

Jan Sandström är jägmästare och ledamot av KSLA, tidigare också styrelseledamot i Skogsstyrelsen. Han arbetade under många år med näringspolitik vid Skogsägarnas Riksförbund och LRF Skogsägarna, där han bland annat skrev och medverkade i de stora utbildnings-satsningarna Alla tiders skog och Kraftsamling Skog vilka starkt bidrog till att naturvårdsfrågorna fick fäste i privatskogsbruket. Han är också en av huvudförfattarna till den historik om skogsägarrörelsen som kom ut 2019.



Skogspolitiken – en växlingsrik resa genom skeden och skiften

Sedan skogen i början av 1900-talet stigit fram som en viktig nationell tillgång politiserades skogsbruket. Skogspolitiken omfattade hela den skogliga näringssektorn och hade som syfte att främja ett skogsbruk till Sveriges ekonomiska bästa. Såväl målen som medlen har förändrats över tiden allteftersom tillståndet i skogarna växlat och olika omvärldsfaktorer påverkat utvecklingen.

MÅLET FÖR DEN SVENSKA SKOGSPOLITIKEN har genomgående varit att förstärka skogsresurserna. Den ska också bidra till att viktiga samhällsmål som rör ekonomi, sysselsättning och miljö uppnås. Ett viktigt verktyg i detta arbete har hela tiden varit att förmedla kunskaper om skogsbruk.

Skogspolitiken har under det gångna, dryga seklet påverkats av olika slags förändringstryck vilket gjort att den vid flera tillfällen korrigerats.

I det moderna skogsbrukets historia kan man identifiera fyra skogspolitiska skeden som alla inletts med förändringar i skogspolitiken: 1903, 1948, 1979 och 1993. Dessa kan tydligast beskrivas utifrån de gällande skogspolitiska målen plus kärnan bland de politiska medlen: skogsvårdslagen och skogsvårdsmyndigheten med dess instruktioner.

Traditionellt har skogspolitiken medel varit av rättslig, ekonomisk och administrativ art. För att uppnå syftet att stärka näringssektorn som en ekonomisk och social stomme i det svenska samhället har anpassade regler också hämtats från andra politikområden.

1903 års skogspolitik

Under slutet av 1800-talet kapitaliserades de stora skogsresurserna i norra Sverige. I ledande politiska kretsar insåg man skogens nya betydelse men man kunde inte bortse från att det industriella utnyttjandet av skogen konkurrerade med jordbrukets behov av ”stödsogsbruk”.

Det stod dock snart klart för riksdagen att de pågående dimensionshuggningarna i norra Sverige ledde till utglesade bestånd och otillräcklig återväxt. I den rådande liberala tidsandan





fanns en aversion mot att begränsa äganderätten. Men opinionen svängde och med tiden kom skogen att tillsammans med den nya skogsindustrin att ses som ett samhällsintresse.

I den skogskommitté som tillsattes 1896 saknades skogsarbetarna helt och bönderna var underrepresenterade. Skogskommittén kom fram till att det fanns ett stort virkesunderskott och hemmansskogarna var vanvårdade. Kärnfrågan var att föreslå en lag om återväxtplikt för det enskilda skogsbruket och att samtidigt bilda regionala skogsvårdsstyrelser för att tillämpa den. Riksdagen delade kommitténs syn, men tillade att *”det synes vara av största vikt att lagens ändamål såvitt möjligt vinnes på övertygelsens väg utan användande av tvångsmedel.”*

Förutom den nya skogsvårdslagen 1903 med dess krav på återväxt efter avverkning, beslutade riksdagen vid samma tid om ett förbud för bolag att förvärva skogsmark i Norrland. Uppslutningen kring den nya skogspolitiken var bred.

BLÄDNINGSPERIODEN. Den svaga ekonomin i skogsbruket under mellankrigstiden gjorde att man över lag gick över till en mer extensiv skogsskötsel baserad på olika former av blädning. Därmed bröts utvecklingen mot traktthuggning och skogsodling som då pågått ända sedan 1800-talet.

