



FINANS-
DEPARTEMENTET

SKOGSPOLITIK FÖR ETT NYTT SEKEL

Rapport till

ESO

Expertgruppen för studier
i offentlig ekonomi

Ds 1991:31

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgränden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)
- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildaingseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m. m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4.

- Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)
- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedrivna hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

Forts. på omslagets 3:e sida

Postadress

Expertgruppen för studier
i offentlig ekonomi (ESO)
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Besöksadress

Järntorget 84, 2 tr.

Telefon

08-24 85 19 (Carina Lindroth)
24 04 17 (Per Molander)
24 88 35 (Kari Jess)
24 90 17 (Eva Lindström)



FINANS-
DEPARTEMENTET

SKOGSPOLITIK FÖR ETT NYTT SEKEL

Rapport till expertgruppen för
studier i offentlig ekonomi

Av Lars Hultkrantz och Sören Wibe

Ds 1991:31

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10823-2
ISSN 0284-6012

Förord

Skogen spelar en stor roll i den svenska nationens liv. Den levererar råvaror till trä- och massaindustrin, den erbjuder tillfällen till jakt och bärplockning och möjligheter till friluftsliv och rekreation för ett mycket stort antal människor. Samtidigt som den alltså representerar betydande materiella och immateriella värden, har den vissa egenheter som ekonomisk resurs betraktad. Långa omloppstider gör att investeringar i skogen ger real-ekonomisk avkastning endast på lång sikt. En annan konsekvens är att stor osäkerhet råder om den framtida marknad man producerar för.

Sedan början av seklet har vi i Sverige haft en skogsvårdslag som reglerar de ekonomiska aktiviteterna i skogen. Denna har efterhand byggts på, så att statsmakterna nu i betydande omfattning påverkar skogsägarnas beslut, även i enskildheter. Parallellt med dessa näringspolitiskt motiverade ingrepp har efterhand en naturvårdspolitiskt motiverad lagstiftning växt fram. Dessa båda regelverk ger i vissa fall motstridiga signaler till skogsägaren.

I föreliggande rapport lägger Lars Hultkrantz och Sören Wibe fram ett förslag till ny skogspolitik, baserat på en utvärdering av den hittills förda. De näringspolitiskt betonade ingreppen med huvudsaklig ambition att åstadkomma en hög och jämn virkesproduktion är enligt författarna svåra att motivera och har också, så vitt kan bedömas, varit föga framgångsrika. Deras förslag innebär en betydligt större frihet för skogsägaren i beslut som rör skogen i dess egenskap av ekonomisk resurs, samtidigt som ambitionsnivån beträffande naturvården höjs.

Som komplement finns två underlagsrapporter utarbetade, dels ”**Skogspolitiska styrmedel och deras effekter – en litteraturstudie**” av Gunnel Bångman, Ekonomiska institutionen vid Högskolan i Östersund, dels ”**Liv i Skogen – Reformbehov och förslag till rättsliga förändringar för naturvårdshänsyn i skogen**” av Jan Darpö vid Juridiska institutionen vid Uppsala Universitet. Båda dessa är publicerade som arbetsrapporter vid institutionen för Skogsekonomi, SLU Umeå.

I likhet med vad som gäller för andra rapporter till ESO står författarna själva för värderingar och slutsatser.

Stockholm i juni 1991

EXPERTGRUPPEN FÖR STUDIER
I OFFENTLIG EKONOMI

Daniel Tarschys

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid
Förord	
Sammanfattning och slutsatser	7
1. 1980-talets skogspolitik	9
1.1 Inledning	9
1.2 Svensk skogspolitik	11
1.3 Den moderna skogspolitiken	12
1.4 1980-talets skogspolitiska doktrin	13
1.5 Skogsvårdslagen	21
1.6 Ekonomiska styrmedel	22
1.7 Skogsnaturvårdspolitiken	26
1.7.1 Allmänt	26
1.7.2 Skogsvårdslagen	30
1.7.3 Övriga lagar	37
2. Utvärderingar av skogspolitiken	41
2.1 Skogsvårdslagen	41
2.2 De ekonomiska stöden	42
2.3 Skogsinventering och skogsbruksplaner	46
2.4 Sammanfattning	50
3. Skogspolitikens mål	55
3.1 Skogsresurserna och värdet av de inkomster de alstrar	55
3.2 Behovet av skogspolitik	59
3.2.1 Virkesproduktionen	59
3.2.2 Skaderisker	67
3.2.3 Lagring av kol	68
3.2.4 Natur- och landskapsvården mm	69

		Sid
4.	Skogspolitiken medel	71
4.1	Förslaget	71
4.2	Organisatoriska förändringar	73
4.3	Den nya skogsvårdslagen	75
4.4	Statsfinansiella aspekter	79
4.5	Samhällsekonomiska aspekter	80
Referenser		83

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

I föreliggande rapport görs en genomgång av den svenska skogspolitiken. Mot bakgrund av analysen ger vi även preciserade förslag på hur en ny skogspolitik enligt vår mening bör utformas. I huvudsak innebär vårt förslag en betydande avreglering och att större frihet ges åt den enskilde skogsägaren. Vårt förslag innebär att staten inte längre i detalj skall söka styra virkesproduktionen utan i stället skall koncentrera sig på att skydda allmänintresset i skogen. Mer konkret innebär detta att skyddet av de skogliga naturvärdena blir samhällets främsta skogspolitiska uppgift. Virkesproduktionen kan överlåtas åt virkesmarknaden.

Som rapporten utvisar har det skett en stegvis utbyggnad av den svenska skogspolitiken, och allt fler regler har fogats till Skogsvårdslagen. Det är troligt att den nära kopplingen till jordbruket och dess regleringar här har haft stor betydelse. Skogspolitiken har i hög grad styrts av åsikten att staten av **näringspolitiska** skäl bör reglera sektorn. Förenklat uttryckt har ambitionen varit att förmå framför allt de privata skogsägarna att producera mycket virke för att säkerställa de skogsindustriella behoven. Speciellt tydliga blev dessa näringspolitiska ambitioner på 1980-talet då omfattande regleringar kompletterades med ett generöst bidragssystem.

Det finns enligt vår mening flera anledningar till att ompröva huvudinriktningen i den gällande skogspolitiken. Det finns enligt vår mening inte längre behov av en skogspolitik som i detalj söker styra skogsskötseln. Volymmässigt finns det gott om skog i landet. Vad beträffar markens produktionsförmåga gäller snarast att skötseln i vissa områden är alltför intensiv i förhållande till ekonomiska och ekologiska kriterier. Slutligen är den svenska skogsägaren i dag kunnigare och mer intresserad av skogsskötseln än tidigare generationer. Dessa och andra skäl talar för en kraftig avreglering. Det finns enligt vår mening inga skäl till att ha detaljerade regler om t ex röjning och gallring, lägsta och högsta slutavverkningsålder eller val av trädslag. En avreglering innebär heller ingen fara ur ekonomisk eller ekologisk synvinkel. En kraftigt utvidgad frihet för den enskilde skogsägaren vad avser skötselmetoder, val av trädslag och avverkningsstidpunkt främjar den skogliga naturvärden eftersom det bidrar till variation och spridning av de biologiska riskerna. Vad avser skogsindustrins råvaruförsörjning löses denna med de normala marknadssignalerna.

Vi anser att skogspolitiken i huvudsak bör vara inriktad på naturvårdens behov, på de externa effekter som skogsbruk ger. Skogspolitiken bör stadga om skyldighet för skogsägaren att säkra återväxten, motverka skador av insektsangrepp osv samt att sköta sin skog så att viss minimihänsyn tas till naturvård, friluftsliv och andra intressen. Skogsägaren bör vidare (som nu) ha anmälningsplikt för avverkning så att olika intressenter kan bevaka de allmänna intressena. Utöver detta bör det icke finnas några tvingande regler för skogsskötseln.

I sak innebär vårt förslag att skogspolitiken till största delen blir en del av naturvårdspolitikerna. Vi föreslår därför också att lämpliga delar av de regionala skogsvårdsstyrelserna överföres till kommunerna som får huvudansvaret för tillsynen av den nya skogs- och naturvårdslagen.

Vårt förslag innebär att inte bara en rad lagar utan även en rad ekonomiska stöd och bidrag till skogsbruket avvecklas. I stället kompletteras skogsvårdspolitikerna med ett nytt styrmedel: "**Mångbruksfonden**". Denna tillförs varje år ett statligt anslag om förslagsvis 150 milj kr för att köpa specificerade naturvårdstjänster av enskilda skogsägare, t ex ett kontrakt om att ägaren avstår från att avverka ett specifikt område. Fondmedlen fördelas länsvis.

Vårt förslag (se kapitel 4) innehåller naturligtvis en rad andra detaljer, men dess huvuddrag kan beskrivas med ovanstående. Det handlar om en nedtoning av de regleringar som berör virkesproduktionen och en uppgradering av naturvårdsaspekten. Sammantaget innebär vårt förslag en avreglering med samhällsekonomiska vinster.

1. 1980-TALETS SKOGSPOLITIK

1.1 Inledning

Den svenska skogspolitiken tillkom i början av 1900-talet och har vuxit och mognat med seklet. När nu ett nytt århundrade nalkas är politiken i ett skede som liknar det som tonårsföräldrar befinner sig i. Barnen är nästan vuxna och klarar sig till stor del själv, men de uppgifter som skall lösas är komplicerade och de konflikter som uppstår är besvärliga. Det är varken lämpligt eller möjligt för föräldern att ("för barnets bästa") lägga sig i allt, styra och ställa. Det är inte säkert att det fortfarande är föräldrarna som i alla lägen vet bäst, och tonåringen har i alla händelser en mycket egen vilja som måste respekteras. Fortfarande måste dock vissa gränser sättas och, framför allt, behövs metoder för att lösa konflikter på ett rättvist och konstruktivt sätt.

Vi skall i denna studie av den svenska skogspolitiken argumentera för att det nu finns ett behov av en genomgripande reform av politiken, från en förmyndaraktig, dirigistisk attityd med inriktning på att lösa vissa specifika, och förenklade uppgifter, till en politik för att lösa konflikter kring skogsutnyttjandet i en värld där anspråken på skogarna är många och osäkerheten om vad som är den bästa lösningen är stor. Vi börjar med att granska den nuvarande politikens inriktning. Vi sammanfattar och redovisar några av de studier som har utvärderat skogspolitiken i olika avseenden. Därefter diskuteras vi vilka mål som är rimliga att ställa för den framtida skogspolitiken och vilka medel som skulle kunna användas för dessa syften. I anslutning till detta ställer vi preciserade förslag till en ny skogspolitik. I dessa föreslår vi att skogspolitiken lämnar de näringspolitiska ambitionerna att i detalj styra produktionen av virke. Vi vill begränsa den skogspolitiska regleringen till de frågor där det verkligen finns ett allmänt intresse av en reglering. Vi föreslår därför att skogspolitiken inordnas som en del av naturvårdspolitiken, vilket bl a har betydande organisatoriska konsekvenser. Vi vill ersätta detaljerad myndighetsstyrning av skogsbruket, utöver en grundläggande nivå av (straffsanktionerade) krav på hänsynstagande till andra intressen, med frivilliga överenskommelser som inkluderar ekonomisk kompensation för åtaganden. Vårt förslag innebär vidare att skogsnaturvårdspolitikens slutna förhandlingsrum öppnas.

Det är ingen djärv gissning att påstå att skogspolitiken står inför en omdaning. Frågan är bara hur denna skall se ut. Förutom den studie som vi redovisar här pågår i skrivande stund en översyn av skogsvårdslagens tillämpningsföreskrifter inom skogsstyrelsen. Inom den statliga skogliga myndigheten, dvs skogsstyrelsen och de regionala skogsvårdsstyrelserna (fortsättningsvis SVO – "skogsvårdsorganisationen"), pågår vissa förändringar, bl a genom en ökad orientering mot naturvårdsfrågor. De statliga bidragen till skogsbruket utsattes redan i mitten av 1980-talet för en rejäl press i budgetmanglingarna, och håller nu på att minskas ytterligare. På toppen av detta reformarbete arbetar en parlamentariskt sammansatt statlig utredning med uppgift att 1992 föreslå nya riktlinjer för skogspolitiken.

Vår utredning skiljer sig från dessa utredningar på två väsentliga punkter och bör därför förhoppningsvis kunna komplettera deras arbete. För det första har vi en akademisk utgångspunkt för vårt arbete. Vi är således inte beroende av att ta hänsyn till det förhandlingsspel om resurser som pågår på skogspolitikens arena. För det andra är vår grundläggande normativa utgångspunkt den ekonomiska välfärdsteorin, eller "allmänintressets teori". Enligt denna skola är statsmaktens övergripande uppgift att främja allmänintresset. Detta innebär att staten skall se till att samhällets resurser används på ett effektivt sätt, dvs så att största möjliga välfärd kan åstadkommas för individerna. Mer specifikt innebär detta att staten bör korrigera eller kompensera marknaderna på de punkter där dessa, av vissa bestämda skäl, misslyckas, dvs inte åstadkommer effektivitet.

Sedd som en positiv teori för vad som verkligen styr de politiska besluten och deras genomförande är naturligtvis detta naivt. Samhället är fyllt av särintressen, både i den privata och i den offentliga sektorn, som påverkar politiken och ibland styr den. Vidare kan frågan om vad som gagnar helheten, effektivitetsaspekten, inte behandlas isolerat från fördelningsfrågorna. Som vägledning för utformning och avvägning av statliga regleringar är teorin om marknadsmisslyckande emellertid enligt vår uppfattning oundgänglig. Någon annan rationell vägledning för detta finns inte. Alternativet till välfärdsteorin är en mer eller mindre slumpmässig politik, vars utbredning och inriktning beror av vilka intressen som för tillfället har störst inflytande, eller av vilket humör de politiska beslutsfattarna råkad ha en viss dag.

Därmed vill vi inte förfäktat att den analys vi genomför och de förslag vi lämnar skulle vara invändningsfri. Med samma utgångspunkt som vi har kan man säkert komma till andra slutsatser. Den analys vi redovisar är den som just vi gör. Den ekonomiska välfärdsteorin ger inga genvägar som entydigt visar den rätta lösningen. Däremot påstår vi att debatten om den framtida skogspolitiken bör föras på välfärdsteorins spelplan. Den som vill införa eller bibehålla en viss regleringsåtgärd bör förklara varför han eller hon tror att ett alternativ utan denna reglering skulle innebära ett marknadsmisslyckande, dvs leda till en välfärdsförlust i samhället.

1.2 Svensk skogspolitik

I ett skogsland som Sverige kan en stor del av politiken på ett eller annat vis uppfattas som skogspolitik, därför att den får konsekvenser för skogsindustrin, skogsbruket, skogsägarna, skogsbygderna eller skogsmiljön. Vår utredning om skogspolitiken behandlar naturligtvis något mycket mer speciellt. Vi skall här dela upp skogspolitiken i två beståndsdelar, skogsvårdspolitiken och skogsnaturvårdspolitiken. Vi tillåter oss använda dessa begrepp trots att de kan tyckas innebära att skog inte skulle vara natur. Skogsvårdspolitiken är den politik som utgår från det virkesproduktionsmål som anges i skogsvårdslagens (SVL) första paragraf. Den bedrivs med hjälp av SVL, de föreskrifter, de ekonomiska bidrag och den myndighetsutövning som är kopplad till denna lag. Skogsnaturvårdspolitiken utgör även den en del av SVL, men regleras även i flera andra lagar som har (eller skulle kunna ha, eller borde ha) betydelse för skogsnaturvården.

Den svenska skogspolitiken har många drag gemensamma med skogspolitiken i andra länder. Även den skogspolitiska debatten liknar ofta den i andra industriländer med skogar. Ett typiskt drag i sådana länder är att politiken har tagit intryck av skogsindustrins krav på åtgärder för att trygga virkesuttaget, t ex genom bidrag till, skattelättnader för eller legala krav på återväxtåtgärder eller nyplanteringar. Utformningen och omfattningen av detta skiljer sig dock mycket mellan länderna. Ett annat gemensamt drag är att frågor som rör skogsbruket kopplas till landsbygdspolitiken och ibland även jordbrukspolitiken. Ett tredje drag är att rekreationens, dvs den ökade fritidens, och naturvårdens intressen har gjort sig allt starkare hörda.

Det finns emellertid även särdrag som givit den svenska skogspolitiken en särskild prägel. Ett självklart sådant är skogspolitikens långa historia och skogsnäringsens starka ställning. Den svenska skogspolitiken har helt enkelt mer och äldre regleringar än vad

som är fallet i en rad andra länder (vilket dock inte innebär att vi är "störst och värst" i alla avseenden när det gäller skogspolitik).

Ett annat särdrag är den svenska förvaltningsfilosofin. Den svenska politiken är i hög grad inriktad på samförstånd mellan olika intressen. Den tar fasta på det gemensamma intresset, på kompromissen, snarare än att betona konflikten och intresseolikheterna. Detta har i hög grad präglat skogspolitikens utövning (se Eckerberg 1990, kap. 7). SVL är ägnad att vara en norm, den goda skogsvårdens rättesnöre. SVOs metoder att få politiken genomförd har varit och är, i stigande ordning, rådgivarens, övertalningens och det samhällsmoraliska tryckets. Denna strävan efter social harmoni, enighet mellan regleraren och den reglerade, har naturligtvis betydande fördelar därigenom att man undviker eller minskar de kostnader som uppstår när konflikter skall lösas. Den har emellertid även påtagliga nackdelar, som vi skall beröra senare, genom att ge oklara spelregler, utesluta sanktioner när regler överträds och försvåra en rättvis och konstruktiv lösning av konflikter när dessa väl uppstår.

Ett ytterligare svenskt särdrag av avgörande betydelse är allemansrätten. Rätten att fritt (inom vissa gränser) beträda privat mark och to m utnyttja den för vissa ändamål har haft en stor betydelse för vilka anspråk som har ställts på den statliga skogspolitikerna. I andra länder har den statligt eller allmänt ägda skogsmarken en särskild betydelse som den i liten utsträckning har i Sverige, nämligen som den främsta skogstillgången för rekreationen och naturvården. Politiken för att främja rekreationens, naturvårdens och andra intressen utformas i vårt land som en generell politik som berör alla ägarkategorier. Jämfört med andra länder handlar den skogspolitiska och skogs-naturvårdspolitiska debatten mindre om hur staten (Domänverket) skall sköta sina skogar och mer om hur staten skall reglera skogsutnyttjandet i de privatägda skogarna.

1.3 Den moderna skogspolitikerna

Den moderna skogspolitikerna börjar med 1903 års skogsvårdslag, som trädde i kraft 1905. Lagen krävde att man i samband med avverkningen skulle vidta åtgärder för att tillgodose återväxten. Lagen var inte särskilt sträng utan reglerade bara uppenbar van-skötsel av skogen. Därefter har lagstiftningen utvecklats i en entydig riktning. Allt fler aspekter av skogsskötseln har gjorts föremål för reglering av statsmakten. Dessa regler har vidare gjorts mer detaljerade.

Den nu gällande skogspolitiken är i sina huvudbeståndsdelar ett drygt decennium gammal. Den föregicks av sammanlagt 13 års utredningsarbete i två efterföljande utredningar. Det blev först folkpartiregeringen 1979 förunnat att kunna ända denna process, igångsatt 1965, i ett avlämnande av en proposition till riksdagen med åtföljande riksdagsbeslut. Inklusiva vissa beslut som togs av riksdagen några år senare gav denna reform tre fundament för den därefter gällande skogspolitiken: en ny skogsvårdslag (1980, med vissa tillägg från 1983), en ny "skogspolitisk doktrin", dvs lagens övergripande syfte och motivering, samt ett utbyggt ekonomiskt bidragssystem. Även om dessa tre delar naturligtvis har hängt samman på olika vis kan de existera rätt oberoende av varandra. Skogsvårdsbidragen upplevde sålunda en expansion under några år i början av decenniet då inga gränser tycktes finnas för riksdagens generositet, men man tvingades rätt snart till successiva reträtter. En kritik av doktrinen träffar inte nödvändigtvis varje beståndsdel av lagen.

1.4 1980-talets skogspolitiska doktrin

Vi börjar vår genomgång av skogsvårdspolitiken med doktrinen, dvs de mål som anges för den skogspolitiska regleringen och de argument som ges för denna. Dessa återfinns först och främst explicit i skogsvårdslagens portalparagraf, vidare i propositionens text och i den underliggande skogsutredningens överväganden (SOU 1978:6) samt slutligen uttalat i vissa avseenden som man inte har funnit anledning att beröra explicit (t ex därför att de har förefallit självklara), men som logiskt sett är en förutsättning för den förda politiken.

Ett första element i denna doktrin från 1979 är just en sådan uttalad förutsättning. Den behandlades inte närmare vid införandet av 1980 års SVL, men blev i stället mer utförligt penetrerad i samband med förarbetena till den föregående skogsvårdslagen, 1948 års skogsvårdslag. Detta element är att staten av näringspolitiska skäl bör reglera skogsnäringen.

Denna förutsättning är 1991 inte lika självklar som den kanske syntes vara 1978. Låt oss därför närmare studera vilka skäl som angavs för detta vid utarbetandet av den tidigare skogsvårdslagen.

Utgångspunkten för det betänkande som skogsstyrelsen avgav 1946 till Konungen var att

skogspolitiken skulle syfta till ekonomisk effektivitet. I utredningen erkändes att detta i och för sig även var dit den oreglerade marknaden strävade:

"Härutinnan må framhållas, att de rent företagsekonomiska kraven på skogsbruket – bästa ekonomiska resultat av de i näringsgrenen använda produktionsfaktorerna – synas i huvudsak enahanda för det allmänna och den enskilde, förutsatt att den senare bedriver sin rörelse med framsynthet och icke realiserar skogskapitalet så länge det lämnar skäligen avkastning." (SOU 1946:41, s. 69)

Dock fanns emellertid skäl att tvivla på marknads framsynthet. Detta gällde särskilt dess utbudssida, dvs skogsägarnas beslut:

"Ett större mått av ekonomiskt förutseende måste emellertid kunna begäras av staten än av den stora massan skogsägare." (s. 69)

Staten är inte endast mer förutseende. Den har även en vidare överblick, ser helheten och ej endast delen:

"De sociala hänsynen vid skogsskötselns bedrivande torde vara av mera kollektiv beskaffenhet. Det ligger då nära till hands, att samhällets och skogsbrukets intressen i detta avseende kunna gå isär. Vid närmare övervägande torde emellertid divergensen många gånger befinnas mera skenbar än reell; det är icke uteslutet att ett fullt fritt förfogande medför sämre ekonomiskt resultat än ett av allmänna motiv påverkat handlande. Med tilltagande storlek på företaget möter ock skogsägaren inom sin egen rörelse i allt större utsträckning socialt betonade frågor, som måste lösas i intimt samband med driften i övrigt. Skillnaden mellan de överväganden, samhället och den enskilde företagaren var för sig måste företa i hithörande spörsmål, synas mera hänföra sig till graden än till arten." (s. 69)

Problemen bestod således dels i att det enskilda skogsbruksföretaget ofta var alltför litet för att i full utsträckning ta sociala hänsyn, dels i att den stora massan skogsägare besatt en i jämförelse med staten begränsad förmåga till ekonomiskt förutseende. Det senare problemets natur förklarar skogsstyrelsen inte närmare. Det hör emellertid till saken att en för dagens läsare iögonfallande inskränkt inställning till förmågan till ekonomiskt rationellt handlande bland de landsbygdens bondemassor som råkade vara i besittning av

en stor del av skogstillgångarna lyser igenom på flera ställen i de statliga utredningarna under seklets början, åtminstone till och med 1950-talet. I text ett av Norrlands-kommitténs delbetänkanden på 1950-talet utgjuter sig utredarna detaljerat över de uppenbarligen tjockskalliga norrländska böndernas omfattande timmeranvändning till sitt, enligt utredarna, överdrivna byggande av bostadshus, ekonomibyggnader, bagarstugor, bastuhus och allt vad där fanns. Detta upprörde utredningsmännen enär det undandrog den norrländska massaindustrin värdefull råvara. Samtidigt bedömde de detta var onödigt eftersom norrländsbönderna i stället, enligt utredningens priskalkyler, borde köpa eternit (i den mån de över huvud taget borde bygga).

