

# Skogspolitiken inför nya problem?\*

I denna artikel försöker jag att visa hur den ekonomiska, sociala och tekniska utvecklingen har förändrat förutsättningarna för skogspolitiken. Den svenska skogspolitiken har tidigare i första hand fyllt funktionen att verka i resursskapande och resursbevarande riktning. För att nå dessa mål har man använt lagstiftning och regleringar av olika slag. Dagens, och framför allt framtidens, problem är annorlunda. Det primära målet synes mig nu i stället vara att påverka resursanvändningen, inte bara i begränsande utan i vissa fall även i expansiv riktning. De resursskapande aktiviteterna måste ses som en direkt följdforeteelse till resursutnyttjandet. Denna förändring av politikens mål gör att lagstiftning och regleringar till en del är obsoleta. Under de nya förutsättningarna uppnås politikens syften effektivare om den utnyttjar de ekonomiska incitamenten. Såväl skogspolitikens mål som dess medel ställs därför under debatt i det följande.

*KARL G JUNGENFELT är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan. Han är specialist på tillväxteori och programmering och har forskat bl a kring löneandelen i svensk industri. Han har varit den ledande ekonomiske experten i skogspolitiska utredningen.*

## Skogsnäringens roll i dagens och gårdagens ekonomi

Inkomstbildningen i skogsbruket och de industrier som kan bedömas vara beroende av svensk virkesråvara uppgick 1970 till 10 mdr kr.<sup>1</sup> Den sammanlagda sysselsättningen var ca 420 milj arbetstimmar.<sup>1</sup> Skogsbruket ensamt svarade för ungefär en tredjedel av både inkomstbildning och sysselsättning. Den relativa betydelsen anges av att skogsbruk och skogsindustrier tillsammans bidrog med knappt 6 procent av nationalprodukten och sysselsättningen i den svenska ekonomin under 1970. Som jämförelse kan nämnas att teko-industrierna tillsammans med läder- och gummivaruindustrierna hade större sysselsättning än skogsbruket. Verkstadsindustrin var nästan dubbelt så betydelsefull som skogsnäringen i sin helhet. Siffrorna talar ett tydligt språk. Skogsbruk och skogsindustri skall i dag från näringspolitisk synpunkt betraktas som vilken annan produktiv ekonomisk aktivitet som helst.

Vid tiden omkring sekelskiftet var bilden annorlunda. Skogsnäringen hade då sedan 40—50 år varit en av de ledande sektorerna i den begynnande ekonomiska tillväxten i Sverige. Inkomstbildningen enbart i skogsbruket uppgick till kanske 10 procent av nationalprodukten. För landsbygdens utveckling var inkom-

\* Föreliggande artikel behandlar endast ett, det kanske mest omdiskuterade, av de skogspolitiska problem som tas upp i Skogspolitiska utredningen. [SOU 1973: 14.]

<sup>1</sup> Angivna siffror inkluderar viss förädling som sannolikt skulle komma till stånd utan inhemsk råvara. För det fortsatta resonemanget spelar detta ingen roll.

terna från skogen en mycket betydelsefull försörjningspost.

Sektorns relativa tillbakagång måste ses som ett normalt inslag i den ekonomiska tillväxten. Produktionskapaciteten hos skogsbruket, mätt i volymmässiga termer, har inte ökat med mer än 50 procent under de senaste 50 åren trots förbättrade produktionsmetoder och annan teknisk utveckling. Den avgörande faktorn för denna relativt långsamma tillväxt är självklart att tillgången på produktiv skogsmark i stort sett är oförändrad. Eftersom näringslivet i övrigt växer betydligt snabbare erfar sektorn en minskande relativ betydelse för såväl inkomstbildning som sysselsättning.

Utvecklingen under tiden efter 1920-talets mitt synes emellertid ha varit svagare än som kan motiveras med ovan nämnda mekanism. Fram till andra världskriget stagnerade nämligen skogsbrukets volymmässiga utveckling. Konjunkturerna i Västeuropa och världshandelns svaga utveckling bidrog till detta. Skogsindustrin hävdade således sin ställning i exporten under denna tid.

