

Det Ofullbordade – Det Nationella Skogsprogrammet Sten Nilsson



Regeringen överraskade hela skogsnäringen när man i mitten av maj, helt oväntat, fattade fem skogspolitiska beslut inom ramen för vad man kallar 'Sveriges nationella skogsprogram'. För detta förtjänar regeringen en del rosor men också rejält med ris. Regeringen skall ha beröm för att man nu ser över Art- och habitatdirektivet och reder ut problematiken i de fjällnära skogarna. Bra är också den massiva kunskapsuppbyggnaden genom laserskanning av den svenska skogen och inventeringar av höga miljövärden. Men en djupare analys av vad regeringen kallar det Nationella skogsprogrammet är en dyster läsning. Jobbet är nämligen till dominerande del ogjort.

För nu visar det sig att dokumentet inte är ett Nationellt Skogsprogram och Regeringen säger själv i titeln att det är en 'Strategi för Sveriges nationella skogsprogram'. Man håller således fortfarande på att förbereda sig för ett nationellt skogsprogram, vilket man gjort sedan 2003 då man förband sig att utveckla och implementera ett nationellt skogsprogram vid Fourth Ministerial Conference on Forests som hölls i Wien i april samma år.

Nu säger Regeringen att man följt de kriterier som signatärerna av Forest Europe (efterföljaren till Ministerial Conferences) har enats om. Regeringen säger att enligt dessa är 'ett nationellt skogsprogram en deltagande, holistisk, tvärsektoriell och iterativ process för policyplanering, implementering, övervakning och utvärdering på den nationella eller regionala nivån'.

Detta är riktigt men problemet är att Regeringen inte har följt detta. Man har inte haft en deltagande process sedan våren 2016 utan arbetat fram vad man kallar för skogsprogrammet i dolda rum inom kanslihuset. Regeringen har helt utelämnat implementeringen som är det viktigaste i programmet. Det föreliggande dokumentet kan knappast sägas vara tvärsektoriellt. En viktig dimension som poängterats inom Forest Europe är samverkan mellan stat, näringsliv och civilsamhället i utvecklingen och genomförandet av de nationella skogsprogrammen, med andra ord ett samhällskontrakt mellan intressenterna. Detta var också en av de drivande frågorna i arbetet i de fyra arbetsgrupper som tillsattes för utvecklingen av skogsprogrammet men som avpolletterades 2016. Det var i detta arbete uppenbart att regeringen inte klarar av att

ensamt förverkliga skogsprogrammet utan behöver samarbeta med övriga intressenter. Hela denna dimension är som bortblåst i nuvarande skrivning.

Det betyder att det presenterade dokumentet är enbart en viljeyttring och ett antal målformuleringar i ett strategidokument som enbart manglats i regeringen och inte har diskuterats och debatterats i Riksdag eller med andra intressenter. Vi alla vet att det är relativt lätt, om man får fundera lite, att skriva tjugiga målformuleringar hemma på kammaren men det är betydligt svårare att knäcka implementeringen då frågeställningarna vi har inom skogsprogrammet är fyllt av målkonflikter. Det är där hjärnkraften behövs. Det saknas inte konkreta strategiska åtgärdsförslag för implementeringen. De fyra arbetsgrupperna som tillsattes för utvecklingen av skogsprogrammet presenterade totalt nästan 70 strategiska åtgärdsförslag men inget av dem kan näppeligen spåras i 'Strategi för Sveriges nationella skogsprogram'.

Baserat på ovanstående kan man enbart konstatera att det presenterade dokumentets korrekta titel bör vara 'Det ofullbordade nationella skogsprogrammet'.

Nu säger regeringen visserligen att strategidokumentet skall följas av en handlingsplan. Det betyder att regeringen följer samma taktik som med livsmedelsstrategin vilken hade ett liknande stuk som den presenterade strategin för skogsprogrammet, och också följdes av en handlingsplan. Tyvärr visade det sig att denna handlingsplan var en tunn soppa hopkokad på en skank. Hanteringen av det skogliga strategidokumentet gör det högst troligt att den utlovade handlingsplanen blir en lika tunn soppa men i detta fall kokad på en spik.

Landsbygdsminister Bucht har vid olika tillfällen uttalat 'att det viktiga är inte hur lång tid det tar att utveckla skogsprogrammet utan det viktiga är att det blir rätt'. Blev det här rätt? Knappast, och tidsaspekten är viktig.

