

Replik om skogspolitiska utredningen

Föregående nummer av Ekonomisk Debatt innehöll två kritiska inlägg om skogspolitiska utredningens betänkande [Söderström—Viotti 1973, Jonung—Jonung 1973]. I båda artiklarna klargör författarna att de uppfattar utredningens förslag som införande av planhushållning, samtidigt som de mer i detalj kritiserar delar av den bakgrundsanalys som utredningen presenterar för denna (förmenta) ståndpunkt. I egenskap av medförfattare och expert i utredningen skall jag försöka att klargöra *min egen* ståndpunkt i dessa frågor. Jag vill också framhålla att det i de berörda frågorna inte funnits anledning för mig att reservera mig mot betänkandet. Ändå kan ledamöter och andra experter ha ett annat synsätt trots att de omfattat betänkandets majoritetsskrivning.

Vad är planhushållning i SPU:s förslag

Begreppsförvirringen när det gäller makroekonomisk planering är utan tvivel stor. För egen del vill jag dock begränsa användningen av begreppet planhushållning till de fall där *både* planering och politik utförs i rent kvantitativa termer. Politiken måste då arbeta både med prisregleringar och någon form av ransoneringsbestämmelser eller kvoteringsystem. Även en ytlig genomläsning av SPU skulle göra klart för läsaren att inget av denna typ av ekonomisk politik varit aktuell för majoritetslinjen. Planeringen för politiken föreslås däremot ske med angivande av kvantitativa målsättningar. I ekonomisk litteratur brukar denna typ av planering betecknas indikativ planering.

Allt detta är inte enbart en strid om ord. Låt mig därför dra en parallell med miljöpolitiken. Det nya inslaget i skogspolitiken enligt SPU:s förslag utgörs av ett avgifts-bidragssystem. Systemet avser att med bibehållande av marknadernas funktionssätt i övrigt styra sektorn mot effektivare användning av virkestillgångarna. I princip skiljer sig därför inte denna politik från t ex ett fall där man med avgifter vill begränsa en miljöförening.

Inte heller miljöpolitiken kan arbeta utan någon form av makroekonomisk planering som syftar till att klargöra målsättningarna för olika miljöstandards i form av t ex maximalt acceptabla koncentrationer av föroreningar. Ingen ekonom skulle komma på idén att kalla denna miljöpolitik för planhushållning. Det

är därför onödigt att förvilla den skogspolitiska diskussionen genom att använda så pass värdeladdade begrepp i ett felaktigt sammanhang.

Har effektivitetsmålet prioriterats i SPU?

Kritikerna anför att "utredningen genomsyras av produktionsteoretiska effektivitets- och optimalitetsresonemang, vilka placerar övriga mål i bakgrunden" [Söderström—Viotti 1973, s 260]. Utredningen skulle därför inte ha klarat av sin uttalade ambition att ge målen för inkomstbildning och sysselsättning rimlig vikt vid avvägning gentemot effektivitetsaspekterna. Eftersom man kan ha olika åsikt om vad som är "rimligt" i detta sammanhang behöver frågan utvecklas något.

För landet i sin helhet existerar inte på kortare sikt, i detta sammanhang 10—15 år, någon som helst konflikt mellan sysselsättning, inkomstbildning och effektivitet. Det framgår således direkt av analysen i kapitel 3 att alla nämnda mål skulle "tjäna på" en mycket hög expansionstakt fram till mitten av 1980-talet. Kanske kunde ett på detta sätt formulerat avverkningsmål ligga t o m över 100 milj m³ sk. På längre sikt uppträder emellertid konflikter eftersom produktionskapaciteten hos svenskt skogsbruk ligger betydligt lägre. I denna avvägning har SPU målsatt kvantiteten till ca 90 milj vid angivna tidpunkt. Sannolikt får man härigenom minst 20 år på sig för att sedan reducera avverkningarna till den nivå som gällde vid 1970-talets början. Självklart gynnar detta såväl inkomstbildning som sysselsättning i skogsbruk och skogsindustri under nedgångsperioden. Effektivitetsmålet har således satts i andra hand.