Vid ingången av 1950-talet var därför förutsättningarna för en stark expansion goda. På grund av den långa stagnationsperioden fanns betydande överkapacitet i utgångsläget. Den europeiska efterfrågeökningen översteg klart utbudsökningarna från respektive hemmamarknadsindustrier. På detta sätt kom virkesunderskottet på kontinenten och i England att fördubblas fram till 1965.

Svensk skogsnäring svarade på denna efterfrågeökning med att något förbättra sin relativa marknadsposition.<sup>2</sup> Flera konkurrentländer var emellertid mer expansiva. Sovjetunionen ökade påtagligt sin marknadsandel för sågat virke och USA/Kanada tog en växande andel av pappersmassemarknaden. Under andra hälften av 1960-talet ändrades bilden till Sveriges förmån. Vår skogsnäring expanderade då snabbare än tidigare. Trots detta blev skogsindustriernas exportutveckling svagare än genomsnittet under efterkrigstiden. Det finns därför anledning att återkomma till frågan vilka faktorer som kan ha verkat återhållande på utvecklingen.

## Skogspolitiken i en jordbruksdominerad ekonomi

Dagens skogspolitik har sina rötter i sektorskiftets samhälle. För lands- och skogsbygdernas betydande befolkning fanns då inget skönjbart alternativ till sysselsättning inom jord- och skogsbruk. Politikens viktigaste uppgift måste i en sådan situation vara att skapa arbetstillfällen inom huvudnäringen.

Detta kunde ske genom att skogsbruket upprätthöll en kvantitativt hög virkesproduktion. I första hand uppnåddes detta genom en ambitiös återväxtpolitik. Man siktade således till att uppnå korta föryngringstider och stamrika bestånd. Markens maximala produktionsförmåga skulle utnyttjas. Endast i situationer där direkta ekonomiska förluster kunde uppstå gjordes undantag från denna regel. Eftersom arbetskraften saknade alternativ sysselsättning var kostnaderna för denna politik, sett ur samhällets synvinkel, helt negligierbara. I andra hand tillgodosågs samma syfte genom att skogsbruket ålades arbeta med ett stort virkeskapital, dvs i realiteten med långa växttider. Man gjorde på detta sätt avkall på kapitalavkastningskraven för att skapa arbetstillfällen.

Om denna politik skall vara effektiv måste den emellertid dessutom garantera stabilitet i arbetstillfällena på lång sikt. Genom att skogsarbete huvudsakligen var komplement till jordbruksarbete under den senare näringens lågsäsong, blev den bärande principen att varje enskild fastighet skulle uppnå denna stabilitet. Avverkningarna måste därför hållas inom sådana gränser att jämna uttag kunde bibehållas i framtiden.

Produktionstekniken i avverknings- och återväxtarbetet lade inga hinder i vägen för denna uppläggningspolitik. När bågsåg, yxa, barkspade och häst med tillhörande transportmedel var enda kapitalinsats, fanns inga stordriftsfördelar att tillvarata. Tekniken var inte bara påtagligt arbetsintensiv, den var också minst lika effektiv i liten skala.

Det framstod också klart att de pro-

<sup>2</sup> Endast papper och papp ökade sin marknadsandel mer påtagligt.

duktionstekniska och sysselsättningsmässiga fördelarna inte kunde uppnås med mindre än att det fanns ett fast drifts-ekonomiskt samband mellan jordbruk och skogsbruk. Skogspolitiken måste därför garantera den kombinerade företagsformens framtida existens.

Som synes är denna politik i vad avser virkestillgångarna i första hand resursskapande och resursbevarande. Någon politik för att stimulera användningen, dvs utbudet av virke, behövdes inte. Behoven av arbetstillfällen och inkomster hos den jordbrukande befolkningen bedömdes vara tillräckliga för att garantera ett stabilt virkesutbud till rimliga priser. Det var därför snarast farhågor för överavverkning som styrde politiken.

Med de givna målen och de ovan beskrivna institutionella förhållandena blev lagstiftning och reglering politikens naturliga instrument. Skogsvårdslagen reglerade såväl avverkningar som återväxtåtgärder enligt dessa principer. Lagstiftningen rörande förvärv av jordbruks- och skogsmark gav driftssambandet mellan jordbruk och skogsbruk det nödvändiga rättsliga skyddet. Hela detta lagkomplex hade sannolikt långtgående om än svårgenomträngliga verkningar på prisbildningen vad gäller mark, växande skog och avverkat virke. Skogsvårdslagen var dessutom, som näringspolitisk lagstiftning betraktad, ovanligt detaljreglerande.

