det beslutet tas sker det en avvägning mellan olika samhällsintressen. När man som aktör eller intressentorganisation deltar i processen måste man alltså kunna acceptera att en sådan politisk avvägning kommer att göras i slutändan.

Innan man engagerar sig i nfp processen måste det klargöras hur maktbalansen mellan aktörer ska hanteras. En infallsvinkel var att koppla inflytande till ansvar för programmets genomförande. Med andra ord att det finns en skillnad på resursägaren och intressenter som inte måste ta ansvar för resursen.

Olika aktörer vet att man har olika maktpositioner kopplat till beslutsfattandet. Vilket är en del i att det är svårt att få samverkansprocesser att fungera. En tydlighet i hur konflikter kommer att hanteras och hur beslutsfattandet kommer ske är viktigt för att motverka problem i processen.

Det ansågs som en utmaning att säkerställa tvärsektoriellt deltagande, hantera målkonflikter, reda ut förhållandet till pågående processen innanför och utanför skogssektorn.

Andra synpunkter som lyftes var bland annat:

- Äganderätt som viktig grund för arbetet
- Ekosystemtjänster omfattar alla värden och är en viktig utgångspunkt

Vilka sektorer utöver den direkta skogssektorn är viktiga att få med i arbetet med ett svenskt nationellt skogsprogram?

Det föreföll finnas en samsyn kring att ett brett deltagande är viktigt och att det tvärsektoriella inslaget bör vara betydande. Vad detta mer i detalj innebär blev inte helt tydligt.

Sektorer eller politikområden som nämndes var:

- energi och klimatpolitik
- miljöpolitik
- vattenpolitik
- turistpolitik
- näringspolitik (inklusive innovationspolitik)
- infrastruktur-/transportpolitik
- bostadspolitik
- friluftspolitik

- politik för landsbygdsutveckling
- forskningspolitik

och övriga areella näringar bör omfattas.

Forskning och utveckling ansågs spela en särskilt viktig roll i en nfp process eftersom sådana komponenter bedömdes som viktig element i flera av processens faser.

Ett antal relaterade påpekanden i detta hänseende gjordes och omfattade bland annat:

- Skogen är en del i ett landskap. Det gäller alltså att göra funktionella avgränsningar, varken för vid och inte för snäv. Sektorer med liten påverkan bör inte vara med eftersom det då blir svårt att driva processen framåt, den blir för otymplig.
- Processen behöver inkludera flera departement för att få politisk legitimitet.
- Viktigt att visionen för ett nationellt skogsprogram skapar intresse hos andra organisationer.
- Måste kännas meningsfullt, nedlagd tid behöver resultera i en förändring och resultat.
- Fråga branschorganisationer vad som krävs för att de skulle bli intresserade.

Hur bedömer ni att ett nationellt skogsprogram bör organiseras?

När det gäller processen kan det de fyra arbetsgrupper kom fram till sammanfattas enligt:

- Ett övergripande organ (hög nivå) bör finnas, under det ett antal arbetsgrupper som redovisar till det övergripande organet.
- Ta hjälp av oberoende proffsmoderatorer.
- Tydlig avgränsning i tid för processens olika faser (dock iterativ!).
- Tydligt och välorganiserat utvärderingsförfarande.
- Forskningsbaserad process (science-policy interface).
- Det bör råda bred enighet i riksdagen kring att inrätta ett nationellt skogsprogram och kring ramverket för ett nationellt skogsprogram. Regeringen har ett operativt ansvar.
- Regeringen har ansvaret (exekutivt) och delegerar till t.ex. 3 statsråd med olika ansvarsområden. (Lantbruk, Miljö, Näring)

- Det nationella skogsprogrammet skulle kunna rapportera till statsrådsberedningen

Det påpekades även att:

- Vi måste ta vara på lärdomar från certifieringsprocesserna och andra dialogbaserade processer.
- Det är viktigt med tydlig politisk koppling för att det skall kunna ske en policyutveckling i processen. Ägarskap på departement för att skapa politisk koppling.
- Viktigt att se hur andra länder har organiserat sina nfp processer. Finland ett bra föredöme.
- Regeringens Innovationsstrategi och mineralstrategi kan ses som paralleller till ett nfp.
- Viktigt att man tänker igenom alla leden i processen innan man börjar. Till exempel att det finns medel för att genomföra och möjlighet att följa upp. Viktigt att man är överens om hur det nationella skogsprogrammet skall följas upp.
- Regional förankring – se på Finland och deras 13 regionala råd. Även inkludera de regionala handlingsplanerna för skogsriket.

5.4 Innehåll

Vad kan utgöra en ram för ett svenskt skogsprogram och hur bör det avgränsas?

Vilka ämnesområden ser ni att ett svenskt skogsprogram bör innehålla?

I grupperna fördes en diskussion om hållbart skogsbruk kunde vara en lämplig ram, detta eftersom nationella skogsprogram i internationella texter framställs som ett verktyg för att verka mot ett hållbart skogsbruk. I det här sammanhanget framfördes synpunkten att hela värdekedjan från skogsråvaran fram till slutkund är viktig att få med, från ett flertal deltagare. Ett nationellt skogsprogram bör bygga på skogens roll i omställningen till en biobaserad samhällsekonomi istället för att begränsas till att enbart omfatta hållbart skogsbruk. Det verkar finnas en bred samsyn kring att hållbart skogsbruk som ram blir för snävt. Det lyftes också fram att avgränsningen bör utvecklas delvis inom ramen för arbetet med att ta fram ett nfp.

Tankesättet att man skulle utgå från skogen som bas och sedan succesivt fånga in nya frågor allt eftersom skogsprogrammet växer fram, framfördes. Det är då viktigt att man inte sätter en allt för snäv avgränsning redan från början.

Kopplat till miljö kvalitetsmålen och miljömålet i skogspolitiken så framfördes det att det alltid kommer finnas olika bild av vad dessa miljömål innebär. Även efter miljömålsberedningens arbete med att kvantifiera så kommer det finnas ett stort

tolkningsutrymme. I det här sammanhanget kan ett nfp bli en viktig arena för diskussioner runt uttolkningen av miljömålen.

Kopplat till begreppet hållbart skogsbruk så framfördes det att det idag finns lösningar i begreppet skog där olika intressenter har olika ingångar i vad skog är. Detta är viktigt att ha i åtanke när ramen för ett nationellt skogsprogram sätts.

Ekosystemansatsen bör vara central i utformningen av ett nationellt skogsprogram. Det är viktigt att man i utformningen av ett nationellt skogsprogram får med de mål som redan idag finns på olika områden med koppling till skog. Med andra ord är det viktigt att inte börja med ett blankt papper utan fånga in det som redan görs idag och bygga vidare på det.

I utformningen av skogsprogrammet är det viktigt att man lyckas skapa en bra indelning i arbetsområden där man sedan kan gå ned på mer konkret nivå.

Hur politiskt normativt bör ett svenskt skogsprogram vara?

Hur ska ett nationellt skogsprogram förhålla sig till redan pågående processer?

Det föreföll finnas en bred samsyn kring att det är viktigt att det i en nfp process finns möjlighet att fånga upp och förverkliga nya idéer, programmet behöver därmed tillåtas att vara politikutvecklande men att det samtidigt behöver finnas tydliga avgränsningar och att processens mandat är tydligt. Mandatet behöver med tanke på det politikutvecklande inslaget på något sätt utgå från politiska nivån (regering/riksdag).

