

Skogspolitik och optimalitet

I det följande görs några mycket kortfattade kommentarer till den skogspolitiska utredningen.

Den skogspolitiska utredningen (SOU 1973: 14) i fortsättningen benämnd SPU, utmynnar i en rekommendation att införa ett system med avgifter och bidrag i syfte att korrigera den existerande virkesmarknadens funktionssätt. Denna anses ge upphov till ett för litet virkesutbud i jämförelse med vad utredningen betecknar som optimalt, dvs som samhälls-ekonomiskt korrekt. Enligt förslaget skall avgifter läggas på växande skog och bidrag ges för planering och återväxtåtgärder.

Vi skall här diskutera den analys i utredningens kapitel 5 som leder fram till ovanstående slutsatser. SPU behandlar virkesmarknadens funktionssätt med utgångspunkt från ett resonemang om en perfekt fungerande virkesmarknad. På denna marknad föreligger en utbudskurva, det optimala utbudet, som "tänkes beskriva det relevanta sambandet under perfekta marknadsförhållanden". (SOU 1973: 14 s 129.)

Det framgår inte explicit vad utredningen menar med en perfekt marknad. Det förefaller emellertid som om en allmän jämviktsmodell à la Arrow-Debreu och därmed de egenskaper man tillskri-

ver en sådan modell ligger bakom resonemanget. Det "optimala utbudet" här ovan skulle i så fall motsvara det utbud som ett Walrasianskt system skulle ge upphov till.

Vidare skulle en sådan modell registrera en räntesats — en tidspreferens — som, om man följer utredningens terminologi, skulle kunna betecknas som den "optimala".

En Walrasiansk modell kan utgöra en lämplig referensram för att diskutera en etablerad marknads funktionssätt — hur effektivt denna marknad fungerar som allokeringssystem. Man brukar då uppmärksamma olika sk tröghetsmoment (som bristande anpassning vid externa störningar) eller andra former av sk marknadsimperfectioner (som existensen av monopolinslag, kollektiva varor etc) och mot bakgrund av dessa föreslå olika ekonomiska politiska åtgärder.¹

¹ Det finns emellertid vissa faror med ett sådant tillvägagångssätt. Den ekonomiska verkligheten ger alltid upphov till en ineffektiv resursallokering jämfört med en allmän jämviktsmodell, där definitionsmässigt transaktionskostnaderna är noll, de ekonomiska agenterna har perfekt och kostnadsfri information, alla anpassningar till störningar sker omedelbart m m. Existensen av modellhärledda inoptimaliteter på etablerade

Med en sådan utgångspunkt skulle man vänta sig att utredningen ingående skulle diskutera de olika problem som man kan möta på virkesmarknaden, t ex marknadens anpassning vid efterfrågeändringar, produktions tidens längd och därmed sammanhängande svårigheter att få information om framtida marknadsförhållanden, existensen av marknadsimperfectioner etc. Dessa frågeställningar behandlas emellertid i förvånansvärt liten utsträckning. Utredningen ägnar i stället stort utrymme åt hur man skall kunna upprätthålla räntabilitet i förädlingsledet.

Av framställningen i kapitel 5 förefaller det som marknadens anpassningsmekanism fungerar tillfredsställande vid efterfrågestörningar.² Problemet är snarare att anpassningen sker kring ett för lågt utbud. Anledningen till att det på marknaden realiserade utbudet är lägre än det "optimala" står att finna i tre s k strukturella friktionselement.

"På grund av strukturella friktionselement av olika slag är emellertid det faktiska utbudet sannolikt lägre än det optimala. Man tillämpar bl a inte genomgående driftsekonisk samordning av de splittrade brukningsenheter inom privat skogsbruket. Kostnaderna blir därmed högre och utbudet minskar vid varje givet virkespris. Det brukar också framhållas att en psykologiskt grundad sparsamhet hos skogsägarna liksom beskattningen av skogsinkomsterna tenderar att minska utbudsbenägenheten. Tillsammans verkar dessa faktorer så att den faktiska utbudskurvan kommer att ligga till vänster om den optimala." (SOU 1973: 14, s. 130.)