I en jordbruksdominerad ekonomi med betydande undersysselsättning av arbetskraften, är detta en konsekvent och riktig politik. Både för effektiviteten i resursutnyttjandet och inkomstbildningen blir verkningarna entydigt positiva. Förlusterna i kapitalavkastning motvägs av de positiva effekterna på sysselsättningen. Sannolikt var det en riktig politik för 10- och 20-talen, och kanske även för 30-talets Sverige.

Det vore orimligt att tillämpa denna politik på efterkrigstiden. De yttre förutsättningarna, framför allt i form av jord- och skogsbrukssektorns roll i ekonomin, är så radikalt förändrade. Den nya skogspolitik som drogs upp vid 1940-talets slut hade också vissa nya grepp. Skogsvårdslagen skulle således konsekvent tillämpa ekonomiska prin-

ciper om effektivt utnyttjande av mark och virkeskapital.

Syftet med lagens ekonomiska princip har varit att ge marknadens ekonomiska incitament huvudansvaret för resursanvändningsfrågorna i skogsbruket. Med detta synsätt poängteras således samspelet mellan renodlat privat- och samhälls-ekonomiska aspekter på skogsbrukets driftsförhållanden. På ett par punkter hävdas emellertid det samhälls-ekonomiska intresset. Skogsägaren åläggs där ett handlande som egentligen inte är privat-ekonomiskt lönsamt. Dessa punkter är just de som diskuterats ovan. I den nuvarande skogspolitiken lever således den gamla politikens principer kvar. Hög volymproduktion, ambitiösa återväxtåtgärder, jämn virkesavkastning från den enskilda fastigheten och bevarande av sambandet jordbruk—skogbruk är fortfarande de områden där samhället anses ha speciella intressen att bevaka. I övrigt låter politiken marknadens ekonomiska incitament styra utvecklingen.

## Nya skogspolitiska problemställningar

Självklart återfinns även i dagens samhälle delar av det problemkomplex som diskuterats ovan. Sysselsättningen i Norrlands glesbygder är ett sådant exempel. Därmed är också klart att det här rör sig om regionalekonomiska frågor. Skogsbruket kan därför spela en betydelsefull roll som regionalpolitiskt instrument. Det vore emellertid fel att generellt ge skogspolitiken en så speciell inriktning.

Som påpekats ovan kom den svenska skogsnäringens efterkrigsexpansion egentligen inte förrän under senare delen av 1960-talet. Dröjsmålet kan knappast ha berott på virkesbrist eller för svag efterfrågeutveckling. Inte heller kan kostnadsfaktorer i skogsbruket ha verkat hämmande. Avverkningskostnaderna har nämligen fallit även absolut sett, ända sedan mitten på 1950-talet. Under hela tiden har avverkningarna varit mindre än den naturliga tillväxten, vilket medfört att virkesförråden ständigt ökat. I en perfekt fungerande marknad borde rimligen dessa förhållanden ha skapat tendenser till fallande virkespriser med

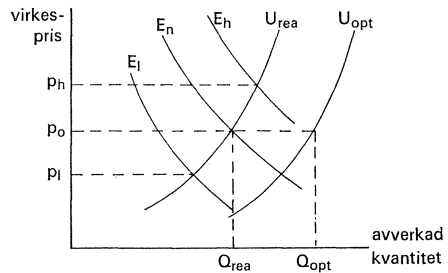
åtföljande räntabilitetsförbättring i förädlingsledet. I sin tur skulle detta ha givit förädlingsindustrierna incitament till högre expansionstakt. I verkligheten var prisutvecklingen stabil på längre sikt. Priserna steg i varje högkonjunktur ungefär lika mycket som de fallit i föregående lågkonjunktur. Trots att skogsbrukets produktionskapacitet underutnyttjades, reagerade således marknaden på efterfrågeökningar som om utbudet var tämligen oelastiskt. I förädlingsledet var räntabiliteten dessutom fallande under 1960-talet.