Det föreföll vara önskvärt om en nfp process kunde hantera de målkonflikter som finns mellan olika politikområden. Även detta förutsätter att processen tillåts vara politikutvecklande och att man involverar andra processer än de rent skogliga på politisk nivå. Att det finns en viss möjlighet till utveckling av befintlig politik är viktigt för att det ska ge energi och engagemang samt en känsla av inflytande bland de som deltar.

Det framfördes att en nfp processen skulle kunna ha en roll att identifiera behov av till exempel förändringar i regelverk. Samtidigt framförde andra en tveksamhet till att en nfp process skulle kunna vara delaktig i lagstiftningsfrågor eftersom man då skulle byta ut dagens demokratiska system mot ett mer korporativt system.

Dialogprocessen (Skogsstyrelsens projekt Dialog om miljöhänsyn) lyftes fram som ett föredöme som skulle kunna vara en mall för nfp arbetet. Dessutom viktigt att lära av andra processers misstag och framgångar.

Synpunkten att det är viktigt att det succesivt flyttas över processer med skoglig koppling till nfp processen framfördes, detta för att motverka att inte samma fråga skall behandlas i flera olika processer. Det kan gälla såväl politiska processer såväl som policyutvecklande processer som drivs av myndigheter.

Det framfördes att det är viktigt att det finns utrymme för ett lärande i processen, dvs. att den kan justeras under gång, både vad gäller process och innehåll.

Hur bör man arbeta med mål och åtgärder i en nfp?**Vilka resurser bör knytas till ett svenskt skogsprogram?**

När det gäller mål och åtgärder så var en synpunkt som framfördes att man behöver begränsa antalet mål i det nationella skogsprogrammet. För att målen skall kunna bli omsatta i praktisk handling så krävs det att de inte är för många.

Det framfördes även att det är viktigt att åtgärderna i programmet är konkreta och uppföljningsbara. Det är viktigt att deltagare känner att arbetet i det nationella skogsprogrammet faktiskt leder till ett agerande.

Det trycktes på att den regionala och lokala nivån är viktig, och att man bör bygga programmets innehåll bottom-up. Det finns idag en ibland besvärande skillnad mellan policyskapande på kommunal och nationell nivå. Om kommunerna engageras på ett bra sätt i det nationella skogsprogrammet kan det leda till att denna skillnad överbyggs.

Att den internationella kopplingen är viktig och att det finns en möjlighet i att ta del av resurser och kunskap på europeisk nivå.

När det gäller resursfrågan så var det ett flertal som tryckte på att det är väsentligt att det finns utredningsresurser kopplat till det nationella skogsprogrammet och att man avsätter resurser för att kunna engagera forskningen. Ett konkret exempel på utredningsbehov som fördes fram var behovet av att genomföra bra konsekvensanalyser före beslut om det nationella skogsprogrammet.

Det finns behov av ersättning så att ideella resurser ska kunna vara med. I övrigt viktigt att det finns resurser som kan säkra en nfp, även på lång sikt.

6. Diskussion

Sammanfattning

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 att det finns problem, vilka de är och att en nfp skulle kunna vara ett verktyg för att lösa 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 tvärsektoriell 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 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.

6.1 Syfte

Det kan finnas en rad olika motiv för att påbörja en process med att ta fram ett nfp. På den globala nivån har det sedan 1997 gjorts regelbundna försök att stimulera länder att upprätta en nfp process (till exempel inom ramen för FN:s skogsforum och genom FAO:s arbete med nfp riktlinjer). På den regionala nivån har det i MCPFE-processen, bl.a. vid ministerkonferensen i Wien 2003, antagits en resolution vari signatärerna uttrycker behovet av att ha ett nfp. Antagligen kommer även den paneuropeiska skogskonventionen som i nuläget är under förhandling ställa krav på länder att ha ett nfp eller liknande. Mot bakgrund av detta kan man dra slutsatsen att det på internationell plan finns en ganska bred konsensus om att alla länder bör ha en nfp-process, även om det inte är helt klart varför.

Sverige har inom olika internationella-, regionala- och EU-processer yrkat för att ha med orden ”eller liknande” när behovet av att ha ett nfp uttryckts. Såväl Svensson (2004) som Veltheim (2006) påpekar att Sverige har någonting liknande en nfp-process. Den rådande uppfattningen inom Sverige verkar alltså vara att Sverige redan har något liknande ett nfp på plats. Dock nyligen har Nilsson (2012) inom ramen för miljömålsberedningen lyft fram varför Sverige skulle tjäna på en nfp-process. Nilsson lyfter en rad argument för varför ett nfp skulle behövas i Sverige. Dessutom är uppdraget från Regeringens att ta fram en ”nfp förstudie” en signal att det finns politiskt intresse att påbörja en formell nfp-process.

Om man alltså utgår ifrån att det finns ett tydligt intresse att initiera en nfp-process i Sverige då borde det vara möjligt att i nästa steg tydligt formulera exakt

varför ett nfp behövs och därmed vilket konkret syfte en sådan skulle kunna ha. Detta kan först förtydligas när olika intressenter i samråd har beretts möjlighet att lämna synpunkter. I den öppna hearing som genomfördes fanns det generellt ett intresse att initiera en nfp-process bland deltagarna. Många lyfte fram att syftet och mervärdet med en nfp i Sverige var att få en bättre helhetssyn genom att inkludera fler intressenter både horisontellt och vertikalt. Ett annat syfte som framkom var att lösa upp de målkonflikter som idag finns. Om det kan skapas mer öppenhet, transparens, samverkan och förståelse skulle konfliktnivån kunna minska.

Anledningen till att påbörja en nfp-process borde vara att det finns problem som ska lösas. Detta innebär att ett nfp ska leda till någon form av förändring jämfört med det befintliga läget. Första steget i en nfp-process är alltså att fastställa en problembeskrivning. Lösningar till detta eller dessa problem ska då vara föremålet av diskussionerna inom ramen för nfp-processen.

En förutsättning för att processen ska kunna påbörjas är att det finns en bred konsensus bland de eventuella deltagarna i den förutsedda nfp-processen att det finns problem i nuläget, vad problemet är och att en nfp-process skulle kunna ge möjligheter för att hitta lösningar till detta eller dessa problem.

6.2 Tvärsektoriell

Såväl inom policy- som forskningskretsar men också utifrån vad som framkom på hearingen verkar det finnas samstämmighet i att en väsentlig nfp måste vara tvärsektoriell. Skogen befinner sig inte i ett vakuum utan skogspolicy påverkar och påverkas av en lång rad andra sektoriella policys samt intressen. Frågan är dock hur man kan uppnå en riktig tvärsektoriell ansats. Första steget är antagligen att man i själva nfp-processen säkerställer att relevanta sektorer och intressen är med från början. Andra steget är förmodligen att man tillsammans skapar ett nfp som inte enbart godkänns av alla deltagare utan där alla deltagare även känner ett ansvar för den och dess genomförande. För detta krävs bland annat tydliga mandat. Dessutom skulle det behövas en bred överenskommelse över vilka konkreta åtgärder som ska vidtas och vem som bär ansvaret för genomförandet av dessa åtgärder.

Förutsättningarna för att uppnå ett riktigt, konkret och effektgivande tvärsektoriellt samarbete genom ett nfp måste säkerställas redan i början av nfp-processen. Man kan inte tvinga olika sektorer eller intressegrupperingar att samarbeta. För att olika aktörer ska komma tillsammans och investera i en process som kan leda till en konsensusprodukt där övergripande intressen överstiger de sektoriella eller individuella intressena, behövs det en stark vilja och en övertygelse om att vissa problem enbart går att lösa genom en gemensam ansats.

