

Skatteväxling.

Mål och medel för en hållbar utveckling.

Författare: Thomas Larsen
Handledare: Mats-Olof Hansson

Innehållsförteckning

1.1 Inledning.....	s 1
2.1 Ett marknadsmisslyckande.....	s 2
2.2 Överkonsumtion av naturresurser.....	s 2
2.3 Underkonsumtion av arbetskraft.....	s 2
2.4 Skatteväxling ger en dubbel vinst.....	s 2
3.1 Grunden i skatteväxling.....	s 3
3.2 Enkla och stabila intäkter.....	s 3
3.3 Varför beskattning.....	s 3
4.1 Effektiva miljöskatter.....	s 3
4.2 Vilka skatter ska man sänka.....	s 4
4.3 Vad innebär uppnådda miljömål för tillväxten?.....	s 5
4.4 Den ekonomiska tillväxt.....	s 5
4.5 Fördelningseffekter.....	s 6
4.6 En affärsidé.....	s 6
5.1 Naturskyddsföreningens förslag till miljöskatter på energi.....	s 7
5.2 Nuvarande beskattning.....	s 7
5.3 Utsläpp.....	s 8
5.4 Föreslagna ändringar.....	s 8
5.5 Konsekvensanalys.....	s 9
6.1 Globala problem och skatteväxling.....	s 10
7.1 Avslutning.....	s 11
Källförteckning.....	s 12

1.1 Inledning.

Skatteväxlingsbegreppet har blivit alltmer politiskt accepterat då man ser skatteväxling som en möjlighet att minska miljöproblemen på ett samhällsekonomiskt rationellt sätt. Det är viktigt att reformera samhället så att vi går mot en, för framtiden, hållbar utveckling där vi kan leva av förnybara resurser och miljöanpassade varor. Denna förändring är inte okomplicerad då vi vill upprätthålla det materiella välstånd vi har uppnått genom att exploatera icke-förnybara resurser. Vi har skapat en välfärd byggd på en falsk verklighetsuppfattning där miljön har ansetts oändlig och gratis att använda. Numera har ett paradigmskifte fått oss att inse att detta inte kan fortsätta då vårt beteende sätter gränser för vår egen och andra människors framtid. Det blir allt viktigare att integrera vår ekonomiska tillväxt med en ekologisk hållbar situation. Skatteväxling utgår från denna problemställning. Att lösa miljöproblemen och arbetslöshetsfrågor i ett, tilltalar allt fler då vissa miljöproblem till viss del kan lösas utan att bekostas av framtida ekonomisk tillväxt. Samtidigt som vi har problem med att lösa de miljöproblem som samhället har åtagit sig att lösa, har vi även en arbetslöshet som skapats av bortrationaliseringar av den mänskliga arbetskraften samt bantning av den offentliga sektorn för att slippa höja skattetrycket ytterligare. Detta leder till frågor kring hur man kan använda den arbetskraften till att lösa de uppgifter som uppkommer i samband med att samhället behöver förändras mot en hållbar struktur. Det är alltså frågan om vilken strukturomvandling som ska genomföras samt vilket näringslivsklimat man ska stimulera för uppnå fortsatt ekonomisk tillväxt.

I uppsatsskrivandet har jag fokuserat på de grundläggande principer som en grön skatteväxling bygger på. Tyngdpunkten ligger på de fördelar som förslagen skulle innebära för vårt rådande samhällsklimat, i det att jag ingalunda framhäver mig själv som objektiv utan är väl medveten om min egen ståndpunkt i miljöfrågor. Det är dock inte bara jag som ser en god miljö som allt viktigare att främja, utan klara tecken visar också på en högre politisk välvilja att skapa en hållbar utveckling. Grunden i skatteväxlingsförslagen bygger också just på att skapa en hållbar miljö utan att för den sakens skull hämma en ökad välfärd. Förslagen bygger på att, inom rådande samhällsordning, skapa möjligheter att förbättra miljön utan att det skall bekostas av ökad ekonomisk tillväxt, eller subjektivt ökad välfärd. Detta kan jag som miljövetare inte förmå mig själv att opartiskt granska när tanken är så tilltalande. Jag har alltså undvikit frågan kring hur vida den samlade skattebasen skall minskas för att främja den ekonomiska tillväxten utan, precis som i skatteväxlingens grundtanke, diskuterat förutsättningar för att förbättra miljön utan att begränsa möjligheten till ekonomisk tillväxt. Jag har tagit del av nationalekonomisk litteratur och även specifik miljöekonomisk litteratur. Jag har granskat skatteväxlingsförslag och tagit del av olika studier gjorda för att försöka se effekterna av skatteväxling. Det sistnämnda har jag också redogjort för då jag har försökt belysa på vilka sätt man kan omfördela skatterna för att få önskad effekt. Jag har även tagit upp problem kring införandet av en global skatteväxling väl medveten om att det finns mycket mer att säga om det. Det har dock inte varit min huvudtanke med uppsatsen att skriva om det globala samhällets svårigheter och möjligheter att samarbeta utan det lämnar jag åt andra att diskutera. Sist men inte minst har jag tittat på Naturskyddsföreningens förslag i skatteväxlingsdebatten och redogjort för möjligheter att införa ökade skattesatser i energianvändning och vad dessa inkomster kan användas till. Detta för att ge en något mer konkret infallsvinkel till ämnet. Lyckas inte detta beror det eventuellt på att förslaget bygger på teoretiska konsekvensanalyser av skatteväxling inom energianvändningsområdet och därmed saknar praktisk substans.

