

Malmö högskola
Teknik och samhälle
Miljöekonomi 20 p

3p uppsats
001220

Grön skatteväxling

- en studie över för- och nackdelar

Författare: Karolina Bergendahl och Linda Ranbro

Handledare: Mats-Olof Hansson

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
2. Skatteväxling	3
3. Miljöpolitik i Sverige	4
4. Effekter på arbetsmarknaden	6
5. Effekter på den internationella konkurrensen	7
5.1 Konkurrens på makroplanet	7
5.2 Konkurrens på mikroplanet	7
5.3 Komparativa fördelar och specialiseringskvot	9
6. Effekter vid en höjning av koldioxidskatten	9
6.1 Välfärdsförändringar för hushållen	10
6.2 Efterfrågans förändring vid höjda priser	10
7. Naturskyddsföreningens förslag	11
8. Industriförbundets syn på skatteväxling	13
9. Porterhypotesen	14
10. Diskussion	15
11. Sammanfattning	18
12. Referenser	19

1. Inledning

1900-talet präglades av industrialisering och utveckling. Välfärden ökade i snabb takt, men nu vet vi att medaljen har en baksida. Livsstilen vi har annamat skapar stora miljöproblem. Vi har nu gått in i ett nytt årtusende och börjar inse vidden av vårt handlande. Ska vi fortsätta i samma bana eller kommer en förändring att ske? Är vi beredda att offra en del av vår välfärd för att rädda miljön? Om detta förs en livlig diskussion både på en nationell och internationell nivå. Grön skatteväxling kan vara ett steg i rätt riktning mot ett mer hållbart samhälle.

Vi har valt att titta närmare på konsekvenserna av grön skatteväxling för att se om det är ett effektivt styrmedel. Vi begränsar oss till att endast beskriva skatteväxlingen och dess för och nackdelar i stort för att den som läser ska få en överblick av ämnet, kunna följa med i samhällsdebatten samt ges möjlighet att dra sina egna slutsatser. I diskussionen ger vi läsaren möjlighet att ta del av våra personliga åsikter gällande skatteväxlingens för och nackdelar.

Ett problem som vi ställts inför är att många studier grundas på en ekonomisk värdering av naturen. Om man då anser att naturen ej kan värderas i monetära termer så faller hela resonemanget. I vissa fall bortser analysen helt från miljövinsten, vilket innebär att miljön indirekt värderas till noll. Materialet vi tagit del av består först och främst av Skattekommitténs utredningar som vi anser är relativt objektiva och dels olika intresseorganisationers rapporter.

2. Skatteväxling

Skatteväxling går ut på att skifta skattebas. Genom att lägga mer skatt på energi kan man minska skatten på något annat. Oftast talar man om att minska skatter på arbete, men miljöskatteintäkterna skulle lika gärna kunna användas till att kompensera skadelidande, reducera andra skatter eller betalas tillbaka till inbetalarna. Målet är att detta skall kunna ske utan att själva skattekvoten förändras. (Hansson 2000)

Att höja skatt på miljö och minska på arbete, skulle leda till att priset på miljö och arbete blir mer riktigt. Priset på miljö är idag alldeles för lågt, vilket leder till överkonsumtion och utarmning av naturresurser. På samma vis är priset på arbete för

högt, vilket signalerar om en knapphet som faktiskt inte existerar. Detta leder till ett dubbelfel inom ekonomin som man med hjälp av skatteväxling vill rätta till.

(Axelsson 1995 s.7)

De externa effekterna är också något som talar för en grön skatteväxling. Idag har vi som sagt höga skatter på arbete men ej på miljö. Arbete ger inga negativa externa effekter, om man inte räknar arbetsskador men dessa menar Kågesson är snarare en extern kostnad av kapital. Däremot leder för lite arbete till externa effekter i form av arbetslöshet. Energi och råvaror ger betydligt större kostnader och genom att internalisera dessa kostnader med hjälp av skatteväxling, läggs kostnaderna på de som förorsakar problemen istället för på samhället.(Kågesson 1993 s. 195)

Vad man också vill få ut av skatteväxlingen är en så kallade dubbel vinst. Detta innebär i det här fallet att man med hjälp av miljöskatter kan sänka skatten på arbete och därmed dämpa arbetslösheten, vilket ger vinster till samhället. Den dubbla vinsten består då i att man kan sänka arbetslösheten samtidigt som man gör en miljövinst. (Brännlund 1998 s. 233-234)

3. Miljöpolitik i Sverige

Den svenska miljöpolitiken har genomgått stora förändringar under årens lopp som en respons på ändrade miljöproblem och ändrade prioriteringar. Miljöproblem är på inget sätt ett nytt fenomen utan istället tvärtom. De första miljöproblemen man uppmärksammade var av relativt lokal karaktär och följde i industrialismen och urbaniseringens fotspår. Dessa lokala vatten- och luftföroreningar har idag i stort sett försvunnit. Under senare delen av 60-talet uppmärksammades att luftföroreningar inte endast var av lokal karaktär utan att dessa sprids över landsgränserna. Alarmrapporter om globala effekter på jordens klimat på grund av vårt leverne kom först på 70-talet och har sedan dess bara förstärkts. (Brännlund 1997 s. 1-10)

På regeringsnivå är det Miljödepartementet som ansvarar för frågor rörande miljöpolitiska beslut och Naturvårdsverket utgör den centrala administrativa myndigheten. På regional nivå fungerar de 24 länsstyrelserna som tillsynsmyndighet

under Naturvårdsverket. De 284 kommunerna ansvarar sedan i sin tur för det lokala miljöskyddet. (ibid.)