Utöver ett tydligt intresse och en vilja bland de olika aktörerna, förutsätter även nfp:n ett brett politiskt stöd. Ett brett politiskt stöd kan anses som essentiellt inom ramen för ett nfp för att uppnå långsiktighet, vilket är en av de kärnegenskaper man tillskriver nfp (dvs. att den består även om politiska maktförhållanden skiftar vid politiska val).

Av hearing framkom vidare att inte enbart landsbygdsdepartementet bör delta aktivt i en nfp utan även andra departement (näring och miljö) på Regeringskansliet i syfte att få ett tvärsektoriellt perspektiv även på denna nivå.

Det kan finnas svårigheter med avgränsningen just på grund av det faktum att skogen påverkar och påverkas av så många sektorer och intressen. Att ett nfp borde vara bred verkar vara givet enligt litteraturen men precis hur bred är antagligen en fråga som beror på nationella förutsättningar och behov. Intressenter som deltog på hearingen var samtliga eniga om att en svensk nfp kräver ett brett deltagande, både att den ska täcka hela värdekedjan, från planta till slutkonsument, dvs. ett vertikalt deltagande. Även horisontellt tyckte intressenterna att deltagande bör vara brett. Även närliggande sektorer som energi, miljö, klimat, turism, vatten, industri och övriga areella näringar bör inkluderas.

En relaterad fråga är hur man ska handskas med praktiska problem som att en sektor eller intressegrupp anses (av många andra sektorer eller intressenter) vara viktig som deltagare i nfp-processen, men att det verkar svårt att intressera denna sektor eller grupp. För ideella organisationer kan bristen på resurser verka hindrande.

6.3 Konkreta åtgärder

Såväl på mer abstrakt vetenskaplig nivå som i de utvärderingarna som har genomförts på olika länders nfp-process, har det framkommit att en förekommande brist i många nfp-processer är att de framtagna åtgärderna inte är tillräckligt konkreta eller att de inte genomförs. Det behöver dock inte betyda att själva dialogen eller samarbetet mellan aktörerna i nfp-processen gick dåligt. Det beskrivs olika fall där kommunikationen sinsemellan uppskattades av de flesta deltagarna men där man dock inte lyckades komma överens om (tillräckligt) konkreta åtgärder. Olika förklaringar för icke-uppnåendet av konkreta åtgärder ges såväl i allmänna som specifika termer, bl.a.:

Maktförhållanden – det kan finnas en obalans i inflytandemöjligheter mellan deltagarna där de starkaste aktörerna lyckas tvinga fram en kompromiss som innebär att de inte behöver vidta (krävande) åtgärder.

Klientelism – det kan finnas fall där vissa intressenter har en stark anknytning till politisk ledning, departement eller myndighet. Bara misstanke om ett sådant förhållande kan undergräva förtroendet för processen bland övriga intressenter.

Strategiskt agerande – vissa aktörer bedömer det som strategiskt opportunt att inte förbinda sig till att vidta (krävande) åtgärder för att t.ex. de starkaste aktörerna inom processer bedömer att de inte behöver vidta (krävande) åtgärder för att uppnå deras egna individuella mål med nfp-processen, och de övriga aktörerna lyckas inte övertyga de starkaste aktörerna att sådana åtgärder behövs. Eller vissa aktörer kan även besluta dra sig ur processen för att det anses vara mer opportunt att uppnå deras individuella mål genom andra spår (t.ex. snävare sektoriella policy processer eller lobby arbete).

Syfte med nfp:n – om syftet är en ”symbolisk nfp” som inte förändrar någonting finns det inget behov av konkreta åtgärder. Även om kanske inte alla deltagare är medvetna eller överens om detta så kan den aktör som anordnar eller styr processen påverka utfallet så pass mycket att inga konkreta åtgärder tas upp.

Intresse – om inte alla aktörer eller de aktörer som anses behöva vidta de mesta eller mest krävande åtgärderna verklig står bakom problembeskrivningen eller känner ett ansvar för att genomföra nfp:n så kan man inte tvinga dem.

Kompromissfällan – liknande ovanstående fallet där intresset i nfp-processen kanske inte är fullständigt. I detta fall försöker man ändå uppnå en kompromiss som är acceptabel för alla. I praktiken finns det en risk att sådana kompromisser är urvattnade eller att det finns för mycket tolkningsutrymme kring vad som egentligen ska genomföras

Under hearingen berördes behovet av konkreta åtgärder och ett flertal intressenter lyfte fram att en nfp process bör starta med att ta fram mål, både på lokal, regional och nationell nivå, med så hög konkretiseringsnivå som möjligt. Därefter kan konkreta åtgärder tas fram som bör täcka alla skogens funktioner för att få en helhet. Det bör även finnas tydliga mandat för vem som ansvarar för respektive åtgärd samt hur avgränsningarna ser ut.

6.4 Skillnader i förutsättningar

Idén med nfp togs fram på internationell nivå för att den skulle kunna vara lämplig för alla länder. Särskilt i början av nfp diskussionen har det därför yttrats en del kritik på t.ex. den vaga definitionen eller de väldigt breda tolkningsbara riktlinjerna. Efter ungefär två decennier av genomförande och forskning har förståelse för vad ett nfp är däremot ökat. Eftersom nfp konceptet var tänkt att passa i alla länder är det dock nödvändig att ha tillräckligt utrymme för att anpassa ett nfp till nationella förhållanden, förutsättningar och behov. Vilken utformning nfp:n får i slutändan är således beroende på hur läget ser ut i ett visst land. Nedan listas några aspekter som kan sägas särskilja länder i detta avseende:

- U-länder och I-länder: på global nivå har nfp:s oftare diskuterats inom ramen för u-ländernas förutsättningar vilket bör beaktas i en svensk nfp-process.
- När det gäller i-länder så kan man möjligen göra en distinktion mellan de länder med relativt stora skogstillgångar där skogssektorn är relativt viktig i samhällsekonomin och övriga länder med det motsatta förhållandet.
- Inom gruppen ”traditionella skogsländer” kan man skilja mellan de länder som har haft en lång tradition av samverkan mellan olika intressenter i skogssektorn och de som inte har haft det.
- Dessutom kan man inom gruppen ”traditionella skogsländer” titta på maktförhållanden mellan intressenter i skogssektorn i strikt bemärkelse och övriga intressenter som till exempel miljörelsen, jakt, friluftsliv. Även om det troligtvis handlar om en glidande skala kan man grovt gruppera länder i de som har starka intressenter i skogssektorn och relativt svaga övriga intressenter och tvärtom.

I de fallstudierna som beskrivs i denna rapport behandlas bland annat Finland, Tyskland och Österrike – tre länder, liksom Sverige, med betydande skogsresurser och relativt viktiga skogssektorer i europeiskt sammanhang. Huruvida det finns skillnader mellan Sverige och dessa länder när det gäller maktförhållanden mellan

de olika deltagarna i processen är i nuläget svårt att bedöma. Flera intressenter på hearingen lyfte fram att en svensk nfp skulle kunna vara ett instrument för att lösa upp de målkonflikter som idag finns.

