

# Planhushållning i skogen?

En offentlig utredning kan påverka utvecklingen inom sitt område på två olika sätt. Det mest uppenbara sättet är naturligtvis genom de *rekommendationer* den framlägger, vilka kan komma att bilda underlag för framtida beslut och åtgärder. Men utredningen kan även påverka utvecklingen på ett annat sätt, som är oberoende av om rekommendationerna följs eller ej. Denna andra typ av "smygande" påverkan sker genom utredningens *avgränsning av problemställningen* och *val av analysmetod*. Dessa blir i allmänhet normbildande för den fortsatta debatten inom utredningsområdet. Utredningsdirektiv blir nämligen — och detta är ofrånkomligt — så vaga att varje utredning får stort spelrum i dessa avseenden.

Den skogspolitiska utredningen [SOU 1973: 14] kommer förmodligen att spela sin största roll genom påverkan av det andra slaget. Debatten kring utredningen tycks redan nu i första hand kretsa kring de optimala virkesuttagens storlek och de ekonomisk-politiska åtgärderna för att uppnå dessa volymer. Därför tycker vi att det är angeläget att diskutera hur utredningen med något annorlunda vinklingar av de skogspolitiska problemen kunde fått ett annat innehåll. Vi kommer att visa på ett antal "vägskäl", som utredningen ställts inför, och för varje vägskäl peka på alternativa vägar och diskutera en del problem som är förknippade med den väg utredningen valt.

## Skogspolitikens mål

Det första vägskäl utredningen ställts inför gäller tolkningen av näringspolitikens syften. Man håller gärna med så långt som att "... målformuleringarna fortfarande (är) så vaga att de endast ger begränsad vägledning vid en närmare diskussion av konkreta avvägningsblem" (s 39). Däremot blir man mer tveksam när det sedan slås fast att "... frågor, som rör effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser är *centrala* för näringspolitiken" (ibid, vår kursivering). Traditionellt har väl — åtminstone enligt vårt sätt att uppfatta den — näringspolitikens främsta mål rört sysselsättning, regional balans, inkomstfördelning etc. Självfallet kan marknadsmisslyckanden av olika slag motivera näringspolitiska

ingrepp även i effektivitetshöjande syfte. Att placera effektivitetsmålet i *centrum* för de näringspolitiska resonemangen får dock anses som något nytt.

Utredningen säger visserligen på ett ställe att "inte ... effektivitetsmålet ges någon prioritet före sysselsättningsmålet" (s 41). Men detta är en läpparnas bekännelse. Det står fullt klart att hela utredningen genomsyras av produktionssteoretiska effektivitets- och optimalitetsresonemang, vilka placerar övriga mål i andra rummet.

## Marknadsimperfectioner

SPU har alltså framlagt ett betänkande som behandlar effektiviteten i utnyttjandet av våra skogsresurser. Ståndpunkten att ett marknadsmässigt bestämt resursutnyttjande inte realiserar ett samhällsekonomiskt optimalt förlopp över tiden har naturligtvis en gammal tradition på det skogspolitiska området. Men historiskt har det ju varit risken för ett *överutnyttjande* av skogsresurserna som legat till grund för detta synsätt. Det fanns godtagbara ekonomisk-politiska argument bakom dessa farhågor. Utredningen visar övertygande att åtminstone de flesta av dessa argument inte längre är aktuella.

Vad som nu förs fram är istället farhågor för ett *underutnyttjande* av skogsresurserna. Med tanke på den centrala roll som detta resonemang spelar i analys och rekommendationer, är den ekonomisk-teoretiska bakgrunden här till förvånansvärt flyktigt behandlad. Utredningen säger:

"Med en perfekt fungerande virkesmarknad skulle skogsbruket i den här situationen, dvs med betydande överskott på avverkningsmogen skog och med goda möjligheter att motverka tendenser till kostnadsstegringar, reagera på en efterfrågeökning från förädlingsindustrierna med ett i motsvarande mån ökat utbud. Priserna på virke skulle då inte stiga och industrins konkurrensförmåga kunde bibehållas. Resursutnyttjandet skulle mer eller mindre automatiskt anpassas till den högre och från samhällens synpunkt, förmanligare nivån. De ideala förhållanden som skapar en sådan perfekt fungerande marknad är emellertid inte för handen. Det finns därför anledning att belysa hur strukturella friktionselement ger upphov

till prisökning när utbudet växer" (s 124—125).