Riksdagshuset i Stockholm strax efter krigsslutet då biltrafiken börjat komma igång igen. Vid samma tid pågick förarbetet till den nya skogspolitik som skulle göra hög virkesproduktion till ett allt övergripande mål.
Vykort.

Det visade sig så småningom att återväxten i de blädade skogarna sjönk till mycket låga nivåer. Flera utredningar uppmärksammade att det uppstått stora kalmarker och skräpskog i både bolagsskogar och bondskogar under denna period.

Den vanligaste förklaringen till att blädning kom att dominera anses ha varit den svaga lönsamheten i privatskogsbruket. Slutsatsen är att det ytterst var 1920- och 1930-talens djupa lågkonjunkturer, inte skogspolitiken, som låg bakom tappet i skogsproduktionen.

Vid början av 1940-talet ökade insikten i ledande skogskretsar om att de svenska skogarna behövde restaureras. Skogspolitiskt var utvecklingen problematisk. Det var en vacker tanke att ett uthålligt skogsbruk skulle vara garanten för såväl landsbygdens försörjningsproblem som basen för en skogsindustri som vid den tiden vuxit sig stor. Men verkligheten såg annorlunda ut. Böndernas skog nyttjades också som skogsbete och som källa till husbehovsvirke av olika slag. Regionalt pågick fortfarande kolning. Skogsforskningen låg ännu i sin linda och kompetensbristen i skogs- och beståndsvård var ytterligare utmaningar för de som verkade för en effektivare skogspolitik.

1948 års skogspolitik

Den nyupprättade Skogsstyrelsen gavs 1942 i uppdrag att se över skogsvårdslagen och ta itu med det uppdagade behovet av bättre skogsvård.

Skogsstyrelsens förslag visade sig spänna över ett vidare fält. Lönsamhet och en jämn, uthållig avkastning föreslogs bli nya principer för lagstiftningen.

En nyhet var förslaget om att övergivna skogsmarker och misskött skog skulle åtgärdas. Tidigare hade inte gamla kalmarker, ljunghedar och fäladsmarker omfattats av skogsvårdslagen. Detsamma hade gällt uppkomna tras- och restskogar samt andra lågt bestockade skogar, till exempel övergivna hagmarker. Dessa marker uppskattades till bortåt 1 miljon hektar. Härutöver tillkom, enligt Skogsstyrelsen, 1,5 miljoner hektar illa skött skog som via lagen borde sättas i produktivt skick.

1948 års skogspolitik betonade produktionsfrågorna. I riksdagen blev den en strid om kravet på jämn avkastning. Jordbruksminister Per-Edvin Sköld avrundade med att jämnhetskravet även var ett skydd för bönderna och försäkrade att skogsvårdslagen fortsatt skulle vara en ”uppfostringslag”, där statsmakterna anger vilka krav de ställer på skogsvården.

EFTERKRIGSREGERINGEN POÄNGTERADE ATT skogsbruket blivit en angelägenhet för hela samhället. Det tidigare starka sambandet mellan jord- och skogsbruk släpptes. Nu inriktades skogspolitiken i stället mot att säkerställa industrins tillgång på virke. Eftersom 1948 års lag innehöll både nya principer och svårtolkade utfästelser kom Skogsstyrelsen att på ett annat sätt än tidigare även bli en politisk aktör.

Från skogsarbetarförbundet yppades i början av 1950-talet farhågor för att skogen inte vårdades tillräckligt och att avverkningsmöjligheterna inte utnyttjades. Man ansåg att detta hotade sysselsättningen. Udden

riktades mot de privata skogsägarna. LO tog ställning för skogsbolagens storskaliga och effektivare sätt att sköta skogen. I riksdagen debatterades återväxtfrågor, anmälningsplikt vid avverkning och tvångsavverkning av övermogen skog.

SOM SVAR PÅ DEN INTENSIVA DEBATTEN TILLSATTE den socialdemokratiska regeringen år 1965 en ny skogspolitisk utredning. Syftet var att se hur staten utifrån rådande förutsättningar kunde medverka till ett från samhällsekonomisk och social synpunkt sunt skogsbruk. Utredningen gjorde en fullständig översyn av politiken. Dess betänkande, som lades fram 1973, var resultatet av en akademisk utredning med slutsatser om branschens förutsättningar och framtid.

