

Göran Skogh (red):

Vem skall bestämma över skog och mark?

Den svenska mark- och byggnadsplaneringen har blivit allt mer omfattande och ingående. Därvid har kommunerna fått en nyckelroll. Den kommunala markplaneringen har hittills endast rört en mindre del av den totala landarealen, eftersom skog och åker varit undantagna. Utnyttjandet av sådan mark har istället reglerats av sektorsmyndigheterna på riks- och regional nivå för skog, jordbruk och i viss mån naturvård.

Denna inskränkning är nu på väg att försvinna. I förslagen till ny Plan- och Bygglag och Naturresurslag ges kommunerna möjlighet att genom översiktsplaner och särskilda, juridiskt bindande, områdesbestämmelser påverka skötseln av skogs- och åkermark.

Denna föreslagna reform har många ansikten. Den innebär en decentralisering från statlig till kommunal nivå. Detta kan uppfattas vara positivt (ökad "när demokrati") eller negativt (minskad professionalism, större regionala skillnader m m). Å andra sidan innebär reformen även en centralisering. Den enskilda markägaren får mindre att säga till om när ytterligare politiska kontrollinstrument tillkommer. Även detta kan tolkas såväl positivt som negativt.

Skogsnäringen, vars olika intressenter står samlade i denna fråga, är dock entydig i sin hållning till lagförslagen. Branschen oroas av att det utökade skyddet för friluftsliv och naturvård innebär att skogsbruket inskränks eller försvåras i allt fler områden. Den befärar att de föreslagna lagarna kommer att göra det svårare att hävda skogsbrukets intresse gentemot sådana anspråk. Kommunerna bedöms sakna den kompetens som krävs för att hantera dessa frågor skickligt. Naturresurslagen ger länsstyrelserna möjlighet att riva upp vissa kommunala beslut, om det behövs för att skydda nationella intressen såsom naturvård, friluftsliv och rennä-

ring, men denna möjlighet finns inte om det är skogsbrukets intresse som har åsidosatts.

Dessa problem analyseras i den av Göran Skogh redigerade boken *Vem skall bestämma över skog och mark? Synpunkter på lagstiftningen om markresurserna*. (Dialogos 1984, 89 s, 80 kr). Boken bygger på ett seminarium som anordnades av den nybildade Stiftelsen Forum För Rättsekonomi och innehåller fyra uppsatser skrivna av forskare från olika discipliner.

Statsvetaren Agne Gustafsson ser lagförslagen som ett led i den decentralisering som pågår i maktfördelningen mellan stat och kommuner. Barry Holmström, även han statsvetare, bidrar med en uppfriskande analys av "skogsintressena, äganderätten och marklagstiftningen". Uppsatsen bygger på den omsorgsfulla genomgång Holmström gjort av den, starkt värdeladdade, jordpolitiska debatten (se Holmström [1983]). Genom att definiera nyckelbegrepp som "äganderätt" och "skogsbruksintresse" och sedan granska hur de faktiskt används, kan han peka på en rad oklarheter och problem i den markpolitiska debatten och i de två lagförslagen. Flera sanningar ställs på huvudet.

Per Stjernquist, rättssociolog och rättshistoriker, argumenterar för att lagstiftningen bör gynna småskogsbruket, som bättre än storskogsbruket kan tillgodose naturvårdens och friluftslivets intressen. Nationalekonomen Göran Skoghs eget inlägg är en plädering för det så kallade "Coaseteoremet". Istället för att huvudsakligen lösa markanvändningskonflikter genom politiskt fastställda centrala planer, bör man i högre grad låta de parter som berörs göra upp inbördes. Förutsättningen för en sådan decentraliserad konfliktlösning är klara rättsregler.