Skogsägarnas bristande förmåga till helhetssyn och ekonomiskt förutseende är de enda skäl som vid införandet av 1948 års skogsvårdslag åberopas för att staten har att ta på sig en särskild förmyndarroll för skogsnäringen, och med denna lag bedriva en näringspolitisk reglering. När lagen reformeras 1979 tas inte denna fråga upp till diskussion, den näringspolitiska uppgiften synes tydligen självklar. I själva verket innebär den nya lagen att den näringspolitiska ambitionsnivån höjs betydligt.

Skogsvårdslagen gäller numera alla skogsägarkategorier. Regleringen är emellertid i praktiken huvudsakligen inriktad på småskogsbruket. Frågan om hur man skall se på kvartsmiljonen enskilda skogsägarna när det gäller deras förmåga att fatta ekonomiskt rationella beslut, i jämförelse med statsmaktens förmåga att fatta ekonomiskt rationella beslut i deras ställe, är därför en central utgångspunkt vid bedömningen av skogsvårdspolitiken. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 3.

Det andra elementet i den skogspolitiska doktrinen är målet för den skogliga näringspolitiken. I detta avseende innebar den nya doktrinen 1979 ett brott mot det tänkande som präglade den tidigare lagen. Den senare hade som framgick ovan den (sambhälls-)ekonomiska effektiviteten, med hänsyn till de "i näringen använda produktionsfaktorererna", som sin ledstjärna.

I den nya lagen ersättes effektivitet, dvs något som förutsätter att en god avvägning gjorts mellan värdet av en aktivitet och kostnaden för den (värdet av de använda resurserna i en alternativ användning), med ett fysiskt produktionsmål. Den tidigare skogsvårdslagens ändamålsparagraf hade stadgat att skogen skulle "...skötas så att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnes och såvitt möjligt, i huvudsak jämn avkastning erhålles". Enligt den nya lagen skulle skogen i stället "skötas så att den varaktigt ger en hög och värdefull virkesavkastning".

Med en hög och värdefull virkesavkastning menas att intäkterna av virkesproduktionen skall vara höga. Den logiska skillnaden mellan den tidigare målsättningen och den nya var således att skogsbruket inte längre skulle beakta kostnaderna.

Detta var inte en subtil nyans som uppstod ur en slarvig språklig slirning, utan en avsiktlig förändring som motiverades i utredningstexten. I denna motivering för utredningen ett felaktigt, men logiskt invändningsfritt, ekonomiskt resonemang om vad som (egentligen) är en effektiv skogsskötsel. Resonemanget finns på sidan 95 i utredningen (SOU 1978:6) och dess oantastliga logik kan benas upp på följande sätt: (1) Virkesavkastning kan höjas genom en mer intensiv användning av produktionsfaktorerna arbete och kapital (sekundära produktionsresurser) på den givna tillgången mark (den primära produktionsresursen). (2) De sekundära produktionsfaktorerna är fria (ej knappa, dvs har priset noll), medan de primära produktionsresurserna är begränsade (knappa). (3) Således bör de sekundära resurserna användas mer intensivt (detta ökar markens värde eller, annorlunda uttryckt, ökar den mängd konsumtion som kan göras möjlig genom skogsbruk). Utredningstexten uttrycker resonemanget med följande ord (efter ett resonemang med innebörd att om det "i framtiden" skulle visa sig att virkespriserna är höga så kommer det att vara bättre att befinna sig vara utrustad med ett stort virkesförråd än ett litet; ett resonemang som även det bortser från kostnadsaspekten):

"Ett intensivt skogsutnyttjande av skogarnas produktionsförmåga framstår också som önskvärt med utgångspunkt i den allmänna synen på resursutnyttjandet. De primära produktionsresurserna är begränsade och måste utnyttjas så bra som möjligt./.../ Målsättningen bör därför vara en hög volymproduktion genom att skogsmarkens produktionsförutsättningar utnyttjas på bästa sätt. I den framtida skogspolitiken måste sålunda läggas större vikt än hittills vid att skogsskötseln inriktas på hög volymproduktion av i huvudsak barrträdsvirke."

Den sista slängen om barrträdsvirke bör ses som ett uttryck för den dåtida uppfattningen inom en stor del av "skogspolitiken", inte minst inom skogsstyrelsen, att virke från barrträd för överskådlig tid skulle vara mer värdefullt än virke från lövträd.

Utredningen skrev (naturligtvis) inte rakt ut att skogsbruket har obegränsade mängder av arbete och kapital till sitt förfogande helt gratis. Det är emellertid svårt att tolka detta resonemang på ett annat sätt. Denna tolkning förstärks av utredningens förslag

ifråga om vilken skogsskötsel som borde bedrivas. Utredningen redovisade detaljerade produktionsberäkningar över en hundraårsperiod för ett nationellt skogskötsselprogram, som det förordade, som innebar en betydande "skogspolitisk ambitionshöjning". Det innebar t ex:

"Produktionsförmågan hos svagare marker och marker i dåliga avsättningslägen bör till skillnad från vad som nu gäller i princip utnyttjas i samma utsträckning som övriga markers produktionsförmåga. Strängare krav än hittills måste därför ställas på beståndsanläggningen ifråga om sådana marker. Detta berör främst Norrland, särskilt dess inland."

En överslagsberäkning (se Hultkrantz 1983) grundad på utredningens egna kalkyler visade att programmet för norra Sveriges del – utan hänsyn tagen (diskontering) till den långa vänteperioden mellan investeringsutgift och avverkningsinkomst – skulle innebära en ökning av skogsbrukets årliga utgifter som var nästan tre gånger så stor som ökningen av avverkningsinkomsterna!

Det kan ha sitt intresse att något spekulera kring vilka faktorer som fick en viktig utredning, vars förslag till ny skogsvårdsplan senare antogs av riksdagen, att se på detta lättsinniga sätt på de kostnader skogsbruket har för arbete och kapital. Antagligen samverkade flera orsaker. På ett allmänt sätt bäddade den tidigare diskuterade "patriarkaliska" synen på skogsbruket för uppfattningen att det finns vissa nationellt/socialt grundade uppgifter som skogsbruket måste fås att utföra, kosta vad det vill (se även diskussionen om olika intressegruppers relativa styrka i politiskt inflytande i kapitel 3). En aspekt av detta var även att den enskilde skogsägaren inte kunde räkna med någon ekonomisk kompensation för de kostnader han åsamkades. Om han nu ändå fick detta (t ex genom statliga skogsvårdsbidrag) så var det skattepengar. Även de kostnader som myndighetsutövningen krävde finansierades ytterst med skattemedel¹. Ur skogsutredningens och skogsstyrelsens synpunkt var detta således resurser som antingen användes till vissa specifika skogspolitiska ändamål eller till något ur sektorsintressets synpunkt ointressant. Till dessa allmänna faktorer kom emellertid även två för skogspolitiken specifika faktorer.

Den första var att skogspolitiken historiskt sett haft att utgå från en arbetsmarknads-situation präglad av en påtaglig löneskillnad mellan landsbygd och stad

¹Det spelar ingen större roll för giltigheten av detta resonemang huruvida det finns ett samband mellan en särskild skatt (skogsvårdsavgiften) och dessa anslag.

samt en stor säsongvariation. Dessutom hade skogsvårdsstyrelserna i arbetslöshetstider fått ta på sig ett omfattande ansvar i organisering av beredskapsarbeten i skogsbruk. I samband med den flyttvåg från land till stad, särskilt på den norrländska landsbygden, som ägde rum på 1950- och 1960-talen fick denna uppgift en närmast permanent karaktär. I den regionalpolitiska debatten under 1970-talet betonades skogsbrukets roll och dess ansvar för att främja en annorlunda utveckling "i skogsbygderna" (se Hultkrantz 1983). Skogsutredningens förslag om en betydande "ambitionshöjning" av skogsvårdsintensiteten på svaga marker, dvs i Norrlands inland, var därför till stor del en ansträngning att leva upp till de regionalpolitiskt betingade krav som ställdes på skogspolitiken. Denna aspekt kom i särskilt hög grad att betonas i propositionen till riksdagen och vid utformningen av bidragsarsenalen.

Den andra faktorn gällde kapitalkostnaderna och härrörde ur en anomali som var inbyggd i 1948 års skogspolitik. Som vi konstaterat förutsatte 1948 års skogsvårdsdrag att statsmakten kunde anvisa skogsägarna hur en ekonomiskt effektiv skogsskötsel skulle bedrivas. Eftersom skogsbruk, såväl skogsvård som avverkning, har investeringskaraktär, gällde det således för staten att bedöma lönsamheten av investeringar. Härvid öppnade sig ett mycket intressant dilemma. En avgörande faktor vid bedömningen av lönsamheten är alternativkostnaden för kapital, räntan helt enkelt. Om staten visste bättre än skogsägaren vad som var en god skogsskötsel, så måste också staten (skogsstyrelsen) bättre än skogsägarna kunna fastställa "den korrekta" räntefoten. Men denna behövde inte motsvara något faktiskt avkastningskrav på marknaden (om man rätt av accepterade marknads avkastningskrav på skogsinvesteringar behövdes ju ingen reglering av dessa investeringar). Räntefoten var därför inte nödvändigtvis en för skogspolitiken exogen variabel utan kunde manipuleras för att främja den skogsskötsel man ville åstadkomma. I den utredning som skogsstyrelsen redovisade 1946 gavs följande riktlinjer:

"För en ändamålsenlig inriktning av vårt lands skogsbruk ligger vikt uppå att det ränteläge, som accepteras vid dylika kalkyler, avväges varken för högt eller för lågt. Kapitalräntan sammanhänger väsentligen med placeringens säkerhet, så att kravet på ränta blir lägre ju säkrare placeringen anses vara. Med hänsyn till att kapitalplacering i skog erbjuder förhållandevis stor säkerhet och en utjämning av konjunkturinflytelserna inträder vid kapitaldispositioner, som sträcka sig över mycket långa tidsrymder, torde man vara berättigad att för ett skogsbruks vidkommande räkna med tämligen låg räntefot. /.../ För att en i lämplig omfattning enhetlig praxis må bliva rådande, synes önskvärt, att Kungl. Maj:t,

efter hörande av skogsstyrelsen och den speciella expertis, som kan anses nödvändig, och under hänsynstagande till den i skogsbruket i övrigt tillämpade räntefoten samt ränteläget i allmänhet, meddelar erforderliga anvisningar i ämnet." (s. 101)

Skogsstyrelsen skulle således fastställa "en skoglig räntefot", en spökvarelse vars enda karaktäristik var att den skulle vara lägre än marknadsräntan därför att skogsinvesteringar var relativt riskfria. Eftersom tillämpningen av skogsvårdslagen var knuten till denna räntefot var den en politisk parameter som indirekt styrde virkesproduktionen. Det var frestande att utnyttja detta, så i tillämpningen kom aldrig den skogliga räntefoten att följa utvecklingen på kapitalmarknaden. Allteftersom tiden gick föll den ursprungliga tanken att räntefoten ändå i någon mening skulle avspegla kapitalmarknadernas avkastningskrav i glömska. Från skogsstyrelsens synpunkt framstod den i stället bara som ett klumpigt konstruerat skogspolitiskt styrmedel. Skogsutredningen beslöt därför att helt avstå från explicita investeringsbedömningar. I stället skulle "skyddet för den växtkraftiga skogen mera direkt inriktas på att en hög medelproduktion skall uppnås." (SOU 1978:6, s. 119)

Problemet var inte att man på detta sätt tog en regleringsteknisk genväg. Problemet var att kapitalkostnaderna försvann ur analysen. Skogsbruket binder ett mycket stort virkeskapital, så kapitalkostnaderna är i verkligheten, dvs på marknaden, en avgörande post vid bedömningen av skogsskötselns ekonomi. Möjligheten att självständigt styra skogsräntefoten hade givit intrycket att denna kostnadspost var en politisk gimmick som man kunde höja, sänka eller avskaffa med politiska dekret. Skogsstyrelsens ledande tjänstemän tog ofta tillfället i akt att fördöma "räntetänkandet" som oförenligt med gott skogsbruk, en moralisering som kan föra tankarna till räntans ställning i islam. I denna anda fanns det inte utrymme för investeringsanalyser. Detta innebar i sin tur att det inte fanns några spärarrar för skogsvårdspolitiska program vilka inte kunde förväntas uppfylla ens mycket lågt ställda avkastningskrav (som t ex det s k paragraf 5:3-programmet). Alla investeringsåtgärder i skogsbruket var lönsamma. Var de inte företagsekonomiskt lönsamma, så var de samhällsekonomiskt lönsamma. Var de inte samhällsekonomiskt lönsamma, så var de "samhälleligt" lönsamma (se Skogsstyrelsen (1986) för närmare definition av detta begrepp).

Sammanfattningsvis hade det i det skogspolitiska tänkandet skett en uppluckring av kravet på ett samband mellan skogsbrukets inkomster och dess kostnader. I den nya skogsvårdslagen tog man steget fullt ut och lade fast ett rent produktionsmål för skogsvårdspolitiken.

Utöver dessa "doktrinelement" byggde 1980-talets skogspolitik på en successiv breddning av syftesfältet. Två av dessa breddningar introduceras redan i mitten av 1970-talet. Den ena av dessa var ett naturvårdspolitiskt syfte, eller, snarare, restriktion, som skrevs in i skogsvårdslagens ändamålsparagraf redan 1975. Detta syfte kommer vi att behandla mer ingående i avsnittet om skogsnaturvårdspolitiken. Den andra var framväxten av en uttalad regionalpolitisk ambition, vilken för första gången fick en viss kraft genom en utökning av anslagsramarna till skogsvårdsbidragen fr o m budgetåret 1974/75.

En ytterligare breddning av syftet skedde genom den fokusering på avverkningsfrågor som ägde rum under 1980-talet. Den tidigare skogsvårdspolitiken hade gällt de frågor som sammanhänger med skogsägarens långsiktiga investeringsbeslut, dvs skogsvården. Det var de frågorna som behandlades av skogsutredningen och som täcktes av den nya skogsvårdslagen. Virkesförsörjningsutredningen (SOU 1981:81) tog emellertid upp frågan om industrins kortsiktiga virkesförsörjning. Resultatet av denna utredning blev:

(1) Ett riksdagsbeslut om anslag till den sk 5:3-kampanjen. Enligt propositionen skulle programmet pågå i 15 år och kräva statliga subventioner på sammanlagt 3 miljarder kronor (i 1981 års priser). Frågan om avverkning och plantering av "glesa" skogar hade skogsutredningen sett som en fråga om den långsiktiga skogsproduktionen. Virkesförsörjningsutredningen gjorde ett hisnande tankekast (som sakligt sett byggde dels på orimliga förutsättningar, dels på ett räknefel, se Hultkrantz 1983, s. 45 – 50) och framställde denna åtgärd som ett medel att öka virkesutbudet på kort sikt.

(2) Möjlighet för skogsvårdsstyrelse att kräva avverkning av gammal skog som inte växer tillfredsställande längre (1982), gallringsplikt, avverkningstvång och krav på skogsbruksplaner (1983). Dessa nya regleringsinslag hade rötter i den tidigare regleringen av skogsbrukets långsiktiga produktion, men motiverades nu med kortsiktiga virkesförsörjningsskäl. Problemet sades vara skogsägarnas bristfälliga anpassning till prissignaler². Även regionalpolitiska skäl anfördes.

²Virkesförsörjningsutredningen hade fått för sig att skogsägarna minskar sitt virkesutbud när virkespriset går upp (se SOU 1981:81, sid 100). Skälet till detta är att det finns en viss negativ korrelation mellan virkesvolym och virkespriser. Utredningen saknade den fundamentala insikten att lösningarna på virkesmarknaden är ett resultat av ett samspel mellan både ett utbudssamband och ett efterfrågesamband. En negativ korrelation mellan pris och kvantitet kan uppstå t ex som följd av att utbudskurvan skiftar mellan olika år medan efterfrågekurvan ligger förhållandevis stilla. En rätt omfattande forskning har visat att det finns ett klart positivt samband mellan virkespriser och avverkningsvolym i småskogsbruket (se Brännlund 1988, Hultkrantz & Aronsson 1989, Carlen 1990, Aronsson 1990).

1.5 Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen (SVL) tillhandahåller ett omfattande regelverk. 1903 års lags modesta krav på åtgärder för att underlätta föryngring har vuxit ut till omfattande krav på återväxtåtgärder.

Här kan särskilt noteras paragraf 5:3 som utvidgade detta krav så långt att det inte bara är nödvändigt att vidta återväxtåtgärder efter avverkning, utan man kan även tvingas avverka glesbevuxen skog för att därefter kunna vidta återväxtåtgärder. Enligt de uppskattningar som redovisades 1981 skulle denna regel innebära krav på förtida avverkning på en tiondel av landets skogsmarksareal.³

Ytterligare regler i SVL föreskriver hur föryngringen skall ske. I t ex paragraf 7 begränsas rätten att använda självföryngring och i paragraf 8 ges regler om skogsodlingsmaterial.

Efter föryngringsfasen har skogsägaren skyldighet att röja och gallra (paragraf 9). Han/hon får sedan inte slutavverka förrän beståndet nått en viss ålder (s k ungskogs-skydd). När skogen nått denna ålder får han/hon endast avverka genom "ändamålsenlig slutavverkning", vilket utesluter gallring. Ransoneringsregeln i paragraf 14 är numera mildrad i den del som stadgar ett krav på hur stor del av fastighetens bestånd av slutavverkningsbar skog som får avverkas på en gång. Den kräver emellertid också att en viss minsta andel slutavverkas per tioårsperiod ("avverkningstvång").

Vidare kräver lagen att varje brukningsenhet (markägarens skogsinnehav i samma kommun) skall ha en s k skogsbruksplan (för fastigheter större än 20 ha) eller en enklare förteckning (mindre brukningsenheter), samt att slutavverkning som omfattar minst 0,5 ha skall anmälas till skogsvårdsstyrelsen en månad i förväg. Lagen ger slutligen vissa regler för förebyggande av insektsangrepp etc. Vissa övriga regler i SVL kommer att behandlas nedan i avsnittet om skogsnaturvårdspolitiken.

³Det är anmärkningsvärt att detta höga tal (ett genomförande av 5:3-programmet, utöver "vanligt skogsbruk", på en så stor areal under de 15 år som det gavs skulle ha krävt en ökning av den årliga slutavverkningsarealen med 80 procent!) inte gav upphov till något större tvivel på lämpligheten av detta program i den debatt som föregick beslutet. Som tur var visade sig den verkliga andelen vara lägre. Programmet har dock ändå varit omfattande under hela 1980-talet. Trots en betydande minskning av anslagsramen gavs budgetåret 1988/89 bidrag enligt detta program till fullständiga återväxtåtgärder efter avverkning av gles och dålig skog till 17 procent av den areal som planterades detta år. Drygt 70 procent av bidragen (av anslagsramen på 100 Mkr utnyttjades 94 Mkr) fördelades till norrlandslänen.

Det finns således ett visst aktivitetskrav på skogsägaren på i stort sett alla områden av skogsbruket. Det är emellertid svårt att avgöra på vilket sätt och i hur hög utsträckning dessa verkligen är styrande. Ett grundläggande problem är att avgöra vilken aktivitet som skulle ägt rum utan lagen. Vidare är lagens tillämpningsregler och dess praktiska tillämpning uttryck inte bara för en styrning av skogsbruket utan innehåller även ett väsentligt element av kodifiering av den gällande uppfattningen om vad som är en "god skogsskötsel", dvs den återger praxis. Det är därför möjligt att lagens effekt på den genomsnittliga aktivitetsnivån i skogsbruket är förhållandevis liten. Det är däremot troligt att den har större betydelse för spridningen kring detta genomsnitt. "Extrema" skötselprogram som ur vissa aspekter, t ex ekonomiska eller naturvårdsbetingade, kan synas välmotiverade hindras av lagen – extensiva förnygringsmetoder, "massavedsplantager" med korta omloppstider, gallring i äldre skog, mycket långa omloppstider mm. Den sista reservationen är ännu en faktor som försvårar en bedömning av lagens effekter. Som tidigare nämnts är skogsvårdsorganisationens myndighetsutövning präglad av den svenska förvaltningstraditionen, inriktad på samarbete på frivillig grund. Detta innebär ett givande och tagande som innebär att frågor sällan drivs till sin spets. För den som ger sig tusan på att bedriva skogsbruket på ett sätt som strider mot regelverket kan detta vara fullt möjligt. Dels finns ett förhandlingsutrymme, dels är tjänstemännen ovilliga att tillgripa sanktionsåtgärder som försvårar framtida samarbete.

1.6 Ekonomiska styrmedel

Som vi har konstaterat bygger den svenska skogsvårdspolitiken på konsensuskapande. Regleringsorganisationen strävar efter att åstadkomma att regleringen följs genom påvisandet av ömsesidiga fördelar mellan det "allmänna intresset" och den enskildes. En ideologisk grundsten för detta är den trosvissa uppfattningen att staten bättre än den enskilde förmår visa framsynthet och helhetsblick, vilken förmåga bör tillvaratas inte bara i det allmännas utan även i den enskilde skogsägarens intresse. Om emellertid den enskilde skogsägaren inte skulle kunna övertygas om detta, och således framhärdat i sin vilja att bedriva skogsskötseln på ett sätt som strider mot regleringen, behövs ytterligare medel. Ett alternativ är sanktioner som följer om en regel överskrids, t ex i form av en avgift, böter eller t o m fängelse. Ett annat alternativ är reciprocitet, dvs skogsägarens tjänst kompenseras ekonomiskt eller gäldas med en gentjänst av något slag.

För att det första alternativet skall vara förenligt med den grundläggande inriktningen på konsensus krävs att reglerna och sanktionerna ges av en utanförstående tredje part. Den möjligheten ges emellertid inte i SVL. Vissa av de föreskrifter som ges enligt SVL (dock inte alla, bl a inte föreskrifter om naturvårdshänsyn) är bötes sanktionerade. Vidare kan tillsynsmyndigheten ge förelägganden eller förbud (FF), vilka kan kombineras med vite, eller så kan åtgärder utföras på den försumliges bekostnad. Detta förutsätter emellertid som regel att skogsvårdsorganisationen (SVO) själv agerar. Eftersom en sådan åtgärd utgör ett problem i skapandet av ett förtroendefullt samarbete därefter med den skogsägare som berörs, eller med andra skogsägare, tillgrips denna metod endast i särskilt grava fall. Under t ex 1988 lämnades cirka 45 000 anmälningar om slutavverkning. Antalet domar och utdömda viten uppgick till 45 stycken.

