

Energipolitiken och utlandsberoendet

En självständig svensk energipolitik stöter på åtskilliga svårigheter på grund av vårt internationella beroende. Såväl målen för energipolitiken som verkningarna av de använda medlen måste därför granskas mot en internationell bakgrund. En sådan granskning leder till slutsatsen att våra möjligheter att bedriva en av omvärlden oberoende energipolitik är starkt begränsade.

Sedan oljekrisen 1973 har världens intresse för energifrågor varit på höjdpunkten. En allmän känsla av "brist" på energikällor och en närmast moraliskt betingad inställning att vi måste "spara energi" har i många länder resulterat i politiska energiprogram. Många av dessa saknar emellertid en noggrann analys av vilket eller vilka motiv som dessa program egentligen grundar sig på. I denna uppsats görs ett försök att systematiskt granska dessa frågor från en mer principiell utgångspunkt. Genomgående tas ett mer långsiktigt perspektiv på problemen. Avsikten är att undersöka grunderna för den principiella uppläggningsen av energipolitiken med särskild hänsyn till de internationella aspekterna.

Motiv för energipolitik

Motiven för ingripanden från samhällets sida i en marknadsmässig energihushållning kommer här att indelas i fem grupper.¹ Det första är hushållning med ändliga resurser. Det andra är hänsyn till uländerna. Det tredje är miljöskäl och det

fjärde är vad som kan kallas beredskaps-skäl och rör militära eller säkerhetspolitiska aspekter på energifrågorna. Det femte är betalningsbalanshänsyn.

Problemet med de ändliga energitillgångarna har behandlats ovan av Mäler. När det gäller miljöfrågor har det varit känt inom nationalekonomin ända sedan 1800-talet att sådana problem i allmänhet inte automatiskt löses på ett tillfredsställande sätt av marknadsmekanismen. Här har vi ett exempel på ett fall av felaktig information i marknadsprusbildningen som förrycker dess funktion som självreglerande mekanism. Oftast bottnar detta i förhållandet att de är svårt att göra en uppdelning i privat äganderätt av vatten och luft. Följden har blivit att det inte funnits någon identifierbar ägare av vilken rätten att smutsa ned har måst inhämtas eller köpas. Därmed har inte den "samhällsekonomiskt riktiga" kostnaden för miljöförorenningen kommit fram och följaktligen blir resultatet en "för stor" nedsmutsning i samhället. Av denna anledning framstår det som samhällsekonomiskt motiverat att staten genom sin ekonomiska politik på något sätt korrigerar denna misshushållning.

Det fjärde motivet för nationella energipolitiska åtgärder som nämnts är beredskapsmotivet i kombination med säkerhetspolitiska skäl. Eftersom bedömningen av behovet av sådana åtgärder huvudsak-

Docent JOHAN MYHRMAN är t f biträdande professor i internationell ekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans vetenskapliga verksamhet är främst inriktad på internationell penning- och makroteori.

¹ En utförligare behandling av de energipolitiska målen finns i Mälers uppsats i detta nummer.

ligen grundar sig på militära eller andra icke-ekonomiska skäl lämnas de utanför denna framställning.

Slutligen finns det ytterligare ett motiv som ofta skymtar i debatten och det är farhågorna för betalningsbalansen och för vår internationella valutareserv.

Valet av styrmedel

Problemet består nu i att finna medel som är effektiva på energiområdet, dvs som leder till en hög grad av måluppfyllelse med små negativa bieffekter. De medel som står till buds kan grovt klassificeras som skatter, avgifter, subventioner och bidrag, tullar, ransoneringar, växelkursändringar och lagregler. Sedan ganska länge har ekonomer kunnat påvisa att ransonering eller andra former av kvantitativ reglering i de flesta fall är underlägsna andra medel för att begränsa tillgången av en viss vara på längre sikt.²

Om man tar miljöområdet som exempel så föreligger ju där en hel del önskemål om att begränsa viss sorts produktion för att förhindra en för stor miljöförstöring. Det visar sig dock att det i allmänhet är mycket bättre att begränsa produktionen med en lämpligt avvägd skatt än med en reglering av produktionsvolymen. Den grundläggande anledningen till detta är att den samhällsekonomiska kostnaden av produktionsbegränsningen kommer att avspelas i priset på produkten och därmed erhålles en effektivare resursallokering än om man inför ransonering. De individuella beslutsfattarna konfronteras med den samhällsekonomiska kostnaden och får därmed incitament att inkalkylera detta i sitt beteende.