SPU pekar här på tre faktorer som skulle kunna förklara varför det realiserade utbudet skulle vara mindre än det "optimala". Den första faktorn (icke-utnyttjade stordriftsfördelar) kan man ställa sig något frågande inför. Existerar det markanta stordriftsfördelar måste det ju också finnas starka ekonomiska incitament till att utnyttja dessa. Ett samarbete mellan skogsägare skulle då kunna komma till stånd. Det förefaller också troligt att många av landets 247 000 pri-

marknader behöver i sig således inte innebära krav på en interventionistisk politik. Tar man hänsyn till förekomsten av friktioner på en existerande marknad, är det mycket möjligt att denna ger upphov till en effektiv resursallokering. Den alternativa marknadsituation som eventuella administrativa ingrepp skapar kan i en sådan situation representera en sämre resursallokering.

vata skogsägare har klara smådriftsfördelar i skogsbruket. Om detta utgör den enda sysselsättningsmöjligheten under vintern (dvs alternativkostnaden för arbetskraften är noll) behöver avsaknaden av driftsekonisk samordning inte utgöra ett s k strukturellt friktionselement.³

Exakt hur det andra argumentet skall tolkas är svårt att säga, men det förefaller som om utredningen här har lämnat den ekonomiska analysen för en utflykt till andra vetenskaper. Sparsamhet och sparande förklarar en ekonom vanligen med utgångspunkt från de olika ekonomiska agenternas tidspreferenser och relationen framtida/nutida priser. Förändringar i denna prisrelation leder då till förutsägbara förändringar i sparatet. En psykologisk förklaring måste innebära att de som sparar inte influeras av relativa priser och av ändringar i dessa — en förklaring som i det här sammanhanget knappast kan tillskrivas någon vikt.

Alternativt kan ovanstående ges en paternalistisk tolkning — utredningen betraktar skogsägarnas tidspreferenser som initialt felaktiga. Då har man emellertid helt lämnat den Walrasianska modellen där marknadslösningen och det optimala utbudet är härledda utifrån de ekonomiska agenternas egna preferenser.

Det tredje argumentet är att beskattningssystemet leder till att skogsägarna arbetar med en för lång omloppstid på sin skog — dvs den utbudna virkesvolymen blir mindre än den "optimala". Detta resultat erhålles från en jämförelse med en friktionsfri Walrasiansk modell som saknar offentlig sektor och beskattningssystem. Det förefaller rimligare att betrakta tillkomsten av olika institutioner bl a som en metod att påverka marknadsresultatet och etablera marknader där sådana inte existerar, än att se dessa institutioner som friktionselement.

För övrigt förekommer skatteresonemanget helt isolerat från sitt allmänna sammanhang. En sådan partiell analys är

² Jungenfelt antyder i sin artikel i detta nummer av Ekonomisk Debatt (nr 4, 1973) att en marknad med kortsiktiga prisfluktuationer p g a konjunktursvängningar inte ger upphov till en effektiv resursanvändning. Detta resonemang är knappast korrekt. Sådana prisfluktuationer kan tvärtom vara ett tecken på en effektivt fungerande marknad.

³ I en samhällsekonisk kalkyl där hänsyn tas till miljön finns t o m risken att utnyttjandet av dessa stordriftsfördelar utgör en ineffektiv resursallokering. Jämför med debatten om kalhyggen!

otillbörlig. Effekten av varje särskild skatt bör belysas inom ramen för hela skattesystemet. (Väljer man utredningens metod, kan man visa att varje industrisektor producerar ett för litet eller, om man så vill, för stort utbud.)