När det gäller stödområdena kan samma konflikt uppträda på kortare sikt. Här är det dock inte virkesbristen som spökar utan de rent kostnadsmissiga faktorerna som blir avgörande. Utredningen har beräknat att en arbetsinsats motsvarande ca 7 500 årsarbetare omkring 1980 kan vara ineffektiv vid en renodlad bedömning av kostnader och intäkter. Utredningen väljer då åter vägen att prioritera inkomstbildning och sysselsättning. Målet för avverkningarna fixeras även i dessa regioner efter samma principer som för landet i sin helhet. Till yttermera visso föreslås att ett speciellt regionalt differentierat stödsystem skall

införas med sikte på att uppnå den sysselsättning som målsatts när pris- och kostnadsutvecklingen påkallar detta.

Även när det gäller återväxtpolitiken har liknande avvägningar gjorts. Enligt de kalkyler som presenteras i kapitel 2 av betänkandet skulle således effektiviteten kräva att de resurser som nu satsas på återväxtåtgärder omfördelas från norra till södra Sverige. Utredningens förslag blir att politiken trots detta skall fortgå i stort sett oförändrad! Självklart gynnar detta sysselsättning och inkomstbildning i Norrland på bekostnad av effektiviteten i hela ekonomin.

Jag tror inte man kan hitta ett enda fall i SPU där effektiviteten klart prioriterats före andra mål. Kritikerna har sannolikt grundat sin bedömning på att det rent textmässiga utrymmet är större för effektivitetsmålet. Detta förhållande har emellertid en enkel, historisk förklaring. Som visas i betänkandets inledning har svensk skogspolitik nästan helt styrts av motivet att påverka inkomstbildning och sysselsättning för jordbrukets befolkning. Sannolikt var detta i samklang med samhällsekonomisk effektivitet ännu så sent som på 1930-talet. Effektivitetsproblematiken blev på detta sätt bortglömd. Det är betecknande att diskussionen kring 1948 års skogsvårdslag knappast nämner existensen av kriterier för effektiv resursanvändning. SPU introducerar därför delvis nya tänkesätt i den skogspolitiska debatten genom att ta upp effektivitetsproblematiken. Självklart följer därmed också tvånget att behandla dessa nyheter utförligt för att deras relevans skall förstås av politiker och administratörer utanför kretsen av välutbildade ekonomer.

Överskott på skog?

Kritikerna vill inte acceptera utredningens slutsats att det i dag föreligger en så pass betydande koncentration av skogsbeståndet i avverkningsmogen ålder att man kan tala om ett överskott. I varje fall vill de ha tre punkter närmare belysta: 1) Betydelsen av val av kalkylränta, 2) Felaktiga markvärden (början av 1960-talet), 3) Möjlig framtida uppgång i rotnettot.

Den första punkten avfärdar de själva. Räntan i de kalkyler som utredningen bygger på är i själva verket för låg. Den tredje punkten är för mig helt obegriplig. Hela kapitel 3 i betänkandet handlar inte om annat än den framtida utvecklingen i vad avser priser, konkurrens och kostnader. Detta är de komponenter

som tillsammans konstituerar rotnettot. Utredningen drar också slutsatsen att rotnettot reallt i stort sett kommer att förbli oförändrat. Man kan möjligen kritisera slutsatsen men inte påstå att utredningen lämnat problemet obeaktat.

Punkt 2) ovan är ej behandlad i betänkandet. Teoretiskt är den sannolikt också den komponent som är minst tillfredsställande belagd i kalkylunderlaget. Detta sammanhänger självklart med att prisbildningen på mark är så komplicerad. Ett försök att jämföra den faktiska marknaden med en tänkt perfekt marknad för att klargöra de riktiga markvärdena är dömt att misslyckas. För en teoretiker kan problemet verka intressant. Praktiskt har emellertid rimliga variationer i markvärdena ingen betydelse för utredningens slutsats. Kalkylräntan slår nämligen betydligt hårdare i beräkningar av detta slag. Genom att basera sin slutsats på kalkyler med mycket låg räntesats har därför utredningen endast velat ange att även kalkyler i underkant kan påvisa stora överskott. Detta är för ingen nyhet. Fenomenet är känt sedan länge bland skogspolitiska debattörer.