Denna prisbildningsmekanism låter sig enkelt förklaras med följande modell. I vidstående diagram 1 nedan har virkespriset avsatts på den vertikala axeln och kvantiteten virke på den horisontella. Utbudskurvan  $U_{opt}$  beskriver det optimala utbudet vid varje given prisnivå och vid given tillgång på växande skog i olika åldersklasser. På grund av strukturella friktionselement är det realiserade utbudet,  $U_{rea}$ , emellertid mindre än det optimala. Prisnivån  $P_0$  ger normal förräntning i förädlingsledet. Den långsiktigt optimala jämvikten representeras därför av kvantiteten  $Q_{opt}$ . Den faktiskt realiserade långsiktiga jämvikten vid normalt kapacitetsutnyttjande bestäms däremot till  $Q_{rea}$ . Marknaden tenderar således att etablera jämvikt på för låg kvantitativ nivå utan att övervinster uppnås vare sig i skogsbruk eller skogsindustri.

Kurvan  $E_n$  representerar efterfrågan vid existerande anläggningar vid normalt kapacitetsutnyttjande. I en högkonjunktur stiger efterfrågan till  $E_h$ ; den kortsiktiga jämviktspriset blir  $p_h$ . I en lågkonjunktur blir enligt en liknande mekanism jämviktspriset  $p_l$ .

Marknaden producerar som synes prisstabilitet på lång sikt i förening med betydande kortsiktiga prisvariationer.<sup>3</sup> En prissänkning i en lågkonjunktur följs alltid av en prishöjning i nästa högkonjunktur. Prisfallet skapar därför inga incitament i förädlingsledet till att expandera produktionskapaciteten. En marknad som fungerar efter dessa principer, med underoptimalt utbud och kortsiktiga prisfluktuationer, ger inte upphov till en effektiv resursanvändning i samhälls-ekonomisk bemärkelse. Skogsbrukets produktionskapacitet kommer i jämvikt

Diagram 1



att var underutnyttjad.

Vilka faktorer är det då som mer konkret ger upphov till att det realiserade utbudet är lägre än det optimala? I det följande skall tre sådana faktorer diskuteras. Samtliga är av den karaktären att den privatekonomiska vinsten vid utbud av virke reduceras. Därmed försvagas skogsägarens incitament till aktivitet av detta slag.

Den första faktorn uppkommer på grund av att slutavverkningar och återväxtåtgärder måste ses som en kombinerad aktivitet. Den långa utmognadstiden för återväxtinvesteringen gör att osäkerheten om framtida avkastning måste bedömas vara mycket stor. För den normale köparen är ett nyplanterat område knappast mer värt än ett kalhygge. Återväxtåtgärderna måste därför göras till en lagenlig skyldighet. Den enskilde skogsägaren uppfattar därmed avverkning och återväxtarbete som en och samma aktivitet. Kostnaderna för återväxten blir då en avdragspost i avverkningskalkylen. Från samhällets synpunkt är åtgärderna en investering som kan förväntas ge avkastning i framtida skogsproduktion.

För den dominerande delen enskilda skogsägare gäller att de har sin huvudsakliga försörjning från annan verksamhet än det egna skogsbruket. Inkomster-

<sup>3</sup> Modelldiskussionen ovan har begränsats till att beskriva marknadens funktionssätt vid oförändrade utbudsförhållanden. Under 1960-talet expanderade  $U_{opt}$  och  $U_{rea}$  pga att tillgången på avverkningsmogen skog hela tiden ökade. Den långsiktiga prisstabiliteten uppnås då samtidigt med att  $Q_{rea}$  ständigt växer. Den statiska modell som redovisats ovan kan dynamiseras för att demonstrera ett dylikt förlopp. De för analysen nödvändiga slutsatserna följer emellertid även av den statiska modellen.

na från detta får därför karaktären av tillskott, dessutom ett tillskott som relativt enkelt kan varieras efter behoven. Är dessa inte alltför påträngande blir skogsinkomsternas storlek en avvägningsfråga med klara inslag av marginellt tänkande. De höga marginalskatterna kommer därmed in i bilden och det privatekonomiska utbytet av avverkning reduceras på detta sätt i betydande grad. Denna problematik torde var speciellt verksam för den växande kategori skogsägare som inte har bostadssamband med fastigheten.

