

Revisionsrapport Granskning av skogsförvaltningen.

Krokoms kommun

4 Juni 2013

Innehåll

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
3	Resultat	4
4	Revisionell bedömning	6

1 Sammanfattning

På uppdrag av kommunens valda revisorer har Deloitte AB genomfört en granskning av kommunens skogsförvaltning.

Den övergripande revisionsfrågan är:

- Bedrivs skogsförvaltningen på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt och är den interna kontrollen tillräcklig?
-

Kontrollmål i granskningen har varit:

- Finns dokumenterade riktlinjer (avkastningskrav) för skogsinnehavet?
- Hur leder, styr och följer ansvarig nämnd upp skogsförvaltningen?
- Är den interna kontrollen tillräcklig (från avverkning till inmätning)?

Efter genomförd granskning kan vi sammanfattningsvis konstatera följande beträffande **granskningsmålen**:

Vi bedömer att kommunen till stor del har dokumenterade riktlinjer och mål med sitt skogsinnehav men att det finns anledning att tydliggöra delar av målen samt att uppföljningen av dessa kan förbättras

Utifrån genomförda stickprovskontroller av olika rutiner för intern kontroll bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig ledning och styrning av verksamheten men att planeringen och uppföljningen av verksamheten kan förbättras.

En viktig fråga att ta ställning till för kommunfullmäktige är om tillväxten i skogen ska överstiga uttagen eller om balans ska råda långsiktigt. I dagsläget sker en uppbyggnad av virkesförrådet vilket inte överensstämmer med gällande mål och riktlinjer.

Vi bedömer även att den operativa interna kontrollen på samhällsbyggnadsförvaltningen är tillräcklig men att en ny skogsbruksplan snarast ska tas fram. Planen ska bygga på fältmässiga inventeringar för att säkerställa ett tillförlitligt resultat. Vi bedömer även att nettot och därmed lönsamheten kan öka om en större del av tillväxten avverkas.

Vi gör följande sammanfattande bedömning av den **övergripande revisionsfrågan**:

Med intern kontroll avses alla samverkande ekonomiska och verksamhetsmässiga mål, rutiner och riktlinjer i form av beslut och avkastningskrav som styr verksamheten i önskvärd riktning. Till viss del finns dessa, exempelvis budgeterade nettointäkter, hänsyn till miljö – och friluftsliv, men målen behöver ses över och förtydligas.

Det är en strategisk och ekonomisk fråga för samhällsbyggnadsnämnden och fullmäktige att ta ställning till hur markinnehavet ska disponeras. Där ingår även frågan om virkesförrådet (förmögenheten) ska öka eller om tillväxten ska tas ut?

Utifrån resultatet av granskningen bedömer vi att det finns en förbättringspotential både avseende ändamålsenligheten och den interna kontrollen beträffande planering av åtgärder och uppföljning av vad som gjorts under året beträffande brukandet av skogsmarken.

Kjell Pettersson, Uppdragsledare och Certifierad revisor

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Skogsinnehavet har ofta ett lågt redovisat anskaffningsvärde genom att fastigheterna funnits i kommunens ägo sedan lång tid. Detta gör att marknadsvärdet och avkastningsvärdet inte alltid uppmärksammas vid genomgång och analys av den finansiella rapporteringen.

Enligt skogsvårdslagen (SFS 1993:553) är ”skogen en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra ”allmänna intressen”.

Kommunrevisionen har efter en bedömning av risk och väsentlighet beslutat att genomföra en **övergripande** granskning av kommunens skogsförvaltning.

2.2 Revisionsfråga och kontrollmål

Den övergripande revisionsfrågan är:

- Bedrivs skogsförvaltningen på ett ändamålsenligt och från ekonomiskt synpunkt tillfredställande sätt och är den interna kontrollen tillräcklig?

Kontrollmål:

- Finns dokumenterade riktlinjer för skogsinnehavet?
- Hur leder, styr och följer ansvarig nämnd upp skogsförvaltningen?
- Är den interna kontrollen tillräcklig (från avverkning till inmätning)?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser 2013 och ansvarig nämnd är samhällsbyggnadsnämnden. Jakt och arrendefrågor behandlas inte i rapporten.

2.4 Metod

Studier av styrande och stödjande dokument exempelvis skogsbruksplan, mål och riktlinjer för ansvarig nämnd. Genomgång av redovisningsinformation och intervjuer med ansvariga tjänstemän.

