

Policyövningar med ryska skogsintressenter

I IIASA-nytt 30 (mars 1999) berättade vi om vår studie av de institutionella förhållanden som kringgärdar den ryska skogssektorn. Då var studien i sitt inledningsskede. Den skulle bli ett underlag för den serie policyövningar som pågår nu som avslutning på IIASA:s skogsprojekt. Målet är ett uthålligt ryskt skogsbruk som lever upp till den kapacitet det har att bli motor i den ryska ekonomin.

Projektet *Institutions and the Emergence of Markets – Transition in the Russian Forest Sector* är nu i stort sett avslutat. Fallstudier har genomförts av de institutionella problemen i skogssektorn i åtta ryska regioner. Studierna finns avrapporterade i en serie *Interim Reports* utgivna av IIASA och en artikel som sammanfattar resultatet av studien publiceras i septemberutgåvan av den brittiska tidskriften *Europe-Asia Studies*.

Studien ligger till grund för de policyövningar som nu genomförs. Den har bestått av två datainsamlingsmoment. Själva insamlingen skedde med hjälp av lokala koordinatörer som försökte kartlägga hur företagen agerar i den nya ekonomiska omgivning som successivt växer fram i Ryssland. På basis av "mallar" framtagna av IIASA sammanställde de uppgifter om hur skogssektorn är organiserad och hur den fungerar. De gjorde också personliga intervjuer med företrädare för skogsförvaltnings- och träindustriföretag.

Oklart mål

Hur bör vi utvärdera den bild av skogsföretagens agerande och skogssektorns funktion som vi har fått via vår datainsamling? Enligt vilka kriterier kan vi säga om den ryska förändringen är till det bättre



Lars Carlsson



Mats-Olov Olsson

eller till det sämre? Vi vet att transformationen i Ryssland syftar till att förändra det tidigare sovjetssystemet, men i princip kan vi inte säkert säga vad förändringen kommer att innebära.

Basprinciper för värdering

I projektet har vi använt oss av ett antal "basprinciper" för att värdera förändringarna i skogssektorn. Vi antar att en specifik institutionell konfiguration stimulerar en uthållig utveckling i den ryska skogssektorn och är till gagn för hela ekonomin om följande villkor är uppfyllda:

- Konstitutionella regler anses legitima och är transparenta
- Egendomsförhållandena är stabila och väldefinierade, dvs privata aktörer kan tillägna sig egendom eller rätten att använda egendom för sin egen nytta
- Regler och förordningar från offentliga myndigheter betraktas som legitima och tillämpas på samma sätt för likartade aktörer
- Marknaden bestämmer priset på egendom och produkter
- Beslutsfattande som gäller kollektiva val och beteenderegler är decentraliserat
- Privata investerare kan realisera avkast-

ningen på sina investeringar

- Regler finns som syftar till att förhindra naturresursförstöring
- Legitima myndigheter vidtar åtgärder mot dem som bryter mot reglerna.

Kriterierna dåligt uppfyllda

Hela vår studie visar att dessa kriterier inte är särskilt väl uppfyllda i dagens ryska skogssektor. Många företag har privatiserats enbart till namnet, medan ägandeförhållandena fortfarande är oklara. Det saknas effektiva konkurs- och arbitrageprocedurer. Värdelösa bolagsaktier tas som betalning för skatteskulder och andra avgifter till det offentliga. Icke-marknadsmässiga transaktioner, som byteshandel, har ökat signifikant.

Myndigheterna saknar medel att följa upp och implementera de regler som ändå har införts för att förhindra förstöring av skogsmarken. Prissättningen av skog och skogsprodukter är farsartad. Egendomsförhållandena är fortfarande illa definierade; olika regler kolliderar. Investeringarna är obetydliga.

Företagsledning centrala aktörer

Ett fundamentalt antagande i vår studie är att effektiva marknader byggs underifrån i samspel mellan marknadens aktörer, även om de politiska strukturerna kan och bör bidra till att stödja processen. De centrala aktörerna i detta "konstruktionsprojekt" återfinns i ledningen för enskilda företag. I projektets slutskede är det därför naturligt att vi nu går tillbaka till de centrala aktörerna i de regioner vi studerat för att berätta om resultaten av vår studie samt inleda en diskussion bland de regionala skogsintressenterna.