Dessa strukturella friktionselement, till vilka hänvisningar sker genom hela betänkandet, är inte föremål för någon systematisk behandling. På ett ställe (s 130) anges de vara<sup>1</sup>

- (1) Frånvaron av "genomgående drifts-ekonomisk samordning av de splittade brukningsenheterna inom privata skogsbruket"
- (2) En "psykologiskt grundad sparsamhet hos skogsägarna" (sic!)
- (3) Beskattningen av skogsinkomsterna. Vidare nämns (s 11 och s 43)
- (4) Osäkerhet om framtida priser och produktionsmetoder.

Inget av dessa "friktionselement" kan utan vidare accepteras som motiv för ingrepp i en marknadsmässig allokering. Punkten (2) förefaller visa på en överraskande obenägenhet att acceptera de individuella preferenserna som utgångspunkt för analysen. Punkten (3) klargör inte varför just skogsbruket skulle inta en särställning i beskattningshänseende.

Särskilt beklagligt är att punkterna (1) och (4) inte behandlats utförligare, eftersom det här *kan* finnas mer djupliggande problem som motiverar samhällliga ingrepp. I det första fallet kan man naturligtvis vänta sig att frivillig sammanslagning eller samdrift äger rum när stordriftsfördelar ökar de ekonomiska incitamenten härtill. Detta samarbete kan emellertid fördröjas eller rentav förhindras av en förhandlings-taktik där envar av de för samarbetet nödvändiga deltagarna försöker tillgodogöra sig *hela* vinsten av samarbetet. [Arrow 1971 s 10.] Man har inte lyckats visa att en sådan situation under alla omständigheter leder fram till en effektiv jämviktspunkt. Risken för ineffektiva "dödlägen" kan då motivera att samhället ingriper med någon typ av "tvångsmedling", expropriation eller mer marknadsmässiga incitament till förhandlingslösningar.

Vad sedan osäkerheten (punkt (4)) beträffar kan även här några kommentarer göras. Man kan skilja mellan makro-osäkerhet (rörande framtida totalefterfrågan och teknologi) och mikro-osäkerhet (rörande det enskilda företags resultatutfall vid given total efterfrågan och teknologi).<sup>2</sup> Det är naturligtvis inte så som utredningen påstår att en markägare "med samhällets långsiktiga planeringshorisont . . . i princip kan bortse från *hela* osäkerhetsproblematiken" (s 11, vår kursivering). Makro-

osäkerheten kan inte heller samhället bortse från, och härvidlag finns alltså inget motiv för ingrepp på marknaden. Om däremot mikro-osäkerheten, vilken inte föreligger för samhället som helhet, uppfattas som en marknadsimperfection borde man kunna klara av detta genom att erbjuda de enskilda markägarna någon typ av försäkring mot mikro-risker. Här uppstår dock problemet med negativ selektion [Arrow 1971, s 12], dvs endast de producenter, vars förväntade resultat ligger under genomsnittet, accepterar försäkringen. Det kan i detta läge vara en lösning att samhället träder in med en obligatorisk försäkring, som reducerar markägarens individuella osäkerhet. I själva verket har ju samhället redan gjort detta vad beträffar fysiska personer genom kombinationen av progressiva skatter och socialförsäkringar. För företagen finns dock såvitt vi kan se ingenting motsvarande.