Även kostnadsutvecklingen kommer med stor sannolikhet att försvaga de ekonomiska incitamenten för enskilda skogsägare. Skall räntabiliteten behållas oförändrad måste arbetsåtgången i avverkning reduceras till hälften under den närmaste tioårsperioden. Förutsättningarna för en sådan utveckling är goda om den nu påbörjade mekaniseringen fortskrider i oförändrat tempo. En sådan utveckling måste emellertid reducera skogsägarens självverksamhet. Avverkningsarbetet övertas av skogsindustriföretagen, domänverket och skogsägarrörelsens egna samdriftsorgan. Den utbudsstimulans som ersättning för det egna arbetet till den självverksamme innebar begränsas därmed i motsvarande grad.

Praktiskt föreligger det ingen möjlighet att kvantitativt bedöma hur betydelsefulla de nämnda faktorerna är och kommer att bli i framtiden. Det förhållandet att marknaden uppvisat det reaktionsmönster som redovisats ovan tolkar jag emellertid som ett klart indicium på att de varit verksamma under hela efterkrigstiden. Sannolikt kommer också deras betydelse att öka med de sociala, ekonomiska och tekniska förändringar som kan väntas under 1970-talet. Det finns därför anledning att betrakta marknadsproblematiken som den framtida skogspolitikens viktigaste uppgift.

Som redovisats ovan har de nya problemen genomgående den karaktären att skogsägarens ekonomiska incitament är för svaga för att ge upphov till ett optimalt utbud av virke. Det ter sig av dessa skäl både enkelt och naturligt att låta skogspolitiken förstärka incitamenten. Denna uppläggning bryter med traditionen i svensk skogspolitik, där lagstift-

ning och andra regleringar dominerat. Samtidigt måste det vara mycket svårt att regleringsvägen påverka utbudet. En lag-enlig avverkningskyldighet, syftande till ett optimalt utbud, skulle bli synnerligen tungrodd. Bl a skulle myndigheterna behöva ha fullständig information om skogstillståndet på samtliga fastigheter. Den traditionella politikens medel är utan tvivel mindre lämpade att lösa de nya problemen. Innan andra medel diskuteras kan det emellertid vara lämpligt att behandla skogsnäringens utvecklingsförutsättningar under de närmaste 10—15 åren.

### **Tillgång och efterfrågan på virke under 1970-talet**

I Sverige finns f n ett betydande överskott på avverkningsmogen skog i alla delar av landet. Ju större detta överskott är desto lägre blir dess avkastningsförmåga. Redan vid slutet av 1950-talet var inemot 30 procent av skogsmarksarealen bevuxen med bestånd som gav mindre än 4 procent i avkastning. På samma arealer fanns då 35 procent av det samlade virkesförrådet. Den senare siffran anger att en betydande kapitalbesparing kan uppnås genom en successiv anpassning till kortare växttider. Eftersom skogsbruket ännu inte uppnått fullt kapacitetsutnyttjande torde dessutom de ekonomiska vinsterna av en expansiv utveckling för avverkningarna i dag vara betydligt större än för 15 år sedan.

Vill man inom en mer begränsad period, säg 20—30 år, exploatera det "överflödiga" virkesförrådet måste avverkningarna växa mycket snabbt. Vissa, ytterst schematiska, kalkyler tyder således på att dessa måste nå upp till intervallet 90—95 milj m<sup>3</sup> sk omkring år 1980 för att man vid denna tidpunkt över huvud taget skall ha påbörjat exploateringen. I början på 1970-talet låg avverkningarna på ungefär 70 miljoner m<sup>3</sup> sk.

Avgörande för om detta förlopp kan realiseras blir naturligtvis industrins efterfrågan, och därmed avsättningsutrymmet för svensk export på framför allt de europeiska marknaderna. De prognoser för den europeiska efterfrågan som utarbetats för tiden fram till 1980

pekar samstämmigt mot en stark expansion. Utbudsökningarna måste sannolikt till sin övervägande del komma från Nordamerika och Sverige. Även relativt begränsade inbrytningar från svensk sida i den växande delen av marknaden resulterar därför i betydande avverkningsökningar. En teoretisk kalkyl över "exportutrymmet", som slutar på så höga avverkningskvantiteter som 100 milj m<sup>3</sup> sk, ter sig från dessa utgångspunkter inte orimlig för 1980-talets mitt.