Om problemet i stället är att begränsa konsumtionen av en importerad vara så kan ett analogt resonemang fortfarande appliceras varvid alltså ransonering eller importkvotering kan avfärdas som olämpliga eller ineffektiva medel. Däremot finns i detta fall ett nytt medel som skulle kunna användas, nämligen en tull på den importerade varan. Nu visar det sig emellertid att en tull snedvrider prisrelationen mellan inhemska och utländska varor mer än vad en skatt på konsumtionen av den

importerade varan gör. Därav kan man sedan dra slutsatsen att en skatt åstadkommer den önskade konsumtionsminskningen till en lägre samhällsekonomisk förlust än en tull.³

Slutsatsen är att om det finns skäl att på ekonomisk-politisk väg ändra den energikonsumtion som annars skulle framkomma bör det ske med användning av skatter, subventioner eller avgifter och ej med tullar, ransonering eller andra former av regleringar.

Energibeskattningsverknningar

Frågan är nu hur de således utvalda medlen skall användas och vilka effekter de får i en öppen ekonomi. Det är delvis för att kunna besvara den frågan som motiven för energipolitiska åtgärder diskuterades i inledningen. Det är nämligen inte alls säkert att användningen av ett visst medel medför att flera olika motiv samtidigt uppnås.

Låt oss därför gå igenom de olika motiven och pröva vart användningen av skatter och avgifter leder oss. Det första motivet var behovet att minska ner dagens energikonsumtion därför att vår generation kan tänkas underskatta senare generationers värdering av energianvändning. Detta globala motiv leder naturligt fram till att vi skall samordna nivån på energibeskattningen med omvärldens.

Antag emellertid att man i Sverige inte nöjer sig med detta utan försöker gå längre genom att beskatta energianvändningen mer än i andra länder. Låt oss också anta att beskattningen huvudsakligen utformas efter nuvarande riktlinjer, dvs skatten uttas på förbrukningen av olja och elektricitet. På kort sikt kommer en sådan skattehöjning framför allt att leda till ökade utgifter för energikonsumtion i olika former. Energi är nämligen svår att ersätta med något annat och det är också mycket besvärligt att minska användningen av olika former av energi inom en kort tidsrymd. Om utgifterna för energi ökar, minskar utgifterna för andra varor, vid givna inkomster, såvida inte

² Se Persson [1975].

³ Se Caves-Jones [1973, s 231]

staten återför köpkraften genom att i motsvarande utsträckning sänka andra skatter. Om höjningen av skatten är ganska kraftig och om den dessutom kommer relativt överraskande blir följden också en minskad produktion och ökad arbetslöshet på grund av de oplanerade omställningsproblem som uppstår.

Undan för undan som det högre energipriset blir en aktualitet i planeringen av olika verksamheter kommer substitutionen från energi och från energiintensiva varor till andra slags varor och tillverkningsprocesser att bli alltmer utbredd. Effektivare isolering av villor och hyreshus, minskad bilkörning och energisnålare processer inom industrin kommer att sänka efterfrågan på energi högst avsevärt. Om man lyfter blicken och skådar längre framåt i tiden ser man hur anpassningen till det högre energipriset leder till helt nya bostadskonstruktioner, en ny bensinsnål bilsort och investeringar i maskiner som förbrukar litet energi. Överhuvudtaget blir anpassningen smidigare och samtidigt mer fullständig ju längre tiden går.

En skatt på energianvändning synes således vara ett lämpligt medel om man nu önskar bromsa förbrukningen av energi. De just beskrivna anpassningsmekanismerna är alltid verksamma, men i ett litet land med stor utrikeshandel finns det starka krafter som motverkar eller dämpar dessa effekter. Om man i detta land höjer skatten till en högre nivå än i utlandet kommer alla tillverkare av varor som är relativt energiintensiva att få se sina varor stiga i pris. Folk övergår då i en viss utsträckning till helt andra varor. I en ekonomi med stor utrikeshandel finns det emellertid med största sannolikhet utländska varor med så gott som exakt samma egenskaper som de svenska, och dessa har inte stigit i pris. De inhemska köparna av dessa varor kommer helt enkelt att övergå från de svensktillverkade till de utländska. Nettoeffekten blir att de svensktillverkade ej går att sälja och att dessa industrier måste läggas ned och att levnadsstandarden i Sverige ökar i långsammare takt eller minskar. Detta offer kanske man hade varit villig att ta för att minska energianvändningen

i världen, men nu uteblir en stor del av denna vinst därför att energiåtgången för att producera dessa varor flyttas från Sverige och till ett annat land.

