

FÖRHANDLINGAR

Nationalekonomiska Föreningen

1994-10-11

Sammanfattade och redigerade av PIRJO FURTENBACH

Ordförande: professor **Lars Bergman**

Inledare: miljöekonom **Svante Axelsson**, professor **Ingemar Hansson** och professor **Sven-Olof Lodin**.

Övriga debattdeltagare: **Fredrik Lundberg** och **Thomas Sterner**.

Skatteväxlingen

Lars Bergman:

Välkomna till Nationalekonomiska Föreningens möte. Jag är vice ordförande i föreningen och ersätter Björn Sprängare som är förhindrad att delta i kväll. Ämnet för kvällens sammanträde är den "gröna skatteväxlingen". Vi har tre inledare. Den förste är professor Ingemar Hansson från Finansdepartementet, dock inte här som Finansdepartementets representant utan i egenskap av expert på skatteekonomi. Ingemar Hansson kommer att ge en allmän skatteekonomisk bakgrund till dagens ämne. Den andre talaren är miljöekonom Svante Axelsson från Naturskyddsföreningen och proponent för den gröna skatteväxlingen. Den tredje talaren, professor Sven-Olof Lodin från Industriförbundet, kommer att ta på sig kritikerns roll i det här sammanhanget.

Men innan vi ger oss in på de här frågorna har vi en del föreningsangelägenheter och jag lämnar därför ordet till föreningens sekreterare, Anders Paalzow.

Anders Paalzow:

26 personer har sökt om medlemskap sedan förra sammanträdet.

Lars Bergman:

Anders Paalzow har också undersökt om samtliga sökande uppfyller kraven för att vinna inträde i Nationalekonomiska Föreningen och funnit att så är fallet. Med denna försäkran kan medlemmarna invälja de namngivna som nya medlemmar i föreningen? Jag finner att så är fallet.

Ingemar Hansson:

Jag vill först prata om miljöskatter som styrmedel i miljöpolitiken och därefter skall jag säga något om miljöskatter och skatteväxling som metoder att reducera arbetslösheten.

Allmänt sett säger traditionell ekonomisk teori att om man har välfungerande marknader så tenderar man att få en effektiv resursanvändning. Men så har också många av oss undervisat om att de ideala förutsättningarna inte alltid är uppfyllda för de välfungerande marknaderna. Det kan vara så att det finns externa effekter eller ofullständiga äganderätter som gör att vanlig marknadsallokering leder till för mycket av verksamhet som har negativa externa effekter och för litet av verksamhet som har positiva externa effekter. Negativa externa effekter i miljösammanhang är ett tillämpningsområde.

Den traditionella ekonomiska teorin säger att om effektivitet skall uppnås när det finns externa effekter, skall man i princip introducera marknadskorrigerande skatter, där skatten precis balanserar den negativa externa effekten på marginalen. Man skall alltså ha en skattenivå så att skatten vid en marginell ökning av den skadliga aktiviteten precis balanserar marginalkostnaden för den externa effekten.

Vidare innebär teorin att man skall lägga skatt eller avgift så nära själva skadeverkningen som möjligt. Om det är produktionen av en viss vara som orsakar negativa externa effekter, så skall produktionen av den varan beskattas. Även när det gäller ett enskilt land skall man i princip lägga skatt på den här produktionen som motsvarar produktionens negativa externa effekter. Och så länge skadan är begränsad till ett land, skall man i princip göra det även om man därmed skapar en konkurrensnackdel jämfört med utländska producenter. Om skadeverkningen är begränsad till det här landet innebär det att man får en skatt för den externa effekten, vilket är precis likvärdigt med att företaget betalar för alla andra kostnader som produktionen orsakar. Om förutsättningarna är uppfyllda och det således gäller en lokal skada, skall man i princip inte bry sig om man därmed slår ut miljöskadande verksamhet.

Om skadan däremot är koncentrerad till konsumtionen av en viss vara, skall man beskatta konsumtionen av varan oavsett var den är producerad. Då skall man också ha en motsvarande skatt när varan förs in i landet. Där gäller de traditionella, ideala förutsättningarna. Det är dock sällan dessa ideala förutsättningar är uppfyllda.

Dessa teorier har utvecklats för ganska länge sedan. Erik Dahmén skrev boken *Sätt pris på miljön* och i den pläderar han för att man i största allmänhet skall sätta skatter som motsvarar negativa externa effekter. Vi har sett nu som så många

gånger tidigare att den konventionella visdomen bland ekonomer så småningom sprids allmänt och så småningom också leder till faktiska beslut. I dagens svenska skattesystem kan vi se en hel del exempel på skatter som liknar beskattning av externa effekter. Jag skall nämna några exempel i nuvarande skattesystem som innebär beskattning av externa effekter.

Det offentligfinansiellt viktigaste inslaget är att vi har en skatt på koldioxidutsläpp. Vi har således en speciell skatt som tas ut på bränsle som ger ett nettotillskott av koldioxid. Den skatten tar in ca 12 miljarder kronor per år. Den är konstruerad så att bränslen som ger ett nettotillskott av koldioxid får betala motsvarande 34 öre per kilo koldioxidutsläpp om det gäller förbrukning i hushållssektorn. Och så har man i princip beräknat nettotillskottet av koldioxid för olika energislag och infört motsvarande skatt på energislaget. Detta är ganska nära de ursprungliga teorimodellerna. Om man bränner ved så ger det inget nettotillskott av koldioxid. Visserligen frigörs koldioxid när ved bränns men denna absorberas när träden växer, dvs det uppkommer inte något nettotillskott av koldioxid. Däremot uppkommer ett nettotillskott av koldioxid när man bränner olja eller kol, varför vi har koldioxidskatter på olja och kol. För att indikera storleksordningen kan jag nämna att en kubikmeter eldningsolja har en koldioxidskatt på 9:57 kr och en liter bensin 77 öre.

Hushållen betalar full koldioxidskatt. Tillverkningsindustrin betalar en reducerad koldioxidskatt som i princip motsvarar en fjärdedel av hushållens skatt. Om det skulle vara en riktigt renlärig skatt på den externa effekten skulle man kanske fråga varför det är olika skattesatser. Men vi får komma ihåg att den koldioxidskada som kan uppkomma inte beror på vilket koldioxidutsläpp som finns i det egna landet utan egentligen bestäms skadan av vilket koldioxidutsläpp som finns i global mening. Om man skulle höja skatten på

koldioxid väldigt mycket för industrin i Sverige, skulle delar av produktionen flyttas ut och generera lika mycket koldioxidutsläpp i omvärlden. Man har en elastisk skattebas, skadan är egentligen global och inte lokal, och då är det kanske inte helt klokt att lägga en hög skatt på utsläpp av koldioxid från det egna landets industri. En av de förutsättningar jag nämnde tidigare för att man skulle ha skatter på produktionen och inte bry sig om konkurrens-effekten gäller inte här, nämligen förutsättningen att skadan är lokal. Så är det inte alls när det gäller koldioxid utan tvärtom är det ett extremt fall åt det andra hållet.

Vi har också skatt på kväveoxidutsläpp. Den skatten är litet speciell. Skatten baseras på hur mycket utsläpp man har. Hela skatteintäkten betalas emellertid tillbaka till skattebetalarna men då med en annan fördelning. Detta är ett exempel på när man på marginalen har riktiga incitament men man undviker ändå konkurrenskraftförsämring genom att betala tillbaka skatten till berörda företag. Skadeverkningarna är inte lokala och då är det ingen större poäng att flytta den utsläppande industrin från Sverige till utlandet. Därför lägger man skatten på marginalen och betalar sedan tillbaka hela skatteintäkten.

Vi har även skatt på svavelhaltiga bränslen, också detta av miljöskäl. Den ger skatteintäkter på endast ca 500 000 kronor. Orsaken till de begränsade skatteintäkterna är att basen är nära noll. Där har vi varit mycket framgångsrika ur miljösynvinkel och har i princip fått bort huvuddelen av svavelhaltiga bränslen. Det är adekvat ur miljösynvinkel och förenligt med den ekonomiska teorin.

Det finns också vissa andra miljöskatter. För att styra över användningen till miljömässigt förmånligare produkter finns det miljöklassning av vissa produkter. Ett tydligt exempel som de flesta berörs av är bensinen. Vi har högre skatt på blyad än på blyfri bensin och detta har lett

till att försäljningen av blyad bensin är mycket begränsad numera.

Vidare har vi nu inom den oblyade bensinen fått två olika miljöklasser med olika skatt. Skatteskillnaden motsvarar den extra produktionskostnaden för den miljömässigt bättre bensinen. Skillnaden är 6 öre per liter.

Det finns också miljöklassning av lastbilar. Miljömässigt bättre lastbilar har lägre försäljningsskatter. För diesel finns det miljöklasser baserade på olika klassers skadeverkningar.

Dessa exempel visar hur man har implementerat de nationalekonomiska teorierna avseende beskattning av externa effekter. Frågan är då: Kan man gå vidare? Vad kan man göra mera?

