

LARS HULTKRANTZ

Mål och medel i skogspolitiken

Den svenska skogspolitiken är ett intressant exempel på en reglering som i hög grad kommit att formas och utvecklas av sin egen tillsynsapparat. Den som vill "förstå" syftena med Skogsvårdslagen och de till den kopplade styrmedlen, bl a vissa bidrag, får svårigheter om han försöker härleda dessa ur övergripande mål för den statliga verksamheten (befrämja effektiv resursanvändning och rättvis inkomstfördelning etc). Däremot blir dessa mer följdriktiga om de betraktas med utgångspunkt från de operationella mål och standarder som har utvecklats inom den statliga skogsvårdsorganisationen (Skogsstyrelsen och de regionala skogsvårdsstyrelserna).

Följande fyra förhållanden har därför haft stor betydelse för skogspolitiken inriktning.

För det första har skogsvårdsorganisationen byggts upp kring målet att "laga revorna i Moder Sveas gröna täcke", dvs att genom skogsvårdsinsatser bygga upp virkesförrådet och höja virkesproduktionen på lång sikt. Detta syfte formulerades i seklets början med utgångspunkt från vissa upplevda missförhållanden men har permanentats genom sin upphöjelse till organisationsmål och därför givits ständigt ny innebörd i takt med att de skogliga och andra förhållandena har växlat.

För det andra kom skogsvårdsorganisationen särskilt under 1970-talet att påläggas en mycket omfattande arbetsmark-

nadspolitisk uppgift genom administration av skogliga beredskapsarbeten. Detta innebar att den administrativa organisationen i början av 1980-talet kom att präglas av överkapacitet.

För det tredje har skogsvårdsorganisationen vid sidan av sina myndighetsuppgifter utvecklat en omfattande produktions- och uppdragsverksamhet (plantskolor, stämplingar, skogsbruksplaner m m).

För det fjärde har Skogsstyrelsen haft ett väsentligt inflytande på utformningen av skogspolitiken och dessutom som regel själv genomfört utvärderingarna av politikens resultat.¹ I tex den skogsutredning (SOU 1978:6) som låg till grund för såväl riksdagens skogspolitiska "principbeslut" 1979 som den nuvarande skogsvårdslagen kunde man bland de sex ledamöterna återfinna en sedermera generaldirektör, en byråchef och en avdelningschef i Skogsstyrelsen.

Skogspolitiken mål

1948 års skogsvårdslag präglades fortfarande av ett övergripande mål att främja en effektiv resursanvändning. I och med 1980 års skogsvårdslag rensades detta slutgiltigt ut och ersattes med ett rent pro-

¹ Dessa brukar visa att politiken varit framgångsrik. För exempel se Skogsstyrelsen [1986] och Hagglund [1989]. De omfattande bidragen till skogsbruket i norra Sverige under särskilt första hälften av 1980-talet har dock utvärderats av andra. Dessa fann att bidragen tvärtmot intentionerna minskade virkesutbudet (Brannlund [1990]), inte ökade (eventuellt minskade) sysselsättningen i skogsbruket i stodområdet samt ökade arbetslösheten, särskilt vinterarbetslösheten, bland skogsarbetare (Hultkrantz [1990]).

Docent LARS HULTKRANTZ är nu verksam vid Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet. Han var tidigare knuten till Institutionen för skogsekonomi vid Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.

duktionsmål. I portalparagrafen stadgas således som huvudsyfte att åstadkomma en "hög och varaktig virkesavkastning". I Riksdagens principbeslut formulerades detta som en ambitionsnivå för den långsiktiga virkesproduktionen på minst 75 miljoner kubikmeter. I praktiken innebär politiken, enligt de produktionskalkyler som har utförts, att produktionen successivt skall höjas över denna nivå och att 70 års kontinuerlig uppbyggnad av virkesförrådet skall fortsätta in i nästa sekel (Bengtsson m fl [1989]). Dessutom innebär principbeslutet att politiken särskilt skall stimulera till hög produktionsintensitet på svaga marker. Detta åstadkommes bl a genom särskilda stöd till skogsproduktion i Norrlands inland och genom att definitionen av bidragsgrunden för den viktigaste stödformen, det s k 5§3-bidraget, görs med utgångspunkt från den möjliga *relativa* produktionsökningen.