2.1 Ett marknadsmisslyckande.

Marknaden misslyckas med att hushålla med miljön. Detta beror till stor del på att miljön inte värderas i ekonomiska termer. Att miljön inte är monetärt värderad leder till att externa effekter uppstår vilket i sig leder till den överexploatering som föranleder de flesta av dagens miljöproblem. Redan 1920 formulerade ekonomen A. C Pigou problematiken kring externa effekter och vikten av att dessa internaliserades.¹ Även om det internationellt är politiskt vedertaget att det är förorenaren som skall betala så har detta knappt haft någon märkbar effekt på tillämpningen. Till viss del beror det på att en alltför ambitiös miljöpolitik kan leda till minskade exportinkomster vilket inte ligger i politikernas intresse.

2.2 Överkonsumtion av naturresurser.

Priset på en vara ska enligt ekonomisk teori avspegla knappheten på en vara vilket inte sker när det gäller miljöresurser. Priset på en kollektiv vara signalerar således att man har ”gott om” resursen, även om så inte är fallet. Detta leder till en överkonsumtion. En möjlighet att komma åt det problemet är att man på statlig nivå kommer överens om priset på gemensamt ägda resurser. Det finns alltså ingen fri eller perfekt marknad och det kan konstateras att det behövs regelverk som exempelvis beskattning för att marknaden ska kunna hushålla med resurserna.²

2.3 Underkonsumtion av arbetskraft.

Arbetslösheten är ett annat stort samhällsproblem. Skatterna på lönerna är i grunden en *knapphetssignal* vilket leder till att samhället underkonsumerar arbetskraft. Priset på arbetskraft har höjts dels p.g.a. politiska beslut. Arbetsgivaravgiften och inkomstskatten gör att det kostar dubbelt så mycket att anställa någon som vad den anställda får i plånboken. Detta kallas av neoklassiska ekonomer för *skattekil*.³ Denna skattekil leder till att arbetskraften underutnyttjas. Att beskatta produktionsresurser olika hårt, som t.ex. arbete jämfört med skatt på energi, leder till snedvridna effekter i samhällsekonomin. Den höga skatten på arbete lockar till svart arbetskraft och att människorna bortrationaliseras i utbyte av maskiner. Denna bortrationalisering har i många fall gått mycket snabbare än vad experter hade förutspått. Det blir därmed också i många fall billigare att köpa nytt i stället för att reparera gammalt eller att ta nya resurser i anspråk istället för att återvinna. En jämförelse mellan olika knapphetssignalers utveckling de senaste 50 åren visar att arbetskraftens pris har ökat med 350% jämfört med energiprisets ökning på 25% under samma period. Egentligen borde förhållandet vara det omvända för att avspegla den riktiga knappheten.⁴

2.4 Skatteväxling ger en dubbel vinst

Grundtanken med skatteväxling är att man troligen effektiviserar prissystemet genom att höja miljöskatten och sänka skatten på arbete. På det viset minskar de negativa externa effekterna av miljöresursanvändandet samtidigt som skattekilarna minskar. Detta skulle leda till en *dubbelvinst*, sk *dubble dividend*. Skulle vinsten på sysselsättningsområdet bli marginell eller utebli skulle reformen ändå leda till enkelvinst vilket skulle innebära att miljön i alla fall

¹ Brännlund, Kriström

² Pihl, Håkan

³ Bergstöm, S och Skånberg, K

⁴ Axelsson, S rapport 1994

förbättras. Hur stor den vinsten blir beror givetvis på hur högt man värderar miljön eller, indirekt, hur högt man sätter skatten på miljön⁵.