Tyvärr är det så att det finns en hel del begränsningar för dessa skatter. Det är inte alltid dessa begränsningar nationalekonomiska teoretiker tänker på i första hand. Genom mitt arbete på Finansdepartementet har jag umgåtts med skattejurister och fått lära mig vilka begränsningar som finns. När en miljöskatt övervägs måste vi bestämma vilka som är skattskyldiga, vem som skall mäta skattebasen, hur skattebasen skall redovisas, hur man skall kunna ha revisionsverksamhet och hur skattemyndigheterna skall ha en rimlig chans att kontrollera skatten. Det får inte vara flera miljoner hushåll som är skattskyldiga, utan det skall vara ett begränsat antal skattskyldiga. Det skall vara en mätbar bas som inte bara företaget, utan även de som skall kontrollera, kan mäta. I praktiken är detta oerhört svårt. Det är mycket lättare att teoretiskt hitta en miljöskatt än att hitta ett lagtekniskt regelverk som till fullo är användbart i det här avseendet. Man får ofta använda väldigt grova approximationer i stället för ett teoretiskt riktigt mått.

De första restriktionerna är således att miljöskatten skall vara praktiskt administrerbar och någorlunda kontrollerbar så att skatten inte underminerar förtroendet för skattesystemet.

Den andra restriktionen är att vi numera måste tänka på att vi inte utan vidare kan ha skatteuppbörd vid nationsgränsen. De skatter vi funderar på inom miljöområdet måste, om vi blir medlemmar i EU, vara sådana att de inte fordrar gränskontroll. Detta innebär också betydande inskränkningar. Om man t ex som privatperson transporterar olja, öl eller sprit för eget bruk kan vi inte utan vidare lägga skatter vid gränsen. Vi kan inte tillämpa sådana system som kräver gränskontroller.

Den tredje och egentligen mycket allvarliga begränsningen är att en hel del av de skadliga miljöeffekterna inte är ett enskilt lands problem utan de är ett internationellt eller globalt problem. Tag koldioxidskatten som exempel. Den skadliga effekten av koldioxid beror helt och hållet på det globala utsläppet av koldioxid och inte på det lokala utsläppet. Alla miljöeffekter som har global karaktär borde i teorimodellen beskattas på internationell nivå. Beträffande koldioxidskatten är Sverige alldeles för litet liksom även EU. EU borde samordnas med Japan och USA för att kunna göra en koordinerad beskattning av koldioxid. Inte ens detta räcker. Om man gör kalkyler på utsläpp 20–30 år framåt i tiden, visar det sig att Kina och en del andra länder utanför OECD-området väntas stå för en mycket stor andel av koldioxidutsläppen. Även om man lyckas få ihop alla nuvarande OECD-länder, är det egentligen inte tillräckligt för att man skall kunna få en adekvat beskattning av koldioxid. Detta är ett oerhört stort dilemma. Det krävs förhandlingar på global nivå. Och vi vet att förhandlingar ofta är besvärliga. Bara inom EU kan det lätt komma ett krävande land som tycker att visserligen kanske EU globalt kan tjäna på det men att vi som ett enskilt land förlorar på det. Då kan en miljöskatt lätt blockeras. Och även om EU skulle kunna komma överens, kan det lätt finnas vissa särintressen i USA som blockerar att USA är med.

Detta hände när USA nyligen ville höja sin energibeskattnings.

Vårt koldioxidutsläpp är försumbart i förhållande till de totala koldioxidutsläppen. Den kostnad som drabbar Sverige från extra koldioxidutsläpp i Sverige är väldigt liten. Skadeverkningen av extra koldioxidutsläpp i Sverige drabbar kanske bara till ca en procent Sverige. Den svenska optimala skatten på koldioxid kan därför vara i storleksordningen en procent av den globalt optimala skatten, om man antar att andra länders koldioxidskatt är bestämd oberoende av vår. Det betyder att om vi bara tittar på Sverige som ett isolerat land och antar att ingen annan bryr sig om hur vi gör så blir förmodligen den optimala skatten för Sverige nära noll.

Den optimala skatten varierar givetvis mellan olika typer av utsläpp. Koldioxiden existerar på global nivå medan t ex miljöstörningar av biltrafik i Stockholms innerstad är på lokal nivå. Därmed är också i vissa fall skatteinstrument adekvata på nationell nivå.

Utöver de nämnda miljöskatterna har vi en allmän energibeskattnings på i storleksordningen 35–40 miljarder kronor. Men det är svårt att hänföra denna beskattning till externa effekter. Om man t ex sätter in ett extra vindkraftverk eller en extra generator i ett vattenfall och sedan använder den energin, är det svårt att hitta någon direkt märkbar extern effekt av detta. Det är svårt att hitta verkligt goda grunder för att motivera generella energiskatter med utgångspunkt från externa effekter. I så fall borde de inte vara generella. Vindkraftverk borde beskattas med skatter motsvarande de störande effekterna av vindkraftverk och vattenkraftverk beskattas motsvarande de störande effekter av att man utnyttjar vattenfallet. Om man utgått från externa effekter, skulle man ta bort den allmänna energiskatten och börja fundera på vilka skadeverkningar olika energikällor har. Och då skulle man kanske inte bara titta

från ett nationellt utan även från ett globalt perspektiv.

På vilka områden inom miljöpolitiken skulle man kunna använda ekonomiska styrmedel i högre utsträckning? Jag har ett par som kommer högt på min egen lista. Om man tror att koldioxidutsläppen är allvarliga, skall dessa beskattas och då med en skatt man har kommit överens om på internationell nivå, helst på global nivå. Man skulle i större utsträckning kunna använda miljöskatter vad gäller trängsel och negativa miljöeffekter av trafik och annat i centrum av olika städer, tex avgifter för att få köra i Stockholms innerstad. Man skulle också kunna använda böter vid negativa externa effekter inom bl a trafiken. Om fortkörning orsakar negativa externa effekter, skall man kanske ha böter som gör att man blir uppmärksam på dessa negativa externa effekter genom ett förhållandevis högt bötesbelopp.

Det är svårt att hitta funktionella, användbara miljöskatter som fyller alla tidigare diskuterade kriterier. Möjligheterna att få in väsentligt mera pengar genom miljöskatter är således begränsade. De flesta exempel jag har nämnt är obetydliga som offentliga skatteintäkter. Är det då möjligt att genom växling från beskattning av arbetskraft till beskattning av miljöeffekter i större utsträckning reducera arbetsbeskattningen? Den totala beskattningen på arbetsinkomster i mycket vid mening uppgår till ca 600 miljarder kronor. Antag att man gjorde något så drastiskt som att fördubbla koldioxidskatten som ett led i en internationell överenskommelse. Man skulle då få in ytterligare 12 miljarder kronor i koldioxidskatt om man antar att basen är oförändrad. Detta skall då sättas i förhållande till de samlade skulderna på arbete på ca 600 miljarder kronor. Vi skulle då kunna sänka den genomsnittliga beskattningen av arbetsinkomster med två procent och kanske sänka skattekillen för arbete från 60 till 59 procent.

Summa summarum tror jag att det är svårt att hitta skatter som är någorlunda funktionella när det gäller att balansera externa effekter och som därtill ger betydande skatteintäkter. Min allmänna bedömning är att om man begränsar sig till det som är någorlunda intellektuellt försvarbart, kan man kanske få in ytterligare 10 eller i bästa fall 20 miljarder kronor. Då rör det sig om att sänka den totala skattekillen för arbete från 60 till 59-58 procent. Tanken att man skall skatteväxla och därmed göra något åt arbetslösheten är svår att förverkliga så länge man är begränsad till skatter som på ett någorlunda intellektuellt försvarbart sätt kan kallas miljöskatter och baseras på externa effekter. Om man skall ha ordentliga skatteintäkter, måste man släppa dessa krav och höja energiskatter som inte direkt kan motiveras med utgångspunkt i externa effekter. Den vägen kan man möjligtvis få lite större utväxling. Den helt dominerande skattebasen är emellertid arbetsinkomster. Man kan kalla skatter för inkomstskatt eller arbetsgivaravgift eller egenavgift eller moms. Om man skall göra något väsentligt åt skattekillen på arbetsinkomster handlar det om att sänka det totala skatteuttaget och inte att växla mellan miljöskatter och olika typer av skatter på arbete. Miljöskatter kan icke desto mindre vara ett bra medel inom miljöpolitiken. Det är ofta mycket bättre att använda ekonomiska styrmedel än att använda regleringar.

Lars Bergman:

Vi får se om vår andre talare har några intellektuella hämningar eller några andra nya uppslag i den här frågan.

Svante Axelsson:

Jag arbetar som miljöekonom på Naturskyddsföreningen, tidigare arbetade jag som miljöekonom och högskoleadjunkt vid Sveriges Lantbruksuniversitet i fem

år. Jag är glad för att få vara här och tala om skatteväxling, en spännande fråga.

Det första som slår mig som ekonom, när jag börjar fundera på frågan om skatteväxling, är att det handlar om hushållning med knappa resurser (*Figur 1*). Det gäller att priset åter blir informationsbärande, om att recipienten är en knapp resurs. Priset, signalsubstans i ekonomin, måste berätta hela sanningen om knappheten i verkligheten för att få en effektiv allokering. Denna utgångspunkt blir speciellt intressant när det gäller skattepolitik. Vi vill inte ha snedvridningseffekter som påverkar konsumtionsmönstret utan priser som speglar knapphet. Samtidigt vet vi att det finns marknadsmisslyckanden i ekonomin som vi försöker komma till rätta med genom att internalisera negativa externa effekter med hjälp av miljöskatter. Grunden i mitt resonemang utgår från att vi befinner oss i ett icke optimalt läge, överkonsumtion av miljöresurser och underkonsumtion av arbetskraft. Jag vill alltså fokusera skatteväxlingsdiskussionen på effektiv skattepolitik och billig miljöpolitik.