Sedan 1995 är Sverige medlem i EU. Medlemskapet förhindrar inte Sverige från att ha en striktare politik på miljöområdet än andra medlemsländer, men dess betydelse kan ifrågasättas då handelshinder ej får förekomma. Med andra ord innebär det att ett ämne som är tillåtet i andra EU-länder ej kan hindras från att importeras till Sverige. (ibid.)

Ekonomiska instrument i miljöpolitiken har endast nyligen blivit allmänt accepterade. 1988 tillsattes en kommission som lade fram olika förslag till skattereformer. Några förslag accepterades och i januari 1991 introducerades en koldioxidskatt på fossila bränslen. (ibid.) 1997 höjdes denna skatt till 0,37 SEK/kg koldioxid och där ligger den även idag. Tillverkningsindustrin betalar endast 50 %, det vill säga 18,5 öre/kg, av denna summa av konkurrensmässiga orsaker. (Miljödepartementets hemsida) De första stegen mot en skatteväxling där man sänker marginals-katten och skatten på kapital genom att höja miljöavgifter och införa moms på energi hade tagits. (Kågesson 1993 s. 194) De flesta miljöskatterna är inte öronmärkta, det vill säga används inte enbart till att förbättra miljön på ett eller annat sätt. (Brännlund 1997 s. 1-10)

1994 togs beslutet att tillsätta en skatteväxlingskommitté vid regeringssammanträdet den 10 mars. Denna skulle "utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv analysera de miljöstyrande inslagen i nuvarande skattelagstiftning och mot bakgrund av denna analys undersöka förutsättningarna för ökad miljörelatering av det svenska skattesystemet." (SOU 1997:11) 1995 bildades så kommissionen för grön skatteväxling. Orsakerna bakom bildandet var ett växande intresse för miljöfrågor, att ekonomiska instrument, såsom skatter, hade visat sig vara kostnadseffektiva sätt att nå specifika miljömål samt att arbetslösheten hade ökat. (Brännlund 1997 s. 1-10)

Genombrottet för grön skatteväxling kom enligt miljöpartiet genom årets statsbudget. Dessförinnan har arbetet mest bestått av utredningar och diskussioner. Genom att höja skatten på dieselolja, elektricitet och kärnkraftsel har skatteinkomsterna ökat med ungefär 1,7 miljarder kronor. Dessa intäkter skall sedan användas till att kompensera

sänkt skatt på arbete. Bland annat har man sänkt skatten på arbetsgivareavgifter och inkomstskatten. (Miljöpartiets hemsida)

4. Effekter på arbetsmarknaden

Åsikterna om hur olika miljöskattereformer påverkar miljön och arbetsmarknaden går isär. Förespråkarna för skatteväxlingar hävdar att en så kallad dubbel vinst erhålls, det vill säga positiva effekter både inom miljö- och sysselsättningsområdet kommer att ske. Andra empiriska studier visar att arbetskraftsefterfrågan kommer att reagera negativt på prisökningar inom tillverkningsindustrin. (Wikström SOU 1996:117 s. 209-238)

En ändrad energibesättning påverkar företagens beteenden genom att användningen av den beskattade varan påverkas. Skatteförändringen kommer dessutom att påverka arbetskraftsefterfrågan beroende på om energi och arbete är tekniska komplement i produktionsprocessen eller om de utgör substitut. Vid substitutbarhet mellan produktionsfaktorerna kommer användningen av den faktor, som blivit relativt sätt billigare, att öka och den andra att minska. Då energi och arbete utgör tekniska komplement medför ett högre pris på energi att marginalkostnaden för att producera ytterligare en enhet att stiga. Detta leder i sin tur till en minskning av producerad kvantitet och därmed en minskning i användningen av de båda resurserna. (ibid.)

Arbete och bränsleanvändning anses utgöra tekniska komplement. En ökad beskattning av bränsle minskar således arbetskraftsanvändningen. På kort sikt med en begränsad rörlighet av arbetskraften mellan olika sektorer har en skatteförändring ingen större betydelse för lön och sysselsättning i andra sektorer. Vid rörlighet av arbetskraft mellan olika sektorer kommer en beskattning av energi att ha betydelse för sysselsättningen inom andra sektorer än industrin. Sysselsättningen kommer att öka inom tjänstesektorn och att minska inom industri, det vill säga en omfördelning av sysselsättningen sker. En fråga som inte kan besvaras genom teoretiska modeller är om skatters verkningar är temporära eller permanenta. Om skatterna inte har några effekter på lång sikt störs inte företagens användning av arbetskraft. De flesta studier pekar dock på att minskad beskattning på arbete leder till en högre sysselsättning, vilket motverkar sysselsättningsminskningen till följd av ökade miljöskatter. (ibid.)