Av denna anledning spelar "morötter" av olika slag en betydelsefull roll i SVOs arbete. Detta torde bl a vara en del av förklaringen till att myndigheten engagerar sig i en omfattande produktions- och uppdragsverksamhet. Denna inkluderar produktion och försäljning av plantor och frön, upprättande av skogsbruksplaner samt sk stämplingar (utsyning och mätning av träd inför en rotpostförsäljning). Det kan tyckas märkligt att dessa aktiviteter bedrivs i statlig regi, eftersom de lika gärna kan produceras av privata företag (eller organisationer). I själva verket finns det faktiskt en viss privat konkurrens, trots de konkurrensfördelar SVO har genom att verksamheten åtminstone indirekt har kopplingar till myndighetsutövningen. Verksamheten har emellertid en betydelse genom att den kan utnyttjas för reciprocitet. Ett viktigt exempel är de efterhand höjda kraven på plantering (i stället för självföryngring), på planteringsintensiteten (antalet plantor) och på valet av skogsodlingsmaterial. Genomförandet av denna reglering har uppenbart underlättats av skogsvårdsstyrelsernas dubbla roll som tillsynsmyndighet och plantleverantör. Fram till slutet av 1970-talet var det troligen dessutom så att man gav skogsägarna en "dold" subvention via prissättningen på plantorna. Ett annat exempel är genomförandet av kravet på skogsbruksplaner. Den "översiktliga skogsinventeringen, ÖSI" som SVO har genomfört under 1980-talet som en myndighetsuppgift, således finansierad över statsbudgeten, har successivt givit ett inventeringsmaterial som har kunnat användas vid framställande av skogsbruksplaner. Genom denna "samkörning" har man därmed kunnat tillhandahålla skogsbruksplaner (vilka markägaren betalar) till en lägre kostnad än vad som annars skulle ha varit möjligt, vilket givetvis underlättat genomförandet av regleringsåtgärden (dvs tvånget att skaffa skogsbruksplan). Ett tredje exempel är de möjligheter som skogsvårdsstyrelserna har haft att hjälpa skogsägare som behövt få skogsvårdsarbete utfört genom anvisning av beredskapsarbetare.

Från mitten av 1970-talet har direkta subventioner spelat en stor roll i genomförandet av skogsvårdspolitiken. Detta gäller särskilt en gyllene period 1980–86, då den totala anslagsramen till olika skogsbidrag låg på en förhållandevis hög nivå, som högst nära en halv miljard kronor (löpande priser). Bidragen är eller var huvudsakligen inriktade på "det skogliga stödområdet", som täcker omkring 55 procent av den totala skogsmarksarealen. I norra Sverige har bidragen därför haft en särskilt stor betydelse. Som jämförelse kan nämnas att anslagsramen för bidrag 1983 till de tre länen Västerbotten, Norrbotten och Jämtland motsvarade 26 kronor per arbetstimme i skogsbruket (på all skogsmark) i dessa tre län. Den genomsnittliga timlönen för en skogsarbetare var samma år 40 kronor.

Bidragens historia sträcker sig långt tillbaka, men de höll sig länge på en blygsam nivå. Budgetåret 1974/75 infördes ett nytt bidragssystem på en högre nivå. Det stora "lyftet" kom emellertid i samband med att den nya skogsvårdslagen infördes och de beslut som togs med anledning av virkesförsörjningsutredningens betänkande. Några år senare nåddes emellertid skogspolitiken av det kärvare budgetklimatet. Så sent som budgetåret 1989/90 var stödet fortfarande förhållandevis omfattande. Som framgår av Figur 1:1 som återger en sammanställning av stödsystemet i Skogsstatistisk årsbok 1989, rör det sig om ett komplext system med olika bidragsformer med giltighet i olika områden. Den dominerande stödformen var "skogsodling efter avverkning av lågproducerande bestånd", dvs 5:3-bidraget, med en anslagsram på 100 Mkr 1989/90. De olika bidragen till åtgärder inom stödområdet hade en ram på 65 Mkr, tätt följda av skogsvägsbyggnadsbidragen med en ram på 60 Mkr. Övriga bidrag rymdes inom en ram på totalt 18,5 Mkr. Inkluderas även bidraget till skogsvårdsstyrelsernas anläggning av fröplantager var den sammanlagda anslagsramen för det statliga skogsstödet ganska exakt 250 Mkr.

Stödets kräftgång under andra halvan av 1980-talet, vilken naturligtvis är särskilt markerad om man gör en jämförelse i reala termer, har åstadkommit både genom att vissa bidragsformer har försvunnit och genom neddragningar i de bidrag som är kvar. Flera av de bidrag som infördes i början av 1980-talet var tillfälliga, även om de kanske under andra budgetförutsättningar skulle ha kunnat bli permanenta. I direkt anslutning till den nyinförda röjningsplikten infördes ett röjningsbidrag, vilket var avsett att täcka kostnaderna för att skaffa undan det "röjningsberg" som påstods ha ackumulerats genom "försummad röjning". Under åttioalets första år levererades en rad "skogspolitiska paket", både före och efter virkesförsörjningsutredningen, vilka avsåg att stimulera till ett ökat virkesutbud från privatskogsbruket. Dessa inkluderade ett tillfälligt skatteavdrag för virkesinkomster, ett "gallringsbidrag" och senare ett

Figur 1:1

Faktaruta: Översikt över statligt stöd till skogsbruket 1987/88 och tillägg 1988/89

Anslag	Stödberättigad åtgärd	Område	Tillämpad stödform
Bidrag till skogsvård m m	Skogsdikning	Hela landet	Bidrag 40-50 %
	Fullständiga återväxtåtgärder efter avverkning av gles och dålig skog enligt 5 § 3 skogsvårdslagen (SVL)	Hela landet	Bidrag 35-70 %
	Lövskogsodling på nedlagd jordbruksmark samt på 5 § 3 SVL	Hela landet	Bidrag 50 %
	Kompletterande återväxtåtgärder	Stödområdet	Bidrag 30-50 %
	Försenade återväxtåtgärder (Upphör 1991-07-01)	Stödområdet	Bidrag 30-50 %
	Fullständiga återväxtåtgärder efter avverkning av normala bestånd	Stödområdet, inre zon, svårföringrat	Bidrag 50 %
	Bekämpning av insekter enligt 20 § 1 skogsvårdsförordningen	Hela landet	Bidraget bestäms från fall till fall
	Återväxtåtgärder efter sork- eller kaninskador	Stödområdet	Bidrag 70-90 %
	Upparbetning, transport, lagring och virkesskydd vid skador på skog	Hela landet	(Lånegaranti)
	Stöd till byggande av skogsvägar	Byggande av skogsvägar	Hela landet
Skogsvårdsstyrelserna:	Anläggning av skogsfröplantager	Hela landet	Bidrag 100 %
Investeringar			
ENDAST ÄDELLÖVSKOG			
Bidrag till skogsvård m m	Fullständiga och kompletterande återväxtåtgärder	Hela landet	Bidrag 80 %
	Röjning	Hela landet	Bidrag 60 %
	Skogsbruksplan över ädellövskog	Hela landet	Bidrag 100 %
	Utsyning, rådgivning	Hela landet	Kostnadsfri tjänst
TILLÄGG FÖR 1988/89			
Bidrag till skogsvård m m	Barrskogsodling på nedlagd jordbruksmark	Hela landet	Bidrag 35-50 %
	Aktiva natur- och kulturvårdande åtgärder	Hela landet	Bidrag 70 %
Bidrag till särskilda skogsvårdsinsatser (t o m 1991-07-30)	Plantering	Västerbottens och Norrbottens läns inland	Bidrag 50-70 %
	Särskilt kostsam markberedning	" -	300 eller 500 kr/ha
	Röjning, första gallring	" -	600 eller 800 kr/ha
	Dikning och andra åtgärder i primärproduktion	" -	Bidrag 50 %
	Rådgivning, planläggning	" -	Kostnadsfri tjänst

Källa: Skogsstyrelsens Årsbok 1989.

klentimmersbidrag. Röjnings-, gallrings- och klentimmersbidragen kunde kopplas till de permanent gällande röjnings- och gallringsplikter som införts i lagen, så det var inte självklart att de skulle ha en tillfällig status. En förlängning hade emellertid krävt nya initiativ. När det var dags för dessa hade emellertid pressen på statsbudgeten ökat, varför det inte blev någon fortsättning.

Effekterna av ekonomiska styrmedel av detta slag är förhållandevis lättare att utvärdera än den övriga skogspolitiken. Ett skäl till detta är att det sammanlagda bidragsbeloppet ger ett någorlunda gott mått på styrningens intensitet. Som genomgången i nästa kapitel kommer att visa ger de utvärderingar som har gjorts av bidragens effekt en entydigt negativ bild. Bidragen har haft liten eller ingen framgång när man ser på deras effekter på de målvariabler som framhävdes när besluten om deras införande togs, t ex sysselsättning i skogsbruk och skogsindustri. En annan aspekt på bidragens funktion som dock inte bör glömmas är deras mer allmänna funktion i den skogspolitiska myndighetsutövningen, som en del av det smörgåsbord av gentjänster som skogsvårdsstyrelsernas tjänstemän haft att erbjuda i utbyte mot att skogsägarna tillämpar den rekommenderade skogsskötseln.

1.7 Skogsnaturvårdspolitiken

1.7.1 Allmänt

Naturvårdspolitiken på skogsområdet gäller i första hand två frågor; landskapsvården (inklusive kulturminnesvården) samt vården av den biologiska och biotopiska mångfalden (den primära naturvården). Givetvis finns vid sidan av detta en rad andra frågor (t ex skydd av vattentäkter, rennäring, viltvård osv), men dessa skall vi tills vidare lämna åt sidan.

Landskapsvårdens syften utgår direkt från människornas vistelse i skogen, eller åtminstone i dess närhet, och är således kopplad bl a till friluftslivets intressen. Den primära naturvårdens syfte är att bevara rikedomerna av arter, biotoper och variation inom arter. De båda vårduppgifterna sammanfaller endast delvis. Landskapsvårdens vikt ökar i befolkningstäta eller av annat skäl välfrekventerade områden, medan det från den primära naturvårdens synpunkt ibland är tvärtom; ett stort intresse riktas där mot för den vanlige skogsvandraren föga inbjudande sumpskogar eller mot avlägsna fjälltrakter.

Ur landskapsvårdens synvinkel är ofta ett "välskött" skogsbruk att föredra; den gallrade skogen lämpar sig för promenad, kalhyggena ger murklor, hallon och lingon, osv. Givetvis ställer landskapsvården krav på skogsbruket, t ex genom begränsning av avverkningsstrakternas storlek, röjning av stigar osv. Nära större tätorter kan dessa krav närma sig dem som ställs på parkskötsel. Ur den primära naturvårdens synvinkel ter sig däremot det moderna skogsbruket, dess skötselmetoder och i synnerhet dess utsträckning till så gott som hela skogslandskapet som en av de främsta källorna till de allvarliga hot som den biologiska variationen i dag står inför.

Både landskapsvården och den primära naturvården har ett givet och växande berättigande. Ökade krav på landskapsvården följer av ökad turism och tid för rekreation samt av allmänhetens ökade intresse för och anspråk på sin närmiljö. Dessa faktorer på "efterfrågesidan" har även betydelse för de växande kraven på ett tillfredsställande av den primära naturvårdens intressen, men dessa krav har även andra "utbudsrelaterade" bevekelsegrunder. En rad omständigheter bidrar till att göra behovet av åtgärder för att skydda arternas och biotopernas diversitet alltmer trängande. Av flera skäl ökar skogsbrukets negativa betydelse med tiden om inte dess hänsynstagande till naturvården successivt ökas. Den tekniska utvecklingen "öppnar" successivt skogsområden som tidigare undantagits från aktivt skogsbruk, t ex skärgårdsöar och skogar nära fjällkedjan. Med dränering förvandlas våtområden och sumpskogar till ur virkesproduktionssynpunkt högproduktiv skogsmark. Därigenom drabbas bl a arter som skogsbruket trängt undan från det "vanliga" skogslandskapet. Av bl a detta skäl har även 1979 års skogspolitik inriktning på hög virkesavkastning från "magra" eller "eftersatta" marker varit ödesdiger för naturvården. Vidare ändras skogsbruksmetoderna och nya metoder införs. Eftersom en ny metod ofta tillför nya problem för vissa arter utan att samtidigt reparera de ibland irreversibla skador som uppstått med tidigare metoder kan problemen komma att ackumuleras över tiden. Därmed blir också naturligtvis skyddet av de arter, eller arters restpopulationer, som återstår viktigare med tiden.

En ytterligare pådrivande faktor är kopplingen mellan de inhemska problemen och de globala hoten mot artdiversiteten, t ex till följd av avverkning i tropiska regnskogar. Internationella åtaganden tvingar även Sverige att skydda sina arter. I Bernkonventionen undertecknad av Sverige 1983 förbinder sig varje undertecknad stat att inom sina gränser skydda alla vilda levande växter och djur samt deras livsmiljöer. Det är inte bara Sverige som under senare år fått inse att detta åtagande har långtgående implikationer för det egna skogsbrukets bedrivande. I t ex USA har denna

fråga, "personifierad" av skyddet i den nordvästra delen av landet för den "fläckiga ugglan" (the northern spotted owl), tvingat det federala Forest Service till genomgripande förändringar av skogsförvaltningen, vilket uppges komma att leda till förlust av flera tiotusental arbetstillfällen (se Blondin 1989).

Slutligen innebär de allmänna miljöhoten, som drivhuseffekten och markförsurningen, ett påtagligt hot mot många arters långsiktiga överlevnad. Insikten om detta bidrar ytterligare till att skärpa kraven på åtgärder för deras skydd.

I mycket allmänna termer är detta bakgrunden till att naturvårdsfrågorna efterhand kommit att spela en allt större roll i den skogspolitiska debatten. Därvid har både den primära naturvårdens och landskapsvårdens aspekter funnits med hela tiden. När en mer uttalad skogsnaturvårdspolitik började formeras i mitten av 1970-talet riktades emellertid uppmärksamheten i stor utsträckning mot landskapsvården. 1970-talets skogsmiljödebatt kretsade kring dels skogsbrukets kemikalieanvändning, dels kalhyggerna och deras storlek. Från skogsbrukets sida kom speciellt kalhyggesdebatten att bli utgångspunkt för ett förändringsarbete för att komma till rätta med en del av de problem som varit föremål för kritik. En ökad uppmärksamhet på och anpassning till landskapsvården, parad med en teknisk utveckling mot mindre och lättare maskiner har mildrat åtminstone vissa av de problem som fokuserades då. Även detta har kanske bidragit till att ge utrymme för en ökad uppmärksamhet på den primära naturvården.

Skogsnaturvårdspolitiken är idag splittrad på flera lagar, flera statliga myndigheter och på flera departement. Dessutom spelar även kommunerna en viktig men delvis oklar roll. De främsta lagarna är skogsvårdslagen (SVL), naturvårdslagen (NVL), naturresurslagen (NRL) samt miljöskyddslagen (ML). Till detta kommer emellertid även andra lagar som bl a plan- och bygglagen (PBL), lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark (LKB, "den kommunala vetorätten mot kemisk lövslybekämpning") samt lagen om kemiska produkter (LKP, med bl a betydelse för skogsmarkgödsling). Utvecklingen inom miljöpolitiken har gått mot att kommunerna får en allt större roll som tillsynsmyndighet. Skogsvårdslagen är emellertid ett klart undantag. SVL är i första hand SVOs, således ytterst jordbruksdepartementets, "revir". Visserligen sägs att "skogsvårdsstyrelsen skall samråda med kommunen i frågor av särskild vikt med hänsyn till de lokala förhållandena", men detta kommunala samråd fungerar inte i praktiken (Darpö 1991, s. 43). Kommunerna har i praktiken inte ens möjlighet att besvara sig över SVOs beslut (såvida det inte gäller kommunal mark)! När det gäller NVL är länsstyrelserna (dess naturvårdsenheter) tillsynsmyndighet (och däröver

naturvårdsverket, SNV; samt miljödepartementet). Denna lag slår emellertid fast att naturvården är en kommunal angelägenhet. Detta gäller även PBL. Tillsynen av ML, som gäller fullt ut för skogsmarken och den verksamhet på denna som kan "orsaka störningar i omgivningen", handhas av den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden. Potentiellt finns här ett utrymme för ett betydande mått av konkurrens mellan olika myndigheter! Särskilt uttalat är detta även för LKP, vilken har såväl länsstyrelsen som den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden som tillsynsmyndighet – samtidigt som skogsvårdsstyrelsen är tilldelad vissa tillsynsuppgifter (Darpö 1991, s. 44).

Samtidigt som det inom ramen för var och en av dessa lagar finns ett omfattande samarbete mellan myndigheterna, finns det även ett element av konkurrens eller dragkamp. I själva verket är det splittrade intryck som skogsnaturvårdspolitikens uppvisar resultatet av mer eller mindre tillfälliga balanser dels mellan "skogsintresset" och "naturvårdsintresset", dels mellan de nationella, länsvisa och kommunala nivåerna.

Nyckelfrågan är skogsvårdsorganisationens fristående ställning vid sidan av den organisation och det regelverk som i övrigt gäller för naturvården. Skogsnaturvårdspolitikens utveckling under 1970- och 1980-talen har präglats av SVOs, och kanske även skogsnäringens, strävan att hålla regleringen av skogsbrukets naturvårdsfrågor inom "skogssektorn". I detta har man haft en rätt så stor framgång. Priset för denna har varit en bristande samordning mellan skogsnaturvårdspolitikerna och den allmänna naturvårdspolitikerna. SVO saknar kommunal organisation, vilket gör att principen om att naturvården skall vara en kommunal angelägenhet måste göra undantag för skogsnaturvården, trots att skogsfrågorna ofta kan höra till dem som är de mest intressanta för kommunerna i samband med planering av markutnyttjande, frågor som rör rekreation och turism, etc. SVO har framgångsrikt lyckats hålla sig fri från den samordning som under senare år har genomförts av övriga länsförvaltningar. Det innebär att skogsnaturvårdsfrågorna på länsnivå handläggs av två separata myndigheter (skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsens naturvårdsenhet).

Denna självständighet har inte bara betydelse för vem som handlägger skogsnaturvårdsfrågor, utan även hur de handläggs. Detta framträder bl a i form av en "skoglig" rättsbildning som på väsentliga punkter avviker från de regler eller den praxis som gäller i övrigt. Ett viktigt exempel på detta gäller den i den nuvarande skogsnaturvårdspolitikerna mycket viktiga frågan om den närmare definitionen av toleranströskeln för de hänsynstaganden som skogsägaren är skyldig att göra utan

ekonomisk kompensation (se Darpö 1991, kap. 3, för närmare diskussion av detta och andra exempel på den "interna" rättsbildningen).

Det är emellertid två andra aspekter av skogsnaturvårdspolitikens "isolering" än den organisatoriska och rättsliga ordning den kan tyckas innebära som enligt vår uppfattning bör framhåvas. Den första är "den stängda dörren till förhandlingsrummet". Skogsvårdslagens tillämpning, och därmed tillämpningen av den naturvårdspolitik som den stadgar, är nästan uteslutande en fråga mellan skogsvårdsmyndigheten och markägaren. Det är endast den berörde markägaren som kan överklaga SVOs beslut, och omvänt är det endast SVO som kan ge föreskrifter för markägarens skogsskötsel. Denna ordning kan naturligtvis ha ett visst fog så länge regleringen rör en privat vara (virke), men den är betydligt mer problematisk när det gäller en vara (natur) som utnyttjas kollektivt, eller åtminstone av många (olika) intressenter. Allemansrätten ger envar rätt inom vissa gränser nyttja skogen för vissa ändamål, t ex fågelskådning. Herr och fru Alleman betraktas trots detta inte som berörda, och har därför ingen möjlighet att överklaga ett beslut som de anser gå deras intressen, t ex fågellivet, förnär. Det andra problemet gäller det "gap" i skyddet av biotoper och arter som i praktiken finns i luckan mellan skogsvårdslagens respektive naturvårdslagens jurisdiktion. Detta "gap" omfattar i grova termer skyddet av områden som är större än 0,5 – 1 ha och mindre än 20 ha (dvs för stort för SVL, för litet för reservat). Enligt naturvårdsförespråkare är det drastiskt talat just i detta mellanrum som "arterna rasar" (Laurell 1990, s. 44–45)

I det följande skall vi mer utförligt redovisa den gällande naturvårdspolitik, med särskild fokusering på de problem som vi här har påpekat. Vi börjar med skogsvårdslagen.

1.7.2 Skogsvårdslagen

Naturvårdsfrågorna i skogsbruket hade länge en mycket lös rättslig ställning. Före 1975 fanns egentligen enbart naturvårdslagens allmänna målsättningsparagraf: "Envar skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen. Kan vid arbetsföretag eller eljest skada å naturen ej undvikas, skola skäligen åtgärder vidtagas för att begränsa eller motverka skadan." (1964 års NVL). Som följd av debatten om skogsbrukets stora kalhyggen och användning av hormoslyr gjordes emellertid 1975 två tillägg till SVL. Dels kompletterades målsättningsparagrafen med "Hänsyn skall tagas till naturvårdens

intressen", dels infördes hyggesanmälan. I maj 1975 utgav skogsstyrelsen tillämpningsanvisningar för naturvårdshänsynen. Dessa var dock endast rådgivande. Eftersom de utgick från lagens syftesparagraf fanns inga som helst sanktionsmöjligheter kopplade till dessa anvisningar; de var en önskelista.

Med den nya skogsvårdslagen kom emellertid SVL §21 som bemyndigar skogsstyrelsen, i samråd med naturvårdsverket, att meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen vid skötseln av skog, såsom ifråga om hygges storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning. Bemyndigandet medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras." Dessa föreskrifter meddelades i maj 1980 och gäller än i dag.

Vi ska inte här gå närmare in på dessa tillämpningsanvisningar eller hur de följs av skogsbruket. Utformningen av anvisningarna är till största delen en naturvetenskaplig fråga som vi lämnar åt sidan här (se t ex Eriksson & Olsson 1989 och Zackrisson 1986). Klart är att det finns behov av vissa ändringar. En översyn av anvisningarna pågår inom skogsstyrelsen. När det gäller den faktiska tillämpningen visade de studier som utfördes i mitten av 1980-talet (se i synnerhet Eckerberg 1987) att denna var rätt bristfällig. Det fanns bl a en påtaglig tendens till nonchalans av den primära naturvården medan däremot landskapsvårdande "estetiska" hänsyn var mer vanliga. Förhoppningsvis har emellertid dessa utvärderingar redan blivit tillgodogjorda i SVOs och skogsbrukets "kunskapsprocess" och lett till förbättringar. Nya pågående utvärderingar kommer eventuellt att kunna ge besked om detta. Vi går emellertid inte in på dessa frågor utan begränsar den fortsatta diskussion till lagregelns utformning.

Inskränkningen om "avsevärt försvårande" tolkas av skogsstyrelsen som att de markområden som kan skyddas med hjälp av SVL högst kan uppgå till mellan 0,5 och 1 ha (beroende på läget i landet). Som tidigare nämnts är detta ett exempel på "intern skoglig" rättsbildning. Enligt Darpö (1991, kap 6) har det möjligen även etablerats en värdemässig gräns vid lagtillämpning, enligt vissa uppgifter på 20 000 kronor. Enligt Darpö är formellt "gällande rätt" en annan. Enligt överenskommelse mellan naturvårdsverket och skogsstyrelsen i januari 1974, senare bekräftad i bostadsutskottet (BoU 1986/87:4, s. 23–24) gäller att toleranströskeln i SVL §21 skall vara densamma som motsvarande toleranströskel i NVL §19, vilket innebär att en relativ och inte en absolut gräns skall gälla (dvs gränsen skall gå vid en viss proportion av "den berörda delen" av fastighetens värde).