Existerar marknadsimperfectioner?

I dagens läge har vi således otvivelaktigt ett överskott. Detta har dessutom varit växande under hela efterkrigstiden — trots att den västeuropeiska marknaden varit synnerligen expansiv. Orsaken till detta vill utredningen söka i olika slag av marknadsimperfectioner. Det skulle följaktligen vara främst fyra faktorer som verkat återhållande på expansions-takten. Kritikerna accepterar delvis detta synsätt men de är missnöjda med den analytiska behandlingen och de ekonomisk-politiska åtgärder som blir utredningens följdförslag. Låt mig ta upp varje faktor för sig, i den ordning de har betydelse för betänkandet.

1) Osäkerhet om framtiden. Kritiker-na ifrågasätter inte denna punkt. I själva verket tycker de att den är så intressant att den borde utvecklats mer än vad de funnit (2 sidor, enligt uppgift i artikeln). De hade blivit bönhörda om de fortsatt att läsa betänkandet! Kapitel 2, kapitel 7, kapitel 9 och kapitel 12 innehåller alla något avsnitt om osäkerhetsfrågan. I kapitel 9 klargörs t ex den distinktion mellan mikro- och makroosäkerhet som kritikerna efterlyser.¹ Där konstateras

¹ Kritikerna stöder sig här på en slarvig formulering i betänkandets sammanfattning. Felet är mitt eget och skall inte belasta kommittén i övrigt.

tex att vissa mikrorisker kan elimineras genom ett försäkringssystem. Andra makro- och mikrorisker, framför allt av ekonomisk karaktär, är inte lika enkelt försäkringsbara, eftersom sannolikhetsfördelningen knappast låter sig bestämmas. Utredningens förslag blir därför ett schabloniserat, obligatoriskt försäkringssystem som tar hand om de ekonomiska riskerna vid nyanläggning av bestånd. Det förkättrade avgifts-bidragssystemet kan ses på detta sätt.

2) Frånvaro av driftssamordning inom privatskogsbruket. Dessa frågor behandlas i mitt tycke utförligt i kapitel 4 och kapitel 10 där framför allt existerande institutionella förhållanden diskuteras. Bl a tas olika former av långtidskontrakt upp till behandling. Dessa har stor likhet med terminsaffärer och kan sannolikt ses som skogsbrukets speciella substitut för terminsmarknader. Utredningens slutsats blir att samtliga existerande institutioner ger värdefulla möjligheter till driftssamordning. Någon medlingsinstitution diskuterades aldrig. Kritikerna har därför chansen att ge ett positivt bidrag till den skogspolitiska diskussionen på denna punkt. För de konkreta politiska förslagen hade denna fråga dock relativt marginell betydelse enligt min uppfattning.

3) Beskattning av skogsinkomsterna. Enligt mitt synsätt är det här fråga om samma typ av imperfektion som uppträder vid individens val mellan fritid och arbete. Kritikerna har således rätt i att samma fenomen gör sig gällande på andra håll i ekonomin. Det finns dock en central skillnad: "fritid" för en naturresurs som ett stående virkeskapital kan knappast bedömas på samma sätt som individens fritid. Jag vet inte vilket värde man överhuvud taget skall tillmätta det förhållandet att en naturresurs underutnyttjas. Ekonomisk teori, som kritikererna tycks vilja stödja sig på, ger vad jag vet inget svar på frågan.

4) Sparsamma skogsägare. Denna punkt föranleder båda smått ironiska och seriösa kommentarer från kritikerna. Enligt den seriösa linjen skulle utredningen med denna ståndpunkt sätta sig över individuella preferenser och därmed lämna gängse optimalitetskriterier. Jag förstår reaktionen från en ekonomiskt skolad läsare. Språkbruket är nämligen hämtat från den skogspolitiska debatten. Bakom döljer sig faktiskt inget annat än att en skogsägare kan omfördela inkomsterna i tiden genom att låta sitt skogsföretag spara skog för tex ägarens pensio-

nering. I genomsnitt får man då ett från nuvärdesynpunkt för stort virkesförråd, eftersom företaget inte avverkar så mycket att företagets nuvärde maximeras. I en Walrasiansk jämviktsmodell slår inte individens preferenser igenom på detta sätt, eftersom det där alltid finns ett försäkringssystem eller en perfekt kapitalmarknad som tar hand om individens önskemål om inkomstfördelning. Problemet har heller inte samma relevans för annan företagsverksamhet. En industriägare som på motsvarande sätt bygger upp en dold reserv behöver inte samtidigt söka en inoptimal produktionsteknik. Föreligger det därför behov av ett speciellt pensioneringssystem för skogsägare? Utredningen har inte funnit den frågan vara så akut att den föranlett behandling.

