

# Utvärdering av ekonomiska stöd i skogsbruket: En granskning av IVL's analys av Nokås och Ädellövsstödet

# Utvärdering av ekonomiska stöd i skogsbruket: En granskning av IVL's analys av Nokås och Ädellövsstödet

Henrik Scharin  
Anthesis Enveco

2017-01-31  
Rapport 2017:1  
[www.enveco.se](http://www.enveco.se)



# INNEHÅLL

SAMMANFATTNING .....	5
1 INTRODUKTION .....	7
1.1 Bakgrund och syfte.....	7
1.2 Utgångspunkter och begränsningar för IVL's analys .....	8
1.3 Granskningens genomförande och disposition .....	12
2 EN KONCEPTUELL ANALYS AV SKOGSSTÖD .....	14
2.1 Miljöproblemet .....	14
2.2 Motiv för styrning .....	15
2.3 Befintliga styrmedel .....	16
2.4 Sammanfattning .....	18
3 BESKRIVNING AV IVL'S ANALYS .....	19
4 SKOGSSTYRELSENS BEDÖMNING OCH KOMPLETTERING AV IVL'S ANALYS.....	22
5 GRANSKNING AV IVL'S ANALYS.....	23
5.1 Vad saknas i analysen? .....	23
5.2 Är slutsatser och rekommendationer väl underbyggda?.....	26
5.3 Skogsstyrelsens slutsatser och rekommendationer .....	28
5.4 Sammanfattning av granskning.....	29
6 AVSLUTANDE REFLEKTIONER.....	30
REFERENSER .....	33

## SAMMANFATTNING

Den här rapporten redovisar resultaten av ett uppdrag för Naturvårdsverket som består i att granska den styrmedelsutvärdering av skogsstöd som genomförts av IVL på beställning av Skogsstyrelsen. Uppdraget har genomförts under november-december 2016 av Anthesis Enveco AB i samarbete med den miljöekonomiska enheten på Naturvårdsverket. Vid Anthesis Enveco har Henrik Scharin genomfört uppdraget. Resultatet av granskningen har redovisats på möte för *plattformen för samhällsekonomiska analyser* i vilken även andra myndigheter med ansvar för olika miljömål ingår. Synpunkter från Naturvårdsverket samt övriga myndigheter i samband med denna presentation samt även därefter inskickade har i största möjliga mån beaktats i rapporten.

Granskningen har genomförts genom att bedöma i vilken grad utvärderingen har använt det nationalekonomiska ramverket, dess begrepp och definitioner på ett korrekt sätt samt hur eventuellt underlag använts på ett metodologiskt korrekt sätt. Dessutom adresseras huruvida de slutsatser och rekommendationer som i slutändan ges är väl underbyggda utifrån det som framkommit av analysen. Slutligen sammanställs vilka generella lärdomar som kan tas för framtida utvärderingar.

Rapporten innehåller följande huvuddelar och -resultat:

- En beskrivning av uppdragets bakgrund och syfte (kapitel 2). Här redogörs och diskuteras kring de val och avgränsningar som IVL och Skogsstyrelsen gör. Att de t.ex. väljer att inte analyserar stödets roll utifrån den totala styrmedelsmixen som finns för att uppnå de relevanta målen påverkar deras möjlighet att kunna bedöma stödets effektivitet och kostnadseffektiviteten.
- Ett förslag på konceptuell analys till det problemområde som den granskade utvärderingen av styrmedel genomförs på (kapitel 3). Först beskrivs det miljöproblem som stöden riktar sig mot. De marknadsimperfectioner som motiverar stöden utgörs i huvudsak av externa effekter samt kollektiva varor. Övriga styrmedel på området samt vilka förutsättningar finansiella stöd har för att hantera marknadsimperfectionen diskuteras slutligen.
- En beskrivning av IVL's utvärdering av skogsstöden (kapitel 4). Här ges en utförlig genomgång av vilket underlag som IVL använt för sin utvärdering samt de slutsatser och rekommendationer de ger.
- En beskrivning av Skogsstyrelsens rapport, i vilken IVL's utvärdering ingår som en bilaga (kapitel 5). Här sammanfattas de slutsatser och rekommendationer Skogsstyrelsen ger baserat på IVL's utvärdering samt annat underlag.
- Själva granskningen av IVL's utvärdering (kapitel 6). Detta avsnitt bedömer huruvida IVL uppnått syftet med utvärderingen av skogsstöden. Vad som saknas i utvärdering diskuteras. Slutligen bedöms hur välunderbyggda de

slutsatser och rekommendationer som IVL och Skogsstyrelse ger är. Granskningen kommer fram till att även om styrmedelsanalysen håller hög ambitionsnivå saknas det bland annat en tydlig koppling mellan stöden och den miljönytta de avses bidra till. En diskussion kring möjliga alternativa styrmedel för att nå målen hade också varit på sin plats. Vissa av de slutsatser och rekommendationer som såväl IVL som Skogsstyrelsen lägger fram är inte välgrundade utifrån det underlag som använts i utvärdering.

- I avslutande reflektioner (kapitel 7) lyfts ett par vitala lärdomar av vikt för framtida styrmedelsutvärderingar:
  - Uppdrag måste vara tydligt formulerade och väl avgränsade för att förhindra att olika tolkningar kan göras.
  - De miljömål styrmedel syftar till att uppfylla behöver vara konkreta och mätbara för att det ska vara möjligt att utvärdera styrmedel med avseende på såväl måluppfyllelse som kostnadseffektivitet.
  - Kopplingen mellan de åtgärder som styrmedel avser skapa incitament till och de mål som ska uppnås måste vara tydligt och kvantifierbart.
  - Utvärderingar av styrmedel bör enbart dra slutsatser och ge rekommendationer som är väl underbyggda utifrån empiriskt underlag och teoretiskt resonemang.

# 1 INTRODUKTION

## 1.1 Bakgrund och syfte

Naturvårdsverket genomför för närvarande ett arbete med att förbättra kvaliteten på de samhällsekonomiska analyserna i miljöarbetet. Detta arbete utförs inom plattformen för samhällsekonomiska analyser till vilken även andra myndigheter med ansvar för olika miljömål ingår. Syftet är att utveckla, utvärdera och följa upp miljömålen med hjälp av samhällsekonomiska analyser. Att erhålla en översyn och granskning av de analyser som redan genomförs inom detta område på de olika myndigheterna utgör en viktig del av detta arbete. Sådana granskningar bidrar med underlag och vägledning för att kunna förbättra framtida beställningar samt planeringar av samhällsekonomiska analyser. Denna rapport, vars övergripande syfte är att detaljgranska en enskild analys, utgör ett led i denna översyn. Rapporten uppnår detta genom att utvärdera om den utvalda analysen håller hög kvalitet, uppnår sitt syfte samt hur det kan användas i det löpande arbetet med att följa upp, utveckla och utvärdera miljömålen. Granskningen ska även bidra med att lyfta fram generella lärdomar för framtida samhällsekonomiska analyser och utvärderingar.

I denna rapport redovisas resultaten från en granskning av IVL´s utvärderingsrapport *Ekonomiska stöd i skogsbruket – en förenklad styrmedelsanalys av Nokås och ädellövsstödet* (NR C 132, november 2015)

Anledningen till att IVL utför denna analys är 2015 års regleringsbrev i vilken regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ”*efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet utvärdera befintliga stöd till skogsbruket för utveckling av natur- och kulturmiljövärden. Vid behov ska myndigheterna lämna förslag på hur stöden skulle kunna utformas för ökad effektivitet i fråga av värnandet om natur- och kulturmiljövärden. I uppdraget skall dialog föras med andra externa intressenter.*” Bakgrunden till detta uppdrag är proposition (2013/14:141) ”En svensk strategi för Biologisk mångfald och ekosystemtjänster” i vilken regeringen i kapitel 12 lägger ett flertal förslag vars syfte är att förbättra skogsbrukets miljöhänsyn.

Inom ramen för detta uppdrag gav Skogsstyrelsen i sin tur uppdrag åt IVL att genomföra en förenklad styrmedelsanalys och en utvärdering av dessa stöd. Baserat på IVL´s rapport och insamling av intressenters synpunkter (från ett seminarium samt själva remissvaren av rapporten) har Skogsstyrelsen gått vidare med att göra sin egen bedömning av stöden samt utifrån denna ge rekommendationer till regeringen.

Denna granskning kommer att fokusera på IVL´s analys och bedöma i vilken grad de uppnår syftet med utvärderingen samt hur välgrundade (utifrån nationalekonomisk

teori) deras slutsatser och rekommendationer är. Hur olika nationalekonomiska begrepp tolkas och används kommer utgöra en vital del av denna granskning. Även de slutsatser och rekommendationer som Skogsstyrelsen tar i sin rapport (2015) baserat på IVL's analys kommer att granskas.