En kritisk förutsättning för SVL §21 är således att den inte är kopplad till någon ekonomisk gottgörelse till skogsägaren för de åtgärder han vidtar för att främja naturvården. Krav på naturvårdsåtgärder får ur skogsägarens perspektiv en rent belastande karaktär. Toleranströskeln, hur den nu än bestäms, har därför till uppgift att skydda den enskilde markägaren mot ett alltför omfattande "övergrepp" från statens sida. Från denna synpunkt torde det vara självklart att gränsen måste sättas ganska lågt. Man kan emellertid direkt konstatera att denna konstruktion har flera från naturvårdssynpunkt negativa följder:

1. Det finns inga direkt "positiva" incitament kopplade till skogsägarens åtföljnad av hänsynskraven. Vi återkommer nedan till "negativa" incitament, dvs sanktioner. Positiva stimulanser att åtfölja regelverket kan endast härledas ur skogsägarens eget naturvårdsintresse, "samhällsansvar" eller ur något byte av tjänster mot gentjänster av de slag som diskuterades ovan i anslutning till redovisningen av skogsvårdspolitiken. Detta har i sin tur två ytterligare konsekvenser:
2. Skogsägaren har små incitament att avslöja information om sitt skogsinnehav eller sin skogsskötsel som har betydelse från naturvårdssynpunkt. Detta gäller med undantag av underlåtenhet att anmäla planerad slutavverkning, vilket är straffsanktionerat. I övrigt gäller emellertid att det ur kostnadssynpunkt alltid är fördelaktigt att ransonera information. Detta gäller i synnerhet eftersom skogsbrukets irreversibla natur medför att eventuella sanktionsmöjligheter ofta (i synnerhet om det gäller en slutavverkning) förutsätter information i förväg en åtgärd; efteråt är "bevisen" bortsopade. I och för sig är det betydligt svårare, om inte omöjligt, att förhindra att information avslöjas i skogsbruk än i mången annan företagsverksamhet eftersom verksamheten tack vare allmångsrätten föregår inför öppen ridå. Å andra sidan är det svenska skogsbruket alltför omfattande och vidsträckt för att det skulle vara möjligt att bedriva en noggrann övervakning av dess verksamhet från vare sig myndigheters eller frivilliga gruppers sida. Tillämpningen av hänsynsregeln måste med nödvändighet grundas i huvudsak på den information som skogsbruket självt har eller införskaffar. Frågan om incitamenten att söka, sammanställa och offentliggöra sådan information är därför en kritisk punkt i denna reglering.
3. Avsaknaden av "positiva" ekonomiska incitament som direkt är relaterade till naturvården ger argument för en nära koppling mellan skogsnaturvårdspolitiken och den allmänna skogsvårdspolitiken, eftersom detta just ger möjlighet till indirekta belöningar. Åtföljanden av de krav som §21 ställer kan således inordnas i ett "paket" som även

innehåller reciproka tjänster som rådgivning om skogsvårdsfrågor. Splittringen av naturvårdspolitiken kan således om man så vill ses som en konsekvens av frånvaron av direkt kompensation för naturvårdshänsyn.

4. Toleranströskeln innebär att det finns ett (åtminstone teoretiskt) samband mellan naturvårdsbehovet och hänsynsåtgärder för att tillfredsställa detta endast om behoven är "små". Om behoven är "större" biter denna restriktion. Över den nivå som anges av tröskeln kan en vidare anpassning till det speciella skyddsbehovet, med denna lagregel, endast påfordras genom prioriteringar mellan åtgärder. Sådana prioriteringar är avsedda att åstadkommas bl a genom den uppdelning som görs i anvisningarna till lagen i "allmänna hänsyn" och "särskilda hänsyn".

Den sista punkten har stor betydelse från naturvårdssynpunkt. Den nuvarande konstruktionen är bäst avpassad för förhållanden där hänsynsbehoven är förhållandevis jämnt utspridda över landskapet. I vissa avseenden kan detta kanske vara en tillfredsställande utgångspunkt; de flesta trakter som skall slutavverkas innehåller en liten andel torrakor, kantzoner till vattendrag eller myr osv. De "verkliga" naturvårdsbehoven är emellertid inte anpassade till denna modell. För det första tenderar den geografiska utspridningen av "skyddsbehoven" vara gytttrade snarare än homogena. Till detta finns det en rad orsaker. Vissa områden (t ex skog nära fjällkedjan eller skärgårdsöar) har varit undantagna från den skogsskötsel som de flesta andra områden genomgått, varför skyddsbehoven där kan vara större. Hotade arter är ofta "specialister", anpassade till vissa specifika förutsättningar som kan finnas ymnigt i ett speciellt område men saknas i andra. Närhet till befolkningssentra, rekreationsområden, vattendrag osv tenderar att innebära ett betydligt större hänsynsbehov i vissa områden än i andra. För det andra är den geografiska "utläggningen" av skydd för arter och biotoper ett komplext problem. Isolerade "öar" av begränsad storlek kan utgöra ett mycket tillfälligt skydd för de arter som finns där genom att isoleringen förhindrar anpassning till förändrade förhållanden genom "utvandring" och förhindrar "återinvandring" efter störningar. En av de punkter i den rådande skogsnaturvårdspolitiken som kritiseras starkast av t ex SNF är därför den "fragmentering" av skyddade områden som åstadkoms med hjälp av §21 (se Laurell 1990). Denna effekt är således inte först och främst ett resultat av hur de närmare anvisningarna till paragrafen är utformade utan är en följd av toleranströskeln, dvs av frånvaron av ekonomisk kompensation.

Genomdrivandet av hänsynskraven enligt §21 är emellertid inte, som tidigare var fallet, helt osanktionerade. Föreskrifterna som sådana är visserligen fortfarande inte sanktionerade. Det innebär, som påpekas av Darpö (1991), kap. 3, att skogsstyrelsens påstående i handboken till SVL att föreskrifterna skulle vara bindande, inte är riktigt i ordets normala innebörd. Föreskrifterna binder inte skogsägaren. De har däremot en bindande verkan för skogsvårdsmyndigheten, vars förelägganden eller förbud till en skogsägare inte kan gå utöver föreskrifterna. Om ett sådant föreläggande eller förbud utfärdas är det straffsanktionerat att bryta mot det.

Denna sanktionsmöjlighet brukas sällan eller aldrig. Antalet förelägganden eller förbud grundade på §21 under hela 1980-talet var just 21 stycken. I inget fall blev någon markägare åtalad för brott mot dessa. Detta utesluter naturligtvis inte att sanktionsmöjligheten har haft betydelse för lagens tillämpning. Den ideala sanktionen är den som verkar utan att utövas och möjligen har vi här ett exempel på en sådan. En hypotes som föranleds av denna konstruktion och tillämpning av sanktionen är emellertid att sanktionsmöjligheten har mindre styrande effekt när det gäller hänsynsbehov som markägaren vet inte är kända av skogsvårdsmyndigheten, än när det gäller behov som är kända av den.

Även när det gäller sanktionsinstrumentets verkan är frågan om vilken information som insamlas och görs tillgänglig om naturvårdsbehov och skötselåtgärder en central fråga. En till detta nära relaterad fråga gäller vilka som tillåts bidra med information före beslut och vilka som har rätt att väcka talan (i domstol eller i "vanlig" förvaltningsrättslig överprövning).

En första förutsättning för planering, påverkan och kontroll av naturvårdshänsynen är att det finns information om vilka behov av naturvårdshänsyn som finns på den berörda skogsfastigheten. Skogsägaren har ingen skyldighet att skaffa fram sådan information. Däremot kan naturligtvis SVS tillhandahålla sådan information. Denna kan dokumenteras genom inskrivning i en skogsbruksplan. För större områden eller områden med stora naturvärden kan SVS erbjuda en sk NISP – en "naturvårdsinriktad skogsbruksplan", vilken skogsägaren erhåller gratis. Med anledning av en anmälan om slutavverkning kan vidare SKS utfärda en "råd och anvisning", vilken normalt utfärdas på en särskild blankett. Slutligen kan, som tidigare nämnts, SKS utfärda ett föreläggande eller förbud. Av dessa alternativ är det endast det sistnämnda som har rättskraft, dvs det handlar om rådgivning som inte binder skogsägaren.

För att en sådan rådgivning skall bli aktuell krävs emellertid att SKS har insamlat information om det specifika behov av naturvårdshänsyn som behövs. Denna kan exempelvis införskaffas genom egen inspektion av en planerad slutavverkningstrakt. Här finns emellertid, som framhävs i Eckerbergs undersökning, (se Eckerberg (1990), s. 133–135), två problem. Det ena är att den skogsvårdskonsulent som granskar anmälan har begränsad tid för inspektioner. Endast i omkring en tiondel av fallen görs sådana inspektioner (Darpö 1991, kap. 3). Det andra, enligt Eckerberg möjligen det huvudsakliga, problemet är skogsvårdskonsulenternas kompetensinriktning. En skogsvårdskonsulent har vanligen en "virkesproduktionsinriktad" utbildning (t ex skogsmästare). Flera av de konsulenter som intervjuades av Eckerberg angav bristande kompetens i ekologi och naturvårdsfrågor som ett av de största hindren i övervakningen av tillämpningen av §21. Även om kunskapsläget successivt har förbättrats genom internutbildning kvarstår det faktum att de flesta skogsvårdskonsulenters professionella inriktning inte gällt naturvårdsfrågor.

Mot denna bakgrund framstår det som särskilt märkligt att den naturvårdsbedömning som skogsvårdsstyrelsen gör inte kan angripas genom besvär av vare sig naturvårdsverket, länsstyrelsen, kommunen eller allmänheten (såväl länsstyrelsen som kommunen har dock, formellt, möjlighet att ingripa med stöd av andra lagar – naturvårdslagen respektive miljöskyddslagen). Myndigheter med naturvårdsexpertis liksom personer och organisationer som av ett eller annat skäl råkar besitta den sakkunskap kring naturvårdsaspekter som behövs, t ex en lokal ornitologförening, kan inte föra talan. Även detta innebär således att regelverket håller en låg ambitionsnivå när det gäller åtgärder för att tillse att relevant information om faktiska naturvårdsbehov verkligen kommer upp på bordet.

En andra informationsförutsättning, i de fall det finns skäl att påverka omfattningen eller inriktningen av en skogsbruksaktivitet innan den är genomförd, är att även andra än skogsägaren känner till vilka aktiviteter han ämnar låta utföra på fastigheten. Även på denna punkt är informationskravet förhållandevis lågt. Skogsägaren är skyldig att anmäla slutavverkningar som omfattar minst en halv hektar en månad i förväg. Inom vissa områden som länsstyrelserna anger skall anmälan lämnas två månader i förväg till SVS som sedan har att vidarebefordra den till länsstyrelsen för samråd.

Slutavverkningsanmälningarna är mycket knapphändiga. Samtliga uppgifter ryms på en blankettsida. De omfattar personuppgifter, redogörelse för vilket område som berörs,

vilka föryngringsåtgärder som planeras efter avverkningen samt uppgift om huruvida hyggesplöjning är planerad. Anmälningarna är givetvis offentliga handlingar, men det finns inget särskilt kungörelseförfarande för att tillkänna dem.

Denna anmälningsplikt omfattar inte en rad skogsbruksåtgärder som kan tänkas innebära väsentliga störningar ur naturvårdssynpunkt; väganläggning, röjning, gallring, skogsdikning, annan markberedning än plöjning osv. Den innebär vidare att tidsutdräkten är kort. Det senare är ett problem redan för skogsvårdsstyrelsen och är naturligtvis än mer begränsande när det gäller möjligheterna att hinna reagera för t ex enskilda personer och organisationer som inte utför professionell bevakning.

Sammantaget innebär detta att skogsnaturvårdspolitiken är informationsransonerad och sluten. En kontrasterande jämförelse kan göras med motsvarande förfarande i Kalifornien (se Eckerberg 1990, s 142–148; exakt redogörelse finns i "Forest Practice Rules, California Department of Forestry and Fire Protection, title 14, §1034). I Kalifornien måste skogsägaren lämna en avverkningsanmälan som omfattar sex sidor. Denna innehåller en "Timber Harvesting Plan" som utförs av en auktoriserad "Registered Professional Officer". Anmälan skall innehålla uppgifter om en rad naturvårdspunkter, t ex information om boträd för hotade fågelarter som örn och fiskgjuse, vattenflöden, erosionsrisker etc. Planen granskas av en tjänsteman vid statens skogsbruksdepartement samt av granskningsgrupp som, efter behov, inkorporerar expertis från en rad olika discipliner. Inspektion av avverkningen skall utföras vid minst tre tillfällen. I 80 procent av fallen sker även inspektion före avverkning. Avverkningsanmälningarna anslås offentligt och delges berörda parter av skogsbruksdepartementet. Markägaren är själv skyldig att förse grannar (bosatta inom 100 meter från det område som skall avverkas med en kopia) samt att anslå en kortversion av den vid alla vägfarter från skogsområdet. Vid beredningen av anmälan är den granskande tjänstemannen skyldig att beakta synpunkter som delges honom/henne av allmänheten. Såväl enskilda personer som organisationer kan överklaga myndighetens beslut.

Det kaliforniska systemet skiljer sig från det svenska både genom den högre ambitionsnivån, när det gäller insamlingen av naturvårdsinformation och prövningen av naturvårdsbehoven, och genom öppenheten. Det finns naturligtvis en kostnadsaspekt; särskilt förberedelsen av avverkningsanmälan är uppenbart mer kostnadskrävande än i det svenska systemet. När det gäller öppenheten torde emellertid den extra kostnaden vara låg. De ökade kostnaderna skall givetvis vägas mot de förbättringar av naturvården som den högre ambitionsnivån kan tänkas leda till.

1.7.3 Övriga lagar

Naturvårdslagen reglerar bl a frågor om naturreservat, naturvårdsområden och samrådsplikt vid vissa arbetsföretag.

Naturreservat ger ett långtgående skydd för naturvårdsintressen. Reservat inrättas vanligen av länsstyrelserna, men sedan 1987 har dessa möjlighet att delegera beslut om att inrätta naturreservat och naturvårdsområde till kommunerna. Kommunalt beslutade reservat finansieras av kommunerna själva. Inrättandet av ett reservat innebär att markägaren får ekonomisk ersättning. Detta instrument begränsas därför inte av en toleranströskel liknande den som finns i SVL §21. Det är heller inte begränsat till områden som skall ges fullständigt skydd; reservatsskyddet kan ges i form av bestämda restriktioner som inte utesluter viss virkesproduktion. Formellt sett är således detta instrument komplementet till SVL §21, som kan utnyttjas i samtliga fall där skogsvårdslagen inte är tillräcklig. I praktiken är det emellertid inte så. Dels är detta ett tungrovt instrument. Det är förenat med höga genomförandekostnader i samband med planering och förhandling och det tar lång tid (ofta cirka två år) att implementera. Vidare, och särskilt betydelsefullt, är anslagsramarna begränsade. Det senare kom att markeras särskilt tydligt i samband med den överenskommelse som naturvårdsverket gjorde 1990 med några skogsbolag om reservatsbildningar i fjällskogsområden 1990, vilket verket senare inte beviljades anslag för.

Av dessa skäl begränsas användningen av reservatsinstrumentet till ett mindre antal särskilt angelägna "större" områden. Den sammanlagda arealen av reservat på skogsmark inklusive nationalparker och Domänreservat har tidigare varit 2,14 procent av den totala skogsmarksarealen (512 000 hektar) och kommer genom pågående reservatsbildningar att öka till 2,65 procent. Av detta är emellertid endast en tiondel reservat nedanför fjällregionen. Låglandsreservaten täcker enbart 0,22 procent av landets skogsareal. Det skydd som reservaten ger för skogsbiotoper nedanför fjällområdet är således relativt blygsamt.

Naturvårdsområde är i princip ett enklare instrument vilket kan användas både i skyddssyfte och för att tillse att aktiva vårdande insatser utförs (t ex hävd av hagmarker). Detta instrument är emellertid inte egentligen ett alternativ till skogsvårdslagens §21 eftersom det begränsas av samma toleranströskel som denna lag.

Naturvårdsverket rekommenderar länsstyrelserna att inte använda detta instrument för att reglera skogsbruket. I teorin skulle det emellertid kunna användas av en länsstyrelse som vill "köra över" ett beslut av en skogsvårdsstyrelse att inte ge ett föreläggande eller förbud enligt SVL §21.

Samrådsplikten vid arbetsföretag är av tre slag. För det första finns en allmän samrådsplikt med länsstyrelsen vid företag som väsentligt kan ändra naturmiljön. Denna plikt är dock osanktionerad. För det andra kan regeringen föreskriva att vissa slag av arbetsföretag skall föregås av samråd. Detta gäller för hyggesplöjning. För det tredje kan länsstyrelsen föreskriva samrådsplikt för vissa arbetsföretag i vissa områden. Detta kan således gälla specifika skogsskötselåtgärder som inte omfattas av den vanliga slutavverkningsanmälan. Länsstyrelsen kan vidare stadga att slutavverkningsanmälningar inom vissa områden skall inges två månader i förväg.

Samrådsplikten kan således utvidga skogsägarens informationsplikt. Även om samrådet gäller länsstyrelsen utvidgar det naturligtvis även skogsvårdsstyrelsens möjligheter att utnyttja SVL §21 för att påverka andra arbetsföretag än slutavverkningsanmälningar, via det samarbete i dessa frågor som sker mellan länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen.

Naturvårdslagen har varit föremål för översyn i en särskild utredning (Arne Kardells utredning).

Plan- och bygglagen ger kommunerna i uppgift att utarbeta översiktsplaner över markanvändningen. Dessa kan ses som instrument för att uttrycka den kommunala uppfattningen av vilka allmänna intressen som finns i olika områden. De har dock ingen annan självständig betydelse. Bindande verkan har däremot detaljplaner och områdesbestämmelser. Dessa ger kommunerna vissa möjligheter att reglera skogsskötsel, men enbart i direkt anslutning till bebyggelse. De kan inte användas t ex för skydd av skogar som används för rekreation.

Som tidigare nämnts har kommunerna vetorätt mot användning av kemiska bekämpningsmedel på skogsmark genom lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. Lagen om kemiska produkter ger kommunerna rätt att bli ingripa mot skogsmarksgödsling, men endast efter undersökning och bedömning av det område som är aktuellt i varje specifikt fall.

Miljöskyddslagen reglerar all markanvändning som kan orsaka störningar i omgivningen, således även skogsbruket. Tillsynsmyndighet är den kommunala miljö- och hälso-skyddsnämnden. Denna lag ger således en potentiell möjlighet, som ännu inte utnyttjats i någon större utsträckning, för kommunerna att reglera skogsbruket, t ex i det fall det stör närboende.

Som denna översikt visar finns det på flera punkter överlappningar mellan det naturvårdspolitiska regelverket och det skogsvårdspolitiska. Ansvar för tillsynen av naturvårdspolitiken har under senare år allt mer delegerats till kommunerna. Skogspolitikens fristående organisatoriska ställning, och dess avsaknad av kommunal struktur, skapar svår lösbara juridiska, och praktiskt-politiska, anomalier.

2. UTVÄRDERINGAR AV SKOGSPOLITIKEN

Trots den betydelse och omfattning som skogspolitiken har, är de utvärderingar som gjorts få till antalet och blygsamma till omfånget. Dessutom gäller att de flesta utvärderingar gjorts av den ansvariga myndigheten, dvs i detta fall skogsstyrelsen. Det är därför föga förvånande att det inte finns en solid och säker kunskap om politikens effekter och effektivitet. I rättvisans namn bör dock påpekas att detta förhållande gäller inte bara SVL utan de flesta administrativa regleringar.

2.1 Skogsvårdslagen

En stor enkätstudie av Hansing och Löfgren (1989) rörande kunskapen om och inställningen till SVL konstaterade att dess huvudinriktning har ett mycket brett stöd bland Sveriges skogsägare. Enkäten riktades till ca 3 000 skogsägare (stratifierade med hänsyn till skogsmarksarealens storlek) och besvarades av strax under 50 %.

Ca 69 % av skogsägarna anser att de känner till huvuddragen i SVL. Kunskap om SVL är mera vanlig ju större arealen skogsmark är. Det är en signifikant skillnad mellan lantbrukare och andra skogsägare samt utbor och åbor. Lantbrukare och åbor har större kännedom om SVL än icke-lantbrukare och utbor.

Av dem som svarat att de känner till lagen har 42 % uppgett att de anser lagen vara bra som den är. Ca 45 % anser att den i princip är bra men att den kunde göras mindre strikt. Ca 7 % anser att lagen skulle kunna skärpas något. Ca 6 % anser att den är helt onödig. Det finns en signifikant skillnad i svaren mellan olika landsdelar. Skogsägarna i södra Sverige är i högre grad kritiskt inställda till SVL än skogsägarna i norra Sverige.

Bland specifika resultat i undersökningen kan nämnas att 95 % av skogsägarna uppger att de skulle vidta föryngringsåtgärder även om föryngringsplikten ej fanns. Av de övriga skogsägarna är den absoluta merparten (ca 4,7 %) osäkra. Endast 0,4 % av de svarande uppger att de inte skulle vidta några föryngringsåtgärder. I undersökningen har ej frågats om omfattningen på föryngringsåtgärderna, och vilken betydelse för föryngringens kvalitet som SVL kan ha.

Sammanfattningsvis visade undersökningen att skogsägarnas inställning till SVL var i huvudsak positiv samt att de instämde i de flesta av lagens krav på skogsskötsel. Detta gällde speciellt kravet på föryngring efter avverkning.

Då det gäller de mer allmänna effekterna av 1979 års SVL finns i stort sett enbart utvärderingar gjorda av skogsstyrelsen. I "Meddelande från Skogsstyrelsen nr 1-1985", betitlad "Fem år med en ny Skogspolitik" gör man en utvärdering av den nya skogspolitiken från 1979 till 1984.

I rapporten ges en mycket positiv bild av utvecklingen inom det svenska skogsbruket. Man pekar på att tillväxten i skogen ökat kraftigt, skogsodlingarna har förbättrats, (markberedningen har t ex ökat från 40–60 % av skogsodlingsarealen (1975/77) till 80–85 % 1979/82), röjningarna och gallringarna har ökat.

Genom 5:3-programmet har en stor del av landets återstående glesa bestånd rensats bort. Till och med 1984/85 hade drygt 200 000 ha fått bidrag för avverkning av 5:3 skog. (Hela 5:3-programmet omfattade knappt 1 miljon ha.) Slutligen hade sedan mitten av 1970-talet ca 200 000 ha skogsmark dikats varav en stor del med statliga bidrag.

Skogsstyrelsens rapport är till största delen deskriptiv och innehåller lite eller ingen analys av kausalsambanden. På flera ställen lyser dock den åsikten igenom att det är den förda skogspolitiken som är en av huvudförklaringarna till den positiva utvecklingen. Röjningen, dikningen och avverkningen av "klenskog" har påverkats av bidrag och förordningar. Anmälningssplikten har underlättat uppföljning av återväxtåtgärder och gallringsskyldigheten som infördes 1983 skulle säkerligen – även om det inte märktes ännu – ge effekter. Det är dock noterbart att kausalsambanden är antydda snarare än klarlagda samt att kostnaderna för den förda politiken inte diskuteras.

2.2 De ekonomiska stöden

Det direkta statliga stödet till skogsbruket i form av olika ekonomiska bidrag är, som vi nämnde i kapitel 1, nära sammanbundet med den övriga skogspolitiken som en del av den blandning av direkt stöd, rådgivning, övertalning och maktmedel som skogsvårdsorganisationen kan använda för att genomdriva denna politik.

I den skogspolitiska propositionen till riksdagen 1979, (prop 78/79:110) slås emellertid som huvudprincip fast att kostnaden för skogsvården skall bäras av skogsbruket självt. Endast när regionalpolitiska argument kan anföras vid sidan av de skogsvårdspolitiska kan generella bidrag till täckandet av kostnaden för skogsvården accepteras.