Över huvud taget finns naturligtvis en stor fara att man vid den planeringsvy, som utredningen tagit, blandar samman friktionselement med förhållanden, som vid närmare betraktande visar sig vara uttryck för de enskilda individernas speciella preferenser. Det är intressant att tänka sig hur utredningen hade kunnat ta en helt annan vändning om man valt att försöka uppnå ett effektivt resursutnyttjande inom marknads-systemets ram. Ambitionen skulle då ha varit att förbättra marknadernas funktionssätt på bl a de två punkter som diskuterats. Betänkandet kunde ha handlat om jordförvärvslagar, skattebestämmelser vid sammanslagning, expropriationsregler och tvångsmedling, vidare om försäkringssystem, förbättrad informationsspridning och kanske om terminsmarknader för virke. Men även vid detta vägskal har man valt en annan väg än den som kunde förefalla mest naturlig. Man har inte försökt förbättra marknadens funktionssätt på t ex ovan nämnda områden. Istället har man valt att uppställa produktionsmål i rent fysis-

<sup>1</sup> I sin artikel i detta nummer av Ekonomisk Debatt pekar Jungenfelt på friktionselement, som endast delvis sammanfaller med de här (och i betänkandet) angivna. Vi har dock valt att endast anknyta till framställningen i betänkandet.

<sup>2</sup> Dessa osäkerhetsbegrepp motsvaras av primary och secondary uncertainty i Koopmans [1957] begreppsapparat. Se även Phelps [1965] för en diskussion av dessa problem.

ka termer. Det måste understrykas att detta förslag innebär ett radikalt avsteg från tidigare tradition inte bara vad skogspolitiken beträffar utan för i stort sett all ekonomisk politik i Sverige.

Uppställandet av kvantitativa produktionsmål har såvitt vi vet hittills endast förekommit i bostads- och jordbrukssektorn. I dessa fall har emellertid kvantitetsplaneringen nödvändiggjorts av en prisreglering, som varit fördelningsmässig betingad. Någon sådan restriktion på handlingsfriheten finns inte i skogspolitiken.

### Överskott på skog?

Men låt oss nu vidare följa den väg som utredningen valt. Vi måste då närmare undersöka det antagandet som är grunden för utredningens rekommendationer, nämligen att vi har ett "överskott på avverkningsmogen skog" (s 12, s 80 etc). Som utgångspunkt för resonemang-  
et tas här vad som kallas den klassiska mikroteorin för optimal omloppstid. Om priserna på virke kan antas utifrån givna, avverkningskostnaderna antas konstanta och rotnettet därför endast beror på beståndets ålder, är det enkelt att räkna fram en optimal avverkningstakt. Precis som den optimala lagringstiden för Wicksells mognande vin endast beror på vinets inneboende förmåga att mogna över tiden och vinodlaren's tidspreferens så bestäms den optimala tidpunkten för avverkning endast av beståndets ålder och skogsbrukarens alternativränta (kalkylränta). Avkastningen på skogsmark måste i jämvikt vara lika med alternativavkastningen på andra kapitalföremål. Om avkastningen var mindre skulle det nämligen löna sig att sälja skogsmark och köpa andra tillgångar med högre avkastning. Därmed ser vi också vilken mekanism som gör att ovanstående regel alltid måste hållas. Om värdet av skogens avkastning oväntat minskar och skogsmarken inte har någon alternativ användning, så kommer dess pris på "kapitalmarknaden" omedelbart att falla till den nivå där ovanstående regel håller.

Genom empiriska studier anser sig nu utredningen ha kunnat konstatera att avkastningen på skogsmark är lägre än kalkylräntan. Eftersom avkastningen (dvs vid givna priser den fysiska tillväxten) faller med skogens ålder, har man härav dragit slutsatsen att ett överskott på avverkningsmogen skog föreligger. Men ensådan situation borde ju inte

kunna uppstå enligt vår regel. Vi frågar oss därför vad som kan ligga bakom denna empiriska iakttagelse. Det kan finnas flera orsaker men utredningen har såvitt vi kunnat se inte diskuterat någon av dessa.

