

GUNNEL BÅNGMAN

LARS HULTKRANTZ

Jordpolitiken — ett hinder för rationellt skogsbruk

Regleringen av handeln med jord- och skogsbruksfastigheter är en väsentlig faktor bakom den virkesbrist som skogsindustrin upplevt under senare år. Den statliga sk strukturutredningen har föreslagit en skärpning av denna reglering. Men det är att göra ont värre; rationellt skogsbruk förutsätter en friare handel med jord- och skogsbruksfastigheter.

När det uppstår problem i en reglerad sektor av ekonomin tillsätts vanligen en statlig utredning med uppgift att föreslå lämpliga åtgärder. Under sitt arbete kan utredningen, på mer eller mindre goda grunder, komma till två olika typer av slutsatser. En möjlighet är således att problemen bedöms bero på att regleringen är otillräcklig. Förslaget blir då att regleringen bör skärpas. Alternativt finner utredningen att problemen är en följd av regleringen. Dess förslag blir då att regleringen bör avvecklas eller åtminstone mildras.

Det är välbekant att man inom den svenska jordbrukspolitiken oftast valt det första alternativet. Sedan trettioalet har ett komplicerat, ibland motsägelsefullt, regleringssystem byggts upp. När man upptäckt att en reglering med syfte att påverka t ex jordbrukarnas inkomster även påverkat t ex jordbruksproduktionen, har nya regleringar införts.

GUNNEL BÅNGMAN är doktorand i nationalekonomi vid Sveriges Lantbruksuniversitet i Umeå och ekon dr LARS HULTKRANTZ är universitetslektor vid Högskolan i Östersund.

Olof Bolins, Per-Martin Meyersons och Ingemar Ståhls [1984] granskning av denna politik har nyligen väckt uppmärksamhet. Det är mindre väl känt att dessa regleringar även har betydelsefulla, till stor del oavsiktliga, följder inom en annan sektor, nämligen skogsnäringen. Ändå finns i dessa kopplingar nyckeln till förståelsen av några av det svenska skogsbrukets och skogsindustrins centrala problem.

Skogsnäringens problem

Debatten om den svenska skogen och dess skötsel kan tyckas förvirrande. Industrin har klagat på virkesbrist och genomförde för några år sedan en betydande neddragning av sin kapacitet. Samtidigt har det funnits larmrapporter om överavverkningar och rovdrift, i synnerhet i samband med Domänverkets ökade intresse för skogarna i de norrländska fjälltrakterna. Tidigare varnades för kommande virkessvackor och riskerna för en uttömning av skogarna. Nu redovisar riksskogstaxeringarna rekordsiffror både för skogarnas virkesförråd och deras tillväxt.

För att bringa reda i dessa frågor har skogsnäringen och dess problem varit föremål för ett flertal statliga utredningar. Den senaste är "Bättre struktur inom

Tabell 1. Genomsnittlig avverkningsnivå under perioderna 1969/70—1974/75 och 1976/77—1980/81 fördelad på ägarkategorier. Slutavverkningar och gallringar. Milj m³sk.

	1969/70- 1974/75	1975/76	1976/77- 1980/81
Kronan + övr allm	12	10	9
Aktiebolag	14	25	14
Enskilda skogsägare	32	38	24
Samtliga	58	73	47

Källa: Årsdata från Skogsstatistisk årsbok (efter Riksskogstaxeringens stubbinventering).

jord- och skogsbruk" SOU [1983:71], fortsättningsvis benämnd Strukturutredningen. Slutsatsen av den analys som utredningen genomfört är att det är både möjligt och önskvärt att förse skogsindustrin med mer inhemsk virke.

Grunden för denna slutsats är att det inom småskogsbruket finns s k passiva skogsägare, dvs skogsägare som har möjlighet att öka uttaget av virke inom ramen för vad reglerna för val av avverkningstidpunkt tillåter. Utredningen konstaterar att problemet med de passiva skogsägarna kan reduceras genom förändringar av den lagstiftning som reglerar handeln med jord- och skogsmark.

Detta är en uppfattning som vi till fullo delar. Våra åsikter går däremot isär när det gäller *hur* denna reglering skall förändras. Strukturutredningen förordar ytterligare åtstramningar av regleringen. Enligt vår bedömning kommer detta att snarast förvärra situationen.