På samma gång drabbas också energiintensiv tillverkning av exportvaror. Om skatten är tillräckligt betungande kommer den svensktillverkade varan inte att vara konkurrenskraftig längre eftersom priset måste höjas. De utländska köparna överför då sin efterfrågan till de utländska tillverkarna och det svenska företaget måste lägga ned verksamheten eller flytta utomlands. Med utrikeshandelns terminologi kan man alltså säga att Sverige i dessa fall förlorar i komparativa fördelar i fråga om energiintensiva varor. Om motivet för den ökade beskattningen var den globala energikonsumtionen är åtgärden uppenbarligen helt meningslös i fråga om produkter som går i utrikeshandel. Det enda som händer är att produktionen flyttas utomlands och att importen av dessa produkter ökar. Effekten på den globala energiåtgången begränsas till effekten på den skyddade sektorns varor i Sverige, framför allt transporter och uppvärmning.

Övriga motiv

Ett annat motiv för att begränsa energianvändningen i Sverige som ibland framförs är att det skall bli "mer över" åt u-länderna för deras industrialiseringsprocess. Tanken bakom detta argument tycks vara att det bara är Sverige och u-länderna som utgör hela jordens befolkning och att vad vi avstår ifrån automatiskt tillfaller u-länderna. Denna tankegång vittnar emellertid också om en bristande förståelse för världsekonomis mekanismer. Om det skulle åtgå t ex mindre olja i Sverige än tidigare skulle ju denna säljas till den som kan och vill betala gällande marknadspris. Det är inte särskilt troligt att det blir ett u-land som köper den olja vi avstår från. Om vi önskar att u-länderna skall använda mer olja måste först i-länderna gemensamt avstå från ekonomiska resurser så att u-länderna har råd att betala vad det kostar.

Ett av de viktigare motiven för energipolitiska åtgärder är miljömotivet. Häri

inbegriper vi liksom tidigare också de miljörisker som är förknippade med kärnkraften. Människornas värdering av miljö tillhör ju de saker som inte kommer till uttryck i prisbildningen och som därför inte automatiskt omhändertas av marknadsmekanismen. Målet att minska nedsmutsningen av luft, vatten och mark på grund av energiförbrukning bör alltså angripas med ekonomisk-politiska åtgärder och liksom tidigare bedöms beskattning vara den lämpligaste formen av åtgärd.

Effekten av en skatt på energi kommer naturligtvis precis som tidigare att bero på skattens höjd i förhållande till energibeskattningen i utlandet. Genom vår utrikeshandel är vi ihopbundna med andra ekonomier och har svårt att föra en energipolitik oberoende av vad som sker i de andra länderna. Om vi tex höjer energiskatten, men höjer den mindre än i omvärlden kan vi som resultat ändå få ökad energianvändning. Höjer vi däremot skatten mer i Sverige får vi återigen den effekten att produktionen av energiintensiva varor i Sverige minskar eller försvinner helt till utlandet. Våra komparativa fördelar har förändrats och vår materiella levnadsstandard ökar långsammare eller minskar rentav. Konsumtionen av energiintensiva varor är däremot i det närmaste oförändrad. Vi har skyddat vår inhemska miljö men endast genom att skyffla över en del av miljöproblemen på andra länder.⁴

Utöver de motiv som nu behandlats finns det ju också de som hävdar att bytes- eller betalningsbalansen utgör ett starkt motiv för energibesparande åtgärder. Efter oljeshocken försämrades bytesbalansen kraftigt och även om bytesbalansens underskott sedan dess även har andra orsaker så kvarstår emellertid ett visst oljeunderskott gentemot OPEC-länderna. Om nu oljeimporten skulle fortsätta att växa synes det föreligga skäl för åtgärder som motverkar en ytterligare försämring av bytesbalansen. Detta är emellertid en synvillia som orsakas av ett alltför kort-siktigt perspektiv. Som tidigare framhållits kommer på lång sikt de relativa priserna att anpassa sig så att jämvikt i by-

tesbalansen uppnås.