Rosvärt

Trots min kritik av skogsprogrammet i dess nuvarande utformning så finns det rosvärda passager i den presenterade texten.

De flesta av avarterna i tidigare läckta utkast har försvunnit. Målformuleringarna för fokusområdena är väl genomarbetade men som understrukits tidigare djävulen sitter inte i målformuleringen utan i implementeringen.

Jag tycker att det är viktigt att Regeringen i dokumentet har tagit beslutet att om en landsomfattande inventering av nyckelbiotoperna skall genomföras och att man stått emot skogsägarrörelsens militanta kritik mot inventeringen. Kunskapsläget om nyckelbiotoperna är otillfredsställande och det är då naturligt att man samlar in behövlig kunskap och debatten och striden drivs sedan baserat på det nya kunskapsläget och inte att man försöker stoppa utvecklingen mot en förbättrad kunskap. Skogsägarrörelsen för också en hårdför debatt om äganderätten och lyckats få upp den på rikspolitisk nivå, ledarsidor, i finansvärlden och man har olyckligtvis lyckats kidnappa KSLA:s äganderättskommitté med sitt äganderättskoncept. Problemet är att skogsägarrörelsen driver **ETT** äganderättsperspektiv och det finns naturligtvis många olika äganderättsperspektiv samt att man bara talar om 'rättigheter' men 'skyldigheter' är en lika viktig komponent av äganderätten.

Äganderätten är ett av de viktigaste samhällskitten vi har och måste skötas med omtanke och vördnad. Det är det mångsidiga konceptet av äganderätten som skall ligga

till grund för politiken och inte ett begränsat synsätt. Regeringen tar helt riktigt upp vikten av äganderätten i sitt strategidokument men har inte förfallit till ett ensidigt resonemang om äganderättens rättigheter. Regeringen har lyft fram landskapskonceptet och skogsägarrörelsen är notorisk motståndare till landskapskonceptet. Ett landskapskoncept har kanske möjligheten att lösa flera av de svåra konflikter vi har i skogsbruket men det måste analyseras mer.

Ibland när jag ser skogsägarrörelsens agerande kommer jag osökt att tänka på Johan Henric Kellgrens dikt 'Ljusets fiender' från 1792. 'O dunkelhet, så ljuv och mild! När Du förskönar varje bild, vad gör det mig att du bedrager?' och 'man vore dum att vilja ljusets gagn bestrida, blott man hindrar det att sprida sitt sken till hela publikum'.

Jag har ovan angripit Regeringen för att misshandla konceptet om samhällskontrakt men det är naturligtvis inte lätt att få till det med skogsägarrörelsens nuvarande debattkoncept.

Fjällskogsfrågan är viktig och det är uppenbart att regelverket är otillräckligt vad gäller ersättningsskydd och det är viktigt att regeringen redan nu beslutat att säkerställa lagstiftning, spelregler och ersättning.

Likaledes är tillämpningen av Artskyddsförordningen lotteribetonad i dagsläget och det är viktigt att regeringen nu har tagit beslut om att utreda nuvarande regelverk och dess tillämpningar.

Beslutet om årlig laserskanning av den svenska skogen är välkommet. Det återstår att se hur skogsägarrörelsen kommer att hantera detta då laserskanningen har potentialen att generera detaljinformation om privatskogsbruket som inte funnits tidigare och informationen kommer att vara allmänt tillgänglig, vilket tex är i strid med rörelsens inställning att avverkningsanmälningar görs tillgängliga på nätet.

En ökad satsning på jämställdheten i skogsnäringen är också ett välkommet beslut.

Risvärt

Inte ens skymten av ett nationellt skogsprogram

Som tidigare påpekats är det nuvarande förslaget ett ofullbordat nationellt skogsprogram som är ganska generellt och texten är förmodligen ganska okontroversiell för de flesta och skyler över konflikterna. Det finns således ingen implementering av strategiska frågeställningar som diskuterats under utvecklingen av programmet. Det är först när man blir konkret de verkliga problemen blir synliga.