Ett praktiskt exempel kan vara en

konflikt kring en skogsavverkning som ger rennäringsen en negativ extern effekt i form av minskad tillgång till vårbete (se Löfgren [1982]). Om rättsregeln är att samerna kan motsätta sig denna avverkning, tvingas skogsägaren ersätta dem för att få avverka helt eller delvis. Om tvärtom skogsägaren har rätten på sin sida, tvingas rennäringsen betala för att få honom att avstå helt eller delvis från avverkningen. I båda fallen uppnås en paretooptimal lösning, troligen en kompromiss, men givetvis påverkas inkomstfördelningen mellan parterna av vem som är skyldig att ersätta den andre.

Skogh klargör det värde en klart definierad äganderätt kan ha som bas för decentraliserad konfliktlösning. Han redogör vidare för den kritik som kan riktas mot det politiska planeringsinstrumentet, såsom riskerna för höga administrationskostnader och upprivande stridigheter, litet inflytande för enskilda individer m m. Denna kritik håller sig dock på ett allmänt plan och de få kopplingar som görs till de faktiska problem som skulle uppstå vid den kommunala markplaneringen är lättvindiga. Diskussionen kring kommunernas förmåga att hantera dessa frågor blir därför inte övertygande. Läsaren kan t ex fråga sig i hur många skogskommuner det finns en påtaglig risk att "en grupp bär- och svamplockare" skall tillskansas sig det avgörande inflytandet därför att "skogens ägare och de som arbetar i skogen" huvudsakligen är bosatta utanför kommunen. Ifråga om kommunernas möjlighet att utnyttja egen och andras kompetens ger erfarenheterna från kommunernas medverkan i den fysiska riksplaneringen fog för en mer nyanserad bild (Hultkrantz och Wirén [1984]). Skoghs artikel hade även vunnit i trovärdighet, men kanske minskat i slagkraft, om han klarare prövat samma kritikpunkter på den alternativa konfliktlösningens modellen.

Ett andra huvudbudskap i Skoghs artikel är att kommunal beslutanderätt bör kompletteras med regeln att kommunala beslut måste följas av fullständiga ekonomiska kompensationer till

skadelidande. Ett effektivt resursutnyttjande förhindras om man gör avkall på principen om full rätt till ersättning. Även på denna punkt anser jag att Skogh gör det för enkelt för sig. Den ekonomiska teorin för vilken kompensation som från effektivitetssynpunkt är mest lämplig vid exproprieringar etc, ger inte entydiga resultat (se Blume, Rubinfeld, Shapiro [1984]).

Ett väsentligt problem som komplicerar bilden är att en ersättning som får en kommun att fatta riktiga beslut kan få markägaren att fatta felaktiga beslut. Antag t ex att en skogsägare som förbjuds att använda kemisk lövträdsbekämpning får full kompensation för den merkostnad som han åsamkas för manuell röjning av lövsly. Från effektivitetssynpunkt bör skogsägaren ta hänsyn till kostnaden för den manuella röjningen när han planerar hela sin verksamhet. Det kan t ex vara optimalt, givet att besprutning är förbjuden, att avverka alla lövträd några år före den egentliga slutavverkningen, för att på så sätt minska lövuppslaget på kalhygget, eller att satsa på en ökad produktion av lövvirke. Om skogsägaren får full kompensation saknar han incitament att pröva sådana alternativ.

Vem skall bestämma över skog och mark? är en utmärkt bok. Det finns dock skäl för en fortsatt analys av de frågor den behandlar.

Ekon dr *Lars Hultkrantz*
Högskolan i Östersund

Referenser

- Blume, L., Rubinfeld, D.L., Shapiro, P., [1984], "The Taking of Land: When Should Compensation Be Paid?". *The Quarterly Journal of Economics*, February 1984.
- Holmstrom, B., [1983], *Äganderätt och bruksansvar. Idéer och intressen i svensk jordpolitik*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.
- Hultkrantz, L., Wirén, E., [1984], "Skog, glesbygd och regionalpolitik", i Snickars, F., *Beslut för regional förnyelse. Tretton forskare om 80-talets regionalpolitik*. Liber Förlag.
- Löfgren, K.G., [1982], "Skogsmarkens utnyttjande för olika ändamål". *Sveriges Skogsvårdsförbunds tidskrift*, nr 5.