6.5 Framgångsfaktorer

Troligen finns det en rad olika faktorer som är viktiga för att ett nfp i Sverige ska bli en långsiktig framgångsrik process. Några av dessa framkom också på hearingen. En faktor är att det bör finnas ett brett politiskt stöd för ett nationellt skogsprogram i Riksdagen. En faktor är att redan initialt inkludera ett brett urval av olika intressenter i processen. Intressenterna bör inte enbart komma från skogssektorn utan även från andra sektorer som har en mer eller mindre stark koppling till skogen. Dessutom bör det finnas tydliga mandat för de som deltar i processen. Finland har till exempel bjudit in ett mycket brett urval av intressenter i sin nfp-process, även allmänheten bjöds in till regionala forum och det fanns möjligheter för allmänheten att lämna synpunkter genom ett webbaserad nfp forum. Det är viktigt att intressenter som bjuds in i processen uppfattar att det är meningsfullt och att deras åsikter och värderingar får reell effekt i praktiken.

Vid jämförelse mellan de tyska och österrikiska processerna verkar utformningen av själva arbetsordningen ha haft stora konsekvenser för resultatet av processen. Från den österrikiska beskrivningen om deras Walddialog framgår det att de tog opartiskhet och jämlikhet mellan deltagarna på stort allvar, t.ex. genom att anlita opartiska yrkesmoderatorer för att leda diskussionerna men även genom att ha företrädare för alla politiska partier i det beslutsfattande organet för nfp-processen. I Tyskland gjordes det ett försök att bemöta den kritik som uppstod efter första fasen och göra tydliggöranden till andra fasen, i deras nfp-process, men antagligen var det för sent för att tillfredsställa några av deltagarna.

Litteratur/källförteckning

- Appelstrand, M., 2002. "Participation and societal values: the challenge for law-makers and policy practitioners", *Forest Policy and Economics* 4(4): 281–290.
- BMELF – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 2000. Nationales Forstprogramm Deutschland - Ein gesellschaftspolitischer Dialog zur Förderung nachhaltiger Waldbewirtschaftung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung 1999/2000. Bonn.
- BMLFUW - Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2003a. Vorschläge für die Arbeitsweise und die Spielregeln in den Modulen ÖWAD. 28. Maj 2003.
- BMLFUW - Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2003b. Grundsätze für den Österreichischen Walddialog: Generelle Zielsetzungen und Spielregeln zur Erarbeitung eines Österreichischen Waldprogramms. Juni 2003
- BMLFUW - Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2006. Österreichisches Waldprogramm – Wir Alle Leben Davon, WALD. 160 Seiten. Wien.
- Briner, J.D., 2004. Strong policy through national consensus: Canada's forestry policy experiment. Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 1.
- CBFA, 2013. Canadian Boreal Forest Agreement.
<http://canadianborealforestagreement.com/index.php/en/why-its-important>
- Cinq-Mars, J., 2006. Internet consultations in support of national forest programmes. *Unasylva* (57) 225, pp.31-34.
- Elsasser, P., 2002. Rules for participation and negotiation and their possible influence on the content of a National Forest Programme. *Forest Policy and Economics* 4 (4), 291–300.
- Elsasser, P., 2007a. Do "stakeholders" represent citizen interests? An empirical inquiry into assessment of policy aims in the National Forest Programme for Germany. *Forest Policy and Economics* 9 (8), 1018–1030.
- Elsasser, P., 2007b. Der Wald, der Brei, seine Köche und ihre Berater - wissenschaftliche Politikberatung für das "Nationale Waldprogramm Deutschland" zwischen Prozessanalyse, aktiver Mitgestaltung und Interessenvertretung. Pp. 80-106. In: Krott, M., Suda, M., 2007. *Macht Wissenschaft Politik? VS Verlag für Sozialwissenschaften*, Wiesbaden.
- Elsasser, P., Liss, B.M., 2004. Monitoring für das Nationale Waldprogramm Deutschland (Phase II). *BFH-Nachrichten*. 4/2004.
- FAO, 1996. Basic Principles and Operational Guidelines. Formulation, Execution and Revision of National Forestry Programmes, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 1996.

- FAO, 2006. Understanding national forest programmes – guidance for practitioners. National forest programmes facility, Food and agriculture organization of the United Nations. Rome 2006.
- Forest Europe 2011. Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forest in Europe. Oslo 14-16 June 2011.
- Forest Europe, UNECE and FAO 2011. State of Europe's Forests 2011. Status and Trends in Sustainable Forest Management in Europe.
- Gemeinsame PRESSE-Mitteilung von Umweltverbänden der Arbeitsgruppe Wälder im Forum Umwelt und Entwicklung, 2000-10-4. Länk: <http://www.forumue.de/en/press/press-releases/pressmitteilung/nationales-forstprogramm-deutschland/>
- Glück, P., 1999. National Forest Programs—significance of a forest policy framework. In: Glück, P., Oesten, G., Schanz, H., Volz, K.R. (Eds.), *Formulation and implementation of National Forest Programmes: Theoretical Aspects*, Vol. I. European Forest Institute, Joensuu, pp. 39–51.
- Glück, P., Humphreys, D., 2002. Research into National Forest Programmes in a European context. *Forest Policy and Economics* 4, 253–258.
- Glück, P., Mendes, A., Neven, I. (Editors). 2003. Making nfps Work: Supporting Factors and Procedural Aspects. Report on COST Action “National Forest Programmes in a European Context”. Publication Series of the Institute of Forest Sector Policy and Economics – Vol. 48, Vienna.
- Hofmann, F., Liss, B.M., Pretzsch, J., 2001. Der gesellschaftliche Dialog zur Erarbeitung eines nationalen Waldprogramms auf Bundesebene. *AFZ-Der Wald* 6, 287–290.
- Hogl, K., 2002. Patterns of multi-level co-ordination for nfp-processes: learning from problems and success stories of European policy-making. *Forest Policy and Economics* 4(4), 301-312.
- Hogl, K., 2002. Co-ordination in Multi-Level nfp-Processes – Learning from Problems and Success Stories of European Policy-Making. In: Gislerud, O., Neven, I., (Eds.), 2002. *EFI Proceedings No. 44*. European Forest Institute, Joensuu, Finland.
- Hogl, K., Kvarda, E., 2010. Der Österreichische Walddialog: Prozess- und Arbeitsprogrammevaluierung. Universität für Bodenkultur (BOKU), Wien.
- Hogl, K., Nordbeck, R., Kvarda, E., 2009. When international impulses hit home: the role of domestic policy subsystem configurations in explaining different types of sustainability strategies. *Forest Policy and Economics* 11, 357–364.
- Humphreys, D., 2004. National Forest Programmes in Europe: Generating policy relevant propositions for formulation and implementation. In: Humphreys, D. (Ed.), *Forests for the future - National forest programmes in Europe*. Country and regional reports from COST Action E19. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, pp. 13–43.
- Häusler, A., Scherer-Lorenzen, M., 2002. Nachhaltige Forstwirtschaft in Deutschland im Spiegel des ganzheitlichen Ansatzes der Biodiversitätskonvention. BfN Skripten 62, Bundesamt für Naturschutz, Bonn.