5. Effekter på den internationella konkurrensen

Hur den internationella konkurrensen kommer att påverkas av en skatteväxling, där en ökad skatt på energi balanseras av minskade skatter på arbetskraft, är av stor vikt för en rad olika intressenter. Konkurrenskraften på makro- och mikroplanet skiljer man åt liksom konkurrenskraften på kort och lång sikt. Konkurrenskraft på makroplanet är konkurrenskraften hos hela det svenska näringslivet medan konkurrenskraft på mikroplanet är den relativa konkurrenskraften hos olika branscher och företag. (Lundberg & Torstensson SOU 1996:117 s. 249-288)

5.1 Konkurrens på makroplanet

Det svenska näringslivets förmåga att sälja sina produkter utomlands i konkurrens med andra länders företag benämns som konkurrenskraften på makroplanet. Då effekterna på kort sikt ska studeras antas alla priser inklusive växelkurser vara konstanta. Eftersom skatteväxlingen antas vara balanserad beror effekterna på om exporten är mer eller mindre energiintensiv respektive arbetsintensiv än produktionen i övrigt. Den svenska exporten är mindre energiintensiv än den sammanlagda förbrukningen av varor och tjänster, vilket innebär att exportsektorn kommer lindrigare undan än andra sektorer vid en skattehöjning på energi. Därmed finns det inget som tyder på att en skatteväxling på kort sikt skulle leda till att svenska företag skulle få det svårare att sälja sina produkter på världsmarknaden. Effekten av de sänkta löneskatter skulle tvärtom kunna överväga effekterna av de ökade energiskatterna så att konkurrenskraften istället förbättras. En skatteväxling kan dock tänkas ge upphov till en makroekonomisk obalans om priser och löner är orörliga nedåt men inte uppåt samtidigt som priset på energi är oförändrat innan skatt. Då lönerna före skatt höjs på grund av sänkta skatter på arbetskraft kommer en ökning av enhetskostnaden för exporten att ske. Detta kan i sin tur leda till en minskad ekonomisk aktivitet och underutnyttjande av resurserna. På lång sikt antas dock ekonomin återgå till ett jämviktsläge där det råder inre och yttre balans. (Lundberg & Torstensson SOU 1996:117 s. 249-288)

5.2 Konkurrens på mikroplanet

Priset på en standardprodukt är i stort sett givet på världsmarknaden. För att ett företag på kort sikt ska vara konkurrenskraftigt krävs att produktionskostnaden är

förenlig med företagets krav på lönsamhet. Effektiviteten hos företaget bör vara minst lika bra som övriga konkurrenters, vilket innebär att behovet av rörliga resurser, (arbetskraft, kunskap, råvaror och energi), är detsamma eller lägre. Resurserna som används bör dessutom kunna köpas till priser som är desamma eller lägre än vad konkurrenterna betalar. Konkurrenskraften på längre sikt blir dessutom beroende av att avkastning på kapital sker så att eget sparande samt finansiering av nya investeringar blir möjlig. (Lundberg & Torstensson SOU 1996:117 s. 249-288)

Betydelsen av låga energipriser är av stor vikt vid en elintensiv industri men inte fullt så viktigt för ett företag vars konkurrenskraft baseras på arbetskraftens kompetens och höga utbildning. Ett högt energipris kan på lång sikt antas stärka konkurrenskraften i sektorer där energianvändningen är låg. (ibid.)

Effekterna av en skatteväxling beror på hur elastiskt utbudet av energi är och i vilken utsträckning export och import av el kan förekomma. Är energitillgången given medför en skatteväxling inga effekter på produktionsstrukturen utan endast på inkomstfördelningen. Om el kan exporteras och importeras till givna priser kommer energianvändarna ej att påverkas. På kort sikt kan en strukturomvandling medföra anpassningskostnader. Om energi inte kunde exporteras och importeras skulle en energiskatt komma att drabba användarna i form av höjda energipriser. Resultatet blir en minskad energiproduktion och en försvagning av den elberoende industris konkurrenskraft. Genom att flytta företagets verksamhet till länder med lägre energipriser kan en minskad lönsamhet undvikas. För företag som till exempel vidareförädlar inhemska råvaror och vars konkurrenskraft grundar sig på närheten till dessa, är en omlokalisering av verksamheten inte ett realistiskt alternativ. (ibid.)

Om energi och arbetskraft antas vara orörliga mellan olika sektorer kommer en energiskatt att leda till att den arbetsintensiva sektorn gynnas framför den energiintensiva sektorn. Energi kommer att försöka ersättas av arbetskraft. Sker en omfördelning av el och arbetskraft till förmån för den arbetsintensiva sektorn. Arbetskraften i den elintensiva sektorn har antagligen en annan typ av kunskap och kompetens än vad som krävs i andra sektorer, vilket kommer att leda till arbetslöshet, som i sin tur motverkas med olika omskolningsprogram. En skatteväxling kan därmed innebära strukturomvandlingar och höga anpassningskostnader. (ibid.)