2.5 Definitioner

Ha = hektar och $10\,000\text{ m}^2 = 1\text{ ha}$

M3sk = stående skog inklusive bark och topp

M3fub = avverkat träd exklusive bark och topp

Produktiv skogsmark = mark som producerar mer än $1\text{ m}^3\text{sk}/\text{år}$

Bonitet = markens virkesproducerande förmåga per ha. Anges i $\text{m}^3\text{sk}/\text{år}$.

Tillväxt = skogens faktiska tillväxt i kubik per ha/år.

Leveransvirke = säljaren tillhandahåller virket vid väg och köparen hämtar med lastbil

Leveransrotköp = säljaren bjuder ut del av ett område och köparen bjuder ett fast pris per kubik och ansvarar för avverkning och uttransport

Grot = grenar o toppar

3 Resultat

3.1 Politisk organisation och ansvar för skogliga frågor

Det är samhällsbyggnadsnämnden som har det formella ansvaret för kommunens skogsmark (§ 1 Samhällsbyggnadsnämndens reglemente) och övrig mark, exempelvis tätortsnära mark och exploateringsmark.

Av nämndens delegationsordning framgår i punkt 4.2 att försäljning av virke och avverkningsrätter på kommunens skogsmark beslutas av fastighetschefen på delegation från förvaltningschefen. Fastighetschefen är beslutsattestant för skogsdriftens konton och assistenten är granskningsattestant.

Den praktiska hanteringen av skogsförvaltningen, jordbruks och jaktarrendefrågor ligger på fastighetsenheten som förvaltar kommunens skogar på uppdrag av kommunfullmäktige.

Rent praktiskt är det fastighetschefen som på ca 10 % (sett över året) av en heltid hanterar bland annat följande frågor: försäljning av virke, planering av avverkning och skogsvårdsåtgärder, kontakter med myndigheter, allmänhet och förvaltningar inom kommunen.

3.2 Mål och riktlinjer

Kommunfullmäktige antog 2011-05-04 en skogsbrukspolicy för kommunens skogar där det bland annat framgår följande:

- kommunens skogsmark ska användas för virkesproduktion där ett gott ekonomiskt utfall ska eftersträvas samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Uttaget av virke ska balansera tillväxten sett i ett långsiktigt perspektiv.
- hänsyn ska även tas till andra intressen, exempelvis tillgodose kommuninnevånarnas behov av friluftsliv.
- skogsmarken ska även betraktas som en del av kommunens markreserv.

Se vidare i bilaga 1.

Det finansiella mål som finns är budgeterade intäkter och kostnader. För 2013 budgeteras 600 kkr i nettointäkt. Redovisade nettointäkter för 2012 och 2011 uppgick till ca 600 kkr per år.

För övrigt finns inga avkastningskrav för skogsinnehavet på övergripande nivå utan det är budgeterade belopp som gäller.

3.3 Skogsinnehav

Enligt skogsbruksplanen, som upprättades i fält 1998, uppgår innehavet till ca 2800 hektar skogsmark varav produktiv skogsmark är ca 2350 hektar. Torsta och Rösta om ca 165 ha skogsmark tillkommer och även ca 135 ha åker. Övrig grov fördelning av innehavet enligt nedan:

- Tätortsnära skog och rekreationsskog skog ca 250 ha och exploateringsmark (ingår inte i ovan angivet innehav).
- Egna avsättningar och begränsningar ca 20 ha med mål att inte bruka skogen (naturvård orörd)
- Återstår ca 2500 ha renodlad produktionsskog.

Fastighetsförteckning, se bilaga 2.

Det bokförda värdet på skogsinnehavet är ca 15,5 mnkr inklusive Torsta/Rösta. Det totala skogstaxeringsvärdet för innehavet uppgår till ca 43 mnkr. Torstas skogsmark har inget taxeringsvärde eftersom fastigheten är klassad som en lantbruksenhet för skoländamål med typkod 181.

Utifrån utplockade uppgifter ur kommunens lagerredovisning (skogsbruksplanen från år 2013 finns i PC-baserad version) uppgår virkesförrådet totalt till ca 196 000 m³sk 2013 och den årliga tillväxten till 7 200 m³sk. Fastigheten Trättgårde 1:34 (Torsta) med flera tillkommer med ett virkesförråd på ca 16 000 m³sk.

Den årliga avverkningen varierar och senaste slutavverkningen gjordes 2010 och omfattade ca 2 600 m³sk. Under den senaste 5-årsperioden har ca 10 000 m³sk slutavverkats på ca 51 ha.