## 1.2 Utgångspunkter och begränsningar för IVL's analys

För att uppnå olika miljömål kan staten genomföra egna åtgärder (t.ex. förvaltning av statlig skog, inköp av mark) och/eller införa styrmedel som skapar incitament för berörda aktörer (företag, hushåll, markägare) att genomföra åtgärder (se figur 1).<sup>1</sup>

**Figur 1. Styrmedel och åtgärder**



För att uppnå miljömål kopplade till skogen, och då i synnerhet det övergripande miljömålet *Levande Skogar* samt dess preciseringar, har staten infört ett antal olika styrmedel (administrativa, ekonomiska, informativa).<sup>2</sup>

Analysen fokuserar enbart på två av dessa:

- Stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (hädanefter Nokås),
- Stöd till ädellövsskogsbruk (hädanefter Ädellövsstöd).

Nokås ger stöd till markägare för att de genomför åtgärder som bevarar eller utvecklar skogens natur- och kulturmiljövärden samt rekreation och landskapsbild. Exempel på sådana åtgärder är våtmarksanläggning, frihugga gamla lövträd,

<sup>1</sup> Styrmedel är de verktyg (t.ex. skatter, regleringar, information) som staten använder för att skapa incitament till beslut om konkreta åtgärder/beteendeförändringar. Åtgärder är därmed de konkreta förändringar som leder till en påverkan på målet. Staten kan i vissa fall själv genomföra åtgärder utan något behov av styrmedel.

<sup>2</sup> En beskrivning av dessa preciseringar ges i tabell 11 av IVL's analys.



plantering men även mindre specifika åtgärder som att bevara och utveckla värden. Ädellövsstödet syftar till att bevara och öka arealen ädellövskog i Sverige genom att ge finansiell kompensation till de markägare som aktivt vill skydda sin ädellövskog genom att sköta och nyanlägga ädellövskog.

Inom arbetet med samhällsekonomiska analyser finns det ett antal olika typer av analyser beroende på vad som ska utvärderas och utifrån vilka ramar. En enkel kategorisering av dessa olika analyser ges av Söderholm (2014) och illustreras i figur 2. Även om kategoriseringen inte nödvändigtvis bör betraktas som definitiv eller uttömmande erbjuder den en pedagogisk utgångspunkt för att diskutera kring IVL's analys.

**Figur 2. En kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljöområdet (Söderholm 2014)**



Eftersom de två analyserade skogsstöden redan existerar i dagsläget och uppdraget består i att utvärdera dessa bör rapporten i första hand betraktas som en *ex post* analys av de två styrmedlen.

Uppdraget från Skogsstyrelsen till IVL är tydlig i det att det begränsar sig till att enbart analysera Nokås samt ädellövsstödet. Skogsstyrelsen efterfrågar inte en analys över möjliga alternativa stöd som skulle kunna uppfylla syftet bättre utan har valt att avgränsa analysen till dessa ekonomiska styrmedel utifrån motivationen att de har en mer permanent karaktär än övriga samt med stöd av skrivningarna i propositionen (Prop. 2013/14:141). Skogsstyrelsen väljer även att inte analysera stödets roll utifrån den totala styrmedelsmix som finns på området med motiveringen att de redan föreslagit en fullständig styrmedelsanalys av de

skogspolitiska styrmedlen kopplat till preciseringarna för miljömålet *Levande Skogar* i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2015 (Naturvårdsverket 2015 s 251). Denna begränsning är olycklig eftersom det i stort sett gör det omöjligt att uttala sig om stödets effektivitet, då en sådan bedömning enbart kan göras i relation till samtliga övriga styrmedel med effekt på samma mål.

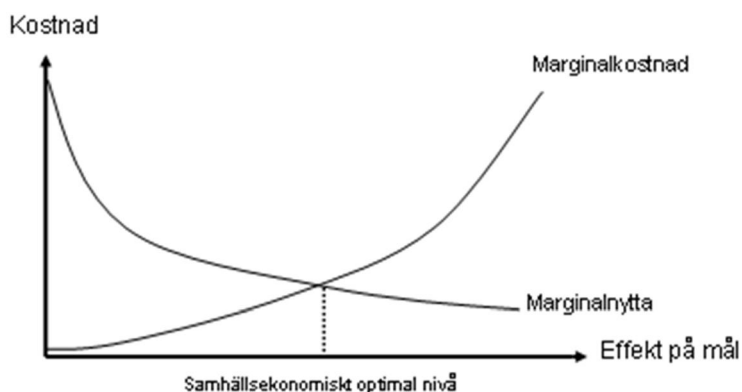
I uppdraget från regeringen till Skogsstyrelsen står det att stödets effektivitet ska utvärderas. Detta lämnar öppet för tolkning eftersom man med effektivitet kan avse såväl samhällsekonomiska effektivitet som kostnadseffektivitet. Här gör antingen Skogsstyrelsen eller IVL ett vägval (framgår inte i rapporten vem som gör det) i det att de tolkar uppdraget som att stöden ska utvärderas utifrån kriterierna kostnadseffektivitet och måluppfyllelse, där det senare enbart adresserar vilken effekt stöden har på målet. Enligt IVL är ”syftet med uppdraget är att utvärdera effekterna av stöden, med avseende på kostnadseffektivitet och måluppfyllnad, väga in effekten på de ekosystemtjänster som främjas av stöden samt ge rekommendationer avseende förbättringar av stöden, utifrån en nationalekonomisk teoribildning.”

Detta antyder att de tar målet med styrmedlen för givet och enbart avser bedöma hur kostnadseffektiva stöden har varit för att bidra till dessa mål. Man gör därmed en tolkning som innebär att det ej genomförs en utvärdering rörande stödets samhällsekonomiska effektivitet, det vill säga ifall de samhällsekonomiska nyttorna som stöden genererar överstiger kostnaderna.

Skillnaden mellan samhällsekonomisk effektivitet och kostnadseffektivitet illustreras i figur 3. I figuren ges miljöförbättring på x-axeln och kostnader på y-axeln. Marginalkostnadskurvan indikerar kostnaden för att genomföra ytterligare en åtgärd som förbättrar miljön. Att kurvan är stigande förklaras av att åtgärder för att nå målet initialt är billiga medan man måste genomföra dyrare åtgärder ju större miljöförbättring man vill uppnå. Marginalnyttokurvan indikerar den upplevda miljönyttan av att genomföra ytterligare en åtgärd som förbättrar miljön. Att kurvan är avtagande förklaras av att individer vid låg miljö kvalitet tenderar att värdera en ytterligare miljöförbättring högre än vid hög miljö kvalitet. Det vill säga, ju bättre miljön blir desto mindre värderar man en förbättring på marginalen.

Med samhällsekonomisk effektivitet menas att marginalnyttan av att uppnå målet är lika med dess marginalkostnad (där dessa kurvor korsar varandra i figuren). I det här fallet skulle det betyda att nyttan av t.ex. ytterligare en hektar ädellövskog är detsamma som dess kostnad. Så länge nyttan av ytterligare en hektar ädellövskog överstiger dess kostnad är det motiverat att fortsätta anlägga sådan skog. Samhällsekonomiskt effektiva stöd illustreras i figuren av att de leder till att åtgärder genomförs upp till den nivå där marginalkostnadskurvan skär marginalnyttokurvan.

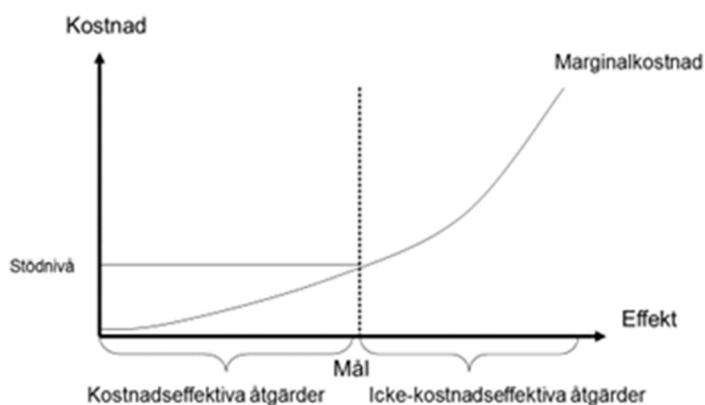
**Figur 3. Samhällsekonomisk effektivitet**



Kostnadseffektivitet däremot innebär att ett visst mål (oavsett om det är samhällsekonomiskt effektivt eller inte) uppnås till lägsta möjliga kostnad för samhället. Antag ett mål för stöden som illustreras av den vertikala linjen i figur 4. Endast de åtgärder som befinner sig till vänster om detta mål utgör per definition kostnadseffektiva åtgärder. Det framgår av figuren att genomförandet av de kostnadseffektiva åtgärderna når målet till lägsta möjliga kostnad eftersom totalkostnaden ges av ytan under marginalkostnadskurvan.

Det framgår av båda figurerna att det är nödvändigt att kvantitativt kunna fastställa vilken effekt dessa haft på miljömålet för att kunna avgöra huruvida de är samhällsekonomiskt effektiva eller kostnadseffektiva. Även om denna begränsning innebär att stöden inte fullt ut värderas kanske förklaringen bakom detta kan ligga i svårigheten att kvantifiera den miljönytta som stöden ger upphov till. En förklaring kring varför denna begränsning görs hade dock varit önskvärd.

**Figur 4. Kostnadseffektivitet**



Som utgångspunkter för sin analys använde sig IVL av ett dataunderlag från Skogsstyrelsens ärendehantering för de två stöden samt en enkätstudie skickad till berörda stödmottagare. Analysen är begränsad till tidsperioden 2012–2015, eftersom det var först 2012 som ärendena började registreras digitalt. IVL's analys går även igenom tidigare värderingar av de två stöden.