5.3 Komparativa fördelar och specialiseringskvot

Kvoten mellan produktionen i Sverige och förbrukningen i Sverige inklusive import, benämns en bransch specialiseringskvot. Ju högre värdet på specialiseringskvoten är, desto starkare ställning har företaget på hemma- och världsmarknaden, det vill säga speglar de komparativa fördelarna. Branscher som använder sig av resurser som är billiga och/eller rikligt förekommande uppvisar oftast en hög specialiseringskvot. En skatteväxling väntas medföra konkurrens effekter på mikroplanet eftersom det svenska näringslivet har komparativa fördelar i en elintensiv produktion. Sverige har låga elpriser vilket är orsaken bakom vår höga elproduktion och export av elintensiva produkter. Frågan man får ställa sig är om det är tillgången på billig energi eller närheten till inhemska råvaror som gör Sverige konkurrenskraftigt inom detta området då den elenergikrävande processindustrin bygger på förädling av svenska naturresurser. Enligt Lundberg & Torstensson (SOU 1996:117) är energipriset en viktig bestämningsfaktor till branschmönstret, vilket innebär att energiskatter kommer att leda till en expansion av icke elintensiva branscher. En skatteväxling kan därmed medföra förskjutningar av den internationella konkurrenskraften mellan olika branscher. (Lundberg & Torstensson SOU 1996:117 s. 249-288)

6. Effekter vid en höjning av koldioxidskatten

Vissa skatter kan påverka samhällsekonomin på ett negativt sätt medan andra skatter kan bidra till att samhällets resurser utnyttjas effektivt. Harrison & Kriström (SOU 1996:117) har tittat närmare på effekterna en höjd koldioxidskatt balanserad av sänkta löneskatter kan tänkas generera. Genom att använda sig av olika jämviktsmodeller kan spridningseffekter och återverkningar på ekonomin beräknas teoretiskt, det vill säga hur en skatteväxlingsreform kan tänkas påverka resursförbrukning, resursfördelning, miljö kvalitet, hushållens köpkraft samt handelsmönstret. Modellernas svaghet ligger i att de bygger på icke säkert kända efterfråge- och utbudssamband. (Harrison & Kriström SOU 1996:117 s. 297-320) Med andra ord syftar modellerna till att reda ut hur en skatteväxling påverkar:

- varor och tjänsters pris samt förädlingsvärden
- den relativa lönsamheten i olika sektorer, vilket leder till en strukturomvandling
- hushållens välfärd
- den globala miljövinsten

Substitutionsmöjligheter mellan olika produktionsfaktorer kan förändra efterfrågan av arbetskraft och fossila bränslen. Arbetsintensiva sektorer med låg energiförbrukning ses som vinnare. Skatteväxlingens inflytande på nya innovationer och uppletandet av nya marknader tas ej med i modellen. Hushållens inkomster samt hur dessa fördelas mellan olika hushåll och värdet av en förbättrad miljö faller under hushållens välfärd. Stigande priser på hemmamarknaden leder kanske till att inhemsk produktion ersätts med importerad energi. Skatteväxlingen kan därmed leda till en global ökning av koldioxidutsläppen istället. En ambitiös svensk koldioxidpolitik kan visserligen leda till att andra länder följer i våra fotspår och begränsar sina utsläpp. Denna aspekt vägs däremot inte in i modellerna. (ibid.)

6.1 Välfärdsförändringar för hushållen

Enligt Harrison & Kriström är det tveksamt om en skatteväxling som innebär en fördubbling av koldioxidskatten verkligen är något att satsa på. Trots att man sänker en sneddriven skatt och höjer en effektivitetshöjande skatt blir det enligt en allmän jämviktsmodell inga välfärdsvinster (bortsett från miljöförbättringar). Ingen dubbel vinst erhålls alltså. Välfärdsförluster för alla typer av hushåll. Hårdast verkar dock barnfamiljer drabbas då deras konsumtion är mer koldioxidrik (bilkörande och uppvärmning av en stor bostad). Enligt IPCC:s (Intragovernment Panel on Climate Change) uppskattning av koldioxidens skadeeffekter, är värdet av skadorna som undviks genom det minskade utsläppet av koldioxid mindre än vad de svenska hushållen får betala för att en minskning ska ske. (Harrison & Kriström SOU 1996:117 s. 297-320)

6.2 Efterfrågans förändring vid höjda priser

Om koldioxidskatten höjs, hur kommer då industrins efterfråga att se ut för fossila bränslen och kommer det att ske en substitution med andra energislag? För att få svar på dessa frågor använder sig Skattekommittén (SOU 1997:11) av ett utbuds- och efterfrågesystem som utgår från att ett företags mål är att uppnå maximal vinst eller att producera en given kvantitet till minsta möjliga kostnad. Utgår från en kostnadsfunktion, det vill säga en given produktionsnivå. (SOU 1997:11 s. 199-224)

Tillverkningsindustrins energiförbrukning har utvecklats i riktning mot lägre energiintensitet och lägre andel fossila bränslen, medan andelen el ökat. Industrin

tycks därmed ändra sitt beteende till följd av ändrade relativpriser. Energiefterfrågan tycks dock vara oelastisk, det vill säga energiförbrukningen har förändrats procentuellt sett mindre än priset förändringen. På kort sikt är energiefterfrågan relativt okänslig, vilket leder till att skattebasen är relativt stabil och miljöeffekterna relativt små. Men då det ändå har skett en minskning av olje- användningen på lång sikt kan man dra slutsatsen att miljöskatter har styrande effekter. Storleken på dessa effekter är beroende av priselasticiteten på energi. Ett av målen med miljöskatter är att minska användandet av fossila bränslen och därmed minska miljö- belastningen, med å andra sidan får inte skattebasen minska allt för snabbt då den utgör en inkomstkälla åt staten. (ibid.)