Jag börjar med marknadsmisslyckanden. Vad är miljöskulden? Hur mycket miljöproblem har vi egentligen? Man kommer då in på att värdera miljön, vilket Lars Bergman är expert på. Det finns den hypotetiska marknadsmetoden och det finns olika indirekta sätt att fånga priset på miljö. Det praktiskt intressanta är miljömålen, vilket är en indirekt riskvärdering. Vi vet ju inte sanningen, den finns inte, utan vi gör alltid någon slags kalkyl på vilka miljömål som vi tror är önskvärda att uppnå. Riskvärdering om att undvika irreversibel effekt. Vi måste besluta i osäkerhet och då har vi indirekt riskvärdering som uttryck för miljömål. För att nå miljömål vet vi också vilka styrmedel som finns. Vi talar om effektiva styrmedel, de som styr enkelt, billigt och stimulerar teknisk utveckling. Man landar lätt som ekonom antingen i utsläppsblubb eller i miljöavgifter av olika slag. Vi talar om

Figur 1 Ekonomisk grundkurs

*Priset är informationsbärande av knapphet.

(Obs! bara för ägda resurser)

*Värde - betalningsvilja - pris

*Produktionsmixen styrs av insatsfaktorernas "jämförpriser"

*Dagens prissignal om knapphet:

Miljöresurser $\approx 0 - X$ kr

Arbetskraft = ca 60% för högt

(Betala 140 kr mottagaren får 50-70 kr)

*Ineffektivitet p g a:

- Överkonsumtion av miljöresurser

- Underkonsumtion av arbetskraft

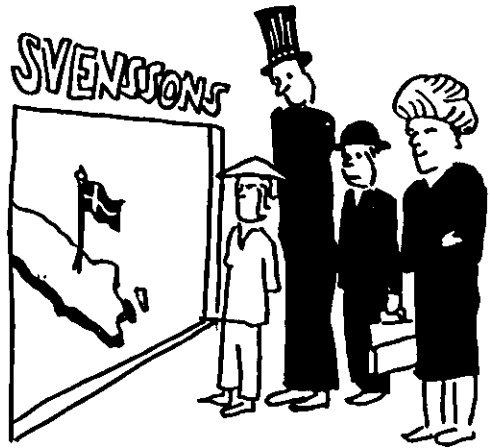
"polluter-pay-principle". Skatteväxlingskonceptet befriar handlingskraften till att praktisera "polluter-pay-principle". Ofta har arbetet med att sätta pris på miljön med hjälp av miljöskatter kanske stoppats på grund av att det krävs höga skatter om man skall styra mot målen. Genom skatteväxling kan vi släppa loss vår kreativitet och nå miljömålen med ett av de bästa redskap vi har - miljöskatten.

För att nå miljömålen utan att höja det totala skattetrycket behövs svängdörren, skatteväxling. Den grundfråga vi kommer fram till och som Ingemar Hansson tangerade är egentligen, hur mycket miljöskatt behöver vi för att nå målen? Den frågan är central. Om vi tänker oss Sverige i en öppen värld, hur höga skatter vågar vi då införa utan att slå ut vår egen näring? Vi får dock inte glömma att vårt näringsliv har mycket låg bolagsskatt och lågt energipris. Vi behöver fler och högre miljöskatter för att förbättra miljön på allvar och bygga en välfärd inklusive god miljö. Vi är rädda för att tränga ut industrin och

att den skall producera denna vara på ett mindre bra sätt utomlands. Jag börjar då söka efter ordet "miljötullar" i vid mening. På sikt måste vi få möjlighet att införa så kraftiga miljöskatter som behövs för att nå våra egna mål. Miljömoms t ex kan ge en sådan möjlighet. Miljömomsen lyfts av vid gränsen. Man får rätt att beskatta import med svensk miljömoms. Det skulle kanske i viss mån kunna förlösa den nationella passiviteten, att man väntar på att hela världen skall göra samma sak på en gång. Det är centralt att teknikfronten inte tappar i tempo. Jag upplever att vi måste miljöanpassa vårt samhälle för att ta oss an den globala utmaning vi står inför.

Detta är en principiell fråga: Hur kan vi få dynamik i världssamfundet när det gäller miljöteknik och att skapa modellländer? Risken är att vi harmoniserar bakåt och paralyserar miljöutvecklingen genom rädslan för kapitalflykt. När man tänker på de nationella varianter av miljöpolitik som idag finns, ser jag en parallell i den stimulerande konkurrens som idag finns mellan Sveriges kommuner. Det finns en kapplöpning i att utveckla ett miljöanpassat samhälle och man får en slags tävling mellan kommuner. En sådan tävling borde man även kunna få mellan stater. Man får inte backa och tappa i tempo.

Det gäller att ha perspektiv på förebilder vi ger. Jag tar det klassiska exemplet: Om kineserna skulle kopiera vår livsstil, har vi inte resurser eller samhälle som fungerar i en så stor skala. Därför gäller det för de stater som har kapital, kreativitet och kunskap, att ta fram ett sådant samhälle så att det är kopieringsbart. Då slipper man känna sig hotad av kinesernas tillväxt. Vi i Västeuropa och i de rika staterna har till uppgift att miljöanpassa och snabbt få en teknikutveckling. Där ser jag skatteväxling som en viktig ingrediens för att få fart på teknikutvecklingen och att nå miljömål. Så att vi får en teknik som är möjlig för de fattiga länderna att kopiera samtidigt som de får en materiell välfärd.



Sverige i skyltfönstret.

Det *ena benet* är att få en teknikutveckling, att använda miljöskatterna så att vi når miljömålen och att vi därmed också kan sänka andra skatter och slipper att höja skattetrycket, om inte det är önskvärt. Det *andra benet* är livsstilsförändring och ett nytt välfärdsbegrepp.

Hur höga miljövärderingar och mängd miljö kvalitet är önskvärt i vår välfärdsmodell? I sökandet efter det optimala skattesystemet gäller det att börja i rätt ände. Först får vi in ett antal miljöskatter utifrån miljömål och internalisering av negativa externa effekter. Resten kan vi lösa på ett mer traditionellt sätt. Miljöskatterna är de minst störande skatterna i ekonomin och den mest grundläggande skatten för att minimera snedvridningseffekter. Om Göran Persson funderar på nya skatter, borde han fundera på dessa skatter först, enligt min åsikt.

Även om ett optimalt skattesystem är en teoretisk tanke, finns det andra praktiska kriterier för ett smart skattesystem, såsom rättvisa som vi inte vet vad det är men som vi pratar om. Vad är ett rättvist skattesystem? Vi har också enkelhet som ett ytterligare kriterium. Jag tror att vi i ett praktiskt skattesystem blandar ekonomiskt optimalt med enkelhet och rättvisa.

Man kan se på skatteväxling utifrån olika utgångspunkter, hinder eller möjlig-

het. Och man kan se på miljöproblem som ett problem eller som en möjlighet. Jag tror att det finns en delning både i näringslivet och i politikerkåren i den här frågan. En del kan se att det är en affärsidé med att utveckla sig själva för att bli bättre på miljöanpassning. De som går före lagstiftningen, går före politikernas regelverk för att de får feedback från konsumenterna. Andra tänjer på gränserna och ibland överskrider gränserna för att tjäna pengar på miljöbrott.

Detta är en avgörande fråga för oss i Sverige. Tror vi att miljökvaliteten i varorna och i produktionen är en konkurrensfördel och att trenden för miljöanpassade produkter efterfrågas allt mer? Finns då detta mervärde i en produkt? Jag tror det och därför skulle jag vilja att regeringen offensivt coachar näringslivet. "Stressa" näringslivet positivt så att det på lång sikt blir mer konkurrenskraftigt internationellt. Passiv låt-gå-politik kan innebära att man på lång sikt tappar konkurrensfördelar. Man måste fundera på vad Svensson skall göra, vad svensk näringspolitik är, vad vår komparativa fördel är idag.

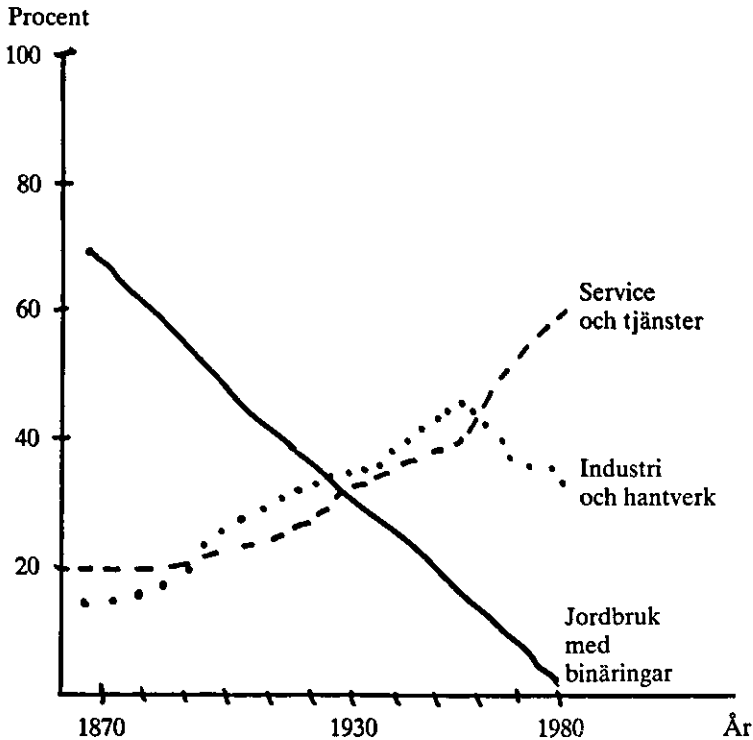
Jag skulle vilja att Sverige skulle vara först med att introducera en andra skatteväxling, men givetvis inte för omfattande till att börja med, för då får vi läckage till utlandet. Sverige bör ta ett samlat grepp för ökad utbildning, höjd kompetens och ökad miljö kvalitet i produkten i tron på att det ger ökade konkurrensfördelar för svenskt näringsliv. Jag tror inte att de traditionella varorna är svenskt näringslivs framtid. Vi har devalverat oss ur många kriser och vi har på något sätt fryst fast vårt näringsliv i en gammaldags struktur. Det är fler än jag som tror att vi har för lite forskningsintensiv industri och att vi inte tar fram tillräckligt med nya produkter. Jag tror att vi behöver en struktur-omvandling. Kan skatteväxling ge det omvandlingstryck som är önskvärt? En näringslivsförändring är viktigt för jobb och för BNPs skull. Vi bör utveckla vår

komparativa fördel. Miljöfrågan och miljö kvaliteten i total kvalitetsbegreppet är en mycket viktig potential för konkurrens i den värderingsförändring som nu finns globalt. Förändringen är kopplad till betalningsvilja.