### 1.3 Granskningens genomförande och disposition

Den faktiska analysen av stöden i form av IVL's utvärderingsrapport ingår som en bilaga i Skogsstyrelsens rapport som inleds med ett förord och sammanfattning. Även om denna granskning i första hand riktar in sig på IVL's analys kommer även slutsatserna och rekommendationerna som Skogsstyrelsen gör i sin rapport diskuteras. Detta motiveras av att det kan finnas en diskrepans mellan de slutsatser och rekommendationer som IVL kommer fram till och vilka slutsatser och rekommendationer Skogsstyrelsen i slutändan ger till regeringen. Dessa diskrepanser kan dock bero på att Skogsstyrelsen inte enbart utgått från IVL's utvärdering av stöden utan även tagit hänsyn till inkomna synpunkter från dels intressenter vid ett seminarium men även från de remissvar som erhållits.

I en *ex post* analys av ett styrmedel kan en konceptuell analys av problemet som adresseras bidra med en värdefull utgångspunkt för att utvärdera styrmedlet. Syftet med en konceptuell analys är att analysera miljöproblemet i fråga, förklara varför det uppstår utifrån de bakomliggande socio-ekonomiska och socio-kulturella drivkrafterna (incitamentsstrukturen), samt fastställa närvaron av eventuella marknadsimperfectioner vilka motiverar någon form av statlig inblandning. Om statlig inblandning är motiverad går man vidare med att fundera över på vilket sätt ett visst styrmedel kan leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet och/eller en kostnadseffektiv uppfyllelse av på förhand bestämda mål.

Eftersom IVL's rapport bara till viss del kan sägas utföra en konceptuell analys av miljöproblemet mot vilken stöden riktar sig kommer avsnitt 2 ge förslag på hur en sådan konceptuell analys hade kunnat se ut. I avsnitt 3 av denna granskning ges en sammanfattande beskrivning av IVL's analys, vilken följer den disposition som IVL har i sin rapport. I avsnitt 4 beskrivs den bedömning och de rekommendationer som Skogsstyrelsens gör utifrån IVL's analys. Själva granskningen presenteras i avsnitt 5 i vilken specifika frågor och ställningstagande kommenteras. I avsnitt 6 ges slutligen några sammanfattande kommentarer samt generella lärdomar för framtida samhällsekonomiska analyser på området.

## 2 EN KONCEPTUELL ANALYS AV SKOGSSTÖD

I detta avsnitt ges ett förslag på hur en konceptuell analys med fokus på skogsbruket och dess påverkan skulle kunna vara uppbyggd.

Det står inte uttryckt någonstans att det görs en konceptuell analys i IVL's rapport även om olika delar av rapporten adresserar de olika frågeställningarna som hör till en sådan analys. Till exempel i avsnitt 2 där stöden motiveras utifrån marknadsmisslyckandena kollektiva varor, externa effekter samt otillräcklig information. Hur stort miljöproblemet är, som stöden avser hantera, avhandlas dock tämligen sparsamt i IVL's analys, utan man ger en deskriptiv generell beskrivning av vilka miljöeffekter som stöden berör. IVL ger en övergripande beskrivning av rådande styrmedel inom skogsmiljöområdet. Vilka incitament som stöden ger upphov till och hur dessa påverkar stödets kostnadseffektivitet samt möjlighet att uppnå målen diskuteras huvudsakligen i avsnitt 4 samt 7 i IVL's analys.

### 2.1 Miljöproblemet

Eftersom stöden som granskas riktar sig mot skogsbruket blir utgångspunkten för miljöproblembeskrivningen av den konceptuella analysen denna aktivitet.<sup>3</sup>

Skogsbruket har genomgått stora förändringar under de senaste 100-150 åren i form av ökad intensifiering, kapitalintensitet och storskalighet. De främsta drivkrafterna bakom denna förändring har varit globaliseringen, den teknologiska utvecklingen samt utvecklingen och efterfrågan på cellulosa-baserade produkter (förutom rena pappersprodukter även hygienartiklar och förpackningar). Tillsammans har detta över tiden stärkt de ekonomiska incitamenten av planteringen av gran och tallskog på bekostnad av ädellövskog.<sup>4</sup>

Dessa förändringar i skogsbruket har lett till en ökning av ett antal belastningsfaktorer och då främst i form av:

- Förändrad markanvändning (t.ex. odling av gran- istället för ädellövskog)
- Fysisk påverkan (t.ex. markpåverkan orsakad av maskinpark)
- Hydrologisk påverkan (t.ex. förändrade flöden på grund av dikning).

Tillsammans har dessa belastningar påverkat miljötillståndet i skogen negativt i det att det lett till minskad biologisk mångfald, försämrade vattenreglering, minskad resiliens, förändrad artsammansättning.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Om det var styrmedlet naturreservat som i stället granskats, hade analysen haft miljötillståndet som utgångspunkt.

<sup>4</sup> Granskog uppskattas vara tre till fyra gånger mer lönsam att odla än bok och ekskogar (Ekologigruppen, 2010).

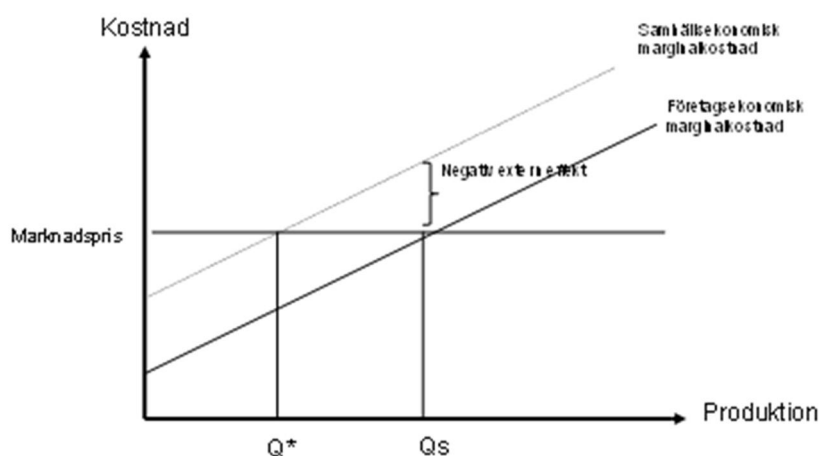
<sup>5</sup> Det har även påverkat miljötillståndet av nedströms recipienter (vattendrag, sjöar och hav).

## 2.2 Motiv för styrning

Det försämrade miljötilståndet har inneburit att skogens miljö- och kulturvärden minskat i form av bland annat försämrade rekreativsmöjligheter. Detta innebär att dagens skogsbruk genererar negativa externa effekter på miljön i skogen (vilken kan betraktas som en kollektiv vara). Effekterna är negativa i det att de som driver skogsbruket inte behöver beakta dessa förlorade värden (kostnader) i sin beslutsprocess. Närvaron av negativa externa effekter innebär att skogsbruket inte bedrivs på ett samhällsekonomiskt optimalt sätt.

Figur 5 illustrerar detta i det att skogsbrukaren väljer en produktionsnivå där den företagsekonomiska marginalkostnaden är lika med priset ( $Q_s$  i figuren). Denna nivå är högre än den samhällsekonomiskt optimala nivån i vilken hänsyn tas till de totala samhällsekonomiska kostnaderna (företagsekonomiska plus kostnaderna av den negativa externa effekten) och ges av  $Q^*$  i figuren.

**Figur 5. Negativa externa effekter av skogsbruk**

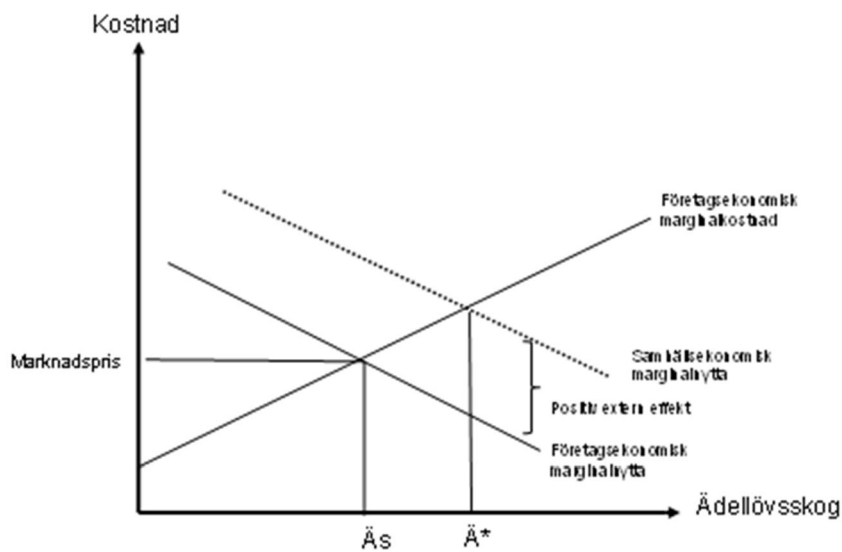


Det bör dock understrykas att det förändrade skogsbruket även har påverkat den mänskliga välfärden positivt i form av en ökad avkastning av skogsbiomassa, och därmed de produkter som baseras på denna (t.ex. timmer, papper, pappersmassa och biobränsle). Dessa fångas, till skillnad från de negativa effekterna, dock upp av produkternas marknadspriser.

