



FAKTA SKOG



Foto: Camilla Widmark

Rennäring och skogsbruk i samråd

Modell för att beräkna kostnader för samrådssituationen

Av Camilla Widmark

Användning av naturresurser är ofta en vanlig orsak till konflikter. En möjlig lösning är att skapa institutioner, t.ex. samråd mellan rennäring och skogsbruk. Förhandlingar inom ramen för dessa institutioner ger upphov till kostnader – så kallade transaktionskostnader.

Tidigare studier av samråd har visat på låg kunskap om samrådets ekonomiska konsekvenser. Det finns inte heller forskning som har försökt värdera dessa kostnader i reella pengar.

Den här studien presenterar en modell som kan användas för att förstå vilka kostnader som följer av samråd.

Modellen är baserad på fyra delar som ger de totala kostnaderna för samrådssituationen. Det kan vara kostnader för informationsinsamling, planering inför samråd, samrådsmöte, fältsyn och konfliktlösning efter samråd.

Användning av naturresurser är ofta en vanlig orsak till konflikter mellan olika användare. Särskilt problematiskt är det om resursen är gemensam, dvs. att den används av flera användare samtidigt. Ofta kan en användares handlingar påverka andras möjlighet att använda samma resurs negativt. Det finns flera olika tänkbara lösningar för att undvika konflikter, med varierande resultat. En lösning är att parterna själva uppmanas, utifrån existerande regler, att skapa en institution för att lösa konflikter. Anledningar till att

Rennäring och skogsbruk i samråd – modell för att beräkna kostnader för samrådssituationen

resultaten varierar beror ofta på att det råder oklar äganderättsstruktur, och att det är skillnader i kulturell bakgrund och/eller ekonomiska förutsättningar mellan parterna i konflikten.

Skogsmarken i norra Sverige är ett exempel på en gemensam resurs som används samtidigt, fast med helt olika syften, och där konflikter uppstår mellan rennäring och skogsägare. I den här studien är fokus på skogsbolag och rennäringens markanvändning, eftersom samråd endast sker med skogsbolag enligt lag. Skogsbolag använder virkesresursen, medan rennäringen är beroende av lavresursen, och den parallella markanvändningen skapar negativa effekter. Avverkningar kan påverka laven negativt, medan bete under vintern kan orsaka tramp- och grävskador. Det moderna skogsbruket orsakar generellt sett större negativa effekterna för rennäringen än vad rennäringen orsakar för skogsbolagen. Skogsbolagen å sin sida hävdar att kostnaderna för att anpassa sig till rennäringen är stora.

År 1979 instiftades samråd kring markanvändning. Syftet med detta var att skapa en mötesplats där rennäring och skogsbolag kan diskutera markanvändning och därmed minska konflikter. Sedan 1990-talet är alla skogsbolag som är aktiva i norra Sverige certifierade enligt FSC (Forest Stewardship Council), något som påverkat samrådets funktion. Det råder dock delade meningar om hur väl samråden fungerar. En viktig punkt som påpekats av såväl rennäring som skogsbolag är att kunskapen om vilka ekonomiska effekter samråden har saknas. Med detta i åtanke genomfördes inom ramen för ett forskningsprojekt undersökningar av rennäringens och skogsbolagens kostnader för samråd under perioden 2010 till 2011.

Renen och skogen

Omkring 4700 personer utövar renskötsel av omkring 250 000 renar i ett område som sträcker sig från Dalarna i söder till riksgrensens i norr. Rennäringen är en exklusiv rättighet för samer, en viktig födkrok för

renskötande samer, och är en viktig del av den samiska kulturen. Inom samma område finns ungefär 9,7 miljoner hektar skog som till knappt hälften ägs av skogsbolag. Samma marker där skogsbolagen bedriver sin verksamhet använder rennäringen som betesmark. Renen rör sig efter säsong mellan året runt-markerna i, eller närmare, fjällen till mera kustnära marker under vinterhalvåret. Det är viktigt för renen att ha tillgång till naturliga betesområden och vinterbete är kritiskt för renens överlevnad. Under vintern är renen beroende av att kunna beta lav men laven är också känslig för påverkan från bland annat skogsbruket, då den är känslig för såväl fukt som ljusförhållanden. Dessutom kan laven bli oåtkomlig för renen om snön blir för hårt packad på exempelvis hyggen. Renen kan i undantagsfall utfodras, men det är dyrt och används sparsamt.