I denna artikel skall vi utveckla denna ståndpunkt närmare. Vi kommer först att belysa problemet med passivt ägande. Därefter redogör vi för den jordpolitiska regleringen av marknaden för åker- och skogsmark samt dess konsekvenser för skogsnäringen. Vi redovisar utredningens förslag och slutligen skissar vi en alternativ politik.

Finns det passiva skogsägare?

Skogsavverkningarna har historiskt sett ökat stadigt fram till mitten av 1970-talet (SOU [1981:81]). Säsongen 1975/76 nåddes en rekordhög nivå som ännu ej överträffats. Efter denna avverknings-säsong har den genomsnittliga avverkningsnivån (över perioden 1976/77—1980/81) legat i runt tal 11 milj m³sk lägre än genomsnittet för 1970-talets första hälft (*tabell 1*).

Småskogsbruket står för drygt 70 procent av denna nivåsänkning. Även i de statliga och allmänna skogarna har aktiviteten sjunkit, vilket torde vara ett utslag av Domänverkets uttalade problem med tillgången på avverkningsmogen skog. Misstankarna om passivitet, dvs en lägre aktivitet än vad som är i fysisk och ekonomisk bemärkelse möjligt respektive önskvärt, riktas alltså mot de privata skogsägarna.

Virkesförsörjningsutredningen (SOU [1981:81]) har genom en enkätundersökning undersökt omfattningen av det s k passiva skogsägandet. (En bearbetning av denna finns i Jakobsson [1982] och Holm [1982].) Enligt utredningens definition hörde ca 43 procent av den privatägda skogen till ägare som varit helt passiva eller lågaktiva under 1970-talets andra hälft. Det är inte självklart att denna siffra ger anledning till oro. Hur aktiv skogsägaren bör vara

Tabell 2. Virkesbalans för 1980-talet

Tillväxt (alla ägoslag)	84,7 milj m ³ sk ¹
Skogsindustrins virkesbehov	— 56,3 milj m ³ sk
Bränsleved, annan användning och kvarlämnade hela träd	— 6,4 milj m ³ sk
Reduktion för lägre avverknings- intensitet på "övriga ägoslag"	— 2,7 milj m ³ sk
Reduktion av ekonomiska och tekniska skäl (fjällnära skogar m m)	— 3,3 milj ³ sk
"Planeringsutrymme"	16,0 milj m³sk

Källa: Lönner [1983]

¹ Senare tillgänglig statistik visar att tillväxten i landets skogar i själva verket överstiger 90 milj m³sk.

beror på faktorer som skogens åldersstruktur, räntenivån, rådande och framtida priser m m.

Det står klart att virkesutbudet ur industrins synvinkel för närvarande är alltför litet. Huruvida det även från samhällsekonomisk synpunkt är önskvärt att öka avverkningsnivån beror bl a på vilken typ av skog som avverkningsökningen i så fall kommer att bestå av. Om det är möjligt att öka uttaget utan att de kostnadsmässigt minst attraktiva och miljömässigt mest attraktiva skogarna (exempelvis fjällskogar) behöver avverkas så är en ökning med all sannolikhet samhällsekonomiskt önskvärd.

Professor Göran Lönner vid Sveriges Lantbruksuniversitet har upprättat den virkesbalans för 1980-talet som redovisas i tabell 2. Han utgår från att industrins kapacitet 1983 kommer att vara oförändrad under detta decennium och att virkesbehovet helt kommer att täckas av inhemsk råvara. Detta skulle innebära att virkesuttaget årligen kommer att understiga skogstillväxten med 16 miljoner m³sk, en knapp femtedel av tillväxten. Det bör kanske påpekas att Lönner gjort en viss reduktion för skogar som kostnadsmässigt kan anses vara mindre intressanta. Andra studier visar att avverkningarna under detta

decennium, med hänsyn till skogens ålderssammansättning, snarast borde överstiga tillväxten (Hultkrantz [1984]).

Vad är orsaken till skogsägarnas passivitet?

Det finns tre alternativa skäl till att den enskilde skogsägaren avstår från att avverka. Det första är att skogsägaren inte har någon avverkningsmogen skog. Det andra är att den avverkningsbara skog som finns är ekonomiskt ointressant, dvs avverkningsnettot är negativt oberoende av vem som brukar skogen. Det tredje alternativet är att skogsägaren *uppfattar* avverkningen som ekonomiskt ointressant; han värderar intäkterna av och kostnaderna för en avverkning på ett annat sätt än vad andra ägarföretag skulle göra. Bland de skogsägare som Virkesförsörjningsutredningen fann vara passiva finns alla dessa skäl representerade. Det tredje skälet torde emellertid vara det dominerande.