En prishöjning på olja leder till en minskad efterfråga på olja. Då priset på olja stiger har det noterats att efterfrågan på trädbränsle har ökat inom massa- och pappersindustrin och efterfrågan på kol har ökat inom jord- och stenindustrin. Olja och trädbränsle respektive kol kan därmed anses utgöra substitut. En ökning av oljepriset leder som sagt till en minskad efterfråga på olja men även en minskad efterfråga på el. Därmed kan slutsatsen dras att olja och el inte utgör substitut utan snarare komplement. (ibid.)

7. Naturskyddsföreningens förslag

Naturskyddsföreningen gjorde 1995 sin rapport om skatteväxling. I den hävdar de att det finns ett dubbelfel inom dagens ekonomi och det är detta som man vill rätta till genom skatteväxlingen. Som läget är i dag råder en missvisning i priset förhållandet mellan miljö och arbetskraft. Naturskyddsföreningen ger förslag på nya miljö och råvaruskatter och dessa beräknas höja statens nettointäkter med 44 miljarder kronor. De menar att förslaget inte är mer omfattande än den skattereform som antogs 1990 och borde därför kunna beslutas vid ett och samma tillfälle. En viktig aspekt är dock den att införande av de nya höjda skatterna måste ske successivt under en lång period så att det ges utrymme till anpassning. Industrin måste få lägga om sin produktion och sina produkter, utveckla och installera ny teknik. (Axelsson 1995 s. 7-8)

I utredningen finns inga direkta förslag på skattesänkningar men föreningen beskriver ändå några alternativ som kan tjäna till att uppnå målet med dubbel vinst, det vill

säga att minska miljöbelastning och sänka arbetslösheten. En sänkning av arbetsgivareavgifterna minskar lönekostnaderna för företagen och förväntas ha den största effekten på sysselsättningen. Ett ökat grundavdrag gynnar låginkomsttagare, däremot får kommunerna minskade skatteintäkter vilket gör att de bör få kompensation. Sänker man marginalskatten gynnas framförallt höginkomsttagaren. (ibid. s. 17)

Skatterna på kapital och moms kan också sänkas. En sänkt moms leder till att konsumtionen ökar, vilket i sin tur kan få negativa miljöeffekter. Men samtidigt kan ökad efterfråga höja sysselsättningen. Kan momsens differentieras och bli miljöprofilerad kan en grön teknik gynnas och detta ses som en näst bästa lösning. En skattesänkning på kapital leder till att produktionsförmåga och investeringsvilja ökar, det skapas möjligheter att utveckla nya produkter gröna såväl som andra. (ibid. s. 17)

Enligt naturskyddsföreningen leder skatteväxlings förslaget till att det för miljöpolitiken skapas förutsättningar för en mer kostnadseffektiv sådan. Miljön får helt plötsligt ett pris vilket gör att den kommer med i de ekonomiska beräkningarna. Vår livsstil blir miljövänligare genom att den nya prisbildningen visar varornas rätta pris och gör att vi kanske avstår från många onödiga produkter. Ökade priser på råvaror och energi gör att det blir billigare att reparera än att köpa nytt och kanske kan vår slit och släng mentalitet förändras. Utvecklingen av ny teknik kommer att stimuleras, eftersom det nu finns en ekonomisk vinst i att rena och använda mindre energi. Priset på arbetskraft kommer att bli lägre och detta frambringat att kunskapsintensiv produktion ökar. Däremot kommer verksamheter med få anställda och en produktion som kräver mycket energi eller som är miljöförorenande att få ökande kostnader. (ibid. s. 8; 27)

Det är klart att de som förlorar på skatteväxlingen är den energiintensiva industrin medan vinnarna är de företag som har liten miljöpåverkan och är arbetsintensiva. (Axelsson 1995 s. 20-24) Syftet med skatteväxlingen är att minska miljöbelastningen och då måste det naturligtvis ske en förändring. De miljöstörande produkterna måste stå tillbaka för de mer miljöanpassade. Genom skatteväxlingen kommer det att ske en kedjereaktion och nya beteendemönster kommer att uppstå, detta kommer sedan att få verkningar i genom hela samhället. Det är svårt att förutsäga hur i detalj förändringen

kommer att ske, men för att få bukt med miljöproblemen måste vi ändra vår livsstil och en skatteväxling gör att vi i alla fall kan se den riktiga miljökostnaden på produkten. Det kommer som sagt att innebära stora förändringar och speciellt för industrin som använder sig av mycket energi.(Axelsson 1995 s. 113)