Vi är kanske för statiska när vi tittar på denna bild (Figur 2). Vill vi stressa fram ett nytt näringsliv med skatteväxling? Vi skall inte knäcka oss, men på något sätt måste vi ändra infallsvinkel, se miljöutmaningen som en fördel. Betalningsvilja för miljön ökar. Det finns en OECD-rapport som visar att tillväxtpotentialen är störst i elektronik, kemiindustri och miljömarknaden. Min fråga är: Var finns de nya jobben någonstans? Kan det vara så att skatteväxling kan skapa det omvandlingstryck som skapar mervärde i produktionen, i och med att folk uppvärderar miljöfrågan som en grundläggande välfärdsdel. Det är en smal väg att gå på. *Ena* diket är att förslappa och harmonisera näringslivets spelregler, det kommer inte att leda till ett smartare och effektivare näringsliv. *Det andra* är att gå för kraftigt före och slå ut näringslivet. Det gäller att ligga i fronten och vara offensiv som affärsidé. Den smala vägen.

Enligt våra studier i Naturskyddsföreningen kommer vi att föreslå ca 40 miljarder kronor i nya miljöskatter. Vi undersöker om det kan vara ett lämpligt trappsteg. Vi kommer också att undersöka möjligheterna till att införa råvaruskatter även om det inte är en given succé i ekonomikretsar. Motivet grundar sig på att vi har misstankar om att den framtida betalningsviljan för dagens resurser inte finns i dagens råvarupriser. Vi vill också minska uttaget av ändliga resurser så att återanvändning av resurserna stimuleras. Det kanske inte alltid räcker med producentansvar och avfallsskatter. Det kan vara poäng att strypa uttaget så att det ger naturliga incitament för att återanvända avfallet så att vi inte får avfallet sorterat och lagrat som i Tyskland. Genom råvaruskatter finns det en ny potential för en

Figur 2 Sysselsättningens förändring över tiden.



större skattebas. Skall man driva det nationellt, bör man koppla ihop det med råvarumoms i första hand. Man skulle då bara skatta för det råvaruuttag som används i Sverige och råvarubeskatta importen (se *Tabell 1*).

Tabell 1 Ekologisk skattereform.

Olika politiska mål

- Minimera skattekilarna (Minimerar de samlade snedvridningseffekterna, givet statens finansieringsbehov = optimal besättning)
- Praktisera "Polluter Pays Principle" (Internalisera negativa externa effekter)
- Minska miljöskulden
- Stimulera ökad sysselsättning
- Intäktsneutral skattereform

Jag håller med Ingemar Hansson om att skatteväxling inte är en lösning på arbetslösheten. Jag ser det som en billig miljöpolitik med positiva bieffekter och jag tror att det har potential (se *Tabell 2*). I luften surrar politiska mål att minimera

Tabell 2 Skatteväxlingens effekter.

Ökad miljöqualité på sikt

Positiva sysselsättningseffekter

Förändrad inriktning på forskning

Miljöanpassad teknik blir lönsam att producera och konsumera

Ökad resurs produktivitet ger en ny tillväxtgrund (jmf arbetsproduktivitet)

Tjänster blir billigare och varor blir dyrare

Skatteväxling skapar ett omvandlingstryck för önskvärd struktumvandling

skattekilarna och förra regeringen ville minska miljöskulden.

Ingemar Hansson var också inne på att det finns både elastiska och oelastiska miljöproblem och att man i huvudsak skall bygga skatteväxling på de oelastiska. De är trögrörliga problem och svåra att lösa. Detta skulle skapa rätta incitament för det vi efterfrågar. Det skall bli lönsamt att producera och konsumera miljöanpassade produkter.

Man kan också fundera på tillväxtens källa – arbetsproduktiviteten. Varför skall man beskatta arbete? Ett svar skulle kanske kunna vara att få bort en del otrevliga jobb. I jordbruksfamiljer har man historiskt "kickat" folk och köpt maskiner i stället. Det var delvis på grund av en hög arbetskraftsbeskattning, det var dyrt att anställa folk, och maskiner var billiga. Det var rationellt att ta folk ut ur jordbruket till industrin. Och LO har drivit en hård kampanj för att få bort dåliga jobb inom industrin. Nu står vi med friställd arbetskraft igen. Vi får ut mer värde av mindre antal anställda. Det är en tillväxtgrund – arbetsproduktiviteten. Skulle vi kunna stressa nästa produktionsfaktor, naturkapitalet, naturresurserna, och få fram en ny tillväxtgrund genom att få ut mer värde per kW-timme, mer värde per kilo koppar? Det skulle passa väl in i tankarna om effektivare hushållning och en hållbar utveckling. Att utveckla en sådan teknik som gör att man kan se hoppfullt även på Kinas tillväxt.

Skatteväxling leder till effektivare skattepolitik, riktigare priser och större välfärd. Tjänsterna skulle bli billiga och varor dyrare. Det stämmer också väl in i det hållbara konsumtionsmönster där vi inte skall töra så mycket på materiella resurser. Skatteväxling skapar ett tryck för önskad strukturomvandling och påskyndar utvecklingen av det framtida svenska näringslivet i en allt öppnare internationell handel.

Sven-Olof Lodin:

Jag vill demonstrera mera i detalj vad Ingemar Hansson tidigare har sagt i ämnet skatteväxling. Syftet med skatteväxling är att man skall få flera arbeten och bättre miljö. När man diskuterar dessa frågor, måste man skilja på tre typer av miljöproblem:

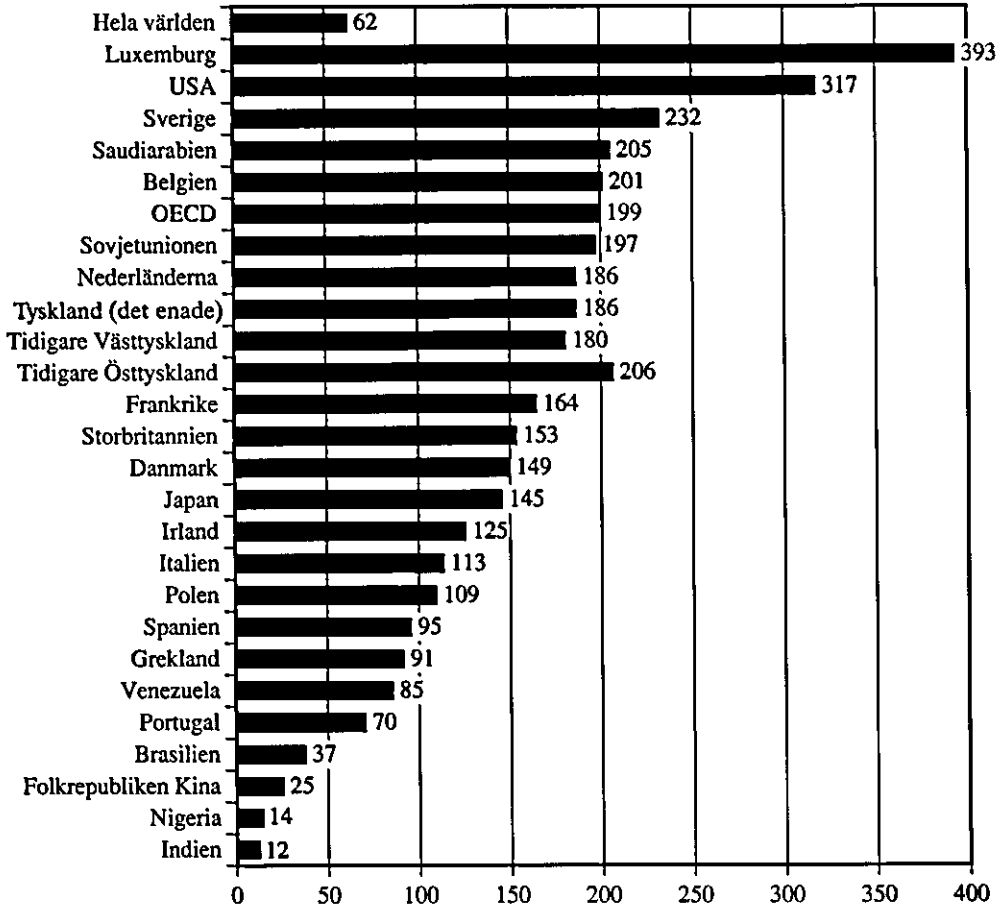
- de lokala miljöproblemen, alltså utsläpp i närområdet,
- de regionala miljöproblemen, 90 procent av våra svavelnedfall kommer utifrån och 80-90 procent av våra kväveutfall kommer också utifrån, och
- de globala problemen, framförallt den globala växthuseffekten av ökade koldioxidutsläpp.