I Riksskogstaxeringens uppgifter över de olika ägargruppernas virkesförråd, deras respektive storlek och egen-skaper, finner man att enskilda skogsägare jämfört med aktiebolag har något större andel areal med slutavverkningsmogen skog. Tillgången på sådan skog

kan alltså knappast förklara varför enskilda skogsägare till skillnad från aktiebolagen sänkt sin avverkningsnivå. Enskilda skogsägare har heller inte produktionsmässigt sämre skog än någon annan skogsägare. De har tvärtom en betydligt större andel mark med goda boniteter (mått på produktionsförmågan) än övriga ägargrupper (Riksskogs-taxeringen 1973—77).

Med hänsyn till skogsinnehavets beskaffenhet har alltså de enskilda skogsägarna bättre eller lika goda förutsättningar som andra ägargrupper att upprätthålla en hög produktionsnivå. Det tredje alternativet återstår alltså som förklaring till de enskilda skogsägarnas minskade avverkningsnivå.

Kostnaderna för en privat skogsägarers egen arbetsinsats på skogsfastigheten kan variera stort mellan olika individer. Vissa har inte ork eller intresse, många har åretrunt-sysselsättning i t ex jordbruk eller lönearbete. Skogsarbete skulle för dessa bli en högt beskattad syssla i konkurrens med andra fritidsgöromål och intressen. Andra kan ha ett stort behov av denna möjlighet till arbetsinkomst, eller uppskattar just detta slag av arbete.

Även om avverkningen utförs av någon annan, t ex en entreprenör, kan skogsägarna ha skilda utbyten av aktiviteten. Främst är det kanske skattebelastningen som kan skifta. Även annat än skatterna kan spela en roll, t ex skilda likviditetsbehov och placeringmöjligheter, skilda förväntningar om framtiden m m. Sannolikt finns även en del stordriftsfördelar att utnyttja inom skogsbruket. Storskogsbruket kan ha lägre fasta kostnader för avverkningar jämfört med småskogsbruket om man har stora sammanhängande områden där avverkningar kan göras i anslutning till varandra.

I en väl fungerande marknadsekonomi kan skillnader mellan olika skogsägare i de kostnadsmässiga förutsätt-

ningarna att bedriva skogsbruk inte bli bestående. Om samma skogsmark representerar ett högre värde för andra personer än för den som innehar fastigheten, finns det potentiella köpare som, liksom säljaren, kan göra en god affär. På grund av jordförvärvslagens reglering är möjligheterna till denna typ av effektivisering av skogsbruket dock kraftigt kringskurna.

När det gäller den samhällsekonomiska vinsten eller förlusten av ett ökat virkesuttag skall vi här inte göra några försök att avgöra huruvida virkespriser, ränta och priser på de resurser som förbrukas verkligen speglar det samhällsekonomiska värdet av resurserna i fråga. Givet att dessa priser är samhällsekonomiskt korrekta, finns det samhällsekonomiska vinster att hämta om avverkningsnivån ökar. En sådan ökning kan komma till stånd om skogsmarken överförs till företag som har effektivare skogsbruk och därmed högre betalningsvilja för skogsmarken än den ursprungliga ägaren. Det finns således skäl att tro att en förändring av jordförvärvslagstiftningen skulle kunna leda till ökade avverkningar och att denna ökning ger vissa samhällsekonomiska nettointäkter.

Jordförvärvslagen

I bakgrunden till nu gällande lagstiftning för handel med skogsmark är bl a de omfattande bolagsuppköp av skogsmark som skedde under senare delen av förra seklet och som stoppades med bolagsförbudslagen år 1906. Förbudet varade fram till 1965, då lagstiftningen blev mer liberal. År 1979 återinfördes emellertid den restriktiva hållningen. Handel med fastigheter som klassificeras som jordbruksfastighet, vilket gäller för skogsmark, regleras för närvarande av 1979 års jordförvärvslag (fortsättningsvis benämnd JFL). (Lantbruksstyrelsens Allmänna råd 1971:1.)