- Jord- och skogsbruksministeriet, 2011. Finlands nationella skogsprogram 2015, Skogsbranschen blir en ansvarfull föregångare inom bioekonomi.
- Kouplevatskaya, I., 2006. The involvement of stakeholders in a forest reform process: democracy promotion and power redistribution. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen* 157 (10), 483–490.
- KSLA 2010. Internationell skogspolicy – en översikt. Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift 5 – 2010.
- Liss, B.-M., 1999. National Forest Programmes. Concept for a Policy and Planning Framework towards Sustainable Forest Management. German Association of Development Consultants AGEK e.G. on behalf of GTZ/TWRP. Eschborn, 30 March 1999.
- Mayer, P., 2004. The MCPFE and COST E19. In: Glück, P., Voitleithner, J. (Eds.), *nfp Research: Its Retrospect and Outlook*. Institute of Forest Sector Policy and Economics, Wien, pp. 183–194.
- MCPFE 2003. Fourth ministerial conference on the protection of forests in Europe. Vienna resolution 1. Strengthen synergies for sustainable forest management in Europe through cross-sectoral co-operation and national forest programmes. Vienna, 28-30 April 2003.
- National Forest Strategy Final Evaluation Report, Blue Ribbon Panel, 1997
- Nilsson, S. 2012. Future Swedish Forest Policy Process. Rapporten finns att ladda ner på: <http://www.sou.gov.se/sb/d/17400/a/213584>
- Primmer, E., Kyllönen, S., 2006. Goals for public participation implied by sustainable development and the preparatory process of the Finnish National Forest Programme. *Forest policy and Economics* 8 (8), 838–853.
- Pülzl, H., Rametsteiner, E., 2002. Grounding international modes of governance into National Forest Programmes. *Forest policy and Economics* 4 (4), 259–268.
- Rayner, J., 2005. National forest programmes: An international perspective and challenges for Canada. Appendix C. Annual Meeting of the National Forest Strategy Coalition Wyndham Bristol Place Hotel, 950 Dixon, Toronto Friday, March 4, 2005.
- Rayner, J., Howlett, M., 2004. National Forest Programmes as vehicles for next generation regulation. In: Humphreys, D. (Ed.), *Forests for the Future: National Forest Programmes in Europe*. Office for Official Publications of the EC, Luxembourg, pp. 45–62.
- Regeringsbeslut 2013-04-18. Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Skogsstyrelsen. Landsbygdsdepartementet diarienummer L2013/286/LB. Skogsstyrelsen diarienummer 2012/3763.
- SAOL 2006. Svenska akademiens ordlista över svenska språket. Nordstedts Akademiska förlag. Svenska akademien, Stockholm 2006. ISBN 978-91-7227-419-8.
- Schanz, H., 2002. National Forest Programmes as discursive institutions. *Forest Policy and Economics* 4 (4), 269–279.

- Shannon, M. 2003 "Collaboration and Communication in nfps – Challenges for the Future". Paper presented to the COST Action E19 seminar, Vienna, 15 September 2003. Presentation available online at:
<http://www.metla.fi/eu/cost/e19/Shannon.ppt>
- Shannon, M., 2004. Collaboration and communication in nfp's—challenges for the future. In: Glueck, P., Voitleithner, J. (Eds.), nfp research: its retrospect and outlook: Proceedings of the seminar of COST Action E19 "National Forest Programmes in a European context", September, 2003, Publication series of the Institute of forest sector policy and economics, vol. 52, pp. 49–63. Vienna.
- Skogsstyrelsen, 2013a. Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Förslag och ställningstaganden. Skogsstyrelsen, meddelande 5 – 2013.
- Skogsstyrelsen, 2013b. Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Omvärldsanalys. Skogsstyrelsen, meddelande 6 – 2013.
- Sollander, E., Eriksson, H. & Karlsson, S. 2005. Skogliga sektorsmål – förutsättningar och bakgrundsmaterial. Skogsstyrelsen. Rapport 11-2005. ISSN 1100-0295.
- Svensson, S. A. 2004. How Sweden meets the IPF requirements on nfp. Skogsstyrelsen. Rapport 5 -2004. ISSN 1100-0295.
- United Nations 1997: Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its fourth session, New York, 11-21 February 1997. United Nations Commission on Sustainable Development, Fifth session 7-25 April 1997, E/CN.17/1997/12.
- United Nations 2008. Resolution adopted by the General Assembly – 62/98. Non-legally binding instrument on all types of forests. 31 Januari 2008.
- Veltheim, T. 2006. Skogliga sektorsmål i ett internationellt sammanhang. Skogsstyrelsen. Rapport 16 – 2006. ISSN 100-0295.
- Voitleithner, J., 2002. The National Forest Programme in the light of Austria's law and political culture. Forest Policy and Economics 4 (4), 313–322.
- Winkel, G., Sotirov, M., 2011. An obituary for national forest programmes? Analyzing and learning from the strategic use of "new modes of governance" in Germany and Bulgaria. Forest policy and economics 13, 143-154.

Av Skogsstyrelsen publicerade Rapporter:

1988:1	Mallar för ståndortsbonitering; Lathund för 18 län i södra Sverige
1991:1	Tätortsnära skogsbruk
1992:3	Aktiva Natur- och Kulturvårdande åtgärder i skogsbruket
1993:7	Betespräglad äldre bondeskog – från naturvårdssynpunkt
1994:5	Historiska kartor - underlag för natur- och kulturmiljövård i skogen
1995:1	Planering av skogsbrukets hänsyn till vatten i ett avrinningsområde i Gävleborg
1995:2	SUMPSKOG – ekologi och skötsel
1996:1	Women in Forestry – What is their situation?
1996:2	Skogens kvinnor – Hur är läget?
1997:2	Naturvårdsutbildning (20 poäng) Hur gick det?
1997:5	Miljeu96 Rådgivning, Rapport från utvärdering av miljeurådgivningen
1997:6	Effekter av skogsbränsleuttag och askåterföring – en litteraturstudie
1997:7	Målgruppsanalys
1997:8	Effekter av tungmetallnedfall på skogslevande landsnäckor (with English Summary: The impact on forest land snails by atmospheric deposition of heavy metals)
1997:9	GIS-metodik för kartläggning av markförsurning – En pilotstudie i Jönköpings län
1998:1	Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av skogsbränsleuttag, asktillförsel och övrig näringskompensation
1998:3	Dalaskog - Pilotprojekt i landskapsanalys
1998:4	Användning av satellitdata – hitta avverkad skog och uppskatta lövröjningsbehov
1998:5	Baskatjoner och aciditet i svensk skogsmark - tillstånd och förändringar
1998:6	Övervakning av biologisk mångfald i det brukade skogslandskapet. With a summary in English: Monitoring of biodiversity in managed forests.
1998:7	Marksvampar i kalkbarrskogar och skogsbeten i Gotländska nyckelbiotoper
1999:1	Miljökonsekvensbeskrivning av Skogsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för kalkning och vitalisering
1999:2	Internationella konventioner och andra instrument som behandlar internationella skogsfrågor
2000:1	Samordnade åtgärder mot försurning av mark och vatten - Underlagsdokument till Nationell plan för kalkning av sjöar och vattendrag
2000:4	Skogsbruket i den lokala ekonomin
2000:5	Aska från biobränsle
2000:6	Skogsskadeinventering av bok och ek i Sydsverige 1999
2001:1	Landmolluskfaunans ekologi i sump- och myrskogar i mellersta Norrland, med jämförelser beträffande förhållandena i södra Sverige
2001:2	Arealförluster från skogliga avrinningsområden i Västra Götaland
2001:3	The proposals for action submitted by the Intergovernmental Panel on Forests (IPF) and the Intergovernmental Forum on Forests (IFF) - in the Swedish context
2001:4	Resultat från Skogsstyrelsens ekenkät 2000
2001:5	Effekter av kalkning i utströmningsområden med kalkkross 0 - 3 mm
2001:6	Biobränslen i Söderhamn
2001:7	Entreprenörer i skogsbruket 1993-1998
2001:8A	Skogspolitisk historia
2001:8B	Skogspolitiken idag - en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket
2001:8C	Gröna planer
2001:8D	Föryngring av skog
2001:8E	Fornlämningar och kulturmiljöer i skogsmark
2001:8G	Framtidens skog
2001:8H	De skogliga aktörerna och skogspolitiken
2001:8I	Skogsbilvägar
2001:8J	Skogen sociala värden
2001:8K	Arbetsmarknadspolitiska åtgärder i skogen
2001:8L	Skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet
2001:8M	Skogsbruk och rennärning
2001:8O	Skador på skog
2001:9	Projekterfarenheter av landskapsanalys i lokal samverkan – (LIFE 96 ENV S 367) Uthålligt skogsbruk byggt på landskapsanalys i lokal samverkan
2001:11A	Strategier för åtgärder mot markförsurning
2001:11B	Markförsurningsprocesser
2001:11C	Effekter på biologisk mångfald av markförsurning och motåtgärder
2001:11D	Urvalskriterier för bedömning av markförsurning
2001:11E	Effekter på kvävedynamiken av markförsurning och motåtgärder
2001:11F	Effekter på skogsproduktion av markförsurning och motåtgärder
2001:11G	Effekter på tungmetallers och cesiums rörlighet av markförsurning och motåtgärder
2002:1	Ekskador i Europa
2002:2	Gröna Huset, slutrapport
2002:3	Project experiences of landscape analysis with local participation – (LIFE 96 ENV S 367) Local participation in sustainable forest management based on landscape analysis
2002:4	Landskapsekologisk planering i Söderhamns kommun
2002:5	Miljöriktig vedeldning - Ett informationsprojekt i Söderhamn