Eftersom utredningen hävdar att utbudet blir för litet under rådande beskattningssystem, anser den tydligen att den alternativranta som beskattningssystemet ger upphov till är felaktig. En högre kalkylränta, dvs en större tidspreferens, är enligt SPU den riktiga. Ägare av växande skog har en alltför lång tidspreferens jämfört med den sociala tidspreferensen, såsom SPU uppfattar den. När skogen avverkas sker emellertid enligt SPU en omkastning i den privata tidspreferensen. Innehavare av nyligen avverkad skogsmark har nu plötsligt en för kort tidspreferens, jämfört med samhällets. Därför skall de subventioneras för att återväxten skall garanteras. (Denna omkastning i tidspreferenserna söker utredningen förklara bl a med hänseende till en alltför kort planeringshorisont hos enskilda ägare till nyavverkad skogsmark!)

Det framgår inte klart i utredningen varifrån denna korrekta samhällliga räntesats kommer. Man kan tänka sig två tolkningar. Den modell av den perfekta virkesmarknaden som tidigare diskuteras kan också tänkas ge upphov till en räntesats — den optimala — i analogi med det "optimala utbudet" som utredningen vill se förverkligat. Ett sådant utnyttjande av en allmän jämviktsmodell för ekonomisk-politiska rekommendationer kan emellertid inte ge korrekta resultat. Den ekonomiska verkligheten omfattar fler "friktionselement" än de som utredningen *ad hoc*-mässigt presenterat. Tar man hänsyn till alla de moment som inte finns med i en Walras-modell (existensen av en offentlig sektor, ett beskattningssystem, transaktionskostnader, ofullständig information från alla ekonomiska agenter m m) finns det inget som säger att Walras-modellens optimala utbud är optimalt vid utformningen av praktisk politik.

En alternativ tolkning av utredningens diskussion skulle vara att den korrekta tidspreferensen är härledd ur en social välfärdsfunktion. Denna sociala tidspreferens råkar vara större än den skogsägarna har vid givet beskattningssystem m m. Om utredningen valt denna paternalistiska väg blir diskussionen med utgångspunkt från den perfekta marknaden helt överflödig. Har utredningen kommit

fram till en social tidspreferens på detta vis, skall detta klargöras för läsaren. Vidare bör valet av den sociala tidspreferensen föregås av en ingående diskussion, eftersom hela utredningens rekommendationer bygger på differensen social—privat kalkylränta.⁴

Oberoende av vilken metod utredningen väljer för att kunna konstatera att den sociala tidspreferensen skiljer sig från den privata och för att kunna peka på det politiskt önskvärda i att eliminera denna differens, kan man emellertid kritisera utredningen för att godtyckligt ha valt en räntesats som den "korrekta".

Slutligen kan man fråga sig hur stor välfärdsvinst man eventuellt kommer att uppnå med det system som utredningen föreslår. På denna punkt lämnas man ovetande. Kommer denna att överstiga kostnaderna för inrättandet av den byråkrati som behövs för att systemet skall fungera?

Pol mag *Christina Jonung* och
civ ekon *Lars Jonung*,
båda vid Lunds universitet

⁴ Med utgångspunkt från den "korrekta" tidspreferensen härleder således utredningen det sk optimala utbudet och finner vidare att det existerar en stor volym "överårig" skog som utgör ett "onödigt" överskott. (Det skulle för övrigt varit värdefullt om man närmare undersökt hur denna överåriga skog fördelar sig mellan olika ägarkategorier, staten, kyrkan, allmänningarna, privata bolag och enskilda. De tre förstnämnda torde inneha relativt sett den största andelen "överårig" skog.)

Mycket pekar på att "överskottet" på virke håller på att försvinna. Bruttoavverkningen är för närvarande sannolikt större än bruttotillväxten. (I SPU sid 78 påpekas också att virkesförrådet varit oförändrat mellan riksskogstaxeringarna 1964/68—1967/71.) Under senare tid har virkesmarknaden och förädlingsindustrin upplevt en kraftig efterfrågeökning. Fortgår denna marknadssituation ytterligare några år, kommer "virkesöverskottet" att elimineras. Marknaden kommer i så fall att lösa det problem som utredningen konstruerat utan några administrativa ingrepp.