Den andra sidan av detta mynt är att åtgärder kan genomföras av skogsägare vilka för samhället har positiva effekterna på skogens miljö- och kulturvärden. Ifall skogsägarna själva inte upplever denna positiva effekt betecknas den som extern.

Anledningen till att den är extern beror ofta på att effekterna av dessa åtgärder inte är prissatta på någon marknad och därför erhåller inte heller skogsägaren några ekonomiska incitament att utföra dessa. Som framgår av figur 6 kommer den mängd ädellövskog som skogsägaren väljer att plantera (Äs) att ligga under den samhällsekonomiskt optimala (Ä\*).

**Figur 6. Positiva externa effekter av ädellövskog samt olika åtgärder inom skogsbruket**



För att komma tillrätta med de negativa externa effekterna av skogsbruket vore det optimala att helt enkelt internalisera dessa kostnader (via t.ex. avgifter/skatter) snarare än att finansiera de åtgärder som motverkar dessa utifrån motivet att de är positiva externa effekter. Att man från politiskt håll valt det senare kanske beror på att det är politiskt enklare att genomföra och att man styrts av fördelningspolitiska hänsynstaganden (t.ex. att en skatt på skogsbruket skulle kunna påverka dess konkurrenskraft).

För att uppnå den samhällsekonomiskt optimala nivån kan som nämnts tidigare staten genomföra egna åtgärder eller införa styrmedel.

## 2.3 Befintliga styrmedel

I dagsläget implementeras en mängd styrmedel (administrativa, ekonomiska och informativa) i syfte att förbättra miljötillståndet i skogen uttryckt utifrån bland annat miljömålen; *Levande skogar, Ett rikt växt och djurliv* etc. Dessa styrmedel



kan rikta in sig på såväl problemets drivkrafter, aktiviteter, belastningsfaktorer som själva miljötillståndet eller välfärdseffekten.

Syftet med de två ekonomiska stöden Nokås och Ädellövsstödet är att främja miljömålet *Levande Skogar* genom att skapa incitament till åtgärder som bevarar eller utvecklar skogens natur- och kulturmiljövärden samt rekreation och landskapsbild. Med andra ord så avser dessa stöd motverka de negativa externa effekterna av dagens skogsbruk genom att finansiera olika åtgärder med positiva externa effekter.<sup>6</sup> Det framkommer inte av IVL's analys hur dessa två stöd förhåller sig till de övriga stöden. Med tanke på det stora antalet styrmedel som riktar sig mot detta miljömål bör man fråga sig vad dessa två stöd bidrar med som inte de andra befintliga styrmedlen kan bidra med. Som nämnts tidigare riktar sig stöden mot att skapa incitament för åtgärder inom själva aktiviteten skogsbruk. Rent konceptuellt innebär stöden att det är upp till markägaren att själv avgöra ifall man vill genomföra vissa åtgärder och erhålla finansiellt stöd för detta.

Samhällsekonomiskt effektiva stöd kännetecknas av att dess marginalnytta är lika med dess marginalkostnad. Med andra ord så får kostnaden av stöden inte vara större än den samhällsekonomiska nyttan av att åtgärderna genomförs. Detta kan uppnås genom att sätta stödnivån lika med den nytta som genereras av åtgärder, något som dock kräver att denna nytta kan kvantifieras och monetäriseras. Om t.ex. den samhällsekonomiska nyttan av 1 hektar ädellövskog är 10 000 kronor får inte kostanden av stöden överskrida denna summa.

För att stöden ska vara kostnadseffektiva krävs det först och främst att marginalvärdet, dvs de positiva externa effekter, av åtgärder som ges stöd är lika. Detta indikerar vikten av att kunna kvantifiera den effekt som stöden ger upphov till. Ifall det är svårt att kvantitativt bedöma effekten av stöden kommer detta med största sannolikhet leda till att stöden inte är kostnadseffektiva. Det krävs dock också att stöden i jämförelse med andra styrmedel riktade mot samma miljömål verkligen skapar incitament för att de mest kostnadseffektiva åtgärderna genomförs (se figur 4).

I bedömningen av ett styrmedel är det viktigt att avgöra dess faktiska additionalitet, det vill säga hur stor mängd av åtgärderna som genomförs som kan förklaras enbart av stöden. Problemet med att fastställa stödets additionalitet beror på att det hela tiden finns andra faktorer (utöver stöden) som påverkar ifall åtgärder genomförs, och dessa förändras över tiden. Exempelvis priser på skogsprodukter kommer att påverka markägarnas incitament till att plantera ädellövskog eller genomföra andra åtgärder som påverkar produktionen. Det kan även vara svårt att kvantitativt fastställa den positiva externa effekten av den åtgärd som stöden finansierar. I vissa fall kan det till och med förhålla sig så att skogsägarna upplever en egennyttan av att

---

<sup>6</sup> I vilken grad dessa positiva effekterna verkligen är externa diskuteras i granskningen av IVL's analys.

genomföra vissa åtgärder, och i fall denna egennyttan överskrider åtgärdens kostnad är inte längre den positiva effekten extern. Detta har betydelse för stödets additionalitet eftersom vissa skogsägare skulle genomfört åtgärderna även utan stöd.

Ett vanligt problem med finansiella stöd är att de skapar incitament för skogsägarna att överdriva kostnaderna för sina åtgärder i syfte att erhålla en högre ersättning. Detta är möjligt eftersom de myndigheter som betalar ut stöden oftast har sämre kunskaper av åtgärderna kostnad än skogsägarna (så kallad asymmetrisk information). Detta informationsproblem leder till att icke-kostnadseffektiva åtgärder finansieras av stöden.

Svårigheten med att fastställa den samhällsekonomiska nyttan av åtgärderna samt närvaron av asymmetrisk information ökar sannolikheten för att ineffektiva åtgärder finansieras. Det vill säga miljöförbättringen per spenderad krona blir lägre än vad som vore möjligt under perfekt information. Detta informationsbehov skulle kunna förklara varför stöd som Nokås och Ädellövsstödet ofta kännetecknas av höga administrativa kostnader för såväl sökande som myndighet.<sup>7</sup>

Stöd som syftar till att motverka negativa externa effekter skickar även fel signaler till marknaden i och med att de sänker genomsnittskostnaden för skogsbruket, vilket kan leda till överproduktion på lång sikt (Brännlund & Kriström, 1998; Goulder & Perry, 2008). Ett annat problem med styrning i form av finansiella stöd är de på något sätt måste finansieras. Oftast finansieras stöd av statliga finanser vilka baseras på intäkter från skatter som i många fall är snedvridande och därmed innebär en välfärdsförlust. Finansiella stöd har även en tendens att permanenteras även efter att de upphört vara samhällsekonomiskt motiverade. Detta beror på att det bland stödmottagarna finns starka incitament för att bevara stöden oavsett miljöeffekt. Många av de befintliga ekonomiska stöden som riktar sig mot miljömål tenderar att karaktäriseras av säkra utbetalningar till osäkra miljöeffekter. Dessutom försvaras stöden i många fall utifrån ett fördelningspolitiskt perspektiv snarare än effektivitetspolitiskt.

## 2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis visar den konceptuella analysen att det kan vara svårt att för dessa stöd empiriskt fastställa den samhällsekonomiska effektiva nivån samt kostnadseffektiviteten. Detta kanske främst beror på svårigheten att kvantifiera den nytta som stöden ger upphov till vad gäller t.ex. biologisk mångfald samt olika ekosystemtjänster. Svårigheten att kvantifiera effekten och koppla den till åtgärderna som stöden finansierar innebär att det även blir svårt att uttala sig om stödets kostnadseffektivitet i att nå målet.

---

<sup>7</sup> Finns dock inget underlag i IVL's analys som varken kan bekräfta eller förkasta att så är fallet.

### 3 BESKRIVNING AV IVL'S ANALYS

Denna del av granskningen ger en kort beskrivning av IVL's analys av stöden.

IVL's utvärderingsrapport är disponerad enligt följande. Först ges en sammanfattning följt av en kort inledning om uppdragets karaktär och rapportens upplägg. Inledningen ger en kortfattad beskrivning av de två stöden, vilka samhällsmål de berör, hur IVL har tolkat uppdraget från Skogsstyrelsen samt hur de avser genomföra detta uppdrag.

I avsnitt 2 ges en övergripande beskrivning av det nationalekonomiska ramverket inom vilket stöden kan placeras. Först motiveras behovet av miljöpolitiska styrmedel utifrån olika marknadsimperfectioner, följt av beskrivning av olika typer av styrmedel och avslutningsvis en kort förklaring hur dessa kan utvärderas. Förutom marknadsimperfectioner i form av externa effekter samt kollektiva varor nämns även otillräcklig information som en motivation till stöden. IVL nämner även andra skäl för styrning i form av avvikelser från rationell beslutsteori.<sup>8</sup> Avsnittet ger även en övergripande beskrivning av rådande styrmedel inom skogsmiljöområdet. Slutligen beskrivs metoder för att utvärdera styrmedel utifrån ett nationalekonomiskt perspektiv. Sammanfattningsvis har avsnitt 2 karaktären av en konceptuell analys som på en mer generell nivå beskriver de miljöekonomiska aspekterna relevanta för granskningen.