Detta har också varit huvudlinjen i bidragssystemet under 1980-talet. Visserligen har vissa avvikelser gjorts, vilka inneburit att områden utanför de sk yttre och inre skogliga stödområdena i norra Sverige har fått del av andra bidrag än vissa specialdestinerade stöd med en starkt begränsad omfattning. Ett exempel är 5:3-bidraget som från början var rikstäckande. Detta väckte inledningsvis t o m något av en folkrörelse, med Astrid Lindgren i spetsen, till försvar av de före detta hagmarker i södra Sverige som man ansåg hotade av igenplantering till följd av detta bidrag. Även 5:3-bidraget hade dock redan vid introduktionen en "regionalpolitisk" profil. Genom att ge bidraget till återbeskogning efter avverkning av glesa bestånd enligt en relativ värderingsgrund riktades cirka 70 procent av detta stöd till Jämtland, Västerbotten och Norrbotten.

5:3-bidraget liksom de gallrings- och klentimmersbidrag som utdelades i början av 1980-talet motiverades särskilt med de arbetslöshetsproblem som befarades uppstå inom skogsbruket och skogsindustrin till följd av alltför låg avverkningsbenägenhet inom privatskogsbruket (se Virkesförsörjningsutredningen, SOU 1981:81). Samtliga dessa bidragsformer var kopplade till nya inslag i den nya skogsvårdslagen: till kravet på avverkning och återplantering av gles skog och till det nyinförda röjningskravet. Avgörande för bidragens införande var emellertid att de även kunde ges en regional- och arbetsmarknadspolitisk betydelse. Enligt Virkesförsörjningsutredningen borde enbart 5:3-stödet förväntas komma att skapa "3 000 - 4 000 nya arbetstillfällen i skogsbygderna för lång tid framöver" (SOU 1981:81, s 145).

Tanken att dessa bidrag skulle få en sådan betydelse var emellertid från början tvivelaktig. För det första riktades bidragen till aktiviteter som redan var reglerade av skogsvårdslagen, oberoende av om bidrag skulle utgå eller inte. Det var således inte självklart att de skulle leda till en aktivitetsökning. För det andra bortsåg man från att bidragen till vissa aktiviteter skulle leda till en substitution inom skogsbruket mellan olika avverkningsobjekt. Bidrag till avverkning av glesa skogar skulle leda till en mindre virkesfångst per hektar (se Hultkrantz 1983, kap 2) och samma gällde för bidrag till gallringsavverkningar. Även generella bidrag till skogsbruket i regioner med lågt virkesförråd per hektar kunde tänkas leda till en substitution av objekt som tenderade

att minska den totala avverkningen. En sänkning av det genomsnittliga virkesuttaget per hektar var särskilt trolig om bidragen var tillfälliga eller åtminstone uppfattades som så bland skogsägarna. För det tredje bortsåg resonemanget från efterfrågans betydelse. Med en oelastisk efterfrågan skulle de volymmässiga effekterna av bidragen bli begränsade – däremot skulle de fördelningsmässiga effekterna i skogsindustrins favör kunna bli betydande (se Hultkrantz 1985). Dessa värderingsargument reste ett stort intresse för utvärdering av stödets effekter på virkesutbud och sysselsättning.

Skogsstyrelsens egen utredning av stöden gjordes år 1986. Målet var där att se över formerna för och nivån på samhällets stöd till investeringar inom skogsbruket. De privata skogsägarna besvarade i samband med utredningen en enkät angående effekterna av stöd till fullständiga återväxtåtgärder efter avverkning av lågproducerande bestånd (5:3-skog) samt stöd till fullständiga återväxtåtgärder efter avverkning av normala bestånd inom svårförnygrade områden.

Enligt undersökningen hade ca 60 % av de privata skogsägarna ökat sina avverkningar på grund av stödet. Inom storskogsbruket uppgav man att avverkningar och skogsvårdsåtgärder ej påverkats nämnvärt. Den mest påtagliga effekten tycks ha varit att man ändrat inriktning på avverkningarna, till en större andel lågproducerande bestånd (5:3-skog).

När det gäller vägstödets effekter sändes en enkät till skogsvårdskonsulenter och handläggare av stödärenden vid SVS. I utredningen angavs att 85 % av de vägar som erhållit stöd ej skulle blivit byggda om stödet ej utgått, eller skulle byggts med avsevärd försening.

Det stöd som beviljades 1984/85, gick till skogsbruksåtgärder som totalt motsvarade 875 000 dagsverken, eller ca 4 000 årsarbeten. Vid beräkningen av nettoeffekten (den egentliga effekten) av stödet till återväxtåtgärder i svårförnygrade områden och vid avverkning av lågproducerande bestånd stannade talet vid ca 184 000 dagsverken, eller 840 årsarbeten.

Enligt utredningens "nyttokostnads"-beräkning hade 1 000 kr i statligt stöd gett följande effekter:

- 2,9 dagsverken
- 16,6 m³ sk avverkat virke
- 26,4 m³ sk framtida tillväxt

Dessa siffror var genomsnitt för det stöd som utgick 1984/85.

Utredningens sammanfattande resultat var att stöden haft avsevärd effekt på skogsbruket. Såväl sysselsättning, virkestillväxt och avverkningar har påverkats. Skogsvårdsåtgärdernas kvalitet hade förbättrats och vägstödet hade skapat ett rationellare skogsvägnät. Dessutom har samhällets kostnader för stöden varit låga.

Det genomfördes ingen formell kostnads-intäkts-analys av de olika stöden. Man införde i stället ett nytt och alldeles eget lönsamhetsbegrepp som man kallade "lönsamhet för samhället". Enligt skogsstyrelsen var detta bättre än "det mer begränsade begreppet samhällsekonomisk lönsamhet". Vad som mer exakt ingick i den "samhälleliga lönsamheten" preciserades ej, men man ansåg att skogsstöden var samhälleligt lönsamma.

Av skogsstyrelsen oberoende utvärderingar har utförts framför allt av ekonomer vid SLU. Det tillfälliga gallringsstödet som utgick under avverkningssäsongen 1979/80 utvärderades i en studie av Carlén och Löfgren, publicerad 1986. De kunde inte finna att stödet hade haft en statistiskt säkerställd effekt på den totala avverkningsvolymen.

Brännlund, Göransson och Löfgren (1985) undersökte effekterna av det totala skogsbruksstödet på utbudet av sågtimmer respektive massaved i hela landet. När det gällde massaved framkom ingen säkerställd effekt. Däremot fanns ett signifikant negativt samband mellan bidragsvolymen och utbudet av sågtimmer. Detta syntes således bekräfta de farhågor som hade funnits om bidragens förmåga att öka det kortsiktiga virkesutbudet.

Brännlund (1990) utförde en förnyad analys av stödets effekter på virkesmarknaden genom att jämföra resultat på riksnivå med resultat för en regional modell som omfattade virkesprisområdet 1 (Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län samt landskapet Jämtland; dvs exklusive Härjedalen). Denna analys bekräftade den negativa effekten på utbudet av sågtimmer, vilken nu kunde beläggas vara särskilt utpräglad i norra Sverige.

Hultkrantz (1991) använde direkt den halvexperimentella utformningen av stödet för analys av dess effekt på skogsbrukets sysselsättning. Denna analys säkerställde en positiv effekt av stödet på den självverksamma sysselsättningen inom det enskilda skogsbruket i stödområdet (nu approximerat med Norrbottens, Västerbottens och

Jämtlands län). Någon sådan effekt fanns däremot inte när det gällde den totala sysselsättningen i skogsbruket, dvs inklusive entreprenadverksamhet och storskogsbrukets verksamhet (den skattade koefficienten var t o m negativ, dock ej signifikant skild från noll). Detta resultat tydde således på att den stimulerande effekten på självverksamheten motverkades av en kompenserande neddragning av entreprenadverksamheten. Den positiva effekten på egenarbetet var dock liten. Den innebar att varje timme i ökning av denna arbetsvolym åstadkoms med ett bidrag på 625 kronor. Även om man bortser från att det inte blev någon positiv effekt alls på skogsbrukets totala sysselsättning utan enbart ser till skogsägarnas egenarbete var bidraget således inte särskilt verksamt.

I en andra delstudie studerade Hultkrantz skogsvårdsbidragens effekt på säsongsarbetslösheten bland skogsarbetare. Denna delstudie fäste uppmärksamheten på att de aktiviteter som direkt subventioneras med stödet till stor del är säsongssysselsättningar som utförs under barmarkperioden. Under denna del av året är emellertid arbetslöshetsproblemen, särskilt i Norrlands inland, mindre markerade än under vinterhalvåret.¹ Även denna delstudie gav nedslående resultat. Stödet visade sig således ha ökat vinterarbetslösheten och därmed även det totala årsarbetslöshetsstalet. Något förvånande är detta till stor del fråga om kvinnoarbetslöshet, vilket beror på att kvinnlig skogsvårdspersonal i mindre utsträckning än manliga kollegor har kunnat anställas i avverkningsarbete vintertid.

Sammanfattningsvis kan konstateras att skogsbruksstöden till de skogliga stödombudena inte har kunnat visas ha ökat virkesutbudet eller skogsbrukets sysselsättning i denna del av landet. Däremot har det bidragit till att öka arbetslösheten bland skogsarbetare. Utvärderingarna visar således ett ovanligt tydligt misslyckande för denna grupp av stöd. Den "halvexperimentella" utformningen av bidragssystemet ger en viss skärpa åt utvärderingarnas resultat.

2.3 Skogsinventering och skogsbruksplaner

I två speciella utredningar har ÖSI (den översiktliga skogsinventeringen) vars kostnad uppgår till närmare 100 miljoner årligen, granskats. Bo Carlestål genomförde 1988 en utredning om skogsägarens syn på ÖSI och tvånget att upprätta skogsbruksplaner (sb-planer).

¹ Rör en studie av de speciella möjligheterna till samutnyttjande av vinterturistorternas arbetskraft, se Hultkrantz et al 1987. I korthet visar denna att relativt få sysselsatta inom denna serviceorienterade näring är intresserade av skogsvårdsarbete.

Undersökningen genomfördes i fyra etapper. En enkät besvarades före första informationen från SVO om ÖSI och sb-planläggningen. Nästa enkät sändes ut efter första informationstillfället. Den tredje enkäten sändes ut efter det att fastigheterna inventerats och "Råd och Anvisningar" skickats ut från SVS, med åtgärder som enligt SVL skall vidtas. Den fjärde och sista enkäten skickades ut efter det att skogsägarna fått sina sb-planer och SVS inbjudit till information och genomgång om användningen av sb-planerna.

Enligt resultatet av den första enkäten var ca 55–60 % av skogsägarna positiva till att all privat skogsmark inventeras. Drygt 65 % av skogsägarna var positiva till att alla skogsägare måste skaffa en sb-plan (alternativt en förteckning). Detta resultat är egentligen inte förvånande med tanke på att drygt 65 % av de skogsägare som svaret hade fått sb-planer upprättade för sina fastigheter redan tidigare (på frivillig basis). Det är också i det område som hade lägsta andelen av tidigare sb-planlagda fastigheter (knappt 40 %) som man är minst positiv till att alla fastigheter måste planläggas.

I en enkät nummer 2, efter det att information om ÖSI gått ut till skogsägarna från SV, var skogsägarna ännu mer positiva till ÖSI än de varit tidigare. Drygt 40 % av skogsägarna var mer positiva än tidigare och endast ca 10 % var mer negativa än tidigare. Fortfarande trodde ca 70 % av skogsägarna att ÖSI skulle leda till ökade aktiviteter i skogsbruket. Samtidigt anger dock skogsägarna att de enskilda åtgärder som framför allt skulle ge ökade aktiviteter i skogsbruket är högre virkespriser och gynnsammare skatteregler.

Den tredje enkäten sändes ut efter det att skogsägarna fått veta vilka åtgärder de skulle vidta, med hänsyn till SVL ("Råd och Anvisningar" från SVS). De vanligaste råden och anvisningarna gällde åtgärder enligt §5, §7 och §9 i SVL (reproduktionsplikt, förnygringsmetoder samt röjnings- och gallringsplikt).

Ca 75–80 % av skogsägarna kände redan tidigare till att de åtgärder som Råden och Anvisningarna gällde, borde utföras. (Olika procentandelar för olika åtgärder.) Ca 75–90 % av skogsägarna höll med om att de i "Råd och Anvisningar" föreskrivna åtgärder var nödvändiga, och ca 97–98 % av skogsägarna tänkte utföra de åtgärder de blivit ålagda (i 60–75 % av fallen genom eget arbete).

I den fjärde och sista enkäten tillfrågades skogsägarna om deras uppfattning om den sb-plan som de fått upprättad. Drygt 80 % av skogsägarna var nöjda med sin nya sb-plan. De var däremot inte lika nöjda med kostnaden för sb-planen. Endast ca 50 % av skogsägarna tyckte att sb-planen var prisvärd (åsikten var ungeför densamma i alla tre områdena, trots olika erfarenheter sedan tidigare av sb-planer i de olika områdena).

Ett faktum värt att notera är att färre skogsägare ansåg att sb-planen skulle underlätta planeringen och skötseln av skogen efter det att de fått sin sb-plan (samt inbjudan till skogsdag/skogskväll med genomgång av planen) än innan sb-planerna upprättades. När den allra första enkäten skickades ut (innan inventeringen startade) trodde ca 75 % av skogsägarna att sb-planen skulle underlätta skogsskötseln. Efter det att de fått planen (enkät nr 4) ansåg drygt 65 % av skogsägarna att planen skulle underlätta deras skogsskötsel. Enligt Carlestål kan det i enkätmaterialiet spåras en viss besvikelse hos skogsägarna över att materialet inte innehöll något nytt, utöver att den bekräftade att de åtgärder som skogsägarna planerat var befogade.

Kvaliten på sb-planerna analyserades i en uppsats av L Eriksson ("Kvalitet i data och åtgärdsförslag i våra skogsbruksplaner"). Enligt författaren är det väl känt att sb-planerna är behäftade med fel i uppskattningen av exempelvis virkesvolymen (sb-planernas kvalitet har utvärderats bl a internt inom SKS (Magnus Fridh 1987) samt av O Langvall vid institutionen för biometri och skogsindelning SLU, Umeå, 1986). Denna studie avser inte att fastställa någon nivå på eventuella systematiska avvikelser, utan snarare vilken typ av fel som kan uppstå och vilka privatekonomiska effekter dessa kan ge.

Studien bygger på en jämförelse av sb-planers data och egna data från inventeringar av olika fastigheter. I undersökningen har fem fastigheter valts ut, en i var sitt län (Halland, Kalmar, Västmanland, Hälsingland och Västerbotten). Fastigheterna består av totalt 202 bestånd. Varje fastighet har bestånd i alla huggningsklasser, är arealmässigt mellan 50 och 300 ha samt har ÖSI-inventerats och blivit sb-planlagda under senare år (1985-87).

Av resultaten av undersökningen kan följande nämnas:

- Uppemot en tredjedel av bestånden uppvisar skillnader på mer än 10 år i beståndsålder mellan ÖSI-planerna och cirkelytetaxeringarna.
- 62 % av bestånden hade olika ståndortsindex i planen och cirkelytetaxeringarna.

- Beståndsvolymerna skilde sig åt med mer än $30 \text{ m}^3 \text{ sk/ha}$ i 45 % av bestånden.

Den effekt som de uppmätta avvikelserna hade på åtgärdsbesluten för de undersökta fastigheterna var bl a att det långsiktiga uttaget av virke underskattades, att vissa bestånd bedömdes vara mera avverkningsmogna än vad som egentligen var fallet samt att uttagets fördelning mellan gallringar och slutavverkningar blev olika för två av fastigheterna utifrån de två olika dataunderlagen. Det är således möjligt att sb-planerna kan leda till en viss suboptimering av det privatekonomiska utfallet för skogsägaren.

2.4 Sammanfattning

På följande sidor presenteras en sammanställning i tabellform över vilka områden inom skogsvårdslagen som är utforskade respektive outforskade, om resultaten visar på positiva eller negativa effekter, om resultaten är samstämmiga och entydiga eller osäkra och tvetydiga. I tabellerna anges även vilka som gjort utvärderingarna: SKS, SLU eller övriga källor.

De symboler som används i tabellerna är följande:

--	=	Inga utvärderingar gjorda
()	=	Utvärderingsresultat finns, resultaten anges inom denna parentes
+	=	Positiv effekt
-	=	Negativ effekt
0	=	Ingen mätbar eller uppmätt effekt
?	=	Resultaten osäkra, ej entydiga eller ofullständiga
X	=	Kostnad (nettovärde) beräknad
SK	=	Resultat från Skogsstyrelsen
SL	=	Resultat från Sveriges Lantbruksuniversitet
ÖK	=	Resultat från övriga källor

TABELL 2:1

UTVÄRDERINGAR AV SKOGSVÅRDSLAGEN

Skogsvårdslagens regler:

	Föryng- ring	Gallring & röjning	Avverk- nings- regler	Skogs- bruks- plan	Fjäll- nära skog	Natur- vårds- hänsyn
<u>Samhälleliga</u>						
<u>Mål:</u>						
Kortsiktigt virkesutbud	(-?) SL	(0?) SK	(0+?) SL,ÖK	(0+?) SL,ÖK	(-?) SK	---
Skogs- tillstånd	(+?) SL,SK	(0?) SK	---	(+?) SL,SK	---	---
Naturvårds- hänsyn	---	---	---	---	---	---
Alternativa näringar	---	---	(-?) SL	---	(+?) SK	---
Syssel- sättning	---	---	---	---	(-?) SK	---
Inkomstför- delning	---	---	---	---	---	---
Samhälls- ekonomisk effektivitet	---	---	---	---	(-?) SK	---
Stats- finansiell kostnad	---	---	---	---	---	---

TABELL 2:2 STÖD TILL SKOGSBRUKET

Stöd till skogsbruket:

	Åter- växt- åtgärd	Gallring & röjning	Skogs- vägar	Dikning	Skogs- bruks- plan	Under- skott, avverkning
<u>Samhälleliga</u>						
<u>Mål:</u>						
Kortsiktigt virkesutbud	(+—?) SK,SL	(+) SL	(+0?) SK,ÖK	---	---	---
Skogs- tillstånd	(+) SK,SL	(0?) SL	---	(—?) SK	---	---
Naturvårds- hänsyn	(?) SL	---	---	---	---	---
Alternativa näringar	---	---	---	---	---	---
Syssel- sättning	(+) SK,SL	---	(+) SL	---	---	---
Inkomstför- delning	---	---	---	---	---	---
Samhälls- ekonomisk effektivitet	(+—?) SL	---	---	---	---	(—?) SL
Stats- finansiell kostnad	(X?) SK	---	---	---	---	---

Som direkt framgår av tabellerna 2:1 och 2:2, är det endast ett fåtal av skogspolitikens medel som blivit utvärderade med avseende på politikens mål. Av utvärderingarna framgår även den centrala plats som det kortsiktiga virkesutbudet innehaft. De flesta utvärderingarna har varit inriktade på detta medan de övergripande frågorna om samhällsekonomisk effektivitet lämnats därhän.

De utvärderingar som är gjorda är således i hög grad inriktade på vad som varit det dominerande skogspolitiska målet under 1980-talet. Utvärderingsprofilen är naturlig och förståelig, men det är icke desto mindre beklagligt att så få utvärderingar försökt beakta helhetsbilden och koncentrerat sig på det samhällsekonomiska nettot. Skogsstyrelsens försök i den riktningen, bl a genom introduktionen av ett alldeles eget lönsamhetsbegrepp, innehåller ett för stort inslag av subjektiva bedömningar för att ge ett solitt beslutsunderlag.

Till det ovanstående måste även fogas iakttagelsen att många av utvärderingarna gett motstridiga resultat. Detta är tydligen då det gäller de ekonomiska stöden, där skogsstyrelsens egna utvärderingar ofta gett resultatet att utbudet ökat, medan oberoende ekonomer kommit till helt andra slutsatser.

Sammanfattningsvis gäller således att få utredningar gjorts om skogspolitikens medel och mål. De flesta utvärderingarna har koncentrerat sig på det kortsiktiga virkesutbudet medan det övergripande målet – den samhällsekonomiska effektiviteten – ofta glömts bort. För de utvärderingar som trots det gjorts gäller att osäkerheten ofta är stor. Speciellt gäller detta effekten av de ekonomiska stöden. Det är ingen överdrift att påstå att skogspolitikens effekter är dåligt utredda.

Vad gäller de enkäter om skogsägarnas inställning till skogslagarna som gjorts, kan konstateras en i stora drag positiv inställning. De delar i stort SVL:s krav och speciellt det grundläggande kravet på återväxtåtgärder. Skogsägarna var också förvånansvärt positiva till t ex skogsbruksplanerna även om de flesta ansåg att kostnaden var väl hög. Sammanfattningsvis förefaller det således som om den svenska skogspolitikens krav på god och omtänksam skötsel har ett brett stöd hos landets skogsägare.

3. SKOGSPOLITIKENS MÅL

3.1 Skogsresurserna och värdet av de inkomster de alstrar

Skogarna och skogsmarken är en sammansatt naturresurs som genererar en rad olika nyttigheter — från mjölkkartonger till luftens syre. För produktionen av dessa fordras vanligen att även andra knappa resurser används. De övergripande krav som kan ställas på skogspolitiken är att den befrämjar en effektiv användning av dessa resurser, och en rättvis fördelning av de nyttigheter som åstadkoms.

Den konventionella redovisningen av skogsbrukets produktionsvärde brukar göras med utgångspunkt från nationalräkenskaperna. Nationalräkenskaperna begränsar sig emellertid till produkter som handlas på marknader i bokförda transaktioner. De använder sig vidare av ett bruttointkomstbegrepp som är olämpligt i naturresssammanhang eftersom det inte beaktar förändringar i naturtillgångarna på ett korrekt sätt. I tabell 3:1 redovisas därför en kompletterade redovisning av avkastningen från skogsresurserna (inklusive värdet av skogsbrukets arbetskraft). Tabellen ger inte en uttömmande bild av alla nyttigheter som har sitt ursprung i skogstillgångarna. Syftet med den är i stället att ge en uppskattning av den ut hålliga nivån för skogsinkomsten. Tabellen, som i förligaste mån utgår från förhållandena 1987, bygger på nettonationalprodukt-(NNP-)begreppet, men innefattar även intäkts- och kostnadsposter som inte inkluderas i dagens nationalräkenskaper. Trots att den inte redovisar samtliga nyttigheter ger den en tydlig bild av skogsutnyttjandets mångbrukskaraktär.

Tabell 3:1. Inkomster från skogsresurserna (1987). Utvidgad NNP, miljarder kronor.

Nyttighet	Flödesinkomst	Underhåll	Stockändring
<u>Virke</u>			
Virke, enligt nationalräkenskaperna (Därav arbetsinkomster)	17,95 (5,56)		
Ej redovisad brännved	0,68		
Insatsvaror	-3,14		
Investeringar		-2,28	3,80
<u>Övriga produkter och brukstjänster</u>			
Skogsbär	0,50	?	
Svamp	0,55	?	
Viltkött	0,47	?	?
Renfoder (lavar)	0,56		-0,02
Rekreation	??	?	?
<u>Miljö tillgångar</u>			
Biologisk variation		-0,60	(0,36)
Kolfixering		3,80	(6,70)
Närsalter (baskatjoner)		-0,60	

Källor: Se Hultkrantz (1991a, 1991b)

Om vi summerar de poster som har specificerats i tabellen erhåller vi en nettoinkomst på 22,5 miljarder kronor. Denna kan tolkas som ett mått på den bärkraftiga inkomsten från skogsresurserna och den arbetskraft som utnyttjas i skogsbruket. Detta mått inkluderar förädlingsvärdet för skogsbaserade produkter, inklusive nettoinvesteringar i virkesförrådet samt värdet av förändringar i skogsmiljöresurser för vilka kritiska belastningsgränser är överskridna; dvs där fortsatt uttömning inte är förenlig med en uthållig utveckling. De kritiska miljöresurser som har innefattats här är markens innehåll av basiska närsalter (vilka uttöms genom surt regn och virkesuttag), den biologiska mångfalden i skogarna (inklusive utrotningshotade arter) samt fastlagt kol (dvs kol som assimilerats och därmed absorberats ur atmosfären).