Ojämvikt i bytesbalansen kan uppstå av två olika skäl. Det ena är att det sker en strukturell förändring i utbud eller efterfrågan av någon vara i vår utrikeshandel. Eftersom det alltid tar tid innan prismekanismen träder i funktion kommer det under en övergångstid att råda ojämvikt i bytesbalansen. Detta rättas emellertid till så småningom. För det andra kommer en makroekonomisk obalans att yttra sig i bytesbalansojämvikt. Även denna brist på balans kan dra ut på tiden och vara mer eller mindre svår att komma till rätta med. På lång sikt måste emellertid den ekonomiska politiken inriktas så att den makroekonomiska jämvikten återställs, varvid även bytesbalansen återvänder till full balans.

Energipolitiken använder åtgärder som avser att påverka den långsiktiga fördelningen av resurser på olika användningsområden, framför allt naturligtvis användningen av energi i samhället. Det finns därför ingen som helst anledning att låta kortsiktiga bytes- eller betalningsbalansproblem styra, eller ens påverka, uppbyggnaden av energipolitiken, som måste vara långsiktigt inriktad.

Anpassningsproblem

Det har vid flera tillfällen i denna uppsats talats om kort och lång sikt och anpassningsperioder. Det är nödvändigt att beakta dessa problem med stor vaksamhet för att undvika orimliga och i många fall onödiga kostnader. Omställningar av produktionsprocesser och handelsmönster är alltid kostsamma. De kan vara mycket måttliga om anpassningen till nya förhållanden sker över en ganska långt utdragen period. Kostnaderna växer emellertid drastiskt om anpassningen framtvings inom en alltför kort tidsrymd.

Om man i energipolitiken tex väljer att höja beskattningen av energianvändning på ett markant sätt för att minska energi-

⁴ I princip kan detta motverkas genom beskattning av energiinnehållet i varje vara. En sådan beskattningsform torde dock vara oerhört besvarlig att genomföra. Kostnaden för en sådan detaljgranskning av varje produkt måste bli mycket stor.

förbrukningen måste anpassningstiden noggrant övervägas. Det bästa tillvägagångssättet synes vara att fastlägga beskattningens storlek över en ganska lång period (15—20 år) och att fastställa när höjningen träder i kraft ganska långt i förväg (1—2 år). Detta ger de ekonomiska beslutsfattarna (både konsumenter och företagare) i samhället ganska gott om tid för att planera för ett nytt, energisnålare samhälle och för att vidta de mått och steg som de finner lämpligast.

Begränsade möjligheter

I denna uppsats har energipolitiken granskats mot en internationell bakgrund. Möjligheten att uppnå olika slag av energipolitiska mål har diskuterats. Framställningen har huvudsakligen ägnats åt den mer långsiktiga uppläggnings av energipolitiken. Specifikt kan vi framhålla att:

(1) Ett försök från Sveriges sida att föra en mer energibesparande politik än omvärlden utifrån målet om en global energibesparing har små möjligheter att ge något resultat.

(2) En isolerad svensk minskning av energianvändningen för att skapa utrymme för en expansion av u-ländernas ener-

gikonsumtion måste bedömas som helt utan utsikter till framgång.

(3) En svensk energipolitik för att minska miljöeffekterna av en hög energikonsumtion synes vara helt möjlig att genomföra. Resultatet kommer emellertid också att vara att Sverige förlorar komparativa fördelar i utrikeshandeln vilket leder till en långsammare ökning av den materiella levnadsstandarden än som annars skulle vara fallet. Storleksordningen på dessa effekter är dock svår att bedöma. En stor del av våra miljövinster av en sådan politik erhålls dock endast på bekostnad av motsvarande miljöförluster utomlands.

(4) Det finns ingen rimlig anledning varför bytes- eller betalningsbalansskäl skall få styra uppläggnings av den långsiktiga energipolitiken.

Som en mer allmän, övergripande slutsats måste man slå fast att möjligheterna att bedriva en av omvärlden oberoende energipolitik är mycket starkt begränsade.

Referenser

- Caves, R och Jones, R, [1973], *World Trade and Payments*
 Persson, M, [1975], "Prismekanismen som förbrukningsregulator", *Bilaga nr 7 till Energi-beredskap för kristid*, SOU 1975: 61