Vid förvärv av jordbruksfastighet genom köp, gåva, byte etc (testamentering undantaget) krävs vanligtvis tillstånd av Lantbruksnämnden. Enligt JFL 3 § är syftet med kontrollen av överlåtelserna att främja strukturrationaliseringen inom jord- och skogsbruk. Denna strukturrationalisering skall bl a leda till att det sk effektivitetsmålet uppnås dvs att jordbruksprodukter erhålles till acceptabelt låg produktionskostnad. (Effektiviteten inom skogsbruket nämns inte explicit i anvisningarna till lagen.) Man skall därvid i första hand "främja uppbyggandet och vidmakthållandet av effektiva familjeföretag och därmed stärka sambandet mellan brukande och ägande". (Lantbruksstyrelsen Allmänna råd 1979:1, s 30.)

Vid förvärvsprövning finns det absoluta förvärvshinder, dvs skäl till att tillstånd *skall* vägras (JFL 4 §). Således ges inte förvärvstillstånd om:

- Priset inte endast obetydligt överstiger egendomens värde med hänsyn till dess avkastning och övriga omständigheter.
- Det kan antas att förvärvet sker huvudsakligen för kapitalplacering.
- Egendomen behövs för jordbrukets eller skogsbrukets rationalisering.

Priskontrollen motiveras med att man vill öka möjligheterna för lantbrukare utan tillgång till eget kapital att förvärva mark. Genom prisregleringen skulle man förhindra att höga räntekostnader för fastigheten slår igenom på priserna på jordbruksprodukter. Från det totalreglerade jordbrukets sida sett kan det vara logiskt att även markpriserna kontrolleras. Denna priskontroll gäller emellertid även skogsmark och har således effekter även på skogsnäringen som i andra avseenden är underordnad det marknadsekonomiska systemet.

Ett förvärv kan anses som kapitalplacering, och tillstånd vägras, då förvärvaren är juridisk person utan anknytning till jord- eller skogsbruk eller fysisk person som inte har för avsikt att bli yrkesverksam jord- eller skogsbrukare. Det krav som skall uppfyllas för att kapitalplaceringsregeln ej skall kunna åberopas är att förvärvaren huvudsakligen avser att själv aktivt bruka förvärvsegendomen och av denna få sin huvudsakliga sysselsättning och inkomst. Den tredje punkten innebär att Lantbruksnämnden på olika sätt kan föra över mark till de företag man anser utvecklingsbara och i behov av arealtillskott.

Särskilda regler

Utöver de absoluta förvärvshindren finns vissa särskilda regler som anger när tillstånd *må* vägras för fysiska personer och när tillstånd kan ges till juridiska personer (6 § och 5 §): För fysiska personer kan tillstånd vägras om det antas att köparen inte kommer att bosätta sig på egendomen eller yrkesmässigt bruka den. Samma förhållande gäller om det kan antas att denne inte har de yrkeskunskaper som behövs för att driva lantbruksföretaget.

Juridiska personers förvärv av mark skall först prövas enligt 4 §, enligt vilken andra företag än skogsindustri-bolag har svårt att komma förbi kapitalplaceringsregeln. Om detta lyckas skall de sedan prövas enligt 5 § som tillåter förvärv *endast om* den juridiska personen lämnar annan mark i utbyte, tidigare markinnehav blir mera ändamålsenligt, marken är avsedd för annat ändamål än jord- och skogsbruk eller annat speciellt skäl föreligger.

Skogsindustrieföretagen prioriteras framför övriga juridiska personer. De har trots detta mindre möjligheter att förvärva mark än många enskilda företag. I lagens anvisningar konstateras att kombinationen jord/skogsbruk medför

betydande fördelar från flera synpunkter och att det är angeläget att rationaliseringsverksamheten tar tillvara dessa kombinationseffekter. Kombinationsföretagen bör därför få företräde till tillskottsförvärv framför de skogsförädlande företagen.

Även rena skogsbruksföretag prioriteras framför skogsförädlande företag om marken kommer att brukas av en på orten bosatt person. I och för sig kan man få samma sysselsättningseffekt om ett skogsindustrieföretag anställer någon på orten bosatt för att sköta skogsbruksarbetet. Detta rimmar dock inte med lagstiftarnas föresatser att stärka sambandet mellan ägande och brukande.