2002:6	White backed woodpecker landscapes and new nature reserves
2002:7	ÄBIN Satellit
2002:8	Demonstration of Methods to monitor Sustainable Forestry, Final report Sweden
2002:9	Inventering av frötäktssbestånd av stjälkek, bergesk och rödek under 2001 - Ekdöd, skötsel och naturvård
2002:10	A comparison between National Forest Programmes of some EU-member states
2002:11	Satellitbildsbaserade skattningar av skogliga variabler
2002:12	Skog & Miljö - Miljöbeskrivning av skogsmarken i Söderhamns kommun
2003:1	Övervakning av biologisk mångfald i skogen - En jämförelse av två metoder
2003:2	Fågelfaunan i olika skogsmiljöer - en studie på beståndsnivå
2003:3	Effektivare samråd mellan rennärning och skogsbruk -förbättrad dialog via ett utvecklat samrådsförfarande
2003:4	Projekt Nissadalen - En integrerad strategi för kalkning och askspredning i hela avrinningsområden
2003:5	Projekt Renbruksplan 2000-2002 Slutrapport, - ett planeringsverktyg för samebyarna
2003:6	Att mäta skogens biologiska mångfald - möjligheter och hinder för att följa upp skogspolitikens miljömål i Sverige
2003:7	Vilka botaniska naturvärden finns vid torplämningar i norra Uppland?
2003:8	Kalkgranskogar i Sverige och Norge – förslag till växtsociologisk klassificering
2003:9	Skogsägare på distans - Utvärdering av SVO:s riktade insatser för utbor
2003:10	The EU enlargement in 2004: analysis of the forestry situation and perspectives in relation to the present EU and Sweden
2004:1	Effektuppföljning skogsmarkskalkning tillväxt och trädvitalitet, 1990-2002
2004:2	Skogliga konsekvensanalyser 2003 - SKA 03
2004:3	Natur- och kulturinventeringen i Kronobergs län 1996 - 2001
2004:4	Naturlig föryngring av tall
2004:5	How Sweden meets the IPF requirements on nfp
2004:6	Synthesis of the model forest concept and its application to Vilhelmina model forest and Barents model forest network
2004:7	Vedlevande arters krav på substrat - sammanställning och analys av 3.600 arter
2004:8	EU-utvidgningen och skogsindustrin - En analys av skogsindustrins betydelse för de nya medlemsländernas ekonomier
2004:10	Om virkesförrådets utveckling och dess påverkan på skogsbrukets lönsamhet under perioden 1980-2002
2004:11	Naturskydd och skogligt genbevarande
2004:12	När vi skogspolitikens mångfaldsmål på artnivå? - Åtgärdsförslag för uppföljning och metodutveckling
2005:1	Access to the forests for disabled people
2005:2	Tillgång till naturen för människor med funktionshinder
2005:3	Besöksstudier i naturområden - en handbok
2005:4	Visitor studies in nature areas - a manual
2005:5	Skogshistoria år från år 1177-2005
2005:6	Vägar till ett effektivare samarbete i den privata tätortsnära skogen
2005:7	Planering för rekreation - Grön skogsbruksplan i privatägd tätortsnära skog
2005:8a-8c	Report from Proceedings of ForestSAT 2005 in Borås May 31 - June 3
2005:9	Sammanställning av stormskador på skog i Sverige under de senaste 210 åren
2005:10	Frivilliga avsättningar - en del i Miljökvalitetsmålet Levande skogar
2005:11	Skogliga sektorsmål - förutsättningar och bakgrundsmaterial
2005:12	Målbilder för det skogliga sektorsmålet - hur går det med bevarandet av biologisk mångfald?
2005:13	Ekonomiska konsekvenser av de skogliga sektorsmålen
2005:14	Tio skogsägars erfarenheter av stormen
2005:15	Uppföljning av skador på fornlämningar och övriga kulturlämningar i skog
2005:16	Mykorrhizasvampar i örtrika granskogar - en metodstudie för att hitta värdefulla miljöer
2005:17	Forskningsseminarium skogsbruk - rennärning 11-12 augusti 2004
2005:18	Klassning av renbete med hjälp av ståndortsboniteringens vegetationstypsindelning
2005:19	Jämförelse av produktionspotential mellan tall, gran och björk på samma ståndort
2006:1	Kalkning och askspredning på skogsmark - redovisning av arealer som ingått i Skogsstyrelsens försöks- verksamhet 1989-2003
2006:2	Satellitbildsanalys av skogsbilvägar över våtmarker
2006:3	Myllrande Våtmarker - Förslag till nationell uppföljning av delmålet om byggande av skogsbilvägar över värdefulla våtmarker
2006:4	Granbarkborren - en scenarioanalys för 2006-2009
2006:5	Överensstämmelse anmält och verkligt GROT-uttag?
2006:6	Klimathotet och skogens biologiska mångfald
2006:7	Arenor för hållbart brukande av landskapets alla värden - begreppet Model Forest som ett exempel
2006:8	Analys av riskfaktorer efter stormen Gudrun
2006:9	Stormskadad skog - föryngring, skador och skötsel
2006:10	Miljökonsekvenser för vattenkvalitet, Underlagsrapport inom projektet Stormanalys
2006:11	Miljökonsekvenser för biologisk mångfald - Underlagsrapport inom projekt Stormanalys
2006:12	Ekonomiska och sociala konsekvenser i skogsbruket av stormen Gudrun
2006:13	Hur drabbades enskilda skogsägare av stormen Gudrun - Resultat av en enkätundersökning
2006:14	Riskhantering i skogsbruket
2006:15	Granbarkborrens utnyttjande av vindfällerna under första sommaren efter stormen Gudrun - (The spruce bark beetle in wind-felled trees in the first summer following the storm Gudrun)