Uppskattat marknadsvärde för skogen är ca 75 mnkr.

Eftersom tillväxten, utifrån lagerredovisningen i skogsbruksplanen, överstiger avverkningsnivån innebär detta att kommunens virkesförråd och förmögenhet kommer att öka vid nuvarande tillväxt och avverkningsnivå.

Det finns ett mindre behov av ungskogsröjningar på en del arealer och även gallringar, men det är inte akut.

3.4 Rutiner för intern kontroll

Huvuddelen av intäkterna kommer från leveransrotpostförsäljning och innebär att köparen ansvarar för avverkning och uttransport av virke till väg och även för hämtning av virket för transport till opartisk inmätning vid industri.

Under och efter avverkning görs uppföljningar av beräknad volym enligt skogsbruksplan och uppföljning av inmätt volym från virkesmätningen. Den opartiska virkesmätningen utgör underlag för utbetalning av överenskommen likvid. Virkeskontrollerna utförs av fastighetschefen och redovisningen av intäkten görs av ekonomen.

Skogsförvaltningen finns med i förvaltningens verksamhetsplan för 2013 – 2015 och för varje år görs det en uppföljning i nämndens årsredovisning över den verksamhet som bedrivits under året.

4 Revisionell bedömning

4.1 Politisk organisation och ansvar för skogliga frågor

Vi bedömer att det förvaltningsmässiga ansvaret för **produktions**skogen är tydligt och att detta framgår i gällande reglemente och delegationsordning för samhällsbyggnadsnämnden.

Däremot bedömer vi att det behövs ett tydliggörande över hur delegation och attest ska vara utformade. I dagsläget finns det ingen begränsning av belopp vid försäljning av virkesposter.

4.2 Mål och riktlinjer

I stort bedömer vi att kommunen har definierade mål med sitt skogsinnehav men att det finns anledning att tydliggöra delar av dessa samt följa upp målen tydligare. Ett exempel på detta är målet ”ett gott ekonomiskt utfall” eftersom tillväxten i dagsläget överstiger uttagen ur skogen.

4.3 Skogsinnehav

Kommunen har ett välskött skogsinnehav, enligt skogsbruksplanen, men med en ojämn åldersfördelning. Ett visst röjningsbehov finns men ingen eftersatt skogsvård, exempelvis markberedningar och planteringar.

Kommunen har inte certifierat sitt skogsbruk men enligt policyn ska kommunen uppfylla kraven för både PEFC och FSC i sitt skogsbruk. Vi rekommenderar att kommunen bestämmer sig för den modell som ska eftersträvas i skötseln.

Den avverkningsnivå som föreslås i skogsbruksplanen för 2013 och 10-år framåt medför att virkesförrådet är oförändrat eftersom tillväxten ska avverkas. Utifrån dagsläget och utförda slutavverkningar kommer virkesförrådet att **öka** istället.

Vi bedömer att skogsbruksplanen behöver uppdateras i fält för bästa resultat eftersom den senaste planläggningen gjordes 1998. Även Torstas areal ska ingå i planläggningen. Efter uppdateringen kan ställning tas till framtida avverkningsnivå ur skogen.

Skogsvårdslagen har en yttre begränsning beträffande avverkningsutrymme för den produktiva skogen då fastighetens areal överstiger 1 000 ha. Genom att hänsyn tas till omloppstid, medelbonitet och andel skog äldre än exempelvis 90 år kan en högsta tillåten avverkningsareal (årsyta) räknas fram. För Krokoms del, med en beräkning på ca 2 500 ha produktionskog, bonitet överstigande 4,0 och en omloppstid på 90 år skulle ca 49 ha kunna avverkas varje år utan att skogsvårdslagen begränsningsregler överträds. Föreslagen avverkningsnivå i skogsbruksplanen är ca 41 ha per år samt tillkommande gallringar. Faktiskt slutavverkad areal uppgår till ca 10 ha/år de senaste fem åren.

Som framgått under avsnitt 3.3 och 4.3 innebär nuvarande uttag ur kommunens skogar att virkesförrådet under år 2022/2023 uppgår till mer än 240. 000 m³sk. I kommunens antagna mål framgår att avverkningarna ska balansera tillväxten sett i ett längre perspektiv. I dagsläget byggs ett ansevärt virkesförråd upp. Vi bedömer att det finns anledning att lyfta frågan om det är fullmäktiges avsikt att bygga upp ett virkesförråd där tillväxten överstiger uttagen, eller om tillväxt och uttag långsiktigt ska balansera.