Betydelsen av kopplingen mellan jord- och skogsbruk

Den huvudsakliga tanken bakom markpolitiken har alltså varit att verka för en nära koppling mellan jord- och skogsbruk. Ett skäl till att denna kombination har varit fördelaktig är att både jord- och skogsbruket har varit arbetsintensiva branscher med utpräglade säsongsvariationer. Knytningen mellan jord- och skogsbruket har gett jordbrukets arbetskraft sysselsättning under lågsäsongen. Detta har sannolikt bidragit till låga arbetskraftskostnader för såväl skogsbruk som jordbruk. Samtidigt tillförsäkrades landsbygdsbefolkningen en stabil bas för sin utkomst.

Förändringar i både jord- och skogsbruket minskade från och med 1950-talet betydelsen av detta sambruk. Arbetsåtgången minskade snabbt i båda näringarna samtidigt som säsongsberoendet avtog. Inom det skogsbruksområdet markerar 1970 en slutpunkt. Från detta år är dess sysselsättning lika stor under vintern som under sommaren. Inom småskogsbruket dröjer kombinationsarbetet kvar men dess relativa betydelse minskar. Det finns åtminstone två faktorer bakom denna utveckling.

För det första minskar böndernas skogsinnehav. De kombinerade jord- och skogsbruksföretagens andel av den privata skogsmarksarealen minskade från drygt 70 procent år 1956 till ca 45 procent år 1976. Många markägare som upphört med jordbruket har således styckat av jordbruksmarken och behållit skogsmarken. Åkermarken fordrar ju i högre grad än skogen ett aktivt brukande för att ge avkastning. För det andra upplåter jordbrukarna allt mer av skogsarbetet på entreprenad, framförallt genom att anlita skogsägarföreningarna. Vid 1970-talets slut utfördes endast 37 procent av gallringarna (som dock minskat kraftigt i betydelse) i kombinerade jord- och skogsbruksföretag av ägaren eller hans familj.

Böndernas minskade verksamhet inom skogsbruket har flera orsaker. En betydelsefull del av förklaringen torde ligga i den jordbrukspolitik som förts sedan slutet av 1960-talet. Prispolitiken för livsmedel och subventioner till bl a produktion av mjölk och kött har verkat i riktning mot att jordbruksdelen av lantbruksföretaget blivit självbärande och givit sysselsättning året runt. Den tillgängliga tiden för skogsarbete och behovet av inkomster från virkesförsäljning torde i många fall ha minskat. Samtidigt har skogsinkomsten övergått från att vara en normalbeskattad grundinkomst till att bli en högbeskattad marginalinkomst. Skälen till att behålla en markpolitik som kopplar skogsmarken till jordbruket synes alltså ha försvagats.

JFL:s konsekvenser för skogsbruket

Man kan i och för sig hävda att lagstiftningen försöker motverka ett passivt ägande genom sitt krav på att förvärvaren själv skall bruka sin fastighet. Detta brukningskrav är emellertid inte helt effektivt. För det första innebär kravet

på brukande endast att hälften av systerätt och inkomst skall komma från brukningen av fastigheten. I ett kombinerat jord- och skogsbruk där halva årsinkomsten kommer från jordbruket behöver detta krav på brukande inte ha någon effekt på skogsbruket. För det andra förutsätter Lantbruksnämndens styrning av skogsmarken till aktiva ägare att skogsmarken bjuds ut till försäljning. Man kan emellertid på goda grunder anta att den hårda regleringen minskar skogsägarnas benägenhet att bjuda ut marken till försäljning.

Tillståndskravet och den prioritering av vissa typer av köpare som man gör vid tillståndsgivning innebär att åtskilliga personer som säljer sin fastighet ej kan räkna med att vid en senare tidpunkt åter skaffa sig skogsmark. En försäljning kan t ex göra en skogsägars beslut att flytta till stan oåterkalleligt, medan den som inte säljer sin fastighet behåller sin handlingsfrihet. Samma problem kan uppstå på en oreglerad marknad, men regleringen ökar emellertid tyngden i detta argument.

Regleringen kan även hindra säljaren från att fritt välja köpare; en eller flera önskvärda köpare kan ju vägras tillstånd. Att möjligheten att själv fritt få välja köpare har betydelse visas av en aktuell händelse där den tilltänkte köparen adopterades av säljaren för att köpet ej skulle kunna förhindras. (Som släktförvärv föll det utanför Lantbruksnämndens kontroll. *Aftonbladet* 3/8 1984).