Kritikerna har enligt min mening inte träffat huvudet på spiken när de diskuterar marknadsimperfektionernas behandling i SPU. Det hindrar inte att jag själv förstår deras reaktion. Virkesmarknaderna i Sverige har inte i betänkanget fått en så fullständig och genomarbetad behandling som skulle vara önskvärt. De centrala elementen i en sådan rigorös analys skulle vara: utnyttjandet av en naturresurs som kan sparas från tid till annan, produkten avsatt på en marknad där köparen driver kapitalintensiv produktion för avsättning på export. Denna konstellation i kombination med osäkerhet på både köpar- och säljarsida skulle sannolikt ge den helhetsbild av virkesmarknaden som vore önskvärd för att skogspolitiken skall kunna utformas på ett riktigt sätt. Detta är emellertid ett ekonomiskt forskningsprojekt i sig självt och inryms inte i en vanligt offentlig utredning med dess begränsade resurser. Tills vidare får vi nöja oss med den mer intuitiva analys som presenterades i betänkanget. I varje fall så länge ingen belagt att den är klart felaktig.

Hur skall planeringen gå till?

Kritikerna gör ett stort nummer av en bilaga till betänkanget. Denna är författad och signerad av mig och har således inte kommitténs välsignelse i större mån än att den ansetts innehålla så pass intressanta uppslag att den bevärdigats med trycksvärta. Kritikerna är fördomsfria nog att tillmätta bilagan en sådan betydelse att den är "den hatt ur vilken de flesta kaniner har trollats fram" [Söderström—Viotti 1973, s 264]. Kommittén har uppenbarligen en helt annan mening. Det enda avsnitt ur bilagan som citeras

i betänkandet avser en analys av kostnaderna för återväxtpolitiken. Kommittén anser emellertid inte att resultaten är tillräckligt väl grundade för att motivera en omläggning av politiken. Jag delar den uppfattningen, eftersom det empiriska materialet är synnerligen svagt.

Kommitténs enda skogspolitiska rekommendation som har ett visst samband med min bilaga gäller att kostnaderna för återväxtåtgärderna bör studeras mer systematiskt i framtiden. Resonemanget utvecklas sedan något med vissa beröringspunkter i bilagan. Jag är emellertid övertygad om att dessa relativt vaga resonemang hade kunnat föras helt utan min bilaga.

Min egen uppfattning om planeringsmodellen i bilagan stämmer i stort sett överens med majoritetens formulering av betänkandet. I dag är den alltför ofullständig för att utgöra underlag för officiell planering av skogspolitiken. Jag tror emellertid att skogspolitiken i framtiden skulle tjäna på att planeringen hade tillgång till en mer strikt modell. Sannolikt kommer en sådan att arbeta efter några

principer från den allmänna kontrollteorin. Så tillvida kan min bilaga vara av visst värde, eftersom den introducerar ett dynamiskt betraktelsesätt på området. Mina egna formuleringar i bilagans inledningsavsnitt pekar dessutom på att det finns ett antal utvecklingsvägar att välja. Ingen av dessa behöver leda till planhushållning. Jag har heller aldrig hört att våra omdiskuterade långtidsutredningar tolkats på detta sätt trots att man där mycket mer explicit använt sig av en matematiskt formulerad input-output modell.

Professor *Karl G Jungensfelt*
Handelshögskolan, Stockholm

Referenser

- Jonung, L. och Jonung, C., [1973], "Skogspolitik och optimalitet", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 4
SOU 1973: 14, *Mål och medel i skogspolitiken*, Stockholm
Söderström, H. och Viotti, S., [1973] "Planhushållning i skogen?", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 4