Av denna inkomst består 14,81 miljarder kronor av det i nationalräkenskaperna redovisade förädlingsvärdet (enligt nationalräkenskaperna). Produktionsvärdet för bär, svamp, viltkött och lavar (renfoder) är omkring två miljarder. Det sammanlagda produktionsvärdet för brännved är omkring 1,5 miljarder kronor, varav knappt hälften "utanför" de ordinarie nationalräkenskaperna.

Den årliga ökningen av virkesförrådet har under 1980-talet varit betydande. Denna innebar 1987 ett tillskott till virkeskapitalets värde med knappt 4 miljarder kronor (26 miljoner m³sk). Detta kan jämföras med den skatteinkomsten (dvs exkl arbetsinkomster) från avverkningar samma år på drygt 9 miljarder kronor. En stor del av tillväxten återinvesterades således i virkeskapitalet.

Detta hade en särskild miljömässig betydelse. Skillnaden mellan tillväxt och avverkning innebar en betydande fastläggning av kol ur atmosfärisk koldioxid i skogarna. I runda tal ökade skogarnas kolförråd med 40 procent av den mängd kol som samtidigt släpptes ut i atmosfären från trafiken, energisektorn och industrin. Om denna absorption värderas med den miljöavgift för utsläpp av koldioxid som infördes 1990, så var värdet av detta 6,7 miljarder kronor. I tabellen har absorptionen emellertid värderats med dess alternativkostnad, dvs virkets rånettovärde, som ju är lägre än det värde som impliceras av koldioxidavgiften.

Deposition på marken av sura ämnen, till största delen på grund av luftföroreningar, och uttag av virke ur skogen tappar av markens innehåll av basiska närsalter. I stora delar av landet är denna reduktion större, eller betydligt större, än de tillskott av sådana näringsämnen som genereras genom vittring etc. I tabellen redovisas en approximativ kostnad för att ersätta den årliga nettoförlusten genom tillförsel av kalk m m, spridd med flygplan.

Skogsbruket är ett betydande hot mot den biologiska variationen, både mot variation inom arterna och mot antalet arter. Ett betydande antal arter inom floran och faunan är trängda eller rentav utrotningshotade, helt eller delvis på grund av skogsbruk. En undersökning (Johansson 1987) har funnit en total betalningsvilja bland svenskar för åtgärder som helt kan undanröja detta hot på 360 Mkr per år. Den kostnad som har bokförts i tabellen, 600 Mkr, bygger i stället på ett kvantitativt betraktelsesätt på gränsen för den "tillåtna" artutträngningen.¹ Utgångspunkten för beräkningen har varit att en lägsta gräns för uthållig biovariation fordrar att 10 procent av skogsmarken skyddas från skogsbruk och att det faktiska skyddet i dag motsvarar ungefär hälften av detta.

Det behöver kanske inte understrykas att dessa värderingar är grova. Vidare ger de endast en "ögonblicksbild" (ty i skogen är ett år ett ögonblick). De ger emellertid tillräckligt underlag för flera betydelsefulla slutsatser som kan tjäna som utgångspunkt för en diskussion av skogspolitiken:

o Skogsbruket är en mångproduktindustri. Även om sågtimmer och massaved dominerar värdemässigt har även produkter som brännved, bär, svamp och kött ett betydande värde. Intrycket av diversitet blir betydligt större om man tar hänsyn till att sågtimmer och massaved i sig är mycket sammansatta produktgrupper, med olika användning och värde beroende på träslag, dimension, kvalitet, belägenhet osv. Vidare bör man komma ihåg att tabellen inte medtagit värden av skogsrekreation mm. Enbart värdet av rekreation i samband med jakt uppgår till knappt en miljard kronor (Mattsson 1990a, 1990b). Betalningsviljan för bevarande av elva särskilt värdefulla skogsområden runt om i landet har uppskattats till 230 Mkr per år. Huvuddelen av svenskarnas, enligt en försiktig uppskattning (Skogsstatistisk Årsbok 1990, s. 257) ca 200 milj skogsbesök per år förläggs emellertid till tätortsnära skogar. Någon uppskattning av det rekreationsvärde som dessa genererar finns inte, men det är helt säkert betydande.

o Ökningen av virkeskapitalet, mellanskillnaden mellan tillväxt och virkesuttag, har utgjort en betydande "dold" investeringspost i skogsbruket. Detta gäller det enskilda år som fokuseras i tabellen såväl som hela perioden efter 1976. Dessa investeringar är huvudsakligen av en potentiellt kortfristig natur. Eftersom en stor andel av virkesförrådet utgörs av "slutavverkningsmogen" skog kan det kapital som har byggts upp genom en låg avverkningsnivå i princip realiseras genom en högre avverkning än tillväxten under något eller några decennier.

¹Se Leopold (1933, 1989) och Daly (1984) för argumentation för en sådan ståndpunkt.

o De långfristiga skogsvårdsinvesteringarna, som utgör ungefär två tredjedelar av det investeringsbelopp som anges i tabellen, har varit lägre än dessa "kortfristiga" investeringar.

o Till följd av virkesförrådsupbyggnaden har de svenska skogarna från nationell synpunkt utgjort en viktig kolsänka. Från global synpunkt är betydelsen av detta naturligtvis mindre. I relation till den årliga nettoökningen av kolmängden i atmosfären under 1980-talet utgjorde nettoabsorptionen i svenska skogar en kvarts procent, i förhållande till de totala utsläppen från eldning av fossila bränslen var andelen en dryg promille. Dessa tal speglar emellertid främst Sveriges litenhet.

o Om 10-procentmålet för bevarandet av den biologiska variationen kan accepteras som rimligt (vilket i hög grad är ett etiskt och politiskt ställningstagande), så är nuvarande anslagsram för den årliga utökningen av detta skydd av skogsmark i form av naturreservat, 100 Mkr, otillräcklig. Den årliga kostnaden för att upprätthålla 10-procentnivån för skyddet är flera gånger högre än detta belopp.

Resursanvändningen i skogsbruket rymmer många aspekter vilka till en del speglas i de räkenskaper som speglas i tabell 1. Frågan för skogspolitiken är i vilken utsträckning denna behöver styras. Behövs det en skogspolitik för att påverka de kort- och långfristiga investeringarna i skogsbruket? Behövs det en skogspolitik för att påverka storleken av skogarnas organiska kolpool eller för att motverka markförsurningen? Behövs det en skoglig naturvårdspolitik? Dessa frågor är ämnet för detta kapitel.

3.2 Behovet av skogspolitik

3.2.1 Virkesproduktionen

Virke produceras i en komplex process. Som tidigare nämnts är produktionsresultatet heterogent. De biologiska och tekniska processerna är sammansatta och, trots den omfattande forskningen på området, delvis okända. Bakslag som är resultatet av bristande kunskap om risker, och inte av på förhand kända risker, är vanliga. Nya metoder lanseras ständigt. Även marknaderna för skogsprodukterna, vilka huvudsakligen är belägna utanför landet, utsätts för kontinuerliga förändringar som orsakas av ett stort antal faktorer.

Som vi konstaterade i föregående kapitel bygger den svenska skogspolitiken till stor del på ett förmyndaraktigt betraktelsesätt i förhållande till småskogsbrukets skogsägare, dvs de i runda tal en kvarts miljon medborgare som har det rättsliga och ekonomiska ansvaret för skogsskötseln på de 50 procent av skogsmarken som inte ägs av skogsbolag, staten eller andra institutioner. Ett sådant synsätt kan förefalla vara motiverat med hänsyn till skogsskötselns komplexitet. Ansvaret för skogsskötseln uppstår ur ett ägande som de flesta skogsägare de facto inte har aktivt sökt utan råkat få, huvudsakligen genom arv. Skogsägandet fördelas därför på en mycket heterogen grupp personer. Det är endast i begränsad utsträckning vunnet som följd av ett aktivt handlande (t ex köp) som kan tänkas vara kopplad till en särskild fallenhet eller intresse för skogsskötsel. På detta sätt skiljer sig skogsbruksföretaget från annan småföretagsverksamhet (t ex jordbruk eller hårfrisering), där det ofta finns ett samband mellan ägande och yrkesval, liksom från större företag där ägarna överlåter företagsskötseln till en professionell företagsledning.

Man kan således tänka sig att en bristande specialisering i inhämtning och bearbetning av nödvändiga kunskaper, beslut om och genomförande av den praktiska skogsskötseln skulle ge upphov till ineffektivitet i produktionen i den del av skogsbruket som ägs av enskilda personer. Det skulle då möjligen kunna finnas skäl för en reglering av virkesproduktionen som är parallella med motiven för regleringar av produktkvalitet, marknadsföring och rådgivning på marknader där de enskilda konsumenterna (eller åtminstone vissa av dem) har otillräckliga resurser osv för att genomskåda varans egenskaper som grund för sitt köpbeslut.²

En reglering av detta slag syftar inte till att komma till rätta med någon extern effekt av, i detta fall, skogsägarens beslut, utan är till för "hans eller hennes eget bästa". Som konstaterades i kapitel 1 fanns denna tanke uttryckligen i motiveringen till 1948 års skogsvårdslag. En virkesproduktionsinriktad politik får nästan nödvändigtvis ett starkt paternalistiskt inslag. Skogsbruket sker på kommersiella villkor, dvs dess resultat värderas på en marknad. Skogsägaren har själv rätt till virkesinkomsterna och får stå för skogsbrukets kostnader. Under förutsättning att det inte finns externa effekter³ och att lagstiftaren värderar skogsägarnas nettointkomster lika med skogsindustrins nettointkomster (en krona är en krona, oberoende av om den är en krona i rotnetto eller en krona i bolagsvinst), så är varje effektivitetsargument lika med ett argument i skogsägarens egenintresse.

²För en översikt av skälen för och problemen i samband med sådana regleringar, se Beales, Craswell & Salop (1981).

³Vi kommer här genomgående att bortse från stördriftsfördelar som, i den mån de är relevanta, hör hemma i markpolitiken (jordförvärvslagen etc).

I förbigående kan vi dock konstatera att detta inte gäller om regleraren värderar skogsägarnas inkomster lägre än skogsindustrins inkomster. I ett sådant fall kan åtgärder som tvingar skogsägarna att genomföra investeringar som från deras synpunkt är olönsamma (negativt nuvärde) vara berättigade. Man kan se en sådan reglering som en skatt på skogsbruket (lika med skogsbrukets nettokostnad uttryckt som nuvärde av investeringen) som används för att subventionera skogsindustrin (lägre framtida virkespriser till följd av ett större virkesutbud än vad som annars skulle ha varit fallet). Mycket talar för att just detta är en av skogsvårdslagstiftningens främsta utgångspunkter. Det är väl känt i litteraturen kring regleringar att dessa ofta är resultatet av asymmetrier i olika intressegruppers politiska inflytande. Den svenska jordbrukspolitikens präglas således av ett betydligt större inflytande för producentintressen än konsumentintressen osv. Det är lätt att peka på inslag i skogsnäringens regelverk (t ex Träfibrelagen eller legaliseringen av massaindustrins virkesinköpskarteller, se Hultkrantz & Wibe 1989a) som svårigen kan förenas med en välfärdsfunktion där en krona i rotnetto väger lika med en krona i skogsindustrivinst.

För resonemangets skull skall vi emellertid bortse från att den skogspolitiska lagstiftaren kan ha råkat hålla tummen på vågskålen. Vi skall således utgå från att skogspolitikens rättesnöre är ett effektivt resursutnyttjande, utan sidoblickar på fördelningseffekterna. Med denna utgångspunkt kan vi specificera flera villkor som bör vara uppfyllda för att "paternalistiska" argument skall kunna godtas som skäl för reglering. För det första bör man kunna visa dels att effektivitetsförluster av betydelse verkligen uppstår på grund av skogsägarnas bristande kunskaper etc, dels att dessa förluster skulle minska till följd av reglering. Om detta gäller är den närmast till hands liggande slutsatsen att det kan behövas insatser för att förbättra informationen, tillhandahålla rådgivning etc. Ett andra villkor som leder fram till slutsatsen att det behövs sådana insatser i offentlig regi är därför att det kan göras troligt att den privata produktionen av information och informationstjänster kommer att vara alltför låg. En alternativ slutsats är att skogsägaren inte bara skall ges rådgivning, utan att hans/hennes beteende skall påverkas med direkta styrmedel, t ex lagregler, bidrag, övertalning osv. För denna slutsats fordras rimligen uppfyllandet av ytterligare två villkor, nämligen dels att denna reglering bidrar till ökad effektivitet, dels att det är förenligt med grundläggande demokratiska principer.

Vid en närmare granskning av virkespolitiska mål från dessa utgångspunkter är det svårt att finna belägg för att dessa villkor, särskilt de två sistnämnda, inte skulle vara uppfyllda.

Vad gäller det första villkoret är det i och för sig en truism att det praktiska skogsbruket, liksom i stort sett all mänsklig verksamhet, påverkas av okunskap och felaktiga föreställningar bland skogsägarna. Det finns emellertid inga studier som visar att de svenska

skogsägarna i allmänhet skulle vara illa lämpade att fatta beslut om skogsskötsel. Intrycket av en rad studier som har gjorts både i Sverige och utomlands är snarast att privata icke-industriella skogsägare kännetecknas av en hög grad av rationalitet. Motsatta uppfattningar har ofta bottnat i analyser som antingen brustit i specifikation av skogsägarnas beslutsproblem (mångbruksproblem, riskaspekter, skattehänsyn) eller i analytisk förmåga⁴. Viktigare är emellertid att just de faktorer som gör skogbrukets beslutsproblem svåra – heterogenitet i output, komplexa produktionssamband och hög grad av osäkerhet om priset, teknologi och exogena faktorer (t ex klimat), gör det dels svårt att visa att en reglerad skogsskötsel är mer effektiv, dels, och framför allt, talar mot att den skulle vara det. Det torde vara rätt klart att marknadssystem har komparativa fördelar i jämförelse med kommandoekonomiska system när det gäller att hantera resurshushållningsfrågor som kännetecknas av komplexitet, osäkerhet och snabb förändring.⁵ Ett decentraliserat beslutsfattande i skogsbruket kan särskilt tänkas vara överlägset ett reglerat system, med centralt utformade skötselregler, när det gäller att inhämta och ta hänsyn till lokal och aktuell relevant information (anpassning till förhållanden som gäller för det specifika skogsbeståndet, orten, skogsägarens egna eller t ex kringboendes preferenser, etc), samt diversifiering (risk-spridning) i fråga om metodval och val av produktsammansättning.

Information är ofta en kollektiv vara. Kollektiva varor brukar underproduceras på marknader. Det finns därför ofta skäl att organisera kunskapsinhämtning och kunskapsspridning i offentlig regi. Detta ger, i allmänna termer, ett berättigande för de relativt betydande statliga insatserna för att stödja och genomföra forskning och undervisning om skogsskötsel. Om vi lämnar frågor som gäller forskning (och forskningsinformation) samt gymnasial och postgymnasial utbildning åt sidan, återstår frågan om det finns skäl för staten att engagera sig i egen rådgivningsverksamhet till skogsbruket.

Denna fråga är svår att besvara generellt. Den kräver analys av efterfrågan och utbudet av sådan rådgivning. När det gäller efterfrågan torde det vara klart att mindre skogsägare har starka privatekonomiska incitament att söka rådgivning. Vidare finns det ett omfattande utbud av rådgivningstjänster utanför den rådgivning som ges av skogsvårdsstyrelserna. Sådan rådgivning tillhandahålls av skogsägareföreningar, entreprenadföretag, virkesköpare/skogsindustrin samt rådgivare som säljer rådgivningstjänster (t ex ekonomisk

⁴Se t ex kapitel 1, not 2.

⁵För en jämförelse mellan marknaders och regleringsars problem, med en rad skogspolitiska exemplifieringar, se Hultkrantz (1990).

planering). Frågan är därför inte om det behövs statlig rådgivning i största allmänhet, utan om den privata verksamheten behöver kompletteras på någon punkt, eller bör styras genom auktorisation av rådgivare, upprättande av gemensamma standards, informationskanaler etc.

Enligt vår uppfattning finns det inget uppenbart skäl för att detta verkligen skulle behövas. Behovet av etablerandet av normer, allmänna skötselrekommendationer etc torde kunna tillgodoses av de organisationer som finns på skogsområdet (skogsvårdsförbundet, skogsägareföreningarna, skogshögskolan etc). Komplexiteten och osäkerheten talar snarast emot statligt initierade och förmedlade skötselansvisningar.

Man bör observera att den nuvarande skogspolitiken inte har ett renodlat rådgivningssyfte. Den rådgivning som ges till enskilda skogsägare ges i anslutning till skogsvårdsstyrelsens myndighetsuppgift. Det är således en rådgivning som är relaterad till skogsvårdslagen; skogsägaren ges råd om hur han skall "klara" lagens krav (eller uppfylla en eftersträvad norm). En renodlad rådgivningsverksamhet måste i stället utgå från den enskilde skogsägarens mål för sin verksamhet. En sådan rådgivning skulle t ex kunna tänkas syfta till att visa vilka skötselåtgärder som bör vidtagas för att den ekonomiska avkastningen skall bli så hög som möjligt. Skogsvårdsstyrelsens verksamhet har inte någon sådan inriktning. Argument för en särskild statlig rådgivningsverksamhet för skogsskötsel är därför inte argument för status quo, utan talar för en genomgripande omläggning av den nuvarande verksamheten.

Nästa steg i detta resonemang är argument för att tvingande regler, i avseenden som gäller skogsägarens egenintresse av inkomster från virkesproduktion, är överlägsna rådgivning. Sådana former av reglering förekommer. Ett exempel är krav att säkerhetsbälte, mopedhjälm osv skall användas. Regler av detta slag syftar inte till att skydda andra än den som själv bär bältet, hjälmen osv. I allmänhet kan man vänta att sådana tvingande regler är underlägsna rådgivning. Rådgivning lämnar spelrum för individuella preferenser och deras förändringar, för anpassning till ny teknik. Skulle regleraren ha misstagit sig, så kommer skadans omfattning eventuellt att vara mindre om det givits tillfälle till frivilligt val.

Det kan emellertid, som just i fallen med säkerhetsbälte och hjälm, finnas en extern effekt i användningen av dessa. Denna effekt tar inte individen hänsyn till, men från samhällsynpunkt kan den vara viktig. I vårt sjukvårdssystem bär den drabbade endast en bråkdel av de verkliga kostnaderna för vårdinsatsen. Det måhända främsta skälet till tvångsregler i dessa fall (till skillnad från enbart upplysning) torde vara hänsynstagandet till den sociala "signaleffekt" som användningen av säkerhetsutrustning ger (det är lättare att

bära hjälm om även andra gör det osv.). Man kan tänka sig att sociala samverkans effekter möjliggör multipla jämviktspunkter, eller "onda" och "goda" cirklar. Skillnaden mellan en normal och en hög ambitionsnivå för trädgårdsskötseln (eller bilstandarden) i ett radhusområde där grannarna noggrant bevakar varandra kan ligga i om det finns en initial "kritisk massa" ambitiösa trädgårdsodlare som sätter områdsstandarden. I ett sådant fall kan kanske lagstiftaren bryta onda cirklar genom att sätta standardnivån i lag.

Förmodligen har resonemang av detta slag varit viktiga för skogsvårdslagens utveckling. Skogsvårdslagen har haft stor betydelse som instrument för att sätta normer för god skogsskötsel. Med ett sådant synsätt blir den relativt "mjuka" utformningen av regelverket, med litet utnyttjande av sanktioner, naturlig. När väl ett tillskott till det skogspolitiska regelverket fått tillräcklig acceptans kan myndigheterna förlita sig till sociala normrelaterade anpassningsprocesser. Professorn i rättssociologi Per Stjernquist betonar betydelsen av detta normskapande i sin klassiska studie av den svenska skogspolitikens utveckling och genomförande:

"The legal background may have made it possible to create a belief among forest owners that the personnel of the board (dvs. skogsvårdsstyrelsen, LH/SW) represented a widely held opinion, held not only by members of parliament and experts but also by the general public including their own class. Even though the individual did not risk being pointed out as a law-breaker openly, the influencer may have appeared as a representative of an indefinite social disapproval against which he felt he stood alone. This simplified persuasion. Only when there was collective resistance in a district to the activity of the forestry board would this belief have disappeared or lost its force. Such collective reactions however were apparently very unusual." (Stjernquist 1973, s. 163-164).

Förekomsten av sociala samverkans effekter som lagstiftaren kan utnyttja är emellertid givetvis inget självständigt argument för en lagstiftning. Det finns, som även Stjernquist konstaterar, inga belägg för att någon "social förstockning" på landsbygden varit ett hinder för införandet av nya förbättrade skötselmetoder i skogsbruket, dvs det har inte funnits några "onda cirklar" att bryta. Vidare torde det väl på lång sikt vara en förutsättning för att det skogspolitiska regelverket skall kunna fungera normbildande att det kan visas bygga på ett solitt fundament av självständiga argument för regleringen.

En ytterligare fråga som reses är förenligheten med demokratiska principer. En paternalistisk reglering, som inte motiveras med externa effekter, underkänner individens egen beslutsförmåga. Ett modernt demokratiskt synsätt är emellertid knappast förenligt med särskilt långtgående inskränkningar i erkännandet av personers beslutsrätt. De undantag som brukar förekomma i fråga om rätt att förvalta sin egen förmögenhet gäller barn, ungdom och i vissa fall personer med intellektuella handikapp.

Slutsatsen av denna dissekering av motiv för reglering torde därför knappast kunnat bli annat än att, givet att staten har en neutral välfärdsfunktion, argument för skogspolitiska insatser måste sökas i skogsbrukets externa (dvs. icke prissatta) effekter. Självklart kan krav på naturvårdshänsyn etc grundas på sådana skäl. Kan det emellertid även finnas sådana argument för en reglering som enbart syftar till att påverka den långsiktiga virkesproduktionens nivå?

Ett argument för att så skulle vara fallet är att samband över generationsgränser kan ha karaktär av extern effekt. Även skogsägare är dödliga varelser, så resultatet av vissa skötselåtgärder, särskilt återväxtinvesteringar, kommer att tillfalla kommande generationer i stället för den nu levande generationen. Om kommande generationer inte ersätter tidigare generationer är resultatet av skogsvårdsinvesteringar således till stor del en icke prissatt extern effekt.

Detta argument är emellertid betydligt mindre bestickande än vad det kan synas vara. Observera att problemet inte gäller osäkerheten om värdet av den framtida virkesproduktionen utan avsaknaden av handel mellan generationer. Eftersom generationerna inte efterträder varandra som pärlor på ett pärlband utan överlappar varandra erbjuder marknaden för skogsfastigheter, där äldre skogsägare kan sälja till yngre personer, möjlighet för den äldre generationen att få ersättning under sin livstid för investeringsåtgärder som ännu inte givit upphov till avverkat virke. Framtida virkesproduktion är därför inte en extern effekt av skogsbruket.

Man kan emellertid hävda att denna koppling mellan generationerna via fastighetsmarknaden är en svag länk. Transaktionskostnaderna för fastigheter är relativt höga. En stor del av fastighetsbeståndet omsätts inte på öppna marknader utan övertas, som arv, gåva eller köp, av markägarens arvingar. Av detta skäl skulle skogsägarens praktiska möjlighet att realisera det ökade förmögenhetsvärdet av en skogsvårdsinvestering vara begränsat.

Även denna invändning har dock flera motargument. För det första är det inte nödvändigt att fastigheten säljs för att markägaren skall kunna omvandla en förmögenhetsökning till ökad egen konsumtion. Det högre förmögenhetsvärdet möjliggör ökad belåning av fastigheten. För det andra kan det visas (se Hultkrantz 1990) att det är optimalt för en skogsägare att investera i enlighet med det "vanliga" nuvärdeskriteriet i skogsvårdsprojekt som utfaller först efter ägarens död förutsatt att skogsägaren värderar kommande generationers konsumtion (om än betydligt lägre än sin egen konsumtion).