2006:16	Skogliga sektorsmål i ett internationellt sammanhang
2006:17	Skogen och ekosystemansatsen i Sverige
2006:18	Strategi för hantering av skogliga naturvärden i Norrtälje kommun ("Norrtäljeprojektet")
2006:19	Kantzons ekologiska roll i skogliga vattendrag - en litteraturoversikt
2006:20	Ägoslag i skogen - Förslag till indelning, begrepp och definitioner för skogsrelaterade ägoslag
2006:21	Regional produktionsanalys - Konsekvenser av olika miljöambitioner i länen Dalarna och Gävleborg
2006:22	Regional skoglig Produktionsanalys - Konsekvenser av olika skötselregimer
2006:23	Biomassaflöden i svensk skogsnäring 2004
2006:24	Trädbränslestatistik i Sverige - en förstudie
2006:25	Tillväxtstudie på Skogsstyrelsens obstyror
2006:26	Regional produktionsanalys - Uppskattning av tillgängligt trädbränsle i Dalarnas och Gävleborgs län
2006:27	Referenshågn som ett verktyg i vilt- och skogsförvaltning
2007:1	Utvärdering av ÅBIN
2007:2	Trädslagets betydelse för markens syra-basstatus - resultat från Ståndortskarteringen
2007:3	Älg- och rådjursstammarnas kostnader och värden
2007:4	Virkesbalanser för år 2004
2007:5	Life Forests for water - summary from the final seminar in Lycksele 22-24 August 2006
2007:6	Renskadorna i plant- och ungskog - en litteraturoversikt och analys av en taxeringsmetod
2007:7	Övervakning och klassificering av skogsvattendrag i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten - exempel från Emån och Öreälven
2007:8	Svenskt skogsbruk möter klimatförändringar
2007:9	Uppföljning av skador på fornlämningar i skogsmark
2007:10	Utgör kvävegödsling av skog en risk för Östersjön? Slutsatser från ett seminarium anordnat av Baltic Sea 2020 i samarbete med Skogsstyrelsen
2008:1	Arenas for Sustainable Use of All Values in the Landscape - the Model Forest concept as an example
2008:2	Samhällsekonomisk konsekvensanalys av skogsmarks- och ytvattenkalkning
2008:3	Mercury Loading from forest to surface waters: The effects of forest harvest and liming
2008:4	The impact of liming on ectomycorrhizal fungal communities in coniferous forests in Southern Sweden
2008:5	Långtidseffekter av kalkning på skogsmarkens kol- och kväveförråd
2008:6	Underlag för en nationell strategi för skötsel och skydd av sumpskogar
2008:7	Regionala analyser om kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk
2008:8	Frötäkt och frötäktso mråden av gran och tall i Sverige
2008:9	Vägledning vid skogsmarkskalkning
2008:10	Områden som skogsmarkskalkats inom Skogsstyrelsens försöksverksamhet 2005-2007
2008:11	Inventering av ädellövplanteringar på stormhyggen från 1999 i Skåne
2008:12	Aluminiumhalter i skogsbäckar och variationen med avrinningsområdenas egenskaper
2008:13	Åtgärder för ett uthålligt brukande av skogsmarken - resultat från studier finansierade inom Movib
2008:14	Användningen av växtskyddsmedel inom skogsbruket
2008:15	Skogsmarkskalkning
2008:16	Skogsmarkskalkningens effekter på kemin i mark, grundvatten och ytvatten i SKOKAL-områdena 16 år efter behandling
2008:18	Effekter av skogsbruk på rennäringsen - en litteraturstudie
2008:19	Hyggesfritt skogsbruk i ädellövskog - En litteratursammanställning
2008:20	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk i ädellövskogar - slutrapport för delprojekt Ädellöv
2008:21	Skoglig kontinuitet och historiska kartor - en metodstudie för bokskog
2008:22	Kontinuitetsskogar och Kontinuitetsskogsbruk - Slutrapport för delprojekt Skötsel - hyggesfritt skogsbruk
2008:23	Naturkultur - Utvecklingen i försöksserien de 10 första åren
2008:24	Jämförelse av ekonomi och produktion mellan trakthyggesbruk och blädning i skiktad granskog - analyser på beståndsnivå baserade på simulering
2008:25	Skogliga konsekvensanalyser 2008 - SKA-VB 08
2009:1	Åtgärdsplanering i reglerade vattendrag - arbetsgång och åtgärdsförslag i övre Ångermanälven
2009:2	Skog & Historia i Uppland - Gröna Jobb 2004-2008
2009:3	Utvärdering av metoder för kvantifiering av epifytiska hänglavar
2009:4	Kartläggning och Identifiering av kontinuitetsskog
2009:5	Skogsproduktion i stormområdet: Ett underlag för Skogsstyrelsens strategi för uthållig skogsproduktion
2009:6	Ekonomisk beskrivning av konsekvenser i samband med ledningsinträng i skogsmark
2009:7	Avverkning av nyckelbiotoper och objekt med höga naturvärden - en gis-analys och inventeringsdata från Polytax
2009:8	Produktionsanalys i Gävleborgs län
2009:9	Skogsstyrelsens erfarenheter kring samarbetsnätverk i landskapet
2010:1	Förnygra - Vårda - Skydda - Underlag för Skogsstyrelsens strategi för hållbar skogsproduktion
2010:2	Effektiv rådgivning - Slutrapport
2010:3	Markägarenkäten. Skogsstyrelsens delrapport för undersökningarna om processen för formellt skydd 2005-2008
2010:4	Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald - en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer
2010:5	Översön av Skogsstyrelsens virkesmätningsföreskrifter - Analys och förslag
2010:6	Polytax 5/7 återväxttaxering: Resultat från 1999-2008
2010:7	Behöver omvandlingstalen mellan m'f ub och m'sk revideras? - En förstudie

2010:8	Åtgärdsprogram för bevarande av vitryggig hackspett och dess livsmiljöer 2005-2009 – Slutrapport
2010:9	Störningskänslighet hos lavar i barrskogar
2011:1	Polytax 5/7 återväxttaxering: Resultat från 1999-2009
2011:2	Inte klar
2011:3	Möjligheter att förbättra måluppfyllelse vad gäller miljöhänsyn vid förnygringsavverkning: Rapport efter en analys och rådgivande prioritering av åtgärder
2011:4	Fastighetsavtal – vidareutveckling av modell till flygfärdig produkt, Slutrapport
2011:5	Nedre Ångermanälven och Faxälven – förslag till miljöförbättrande åtgärder
2011:6	Upprättade renbruksplaner – 2005-2010
2011:7	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk – Slutrapport för delprojekt naturvärden
2011:8	Utredningsrapport – Långsiktig plan för Skogsstyrelsens inventeringar och uppföljningar
2012:1	Kommunikationsstrategi för Renbruksplan
2012:2	Förstudierapport, dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennäring
2012:3	Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008-2011
2012:4	Kalibrering för samsyn över myndighetsgränserna avseende olika former av dikningsåtgärder i skogsmark
2012:5	Skogsbrukets frivilliga avsättningar
2012:6	Långsiktiga effekter på vattenkemi, öringbestånd och bottenfauna efter ask- och kalkbehandling i hela avrinningsområden i brukad skogsmark – utvärdering 13 år efter åtgärder mot försurning
2012:7	Nationella skogliga produktionsmål – Uppföljning av 2005 års sektorsmål
2012:8	Kommunikationsstrategi för Renbruksplan – Är det en fungerande modell för samebyarna vid samråd?
2012:9	Ökade risker för skador på skog och åtgärder för att minska riskerna
2012:10	Hänsynsuppföljning - grunder
2012:11	Virkesproduktion och inväxning i skiktad skog efter höggallring
2012:12	Tillståndet för skogsgenetiska resurser i Sverige. Rapport till FAO
2013:1	Återväxtstöd efter stormen Gudrun
2013:2	Förändringar i återväxtkvalitet, val av förnygringsmetoder och trädslagsanvändning mellan 1999 och 2012
2013:3	Hänsyn till forn- och kulturlämningar – Resultat från Kulturpolytaxen 2012
2013:4	Hänsynsuppföljning – underlag inför detaljerad kravspecifikation, En delleverans från Dialog om miljöhänsyn