- 1) Felaktigt vald kalkylränta. Denna bör vara den nominella bruttoavkastningen på i samhället tillgängliga alternativa investeringsobjekt. Enligt Lundberg [1961] är den i industrin 10—20 procent och alltså betydligt högre än den i utredningen valda satsen 3—4 procent. Detta implicerar dock att överskottet på avverkningsmogen skog skulle vara *ännu* större än vad utredningen angivit.
- 2) För hög värdering av skogens kapitalvärde. Detta kan bero på att markpriserna fallit sedan mätningen gjordes (1963), att mätningen avsåg endast de bästa bestånden, eller på institutionella hinder (realisationsvinstskatter, förvärvslagar) för en effektiv prisbildning på skogsmark.
- 3) En anteciperad uppgång i rotnettet. Man bör hålla i minnet att detta består av en nettopris- och en volymkomponent. Om en framtida värdemässig uppgång i rotnettet på det existerande beståndet anteciperas av skogsägaren är det alltså en fullständigt rationell (och samhällsekonomiskt riktig!) politik att vänta med avverkningarna tills denna uppgång inträffat.

Eftersom dessa punkter inte diskuterats utförligare är det svårt att acceptera betänkandets slutsatser om överskott på avverkningsmogen skog. Även de restriktiva antaganden, som ligger till grund för denna analys borde ha tagits upp till kritisk granskning.

### Planeringsmodellen

Utredningen accepterar dock oförbehållsamt föreställningen om överskott på skog och här kommer den mer sofistikerade planeringsmodellen<sup>4</sup> in i bilden. Det är dess betraktelsesätt som utredningen betecknar som något speciellt nytt i skogsekonomiskt tänkande i Sve-

<sup>3</sup> En ökning i rotnettet kan vara följderna av stigande avsalupriser, eller av sjunkande avverkningskostnader. Vid gällande lagstiftning påverkas rotnettet även av planeringskostnaderna, eftersom skogsägaren är skyldig att sörja för återväxten.

<sup>4</sup> Modellen finns redovisad i Bilaga 2 till betänkandet.

rige. I korthet innebär resonemanget att vi i jämvikt har en optimal avverkningsmängd framräknad på det sätt som skisserats ovan. Men eftersom dagens avverkning avviker så kraftigt från den optimala skulle en snabb anpassning till denna nivå innebära en kraftig engångsökning av utbudet med starka prissänkningar som följd. Vi får således en slags anpassningskostnad som ökar ju snabbare vi försöker röra oss mot optimum. Men för att vi skulle kunna bestämma detta optimum, måste ju priset uppfattas som givet utifrån. Hur stämmer detta överens med de anpassningskostnader i form av prissänkningar vi nu infört? Utredningens svar är att priset på skogens produkter antas bero på relativa *förändringar* i utbudet (alltså inte på den absoluta nivån) samt på en allmän trendmässig term. Man kan därigenom formulera problemet som ett optimalt kontrollproblem, där det gäller att maximera det diskonterade nuvärdet av de framtida (sammhällesekonomiska) vinsterna från skogsbruket med den skisserade anpassningskostnaden som enda dynamiska restriktion.

Modellen kompliceras av ytterligare en dynamisk restriktion, nämligen tillgången på växande skog i olika åldersklasser. Men i själva verket är det endast villkoren för avsättningen på skogsprodukter, dvs prisekvationen som ger modellen dess karaktär av stockanpassning. Om vi gör antagandet att efterfrågan är fullständigt elastisk *även* vad gäller relativa *förändringar* i utbudet på virke, får vi nämligen ett optimumvillkor av *exakt* samma slag som det vi fick enligt den klassiska mikroteorin. Detta enkla samband mellan de två villkoren finns emellertid aldrig omnämnt i betänkanudet. Det borde ha påpekats för läsaren, som därigenom skulle ha fått en mycket tydligare bild av hur modellen fungerar och hur den hör ihop med den mer traditionella ansatsen.

Det är alltså endast restriktionerna på avsättningssidan som gör att det i planeringsmodellen inte är optimalt att ögonblickligen anpassa sig till den avverkningstakt som är optimal enligt mikroteorin. Vid en fullständigt elastisk efterfrågan på skogsprodukter skulle den optimala politiken enligt denna modell vara att omedelbart avverka hela över-skottet på skog!