Ytterligare en faktor som påverkar viljan att sälja mark negativt är högstprisregleringen. Enligt lagtexten skall det högsta pris som tillåts motsvara egendomens värde med hänsyn till dess avkastning. Docent Alve Hägg vid Iggesunds bruk har undersökt Lantbruksnämndernas beräkningsmetod vid bedömning av skogsfastigheters värde.

Han fann att om köparen lånar hela köpeskillingen till en ränta på 15 pro-

cent och utnyttjar underskottsavdraget vid beskattning (50 procent av rotvärdet får dras av vid beräkning av den beskattningsbara inkomsten samt givetvis räntekostnaden för lånet) så är fastighetens värde för köparen avsevärt högre än det högsta godtagbara priset. Omvänt gör säljaren en förlust såvida han inte kompenseras med "pengar under bordet".

Om man ser på fördelningen av skogsmark på olika kategorier skogsägare, finner man att den varit i stort sett intakt från 1945 och framåt, dvs under jordförvärvslagarnas tid. Man har alltså lyckats med de jordpolitiska intentionerna att "bevara jorden i den jordbrukande befolkningens hand". (Jordförvärvsutredningen, SOU [1977:93], s 26.) Att aktiebolag och Domänverket inte ökat sina andelar av skogsmark är sannolikt en följd av lagens krav på att mark vanligtvis skall lämnas i utbyte vid juridiska personers förvärv. De överlåtelser som skett har alltså huvudsakligen skett inom gruppen enskilda skogsägare. Enligt Strukturutredningens undersökning av omsättningen av fastigheter under perioden 1976—81 har 85 procent av överlåtelserna skett mellan fysiska personer och dödsbon. Av det totala antalet överlåtelser har tillståndspliktiga köp utgjort endast en femtedel. Resterande 80 procent av överlåtelserna står alltså utanför Lantbruksnämndens kontroll.

Transaktionerna på den öppna marknaden är alltså av relativt blygsam storlek. Ett mått på hur de förändrats över tiden ger statistiken över antalet ansökningar och förvärvstillstånd. *Tabell 3* visar utvecklingen från 1967 till 1982/83. Det mönster som visas är att antalet ansökningar minskade i slutet av 1960-talet, var konstant under första halvan av 1970-talet för att därefter åter minska. Efter förändringen av jordförvärvslagen år 1979, då vissa släktköp drogs in under tillståndskravet, får vi

åter en ökning. Noteras bör att det totala antalet köp i relation till totala antalet överlåtelser inte ökade efter 1979. Det var således enbart kontrollen som utsträcktes till att gälla ca 30 procent av köpen i stället för ca 20 procent.

Hur löser man problemet?

I Strukturutredningen konstateras att det råder en obenägenhet att avyttra jord- och skogsbruksfastigheter och att denna obenägenhet har ökat. Man konstaterar vidare att denna ovilja att sälja kan bero på att man själv vill välja vem som skall överta fastigheten, att man vill ha kvar kontakten med sin hembygd samt att försäljningen av en jordbruksfastighet är något som går utöver normala ekonomiska bedömningar. Det antagande vi gjort om regleringarnas effekt i form av en begränsning av utbudet av fastigheter stöds alltså av de observationer som redovisas i utredningen.

Utredningens åsikter om orsaken till och botemedlet mot oviljan att sälja mark, och alltså grundorsaken till det passiva ägandet, skiljer sig däremot markant från våra. Således föreslår utredningen en rad åtgärder som torde komma att ytterligare minska utbudet på den öppna marknaden. Släktöverlåtelser görs tillståndspliktiga då det gäller andelar i en fastighet. Detta skulle sannolikt minska flerägandet. Det återstår emellertid att se om *en* arvinge är mera aktiv än flera tillsammans.

Mest anmärkningsvärt är förslaget om att Lantbruksnämnden får förköpsrätt då förvärvstillstånd vägrats p g a rationaliseringskäl. (I nuvarande lagstiftning kan egendomen lösas in av Lantbruksnämnden enbart med säljarens godkännande.) Reformen torde vara en säker metod att minska benägenheten att sälja mark, framförallt bland skogsägare som önskar att genom informella överenskommelser få behålla viss dispositionsrätt *ex vis* jakträtt.

Tabell 3. Antal ansökningar om förvärvstillstånd 1967—1982/83.