Av Skogsstyrelsen publicerade Meddelanden:

1991:2	Vägplan -90
1991:5	Ekologiska effekter av skogsbränsleuttag
1995:2	Gallringsundersökning 92
1995:3	Kontrolltaxering av nyckelbiotoper
1996:1	Skogsstyrelsens anslag för tillämpad skogsproduktionsforskning
1997:1	Naturskydd och naturhänsyn i skogen
1997:2	Skogsvårdsorganisationens årskonferens 1996
1998:1	Skogsvårdsorganisationens Utvärdering av Skogspolitiken
1998:2	Skogliga aktörer och den nya skogspolitiken
1998:3	Föryngringsavverkning och skogsbilvägar
1998:4	Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning - Delresultat från Polytax
1998:5	Beståndsanläggning
1998:6	Naturskydd och miljöarbete
1998:7	Röjningsundersökning 1997
1998:8	Gallringsundersökning 1997
1998:9	Skadebilden beträffande fasta fornlämningar och övriga kulturmiljövärden
1998:10	Produktionskonsekvenser av den nya skogspolitiken
1998:11	SMILE - Uppföljning av sumpskogsskötsel
1998:12	Sköter vi ädellövskogen? - Ett projekt inom SMILE
1998:13	Riksdagens skogspolitiska intentioner. Om mål som uppdrag till en myndighet
1998:14	Swedish forest policy in an international perspective. (Utfört av FAO)
1998:15	Produktion eller miljö. (En mediaundersökning utförd av Göteborgs universitet)
1998:16	De trädbevuxna impedimentens betydelse som livsmiljöer för skogslevande växt- och djurarter
1998:17	Verksamhet inom Skogsvårdsorganisationen som kan utnyttjas i den nationella miljöövervakning
1998:19	Skogsvårdsorganisationens årskonferens 1998
1999:1	Nyckelbiotopsinventeringen 1993-1998. Slutrapport
1999:3	Sveriges sumpskogar. Resultat av sumpskogsinventeringen 1990-1998
2001:1	Skogsvårdsorganisationens Årskonferens 2000
2001:2	Rekommendationer vid uttag av skogsbränsle och kompensationsgödsling
2001:3	Kontrollinventering av nyckelbiotoper år 2000
2001:4	Åtgärder mot markförurning och för ett uthålligt brukande av skogsmarken
2001:5	Miljöövervakning av Biologisk mångfald i Nyckelbiotoper
2001:6	Utvärdering av samråden 1998 Skogsbruk - rennärning
2002:1	Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter - SUS 2001
2002:2	Skog för naturvårdsändamål – uppföljning av områdesskydd, frivilliga avsättningar, samt miljöhänsyn vid föryngringsavverkning
2002:4	Action plan to counteract soil acidification and to promote sustainable use of forestland
2002:6	Skogsmarksgödsling - effekter på skogshushållning, ekonomi, sysselsättning och miljön
2003:1	Skogsvårdsorganisationens Årskonferens 2002
2003:2	Konsekvenser av ett förbud mot perimettrinbehandling av skogsplantor
2004:1	Kontinuitetsskogar - en förstudie
2004:2	Landskapsekologiska kärnområden - LEKO, Redovisning av ett projekt 1999-2003
2004:3	Skogens sociala värden
2004:4	Inventering av nyckelbiotoper - Resultat 2003
2006:1	Stormen 2005 - en skoglig analys
2007:1	Övervakning av insektsangrepp - Slutrapport från Skogsstyrelsens regeringsuppdrag
2007:2	Kvävegödsling av skogsmark
2007:3	Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper - Resultat till och med 2006
2007:4	Fördjupad utvärdering av Levande skogar
2007:5	Hållbart nyttjande av skog
2008:1	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk
2008:2	Rekommendationer vid uttag av avverkningsrester och askåterföring
2008:3	Skogsbrukets frivilliga avsättningar
2008:4	Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2007 – SKA-VB 08
2009:1	Dikesrensningens regelverk
2009:2	Viltanpassad Skogsskötsel – Skogliga åtgärder för att minska skador
2009:3	Ny metod och nya definitioner i uppföljningen av frivilliga avsättningar
2009:4	Stubbsskörd – kunskapssammanställning och Skogsstyrelsens rekommendationer
2009:5	Vidareutveckling av pågående viltskadeinventeringar
2009:6	En märkbar förändring i skogsägarnas vardag – Projekt Skogsägarnas myndighetskontakter
2009:7	Regler om användning av främmande trädslag
2010:1	Vattenförvaltningen i skogen
2010:2	Nationell tillämpning av FLEGT – Forest Law Enforcement, Governance and Trade
2011:1	Rillsyn enl 9 kap miljöbalken av verksamhet på mark som omfattas av skogsvårdslagen
2011:2	Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder
2011:3	Skogliga inventeringsmetoder i en kunskapsbaserad älgförvaltning
2011:4	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning samt om revidering av virkesmätningsslagstiftningen

2011:5	Uppföljning av hänsyn till rennärigen
2011:6	Översyn av föreskrifter och allmänna råd för 30 paragrafen SvL – Del 1
2011:7	Hjortdjurens inverkan på tillväxt av produktionsträd och rekrytering av betesbegärliga trädslag – problembeskrivning, orsaker och förslag till åtgärder
2012:1	Förslag på regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen
2012:2	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning
2012:3	Beredskap vid skador på skog
2013:1	Dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennärigen
2013:2	Uppdrag om förslag till ny lagstiftning om virkesmätning
2013:3	Adaptiv skogsskötsel
2013:4	Ask och askskottsjukan i Sverige
2013:5	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Förslag och ställningstaganden
2013:6	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige - omvärldsanalys

Beställning av Rapporter och Meddelanden

Skogsstyrelsen,
Böcker och Broschyrer
551 83 JÖNKÖPING
Telefon: 036 – 35 93 40
växel 036 – 35 93 00
fax 036 – 19 06 22
e-post: bocker@skogsstyrelsen.se
www.skogsstyrelsen.se/bocker

I Skogsstyrelsens Meddelande-serie publiceras redogörelser, utredningar m.m. av officiell karaktär. Innehållet överensstämmer med myndighetens policy.

I Skogsstyrelsens Rapport-serie publiceras redogörelser och utredningar m.m. för vars innehåll författaren/författarna själva ansvarar.

Skogsstyrelsen publicerar dessutom fortlöpande: Foldrar, broschyrer, böcker m.m. inom skilda skogliga ämnesområden.

Skogsstyrelsen är också utgivare av tidningen SkogsEko.

Skogsstyrelsen har fått regeringens uppdrag att göra en förstudie som skall belysa lämpligheten i att Sverige tar fram ett nationellt skogsprogram. Uppdraget redovisas i två publikationer. Detta meddelande (6-2013) innehåller en omvärldsanalys där Skogsstyrelsen beskriver bakgrunden till nationella skogsprogram, sammanfattar forskningen kring nationella skogsprogram och beskriver nationella skogsprogram i några europeiska länder. I meddelande 5-2013 ger Skogsstyrelsen förslag till regeringen baserat på omvärldsanalysen och efter samverkan med intressenter.