Denna huvudinriktning för skogspolitiken låter sig inte med ett rimligt resonemang härledas ur ett överordnat effektivitetsmål. För det första är den skogsskötsel man vill åstadkomma knappast effektiv. Eftersom produktionsfaktorn mark är i stort sett fix och intensitetsnivån redan är hög så gör sig lagen om avtagande avkastning märkbar.² Skogsutredningen försökte på sina tid lösa problemet med den svaga lönsamheten för marginella investeringar (t ex dikning och plantering av Norrlands myrar) med ett resonemang som tycktes innebära att arbete och kapital är fria resurser.³ Det gäller således att utnyttja den enda knappa ("primära") produktionsfaktorn mark så intensivt som möjligt. Skogsstyrelsen går numera runt frågan genom att hävda att det vid utvärdering av skogspolitiken är "lämpligare att använda det vidare begreppet lönsamhet för samhället än det mera begränsade begreppet samhällsekonomisk lönsamhet" (Skogsstyrelsen [1986], s 29). I det förra begreppet ryms "icke kvantifierbara storheter och samband" (s s). Skogspolitiken kan därför inte bedömas med någon

annan måttstock än sin egen, dvs frågan vid en utvärdering är om den är "i enlighet med den fastlagda politiken eller i överensstämmelse med statsmakternas intentioner" (s 30).

Behöver virkesproduktionen regleras?

Även om man accepterar att kopplingen mellan statsmaktens övergripande mål och skogspolitikens inriktning skulle vara outgrundlig så uppkommer emellertid frågan om sådana mål, vilka de än är, bäst kan uppfyllas genom en detaljerad administrativ reglering av skogsägarens skogsskötsel i kombination med vissa ekonomiska bidrag. Det finns nämligen skäl till tvivel på denna punkt:

Skogsskötselbeslut beror, som de flesta produktions- och investeringsbeslut, på en mängd omständigheter och överväganden. Behovet av lokal information är stort. Det är vidare en fördel om det finns en koppling mellan beslut och ekonomiskt ansvarstagande. Båda dessa omständigheter talar för att markägaren själv bör få utforma skogsskötseln, dvs att marknadshushållning är att föredra framför planhushållning även när det gäller skogsproduktion.

Kanske finns det emellertid i skogsbrukets produktionsförutsättningar några särskilda förhållanden som talar för att det just i detta fall behövs en reglering av produktionen? Tre sådana särdrag som möjligen kan ha betydelse anmäler sig, nämligen ägarna, investeringarnas höga grad av långsiktighet och det stora inslaget av externa effekter (påverkan på miljön).

Det faktum att agandet i hög grad är kopplat till arv, boende eller engagemang i annan verksamhet (jordbruk), och att de enskilda fastigheternas storlek inte ger

² Se Hultkrantz [1983], [1987].

³ Arbete av regionalpolitiska skäl och kapital av vaga, möjligen muslimska, skäl.

underlag för heltidssysselsättning, skulle således kunna tänkas innebära att skogsägarna inte besitter den kompetens som krävs. Detta argument spelade säkert in vid Skogsvårdslagens tillkomst i början av seklet, men det är däremot svårt att se hur man med de helt ändrade förutsättningar som idag gäller skulle kunna underbygga det. Skogarna sköts numera till stor del av professionell arbetskraft. De skogsägare som väljer att göra arbetet själva är ofta kunniga och får kompetent rådgivning.

Ett andra skäl skulle kunna vara att det kan finnas något grundläggande incitamentsproblem som snedvrider investeringsbeslut där avkastningen helt tillfaller kommande generationer. Så kan naturligtvis vara fallet, men praktiskt har detta liten relevans.⁴ Utrymmet för påverkan på den långsiktiga produktionsvolymen är i vårt land förhållandevis litet och knappast större än felmarginalen för en politiskt eller på något annat sätt grundad analys för hur hög denna nivå bör vara. Detta gäller åtminstone om man utgår från att det med hänsyn till samtida externa effekter (miljöpåverkan) ställs vissa krav på återväxtåtgärder. Vidare innebär skogsägarnas antal och heterogenitet ett visst skydd mot extrema utvecklingsförlopp. Till detta kommer att skogsbruket är ett mångbruk med ett brett produktspektrum (i ännu högre grad om man räknar in miljöeffekter). Risköverbäganden talar för diversifiering och är således ett argument mot en långtgående enhetlig reglering. Den regleringsivrige bör slutligen betänka att just det mycket långsamma tillväxtförloppet gör att extrema förändringar i tex virkesförrådet endast kan uppstå som följd av en extrem skogsskötsel under lång tid, vilket innebär att det under tiden har funnits gott om tid till motåtgärder.