1967	7 194	1976	4 019*
1968	6 197	1976/77	3 113
1969	5 531	1977/78	3 255
1970	5 088	1978/79	3 523
1971	5 286	1979/80	3 746
1972	5 477	1980/81	4 131
1973	5 617	1981/82	4 938
1974	5 215	1982/83	5 236
1975	4 896		

* under året avslutade ärenden

Källa: 1967—76 SOU 1977:93, 1976/77—1982/83, Lantbruksnämnden i Jämtland

Strukturutredningen väljer således att ta till ytterligare skärpta regleringar i kampen mot det passiva skogsägandet. Strategin är att öka den andel av överlåtelserna som kontrolleras av lantbruksnämnderna och att därvid styra överföringarna så att marken hamnar hos personer som kan förväntas utnyttja den aktivt. Det är åtminstone två problem med denna metod. Det första är att det inte är så lätt att utforma generella regler för vilka typer av personer som skall gynnas eller missgynnas. Det andra är att styrningen av marköverlåtelserna förutsätter att marken bjuds ut på den öppna marknaden.

När det gäller identifieringar av de grupper som bör missgynnas gör utredningen dock tappra försök. Den finner därvid att fastigheter med flera ägare i genomsnitt har en lägre avverkningsintensitet än sådana med en ägare. Utredningen föreslår därför, parallellt med den sk dödsboudredningen, ett batteri av åtgärder som är ämnade att minska flerägande och dödsboägandet. Emellertid visar det sig vara svårt att peka ut andra grupper som, enligt utredningens synsätt, bör missgynnas.

Det visar sig t ex att sk utbor bedrivit ett i stort sett lika aktivt skogsbruk som de som bor på fastigheten. Faktisk av-

verkning 1975—1980 i förhållande till den möjliga, enligt vissa schabloner, var 76 procent för skogsägare boende på fastigheten och 75 procent för boende utom fastigheten. Om man ser till gruppen "rena skogsägare" (ej jordbruk) var utborna de mest flitiga: 76 procent avverkningsintensitet mot 71 procent för boende på fastigheten. Notabelt är att avverkningsintensiteten för de "rena skogsägare" som bodde mer än 30 mil från fastigheten var 80 procent! (Se Jacobson [1982].)

Det är även svårt att identifiera grupper som bör gynnas. Utredningen nöjer sig med att jordpolitikens mål bör vara att stimulera det heltidssysselsatta familjelantbruket. Man för ingen diskussion om det t ex skulle kunna finnas andra kombinationsverksamheter än jordbruk som borde gynnas vid köp av skogsmark.

Sammantaget torde de föreslagna regleringarna ha begränsade möjligheter att höja skogsbrukets aktivitetsnivå. I de fall utredningen träffar rätt när det gäller riktningen på styrningen av marköverlåtelse, återstår problemet att få ut marken på den öppna marknaden så att den blir tillgänglig för jordpolitikens styrning.

Enligt vår mening skulle en minskad reglering av marknaden för handel med skogsmark ge en bättre lösning på problemet. Styrmedlen skulle visserligen försvagas. En avreglering som leder till en ökad omsättning av skogsmark på den öppna marknaden skulle emellertid göra de styrmedel som återstår mer verkningsfulla.

Jordförvärvslagstiftningens ursprungliga intention att skydda de enskilda skogsägarna från aktiebolagens uppköp behöver för den skull inte överges. Det är framförallt en uppmjukning av reglerna för handel med skogsmark mellan fysiska personer som torde ge effekt i form av ett ökat utbud av skogsmark på den öppna marknaden. De

svagare styrmedlen kan säkert leda till att en mindre *andel* av den på den öppna marknaden sålda skogsmarken styrs mot de av jordpolitiken prioriterade skogsägarna. Om emellertid utbudet på den öppna marknaden ökar behöver inte det betyda att deras köp av skogsmark minskar i *absoluta tal*. Det är alltså inte givet att ex vis de kombinerade jord- och skogsbruksföretagen förlorar på en minskad reglering. Det är däremot ganska uppenbart att skogsnäringsen tjänar på en ökad omsättning av skogsmark.