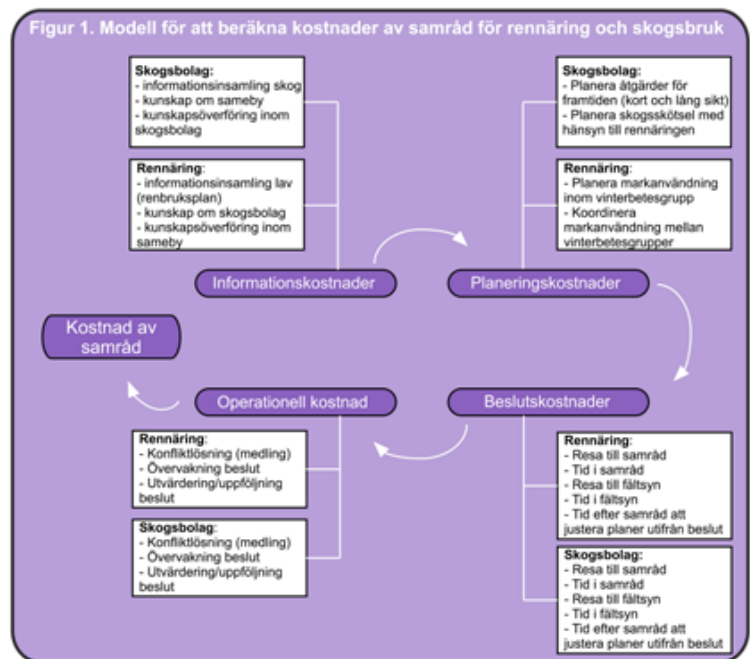
Äganderätten till marken i norra Sverige är fördelad mellan skogsbolag (50 %), privata skogsägare (38 %) och staten samt övriga ägare (11 %). Rennäringen har, enligt lag,

nyttjanderätt till marken, vilket innebär att både skogsbolagen och rennäringen har lika starka rättigheter att använda marken. Rennäringens rätt har dock alltid varit omtvistad, särskilt inom vinterbetesområdet och i södra delarna av rennäringensområdet.

I våra tidigare studier har vi visat att den ojämna äganderättsstrukturen leder till ojämn maktfördelning mellan rennäringen och skogsbolagen inom samråden, en obalans som leder till att rennäringen haft mindre inflytande i samråden. Ytterligare obalans är den ekonomiska ställningen i samhället. Skogsbolagens resultat påverkar inte bara bolaget och dess ägare, utan även regionen och landet som helhet.

Samråd och renbruksplan

Enligt Skogsvårdslagen (se fakta nedan t.v.) ska alla skogsbolag ge rennäringen tillfälle till samråd innan ansökan om avverkningslov lämnas in till Skogsstyrelsen. Avverkningslov kan avslås om inte samråd har genomförts på tillfredsställande sätt. All



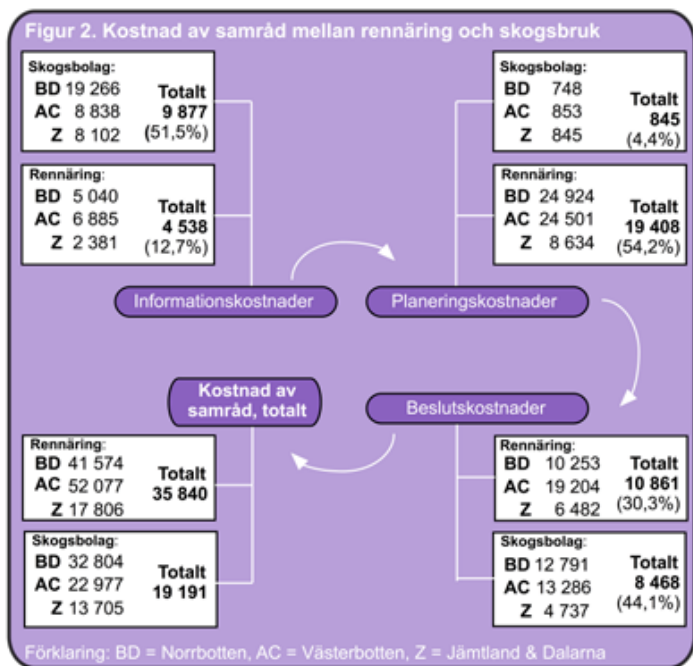
SKOGSVÅRDSLAGEN 1979:429 OM SAMRÅD

20 § Innan avverkning sker inom renskötselns året-runt-marker ska berörd sameby beredas tillfälle till samråd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådant samråd. Lag (2010:930).