Frågan om avverkningarnas expansionsstakt kan därmed reduceras till en fråga om utbyggnaden av svensk skogsindustri. I 1970 års långtidsutredning redovisas företagens utbyggnadsplaner fram till 1975. Enligt denna undersökning skulle den samlade skogsindustrin då ha en produktionskapacitet motsvarande en virkesförbrukning på 82 milj m<sup>3</sup> sk.<sup>4</sup> För den senare delen av 1970-talet existerar inget liknande planmaterial. Man får därför här nöja sig med att konstatera att 1975 års förbrukning pekar mot en trendmässig förändring som når intervallet 90—95 milj m<sup>3</sup> sk i början av 1980-talet.

På grund av brister i tillgängligt data-material har det inte varit möjligt att i detalj penetrera de långsiktiga verkningarna av ett expansivt förlopp för avverkningarna. Så mycket synes emellertid vara klart att ett avverkningsprogram över 90 milj m<sup>3</sup> sk inte uthålligt kan bedrivas i alla delar av landet med mindre än att ytterligare produktionsstimulerande åtgärder vidtas.

Det finns emellertid ingen anledning att på detta stadium ta ställning till en ev skogspolitik med syfte att stimulera produktionen. Denna typ av åtgärder har relativt kortsiktiga effekter, mindre än 10 år, och behoven av tillskottsvirke för industrins råvaruförsörjning kan föreligga tidigast omkring 1990. På så lång sikt är det dessutom i dag svårt att bedöma det svenska virkets konkurrenskraft gentemot andra råvaror. Plaster och tropiska eller subtropiska träslag kan då mycket väl vara så pass konkurrensmässigt överlägsna att en krympning av den svenska skogsindustrisektorn kan bli aktuell. Förutsättningarna för en sådan kontraktionsprocess med minimala samhällsekonomiska kostnader är rela-

tivt gynnsamma. En betydande andel av nu existerande maskin- och anläggningskapital kommer då att ha nått den ålder då de är tekniskt förslitna och under alla omständigheter skall ersättas.

Analysen av tillgång och efterfrågan på virke pekar entydigt i en riktning. Avverkningarna bör öka snabbt. Ett mål på 90—95 milj m<sup>3</sup> sk vid 1980-talets början är snarast att se som ett minimialternativ. Kan ett snabbare förlopp realiserats är detta att föredra. Existerande planer och prognoser fram till 1975 tyder på att expansionskraften inom svensk skogsindustri motsvarar denna målsättning.

## Slutsatser

Efter hand som avverkningarna växer under 1970-talet börjar virkesförrådet i de svenska skogarna att minska. Detta bör tendera att minska utbudet av virke. Parallellt med denna utveckling kommer, som diskuterats i det föregående, de strukturella friktionselementen att verka i samma riktning. Riskerna för prishöjningar framstår därmed som påtagliga. Expansionskraften reduceras och vi får jämvikt på en kvantitativt sett lägre nivå än den önskade.

Enligt den föregående analysen är det en försvagning av de ekonomiska incitamenten som begränsar utbudet av virke. Det är därför naturligt att föreslå en politik som i stället förstärker dessa. Fle- ra möjligheter står därvid till buds.

En förändring av systemet för beskattning av skogsinkomster kanske vid första anblicken ter sig enklast. Övergång till en renodlad beskattning av tillväxten, beräknad efter schablonmässiga grunder, skulle leda till den önskade incitamentsförstärkningen. Beskattningen blir nämligen i detta fall oberoende av avverkningarnas storlek. Andra skäl talar emellertid starkt emot en sådan omläggning av skattesystemet. Det svenska systemet för inkomstbeskattning bygger som bekant på principen att den realiserade inkomsten skall utgöra beskattningsgrund. För de kombinerade driftsformerna uppstår vidare speciella problem i samband

<sup>4</sup> Enligt tillgängliga data synes den planerade kapacitetsutvecklingen i stort sett ha realiserats.

med fördelningen av kostnader för vissa gemensamma resurser mellan olika verksamhetsgrenar.