De flesta av näringens intressenter som kommenterat 'Strategi för Sveriges nationella skogsprogram' har lyft fram avsaknaden av konkreta förslag och aspekten att detta inte är ett färdigt skogsprogram. Det fanns ingen brist på strategiska åtgärdsförslag i början av processen

Det är förvånansvärt få som har kommenterat dokumentet. Förväntningarna var vid starten av utvecklingen av programmet mycket stora bland sektorns intressenter men pga. den långt utdragna och icke transparenta processen har intressenterna tappat förtroende och intresse för programmet. Man bryr sig helt enkelt inte längre. Det gör att det kommer att bli svårt att implementera något meningsfullt.

Uthålligt skogsbruk fortfarande höljt i dunkel

Regeringen kommer inte med ett konkret koncept på vad som är ett uthålligt skogsbruk. Detta är kärnfrågan för de flesta rådande konflikterna i skogsnäringen och är avgörande för vår internationella konkurrensförmåga. Regeringen skjuter problemet framför sig och ju längre man väntar ju svårare blir det att lösa. Man tycks hylla tesen 'ju längre vi väntar ju större är sannolikheten att problemet löser sig själv'. Detta är en villfarelse.

De Globala Målen - Agenda 2030 – en missad möjlighet

Strategin säger översiktligt att skogsprogrammet ligger väl i linje med FN:s globala mål (17 mål) för hållbar utveckling, vilka är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, sociala och miljömässiga, vilket är av stor relevans för skogspolitiken. Agenda 2030 antogs 2015 av världens regeringschefer på FN:s toppmöte 2015 och arbetet har anammats av Sveriges Regering. Agenda 2030 utgör en samlade grund för Regeringens arbete för en hållbar utveckling. Strategin diskuterar vad Regeringen gör på ett övergripande plan med Agenda 2030 men ingenting konkret om kopplingen mellan skogsnäringen och de globala målen.

Nu är det så att varje statsråd har ansvar för att för att de globala målen implementeras inom respektive ansvarsområde. Det hade varit av stor hjälp om regeringen i strategin hade formulerat de konkreta bidrag man förväntar sig från skogsnäringen för måluppfyllelse av de olika globala målen. Dessa konkreta bidrag från skogsnäringen till den övergripande hållbarhetsagendan hade gjort det möjligt att vara mycket mer konkret inom de valda fokusområdena. Med identifierade konkreta bidrag till de globala målen finns förmodligen också möjligheter att undvika en del av de konflikter vi har i näringen idag.

Obalans mellan Agenda 2030 och Visionen för Skogsprogrammet

Som påpekats ovan, målen i Agenda 2030 är grunden för Regeringens samlade uthållighetsarbete och behandlar de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna av uthållighet. Visionen för Skogsprogrammet är 'Skogen det gröna guldet, ska bidra till jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi'. Visionen för skogsnäringen är således mycket snävare än vad Regeringen förbundit sig till i Agenda 2030.

Mer, mer av allting – hur är det möjligt?

Strategidokumentet kan sammanfattas som mer uthållig skogsproduktion, mer avverkning, mer klimatnytta, mer ekosystemtjänster, mer industriproduktion, mer sysselsättning, mer alternativt nyttjande av skogsmarken, mer landsbygdsutveckling, mer bioekonomi, mer jämställdhet och mångfald i sektorn, mer innovation och forskning, etc. Hur i helsefyr går den här ekvationen ihop?

Konceptet grundar sig på tanken om ekologisk modernisering (EM) som anses ha slagit igenom i svensk politisk debatt i mitten på 1990-talet. Göran Persson lanserade 1996 'Det gröna folkhemmet' där han lyfte fram vikten av ett samhälle som värnar för den ekologiska hållbarheten och som samtidigt främjar den ekonomiska tillväxten. Tidigare ansåg man att ekonomisk tillväxt och ekologisk hållbarhet stod i motsatsförhållanden men med EM anser man att ekonomisk tillväxt och ekologisk hållbarhet är ömsesidigt nödvändiga. Ekonomisk tillväxt ger samhället resurser till att investera i miljö och grön teknik som i sin tur stimulerar den ekonomiska tillväxten.

Genom att industrisamhället får ett miljöfokus så kan industrialismen fortsätta att expandera, den ekonomiska tillväxten kan fortsätta som förut med mer sysselsättning och vi behöver inte överge vår högkonsumerande livsstil. Man kan säga att man ekologiserar ekonomin och ekonomiserar ekologin.

Vad härligt. De flesta tycker nog att det här är fantastiskt med mer av allting men den olösta striden står naturligtvis över medlen och lösningarna för att nå denna härlighet. Regeringen har nogsamt undvikit att hantera detta i sin strategi.