De energiintensiva företagen står visserligen bara för en liten del av svenskt näringsliv, men för att inte den inte skall konkurreras ut föreslår naturskyddsföreningen ett antal motmedel. (ibid. s. 20) Dessa undantag är till för att övergången till ändrade skattebaser skall bli så smärtlös som möjligt. Dynamiska koncessionstillstånd innebär att den energiintensiva industrin slipper en ökning av koldioxid och energiskatterna mot att de ingår ett avtal där de förbinder sig till att minska sin energiförbrukning och sina koldioxidutsläpp. Nollsummespel innebär att ingen sektor ska betala mer skatt än vad de gjorde tidigare, även om en förändring sker på vad som beskattas. Varje sektor gör alltså en individuell skatteväxling. Återföring är ett tredje alternativ som betyder att skatten eller avgiften går tillbaka till industrin genom ett speciellt fördelningssystem med hänsyn till sin miljöpåverkan. Industrin som omfattas av dessa undantag är framför allt de inom gruvnäringen, massa- och pappersindustrin, kemisk industri, jord och stenindustri samt järn-, stål- och metallverk. (ibid. s. 24-25)

8. Industriförbundets syn på skatteväxling

Industriförbundet är starkt negativa till skatteväxling. De menar att en skatteväxling skulle leda till stora välfärdsminskningar utan att miljön eller sysselsättningen påverkas positivt i någon större skala. De hädar vidare att Sverige idag har världens högsta energiskatter. (Fall 2000) Så är inte fallet då vi i Sverige har förhållandevis låga energiskatter. (Nycander 1997 s. 280)

Industriförbundet argumenterar bland annat emot att Sverige skall skatteväxla eftersom högre skatter skulle endast leda till att konkurrensen med utlandet hårdnar och med nedläggningar i Sverige som följd. Detta skulle endast bidra till större miljöpåverkan och arbetslöshet. De anser att om industrin flyttar till länder med sämre miljöteknik, blir den totala miljöpåverkan större. (Fall 2000.)

De hävdar också att när miljömålen är uppnådda minskar skatteintäkterna och hur skall då andra skattelättnader finansieras. Samtidigt säger de att om skattebasen består, uppnås inte miljömålen. Förbundet skriver vidare att stora ökning av energiskatten endast kan resultera i små sänkningar av skatt på arbete. För en stor del av industrin är inte heller arbete ett substitut för energi vilket gör att industrins kostnader ökar och kan få ökad arbetslöshet som följd. (ibid.)

9. Porterhypotesen

Porterhypotesen går ut på att miljöregleringar av rätt sort kan leda till innovationer. Dessa innovationer som kan bland annat bestå av ny teknik, effektivare produktion eller återvinning, leder i sin tur till att man kan neutralisera de nya kostnaderna som miljöregleringen framkallat. När företagen investerar i den nya tekniken blir de också mer konkurrenskraftiga gentemot andra företag. (Marklund SOU 1997:11 s. 415-453)

För att miljöregleringarna skall fungera krävs att regleringarna är utformade. De måste vara resultatbaserade och ej metodbaserade, detta leder till att företagen ifrågasätter tekniken, produktionsprocessen och produkten.

Porter menar att anledningen till att företagen inte redan idag gör dessa förändringar, som faktiskt leder till kostnadsbesparingar, är att de saknar information. Ibland har de informationen men då kan det istället vara kunskapen hur den skall användas som är bristfällig. Företagets organisation kan fungera trögt och då kommer inte heller informationen fram. Vad Porter alltså menar är att det många gånger är ineffektiviteten i företaget som gör att man ej redan har gjort dessa för miljön förbättrade åtgärder. Genom att göra företagen varse om att de behöver effektivisera med hjälp av regleringar tvingas de se över sin produktion och sitt arbetssätt. Då kan de sedan själva hitta bästa sättet att minska sin miljöpåverkan samtidigt som de blir mer effektiva och konkurrenskraftiga. (ibid.)

Porter räknar upp fem syften som regleringarna kan leda till. Den första är som sagt att företagen får upp ögonen för de teknologiska- och effektivitetsförbättringar som kan göras. Det andra är att de blir mer miljömedvetna. För det tredje minskar osäkerheten kring företagens investeringar. Kan företagen se att det finns en

långsiktig miljöpolitik som kräver förbättringar för miljön, ser de lättare meningen med att göra miljövänliga investeringar. Det fjärde syftet är att ökade regleringar också sänder ut signaler till konsumenten. När deras miljömedvetande ökar ställer de krav på produkterna de köper som i sin tur leder till ökat tryck på företagen att bli mer "miljövänliga". Det femte syftet är att regleringar "underlättar övergångsperioden till innovationsbaserade lösningar". Om alla företag ställs inför samma krav, kan inget av företagen utvecklas fortare än de andra bara för att de ej ser till sina miljöeffekter. (ibid.)