De teoretiska grunderna för "generationsargumentet" är därför långt ifrån uppenbara. Även bortsett från detta finns det skäl att lägga liten vikt vid detta problem. Den svenska virkesproduktionen präglas av en hög grad av stabilitet. I en stor del av landet kan man räkna med en rätt betydande återväxt efter slutavverkning även med en måttlig insats av förnyngningsåtgärder. Varje "rimligt" skogspolitiskt val (och bortsett från exogent utlösta katastrofer, t ex på grund av klimatförändringar) mellan olika långsiktiga skötselprogram står mellan årliga produktionsnivåer inom ett intervall, säg, 60 – 120 milj. m³ sk. Vidare tar det lång tid att genomföra mer betydande förändringar av dessa produktionsnivåer. Ur intergenerationell synpunkt står valet således inte mellan extrema ytterligheter ifråga om den producerade virkesvolymen. Samtidigt kan man i god tid förutse och reagera om utvecklingen ändå skulle peka mot något ytterlighetsalternativ. Generationsproblemet är betydligt mer relevant när det gäller frågan om irreversibla förändringar i den biologiska variationen och andra natur- eller landskapsvårdsrelaterade frågor, än när det gäller virkesproduktionen.

Ett andra område där det skulle kunna finnas externa effekter av återväxtåtgärder gäller allmänhetens värdering av status quo. Vanligen tänker vi oss att frågor om vad som är lämpligt skogsbruk bör avgöras genom jämförelse av positiva och negativa effekter av olika åtgärder, dvs genom jämförelse av kostnader och resultat t ex i form av virkesinkomster, rekreationsvärden osv. Upprepade ekonomisk-psykologiska experiment har emellertid visat att människor inte relaterar alternativ förutsättningslöst utan har en tendens att preferera status quo (se Knetsch 1989, 1990 och Kahneman, Knetsch & Thaler 1990). Mellan 80 och 90 procent av en grupp individer brukar föredra att behålla en enkel gåva (t ex en kaffemugg) som de fått framför att byta den mot en annan (t ex en penna), även om hälften skulle ha föredragit den andra gåvan givet att valet hade varit förutsättningsfritt. I undersökningar av attityder till miljöstörande verksamhet har detta fenomen, referenstillståndets betydelse, visat sig återkomma i olika former. Allmänheten tycks ha en tendens att föredra åtgärder för att återställa en miljöskada, även när kostnaden är hög och effekten liten och/eller osäker, framför alternativa sätt att använda samma summa pengar.

Detta fenomen kan tänkas vara ett skäl till den betydande acceptans bland skogsägarna (se Hansing & Löfgren 1989) som t ex skogsvårdslagens krav på återväxtåtgärder har. Skogsmarkens "normala" utnyttjande (för virkesproduktion) kan således tänkas vara förenat med ett "egenvärde", även bortsett från särskilda naturvårdsaspekter, estetiska värden, rekreativ utnyttjande osv.⁶ Åtgärder för att bevara referenstillståndet kan således tänkas ge ett större tillskott till välfärden än vad en enkel sammanläggning av olika värdekomponenter (värdet av virkesproduktion, förändrade rekreativvärden etc) ger vid handen. Eftersom det inte finns några empiriska studier som belyser just denna fråga, är detta emellertid en ren spekulatio.

Klart är dock att kravet på återväxtåtgärder efter slutavverkning är en väl förankrad social norm som skogsvårdslagen återspeglar. Eftersom den dessutom i en eller annan form kan motiveras av "normala" externa effekter på natur- och landskapsvården, ser vi inte skäl att rucka denna bärande princip för skogsvårdslagen. Om inte annat motiveras av natur- och landskapsvårdande skäl kan vi emellertid inte finna att det finns något relevant skäl för en reglering som använder en sådan regel till att kräva något annat än en "rimlig grad" av återställande. Graden av intensitet i återväxtåtgärder, och valet av produktionsmetod och produktionsinriktning, bör inte regleras på några andra grunder än dem som kan härledas ur externa effekter.

3.2.2 Skaderisker

Några av de skaderisker som skogsbruket är utsatt för kräver ett kollektivt agerande. Det gäller t ex vid skogsbrand, där ju t ex en brandgata på en fastighet kan syfta till att skydda en annan skogsfastighet. Detta faller dock utanför skogsvårdslagen. Av intresse här är risker för angrepp av insekter, svampar, sork osv. Dessa fordrar att skogsägare iakttar "skogshygien", t ex fraktar ut virke ur skogen före en viss tidpunkt, tar hand om vindfällan osv, dels vidtar särskilda åtgärder när "epidemier" pågår. I dessa frågor ger anvisningarna till skogsvårdslagen föreskrifter. Vi ser ingen anledning att ändra denna del av lagen.

⁶Detta torde i så fall även gälla i det motsatta förhållandet, där referenstillståndet är icke skogbevuxen mark (t ex åkermark); det blir då i stället frånvaro av skog som har ett "extra" värde.

3.2.3 Lagring av kol

Som tidigare nämnts har skogarna ett betydande kolförråd. Miljöavgiften för koldioxidutsläpp implicerar ett högre kollagringsvärde för rotstående träd än deras virkesvärde (rotnetto). Även om nivån för miljöavgiften för koldioxid delvis är bestämd av fiskala faktorer, visar detta att en tillämpning av "koldioxidpolitiken" på skogsbruket skulle kunna få drastiska effekter. Bör vi över huvud taget fortsätta att avverka skog i Sverige?

Drivhuseffekten är ett mycket komplicerat politiskt problem. Ökningen av luftens koldioxidhalt är klart dokumenterad. Osäkerheten om klimateffekterna av detta är betydande. De sociala och ekonomiska effekterna av klimatförändringar är i sin tur lika ovissa. På lång sikt kan en ökad skogsproduktion i världen inte lösa drivhusproblemet eftersom det finns gränser för hur stort virkesförrådet kan bli. En ökning av världens samlade virkesförråd, t ex genom omfattande nyplanteringar, kan emellertid vara ett sätt att vinna tid för omställning av energisystemen, genom absorberingen av en del av koltillförseln från eldning av fossila bränslen under ett antal decennier (se Sedjo 1990).

Det är svårt att veta hur de svenska insatserna i en sådan global strategi, om en sådan strategi skulle väljas, bör se ut. Det är t ex inte självklart att minskade avverkningar i Sverige har någon betydelse för hur stor mängd kol som hålls fixerat. Om efterfrågan på pappers- och träprodukter i världen förblir oförändrad kommer motsvarande mängd virke i stället att avverkas någon annanstans. Det är heller inte självklart att minskade avverkningar skulle vara den bästa åtgärden. Ett annat sätt att bidra till lagring av kol är t ex att ersätta fossila bränslen med eldning av trä- och pappersavfall. Åtgärder för att öka pappers- och träprodukternas livslängd, t ex genom återvinning kan ha stor betydelse i en strategi för att vinna tid. Troligen finns det nyplanteringsprojekt runt om i världen som representerar mer kostnadseffektiva sätt att binda kol än ett svenskt avverkningsstopp.

I dagens läge är det omöjligt att dra några skogspolitiska slutsatser av detta problem. Utvecklingen i det svenska skogsbruket är inte alarmerande från "kolbindningssynpunkt". Möjligen kan konstateras att "kolfrågan" kan vara ett argument som talar för vitaliseringsgödsling av skogsmark i södra Sverige.

3.2.4 Natur- och landskapsvården m m

Skogsbrukets externa effekter har stor betydelse för det svenska samhällslivet. 60 procent av landarealen täcks av skogen. Allemansrätten ger, med få inskränkningar, svenskarna tillträde till dessa skogar. Skogarna har betydelse för floran och faunan, landskapsbilden, möjligheterna till olika rekreativitet, de hydrologiska kretsloppen och som skydd mot vind. Mot dessa kollektiva nyttjanderätter till skogsresurserna står emellertid att föfoganderätten är privat. Denna struktur, med ett omfattande privat markägarande, har många fördelar. Skogsbrukets externa effekter är emellertid betydelsefulla och kräver olika former av regleringar.

Enligt vår uppfattning bör följande krav ställas på dessa regleringar:

1. De bör vara marknadskonforma. De bör sträva till att utnyttja markägarens ansvarstagande och kunskaper. De bör således utformas så att det ligger i markägarens egenintresse att söka lösningar som balanserar motstående intressen på lämpligt sätt.

En följd av detta är att vi avvisar en kategorisk tillämpning av "the polluter pays principle", den i miljöpolitiska sammanhang ofta anförda principen att förorenaren/miljöåverkaren skall stå för miljökostnaderna/kostnaderna för att förebygga eller minska åverkan. Enligt ett vanligt synsätt är det rättfärdigt att låta skogsägaren stå för den fulla kostnaden för att motverka virkesproduktionens skador på andra intressen. Vi menar att detta synsätt, rättfärdigt eller inte, bortser från väsentliga incitamentsaspekter:

- a. Skogsbruket är en flerproduktsindustri. Skogsbrukets naturvårdstjänster är producerade i samma utsträckning som virket. Livsmiljöer för växt- och djurarter, biologisk variation, rekreativmiljöer, landskapsbilder etc är inte en gång för alla givna utan måste aktivt underhållas och odlas (jfr den inflytelserike amerikanske naturresursfilosofen Aldo Leopolds synsätt på "naturvårdsetiken" (Leopold 1933, 1989). Ett synsätt som innebär att skogsägaren skall belönas för virkesproduktion men, inte ges ersättning för insatser för att främja andra "skogstjänster" innebär en avgörande snedvridning av incitamentsstrukturen i "mångbruket" till nackdel för kultiveringen av de senare.

- b. Den lämpliga skogsskötseln är i hög grad avhängig av lokalspecifika förhållanden. Det är därför av stor betydelse att markägaren söker, utnyttjar och delger sådan information. Ett regleringssystem som inte har möjlighet att belöna detta har här en avgörande svaghet.

2. De bör vara öppna och åtkomliga. Erkännandet av att det finns andra anspråk på markutnyttjandet än virkesproduktionen gör gruppen av intressenter vid och diffus. Det är därför viktigt att rutiner skapas som gör det formellt och praktiskt möjligt för olika intressenter att bevaka regleringsprocessen och interagera med den.

3. Enkelhet bör eftersträvas. Regleringen bör återkommande utvärderas av utomstående utvärderare.

I nästa kapitel redogör vi för vårt förslag till en ny skogspolitik med dessa utgångspunkter.

4. SKOGSPOLITIKENS MEDEL

4.1 Förslaget

Grunddragen i den skogspolitik vi föreslår är följande:

1. Skogspolitikens uppgift är att tillgodose att skogsskötseln beaktar dess externa effekter. Ansvaret för skogsskötseln åvilar skogsägaren. Skogsägaren har att utan kompensation uppfylla vissa minimikrav för skogsskötseln. Detta gäller att genomföra återväxtåtgärder, åtgärder för motverkande av skador till följd av insektsangrepp etc samt "minimihänsyn" till naturvård, friluftsliv och andra intressen. Minimihänsyn är tvingande; de skall alltid tas. De begränsas dock av en toleranströskel. Denna definieras som 5 procent av brukningsenhetens värde (dvs värdet av den skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare).
2. Utöver dessa skyldigheter har skogsägaren en anmälningsplikt som är en utvidgning av den nuvarande anmälningsplikten. Anmälan anslås offentligt samt vid infarter till berört skogsområde. Anmälan görs till kommunen. Kommunen har att bevaka att skogsvårdslagens och övriga naturvårdslagars krav uppfylles samt att ta initiativ till mångbruksavtal (se nedan). Sådana initiativ kan tas i anslutning till att en anmälan görs eller när som helst annars, t ex i samband med upprättande av kommunens översiktsplaner.
3. I övrigt finns inga tvingande regler för skogsskötseln. I stället kompletteras skogsvårdspolitiken med ett nytt styrmedel; "Mångbruksfonden". Denna tillförs varje år ett statligt anslag, förslagsvis 150 Mkr. Fondens medel används till att "köpa" specificerade naturvårdstjänster enligt avtal med enskilda skogsägare. Avtalen är tidsbegränsade och skrivs in i fastighetsboken. Fondmedlen fördelas länsvis och förvaltas av länsstyrelserna.

4. Kommunerna får huvudansvaret för tillsynen av skogsvårdslagen, med stöd av länsstyrelserna. Såväl kommunerna som länsstyrelserna kommer således att få behov att rekrytera en del av skogsvårdsstyrelsernas personal. Skogsvårdsstyrelsernas kommersiella verksamhet (plantskolor etc) organiseras som självständiga bolag. Lämpliga delar av skogsstyrelsens arbetsuppgifter övertas av naturvårdsverket. Huruvida de regionala skogsvårdsstyrelserna skall bantas eller helt avvecklas tar vi inte ställning till.

5. Följande bidrag till skogsbruket avskaffas:

Skogsdikning, redan avskaffat

Fullständiga återväxtåtgärder efter avverkning av gles och dålig skog ("5:3-bidraget"), under avskaffande

Kompletterande återväxtåtgärder i stödområdet

Försenade återväxtåtgärder i stödområdet, avskaffas 1991-07-01

Fullständiga återväxtåtgärder efter avverkning av normala bestånd i stödområdet

Bidrag till särskilda skogsvårdsinsatser i Västerbottens och

Norrbottens inland, upphör 1991-07-30

6. Följande bidrag bibehålles, förvaltas av naturvårdsverket:

Vissa natur- och kulturvårdande åtgärder

Återväxtåtgärder efter kaninskador

Bekämpning av insekter

Upparbetning, transport, lagring och virkesskydd vid skador på skog

Fullständiga och kompletterande återväxtåtgärder, ädellövskog

Röjning i ädellövskog

Skogsbruksplan över ädellövskog

Utsynning, rådgivning i ädellövskog

7. Följande bidrag tar vi inte ställning till, kan behöva ytterligare utredning

Byggande av skogsvägar

Skogsodling på nedlagd jordbruksmark

8. Ingen ny omgång av den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI) genomförs. Däremot tillförs naturvårdsverket ett anslag för inventering av naturvårdskänsliga skogsområden, förslagsvis 10 Mkr per år. Vidare bör naturvårdsverket och särskilt länsstyrelsernas

naturvårdsenheter tillföras vissa resurser för att kunna bistå kommunerna med naturvårdsinventeringar, miljökonsekvensbeskrivningar och naturvårdsinriktade skogsbruksplaner för särskilt känsliga områden.

9. Ett anslag på 1,5 Mkr per år (en procent av Mångbruksfondens medel) avsätts för utvärdering av skogspolitiken/skogsnaturvårdspolitiken. Anslaget förvaltas av naturvårdsverkets forskningsråd.

10. De medel för tillämpad skogsproduktionsforskning m m som förvaltas av skogsstyrelsen överförs till skogs- och jordbrukets forskningsråd, med oförändrad inriktning.

11. När det gäller andra lagar än skogsvårdslagen begränsar sig konsekvenserna av vårt förslag till de anpassningar av dessa lagar som måste göras med hänsyn till förändringarna i skogsvårdslagen och till de organisatoriska förändringarna. Vi föreslår inga förändringar utöver detta i t ex ädellövskogslagen, lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark osv.

12. Skogsvårdsavgiften avskaffas. Detta är delvis en konsekvens av vårt förslag att avskaffa flera nu existerande bidrag. Vår uppfattning är att skogsvårdsavgiften fungerat som en stimulans för introduktionen av nya bidrag, ett slags skogspolitikens egen fond som genom kravet på återföring måste förbrukas. Dessutom har vi i andra sammanhang (Hultkrantz och Wibe 1989) påpekat att avgiften tar en alltför stor andel av skogsinkomsterna om nuvarande regler består.

4.2 Organisatoriska förändringar

Det har uttryckts ett starkt önskemål från företrädare för skogsägarna att den enskilde skogsägaren endast skall behöva ha att göra med en myndighet. Detta önskemål är oförenligt med uppdelningen av naturvårdspolitiken i en allmän del, under kommunernas och länsstyrelsernas tillsyn, och en skogsinriktad del under skogsvårdsstyrelsens tillsyn.

En framåtsyftande skogsnaturvårdspolitik förutsätter markplanering. Att basera skogsnaturvårdspolitiken på "expressutrusningar" i samband med anmälningar av slutavverkningar etc duger inte. Funktionella naturvårdshänsyn kräver t ex ofta att hänsyn tas i ett sammanhängande område som berör flera fastigheter.

Det är orimligt, med svenska förhållanden, att lägga ansvaret för sådan naturvårdsinriktad markplanering på den enskilde skogsägaren. Fastigheten är normalt för liten för att det skall vara meningsfullt. Det är i stället naturligt att överlåta detta till kommunerna. Kommunerna har redan ansvaret för den övergripande markplaneringen och är även tillsynsmyndighet i naturvårdsfrågor. Kommunerna bör kunna komplettera detta genom beställning av naturvårdsinventeringar, miljökonsekvensbeskrivningar och naturvårdsinriktade skogsbruksplaner. Ett kommunalt ansvar för planeringen av naturvården på skogsmarken blir emellertid meningsfullt endast om det knyts till anmälningsplikten och tillsyn av att hänsynskraven följs. Vårt förslag ger även kommunen, genom Mångbruksfonden, finansiella förutsättningar för ingående av avtal med enskilda skogsägare ifråga om hänsyn som sträcker sig utöver skogsvårdslagens minimikrav. Den länsvisa förvaltningen av fondens medel bör möjliggöra att kommunerna relativt enkelt och snabbt kan få besked om möjligheten att utnyttja fonden för en speciell överenskommelse.

Saknar inte kommunerna kompetens för allt detta? Kommunerna har i utgångsläget inte särskilt mycket bättre eller sämre kompetens för arbetet med naturvårdsfrågor än vad skogsvårdsstyrelserna hade för några år sedan. Naturvårdspolitikens allmänna utveckling tvingar redan nu kommunerna att förbättra sin kompetens i naturvårdsfrågor, och länsstyrelsernas naturvårdsenheter att utveckla sin förmåga att bistå kommunerna i detta avseende. När det gäller markplanering finns kompetensen redan nu på den kommunala nivån. Ifråga om andra allmänna intressen än naturvården, t ex friluftslivets anspråk, skydd för grundvattentäkter osv, handlar det till stor del om frågor i vilka kommunerna redan har ett stort engagemang.

Genom den av oss föreslagna förändringen övertar kommunerna en del av de uppgifter som nu åvilar skogsvårdsstyrelserna, i första hand dem som utförs av dess skogsvårds-konsulenter. Borttagandet av en stor del av den virkesproduktionsinriktade regleringen innebär dock en väsentlig nedskärning av deras verksamhet. Rimligtvis kommer en del av de nuvarande skogsvårdskonsulenterna att anställas av kommunerna. Det är emellertid nu i första hand en naturvårdspolitisk uppgift som skall skötas, så det bör bli kompetensen i detta avseende som är avgörande vid kommunernas rekrytering. Kommunerna kommer således att ha mer fria händer att bygga upp den kompetens som behövs än vad som är fallet om uppgiften ställs att omskola en regleringsadministration som har haft en helt annan inriktning. Det arbete på utveckling av naturvårdskompetens

i skogsvårdsorganisationen som genomförts under senare år kommer emellertid att komma såväl kommunerna som länsstyrelserna till del. Det finns ingen anledning att befara några svårartade arbetsmarknadsmässiga problem för skogsvårdsorganisationens personal vid omställningen eftersom deras kompetens kommer att efterfrågas av kommuner och länsstyrelser samt av skogsnäringsens företag och organisationer; alla med god regional spridning.

Den statliga länsförvaltningen har tidigare varit splittrad på flera myndigheter. Olägenheterna med detta har varit många. För några år sedan genomfördes därför en reform genom vilken länsförvaltningarna samordnades under länsstyrelsen. Den ursprungliga tanken var att även skogsvårdsstyrelserna skulle inordnas på detta sätt. Skogsvårdsorganisationen genomförde emellertid en "kampanj" mot detta och lyckades bevara sin särställning. Som vi konstaterade i kapitel 1 är detta olyckligt ur naturvårdspolitisk synvinkel. Vårt förslag innebär således att den regionala samordningen fullföljs. Även om länsstyrelserna, särskilt deras naturvårdsenheter, kan komma att behöva vissa förstärkningar, är det emellertid i första hand kommunerna som övertar vissa av skogsvårdsstyrelsernas tidigare uppgifter.

Framhävandet av naturvårdsfrågorna i skogspolitiken gör det självklart att låta naturvårdsverket vara tillsynsmyndighet på riksnivå. Vissa mindre uppgifter som sköts av skogsstyrelsen och som inte direkt är naturvårdsrelaterade, t ex viss statistikproduktion för skogsbruket, torde utan svårighet kunna hanteras av naturvårdsverket. En praktisk lösning kan vara att naturvårdsverket förlägger en "skogssektion" i Jönköping, där skogsstyrelsen nu är belägen, men detta vill vi inte ta ställning till.

4.3 Den nya skogsvårdslagen

De substantiella delarna i den föreslagna skogsvårdslagen är följande:

1. Syfte: Skogsmarken skall skötas med hänsyn till naturvårdens och andra allmänna intressen.
2. Definition av skogsmark. Nuvarande regler kan bibehållas, se dock nedan vad gäller mark som tidigare utnyttjats för andra ändamål än skogsbruk.

3. Ny skog skall anläggas efter avverkning eller skada. (Inget krav på beståndsanläggning på outnyttjad mark eller i "5:3"-skog). Närmare anvisningar utformas neutralt med avseende på avverkningsmetod och anläggningsmetod. De uttrycker inte en "ambitionsnivå" för skogsproduktionen utan en miniminivå för återställande av skog. En princip för utformandet av ett med avseende på skötselmetod neutralt återväxtkrav har föreslagits av professor Mats Hagner (Hagner 1990a). Enligt detta förslag bör detta krav utformas som en intensitetsregel (utglesningsförbud), dvs ett krav på ett visst antal träd per hektar. Kravet växlar beroende på markens beskaffenhet. Om antalet träd går under detta måste inom viss tid åtgärder genomföras som innebär att man åter når upp till detta minsta antal. En liknande princip tillämpas i den kaliforniska skogslagen (se California Department of Forestry and Fire Protection, Forest Practice Rules, §961.3 "Stocking Requirements"). I denna krävs att ett visst antal "poäng" per arealenhet skall uppnås. Varje träd/planta ger ett visst antal poäng, beroende på bonitetsklass och dimension.¹

Denna princip innebär i jämförelse med dagsläget en betydande frihet i valet av avverkningsformer. Det behövs inte, som i den nuvarande SVL, kompletterande regler för att hindra att återväxtkravet kringgås, t ex genom krav på att äldre skog inte får gallras utan skall slutavverkas. Med denna regel kan t ex gallring i "slutavverkningsmogna" bestånd tillåtas ner till den lägsta täthet som stipuleras av lagkravet. Vidare blir t ex metoder för beståndsanläggning som utnyttjar redan befintliga trädplantor, eventuellt i kombination med extensiv plantering, tillåten (för en översikt över sådana metoder, se Hagner 1990b). Tidsramarna för återväxtåtgärder efter avverkning bör sättas så att självföryngring och sådd i betydligt större utsträckning än i dag kan tillämpas som förnyingsmetod, om skogsägaren så önskar.

Vi bedömer att intensitetsregeln enligt den kaliforniska poängprincipen bör kunna användas som princip för återväxtkravets utformning. Kravet bör emellertid inte gälla för mark som tidigare utnyttjats för andra ändamål än skogsbruk (dvs hagmark etc), så länge marken ännu inte har uppnått minimiintensiteten (men därefter skall det gälla).