Slutsatsen av detta resonemang är att skogspolitikens huvudsyfte, sådant det uttrycks i inledningen till Skogsvårdslagens första paragraf och i 1979 års proposition till Riksdagen, vilar på en svag grund.

Vad som tycks återstå är det behov som kan finnas av en reglering med hänsyn till skogsbrukets externa effekter, dvs externa effekter mellan olika skogsbruksföretag (insekts- och brandrisk, vägdragning) och effekter på den primära och sekundära naturvården.

Skogsmiljöpolitiken

Skogspolitikerna och naturvårdspolitikerna påverkar skogsbiotoperna, deras fauna och deras flora på principiellt tre olika sätt. För det första genom zonindelning, bl a reservat, som innebär att vissa områden helt eller delvis skyddas från normalt skogsbruk. För det andra genom påverkan på skogsbrukets aktivitetsnivå. Skogsvårdslagen ger minimiregler (eller i vissa fall maximiregler) för skogsskötseln, bidrag utgår till viss verksamhet etc. För det tredje genom krav på särskilda naturvårdshänsyn (främst §21 Skogsvårdslagen). Dessa krav kan ses som en motsvarighet till den reglering av miljöpåverkan genom gränsvärdeskrav som t ex industri- anläggningar underkastas. Dessa syftar således inte primärt till att styra den miljöstörande verksamhetens omfattning (t ex avverkning) utan anger de minimikrav som en given aktivitet skall uppfylla (givetvis har de dock betydelse för aktivitetens omfattning, t ex genom att reducera

⁴För en genomgång av olika aspekter på sparande och investeringar i en ekonomi med flera generationer, se Blanchard & Fischer [1989], kap 3 och 6. Individerna är mer dödliga än samhället och kan av detta skäl tänkas investera för lite. Sparande för ålderdomen kan omvänt tankas i vissa fall leda till överakkumulation. Asymmetrier i beskattningen gynnar idag reallt sparande (med skattecredit) i virke i jämförelse med finansiellt sparande. Avverkningsintensiteten avtar påtagligt med ålder (virkessparandet ökar) vilket tyder på att legatmotiv (och kanske särskilt skatteplaneringsaspekter på överföringen mellan generationer) påverkar virkessparandet.

virkesuttaget eller indirekt genom att påverka avverkningskostnaderna).

Den naturvårdsinriktade skogspolitiken verkar således i ett sammanhang där det både finns flera mål och olika medel för politiken. Skogsvårdslagens huvudsyfte är att påverka virkesproduktionen. Konfliktpunkterna mellan detta mål och särskilt den primära naturvårdens intressen är många. Ett stort antal arter i den svenska floran och faunan är idag hotade, inte sällan som följd av det moderna skogsbruket. Vissa inslag i skogspolitiken (bl a stöd till dikning, som nu avskaffas; det s k 5§3-programmet för avverkning och plantering av glest skogsbevuxen mark; bidrag till avverkningar i områden nära fjällkedjan) har förvärrat detta problem. Skogsvårdslagens hänsyns krav gäller såväl behov som är naturvårdens, som landskapsvårdens, rekreationsutnyttjande mm. Även dessa olika intressen är ibland i konflikt. I Eckerbergs studie [1987] framkom exempelvis att skogsägarna ofta av landskapsvårdande skäl "städar" hyggen, vilket kan vara till naturvårdens nackdel.

När det gäller medlen finns ett komplext beroendeförhållande. Det är rimligt att tänka sig att det finns en viss substituerbarhet mellan dessa olika medel. Minskade krav på eller minskad stimulans av virkesproduktionen (t ex genom borttagande av 5§3-bidrag, dikningsbidrag och tvångsavverkningsbestämmelser) kan minska behovet av ett kategoriskt fredande av vissa områden. Ökad reservatsbildning kan ge utrymme för en minskning av ambitionen för vissa hänsynstaganden i "produktionsskogen". Den förda politiken kan karakteriseras (grovt och vagt), om man undantar fjällområdet, av dels en låg reservatsandel (0,4 procent, varav hälften domänreservat), dels höga krav på aktivitet i skogsbruket. Vid en given naturvårdsambition innebär detta att desto högre krav måste ställas på hänsynstaganden i samband med den bedrivna aktiviteten. Ett grovt sammanfat-

tande mått på de krav som ställs idag är att de, om de följs fullt ut vilket antagligen inte är fallet, innebär en reduktion av den långsiktiga virkesproduktionen med 4-5 procent i mellersta och södra Sverige (mer i de befolkningstätaste länen och mindre i norra Sverige) (Wilhelmsson [1989]).