Avsnitt 3 beskriver utformningen av de två stöden samt gör även en kort sammanfattning över tidigare utvärderingar och vad dessa kommit fram till. IVL fann att få relevanta utvärderingar av Nokås har genomförts och endast en tidigare utvärdering (Skogsstyrelsen 1998) av detta styrmedel ingår därför. För Ädellövsstödet görs en genomgång tre tidigare utvärderingar (Jacobsson 2004; Ekologigruppen 2010; samt Vallin 2015) vilka bedömts som relevanta.

I avsnitt 4 appliceras det nationalekonomiska ramverket på miljöproblemet ifråga samt de två stöden. Det vill säga vilka imperfectioner som de olika stöden har potential att korrigera, samt vilka kriterier som tillämpas för att bedöma de två stödens lämplighet att adressera problemet i fråga. I detta avsnitt flaggar författarna även för vilka svårigheter det kan finnas i att utvärdera stöden med avseende på deras måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Dessa svårigheter härleds till de osäkerheter som råder mellan åtgärderna (som stöden ges till) och utmaningen i att kvantifiera den faktiska effekten på de olika miljö- och produktionsmålen för skogsbruket.

---

<sup>8</sup> Det är dock inte tydligt varför dessa avvikelser skulle motivera någon form av statlig styrning (på vilket sätt utgör de en marknadsimperfection) och de berörs inte heller senare i analysen.

Avsnitt 5 beskriver utbetalningarna av stöden baserat på dataunderlaget över Skogsstyrelsens ärendehantering för det två stöden 2012-2015. Utifrån detta underlag ges en beskrivning av hur stöden fördelats vad gäller vilka som erhållit stöden, beviljade belopp, typ av åtgärd, i vilken mån de gått till områden med kända natur- och kulturmiljövärden samt geografisk fördelning. Avsnittet är huvudsakligen deskriptivt utan någon djupare analys om varför stöden varierar med avseende på dessa olika faktorer.

Avsnitt 6 har som syfte att utvärdera i vilken grad stöden påverkat skogens ekosystemtjänster samt miljömålet levande skogar positivt. Författarna anser att det finns en koppling mellan stöden och Sveriges skogspolitiska målsättningar inom Miljömålet *Levande Skogar*, men att det inte har varit möjligt att kvantifiera stödets bidrag till detta mål inom utredningens ramar.

I avsnitt 7 redovisar IVL resultaten från den enkätundersökning som riktade sig till både skogsägare och ombud eller utförare som företräder skogsägare vilka ansökt och beviljats stöd inom ramen för Nokås eller Ädellövsstödet, under tidsperioden 2012–2015. Undersökningens syfte var att ”fånga upp skogsägares och utförarens erfarenheter av stöden och stödets effekter på miljö, produktion och skogsnäringen i stort.” (sid 65). Överlag ger den enkätstudie IVL genomför ett betydelsefullt underlag om hur de berörda skogsägarna upplever stödet samt vilka incitament det skapar.

I avsnitt 8 adresseras frågan huruvida stöden är kostnadseffektiva eller ej och huruvida de uppnår målet. Svårigheten att kvantifiera den miljönnytta som stöden ger upphov till samt den geografiska heterogeniteten vad gäller kopplingen mellan åtgärd och effekt innebär att det inte är möjligt att bedöma huruvida stöden leder till kostnadseffektiva åtgärder eller inte. Resultaten från underlagsmaterialet visar att administrationskostnaderna av stöden utgör en betydande del av totalkostnaden (43%), och IVL drar utifrån detta slutsatsen att det finns utrymme för att effektivisera stödets handläggning.

I avsnitt 9 ges en samlad bedömning av stöden samt rekommendationer.

IVL's bedömning är att:

1. stöden bör behållas
2. stödets storlek är rimliga men att lägsta nivån eventuellt bör ökas pga de höga administrativa kostnaderna
3. stöden bidrar till måluppfyllelse av Levande skogar och i stort sett alla preciseringar inom målet
4. stöden bidrar med miljöeffekter över tid
5. effekten på sysselsättning är begränsad
6. stöden påverkar skogsägares kunskap

7. stöden kan ej utvärderas ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv
8. stödets administrationskostnader är för höga

Sammanfattningsvis kommer IVL fram till att stöden bör behållas eftersom alternativet i form av ett administrativt styrmedel vore svårt att anpassa till den heterogena miljön i vilken stöden verkar. IVL anser dock att det finns utrymme för att förbättra stödets utformning på flera områden, och då framför allt vad gäller möjligheterna att med större säkerhet kunna följa upp stödets miljöeffekter, kostnadseffektiva åtgärder och att minska den administrativa bördan.

## 4 SKOGSSTYRELSENS BEDÖMNING OCH KOMPLETTERING AV IVL'S ANALYS

I sin rapport *Utvärdering av ekonomiska stöd* (Meddelande 6. 2015) redovisar Skogsstyrelsens sina egna slutsatser och rekommendationer. Dessa baseras huvudsakligen på IVL's analys, vilken ingår som en bilaga i rapporten, men även på insamling av intressenters synpunkter (från ett seminarium samt själva remissvaren av rapporten). Skogsstyrelsen ger rekommendationer till regeringen men ger även exempel på hur de själva avser jobba vidare med denna fråga.

Skogsstyrelsen redovisar sitt ställningstagande av de förslag som IVL lagt fram i sin rapport samt gör även vissa kompletteringar på områden där de själva vill ge ytterligare information och förslag.

Utifrån IVL's analys samt sina egna kompletteringar kommer Skogsstyrelsen fram till följande två rekommendationer till regeringen.

- *Det behövs ekonomiska styrmedel för att anlägga och vårda ädellövskog samt om att bevara och utveckla och utveckla natur- och kulturmiljövärden. De statliga ekonomiska stöden bör därför behållas.*
- *Regeringen rekommenderas göra en översyn av förordning (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket i syfte att ge Skogsstyrelsen större utrymme att öka effektiviteten i stöden.*

Skogsstyrelsen ifrågasätter IVL's rekommendation att "ett långsiktigt politiskt planeringsmål, gärna kvantitativt och kopplat till miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*, definieras för respektive stöd." Skogsstyrelsen anser inte att denna typ av mål utgör det centrala behovet utan efterfrågar istället "förtydligade politiska planeringsmål för delar av skogs- och miljöpolitik."

Skogsstyrelsens rekommendation antyder att de anser att Ädellövskog i sig är en bra indikation på miljö tillståndet och att det därigenom inte behövs en mer tydlig koppling vad gäller denna skogs effekt på de olika miljö- och kulturvärdena, vilket ju är det främsta syftet med stöden.

Skogsstyrelsen anser vidare att stöden inte ska styras geografiskt men att man bör koncentrera informationsinsatser till områden med låg nyttjandegrad i förhållande till ett på förhand bedömt behov.

## 5 GRANSKNING AV IVL'S ANALYS

Denna granskning av IVL's analys är disponerade enligt följande. I avsnitt 5.1 granskas analysen ur ett metodmässigt perspektiv, i vilken det bedöms om något saknas i analysen. I avsnitt 5.2 bedöms hur välgrundade de slutsatser och rekommendationer som IVL i slutändan kommer fram till är. De slutsatser och rekommendationer Skogsstyrelsen lägger fram kommenteras i avsnitt 5.3 varefter en kort sammanfattning av granskningen ges i avsnitt 5.4.

Det finns en del problem kring gjorda tolkningar och begränsningar av själva uppdraget. Regeringens formulering att ”myndigheten ska lämna förslag på hur stöden skulle kunna utformas för ökad effektivitet i fråga om värnandet om natur- och kulturmiljövården” utan att förtydliga om det är samhällsekonomisk effektivitet eller kostnadseffektivitet öppnar för olika tolkningar. Enligt IVL's tolkning är syftet med uppdraget att utvärdera effekterna av stöden, med avseende på kostnadseffektivitet och måluppfyllelse, väga in effekten på de ekosystemtjänster som främjas av stöden samt ge rekommendationer avseende förbättringar av stöden utifrån nationalekonomisk teoribildning.

Förutom de problem som IVL själva identifierar saknas det andra delar i deras analys (vilka diskuteras nedan) som hade varit av vikt för att med säkerhet kunna avgöra stödets kostnadseffektivitet och måluppfyllelse.