¹Skogsägaren kan välja att i stället för att uppfylla denna regel uppfylla ett visst krav på sammanlagd grundytta per arealenhet. Denna alternativa regel kan vara aktuell för äldre bestånd som innehåller ett fåtal men grova stammar.

4. Slutavverkning som omfattar minst 0,5 ha skall anmälas till kommunen en månad i förväg. Vi ändrar således inte den nuvarande huvudprincipen. Det är naturligtvis till fördel om skogsbruket kan bedrivas med hög grad av flexibilitet utan onödigt långa ledtider. I stället föreslår vi att tvåmånadersområden och i synnerhet interimistiska förbud mot avverkning (eller annan skötselåtgärd) utnyttjas för att skapa rådrum i de fall detta behövs.

Inom tvåmånadersområden som kommunen eller länsstyrelsen anger skall anmälan lämnas in två månader i förväg. Anmälningsplikten kan i sådana områden omfatta även andra åtgärder än slutavverkning, eller slutavverkning av områden mindre än 0,5 ha. I de fall området är specificerat av länsstyrelsen skall anmälan vidarebefordras till länsstyrelsen för samråd.

Anmälan skall förutom ägar- och arealuppgifter innehålla uppgifter om planerade återväxtåtgärder. Vidare skall uppges behov av naturvårdshänsyn och hänsyn till andra allmänna intressen, dels enligt skogsvårdslagens krav på minimihänsyn, dels behov utöver detta. Slutligen skall planerade åtgärder för att tillgodose dessa behov specificeras.

Utformningen av kraven på minimihänsyn (se nästa avsnitt) innebär att denna uppgiftsskyldighet omfattar skyldighet att uppges känd förekomst av vissa hotade arter.

Anmälan skall anslås offentligt. Kopia av anmälan skall även finnas offentligt tillgänglig på länsstyrelsen. Personer (organisationer) som önskar "prenumeration" på kopior av anmälningar skall kunna erhålla detta genom kommun eller länsstyrelse till rimlig kostnad. Meddelande om anmälan, skogsägarens namn, adress, datum, planerade åtgärder och områdesbeskrivning skall även anslås vid bilvägar som leder ut från berört område.

Den skall vidare antingen tillställas grannar (personer som äger bostads- eller fritidshus inom 100 meter från arbetsområdet; rekommenderat brev kan vara lämplig form för detta), eller så skall intyg om samråd med grannar redovisas i anmälan.

Anmälan är obligatorisk och därför straffsanktionerad.

5a. Skogsägaren har att följa minimiregler för hänsyn till naturvärden och andra allmänna intressen. Dessa regler meddelas av länsstyrelserna (med bistånd av naturvårdsverket). Minimireglerna är bindande och straffsanktionerade.

Minimireglerna består av två slag av regler. Dels föreskriver de olika hänsyn som alltid skall iakttagas (sparande av boträd, lämnande av träd vid bryn, utkörning på tjälad mark i vissa fall, rövning av stigar osv). Eftersom reglerna meddelas av länsstyrelserna kommer de att vara regionalt differentierade, vilket är en stor fördel ur naturvårdssynpunkt (se Zackrisson 1986). Dels listar de hotade (särskilt hotade) arter. Skogsbruksåtgärder får inte utföras som hotar dessa arter. Förutom dessa minimiregler kan naturvårdsverket dessutom naturligtvis gärna utfärda råd och rekommendationer för hänsynstagande utöver dessa minimikrav.

Om kommun, eller länsstyrelse, bedömer att ytterligare minimihänsyn bör tas utöver de som anmälts av skogsägaren, kan kommunen, eller länsstyrelsen, utfärda en anvisning om dessa. Kommunen måste inom två veckor (fyra veckor för tvåmånadersområde) efter att anmälan inlämnats besluta om anvisningar skall utfärdas. Detta beslut kan överklagas av envar svensk medborgare till länsstyrelsen. Initiativ till överprövning kan även tas självständigt av länsstyrelsen eller naturvårdsverket.

Om ytterligare tid behövs för utredning kan kommunen besluta om tillfälligt förbud av viss skogsbruksåtgärd under högst två månader. Även länsstyrelsen kan besluta om detta. Om ett kommunalt beslut om anvisning/icke-anvisning överklagas är länsstyrelsen skyldig att utfärda ett interimistiskt förbud mot skogsbruksåtgärdens utförande till dess att ärendet avgjorts, dock högst två månader.

Minimireglerna är bindande vare sig hänsynsbehovet uttryckts i skogsägarens anmälan eller i anvisning från kommun eller länsstyrelse. Det innebär att skogsägaren är skyldig att ta sådana hänsyn om t ex ett visst skyddsbehov upptäcks under skogsbruksarbetets gång. Anmälan och anvisningarnas rättsliga betydelse ligger således i dokumentationen av hänsynsbehovet, före skogsarbetets påbörjan.

En viktig fråga är skogsägarens incitament att anmäla behov av hänsyn. Dessa incitament finns i tre faktorer. Dels är brott mot anmälningsskyldigheten sanktionerade. Det innebär att grov uraktlåtenhet att anmäla behov av minimihänsyn straffbeläggs. För det andra riskerar den skogsägare som inte anmäler samtliga behov av minimihänsyn att

ärendet fördröjs genom ett interimistiskt förbud mot skogsbruksåtgärden i samband med överklagan. För det tredje kan skogsägaren genom att påtala behov av åtgärder utöver minimikraven initiera ett avtal som ger ersättning med medel från Mångbruksfonden eller på annat sätt.

5b. Toleranströskeln föreslås vara 5 procent av brukningsenhetens värde.

Femprocentsnivån har föreslagits av markrättsexperten Bertil Bengtsson (1987). Den föreslås även, med vissa jämkningsmöjligheter, av Darpö (1991). Brukningsenheten (den skogsmark inom en kommun som tillhör samme ägare) som grund för relateringen föreslås av Darpö. Det sammanfaller med den nuvarande skogsvårdslagens definition (§15), till expropriationsrättens grundsatser och till ersättningsreglerna i naturvårdslagen.

För att undvika höga rättegångskostnader i samband med rättstvister om när femprocentsnivån är uppfylld osv ansluter vi oss till Darpös förslag att länsstyrelserna inrättar värderingsnämnder. Nämnden bör ha en opartisk sammansättning och den bör följa förvaltningslagens regler. Först efter utslag av nämnden kan en markägare gå till domstol.

4.4 Statsfinansiella aspekter

För skogsvårdsorganisationens verksamhet anvisades 239 Mkr budgetåret 1989/90 (Skogsstatistisk årsbok 1990, sid 41). En viss del av dessa medel kommer, när skogsvårdsorganisationen bantas eller avskaffas, att behöva tillföras naturvårdsverket och länsstyrelserna för personella förstärkningar där.

Kostnadsökningen för den enskilda kommunen blir förhållandevis måttlig. Beroende på kommunens storlek krävs en personell förstärkning med någon eller några tjänster. Det finns därför knappast någon anledning att införa något permanent statligt stöd till kommunerna för denna uppgift. Däremot kunde det kanske vara lämpligt att under något eller några år ge ett särskilt "startbidrag" till kommunerna för att underlätta omställningen.

Anslagsramen till de bidrag som är på väg att avskaffas eller som vi föreslår avskaffas var 170,7 Mkr budgetåret 1989/90 (Skogsstatistisk årsbok 1990, sid 245). Vidare var rambeloppet för bidrag till den översiktliga skogsinventeringen 61 Mkr. Sammanlagt utgjorde dessa två poster således drygt 230 Mkr.

Vi föreslår en nytt bidrag, "Mångbruksfonden", på 150 Mkr samt ett bidrag till naturvårdsinvesteringar på skogsmark på 10 Mkr. Den exakta nivån för detta är givetvis vanskelig att fastställa. En utgångspunkt har varit de nuvarande skogsbidragen. Givet dessa bidrags tvivelaktiga effekter (se kapitel 2) finns det starka skäl att tro att den föreslagna användningen är betydligt mer samhällsnyttig. En andra utgångspunkt är den studie av betalningsviljan för åtgärder för att skydda utrotningshotade arter samt årskostnaden för att uppnå "10-procentsnormen" som redovisades inledningsvis. Med ledning av dessa uppskattningar synes en total statlig insats på 250 Mkr (100 Mkr för reservat, 150 Mkr för "Mångbruksfonden") plus administrations- och finansieringskostnader kunna vara motiverad.

Vårt förslag om avskaffande av skogsvårdsavgiften innebär ett statsfinansiellt intäktsbortfall om i runda tal 500 miljoner kronor. Det är dessutom möjligt att krav kommer att resas om en regionalpolitisk kompensation för det borttagna stödet till stödområdet. Totalt sett innebär våra förslag således en minskning av det statsfinansiella nettot.

4.5 Samhällsekonomiska aspekter

Vårt förslag innebär en avreglering av en omfattande och ingående reglering av virkesproduktionen som saknar bärande samhällsekonomiska skäl. Den samhällsekonomiska kostnaden för denna reglering består av administrationskostnaderna, kostnaderna för verksamhetens finansiering samt av de allokering förluster i skogsnäringen som regleringen ger upphov till. De senare innefattar t ex utförande av olönsamma skogsvårdsinvesteringar, kostnader för upprättande av obligatoriska skogsbruksplaner i den mån dessa är överflödiga, otillräckliga osv.

Någon närmare analys av skogsbrukets allokering förluster utförs inte här. En grund för bedömningen av dessa finns i bilaga 6 till 1987 års långtidsutredning, kapitel 5. Utan att göra några exakta kvantitativa preciseringar kan konstateras att allokering förlusterna torde uppgå till åtminstone några hundratals miljoner kronor per år.

Vårt förslag innebär vidare en effektivisering av naturvårdspolitiken. Våra förslag bör leda till förbättrade resultat av naturvårdspolitiken, som bättre än i dag svarar mot de behov av hänsyn som föreligger. Vidare bör samordningen av skogspolitiken, naturvårdspolitiken och den kommunala markplaneringen innebära väsentliga samordningsvinster ifråga om administrationen.

Vårt förslag har enligt vår bedömning flera vinnargrupper. Vinnare är skogsägarna. De får större frihet, slipper en tung reglering, får klarare regler för naturvårdshänsynen och får ekonomisk kompensation för åtaganden som går utöver en förhållandevis låg nivå. Vinnare är naturvården. Denna slipper de naturvårdsfientliga inslagen i den nuvarande virkespolitiska regleringen, den får klarare regler i skogsvårdslagen, den får utökade medel för kompensation vilka fyller det nuvarande "gapet" mellan SVL och NVL, den får klara ansvarsregler för markplaneringen. För skogsindustrin balanseras en "försämring" (utökade naturvårdshänsyn till följd av "mångbruksavtal", vilket på sikt minskar virkesutbudet) av de förbättringar som blir möjliga i virkesproduktionen, t ex genom tillämpning av mindre kostsamma skogsskötselprogram etc).

REFERENSER

Aronsson, T, 1990, The Short-Run Supply of Roundwood under Nonlinear Income Taxation – Theory, Estimation Methods and Empirical Results Based on Swedish Data. Umeå Economic Studies no 220.

Beales, H, Craswell, R & Salop, R, 1981, The Efficient Regulation of Consumer Information. *Journal of Law and Economics* 24:491–539.

Bengtsson, B, 1987, Statsmakten och äganderätten. LUI

Blondin, R, 1989, The owl complex. Lang-mangement conflict reflects larger issues. *Journal of Forestry*, 87(8):37–40.

Brännlund, R, 1988, The Swedish Roundwood Market. An econometric analysis. SLU skogsekonomi, Umeå, rapport nr 82.

Bostadsutskottet 1986/87:4.

Brännlund, R, Göransson, M & Löfgren, K–G, 1985, The Effects on the Short-Run Supply of Wood from Subsidized Regeneration Measures: An econometric analysis. *Canadian Journal of Forest Research* 15:941–948.

Carlén, O, & Löfgren, K–G, 1986, Supply Consequences of Subsidizing Thinning Activities in Sweden. *Scandinavian Journal of Forest Research* 1:379–386.

Carlen, O, 1990, Private Nonindustrial Forest Owners' Management Behaviour. An economic analysis based on empirical data. SLU skogsekonomi, Umeå, rapport nr 92.

Daly, H, 1984, Alternative Strategies for Integrating Economy and Ecology. I Jansson, AM (ed), Integration of Economy and Ecology: An Outlook for the Eighties. Askölaboratoriet, Stockholm.

Darpö, J, 1991, Liv i skogen. SLU skogsekonomi, arbetsrapport (kommande).

Eckerberg, K, 1987, Environmental Protection in Swedish Forestry. A Study of the Implementation Process. Umeå universitet, statsvetenskap, rapport 1987:12.

Eckerberg, K, 1990, Environmental Protection in Swedish Forestry. Avebury.

Eriksson, M & Olsson, G, 1989, Handlingsprogram för hotade arter. Statens naturvårdsverk, koncept 1989–10–26. Solna.

Hagner, M, 1990a, Förslag till ny skogsvårdslag. Skogen.

Hagner, M 1990b, Kombinera plantering med skärm och beståndsförnyring! SST 2/90:4–17.

Hultkrantz, L, 1983, Skogen i regionalpolitiken. Liber.

Hultkrantz, L, Larsson, S O, Lundström, M & Paulsson, B, 1987, Säsongsarbete och regionalpolitik, Cerum Report 1987:2.

Hultkrantz, L & Aronsson, T, 1989, Factors Affecting the Supply and Demand of Timber from Private Nonindustrial Lands in Sweden: An Econometric Study. Forest Science 35:946–961.

Hultkrantz, L & Wibe, S, 1989a, Skogsnäringsen: Miljöfrågor, avreglering, framtidsutsikter. Bilaga 8 till 1990 års långtidsutredning. Allmänna förlaget.

Hultkrantz, L, 1990, Forestry Policy and the Bequest Motive. Umeå Economic Studies, 228.

Hultkrantz, L, 1991c, Effects on Employment and Seasonal Unemployment from Subsidies to Forestry in Northern Sweden. Scandinavian Journal of Forest Research 6(2).

Hultkrantz, L, 1991d, Varför misslyckas marknader och regleringar. A Björklund et al Ekonomi i offentlig sektor. SNS.

Hultkrantz, L, 1991a, Guld och gröna skogar. Miljömodifierade nationräkenskaper för inkomster från skogstillgångarna. Bilaga till miljöräkenskapsutredningen (kommande).

Hultkrantz, I , 1991b, National Accounts for Timber and Forest Environmental Resources in Sweden. Paper presented at the W-133 meeting, Monterey, Feb 28, 1991. SLU skogsekonomi, Umeå, arbetsrapport (kommande).

Hägglund, B, 1989a, Angående 1990 års långtidsutredning. Skrivelse från skogsstyrelsens generaldirektör till finansdepartementet 1989-12-13.

Johansson, P O, 1987, Valuing Public Goods in a Risky World: an experiment. SLU skogsekonomi, Umeå, arbetsrapport nr 68.

Kahneman, D, Knetsch, J L, Thaler, R H, 1991, Anomalies – The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. Journal of Economic Perspectives 5:193-206.

Knetsch, J L, 1989, The Endowment Effect and Evidence of Nonreversible Indifference Curves. American Economic Review 79:1277-1284.

Knetsch, J L, 1990, Environmental Policy Implications of Disparities between willingness to Pay and Compensation Demanded Measures of Values. Journal of Environmental Economics and Management 18:227-237.

Laurell, M, 1990, Framtidsskogen. Naturskyddsföreningen, Stockholm.

Leopold, A, 1933, 1989, The Conservation Ethic. Journal of Forestry 87(6):26-45 (omtryck av artikel i samma tidskrift 1933).

Mattsson, L, 1990a, Hunting in Sweden: Extent, Economic Values and Structural Problems. Scandinavian Journal of Forest Research 5:563-573.

Mattsson, L, 1990b, Moose Management and the Economic Value of Hunting: Towards Bioeconomic Analysis. Scandinavian Journal of Forest Research 5:575-581.

Sedjo, R A, 1990, The Global Carbon Cycle. Journal of Forestry 88(10):33-36.

Skogsstyrelsen, 1986, Samhällets investeringar i skogsproduktion. Skogsstyrelsen, Jönköping.

SOU 1946:41. Betänkande med förslag till skogsvårdslag mm. Avgivet av Kungliga Skogsstyrelsen.

SOU 1978:6. Skog för framtid. Betänkande från 1973 års skogsutredning.

SOU 1981:81. Skogsindustrins virkesförsörjning. Betänkande av virkesförsörjningsutredningen.

Zackrisson, O, 1986, Behovet av naturvårdshänsyn i våra boreala barrskogar. Skogsakta konferens, nr 9, SLU, Uppsala.

Wibe, S, 1990, Market and Intervention Failures in Swedish Forestry. OECD/ENV. Paris.

Departementsserien 1991

Kronologisk förteckning

1. Remissammanställning över allergiutredningens betänkande "Att förebygga allergi/överkänslighet" (SOU 1989:76). S.
 2. Förenklad ställföreträdarlag. C.
 3. Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag. C.
 4. Energiutredningar åren 1989 och 1990. Sammanfattning av rapporter och remissinstansernas synpunkter. I.
 5. Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet – frivilliga organisationers roll. A.
 6. Förutsättningarna för ett svenskt tillträde till det gemensamma protokollet rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen. Ju.
 7. Nya placeringsregler för allemansfonder. Fi.
 8. Rättsmedicinsk verksamhet m.m. Ny myndighetsstruktur. S.
 9. Från vaggan till graven, sex studier av varors miljöpåverkan. M.
 10. Frivårdens arbetsformer och resurser. Ju.
 11. Stiftelsen Utbildning Nordkalotten. A.
 12. Ett nytt prövningsförfarande vid ansökan om vapenfri tjänst. Fö.
 13. Framtida järnvägsutbyggnad i Mälardalsregionen. K.
 14. AP-fondens förvaltning - en översyn. Fi.
 15. Skatte- och inkomststatistik -Rapport från SUR-projektet. Fi.
 16. Några frågor om skattetillegg m.m. Fi.
 17. Remissyttranden över betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag. C.
 18. Vidga brukarinflytandet -En väg till ökad delaktighet och bättre service. C.
 19. Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning. Fi.
 20. Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor. Fi.
 21. Vidga brukarinflytandet! Rapport från en konferens i Uppsala den 21 november 1990. C.
 22. Kultur som lokaliseringsfaktor. Erfarenheter från Tyskland. I.
 23. EG-integrationen och arbetsmarknadens anpassningsförmåga. A.
 24. Författningsändringar i anledning av transportrådets avveckling och fortsatt avreglering av linjetrafiken med buss, m.m. K.
 25. Demokrati och effektivitet en balansgång. Erfarenheter från förnyelsearbete i kommuner. C.
 26. Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster. Fi.
 27. Det framtida pensionssystemet - två alternativ. Fi.
 28. Luftfartsavtal Sverige - Norge - EG. K.
 29. Rymningen från kriminalvårdsanstalten Kumla den 9 maj 1991. Ju.
 30. Rättsmedicinalverket. Instruktion, finansiering m.m. S.
 31. Skogsolitik för ett nytt sekel. Fi.
-

Departementsserien 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förutsättningarna för ett svenskt tillträde till det gemensamma protokollet rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen. [6]
Frivårdens arbetsformer och resurser. [10]
Rymningen från kriminalvårdsanstalten Kumla den 9 maj 1991. [29]

Försvarsdepartementet

Ett nytt prövningsförfarande vid ansökan om vapenfri tjänst. [12]

Kommunikationsdepartementet

Framtida järnvägsutbyggnad i Mälardalsregionen. [13]
Författningsändringar i anledning av transportrådets avveckling och fortsatt avreglering av linjetrafiken med buss, m.m. [24]
Luftfartsavtal Sverige - Norge - EG. [28]

Socialdepartementet

Remissammanställning över allergiutredningens betänkande "Att förebygga allergi/överkänslighet" (SOU 1989:76). [1]
Rättsmedicinsk verksamhet m.m. Ny myndighetsstruktur. [8]
Rättsmedicinalverket. Instruktion, finansiering m.m. [30]

Finansdepartementet

Nya placeringsregler för allemansfonder. [7]
AP-fondens förvaltning - en översyn. [14]
Skatte- och inkomststatistik - Rapport från SUR-projektet. [15]
Några frågor om skattetillägg m.m. [16]
Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning. [19]
Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor. [20]
Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster. [26]
Det framtida pensionssystemet - två alternativ. [27]
Skogspolitik för ett nytt sekel. [31]

Arbetsmarknadsdepartementet

Mångfald och samverkan i flyktningmottagandet - frivilliga organisationers roll. [5]
Stiftelsen Utbildning Nordkalotten. [11]
EG-integrationen och arbetsmarknadens anpassningsförmåga. [23]

Industridepartementet

Energiutredningar åren 1989 och 1990. Sammanfattning av rapporter och remissinstansernas synpunkter. [4]
Kultur som lokaliseringsfaktor. Erfarenheter från Tyskland. [22]

Civildepartementet

Förenklad ställföreträdarlag. [2]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [3]
Remissyttranden över betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag. [17]
Vidga brukarinflytandet - En väg till ökad delaktighet och bättre service. [18]
Vidga brukarinflytandet! Rapport från en konferens i Uppsala den 21 november 1990. [21]
Demokrati och effektivitet en balansgång. Erfarenheter från förnyelsearbete i kommuner. [25]

Miljödepartementet

Från vaggan till graven, sex studier av varors miljöpåverkan [9]

Forts. från omslagets 2:a sida

- Produktions-, kostnads- och produktivitet-utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
 - Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut (Ds Fi 1986:2)
 - Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
 - Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
 - Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
 - Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
 - Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
 - Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
 - Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
 - Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
 - Produktions-, kostnads- och produktivitet-utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
 - Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)
 - Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
 - Vågar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
 - Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
 - Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
 - Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)
 - Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
 - Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
 - Produktivitetens utvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
 - Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
 - Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
 - Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
 - Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
 - Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
 - Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
 - Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)
 - Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
 - Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
 - Beställare–utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
 - Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
 - Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
 - Produktivitetens mätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
 - Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
 - Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
 - Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
 - Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)
 - Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
 - Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
 - Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
 - Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktor? (Ds 1990:39)
 - Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)
 - Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
 - Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
 - Vad kostar det? Prislister för statliga tjänster (Ds 1991:26)
 - Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
- I andra serier utgivna rapporter m. m.**
- Besparingar genom avreglering (RRV, 1982. Dnr 1982:999)
 - Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
 - Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar. (Liber Förlag, 1983)
 - Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984. Dnr 1983:18)
 - Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet. (Statskontoret 1983:48)

Forts. på nästa sida

Forts. från föregående sida

- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck. (Liber Läromedel, 1984)
- Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för stalliga reformer (RRV, 1984. Dnr 1983:334)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4); Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Statlig tjänsteproduktion – produktivitet utveckling 1960–1980 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet; del 1 Huvudrapport, del 2 Kartläggning (RRV, 1985. Dnr 1984:695)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut. Bilaga till Ds Fi 1986:2 (ESO)
- Samhällsekonomiska effekter av stats-skuldpolitiken. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 1987
- Den offentliga sektorn – fördelningsaspekter. Bilaga 20 till Långtidsutredningen 1987
- Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet. Bilaga 21 till Långtidsutredningen 1987
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet. (Sprirapport 230, 1987)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – Detaljstudie rörande Historiska museet. Bilaga 3 till Ds Fi 1987:10 (ESO)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – Detaljstudie rörande Sveriges Television. Bilaga 4 till Ds Fi 1987:10 (ESO)
- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)
- Svensk hälso- och sjukvårdspolitik i internationellt perspektiv. Bilaga 11 till Långtidsutredningen 1990

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGS GATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORGET), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10823-2
ISSN 0284-6012