

Skogspolitikens långa vågor

LARS HULTKRANTZ

RECENSION

Gunnar Wetterberg:
*Träd – en vandring
i den svenska skogen*,
Albert Bonniers Förlag, 2018, 352 sidor,
ISBN 978-9-100-
17697-6.

Den våg av liberaliseringar och avregleringar som drog fram under 1990-talet föregicks några år tidigare av en reformprocess som löste upp en betydande del av de regelverk som kringgärdade skogsnäringen. Dessa snärjde hela värdekedjan, från handel med skogsmark, över skogsskötseln, marknaden för virke till skogsindustrins investeringar. Men genom ett flertal politiska beslut kom dessa att på kort tid luckras upp. Viktiga milstolpar var att landet fick ny Skogsvårdslag, ny Konkurrenslag, ändrad Jordförvärvslag, avskaffad Träfiberlag samt avskaffad skogsvårdsavgift med tillhörande bidrag som syftade till att styra skogsbruket.

Något av samma känsla av obegriplighet som det östtyska samhället, på samma tidsavstånd, i dag kan inge den som ser tv-serier som *Weissensee* eller läser romaner som *Der Turm*, möter den som ska förklara det regleringssnår som hade vuxit upp kring de svenska basnäringarna, inte minst skogssektorn. Men detta var inte resultat av några enstaka beslut utan av en komplex och månghundraårig dragkamp kring vad den väldiga naturresurs som täcker två tredjedelar av landets yta ska användas till och vem som ska bestämma över den. På ena sidan överheten med överseklerna skiftande betoning på ändamål

som jakt, export av tjära, träkrävande gruvdrift, järn- och styckebruk, trä-, massa och pappersexport osv. På andra sidan den breda allmoge som levde och arbetade i skogen och dessutom i en oförtänt tid gavs äganderätt till en betydande del av den.

Lika lite som historien tog slut med murens fall gjorde den det med 1980- och 1990-talens skogsreformer. I dag möter skogen nya anspråk, som källa för drivmedel för landtransporter och flyg, som livsmiljö för hotade arter och som absorberent och sänka för atmosfäriskt kol. Precis som förr grunnar nu statsmakten, och för all del även en och annan nationalekonomisk forskare, på hur olika viljor ska kunna förenas i ett land som har en tredjedels miljon enskilda skogsägare och vilka styrmedel som kan användas för det. Under de senaste decennierna har nya regelverk och nya avgifts- och bidragssystem vuxit fram och mycket talar för att det kommer att fortsätta så.

För den som vill få en bred bakgrund till detta vill jag varmt rekommendera Gunnar Wetterbergs bok *Träd – en vandring i den svenska skogen*. Wetterberg nämner att uppslaget till denna bok kom när han arbetade med sitt mastodontverk om Skånes historia, som ju också skildrar hela Nordens historia, och då insåg vilken central roll spelet om skogsresurserna haft i denna. Hans perspektiv under denna vandring bland träd är också främst historikerns, men han blandar det med andra personliga ingångar, som skogsägarens och den förre långtidutredarens. För min personliga del, och kan-

Lars Hultkrantz
Professor emeritus
i nationalekonomi,
Örebro universitet

ske även för reformerna kring decennieskiftet 1990, har särskilt det senare, dvs Wetterbergs roll som beställare av kritiska analyser och reformförslag kring skogspolitiken för långtidsutredningar och ESO-rapporter, haft stor betydelse.

Boken belyser många olika aspekter på den svenska skogen och dess roll i Sveriges ekonomiska och politiska utveckling. Betydelsen för näringslivet går långt utöver den egentliga skogsindustrins område, exempelvis genom att bidra till innovation och utvecklingsblock av vikt för jordbrukets, fordons- och verkstadsindustrins, den kemiska industrins och det finansiella systemets utveckling. Skogen är i Sverige, som en kapitelrubrik i boken anger, ”industrins moder”.

Boken demonstrerar också hur synen på vad i skogen som uppfattas vara användbart och värdefullt har varierat över åren. Som titeln anger handlar den om träd, inte bara skog, och läsaren får bl a veta en hel del om hur uppskattningen av olika trädslag har förändrats. En snabb blick ges på skogslexikon från åren 1789, 1894 och 2000 som visar framför allt att skogsresursen trängts in i allt snävare användningar.

I boken redovisas även skogslagstiftningens ”långa vågor”. Sverige fick sin första skogsordning år 1647. Den vände fokus från matproduktion, med svedjebruk och nyodling, till brukens behov av träkol och flottans behov av skeppsvirke. När det nya Sverige skulle byggas efter Napoleonkrigen fick förvaltningen av skogarna en allt viktigare roll. Statens skogar skulle skötas som en åker, bondeskogen i söder skyddas mot skogsbete och svedjande och i norr skulle en lång-

siktig förvaltning säkras av råvarubasen för sågverken och sedermera även cellulosaindustrin. Den första Skogsvårdslagen trädde i kraft 1905 och det blev upptakten till ett omfattande regleringsarbete, som alltså kulminerade, kanske tillfälligt, i slutet av 1970-talet och början på 1980-talet. Wetterberg konstaterar sammanfattningsvis att det ”finns få andra näringar som staten styrt så i detalj” (s 171).