På något sätt har debatten om skatteväxling kommit att fokuseras kring koldioxidutsläppen, men de är ju globala problem och därför måste man se den här frågan i ett globalt perspektiv.

Debatten kommer egentligen från EU. Skatteväxlingen började med att EU-kommissionen lade fram ett ganska långt syftande direktivförslag beträffande CO₂-skatt. Fortfarande förra året stod det 6 mot 6 bland medlemsländerna och då kom man på att det fanns ytterligare en försäljningsmöjlighet för projektet nämligen att säga att vi har ett stort arbetslöshetsproblem i Europa och det kan vi lösa med hjälp av miljöskatten och så kom debatten i gång.

Förutsättningarna i resten av Europa är annorlunda än i Sverige, där har man nästan inga eller väldigt låga miljöskatter som också Ingemar Hansson var inne på. Jag vill hävda att förutsättningarna är annorlunda i Sverige. Vi har sedan 1970 tolvfaldigat energi- eller miljöskatterna, de är närmare 40 miljarder idag. De senaste 8 miljarderna lades till i samband med skatteomläggningen. Man kan säga att det var en form av skatteväxling. Vi använde 8 miljarder i ökad belastning på

Figur 3 Energiförbrukning per capita, 1900 (gigajoules/person).

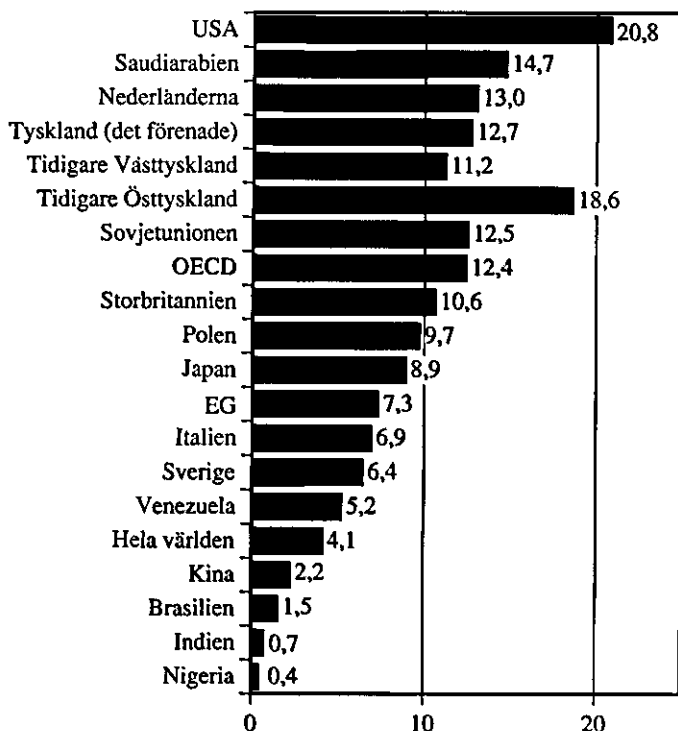


energi och miljö för att sänka marginalskatterna. Vi har egentligen redan gjort det som Europa strävar efter. Finns det då utrymme därutöver och vad skulle i så fall resultatet av en sådan ytterligare skatteväxling bli? Om vi ser på de olika faktorerna, kommer miljön först. Och om vi ser på utsläppssidan, är den första frågan hur mycket energi vi förbrukar (se Figur 3).

Enligt en utredning de senaste dagarna framstår Sverige som en slösare av energi. Som framgår av diagrammet ligger Sverige som tredje i världen, vi har alltså en mycket hög energikonsumtion per invånare. Varför har vi det? Det finns tre fak-

torer: vi har ett glest befolkat land, vi har ett kallt land och vi har dubbelt så stor energiintensiv industri som OECD-gennomsnittet. Vi har en av de mest energiintensiva industrierna i världen. Det är alldeles riktigt att Sverige förbrukar väldigt mycket energi.

Hur mycket koldioxid släpper vi ut? (se Figur 4). Sverige återfinns i diagrammets nedre del, dvs bland de länder med de minsta utsläppen. Om vi jämför några siffror, så har USA 7 procent av koldioxidutsläpp per capita och där ligger i stort sett alla utvecklade länder. OECD-länderna ligger på 6 procent och Sverige på endast 2,5 procent. Det betyder att

Figur 4 CO₂-utsläpp per capita i olika länder och ländergrupper, 1990

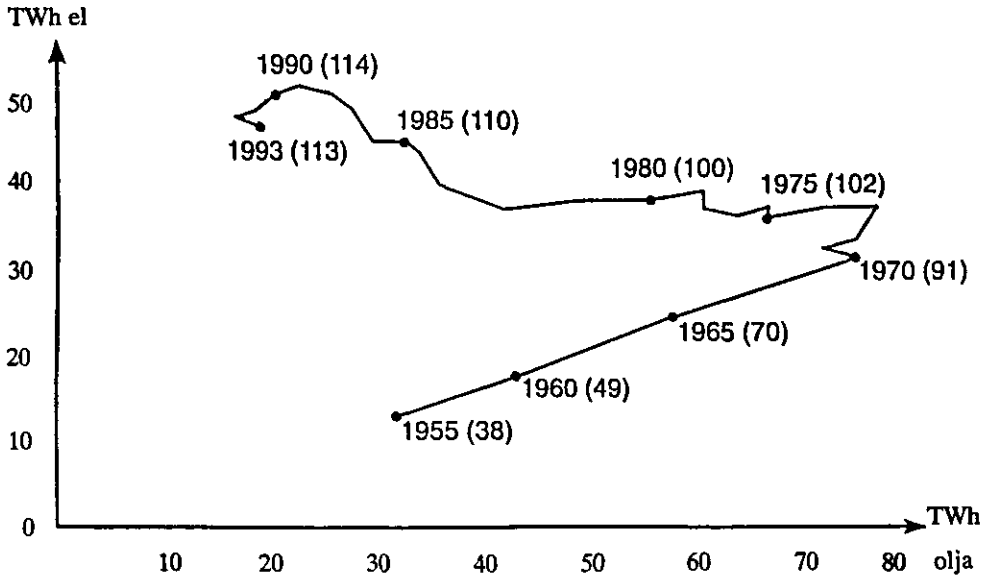
trots att vi är stora energislösare släpper vi ut relativt sett väldigt litet koldioxid. Hur kommer det sig? Faktum är att vi släpper ut så litet så att om vi tar hänsyn till skogen och den tillväxt den svenska skogen har idag, är Sverige ingen nettoutsläppare alls. Detta beror på den oerhörda sänkningen av oljeförbrukning i Sverige som har skett efter oljekrisen. Sänkningen har framförallt skett i industrin. I samband med oljekrisen hade vi plötsligt litet för mycket kärnkraft och det fanns möjligheter till övergång till el som icke var fossilbaserad på ett sätt som nästan inte har funnits i något annat land. Det som sedan har skett i industrin kan betecknas som en revolution.

Som framgår av *Figur 5* använde vi 1955 30 Twh olja och 10 Twh el. Oljeförbrukning steg mycket brant fram till 1970. På grund av höga oljepriser och höga oljeskatter har förbrukningskurvan vänt kraf-

tigt bakåt. Det intressanta är att Sverige idag förbrukar mindre än hälften av den olja som man använde 1955 i industrin trots att industriproduktionen har tredubblats. Vi använder mera el, + 15 Twh, oljeförbrukning har minskat, - 60 Twh, medan produktionen i industrin samtidigt har ökat + 25 procent. Detta är resultatet av en långsam stress. Det finns inget annat land utom Norge som konsumerar så litet olja i relation till konsumtionen. Varför skall då de största insatserna sättas in för att ytterligare minska utsläppen i Sverige där man har kommit längst av alla länder? När det gäller förädlingsvärde per Twh är det större förädlingsvärde per Twh i Sverige än i något annat land. Det är svårt att få mindre utsläpp genom bättre teknik.

Hur mycket mera skatter kan Sveriges industri bära i relation till omvärlden? Om vi jämför energiskatterna för svensk

Figur 5 Industrins användning av olja och el 1955–1993, TWh.