### Planeringsmodellens användning

Så långt modellens uppbyggnad. Man

kan allmänt konstatera att en planeringsmodell av detta slag kan användas på två olika sätt. För det första kan den användas som ett faktiskt planeringsinstrument, dvs planeraren löser ut numeriska värden på avverkningsvolymerna, formulerar dessa i en plan och ser därefter till att mikroenheterna styrs så att de planerade kvantiteterna verkligen produceras. För det andra kan modellen användas för att *belysa* hur ett optimalt förlopp borde se ut. I detta fall löses inte modellen numeriskt utan istället görs en kvalitativ analys av lösningen. Den innebär t ex att man analyserar de skuggpriser som erhålls ur det optimala programmet. Dessa skuggpriser jämförs sedan med rådande marknadspriser. Finner man skillnader, bör man överväga olika ekonomisk-politiska åtgärder (exempelvis skatter eller subventioner) som eliminerar dessa.

I det första fallet används modellen för en direkt kvantitetsplanering. I det andra fallet används den i stället som underlag för en analys av *i vilken riktning* marknadssystemet skall påverkas för att den privatekonomiskt lönsamma avverkningen skall sammanfalla med den samhällsekonomiskt optimala.

Några försök till en kvalitativ lösning av modellen eller till analys av skuggpriserna görs över huvud taget inte i utredningen. Den är — förvånansvärt nog — inriktad på en tillämpning av den först nämnda typen. Man rekommenderar ju tillsättandet av ett planverk, som på något sätt skall bestämma de optimala kvantiteterna. Hur det är möjligt att numeriskt lösa planeringsmodellen diskuteras emellertid aldrig. Modellen är inte ens så specificerad att den går att lösa, bl a saknar den terminalvillkor. Det planverk, i vars händer utredningen vill anförtro skogspolitikens framtida utformning, får stora förutsättningar att skapa sysselsättning för arbetslösa matematiker.

\*

Betänkandet föranleder en reflektion angående expertens roll och ansvar gentemot beslutsfattaren. Självfallet kan inte alla tekniska detaljer i analysen göras populärt tillgängliga. Men man kan begära att lekmannen skall få klart för sig ur vilka speciella antaganden de olika slutsatserna erhålles. Vad gäller SPU:s betänkande är detta krav knappast uppfyllt. Mycket få försök görs i själva huvudtexten att öppet anknyta till den bakomliggande modellen. Endast en tränad ekonom kan ana sig till att

Bilaga 2 är den hatt ur vilken de flesta kaniner har trollats fram. Och det gör inte saken lättare att denna bilaga är förfärligt knapphändigt skriven och dessutom vimlar av tryckfel.

Att sofistikerad ekonomisk analys fått röja upp i den paragrafdjungel som skogspolitiken hittills utgjort är naturligtvis att hälsa med tillfredsställelse. För det speciella problem, som det intertemporala resursutnyttjandet i skogen utgör, måste betänkandet betraktas som ett väsentligt bidrag till den fortsatta diskussionen. Men det återstår ännu mycket att göra även på denna punkt. Vi tycker nog att analysen av de skogsekonomiska problemen borde getts betydligt större både djup och bredd innan den lämnats som underlag för politiska beslut.

Civilekonomerna *Hans Tson Söderström*  
och *Staffan Viotti*,  
båda vid Institutet för internationell  
ekonomi

## Referenser

- Arrow, Kenneth, [1971], "Political and economic evaluation of social effects and externalities", i M.D. Intriligator (ed), *Frontiers of Quantitative Economics*, Amsterdam.
- Koopmans, Tjalling, [1957], "The construction of economic knowledge", i *Three Essays on the State of Economic Science*, New York.
- Lundberg, Erik, [1961], *Produktivitet och räntabilitet*, SNS, Stockholm.
- Phelps, Edmund S., [1965], "A Critique of Neutralism", i *Fiscal Neutrality toward Economic Growth*, New York.
- SOU 1973: 14, *Mål och medel i skogspolitiken*, Stockholm.