Det är många studier utförda över EM konceptet och det saknas inte kritik. Vissa studier hävdar att EM negligerar och kan inte hantera de stora existentiella utmaningar vi har med uthålligheten och att den bryter mot grundläggande naturlagar. Andra visar på att om man driver EM till sin spets så hamnar man i lägen som befolkningen inte vill ha och är etiskt svåra att försvara. Andra hävdar att det marknadspolitiska systemet alltid blir överordnat alla andra värderingar i EM och EM egentligen inte löser problemen utan bara 'flyttar runt dem' i systemet.

Jag tror att det svåraste problemet med 'mer av allting' och EM är att transformationen till grön teknologi och resurseffektiviseringen måste gå avsevärt snabbare än den aktuella ekonomiska tillväxten och konsumtionstillväxten annars leder EM till en ökad total miljöpåverkan (mer resursutnyttjande, mer utsläpp, etc.) och därmed är systemet långt ifrån hållbart längre. Studier visar för att lyckas med transformeringen till grön teknologi och resurseffektiviseringen måste institutioner tillhörande Regering och industri omorganiseras radikalt. Det räcker inte med marginella förändringar. EM bygger också på aktiva statliga ingripanden och regleringar.

Man kan nog säga att alla politiska partier förespråkar någon form 'mer av allt' politiken men det är oceaner av skillnader mellan partierna i hur mycket staten skall styra och hur man skall styra.

Jag rekommenderar regeringen att under sommarvilan läsa Hamilton och Denniss bok 'Affluenza. When Too Much is Never Enough' och ser fram emot hur Regeringen tacklar och löser 'mer av allt' ekvationen konkret.

Vart tog ekonomin vägen?

Strategin och Regeringen signalerar en stark tro på skogsnäringens framtid. Det är ju i och för sig utmärkt men hela dokumentet andas en obegränsad produktionstillväxt i industri och skog som förväntas växa till himmelen. Det verkar som man glömt bort att svensk skogsnäring är och kommer att vara kraftigt konkurrensutsatt. För att nå de antydda tillväxtvolymerna skulle strategin ha lagt mycket kol på att konkret identifiera vad svensk skogsnäring och Regering måste göra så att näringen förblir konkurrenskraftig i framtiden. Annars förblir strategin en dröm. Det gäller inte minst skogsproduktionen. Det kommer att kosta rejält att få ut de ökade volymer strategin andas om. Vem kommer att betala för dessa extrakostnader? Markägarna kommer inte att göra investeringarna förrän de ser lönsamhet i de samma.

Hållbart brukande av skogen i internationellt samarbete

Det är glädjande att skogen prioriteras i svenskt internationellt samarbete i strategidokumentet. Ett ökat och koordinerat internationellt engagemang i detta har

efterlysts länge. Men skrivningarna andas fortfarande attityden att det är viktigt att värna och sälja den svenska skogsbruksmetoden. Det viktigaste att förstå är att uthålligt svenskt skogsbruk i slutändan definieras av de internationella marknader vi arbetar på och mer och mer av internationella överenskommelser och att det är livsavgörande att vi kan visa den internationella arenan att vi bidrar till de kriterier som sätts internationellt.

Det hade också varit en styrka om man i detta sammanhang hade lyft fram skogsnäringens bidrag till de globala målen i Agenda 2030 i det internationella arbetet.

Organisation av det internationella skogsprogrammet

Det är glädjande att regeringen anser att dialogprocessen skall fortsätta men det är mindre glädjande, rent av avskräckande, att man följer samma princip som hittills med landsbygdsministern som ledare av arbetet via departementet och med stöd av ett Programråd. Alla erfarenheter av programutvecklingen så här långt visar att det är just vad man inte skall göra. Det har betytt att departementet har suttit på två stolar genom att vara både ansvarig för analys och formulering av politik. Programrådet har varit gisslan i processen och bara blivit informerad (delvis) av vad som gäller. Alla de skäl som framfördes för att Skogsprogrammets utveckling skulle ske under departementet har kommit på skam

Enda vägen framåt är att tillsätta ett oberoende Sekretariat som ansvarar för den fortsatta dialogprocessen och rapporterar analysresultat och förslag, i dialog med intressenterna, till ministern för politisk hantering.

Förslaget om en återkommande nationell konferens inom ramen för Skogsprogrammet välkomnas.