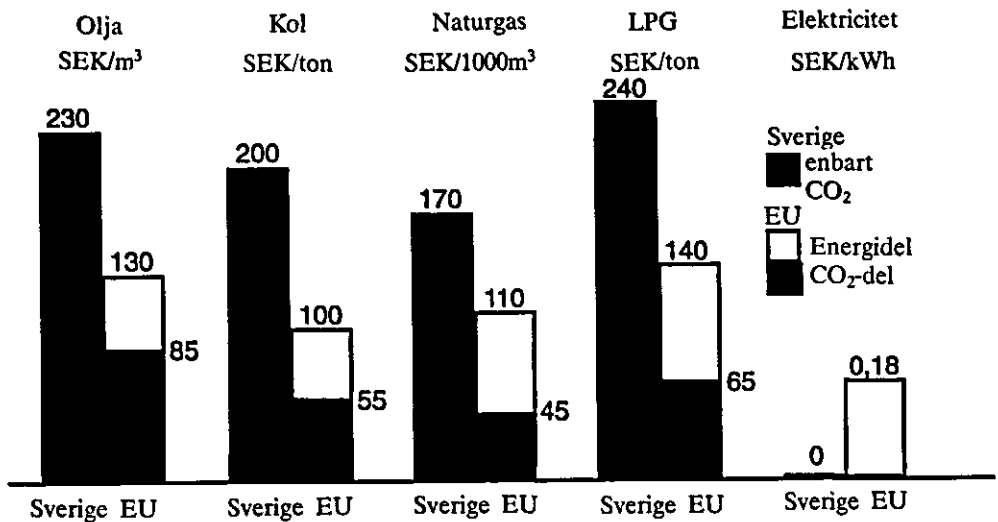


Källa: NUTEK.

industri med det EU-förslag som inte går igenom eftersom många länder anser att det är för hög skattenivå, ser man att den svenska skattenivån är dubbelt så hög i

stort sett genomgående som den föreslagna EU-nivån (Figur 6). Dessutom är EU-skatten felkonstruerad. På grund av politiska kompromisser har man blandat

Figur 6 Energibesättning i Sverige och enligt EU-förslag.

Energiskatt för Sveriges industri = SEK 0,08/kilo CO₂

EU förslag = 3 \$ per fat råolja

en allmän energiskatt med en CO₂-skatt. Om man vill ha en verklig effekt på energianvändningen, är det i samband med att de stora energisystemen skall förnyas som det skall ske. Om man har en energiskatt som drabbar fossilbaserad och kärnkraft- och vattenkraftbaserad el lika mycket, får man inte den effekt man önskar. Man borde ha gjort skatten till en CO₂-skatt helt och hållet. Tyskarna tyckte att fransmännen, som har mycket kärnkraft och lite fossilbaserad kraft, då skulle få för stora fördelar. Sveriges CO₂-skatt ligger idag redan dubbelt så högt som EU-förslaget. Nivån ligger högre än något annat OECD-land i dessa avseenden trots den skattesänkning vi fick för industrin 1993. Finland är nu på väg att fördubbla sina energiskatter för industrin men de hamnar ändå under den svenska nivån. Danmark ligger på ungefär halva den svenska nivån. Det kanske låter litet konstigt att jag inte beklagar detta alltför mycket. Men skall vi vara riktigt ärliga, kan industrin leva med denna skatteskillnad. Vi kan alltså i viss mån ha ett högre skattestryck än omvärlden därför att vi är effektiva. Men vi kan inte ligga hur högt som helst jämfört med omvärlden. Vi skulle gärna se att CO₂-skatteförslaget gick igenom inom EU. Vi brukar säga till regeringen och Miljödepartementet att vi egentligen är deras bästa vän inom EU. Det bästa de kan göra, om vi går med i EU, är att säga: Titta, svensk industri kan bära dubbelt så hög skatt som den man har vägat ta i EU! Något bättre bevis för att det skall vara möjligt att få en skatt i Europa finns inte. Men om man höjer den svenska skatten så att industrin börjar klaga, har man förstört den positiva signalen.

Om vi tittar på stålindustrin så kan vi se att den idag betalar 13 kronor per ton handelsfärdigt stål och EU diskuterar huruvida man skall införa en skatt på 5 kronor per ton (Tabell 3). Vi ligger på klart högre stålskattenivå än EUs. Vi vet att detta fick effekter, det finns järnbruk som

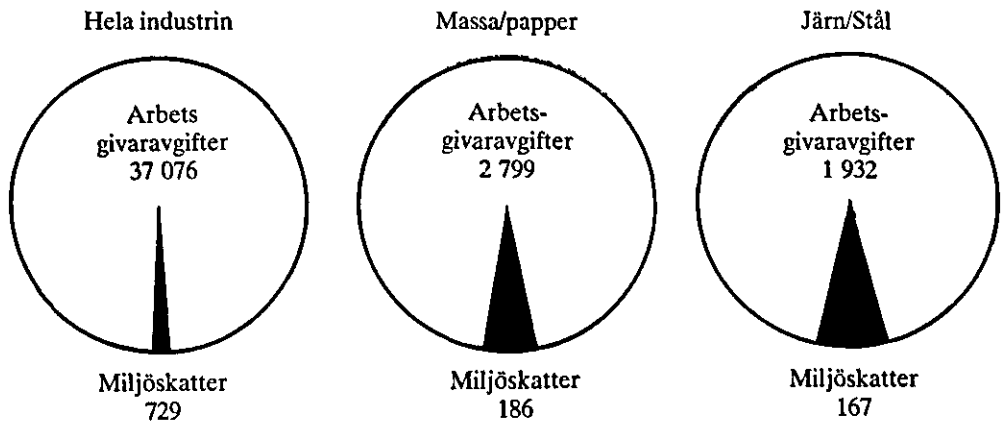
Tabell 3 Energiskatter per ton handelsfärdigt stål.

Sverige 1994	13 kr
+ 20 % av processkol	40 kr
+ 100 %	120 kr
EG-förslag	5 kr

har övergått i utländsk ägo och där den högre skatten spelade en roll i samband med de etableringsbeslut som kom då. Vi vet också att några företag har flyttat ut. Gotthard Aluminium flyttade ut sin metallåtervinningsanläggning och 200–300 jobb i Sverige gick till Danmark. I Danmark betalade industrin ingen skatt alls. Om skatten ytterligare ensidigt höjs i Sverige, är risken stor att den energiberöende industrin tappar marknadsandelar till utländska konkurrenter. Mer kommer då att produceras utomlands och detta leder till tre saker: oftast är det lägre energieffektivitet i produktionen utomlands, även om denna skillnad försvinner mer och mer. Det andra är, och det tänker man inte på, att energin i de andra länderna, även elenergin, är fossilbaserad i mycket stor utsträckning. Det betyder att man får mindre produktion i Sverige, lägre exportinkomster, färre jobb i dessa industrier men mer koldioxidutsläpp i världen, eftersom andra länders produktionssystem direkt eller indirekt använder fossilbaserad energi. Och då förvärrar man det globala miljöproblemet. Man får färre jobb i Sverige och löser inte det globala problemet.

Men kanske kan man indirekt få stora fördelar ändå, mera jobb i tjänstesektorn, om man gör en skatteväxling. Många säger att basindustrin ändå är förlegad. Det låg litet i vad Svante Axelsson sade att man måste ha strukturomvandling. Frågan är då om skatteväxling ger stora vinster i andra sektorer. Det vanligaste förslaget är att man skall föra upp industrins

Figur 7 Är skatteväxling för industrin möjlig?
(Belopp i miljoner kronor)



energiskatter till högre nivå, fyrdubblas egentligen.

Ingemar Hansson talade om skattebasernas olika storlek. I *Figur 7* ser man hur stora de olika delarna är för industrin om man skulle gå på det vanligaste förslaget, som innebär att man skall höja industrins CO₂-skatt för att minska arbetsgivaravgifter generellt. Utan att bestämma nivåerna kan man börja som i figuren. En fördubbling av CO₂-skatter på industrin räcker inte till mera än sänkta arbetsgivaravgifter med 0,17 procent (*Figur 8*). Det innebär också förlorade exportinkomster och förlorade jobb inom energiberoende industri och sämre global miljö. Frågan är om dessa 0,17 procent sänkt arbetsgivaravgift betyder någonting överhuvudtaget inom tjänstesektorn. Ingemar Hansson använde sig av mycket större tal och ändå betydde de ingenting. Vi har räknat på effekterna för olika industribranscher (se *Tabell 4*). För att uppnå en sänkning av arbetsgivaravgiften med 1 procentenhet, detta gäller i hela näringslivet, skulle man behöva höja skatten för industrin fyra gånger från dagens nivå.

Figur 8 Skattebasernas storlek.

+ 100 % = -9,17 %

Fördubbling av miljöskatter på industrin ger sänkta arbetsgivaravgifter med 0,17 procentenheter

men också

- förlorade exportinkomster
- förlorade jobb
- sämre global miljö

I stället:

Arbeta internationellt

En sådan växling innebär att textilindustrin förlorar nästan hela sin lönsamhet. Varför är textilindustrin så illa drabbad? Textilindustrin i Sverige är idag till stor del en beredningsindustri. Företagen ligger i det sista förädlingsledet och där krävs det mycket energi. Det viktiga är i vilket led produktionen ligger i Sverige. Textilindustrin skulle utdras i Sverige. Stålindustrin skulle inte kunna överleva i Sverige, massa- och pappersindustrin

Tabell 4 Grön skatteväxling.

Utgångsläge:	1993 års skatter, 1991 års volymer och priser				
Skatteväxling:	300 % högre energiskatter för industrin och motsvarande (0,65 procentenheters) lagre sociala avgifter för <i>hela</i> privata sektorn				
SNI-kod	32	37	341	38	2+3
Bransch	Textil	Järn & stål	Massa & papper	Verkstad	Industrin totalt
Utgångsläge: <i>nettomarginal</i> i förhållande till förädlingsvärdet (snitt 88-92)	1,7 %	3,5 %	3,9 %	3,2 %	4,1 %
Efter skatte- växling: <i>nettomarginal</i>	0,4 %	-3,2 %	1,4 %	3,3 %	3,4 %

skulle förlora nästan två tredjedelar av sin lönsamhet, verkstadsindustrin skulle vinna en liten bit. Totalt sett skulle industrin förlora väldigt mycket. Frågan är då om en sänkning med 1 procent av arbetsgivaravgiften skulle kunna ge så mycket inom tjänstesektorn att det skulle kunna ha någon effekt. Jag tvivlar att det skulle ha någon effekt alls. Många säger kanske att det inte spelar så stor roll om stålindustrin och massa- och pappersindustrin försvinner. De är ju basindustrier som vi skulle strukturvandla oss bort ifrån. Men man behöver påminna om vad dessa industrier betyder för Sverige.