När jag själv på 1970- och 1980-talet kom in i denna värld, först med ett avhandlingsprojekt om skogsindustrins strukturomvandling och råvaruförsörjning och sedan som forskare vid Skogsekonomiska institutionen vid SLU, mötte jag en politik som inte främst syftade till att motverka marknadsmisslyckanden utan tvärtom på många sätt försökte snedvrیدا marknader i ett, förmodat, industripolitiskt, för att inte säga merkantilistiskt, syfte.

Ett exempel är att massaindustrins virkeskarteller, som syftade till att hålla nere industrins råvarukostnad, och därmed skogsägarnas inkomster, inte bara tilläts utan försvarades, dels av en reglering som avsåg att hålla ned alla priser,¹ dels genom en särskild paragraf (136a) i Byggnadslagen (sedermera egen lag i Träfiberlagen) som syftade till att förhindra konkurrens om råvaran från Norge, Finland, spånskivefabriker eller kommunala värmeverk. Den eventuella negativa effekt denna press på virkespriserna kunde ha för skogsägarnas incitament att sköta sin skog motverkades genom en detaljerad reglering av de flesta aspekter på skogsbruk. Denna utgick från ett mål att nå ”hög och värdefull virkesavkastning” utan nämnvärd hän-

¹ Som illustration av tidsandan kan jag inte undgå att för mikroteoretiska nördar, som väl finns bland just denna tidskrifts läsare, citera ur en polemik med stf Näringsfrihetsombudsmannen (NO) som jag var inblandad i: ”Hultkrantz tycks inte göra några skilda bedömningar från konkurrenssynpunkt mellan å ena sidan säljarkarteller och å andra sidan köparkarteller. Jag får det intrycket att han anser båda formerna vara lika skadliga ... Hultkrantz hävdar att NO-ämbetets juridiska insikter ännu inte fullt matchas av dess ekonomiska kunnande. Jag hänvisar härvidlag till det anförda” (Sandström 1987).

syn till kostnaderna, inriktat ”på hög volymproduktion av i huvudsak barrträdsvirke”. Om skogsägaren ändå fick ett ekonomiskt överskott av sitt skogsbruk utgick en särskild årlig fastighetsskatt, den s k skogsvårdsavgiften, som vid kapitalisering över trädens omloppstid tog hand om ungefär hälften av nettovärdet (för referenser och bakgrund, se Hultkrantz och Wibe 1991, kap 1).

Man skulle kunna tro att många skogsägare i förtvivlan skulle vilja sälja sitt markinnehav. Men då ingrep en annan reglering, nämligen Jordförvärvslagen. Denna skapade ofta, med syfte att främja omstrukturering mot mer storskaliga, och förmodat effektiva, jord- och skogsbruksenheter, lokal ensamställning för vissa köpare, vilket förmodligen tryckte ned fastighetspriserna och i vart fall begränsade omsättningen av skogsfastigheter.

Wetterberg hade som sagt själv en roll i de liberaliseringsreformer som ändrade detta och jag hade nog väntat att han skulle gå in på det skeendet mer utförligt. Men nu är boken ju en ”vandring” och författaren flanerar raskt vidare mot tankar om framtiden. Han slutar därvid mycket optimistiskt: ”(S)kogen är så stor att den rymmer det mesta. . . . Genom att utnyttja och utveckla skogsnäringen kan vi ersätta slösaktiga material, betala skogsskötseln bättre – i alla länder – och på så vis se till att kolsänkan blir större” (s 338).

Men han lämnar inte mig lika övertygad. För tre decennier sedan antog riksdagen enhälligt ett miljömål om ”Levande skogar”, som senare har uttol-

kats till att kräva att 30 procent av skogsmarken bör fredas från avverkning. Frågan om hur det skulle kunna finansieras är fortfarande olöst (Nilsson 2018). I en tid när klimatdebatten nästan övergår i desperation konstateras allt oftare (De Wever m fl 2017) att bland de enskilda åtgärder som kan göras i Sverige och som kan få störst omedelbar betydelse är att dels minska virkesuttaget, dels ”återväta” skogsmark genom att lägga igen diken, allt till betydande kostnader för skogsägarna. Samtidigt gör pappersindustrin, under övergång från tidningspapper till kartong, stora investeringar som baseras på förväntan om god råvaruförsörjning, trots konkurrens med ökad efterfrågan på fossilfria skogsbaserade drivmedel och bränslen. Nog är det bäddat för fortsatta konflikter och krav på statliga interventioner och regleringar!

REFERENSER

De Wever, A m fl (2017), ”Scientific Basis of EU Climate Policy on Forests”, öppet brev från 190 forskare till det estniska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd, rådet för miljö och rådet för transport, telekommunikation och energi, drive.google.com/file/d/0B9HP_Rf4_eHtQUpyLV1zZE8zQWc/view.

Hultkrantz, L och S Wibe (1991), *Skogspolitik för ett nytt sekel*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1991:31, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Nilsson, M (2018), *Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2018:4, Wolters Kluwer, Stockholm.

Sandström, S (1987), ”Gränshandeln”, *Svenska Dagbladet*, 17 december 1987.