Från naturvårdshåll är idag kravet särskilt starkt på utvidgat områdesskydd, både med naturreservat och i andra former (se t ex Holmstedt [1989]). Det är emellertid rimligt att utgå från att naturvårdspolitiken även framgent kommer att få till stor del förlita sig på hänsynstagande à la §21. Denna reglering är emellertid behäftad med flera problem.

Ett grundläggande problem är att kunskapsunderlaget för ett funktionellt naturvårdsarbete är bristfälligt. Det är oklart vilka åtgärder som behövs för att skydda olika arter och det är oklart vilka naturvårdseffekter som olika slags modifieringar av skogsskötseln ger. Även skogsbrukets särkostnader för skilda modifieringar av skogsskötseln är mycket bristfälligt kända. Ett tredje problem är att regelverket måste ta utgångspunkt från generella förhållanden. Zackrisson [1986] och Eriksson & Olsson [1989] förordar därför en regional anpassning av reglerna (och bättre anpassning i övrigt till naturvårdens funktionella behov). Frågan är emellertid om ens detta från naturvårdssynpunkt är tillräckligt. Utmärkande för den artutträngning som är den primära naturvårdens huvudproblem är att det är högt specialiserade arter som drabbas vilket innebär att de förhållanden som är av betydelse är de speciella.

Ett fjärde och närbesläktat problem sammanhänger med att hänsynsreglerna bygger på en mer eller mindre explicit avvägning mellan vad som är "rimliga" hänsyn givet skogsbrukets kostnad för att uppfylla dessa (i den mån man har en uppfattning om denna). Även dessa kostnader varierar dock från fall till fall. Vidare påverkas de av teknisk utveckling och an-

nat som inte kan förutses när reglerna utformas.

Konsekvensen av dessa problem är att hänsynsreglerna med nödvändighet blir schablonmässiga. Det finns därför risk att resultatet kommer att hamna långt från kostnadseffektiva lösningar. Å ena sidan kommer hänsynskrav att ställas i fall som kan förväntas ge liten effekt från naturvårdssynpunkt och innebär hög kostnad för skogsbruket. Å andra sidan kommer man i andra fall att inte ta naturvårdshänsyn eller endast normala hänsyn när särskilt stora hänsyn hade varit påkallade.

En ytterligare effekt är att från naturskyddssynpunkt kommer det för känsliga områden att stå ett val mellan endast två alternativ, nämligen mellan "normalt hänsynstagande" och ett långtgående skydd. Detta innebär givetvis en stor "efterfrågan" på totalskydd av områden.

Ett sätt att minska kostnadseffektivitetsproblemet skulle kunna vara att utvidga regelverket. Detta förutsätter i sig en ökad kunskap om såväl naturvårdseffekter som skogsbrukets kostnader. Frågan är emellertid om denna väg är framkomlig. Risken är stor att en sådan lösning blir ohanterlig. Det torde även när det gäller dessa frågor vara önskvärt att en så stor del som möjligt av de konkreta avvägningarna görs av den enskilde skogsägaren/skogsbrukaren. Den kanske viktigaste uppgiften för skogsmiljöpolitiken kan därför vara åtgärder som kan stödja dessa beslut, såsom forskning, undervisning, information, handböcker och andra beslutshjälpmedel. Insikten att schablonartade generella hänsynsregler aldrig ensamma kan vara tillräckliga väcker även frågan om kompletterande instrument. Ett sådant alternativ som ligger nära till hands är individuella kontrakt med skogsägare. Man kan tänka sig att rättsliga och finansiella förutsättningar skapas för sådana naturvårdskontrakt, vilka får status som servitut, genom vilket ett bostadsföretag, en kommun eller en statlig naturvårdsmyndighet, mot veder-

lag, kan försäkra sig om en viss skogsskötsel. En annan variant är att skogsbruksåtgärder i särskilt känsliga naturområden föregås av miljökonsekvensanalys.

Avslutning

Den nuvarande skogspolitiken har nått vägs ände. Det behövs nu en omfattande reform av skogspolitiken i dess helhet. Denna måste sträcka sig mycket längre än till den översyn av de detaljerade tillämpningsanvisningarna till Skogsvårdslagen som nyligen har initierats. Såväl skogspolitikens mål som dess medel behöver prövas.