### 5.1 Vad saknas i analysen?

IVL anser att utvärderingen visar att stöden haft en effekt på Sveriges skogspolitiska målsättningar inom Miljömålet *Levande skogar*, men att det inte har varit möjligt att kvantifiera denna effekt inom utredningens ramar. För att kunna bedöma ifall stöden verkligen haft en effekt hade det dock krävts att ett så kallat referensalternativ inkluderats i analysen. Ett referensalternativ fångar vad som hade skett med avseende på miljömålen om stöden inte existerat. Endast genom att jämföra skillnaderna mellan referensalternativets effekter och de skattade effekterna går det att bedöma ifall stöden bidragit till måluppfyllelse. Eftersom IVL's analys saknar ett sådant referensalternativ går det inte att med säkerhet fastslå till vilken grad stöden bidragit till att nå de olika miljömålen, dvs stödets additionalitet.<sup>9</sup> Även om stödets additionalitet kan fastställas innebär det inte att styrmedlet är effektivt om effekten är marginell och kunnat erhållits till lägre samhällsekonomisk kostnad. Att ett referensalternativ är motiverat i detta fall indikeras inte minst av den betydande andel skogsägare som i enkäten uppgav att de skulle genomfört

---

<sup>9</sup> I beskrivningen av utvärderingsmetod i avsnitt 2.3 saknas ett referensalternativ och inte heller ingår ett i själva utvärderingen av stöden.

åtgärderna även i frånvaron av stöd.<sup>10</sup> Det finns därmed starka argument för att åtgärder med effekt på målet skulle ha genomförts även i ett referensalternativ, vilket talar för att stöden i dessa fall inte haft någon effekt. Detta borde ha lett till en djupare diskussion kring i vilken grad stöden bidragit till måluppfyllelse och huruvida ett annat styrmedel skulle kunna vara mer kostnadseffektivt.

IVL har rätt i sina slutsatser att det inte går att utvärdera stöden ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv eftersom det inte går att kvantifiera åtgärdernas effekt på målet. Det de missar är att det även krävs att samtliga åtgärder och styrmedel riktade mot de med skogslandskapet förknippade miljömålen behöver inkluderas i analysen för att kunna avgöra ifall just dessa två stöd leder till att kostnadseffektiva åtgärder genomförs.<sup>11</sup> Dessutom finns det mycket i deras analys och underlag som talar för att dessa stöd inte är kostnadseffektiva.

IVL's analys visar dessutom tydligt att en stor andel av de utdelade stöden (38 % av Nokås, 37 % av ädellövsstödet) inte berört, utifrån gjorda inventeringar, kända natur- och kulturmiljövärden (Tabell 7 sid 58).<sup>12</sup> Detta indikerar att såväl kostnadseffektiviteten som effekten av stöden är låg eftersom en stor del av utbetalningarna går till områden vars effekt på målet troligtvis varit marginella eller i värsta fall frånvarande.

IVL's fråga om varför stöden varierar i så hög grad vad gäller storlek, åtgärd och geografisk lokalisering är huvudsakligen av deskriptiv karaktär utan någon djupare analys. Det hade även varit givande med en mer ingående analys vad det har för betydelse att Nokås riktas mot specifika effekter på olika ekosystemtjänster medan Ädellövsstödet riktas mot åtgärder. Vad gäller stödets geografiska fördelning beskrivs även dessa utan någon djupare analys (mest spekulationer) om vad som kan förklara den geografiskt skeva fördelningen. Att denna fördelning kan förklaras av att kännedomen och kunskapen av stöden skiljer sig åt lyfts i texten men skulle behöva analyseras mer i detalj.<sup>13</sup> Många av de frågeställningar som IVL lyfter men inte besvarar kunde kanske ha fått sin förklaring ifall en intervjuundersökning genomförts av de handläggare vilka administrerar stöden. Att få en uppfattning rörande hur dessa handläggare går till väga för att prioritera mellan olika ansökningar hade troligtvis bidragit med viktig information till varför till exempel administrationskostnaderna är så höga eller varför stöden tillfaller vissa

---

<sup>10</sup> Anledningar till att skogsägare kan vara villiga att genomföra åtgärder utan finansiell kompensation kan förklaras av att de värdesätter en viss miljö eller att de vill förvalta och bevara sin skog inför kommande generationer.

<sup>11</sup> Att flertalet skogsägare uppger att de skulle genomfört åtgärderna även utan stöd innebär att dessa skogsägare upplever kostnaderna som låga. Detta skulle kunna tolkas som att just dessa åtgärder med all sannolikhet är kostnadseffektiva. I dessa fall reflekterar statens stödutbetalningar enbart en omfördelning av resurser (transferring) från stat till skogsägare och inte en samhällsekonomisk kostnad.

<sup>12</sup> IVL menar att en förklaring bakom detta kan vara att det finns osäkerheter i inventeringen av dessa värden samt att det inte varit möjligt att bryta ner det på vilka typer av åtgärder som genomförts i dessa områden.

<sup>13</sup> Författarna lyfter dock behovet av göra en djupare analys för att få en tydlig förklaring till varför stöden varierar så mycket geografiskt (sid 57).



åtgärder/områden i högre grad än andra. Ifall stöden kännetecknas av ett genomförandeproblem (t.ex. att vissa länsstyrelser hanterar det rätt medan andra inte gör det) hade en sådan undersökning kunnat ge indikationer på detta.

Att längden på den miljömässiga effekten skiljer sig mellan olika åtgärder (figur 26 i rapporten) har betydelse för kostnadseffektiviteten, eftersom en åtgärd som bidrar till målet över en längre tid är att föredra framför en åtgärd som till samma kostnad har lika stor effekt på målet under en kortare tidsperiod. Man kan förvänta sig att utbetalningarna för åtgärder vars effekt sträcker sig längre överlag innebär större utbetalningar. I rapportens diskussion av kostnadseffektiviteten tar man dock inte upp denna aspekt som kanske skulle kunna förklarat varför utbetalningarna visar sådan hög grad av variation vad gäller kostnaden.

Ett metodproblem med resultatet av enkätundersökningen som redovisas i avsnitt 8 är att ingen bortfallsanalys genomfördes trots att svarsfrekvensen var förhållandevis låg (31 %). Utifrån den låga svarsfrekvensen bör man ställa sig frågan ifall de erhållna svaren är representativa för gruppen. Eftersom detta inte görs går det inte att utesluta att det kan finnas en korrelation mellan en vital förklaringsvariabel och de som besvarat enkäten. Det skulle exempelvis kunna vara så att markägare med positivt alternativt negativ erfarenhet av stöden var mer benägna att besvara enkäten. När svarsfrekvensen ligger på denna nivå bör en bortfallsanalys genomförts för att kunna försäkra sig om att det erhållna urvalet är representativt.

Eftersom det är svårt att bedöma effektivitet av stöden hade en djupare diskussion kring alternativa styrmedel för att uppnå målen varit intressant.<sup>14</sup> IVL beskriver visserligen andra styrmedel än stöd, men bara teoretiskt, och ställer inte frågan i vilken grad dessa skulle kunna vara mer lämpliga för att uppnå miljömålen. Att flertalet skogsägare uppger att de skulle ha genomfört åtgärderna även utan stöd talar ju för att informationsstyrmedel har potential för att få åtgärder genomförda. Huruvida staten kan genomföra egna åtgärder i syfte att nå målen (t.ex. avsättande av statligt ägd skog till nationalpark) diskuteras inte heller. Det görs heller ingen analys av hur stöden påverkas av övriga befintliga styrmedel på området. Till exempel så har ingen analys gjorts rörande det administrativa styrmedlet (lagen) för ädellövskogsbbruk och hur det samverkar med det ekonomiska.<sup>15</sup>

Vad gäller syftet att analysera i vilken grad stöden påverkat skogens ekosystemtjänster samt uppfyllandet av miljömålet *Levande skogar* positivt finns det en del luckor i IVL's analys. I tabell 10 redovisas felaktigt timmer, massaved och biobränslen som ekosystemtjänster.<sup>16</sup> Dessa utgör dock olika varor (nyttor) som

---

<sup>14</sup> I sin utvärdering av ädellövskogsstödet nämner Jacobsson (2004) alternativa styrmedel som riktar in sig på främjandet av den ädellövsbaserade virkesindustrin samt kompensation till markägare som skapar och tillgängliggör attraktiva rekreationsmarker.

<sup>15</sup> Däremot lyfter man vikten av de informativa styrmedel som kompletterar stöden.

<sup>16</sup> En källhänvisning till vad tabell 10 baseras på hade varit önskvärt.

förutom ekosystemtjänsten skogens biomassa kräver insatsfaktorer (maskiner, arbetskraft, transport, energi) för att realiseras (se Brouwer m.fl. 2013). Det är av största vikt att hålla isär varor och ekosystemtjänster eftersom de senare kan övervärderas om deras värde baseras på en sådan varas marknadspris utan hänsyn till insatsfaktorernas kostnad. Det är därför viktigt att för att göra stöden effektiva behöver de snarare riktas mot de områden där de genererar störst nytta vilket nödvändigtvis inte är desamma som störst ekosystemtjänsteffekt.<sup>17</sup> Denna aspekt missar författarna att ta upp i sin analys.

## 5.2 Är slutsatser och rekommendationer väl underbyggda?

På grund av de av IVL identifierade svårigheterna vad gäller bedömningen av stödets kostnadseffektivitet samt måluppfyllelse är de försiktiga i sina slutsatser och rekommendationer.

IVL kommer fram till att det inte finns tillräckligt med underlag för att kunna uttala sig om huruvida stöden är kostnadseffektiva eller inte, vilket enligt dem beror på svårigheten att kvantifiera miljöeffekterna av de olika åtgärderna som stöden finansierar.<sup>18</sup> Trots svårigheten att kvantifiera effekterna av miljöstöden gör IVL en kvalitativ bedömning att stöden bidragit till måluppfyllelse av miljömålet *Levande skogar*.