Motsvarande incitamentsförstärkning kan uppnås genom statliga bidrag. Eftersom syftet i första hand är att avveckla den överåriga skogen kan bidragen begränsas till att avse den kombinerade aktiviteten slutavverkning och återväxtåtgärder. Bidragen skall då utgå i proportion till redovisade förnygringsarealer. De bör vidare vara graderade efter markens produktionsförmåga så att incitamentsförstärkningen blir störst för de mest produktiva markerna.

Ett bidragssystem av detta slag ger en generell räntabilitetshöjning i skogsbruket genom omfördelning av inkomster från ekonomin i övrigt. Stimulansen till aktivitet är emellertid inte beroende av att en sådan generell förbättring av avkastningen kommer till stånd. Skogsbruket bör därför, om en inkomstomfördelning inte anses önskvärd av andra skäl, internfinansiera bidragssystemet.

Detta kan ske genom en årlig avgift per hektar skogsmarksinnehav. För att systemet med bidrag/avgifter inte skall diskriminera mellan olika marktyper bör avgifterna differentieras efter samma grunder som bidragen. Totalt sett skall beloppen därvid beräknas så att  $\text{summa avgifter} = \text{summa bidrag}$  vid den nivå på slutavverkningarna som skogspolitiken målsatt. Systemet är då fördelningsneutralt gentemot ekonomin i övrigt. För att incitamentseffekten skall bli likformig för alla skogsägare bör systemet ligga helt vid sidan av den ordinarie inkomstbeskattningen.

Förstärkningen av de ekonomiska incitamenten kan göras så stark som är nödvändigt för att uppnå den önskade effekten på utbudet. Detta åstadkoms genom att nivån på hela bidrags/avgiftssystemet förskjuts uppåt eller nedåt. Aktivitet premieras nämligen i allt högre grad vid växande bidragsbelopp.

Ett skogsföretag som upprätthåller normal slutavverkningsaktivitet påverkas inte ekonomiskt av denna politik. Det är först om slutavverkningarna sjunker under genomsnittet som det ekonomiska utbytet försämras. I motsvarande grad förbättras det om slutavverkningarna ligger över genomsnittet. Självklart kan inte

denna balans uppnås varje enskilt år. Koncentrerade slutavverkningar, med kanske upp till 10 års intervall, förekommer i varje fall bland de mindre skogsbruksföretagen. Statlig kredit för avgifterna bör därför beviljas för motsvarande tidsrymd så att inte likviditetshänsyn tillåts styra avverkningarna.

En politik av detta slag syftar till en bred utbudspåverkan. Den ger också intryck av att vara administrativt enkel. Med modern datateknik kan hanteringen av kontosystemet göras enkel. Stickprovskontroller för att motverka bedrägerier kan bli mycket effektiva eftersom "brottsplatsen" i dessa fall inte går att utplåna.

Systemet har, på grund av den enkla uppläggnings, inte så differentierade verkningar som kan vara önskvärt. Skogsägare med skogstillgångarna koncentrerade till äldre bestånd blir inte mer påverkade än genomsnittet. Med den angivna uppläggnings styr därför inte politiken utvecklingen så att de äldsta bestånden blir de först avverkade. Vidare kan rättviseproblem uppträda. Skogsägare med stora arealer gammal skog vid tidpunkten för systemets införande blir nämligen fördelningsmässigt gynnade.

Effekter av detta slag kan motverkas genom att avgiftssystemet under ett övergångsskede differentieras även efter skogens ålderssammansättning. Man kan vidare skapa undantagsregler för skogsägare med extremt mycket ungskog osv. Allmänt gäller dock att ju subtilare man formulerar målen, desto administrativt svårare blir medlen att hantera. Förr eller senare måste man i en sådan process nå den punkt där kostnaderna för politiken överstiger de vinster man uppnår. Kanske är därför den enkla modellen i kombination med ett begränsat antal undantagsregler den optimala lösningen.

## Referens

SOU 1973: 14, *Mål och medel i skogspolitiken*, Stockholm.