Denna återföring av projektresultaten görs i en serie policyövningar. Målet med övningarna är att:

- stimulera kommunikation och ömsesidigt lärande genom effektiv personlig

kommunikation (konfrontation)

- syntetisera policyrelevant och användbar information genom att integrera dispatrat formell och informell kunskap
- identifiera policies för alternativa och troliga framtider.

Utvecklar modern skogsolitik

Vi vill samla alla skogssektorns intressenter i ett möte där deltagarna ges tid och möjlighet att noggrant ventilera olika problem och försöka komma överens om lämpliga vägar att utveckla lösningar på problemen. Idealiskt är det tänkt att detta första möte ska följas av en serie möten med samma deltagare då man fortsätter arbetet med att utveckla en modern skogsolitik anpassad för respektive region.

De fyra övningar vi hittills haft har samlats mellan 30 och 50 personer, representanter för regionala skogsförvaltande myndigheter, skogsindustriolog och miljöorganisationer. Även representanter för federala myndigheter, bl a Naturresursministeriet, och branschorganisationer har deltagit. Övningarna har inletts med att IIASA:s forskarteam presenterat resultaten av sin studie. Därefter har de ryska deltagarna i arbetsgrupper diskuterat olika frågeställningar som väckts till följd av presentationen.

Stort intresse hos myndigheter och medier

Den inledande övningen i Tomsk i juni 2000 kommer att redovisas i en separat rapport, medan de tre övningarna i de nordvästryska regionerna Murmansk, Karelen och Archangelsk (som alla ingår i det sk Barentsregionsamarbetet) kommer att redovisas i en gemensam rapport.

Det finns en preliminär rapport från den övning som genomfördes i Karelen i huvudstad Petrozavodsk i månadsskiftet nov-dec förra året (se nedan). Det var den tredje övningen i ordningen och den rönt starkt intresse från den karelska regeringen som fanns representerad med tre ministrar. Även

skogsföretag, branschorganisationer och utomparlamentariska grupper (de gröna) var väl representerade. I fyra olika arbetsgrupper identifierade och rangordnade deltagarna vad de ansåg vara de viktigaste problemen i skogssektorn. Olika möjliga lösningar diskuterades och mötet utnynnade i en sammanfattande deklARATION.

Det står klart i dag att flera av de förhållanden som uppmärksammades under mötet och de förslag till förbättringar i den institutionella strukturen som diskuterades, klart har påverkat de förslag som skogsmyndigheterna och den regionala regeringen framfört det senaste halvåret. Övningen fick också stort genomslag i regionala medier, både i tidningar och TV.

Motor i moderniseringen

Efter dessa fyra regionala övningar är nu siktet inställt på en sista (?) policyövning för federala skogssektorbyråkrater i Moskva under hösten 2001. Genom övningen i Moskva

får både IIASA och skogsintressenterna i de regioner där vi redan har genomfört policyövningar en chans att påverka centrala beslutsfattare i skogssektorn.

Man får tillfälle att förklara vad som konstaterats vara de viktigaste problemen att komma tillrätta med för att styra den ryska skogssektorn i uthållig riktning och göra den mer effektiv och konkurrenskraftig. På så sätt kan förhoppningsvis skogssektorn så småningom bli den motor i moderniseringen av den ryska ekonomin som den har kapacitet att vara.

*Mats-Olov Olsson,
CERUM, Umeå universitet
och
Lars Carlsson,
Statsvetenskap,
Luleå tekniska universitet*

-
- En förteckning med mer än 20 rapporter som utkommit inom studien finns på IIASA:s webbplats med adress: <http://www.iiasa.ac.at/Research/FOR/papers/projpubl3.pdf>. Rapporterna kan också hämtas från webbplatsen.
 - Petrozavodsk-rapporten utgör en redovisning till Länsstyrelsen i Västerbotten som gav ett generöst finansiellt bidrag till arrangemanget. (Umeå är vänort till Petrozavodsk och Västerbotten ingår numera i Barentssamarbetet.) Rapporten kan hämtas från: (<http://www.iiasa.ac.at/Research/FOR/papers/karelia.pdf>). Även Kempestiftelserna har vänligen bidragit med resurser för de policyövningar som genomförts.
-