IVL finner att administrationskostnaderna av stöden utgör en betydande del av totalkostnaden (43 %), och drar utifrån detta slutsatsen att det finns utrymme för att effektivisera stödets handläggning. En orsak till detta var enligt IVL att vissa utbetalningar är förhållandevis låga i jämförelse med andra och därför leder till att de administrativa kostnaderna utgör en stor andel av totalkostnaden i dessa fall. Några andra förklaringar till de höga administrationskostnaderna kunde inte ges utifrån underlaget. För en övergripande analys av dessa skulle det behövas information om vad administrationskostnaderna faktiskt består utav samt vad som förklarar deras storlek. I vilken grad förklaras till exempel kostnaderna av själva styrmedlet i sig eller av de åtgärder de riktar sig mot? Först efter att besvarat sådana frågor hade slutsatser kunnat dras om huruvida det finns utrymme för att effektivisera stöden med avseende på administrationskostnaderna. Det bör alltid finnas incitament hos den ansvariga myndigheten samt hos den ansökande att minimera sina administrativa kostnader givet sitt uppdrag. Det går inte att förkasta hypotesen att dessa kostnader beror på svårigheten av att fastställa vilken effekt på

---

<sup>17</sup> Om det är nyttan av rekreation som man avser främja med stöden kan det vara mer effektivt att rikta stöden till sådan områden där rekreation bedrivs i hög grad även om själva kostnaden för åtgärden är hög.

<sup>18</sup> Som framkommer nedan skulle dock ett sådant underlag visserligen vara nödvändigt men inte tillräckligt för att kunna bedöma stödets kostnadseffektivitet.

målen de av stöden finansierade åtgärderna i slutändan har. Kanske förklaras de höga administrationskostnaderna av att resurser går åt till att fastställa att stöden verkligen går dit de genererar störst miljönytta. De högre administrationskostnaderna kan därför vara motiverade ifall de leder till att stöden fördelas till områden där de ger störst nytta. Med andra ord leder kanske en minskning av administrationskostnader till försämrad kostnadseffektivitet. Som beskrivits tidigare handlar kostnadseffektivitet om att identifiera de åtgärder (och indirekt styrmedel) som leder till att målet uppnås till lägsta möjliga kostnad. Att förutsättningslöst fokusera på att minska administrationskostnaderna skulle därför kunna leda till en försämrad kostnadseffektivitet. Att minskad administration skulle leda till högre kostnadseffektivitet kan inte avgöras utan att ta hänsyn till målformuleringen samt nyttan av den miljöförbättring som stöden ska ge upphov till. Det viktiga är därför att bedöma hur stor effekt på miljömålet som erhålls för varje spenderad krona snarare än hur stor administrationskostnaden är. Det faktum att administrationskostnaderna är relativt höga borde däremot ha lett till en diskussion kring huruvida alternativa styrmedel och åtgärder vore mer effektiva i att uppnå målen.

Att som IVL föreslår höja lägsta beloppet för stöden i syfte att minska administrationskostnadens andel behöver motiveras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Risken finns att en sådan höjning bara leder till ökade transfereringar utan att påverka kostnadseffektiviteten.<sup>19</sup> Skogsstyrelsen förespråkar även att ett ökat inslag av fasta ersättningar kan vara ett sätt att minska administrationskostnaderna, även detta ett förslag för vilket det inte finns några argument i analysen för att det skulle leda till någon form av samhällsekonomisk vinst.

De enda argument som IVL lägger fram för att motivera stödets existens är att åtgärderna inte skulle genomförts utan stöden och att de kan motiveras utifrån externa effekter samt att de bidrar till att uppnå Sveriges skogspolitiska målsättningar. Argumenten är inte särskilt starka eftersom dessa effekter möjligen hade kunnat uppnås med alternativa styrmedel alternativt egna åtgärder av staten. Eftersom det inte finns något underlag i analysen för att kunna avgöra ifall stöden leder till kostnadseffektiva åtgärder går det inte heller att bedöma ifall storleken på stöden är rimliga. IVL nämner inte heller att statliga stöd på något sätt måste finansieras och att ifall detta görs genom snedvridande skatter på annan konsumtion eller produktion så uppstår välfärdsförluster.

Även om det inte finns starka argument för att stöden bör behållas ger IVL ett antal rekommendationer om hur stöden skulle kunna förbättras.

---

<sup>19</sup> Det vill säga ökning leder enbart till att markägarna erhåller större stöd utan att kostnaderna av åtgärderna påverkas.

IVL's rekommendation att ett långsiktigt politiskt planeringsmål (helst kvantitativt) formuleras och definieras för respektive stöd är motiverat eftersom det skulle underlätta framtida utvärderingar oavsett vilka åtgärder eller styrmedel det är som analyseras. Det är därför olyckligt att Skogsstyrelsen i sin bedömning ifrågasätter denna rekommendation.

I syfte att underlätta uppföljning och utvärdering rekommenderar IVL en förändring i stödens design. De hävdar dock även att en ändring i designen skulle minska administrationskostnaderna samt främja kostnadseffektiva åtgärder, men några övertygande argument för detta framkommer inte.

IVL föreslår alternativa utformningar av de två stöden. Dessa förslag motiveras dock utifrån syftet att minska de administrativa kostnaderna samt för att underlätta bedömningen av kostnadseffektivitet och måluppfyllelse. En diskussion kring hur utformningen av stöden hade kunnat ändras i syfte att förbättra måluppfyllelse och kostnadseffektivitet saknas dock. Som IVL nämner kan vissa av de förändringar i styrmedelsutformningen som föreslås innebära ökade administrationskostnader.

Hur drivkrafterna och skogsbruket utvecklas framöver är i hög grad osäkert. Det råder i dagsläget delade meningar om hur skogen som resurs bäst ska användas i framtiden. Kommer det traditionella skogsbruket fortsätta, eller kommer fokus ligga på skogsbruket som en del av bioekonomin eller kommer skogens funktion som kolsänka premieras? Hur det framtida skogsbruket utformas påverkar, genom dess effekt på värdet av olika typer av skog, hur väl de två stöden uppnår sitt syfte. Av denna anledning kan framtagandet av olika scenarier vara av nytta eftersom det ger vägledning till hur man kan skapa flexibilitet för att anpassa sig i olika typer av utfall av betydelse för målet *Levande skogar* och de styrmedel som tillämpas för att nå dit. Det hade varit intressant med en diskussion kring framtida osäkerheter samt hur väl stöden förmår hantera dessa.

### 5.3 Skogsstyrelsens slutsatser och rekommendationer

Det råder en viss diskrepans mellan IVL's slutsatser och rekommendationer och Skogsstyrelsens. Medan IVL's slutsatser är mer återhållsamma i sina slutsatser och rekommendationer drar Skogsstyrelsen i vissa fall mer långtgående slutsatser vilket leder till rekommendationer för vilka det är svårt att finna stöd i IVL's utvärdering. Till viss del kanske detta kan förklaras av att Skogsstyrelsen som underlag för sina slutsatser, förutom IVL's rapport, även förlitat sig på synpunkter från intressenter som erhöles vid ett seminarium samt remissynpunkterna på rapportutkastet.

Skogsstyrelsen hävdar att "Utifrån nationalekonomisk teoribildning görs bedömningen att marknadsmisslyckande i produktionen av sådana varor mest kostnadseffektivt adresseras med hjälp av ekonomiska styrmedel. Därmed bör stöden behållas." Det finns dock inget stöd för detta påstående i IVL's utvärdering, i vilken de bedömer att det inte är möjligt att utvärdera stöden utifrån kostnadseffektivitet eftersom målen med stöden och åtgärderna inte är kvantitativt

mätbara. Även om det stämmer att ekonomiska styrmedel oftare är mer kostnadseffektiva än administrativa behöver de för den skull inte alltid vara kostnadseffektiva. Ifall miljönyttan skiljer sig åt för samma åtgärd kommer ekonomiska styrmedel såsom stöd inte vara kostnadseffektiva ifall de inte tar hänsyn till detta. Eftersom de två granskade stöden baseras på markägarnas kostnad för att genomföra åtgärderna och inte själva nyttan av åtgärderna kan de knappast vara kostnadseffektiva. Stöd som tar hänsyn till den slutgiltiga miljönyttan som erhålls kommer behöva vara differentierade eftersom miljöeffekterna av samma åtgärd skiljer sig. En sådan differentiering leder troligtvis till ökade administrativa kostnader, vilket dock kan motiveras ifall nyttan överstiger dessa.

## 5.4 Sammanfattning av granskning

Utifrån de resurser och underlag som IVL haft till sitt förfogande utför de en i mångt och mycket ambitiös utvärdering av skogsstöden. Dessvärre är flertalet av deras slutsatser och rekommendationer inte väl underbyggda. Det mesta av underlaget indikerar att stöden inte leder till kostnadseffektiva åtgärder för att nå målet. Det är oklart varför IVL i sin analys lägger så stort fokus på stödets administrationskostnader. I första hand borde man bedöma ifall stöden skapar incitament för kostnadseffektiva åtgärder. Först efter en sådan bedömning kan det vara intressant att analysera de administrativa kostnaderna av stöden. För om stöden inte leder till kostnadseffektiva åtgärder kommer ju knappast en minskning av administrationskostnaderna att lösa problemet.