Ett exempel kan klargöra detta. Reglerna om lägsta slutavverkningsålder för träd grundas på de skogsförhållanden som gällde under 1940-talet och som idag är väsentligt ändrade (Jonsson [1989]). Detta tycks dock inte vara något större hinder för skogsbruket. Tillgänglig information från riksskogtaxeringen tyder på att en stor del, möjligen uppemot hälften, av slutavverkningarna görs i strid med denna bestämmelse (Fridh, Svensson & Toet [1987], s 36-39). Detta faktum tycks dock såväl skogsägare som skogsvårdsmyndigheter ha varit lyckligt ovetande om. Någon större skada tycks knappast ha skett. Man kan naturligtvis dra slutsatsen att tillämpningsreglerna behöver moderniseras. Det ligger emellertid närmare till hands att ifrågasätta regleringen som sådan.

Detta exempel kan även tjäna som illustration av det faktum att effektivitetsvinsterna av en avreglering förmodligen är måttliga. Till skillnad från i tex jordbrukspolitiken och bostadspolitiken har skogsregleringarnas skadeverkningar begränsats av att näringen varit utsatt för utlandskonkurrens. Om det krävs en akut kris av stora proportioner för att motivera avskaffandet av en onödig reglering så är det snarare naturvårdssynpunkter (artutträngningen) än samhällsekonomiska skäl som gör en översyn av skogspolitiken

nödvändig. Likafullt uppgår redan de vinster av en omläggning av skogspolitiken som kan beräknas utan någon närmare analys av omläggnings effekter till åtminstone några hundratals miljoner kronor per år.⁵

Referenser:

- Bengtsson, G, Holmlund, J, Lundström, A & Sandewall, M, [1989], *Avverkningsberäkning 1985, AVB 85*. Rapport 44, Institutionen för skogstaxering, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.
- Blanchard, O J & Fischer, S, [1989], *Lectures on Macroeconomics*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts och London.
- Brannlund, R, [1990], "The effects of subsidized regeneration measures on timber supply, once again". *Scandinavian Journal of Forest Research*, Vol 5, s 133-142.
- Eckerberg, K, [1987], *Environmental Protection in Swedish Forestry. A study of the implementation process*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Eriksson, L, [1990], *Kvalitet i data och åtgärdsförslag i våra skogsbruksplaner*. Rapport 11, Institutionen för Skog-Industri-Marknad Studier, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Eriksson, M & Olsson, G, [1989], "Handlingsprogram för hotade arter". Statens naturvårdsverk, koncept 1989-10-26, Solna.
- Fridh, M, Svensson, S A & Toet, H, [1987], *Avverkningarna 1973-82. Deras storlek och sammansättning*. Rapport 40, Institutionen för skogstaxering, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.
- Holmstedt, S, [1989], "Skogsbruk och naturvård: Helhetslösning behövs!" *Sveriges natur*, Nr 6.
- Hultkrantz, L, [1983], "Skogsvårdspolitiken". *Ekonomisk Debatt*, Årg 11, Nr 3.
- Hultkrantz, L, [1987], "Resurshushållning i skogsbruket". Kap 5 i Holm, S m fl *Skogen vår raddningsplanka?* Bilaga 6 till LU87. Allmanna Förlaget, Stockholm.
- Hultkrantz, L, [1990], "Employment and Unemployment Effects from Subsidies to Forestry in Northern Sweden". Uppsats som kommer att presenteras vid IUFRO-konferensen i Montreal, augusti 1990.
- Häggglund, B, [1989], "Angående 1990 års långtidsutredning". Skrivelse från Skogsstyrelsens generaldirektor till Finansdepartementet, 1989-10-31.
- Jonsson, B, [1989], "Angående översyn av föreskrifter och allmanna råd till skogsvårdslagen paragraf 13". Skrivelse till Skogsstyrelsen, Jönköping 1989-12-13.
- Skogsstyrelsen, [1986], "Samhällets investeringar i skogsproduktion". Skogsstyrelsen, Jönköping.
- Wilhelmsson, E, [1988], *Modell och verklighet vid regionala avverkningsberäkningar*. Rapport 48, Institutionen för skogstaxering, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.
- Zackrisson, O, [1986], "Behovet av naturvårdshänsyn i våra boreala barrskogar". *Skogsfakta konferens*, Nr 9, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

⁵ Enbart det sk 5§3-bidraget uppgår till ca 100 milj kr. Den översiktliga skogsinventeringen (som motiveras med de virkespolitiska myndighetsuppgifterna och som är av synnerligen tvivelaktig kvalitet, se Eriksson [1990]) kostar ytterligare 90 milj kr.