För att miljöregleringarna skall fungera krävs att de verkligen ger företagen alla möjligheter att vara innovativa. De måste också verka för att utvecklingen fortskrider och inte stannar av när man nått en viss punkt utan fortsätter att snurra på vilket gör att bättre och bättre teknik hela tiden utvecklas. Den tredje förutsättningen är att de måste göra klart vart politiken barkar så att inte en framtidsoro uppstår vad gäller nyinvesteringar. (ibid.)

I praktiken förespråkar Porter och van der Linde att miljöregleringar skall likna ekonomiska marknadsincitament. Dessa kan då bestå av avgifter på föroreningar, depositionssystem eller överlåtelsebara utsläppsrättigheter. (ibid.)

10. Diskussion

Fenomenet dubbel vinst är väldigt omdiskuterat. Frågan är om den blir så hög att den är märkbar eller om den överhuvudtaget kommer att uppstå. Tanken med den dubbla vinsten är att kunna sänka arbetslösheten genom att man sänker skatter på arbete, men för att göra en marginell sänkning av denna krävs omfattande höjningar av energiskatten. Statens offentliga utredningar är väldigt försiktiga med sina uttalande om eventuell dubbel vinst. Är dubbel vinst ett måste för grön skatteväxling? Räcker det inte med den miljövinst som erhålles? Miljövinsten är något som många gånger glöms bort, istället talar man om välfärdsökningar, konkurrensfördelar och arbetslöshetsminskningar. Dessa verkar inte ge särskilt stora vinster och därmed förkastas ofta förslag om skatteväxling lite för snabbt. Vad man borde göra är istället att betona den miljövinst som faktiskt kommer att uppstå. Miljöförbättringar är också ett sätt att höja välfärden. Miljövinsten av skatteväxlingen i sig blir troligen inte så

stor, men det är ett steg i rätt riktning. En kedjereaktion av beteendemönster för såväl hushåll som industri kan utlösas och ge verkningar som är betydligt större än skatteväxlingen i sig.

Kritiken mot skatteväxling gäller främst den försämrade konkurrenskraft som kan uppstå gentemot industri i andra länder. Den sektor som drabbas hårdast är den energiintensiva industrin. Här kan ske stora omvälvningar genom att dess konkurrenskraft kan komma att påverkas negativt. Nedläggning av företag med arbetslöshet som följd samt en förflyttning av verksamheten till länder med mer fördelaktiga energipriser är scenarier som kan bli resultatet av skatteväxlingen. Om industrin väljer att förlägga produktionen utomlands kan detta öka den globala miljöeffekten då vi i Sverige har en relativt "ren" industri. Dessutom blir vi tvungna att importera i större skala vilket resulterar i försämrad bytesbalans.

Konkurrenskraften behöver inte påverkas negativt utan istället kan en förskjutning av konkurrenskraften ske mot mer arbetsintensiva sektorer. Sverige har länge haft en stark konkurrenskraft i den energiintensiva sektorn, på grund av ett lågt energipris, men genom skatteväxlingen och ett lägre pris på arbete kan vi öka vår konkurrenskraft på detta område i stället. Vid en övergång från energi till arbetsintensiv produktion kan kunskap hos de anställda fattas. Lösningen på detta samt den eventuellt ökande arbetslösheten kan åtgärdas genom utbildning och omskolning, vilket ger höga anpassningskostnader. Med hjälp av Naturskyddsföreningens motmedel och en successiv införsel av miljöskatter behöver inte omställningen för de energiintensiva företagen bli lika smärtsam. På långsikt tycks samhället åter hitta en jämviktsbalans, då nya arbete kommer att skapas. Paralleller kan dras till då 70 % av Sveriges befolkning för 100 år sedan arbetade inom jordbrukssektorn, idag har den sjunkit till 4 %. (Nationalencyklopedin 1993 s. 185) Trots detta har vi ingen arbetslöshet på 66 % och slutsatsen blir att marknaden löser vissa problem...?

Genom en skatteväxling internaliseras de externa miljökostnaderna i produktionen och priset på varorna blir mer riktigt, vilket medför att produkterna bli dyrare för konsumenterna. En stor del av diskussionen som förs runt skatteväxling är den om välfärdsminskningar för hushållen. Deras kostnader kommer att öka och ofta förs det fram att skatten är regressiv, det vill säga drabbar de med redan ansträngd ekonomi,

framförallt barnfamiljer. Då varornas pris speglar den miljöpåverkan de verkligen förorsakar sänder detta ut en signal om varans knapphet. Men det får helt enkelt lov att kosta. Produkter som framställts med mindre miljöpåverkan kommer på det sättet att bli billigare, vilket styr konsumenterna i en bättre miljöriktning. Följden kan bli att industrier tvingas lägga ned sin produktion, men samtidigt kan inte negativ miljöpåverkan subventioneras. Det kanske krävs en livsstilsförändring men det behöver inte vara liktydigt med en välfärdsminskning. Det beror helt på hur man definierar välfärd.