Utredningen indikerade behovet av mycket stora avverkningar i närtid och hade tydliga drag av statlig planhushållning. Avverkningar skulle stimuleras genom avgifter på skogsmark och stöd till återväxtåtgärder. Ledamöterna var inte eniga och utredningen kritiserades av både skogsnäringen och Skogsstyrelsen. Förslaget klassades av regeringen som ”ofullständigt”. En ny utredning tillsattes skyndsamt.

Den nya utredningen utfördes av en utpräglad expertgrupp. I dess direktiv ingick att redovisa alternativa utvecklingslinjer för skogsnäringen och lägga fram förslag till detaljerade styrmedel. Utredningen levererade 1975 ett delbetänkande. En mycket uppmärksamslutatsats var att Sverige på medellång sikt stod inför en ”virkessvacka”, det vill säga att skogarna inom ett antal år inte skulle kunna försörja industrierna med råvara.

1979 års skogspolitik

När huvudbetänkandet lades fram 1978 rädde djup lågkonjunktur. Enligt förslaget övergripande mål skulle skogen skötas så att den ger en varaktigt hög och värdefull virkesavkastning. Lagen föreslogs kompletteras med regler om avveckling av lågproducerande skog och överåriga bestånd samt införande av röjningsplikt.

Som säkerhet för att lagens intentioner skulle infrias lanserades ett obligatoriskt, personligt skogsvårdskonto. En nyhet var också införandet av en *Översiktlig skogsinventering* (ÖSI), med syfte att inventera de privatägda skogarna i landet.

I riksdagen var det samsyn om den nya skogsvårdslagens inriktning på virkesproduktion. Virkessvackan framstod som en realitet och den svenska ekonomin var fortfarande i gungning trots devalueringar. Den nya skogspolitiken innebar en mycket omfattande regelstyrning och utökade myndighetsuppgifter. Naturvårdsfrågorna gavs närmast obefintlig uppmärksamhet.

Efter regeringsskiftet 1982 gick den socialdemokratiska regeringen fram med nya förslag om obligatorisk skogsbruksplan, avverkningsskyldighet och ett spärrat avverkningskonto för småföretagare. Förslagen blev hårt kritiserade av skogsägare runtom i landet. I regeringens proposition 1983 fanns inte avverkningskontot med. I stället höjdes skogsvårdsavgiften kraftigt.

1960-talet innebar ett genombrott för tekniken i skogen. Men de storskaliga metoderna tände en mediedebatt om skogsmiljön. Stora kalhyggen, radikal markberedning och kemiska metoder kritiserades hårt. År 1974 politiserades miljöfrågan. Avverkningsanmälan blev obligatorisk. Användningen av herbicider och DDT förbjöds.

De skogliga miljöfrågorna handlade vid den här tiden till stor del om försurning och risken för skogsdöd men också om ädellövskog och de fjällnära skogarna. Situationen i de senare blev spänd när avverkningar blockerades av aktivister. Lokalbefolkningen upp-
rördes och myndigheterna knäade.

1979 års skogspolitik verkade i ett ideologiskt laddat skede. Det kännetecknades av radikala ingripanden i skogsskötseln och en politik med ett visst mått av planhushållning i skogsnäringen. Men skedet blev kortvarigt eftersom det triggade fram motkrafter inte bara i skogsnäringen, utan också från miljörörelsen som ansåg att naturvården åsidosatts i skogspolitiken.

1993 års skogspolitik

Den socialdemokratiska regeringen tillsatte 1990 en kommitté med uppgiften att göra en total översyn av skogspolitiken. Direktiven betonade vikten av att stärka naturvårdens ställning. Genom att satsa på utbildning och rådgivning skulle politisk detaljstyrning undvikas. Den tidigare oron för en kommande virkessvacka hade nu skruvats ned.