En ny jordpolitik

De första stegen i en omställning av politiken borde vara lätta att ta. Att samtidigt införa den av utredningen föreslagna garantiskatten, vilken uppmuntrar passiva skogsägare att sälja sin mark, och skärpa regleringen av fasthetsmarknaden på ett sätt som hämmar utbudet, vore motsägelsefullt. Regering och riksdag bör välja mellan olika delar av Strukturutredningens förslag. Prisregleringen kan avskaffas i konsekvens med den allmänna prispolitiken. Möjligheten att ge förvärvstillstånd av regionalpolitiska skäl bör kunna tillämpas oftare.

För att komma till rätta med problemen inom det privata skogsbruket krävs att många goda krafter samverkar. Lokala initiativ, typ den upplysningsverksamhet som genomförts i Uppvidinge kommun, samverkansgrupper bland skogsägarna, som t ex de skogsvårdscentra som vuxit fram i Västernorrland och i Bräcke kommun etc, bör kunna vara av stort värde. Skogsvårdslagen, som ställer en rad krav på skogsägarens verksamhet, jämte de regionala skogsvårdsstyrelsernas upplysning och kontroll, har redan stor betydelse. Till detta bör enligt vår mening läggas två saker.

För det första ett skattesystem som beskattar skogsmarkens avkastning,

dvs tillväxten, istället för skogsägarens aktivitet, dvs virkesinkomsten. Detta gör det mer oförmånligt att vara passiv eller att behålla skogsmark som man inte avser att bruka. Strukturutredningens förslag om garantiskatt är ett steg i denna riktning. På denna punkt tillstyrker vi utredningens förslag.

För det andra behövs en reformerad jordpolitik som underlättar, istället för att försvåra, marköverlåtelse. Det innebär bl a att förvärvstillstånd för fysiska personer avskaffas eller görs till en, i de flesta fall, ren formalitet.

Denna modell innebär att samhällets krav på markens brukande verkar via skogs- och skattepolitiken, medan individens förfogandefrihet i övrigt garanteras av en någorlunda fri fastighetsmarknad. Skogspolitiken tar hjälp av marknadsmekanismernas "osynliga hand" istället för att ersätta den med reglering och byråkrati.

Referenser

- Bolin, O., Meyerson, P-M., Ståhl, I., [1984], *Makten över maten, Livsmedelssektorns politiska ekonomi*. SNS.
 Bångman, G., [1984], "Samhällsekonomiska motiv för finansiellt stöd till avverkning och an-

- läggning av ny skog". Arbetsrapport 33, 1984. Inst för skogsekonomi, Sveriges Lantbruksuniversitet.
 Holm, S., [1982], "Fastigheter ägda av dödsbon" och "Flerägda fastigheter". PM från Skogsstyrelsens prognosavdelning.
 Hultkrantz, L. [1982], "Skog för nutid och framtid". Ekonomiska forskningsinstitutet.
 — [1984], "Optimal Timber Harvesting Programmes in a Model with Adjustment Costs". Proceedings from the IUFRO meeting at Thessaloniki, Augusti 27—31 (under utgivning).
 Hultkrantz, L., Frunck, S., Nordqvist, I., [1984], "Kan säsongsarbete i skogen rädda glesbygden? En studie av arbetsmarknaden för skogsenergi i Bräcke kommun". Sekretariatet för framtidsstudier/FRN
 Hägg, A., [1983], "Skogsfastigheters pris och värde". Sekretariatet för framtidsstudier/FRN.
 Jacobson, H., [1982], "Avverkning, relaterad till strukturvariabler". Skogsstyrelsens prognosavdelning.
 Lantbruksstyrelsen [1979], "Jordförvärvslagen — lantbruksstyrelsens anvisningar till jordförvärvslagen (1979:230) och jordförvärvs förordningen (1979:231)". Allmänna råd 1979:1.
 Lönnér, G., [1983], "Från virkesbrist till avsättningssvårigheter". SIMS, Sveriges Lantbruksuniversitet.
Skogsstatistisk årsbok.
 Svensson, S., A., [1980], "Riksskogstaxeringen 1973—77". Rapport nr 30. Inst för skogstaxering, Sveriges Lantbruksuniversitet.
 SOU [1977:93], *Ny jordförvärvslag*. Jordförvärvsutredningen.
 SOU [1981:81], *Skogsindustrins virkesförsörjning*. Virkesförsörjningsutredningen.
 SOU [1983:71], *Bättre struktur i jord- och skogsbruk*. Strukturutredningen för jord och skogsbruk.