Skogsindustrin står för 17 procent av den svenska exporten. Nettoexporten är nästan lika stor som bruttoimporten, dvs bytesbalanstillskottet är enormt stort (Tabell 5). Transportmedelsindustrins (bilar) nettoexport är mindre än hälften av skogsindustrins nettoexportvärde. Skogsindustrin är betydelsefull för hela vår bytesbalans. Här har vi en av våra få fördelar i Sverige, vi har skog tillgänglig och vi har rätt typ av energi tillgänglig. Om man då med råvaruskatter skulle skatta bort den enda fördelen vi egentligen har på den internationella marknaden, skulle jag känna mig betryckt av det politiska beslutet.

Tabell 5 Export 1993.

<i>Skogsindustrin</i>	
Totalexport (= 17 % av Sveriges export)	66,7 mdr kr
Nettoexport	55 mdr kr
<i>Transportmedelsindustrin</i>	
Totalexport	48,3 mdr kr
Nettoexport	24 mdr kr

Om man ser på alla de undersökningar med jämviktsmodeller som har gjorts, visar det sig att dessa industrier förmodligen skulle ersättas efter en lång och plågsam övergångstid som jämviktsmodeller inte kan mäta. De skulle förmodligen komma att ersättas av en ganska osofistikerad verkstadsindustri. Och det är inte en lämplig utveckling om vi skall konkurrera med öststaterna.

Svante Axelsson nämnde att man borde öka arbetsproduktiviteten, satsa på arbete i stället. Det kan man i och för sig göra med t ex stålindustrin. Om man går tillbaka till den teknik man använde i stålindustrin på 1700-talet och skulle försöka producera lika mycket stål som man gör idag i Sverige, som SSAB rättare sagt, skulle det till detta gå åt 4 miljoner ar-

betsår, dvs halva befolkningen, dessutom skulle Sverige vara kalhugget på tio år.

En skatteväxling skulle inte ge någon bättre global miljö utan en sämre global miljö, eftersom vi då skulle exportera jobben till länder med sämre teknik. Och då är inte en *double dividend* som är den troliga effekten utan en *double loss*. Vi har dessutom egentligen företagit den här skatteväxlingen i Sverige redan.

International Institute of Public Finance hade nyligen en konferens vid Harvard där 61 uppsatser om skatteväxling presenterades. De visar att det har blivit en tillnyktring i den ekonomiska debatten. Den är idag mera balanserad och forskarna inser också svårigheterna. Man inser framförallt de internationella problem som uppstår och man förstår att ett enskilt land inte kan gå fram ensamt på grund av konkurrensproblemen. Internationella överenskommelser måste till. En del forskare har försökt lösa problemen med importskatter, miljötullar och miljöoms. Det finns dock två varningstecken. För det första, vad händer med Clintons energipaket när det passerar i kongressen? För det andra, de amerikanska industriledarna blev så upptända av denna idé, så att en av dem tillade att om det är så att Clintons *health plan* kommer att innebära arbetsgivaravgifter, måste vi ha importskatter för att skydda oss för det också. En av deltagarna i den ovannämnda internationella konferensen fastslog: "You have to be very careful in order to avoid that environment protection does not turn into environmental protectionism". Dessvärre har egentligen EU-kommissionens CO₂-skatteplan havererat. I det senaste Ekofin-mötet har Tysklands ordförandeskap givit upp. CO₂-skatten är idag i praktiken borta från EUs agenda. I stället för att införa CO₂-skatt av denna modell avser man att försöka höja nivåerna i det s k mineraloljeditrektivet. Det blir då fråga om lägre nivåer än de vi har diskuterat här.

Man måste se till den internationella di-

mensionen och i det perspektivet har Sverige gjort väldigt mycket. Man måste se vad den svenska industrin har gjort redan och även ta reda på hur mycket av sämre skattevillkor än omvärlden tål den svenska industrin innan den börjar tappa marknadsandelar. Den bästa vägen för att lösa miljöproblemen är via internationella överenskommelser – inte att ett litet enskilt land försöker gå före.

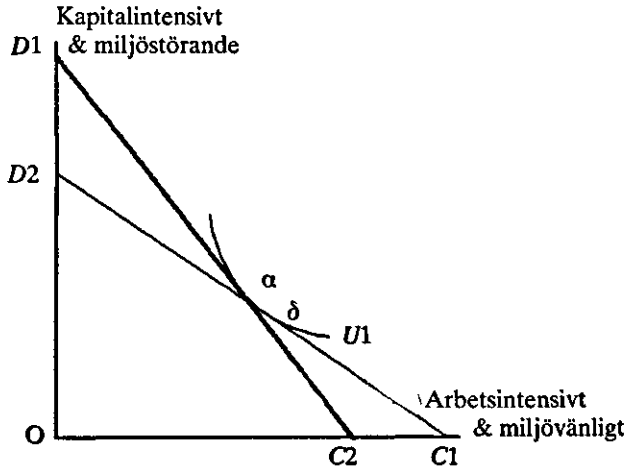
Lars Bergman:

Ordet är nu fritt. I slutet kommer inledarna att kommentera varandra och de frågor som deltagarna ställer.

Fredrik Lundberg:

Jag vill ifrågasätta en underförstådd förutsättning för diskussionen, nämligen att vi har en ekonomi i jämvikt, där exempelvis en koldioxidskatt skulle förorsaka effektivitetsförluster. I verkligheten är energisektorn överallt i världen nedslusad med subventioner och externa effekter. Uranpriserna är till exempel låga på grund av ett överskott som beror på att många länder satsat statliga pengar på gruvorna. Elpriserna i Sverige är låga på grund av löjligt låga avkastningskrav på Vattenfall i många år. Kärnkraften fick sina kapitalkostnader subventionerade genom lån från AP-fonder och försäkringsbolag till negativ realränta. Föroreningar från trafiken är subventionerade med statliga infrastrukturstöd, kärnkraften genom att den slipper sina försäkringskostnader, osv. Utgångsläget är alltså inte en ekonomi i jämvikt, utan vi har att göra med en enorm snedvridning där de miljömässiga externaliteterna bara är en del. Det förklarar de ytterst godtyckliga skillnader som till exempel att Sverige har tre gånger högre elförbrukning per capita än EU.

Figur 9 Principer för skatteväxling.



Thomas Sterner:

Jag börjar med själva principerna för skatteväxlingen (Figur 9). Det låter ibland som om vi enkelt skulle kunna förflytta oss längs en nyttokurva från ett kapitalintensivt och förorenande läge α till ett miljövänligt och arbetsintensivt läge δ bara genom att ändra på prisförhållandena. Därmed skulle man kunna uppnå flera fördelar: såväl bättre skattesystem som renare miljö och därtill ökad sysselsättning.

I själva verket är det inte nödvändigtvis så lätt och man skall akta sig för att lova för mycket. (I figuren ligger det nära till hands att man istället hamnar på en lägre nyttokurva längs med den ursprungliga produktionsmöjlighetslinjen D_1C_2 . En andra fråga blir då huruvida den lägre konsumtionsnivån kompenseras av miljöförbättringarna, men vi kan inte gå in på det här.) Jag är övertygad om att miljöskatter är utmärkta instrument för miljöpolitik och borde användas mycket flitigare. De kan därmed ge ett visst bidrag till budgeten men denna effekt bör inte vara den främsta motiveringen och beträffande sysselsättningen finns det tro-

ligtvis inget säkert samband alls.

Miljöskatter skall fylla ett miljösyfte och många miljöproblem är globala. Jag tror att växthusproblem kan visa sig vara så allvarliga som en del säger och då får världssamfundet göra något åt dem. Och då kommer på sikt mera globala åtgärder som i en marknadsekonomi troligtvis tar sig formen av skatter. Detta kan ge mycket stora skatteintäkter på sikt men kräver en komplicerad samordning mellan länder.

Många andra faktiska miljöproblem är i stället lokala, liksom Stockholms, Göteborgs och Malmös innerstäder tex. Där behövs det differentierade skatter. Men det är svårt att växla mot nationella skatter för att det är ju en lokal skatteuppbörd. Jag tror att man skall se på detta som miljöpolitiska styrmedel i första hand.

Sven-Olof Lodin går åt överdrift åt andra hållet. Det är klart ologiskt att först göra en stor poäng av att miljöskatterna är så väldigt små att deras uppbörd är meningslös och sedan påstå att samma miljöskatter medför en nedläggning av hela branscher såsom massaindustrin!

Lars Bergman:

Jag vill utnyttja mitt privilegium som ordförande och ställa några frågor. Först till Ingemar Hansson: Att miljöskatter, miljöavgifter som Erik Dahmén kallade dem, som ligger på "rätt" nivå, skulle ge små intäkter är naturligtvis alldeles riktigt och det har även klart visats här. Men ett steg i rätt riktning är alltid bra att ta. Om man kan ersätta snedvridande skatter med miljöavgifter som, förutom de intäkter till staten som genereras, också ger en bättre hushållning med miljöresurser så kan det inte vara fel.