Regeringens utgångspunkt var att det även i fortsättningen behövdes en sammanhållen sektorspolitik för skogen. Men det var ett paradigmskifte som presenterades. Skogspolitiken föreslogs vila på målstyrning, vilket kontrasterade mot den tidigare regelstyrningen. Regeringen fastställde två jämställda och övergripande mål för skogspolitiken: ett produktions- och ett miljömål. Staten ställde sig som garant även för skogsmiljön.

I enlighet med 1991 års miljöpolitiska beslut skulle det finnas ett delat sektorsansvar för naturvården, dels mellan stat och näring, dels mellan myndigheterna. I skogsbruket drogs slutsatsen att en framgångsrik målstyrning i skogssektorn skulle bli avhängig av att staten, myndigheter och näringen drog åt samma håll och samverkade.

VID FN:S MILJÖKONFERENS I RIO 1992 (UNCED) utformades vid samma tid riktlinjer för samhällsutvecklingen utifrån begreppet *hållbar utveckling* och dess tre dimensioner – ekologisk-, ekonomisk- och social hållbarhet. Den svenska skogspolitiken med dess båda jämställda mål om produktion och miljö faller tillbaka på UNCED.

Näringen stödde i huvudsak den nya skogspolitiken med dess målstyrning och tilltro till skogsägarnas *frihet under ansvar*. Man bejakade också att den självständiga skogsmyndigheten behölls, att skogsvårdslagen liberaliserades och skogsvårdsavgiften avvecklades. Vidare att rådgivningens betydelse markerades, att naturvården gavs ökade medel till reservatsavsättningar och att frö- och plantproduktionen bolagiserades.

Men det fanns också en uttalad skepsis: Målstyrning av en näringsgren var ett oprövat koncept. Oklarheter kring styrningen av naturvården gjorde att det fanns en risk för omreglering i stället för avreglering.



På 1940-talet hade massa- och pappersindustrierna stigit fram som en basindustri i Sverige. Staten såg att efterfrågan på skogsprodukter skulle skjuta fart men att det skulle bli svårt att ta vara på möjligheterna med de omoderna metoder som tillämpades i skogarna. Skogsvårdslagen av år 1948 inriktades helt på virkesproduktion. En stark skogsindustri var en garant för det framväxande välfärdssamhället. Ett effektivt skogsbruk skulle komma alla medborgare till del.
Östrands sulfatfabrik, Timrå. Bildhotellet SCA.

Efterord

Efter mer än ett sekel av skogspolitik kan man konstatera att den fungerar. Initiativet togs av den generation som insåg att skogarna nyttjats för hårt och utan omtanke. Skogen sågs som en avgörande ekonomisk tillgång för Sverige som man ville slå vakt om för nationens bästa. Staten tog ett övergripande ansvar för god virkestillgång och ett uthålligt producerande skogsbruk.

Så har det också blivit. Virkesförrådet har sedan 1920-talet ökat från 1 700 till 3 200 miljoner skogskubikmeter – nästan en fördubbling. Sedan 1950-talet har avverkningarna ökat från 50 till 85 miljoner skogskubikmeter per år.

1993 års skogspolitik triggade till breda insatser för att förbättra naturvården. Utvärderingarna av naturvårdsarbetet visar goda resultat för viktiga parametrar.

För familjeskogsbruket och i skogsbolagen utvecklades tidigt ”gröna” skogsbruksplaner respektive landskapsplaner. Utbildningskampanjer genomfördes för att sprida nya kunskaper om den nya tidens skogsskötsel.

I början av 1990-talet var förutsättningarna för att pröva målstyrning goda. Men trots att statsmakterna vid upprepade tillfällen understrekat att 1993 års skogspolitik ligger fast, verkar det inte gälla för helheten. Den framväxande miljöpolitiken kom tidigt att få stor inverkan på skogspolitikens genomförande och något verkligt engagemang för produktionsmålet infann sig inte hos statsmakterna. De avvikelser som uppdragats kan ha sin förklaring i statens och myndigheternas bristande erfarenheter av målstyrning av en hel näringsgren.

Faktorer som påverkar skogspolitiken idag:

Förändringstrycket på skogspolitiken har under den senaste 30-årsperioden varit påtagligare och mångsidigare än under tidigare skeden. Nya intressenter, både inom och utom Sverige, ställer krav.