Skatteväxlingsförslaget kritiseras bland annat av industriförbundet eftersom de anser att vi i Sverige har en relativt "ren" industri och innan vi gör fler åtgärder borde länder vars industri har större miljöpåverkan göra något. Problemet är att ingen vill gå först om man inte kan räkna med stora konkurrensfördelar eller det att andra länder följer efter. Trots allt måste någon gå först och som Porter hävdar kan en bra miljöpolitik leda till konkurrensfördelar. Ett dilemma som industriförbundet pekar på är att när miljömålen är uppnådda minskar skatteintäkten och hur ska då minskad skatt på arbete finansieras? Om skattebasen består så har inte skatteväxlingen lyckats då miljömålen ej blivit uppnådda. Uppnås nollutsläpp blir skatteintäkterna till staten mindre, men staten tjänar troligen ändå på skatteväxlingen eftersom en ren miljö ger staten minskade kostnader.

Vår slutsats är att skatteväxling i teorin är bra men det finns vissa svagheter gällande utformningen. Framförallt måste miljövinsten betonas mer i debatten då den ofta glöms bort eller inte räknas som vinst. En av orsakerna till skatteväxlingskommitténs bildande var ett växande intresse för miljöfrågor. Då betonades miljön, men något tycks ha hänt på vägen och idag är det bara den ekonomiska vinst som skatteväxling kan innebära som är av intresse och miljövinsten som är svår att mäta i pengar förbises. En differentierad moms ses som ett "näst bästa" alternativ efter skatteväxling, men vi anser att en kombination skulle vara möjlig. Med lägre moms på varor som har liten miljöpåverkan bildas ett incitament för konsumtion av dessa varor. Förslaget kommer att få negativa effekter, det vill säga Paretoprincipen uppfylls inte. Vi kan dock inte fortsätta leva som vi gör idag med vår slit och släng mentalitet utan vi behöver se långsiktigt på saker och ting. Vi måste bli medvetna om att våra handlingar medför en miljöpåverkan och kanske en livsstilsförändring måste

till. Ett steg i rätt riktning är grön skatteväxling och är utformningen rätt utgör den ett effektivt styrmedel.

11. Sammanfattning

Skatteväxling innebär att skatten på energi ökas samtidigt som skatten på arbete minskas utan att det totala skattetrycket ändras. De finns många olika teorier om hur en skatteväxling skulle komma att påverka samhället. Åsikterna går isär i hur vida arbetsmarknaden, välfärden, konkurrenskraften samt efterfrågan på energi ändras. För varje argument finns ett motargument vilket gör det svårt att ta ställning. Beroende på vilket mål man har, miljömässigt eller rent ekonomiskt, ser man olika på skatteväxlingen. Miljövänner ser miljöförbättringar som ökad välfärd medan ekonomen endast kan mäta välfärd i monetära mått. Konflikten står mellan olika intressegrupper. Industrin tar avstånd från skatteväxling då de anser att den hotar deras verksamhet medan miljöorganisationer är mycket positiva. Avslutningsvis kan man säga att skatteväxling är komplex och invecklad. Det är svårt att komma på en hållbar lösning som alla vinner på, då skatteväxling får skiftande konsekvenser för samhällets olika parter.

12. Referenser

Litteratur

Axelsson, Svante. (1995). *Skatteväxling – Ekologisk skattereform för bättre miljö och ökad sysselsättning, rapport nr 0392*. Naturskyddsföreningen.

Brännlund, Runar. (1997). *Green tax reforms – some experience from Sweden*. Umeå universitet.

Brännlund, Runar & Kriström, Bengt. (1998). *Miljöekonomi*. Studentlitteratur. Lund.

Fall, Johan. (2000). *Grön skatteväxling – möjligheter och begränsningar*. Arbetsrapport 26. Industriförbundet.

Harrison, Glenn W & Kriström, Bengt. (1996). *Effekterna av olika skatteväxlingsalternativ enligt en allmän jämviktsmodell*. SOU 1996:117.

Kågesson, Per. (1993). *Miljö och ekonomi i samspel*. Naturskyddsföreningen

Lundberg, Lars. (1996). *Skatteväxling och internationell konkurrenskraft*. SOU 1996:117.

Marklund, Per-Olov. (1997) *Miljöpolitiska styrmedel och konkurrenskraft, en litteraturgenomgång*. SOU 1997:11.

Nationalencyklopedin. (1993). Band 10. Bra Böcker AB.

Nycander, Gunnel. (1997). *Handel och miljö*, I Bergström, S mfl. Hållbar ekonomi. Utbildningsradion.

SOU 1996:117. *Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén*. Finansdepartementet. Stockholm.

SOU 1997:11. *Skatter, miljö och sysselsättning*. Finansdepartementet. Stockholm.

Wikström, Magnus. (1996). *Skatter, löner och sysselsättning – en kunskapsöversikt*.
SOU 1996:117.

Internet

Miljödepartementets hemsida http://www.miljo.regeringen.se/M-dep_fragor/klimatforandringar/klimatforandringar4.htm (001215)

Miljöpartiets hemsida <http://www.mp.se/aktuellt/budget%202000/komentar.html>
(001205)

Föreläsningar

Mats-Olof Hansson. *Miljöpolitik, ekonomiska styrmedel, skatter, 2000-10-30*. Malmö högskola.