Till Sven-Olof Lodin vill jag säga att jag inte är riktigt säker på att jag hängde med i alla svängarna. Om det är så att svensk industri jämfört med andra har så oerhört litet koldioxidutsläpp per producerad enhet, borde väl också en koldioxidskatt ha ganska små effekter på deras konkurrensförmåga?

Sven-Olof Lodin:

Det är inte den genomsnittliga nivån som är problemet, det är att skatter slår så olika på olika företag.

Lars Bergman:

Jag är litet skeptisk till det nyschumpeterianska perspektiv som Svante Axelsson tog upp. Schumpeters vision om ekonomisk tillväxt bygger på idén om "creative destruction". Först kommer alltså "creation" och sedan kommer "destruction". Men Svante Axelsson vänder på steken och börjar med "destruction" och sedan skall det komma "creation".

Vi låter inledarna i omvänd ordning kommentera varandra, mig och övriga.

Sven-Olof Lodin:

Jag vill ta upp vad Fredrik Lundberg sade om externa effekter. De är ju enorma och det märkliga är att när det gäller kväveoxidavgifter ger man sig på större indu-

striutsläpp som är 12 procent av de interna utsläppen. Då har man alltså minst 80 procent utländska och 20 procent är svenskt och där står industrin för 12 procent av den biten. Och det gör man genom en avgift där administrationskostnaden är 25 procent av avgiftsbeloppet. Dessutom har det visat sig att effekterna inte är så stora som man påstår för att det har skett en ganska kraftig utsläppsminskning i den berörda populationen på grund av andra faktorer. Det första är att ett företag av koncessionsnämnden fick föreläggande att göra investeringar på 100 miljoner för att minska sina kväveoxidutsläpp och det ger företaget bara 3 miljoner tillbaka av denna skatt. Det andra är att de lokala värmeverken har investerat väldigt mycket i reningsanläggningar och kunnat vältra över kostnaden på sina konsumenter. Det som har hänt är att industrin härigenom har subventionerat de lokala värmeverken.

Man talar om statssubventioner till kärnkraften. Jag kan inte se att andra länders priser på uran är en subvention till svensk kärnkraft och jag kan inte tycka att det förhållandet att man råkar låna till räntor som sedan inflationen äter upp är en statssubvention. Men däremot är det internationellt sett alldeles riktigt att om man tog bort alla olika subventioner innan man börjar beskatta energin, skulle vi få se stora förändringar i utsläppen. I Tyskland finns det en extra skatt på kol, inte för att ta skatt på den utan för att subventionera kolindustrin. Den är direkt öronmärkt för att subventionera kolindustrin. Man hittar överallt subventioner av de slag som vi inte har i Sverige.

Till Thomas Sterner vill jag understryka det teknikskifte som har skett i Sverige. Det har skett ett mycket exceptionellt teknikskifte. Jag tror inte att det finns något att vinna med en högre beskattning miljömässigt annat än att Sverige förlorar marknadsandelar. Vad gäller textilbranschen är det ingen tvekan om detta, där det finns så små marginaler, och

det gäller även stålindustrin.

Lars Bergman sade att koldioxidskatten är liten i Sverige. Och det är den också. På grund av de mindre utsläppen i Sverige betalar svensk industri totalt mindre skatt på olja och på kol i relation till förädlingsvärdet än omgivande länder, eftersom svensk industri har minskat utsläppen kraftigt. Då skall industrin inte bestraffas för denna goda gärning.

Svante Axelsson:

Jag var kanske litet otydlig om struktur-omvandlingen. Jag tycker att det är viktigt att poängtera, att vi inte kan ha kvar samma struktur jämt, utan att vi måste få en långsam omvandling. Men jag menar inte att vi skall slå ut industrin. Det gäller att ge den verkligt energiintensiva industrin vissa övergångsregler. Det är tex intressant att man i Danmark sätter upp energieffektiviseringsmål och så länge man håller en viss nertrappningstakt, så slipper man en hög skatt. På kort sikt kan man tänka sig undantagsregler för verkligt energiintensiv produktion enligt detta sätt. Men om man bryter minskningstakten, slås man av hög marginaleffekt. Det finns många olika sätt att införa incitamentet till teknisk utveckling utan att slå ut näringen. Det var ett exempel.

När det gäller "miljötullar" söker jag efter någon slags skydd mot utländska subventioner, mot miljösubvention och social subvention. Vi måste kunna ha rätt att driva miljöpolitik utifrån våra värderingar utan att konkurreras ut.

Det är viktigt att också hålla isär höga skatter och höga elpriser. I Tyskland är det oftast högre totalpris på el men vi har höga skatter, det är skillnad.

Vi får inte sitta och vänta på globala förändringar, som också Thomas Sterner var inne på. Många länder tog en aktiv roll i förändringen av Sydafrika, där var det länder som tog de egna värderingarna på allvar och fick i stånd en internationell förändring. Vi måste få en sådan dynamik

i världsekonomin att vi kan få fram goda nationella exempel, som exempelvis den svenska koldioxidskatt som har varit argumentationsgrund i EU för att påverka tyskar och fransmän att driva igenom koldioxidskatter. Vi får akta oss för att paralysera teknikutvecklingen.

Det kom fram att det är acceptabelt med det skattetryck vi har idag och industrin är ganska stolt över att ha klarat det. Men ytterligare förändring är automatiskt omöjligt. Skulle jag vara politiker nu, skulle jag inte tro på det. Nejsägare först, när det är genomfört är det OK. Man måste ha integritet som politiker att ta samhällsansvar och inte lyssna för mycket på särintressen utan maximera samhällsnytta. Man får inte vara rädd för det beståendes ambassadörer. De är organiserade men de framtida företagen är inte organiserade. Det är obalans i lobbykoren.

Ingemar Hansson:

Om man kan växla från en samhällsekoniskt snedvridande skatt till en samhällsekoniskt rättvridande skatt, så är detta givetvis mycket fördelaktigt. Jag antar att man kan hitta, säg 10 miljarder kronor, som man kan flytta från arbetskraftsbeskattning till beskattning av externa effekter. Och anta då att marginalkostnaden för skatteintäkter är 1:50 för arbetskraftsbeskattning och kanske 50 öre vid beskattning av externa effekter. 50 öre är då en effektivitetsvinst på marginalen när skatteintäkterna ökar med en krona. Det uppkommer då en samhällsekonomisk vinst på 10 miljarder kronor genom att flytta skatt från något som är snedvridande till något som är rättvridande.

När vi lär ut nationalekonomi säger vi att skatten skall vara lika med störning på marginalen. Om vi tittar på dagens koldioxidskatt och dagens energiskatt, kan det faktiskt vara så att vi har en skatt som är alldeles för hög jämfört med den ex-

terna effekten. På bensin har man utöver 0:77 koldioxidskatt en skatt på 3:14, dvs en total skatt på 3:91. Är vi verkligen säkra på att resursallokeringen blir mera effektiv, om skatten blir större än 3:91? Eller har vi samhällsekonomiskt redan hamnat på en alldeles för hög skatt? Jag kan inte bedöma marginalkostnaden i detta fall.

På en kubikmeter eldningsolja ligger en koldioxidskatt på 957 kronor och därtill kommer den allmänna energiskatten på 562 kronor, summa 1519 kronor i skatt för en kubikmeter eldningsolja. Är vi säkra på att den negativa externa effekten av en extra kubikmeter eldningsolja i Sverige verkligen är större än 1519 kronor? Den kanske är mindre och i så fall har vi för höga skatter.

Vi är således inte säkra på att det är samhällsekonomiskt motiverat att höja skatterna på bensin och eldningsolja. Det kan vara lättare för Svante Axelsson som jobbar på Naturskyddsföreningen. En ytterligare aspekt är att vi kanske blir medlemmar i EU och då kan vi inte utan vidare använda miljötullar eller miljöoms utan vi får agera på EU-nivå i så fall.

Svante Axelsson:

Miljöomsen är ett danskt verkligt exempel.

Ingemar Hansson:

Det är möjligt.

Sven-Olof Lodin:

Den strider mot EUs regler och man har tagit bort den. Idag slipper industrin betala dansk energiskatt och betalar 5 öre i CO₂-skatt. Den danska miljöomsen stred mot mineraloljedirektivet.

Jag vill lämna en fotnot beträffande låga elpriser. Det är riktigt att svenska hushåll och svensk handel har oerhört låga elpriser. Vi har inte alls samma differentiering av elpriser som andra länder.

När det gäller den energiberoende industrin vill jag påstå att vi ligger i jämnhöjd med Tyskland och högre än Frankrike och Norge. Nu är det frågan om man skall skatta bort den fördel svensk industri har i form av tillgång till el till hyggligt pris. När det gäller internationell opinionsbildning är det så att steget är ganska litet från att vara ett gott föredöme till att bli ett varnande exempel. Idag har man fortfarande chans att i viss mån vara ett föredöme för omvärlden.

Svante Axelsson:

Ingemar Hansson sade: Vad är rätt skatt på miljön? Det är alltså en värderingsfråga. Vi har svenska parlamentariskt satta miljömål, indirekta värderingar, som vi inte lyckas uppnå. Genom att växla några skatter går det lättare att uppnå dessa mål.

Lars Bergman:

Jag förklarar förhandlingarna avslutade och tackar inledarna och debattdelta-garna.