31 § Vid skötsel av skog skall i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen. Vid planläggning och genomförande av

åtgärderna skall eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områdena för samling, flyttning och rastning av renarna. Lag (1993:553).



betesmark som finns inom året runt-marckerna är reglerade i lagen, men i praktiken omfattas all renbetesmark, då certifierings-systemet (FSC) utökat hänsynen till att även gälla vinterbetesområdena.

Efter en genomgående revidering av certifieringsstandarden 2010, stärktes rollen för samråden. Om parterna, efter ett första samråd, inte är ense ska ytterligare ett samråd eller en fältsyn hållas. Syftet med fältsynen är att ute i fält, under barmarkssäsongen, studera och diskutera vilka effekter de föreslagna planerna kan få. Om parterna fortfarande inte är ense efter fältsyn och/eller ett andra samråd kan en medlare kallas in.

I mitten av 1990-talet initierades ett projekt av staten för att stärka rennäringens tillgång till nedskrivna information om betesresursen, vilket bland annat skulle skapa en mer jämlik information inför samråden (se fakta nedan t.h.). Projektet började i liten skala, för att idag ha utvidgats till att 49 av 51 samebyar har en fungerande renbruksplan.

Kostnader för samråd

Transaktionskostnader är alla kostnader som relateras till de förhandlingar som genomförs i samråd. Dessa kostnader, som syns i Figur 1, kan delas in i fyra delar: informations-, planerings-, besluts-, och operationella kostnader.

Forskning visar att det är viktigt att förstå kostnadernas ursprung för att kunna avgöra vilken effekt kostnaderna får för vardera markanvändaren. Det är också viktigt att förstå hur kostnaderna fördelas mellan de två markanvändargrupperna för att förstå vilka ekonomiska förutsättningar som påverkar vardera grupps totalekonomi.

För att kunna mäta kostnaderna i monetära termer, något som inte gjorts tidigare, skapades frågeformulär med utgångspunkt i aktiviteter innan, under och efter samråd. För att kunna genomföra en monetär värdering, efterfrågades därefter tidsåtgången för olika aktiviteter. Använd tid ställdes därefter i relation till lönekostnad – baserat på antagandet att tiden kan användas till annat

om inte samråden skulle genomföras. Med hjälp av enkäter och intervjuer tillfrågades skogsbolag och renskötare om tidsåtgången tillsammans med frågor om hur samråd genomförs. Studien genomfördes 2010 och 2011.

Transaktionskostnader för samråd

Resultaten av studierna visar att tiden, och som konsekvens även kostnaderna, som i genomsnitt läggs ner på samråd är olika mellan de två grupperna. Som syns i Figur 2 lägger rennäringen (per sameby) i genomsnitt ner nära dubbelt så mycket tid och resurser på samråden som skogsbolagen (per distrikt) gör. Figuren visar också att det varierar stort i vilken kategori som mest resurser läggs. Samebyarna lägger drygt hälften av resurserna på planeringsfasen, medan bara drygt tio procent läggs på att ta fram information, och 30 procent läggs på själva samrådet (inklusive fältsyn). För skogsbolagen, per distrikt, läggs mest resurser på att ta fram information inför samråd, drygt hälften av kostnaderna återfinns här. Därefter lägger skogsbolagsdistrikten 44 procent av kostnaderna på samråd och en liten del (fyra procent) läggs på planeringen. Intressant är också att varken skogsbolag eller sameby lägger några större resurser på de operationella kostnaderna; såsom konfliktlösning och övervakning samt utvärdering. När den här studien genomfördes hade dock inte förändringarna av FSC trätt i kraft. Det är inte orimligt att tro att de samebyar och skogsbolagsdistrikt som är belägna i områden där rennäringens betesområden är knappa, har kostnader av denna typ.

Vad driver transaktionskostnaderna?

För skogsbolagen syns det tydligt i materialet att det inte finns stordriftsfördelar kring samråden. Varje samråd är unikt och kostnaderna blir inte lägre för att skogsbolagsdistriktet håller fler samråd. Däremot har skogsbolagsdistrikt som har en stor

RENBRUKSPLAN

En renbruksplan upprättas enskilt för varje sameby och är ett datorbaserat GIS verktyg (geografiskt informationssystem). För att upprätta en renbruksplan gör först renskötaren en inventering av betesmarken för att klassificera viktiga områden. Därefter digitaliserar informationen.