Är samhällskontraktet avpolletterat?

I arbetsgrupperna involverade inledningsvis i utvecklingen av skogsprogrammet diskuterades intensivt 'handslag' och 'samhällskontrakt' mellan staten, näringen, andra intressenter, civilsamhället och akademi. Samhällskontrakt har varit ett av kännetecknen för svensk samhällsutveckling under lång tid. Det upplevdes under dessa diskussioner att det hade funnits ett samhällskontrakt tidigare rörande skogsnäringen men att det var övertid för en revision.

Det är ju också så att näringens existentiella frågeställningar och framtid inte kan lösas av Regeringen ensamt, även om man tycks tro så baserat på Strategidokumentet. Det måste lösas i samförstånd med övriga intressenter i näringen.

Det är uppenbart att skogsprogrammets vision och olika mål aldrig kommer att kunna uppnås utan någon form av 'handslag' eller 'kontrakt' mellan stat, näring, civilsamhälle och akademi.

Nu finns det ju inte så värst mycket konkret i strategidokumentet att ta i hand på. Dessutom har vissa av aktörerna (skogsägarrörelsen och vissa delar av miljörörelsen) intagit positioner som gör det mer eller mindre omöjligt att föra en diskussion om ett 'handslag'

Om Skogsprogrammet inte skall förbli en pappersprodukt så måste Regeringen snarast ta i handslagsfrågan på ett kraftfullt sätt.

Brist på riskanalys

Skrivningen i strategidokumentet är klar som korvspad att svensk skogsnäring har en lysande framtid framför sig och allting kommer att växa. Det kan ju vara så men det är högst sannolikt att näringen kommer att gå igenom ett antal kriser i framtiden. Analyser av västvärldens politik sedan år 2000 visar att de absolut största policymisstagen som gjorts beror på att man inte utförde riskanalyser innan man tog policybeslut utan agerade på magkänsla.

Vi har inte brist på potentiella kriser orsakade av tunga politiska vildhjärnor i olika delar av världen, förändrad balans i världens geopolitik, stagnerande globala ekonomier, globala och regionala finanskriser, snabbt förändrat klimat med snötyngda vintrar och snabba vårmältningar, ökade regnmängder och tropiska temperaturer, andra miljöförändringar som vattenbrist (vilket sammantaget kan leda till produktionsstopp i svensk skogsindustri) och misslyckade jordbruksskördar, kompetenskriser, sociala katastrofer i vår omvärld, etc.

Kriserna uppstår när vi invaggats att allt växer till himmelen och verkligheten blir något helt annat, vilket vi inte är förberedda på. Vi måste förbereda oss på det mest oväntade vad gäller utvecklingen av skogsnäringen. Kanske det viktigaste kapitlet i strategidokumentet hade varit en riskanalys med identifikation av möjliga hot för skogsnäringens hållbara utveckling och konkreta åtgärder hur vi kan motverka eller neutralisera dessa hot.

Slapphänt politisk styrning av myndigheter

Den s.k. 'svenska modellen' har olika särdrag. Ett särdrag är att vi har relativt små ministerier och starka och självständiga myndigheter som implementerar politiken. Flera av de 'Rosvärda' besluten ovan har egentligen drivits fram som ett resultat av tidigare slapphänt politisk styrning av myndigheterna. Implementeringen har inte blivit i linje med de politiska intentionerna. Det sammanhänger med att regering och riksdag inte har varit tillräckligt tydliga med sina politiska intentioner och styrt med luddiga regeringsbrev. När stora och starka institutioner får luddiga instruktioner så tar man naturligtvis för sig och bygger sina egna imperier. Det har medfört att myndigheterna numera inte bara är implementerande utan också i stor omfattning blivit policyformulerare inom skogsnäringen.

Det är hög tid att Regeringen gör en konstruktiv reform av den politiska styrningen av sina myndigheter vad gäller skogsnäringen (och förmodligen alla andra näringar också).

Slutord

Mitt övergripande orosmoln är kanske frågan om Regeringens strategidokument är vägs ände på utvecklingen av ett nationellt skogsprogram. Med fyra års arbete och ca 1000 personer involverade i processen hade man vid det här laget förväntat sig ett fullödigt skogsprogram. Strategidokumentet ger intryck av att man hamnat i en återvändsgränd vad gäller utvecklingen av det nationella skogsprogrammet.