Oavsett vilken avverkningsnivå kommunen väljer är det viktigt att detta framgår i skogsbruksplanen, som är verksamhetens viktigaste hjälpmedel och planeringsinstrument. För samhällsbyggnadsnämndens operativa ledning och styrning av verksamheten visar skogsbruksplanen vilka ekonomiska möjligheter som finns samt skogsvårdslagens begränsningsregler.

4.4 Rutiner för intern kontroll

För att bilda oss en uppfattning om tillämpade rutiner för intern kontroll har ett stickprov gjorts av förvaltningens tillämpade rutiner för exempelvis kostnadsredovisning och intäktsredovisning.

Stickprovet har bland annat omfattat följande delar och resultatet framgår nedan:

Bedömning av virkesförsäljning och upphandlade skogstjänster:

Genom upphandlingsförfarande har virke försålts genom anbudsförfarande. Annonsering har gjorts i ortspressen och strikt affärsmässighet har tillämpats enligt genomförda stickprov. Även röjning och plantering har upphandlats affärsmässigt.

Planering, uppföljning och avrapportering:

Uppföljning av enskilda avverkningsobjekt: Uppföljning av enskilda avverkningsobjekt genomförs rutinmässigt och eftersom försäljning sker genom ett fast pris per inmätt fastkubikmeter erhålls en bra jämförelse och avstämning mot beräknat utfall.

Avrapportering och redovisning till ansvarig nämnd: Görs vid årsbokslutet. Vi bedömer att denna redovisning kan utvecklas och förbättras.

Uppföljning av avverkningar och kontroller i samband med avverkning till dess att virket mäts in: Som beskrivits under punkt 3.4 sker till viss del en kontroll och uppföljning. Vi föreslår att även en uppföljning av avverkad volym enligt maskinmätning görs stickprovsmässigt.

Årlig planering och uppföljning: Planering görs i samband med budgeten och uppföljning i samband med årsredovisningen. Vi bedömer att planeringen kan förbättras och förankras tydligare i nämnden. Även rapporteringen av utförda åtgärder kan förbättras.

Ekonomiskt utfall: Redovisas årligen till nämnden och fullmäktige. Vi bedömer att skogsnettot kan förbättras utifrån tillväxt och nuvarande avverkningsnivå.

4.5 Bedömning av revisionsfråga och kontrollmål

Efter genomförd granskning gör vi följande sammanfattande bedömning av **kontrollmålen**:

Vi bedömer att kommunen till stor del har dokumenterade riktlinjer och mål med sitt skogsinnehav men att det finns anledning att tydliggöra delar av målen samt att uppföljningen av dessa kan förbättras.

Utifrån genomförda stickprovskontroller av olika rutiner för intern kontroll bedömer vi att nämnden har en tillräcklig ledning och styrning av verksamheten men att planeringen och uppföljningen av verksamheten kan förbättras.

En viktig fråga att ta ställning till för kommunfullmäktige är om tillväxten i skogen ska överstiga uttagen eller om balans ska råda långsiktigt. I dagsläget sker en uppbyggnad av virkesförrådet vilket inte överensstämmer med gällande mål och riktlinjer.

Vi bedömer att den operativa interna kontrollen på samhällsbyggnadsförvaltningen är tillräcklig men att en ny skogsbruksplan snarast ska tas fram. Planen ska bygga på fältmässiga inventeringar för att säkerställa ett tillförlitligt resultat.

Vi bedömer även att nettot och därmed lönsamheten kan öka om en större del av tillväxten avverkas.

Vi gör följande sammanfattande bedömning av den **övergripande revisionsfrågan**:

Med intern kontroll avses alla samverkande ekonomiska och verksamhetsmässiga mål, rutiner och riktlinjer i form av beslut och avkastningskrav som styr verksamheten i önskvärd riktning. Till viss del finns dessa, exempelvis budgeterade nettointäkter, hänsyn till miljö- och friluftsliv, men målen behöver ses över och förtydligas.

Det är en strategisk och ekonomisk fråga för samhällsbyggnadsnämnden och fullmäktige att ta ställning till hur markinnehavet ska disponeras. Där ingår även frågan om virkesförrådet (förmögenheten) ska öka eller om tillväxten ska tas ut?

Utifrån resultatet av granskningen bedömer vi att det finns en förbättringspotential både avseende ändamålsenligheten och den interna kontrollen beträffande planering av åtgärder och uppföljning av vad som gjorts under året beträffande brukandet av skogsmarken.