- I renbruksplanen delas marken in:
- betestrakter (samebyns hela betesområde)
 - kärnområden (områden som används regelbundet)
 - nyckelområden (mycket viktiga och känsliga områden)
 - lågutnyttjade områden (sporadisk användning)
 - åtgärdsområden (tidigare markanvändning har påverkat rennäringen)

Syftet med planen är dels att skapa bättre underlag för operativ renskötning och att förbättra renskötelsens underlag inför samråd med andra markanvändare. Tanken är också att informationen i renbruksplanen ska kunna kombineras med andra markanvändares databaser, exempelvis inför samråd med skogsbolag. Renbruksplanen uppdateras kontinuerligt vilket gör att aktuell information alltid finns tillgänglig för renskötaren.

andel av marken inom en samebys betesområde lägre kostnader för samråd, jämfört med skogsbolagsdistrikt som har en låg andel mark inom en samebys betesområde. En annan intressant slutsats är att skogsbolagen inte vinner något, i varje fall inte ur ekonomisk synvinkel, på att planera i detalj innan samrådet. Transaktionskostnaderna blir inte lägre. Ändå anger flera skogsbolagsdistrikt att detaljerade planer görs innan samrådet hålls.

Från rennäringens sida visar resultaten att antal renar och antal samråd är faktorer som påverkar kostnaderna för samråd, resultat som inte är särskilt förvånande.

Driver renbruksplanen transaktionskostnader?

Renbruksplanen spelar en viktig roll för transaktionskostnaderna för både rennäringen och skogsbolagen. För skogsbolagen visar resultaten att skogsbolagets distrikt har generellt sett lägre transaktionskostnader för samrådet om samebyn har en renbruksplan. Skogsbolagen verkar kunna

”Kunskapen om kostnaderna kan användas för att skapa bättre förutsättningar för samråd och för konfliktlösning.”

dra nytta av informationen ur planen inför samråden och kan på så sätt minska sina kostnader. Paradoxalt nog har renbruksplanen en omvänd effekt för samebyn: de samebyar som har en renbruksplan har generellt sett högre transaktionskostnader.

Det går bara att spekulera kring anledningen till varför samebyarna har valt att införa en renbruksplan. Troligen finns det andra faktorer som är viktigare för samebyn som uppväger de högre kostnaderna. En anledning kan vara att samebyn har bättre tillgång till information och har lättare att sprida informationen om sina behov av betesmark. Innan renbruksplanen fanns förhållandevis lite information nedskrivnen, och överfördes traditionellt muntligen.

Ytterligare en anledning kan vara att samebyarna bedömer att deras förhandlingsposition i samråden blir starkare med hjälp av en renbruksplan.

Slutord

Modellen som presenterats här syftar till att ge rennäring och skogsbruk bättre kunskap om vilka kostnader som är relaterade till samrådsprocessen. Kunskapen kan användas för att skapa bättre förutsättningar för samråd och för konfliktlösning. Vidare kan kunskapen också användas för att planera samrådsprocessen på ett sådant sätt att kostnaderna minskar vilket leder till effektivare resursanvändning. ■

Tack

Projektet har genomförts med finansiering av Formas, i samarbete med docent Göran Bostedt, docent Camilla Sandström, och FD Mats Andersson.

Ämnesord

FSC, konfliktlösning, markanvändning, renbruksplan, rennäring, samförvaltning, samråd, skogsbruk, transaktionskostnader.

Läs mer:

► **Bostedt, G., Widmark, C., Andersson, M. & Sandström, C.** Measuring Transaction Costs for Pastoralists in Multiple Land-Use Situations – Reindeer Husbandry in Northern Sweden. *Land Economics*. Accepterad för publicering.

► **Widmark, C.** 2009.

Management of Multiple-Use Commons – Focusing on Land Use for Forestry and Reindeer Husbandry in Northern Sweden. Doktorsavhandling 2009:16, SLU. ISBN 978-91-86195-63-2.

► **Widmark, C., Bostedt, G., Andersson, M. & Sandström, C.** 2013. Measuring Transaction Costs Incurred by Landowners in Multiple Land-Use Situations. *Land Use Policy* 30: 677–684.

► **Widmark, C. & Sandström, C.** 2012. Transaction costs of Institutional Change in Multiple-Use Commons: The Case of Consultations Between Forestry and Reindeer Husbandry in Northern Sweden. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14: 428–449.

Författare:



Camilla Widmark disputerade i mars 2009 vid institutionen för skogsekonomi, SLU, 90183 Umeå. Sedan disputationen har Camilla fortsatt att arbeta inom ett projekt om samråd mellan rennäring och skogsbruk. camilla.widmark@slu.se