Bedömningen av stöd som styrmedel och de två skogsstöden i synnerhet känns stundtals som lite obalanserad. Att såväl IVL som Skogsstyrelsen kommer till slutsatsen att stöden är motiverad och bör fortsätta är anmärkningsvärd med tanke på de brister med stöden som ändå lyfts fram i analysen. Det mesta i analysen indikerar att stöden inte kan vara särskilt effektiva eftersom:

1. Flertalet av åtgärderna skulle genomförts även utan stöd.
2. En stor andel av stöden har inte gått till åtgärder i områden med kända kultur- och miljövärden.
3. De administrativa kostnaderna för stöden är höga.

Det hade utifrån dessa resultat varit på sin plats med en diskussion rörande i vilken grad alternativa styrmedel mer effektivt hade kunnat uppnå de mål som stöden riktar sig mot. Dessutom framkommer det inte ifall det gjorts en tidigare analys (innan stöden infördes) som fastställer effekten på målet av de åtgärder stöden riktar sig mot. På vilket sätt man kommit fram att just finansiella stöd utgör det bästa styrmedlet för att skapa incitament till dessa åtgärder framgår inte heller. Med andra ord kanske svårigheten med att fastställa stödets effektivitet förklaras av att de infördes utan att grundläggande analyser genomförts vilka motiverar dessa åtgärder och stöd.

## 6 AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Denna rapport har genomfört en detaljerad granskning av IVL's (2016) utvärdering av ekonomiska stöd i skogsbruket. Granskningen har fokuserat på att bedöma ifall IVL's analys lyckas med att utvärdera effekterna av de två stöden med avseende på kostnadseffektivitet och måluppfyllelse samt hur väl underbyggda de slutsatser och rekommendationer de i slutändan kommer fram till är utifrån nationalekonomisk teoribildning. Överlag är IVL's rapport välstrukturerad och utifrån det underlag som de haft till förfogande har ambitiöst försök att besvara de relevanta frågorna med avseende på syftet (ex ante utvärdering av styrmedel).

Detta avsnitt avser att utifrån denna granskning lyfta fram lärdomar av vikt för framtida utvärderingar.

En viktig lärdom från denna granskning är betydelsen av beställarkompetens vid formuleringen av uppdrag inom samhällsekonomiska analyser. Att det kommer vara svårt att bedöma stödets kostnadseffektivitet på grund av deras design samt utmaningarna med att kvantifiera effekterna på målet borde ha varit uppenbart redan vid beställningen av uppdraget. Mycket tid hade kunnat sparas, ifall man redan från beställarnas sida (Regeringskansliet) haft den nödvändiga beställarkompetensen för att kunna förutse svårigheterna med att uppnå uppdragets syfte. Med en sådan insikt kanske man hade omformulerat syftet med granskningen alternativt begränsat uppdraget till vad som i detta fall var möjligt att analysera.

I de fall det finns flera styrmedel och åtgärder som riktar sig mot att uppfylla samma övergripande mål (som i det här fallet Levande skogar) krävs det att samtliga styrmedel analyseras för att med säkerhet kunna bedöma deras respektive kostnadseffektivitet.

Det är av största vikt att kunna konkretisera och kvantifiera de mål som styrmedel riktar sig mot för att kunna bedöma den samhällsekonomiska effektiviteten såväl som kostnadseffektiviteten av olika styrmedel. Vaga målformuleringar (såsom *Levande skogar* och dess preciseringar) gör det svårt att kvantifiera olika åtgärders effekt på målet. För att kunna uttala sig om styrmedels effektivitet är det nödvändigt med tydliga målformuleringar som kan översättas/tolkas (i vissa fall med hjälp av konkreta preciseringar) kvantitativt. Dessutom måste effekten av de åtgärder som vidtas för att nå målet kvantifieras. Naturvetenskapliga underlag är av största vikt för att kunna göra kopplingar mellan olika åtgärder och deras kvantitativa effekt på målet. Det kan därför, i vissa fall, vara nödvändigt att ta fram sådant underlag innan en styrmedelsgranskning. Det framkommer inte huruvida en bedömning gjorts för att fastställa nyttor och kostnader kopplade till åtgärderna i Nokås samt ädellövskogsstödet. Det vill säga, att just dessa åtgärder utgör det optimala sättet att nå miljömålen bör i ett tidigare skede ha motiverats utifrån en konsekvensanalys.

För att avgöra vilken effekt på miljön ett visst styrmedel haft (dess additionalitet) är det nödvändigt att formulera ett regeringsalternativ i analysen vilken beskriver vad som skett i frånvaron av styrmedlen ifråga. Utan ett sådant går det inte med säkerhet att fastställa i vilken grad de analyserade styrmedlen verkligen bidraget till måluppfyllelse.

Oavsett de begränsade möjligheterna att bedöma stödets effekt på miljömålet bör en diskussion rörande de granskade styrmedlens samhällsekonomiska effektivitet inkluderas i en styrmedelsanalys. Om stödets kostnader överstiger dess nytta uppstår välfärdsförluster för samhället. Eftersom det ej går att värdera nyttan av stöden monetärt, på grund av bristen på underlag som kan kvantifiera den faktiska effekten på miljönyttan kan man inte utesluta att välfärdsförlusterna av stöden kan vara högre än de förluster som uppstår i dess frånvaro.

Det är viktigt att i framtida utvärderingar av styrmedel beakta vissa generella problem med användandet av finansiell kompensation. Förutom att de skickar fel signaler till marknaden måste de dessutom finansieras, vilket kan påverka andra marknader negativt. Slutligen har finansiella stöd en tendens att permanenteras även efter det att de inte längre är motiverade utifrån dess miljöeffekter.

Bakom flertalet ställningstaganden och slutsatser saknas det underlag i form av mer djupgående analyser. Detta rör bland annat slutsatserna rörande administrativa kostnader, geografisk fördelning av stöden, dess påverkan på miljövärden och ekosystemtjänster. En viktig lärdom för framtida granskningar är att enbart lägga fram slutsatser och rekommendationer som är baserade på analyser förankrade i nationalekonomisk teori och empiri.





## REFERENSER

- Bateman IJ, Harwood AR, Mace GM, Watson RT, Abson DJ, Andrews B, Binner A, Crowe A, Day BH, Dugdale S, Fezzi C, Foden J, Hadley D, Haines-Young R, Hulme M, Kontoleon A, Lovett AA, Munday P, Pascual U, Paterson J, Perino G, Sen A, Siriwardena G, van Soest D, Termansen M., 2013. Bringing ecosystem services into economic decision-making: land use in the United Kingdom. *Science*. 2013 Jul 5;341(6141):45-50. doi: 10.1126/science.1234379.
- Brouwer, R., Brander, L., Kuik, O., Papyrakis, E., Bateman, I., 2013. A synthesis of approaches to assess and value ecosystem services in the Eu in the context of TEEB. Final Report, 15 May 2013. VU University Amsterdam, Institute for Environmental Studies. Available at; <http://ec.europa.eu//environment/nature/biodiversity/economics/pdf/EU%20valuation.pdf>
- Brännlund och Kriström. 1998. Miljöekonomi. Studentlitteratur.
- Ekologigruppen 2010. Öka arealen ädellövskog – utvärdering av stödet i förhållande till vetenskap och erfarenhet.
- Goulder, L.H., & Parry, W.H. 2008. Instrument choice in environmental policy, *Review of Environmental Economics and Policy*, 2(2). 152–174.
- Jacobsson, J., 2004, Det statliga stödet till ädellövskogsbruk – en utvärdering av 20 års verksamhet (1984-2003), JJForestry på uppdrag av Skogsstyrelsen.
- Naturvårdsverket, 2012. Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen – En kartläggning, Rapport 6415, oktober 2012.
- Naturvårdsverket, 2015. Mål i sikte, Analys och bedömning av de 16 miljökvalitetsmålen i fördjupad utvärdering, volym 2, Rapport 6662, Maj 2015.
- Skogsstyrelsen, 1998, Skogsvårdsorganisationens Utvärdering av Skogspolitiken, Meddelande 1-1998.
- Skogsstyrelsen 2015. Utvärdering av ekonomiska stöd. Meddelande 6 2015.
- Söderholm, P. (2014). En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljöområdet: Rapport på uppdrag av Naturvårdsverket, Luleå tekniska universitet
- Vallin, M., 2015, Landsbygdsprogrammet för ökad areal ädellövskog – utvärdering av biologiskt resultat och markägare inställning.

## **Research, consulting and teaching for a sustainable future**

Anthesis Enveco is well-established in the environmental economics research community. We offer analysis, research, education and training in environmental economics and ecological economics. Our clients are in the private, non-profit and public sectors. We are located in Stockholm and Göteborg but work nationwide as well as internationally.

### **Anthesis Enveco AB**

Måsholmstorget 3, SE-127 48 Skärholmen  
Kyrkogatan 30, SE-411 15 Göteborg

[www.enveco.se](http://www.enveco.se)