EU:S AMBITIONER ATT STYRA UNIONENS skogsbruk har successivt höjts. Ett antal processer inom ramen för programmet The Green Deal överlappar Sveriges skogspolitik med förslag som är betydligt mer långtgående än motsvarande svenska. EU:s föresatser bedöms som ett direkt hot mot ekonomiskt skogsbruk i Sverige.

SKOGSMILJÖN ÄR EN FRÅGA med stor kraft. Miljödimensionen dominerar i synen på hållbar utveckling i samhället. Abstrakta miljökvalitetsmål försvårar samverkan. Styrning av den biologiska mångfalden i landskap utgår i ökad grad från artnivån. Trakthyggesbruk ifrågasätts.

ÄGANDERÄTTEN HAR FÖRSTÄRKT i Sverige sedan 1980-talet, bland annat genom ett grundlagsskydd, men idag ifrågasätts ägarnas nyvunna frihetsgrader. Röster höjs för en ny gränsdragning mellan den enskildes och det allmännas ansvar för skogen. Detta tycks böttna i en annorlunda syn på äganderätt, vilket är särskilt tydligt inom miljöområdet.

SKOGSCERTIFIERINGEN ÄR ETT FRIVILLIGT, marknadsdrivet system som gäller parallellt med det demokratiska systemets spelregler. Skogspolitiken kan bli svårare att motivera om certifieringssystemens normer i praktiken tar över.

KLIMATET UTGÖR ETT NYTT ÖVERORDNAT politikområde inom EU som är förknippat med användningen av skogsresurserna. Efter Parisavtalet 2015 blev det EU:s linje att möta klimatkrisen med ökad skogsproduktion och ersätta fossila råvaror och energislag med biologiska. Sedan dess har EU-kommissionen bytt fot och valt att i stället prioritera skogens roll som kolsänka. Utvecklingen innebär stora konsekvenser för det nordiska skogsbruket.

SÄKERHETSPOLITIKEN KOMMER SANNOLIKT ATT påverka också skogspolitiken. Med den oro som präglar vår omvärld kan ingen utveckling ses för osannolik. Det kräver beredskap för ökad samverkan mellan staten, skogsnärings- och skogsbrukarna för att organisera en effektiv hantering av landets skogsresurser i händelse av kris.

DET LIGGER I ÖPPEN DAG ATT SKOGSBRUKET pressas hårt av olika yttre förändringsfaktorer. Näringen reagerar på detta och har även egna uppfattningar om önskvärda förändringar. Kritik har riktats mot statens ljumma agerande inför EU-kommissionens signaler gentemot det kommersiella skogsbruket inom unionen. Det finns också starka åsikter om den ”expertkultur” hos myndigheterna som kommit att påverka skogspolitiken.

När skogspolitikens framtid diskuteras kan det vara lämpligt att skilja mellan mer avgränsade frågor och en mer övergripande, principiell debatt om det samlade förändringstryck som påverkar skogspolitiken idag. En slutsats är att den svenska skogsnäringen idag befinner sig vid ett vägskäl. ■

Referenser

Enander, Karl-Göran: *Skogsbruk på samhällets villkor*. Umeå 2007.

Skogspolitikens historia i Sverige kan med fördel studeras i Karl-Göran Enanders mycket informativa bok ”Skogsbruk på samhällets villkor” (2007). Denne relaterar utvecklingen till olika faktorer i skogssektorn och dess omvärld, som påverkat eller styrt historiska skeden och skiften i skogspolitiken.

Emmelin, Lars och Lerman, Peggy: *Styrning av markanvändning och miljö*. Karlskrona 2007.

Lundgren, Lars J (antologi): *Naturvård bortom 2009*.

KSLAs tidskrift nr 5 2020: *Äganderätten och de gröna näringarna*.

Sandström, Jan (Projekt Skogsägarrörelsens historia): *Skogspolitik under omprövning* (1990–2000) och *Skogspolitik utan helhetsperspektiv* (2000–2010).