3.1 Grunden i skatteväxling.

Idén om skatteväxling bygger på antagandet att staten och kommunerna får in skatter på ett mer eller mindre klokt sätt oberoende av det totala skattetrycket. Frågan blir således hur man kan höja vissa skatter och sänka andra så att det leder till positiva effekter för samhället i stort. Tanken bakom grön skatteväxling är då att det kan finnas en ökad hushållningseffekt av att höja skatterna på olika utsläpp i kompensation mot en sänkning av skatten på arbete. Det handlar enkelt formulerat om att byta "snedvridande" skatter mot "rättvridande".⁶

3.2 Enkla och stabila intäkter.

Det är viktigt att skatter är enkla och billiga att indriva. Olika skatter är olika svåra att driva in. Vanligtvis är t.ex. miljöskatter och fastighetsskatter enklare och billigare att driva in än inkomstskatter då sistnämnda skatter lättare ger utrymme för svart verksamhet. Historiskt sett har man valt att beskatta det som har varit lätt att beskatta men den tekniska utvecklingen möjliggör idag också en lättare och mer exakt skatt på miljöutsläpp⁷.

3.3 Varför beskattning?

Det finns olika anledningar till att man inför skatter. Allt från att finansiera kollektiva nyttigheter, som exempelvis infrastruktur, skola och omsorg till att åstadkomma en önskvärd fördelningseffekt. Oberoende av vilket skattesystem man än väljer gäller det att få in pengar till statskassan på ett, totalt sett, minst störande sätt. Det är alltså viktigt att väga för och nackdelar med en beskattning innan man inför den. Inkomsten av skatten på arbete ska t.ex. vägas mot ökningen av svartjobb som leder till en minskad inkomstandel för staten. Man kan alltså göra en rangordning av skatter utifrån deras negativa och positiva effekter de har på samhället i stort. Skatter på resurser som leder till skador och besvär kan alltså klassificeras som positiva i det att de sätter ett pris på sådant som annars inte skulle prissättas. Detta leder i allmänhet till en ökad nytta samtidigt som de innebär ett tillskott till statskassan. Ett samhälle utan några miljöskatter kan inte sägas vara optimalt utifrån en välfärdsanalys eftersom att miljön då har ett för lågt pris. En rätt satt miljöskatt gör alltså knapphetssignalen mer korrekt, istället för tvärt om⁸.

4.1 Effektiva miljöskatter.

Det finns olika mål som styrmedlen utvärderas ifrån. En huvudregel är att de bör anpassas efter rådande situation och kombineras på olika sätt beroende på vilket miljöproblem som ska åtgärdas. 4 generella punkter kan nämnas som ett styrmedel ska bidra med:

- Miljömålen ska uppnås på billigaste sätt. De ska vara kostnadseffektiva ur samhällsekonomisk synpunkt.
- De ska stimulera till tekniska förbättringar De ska skapa ekonomiska incitament så att det blir lönsamt att göra förbättringarna.

⁵ Axelsson, S 1994

⁶ Axelsson, S 2000

⁷ Brännlund och Kriström

⁸ Axelsson, S 2000

- De ska uppfylla miljömålen så snabbt så möjligt.
- Vara enkla och billiga att administrera⁹.

Om man granskar dessa kriterier förefaller ekonomiska styrmedel generellt vara att föredra p.g.a. att de är kostnadseffektiva och mest verkningsfulla. I miljödepartementets utvärdering av de svenska miljöskatterna konstaterar man att erfarenheterna av dessa är mycket goda. För att de ska vara kostnadseffektiva krävs dock att alla får betala lika mycket för samma utsläpp. Idag är skattesatsen olika för industri och hushåll, när det gäller CO₂ vilket inte är kostnadseffektivt eftersom varje kilo utsläpp ger samma skada oberoende av geografiska förhållanden och orsakssamband. Dagens skattefördelning på området betyder att hushållen får betala mer för att minska sina utsläpp än vad industrin skulle ha fått betala. Om skattefördelningen är jämn skulle det innebära en minskning av fossil energi där det är samhällsekonomiskt billigast. En av de stora fördelarna med miljöskatter är att de främjar tekniska innovationer, eftersom att det blir lönsamt att effektivisera sin resursanvändning¹⁰.

Även om miljöskatter i regel är kostnadseffektiva beror effekten av skatten på var i orsakskedjan själva beskattningen sker. Huvudprincipen här är att för att styrmedlet ska ge maximal utdelning ska det ligga så nära skadan så möjligt. Ifall man lägger beskattningen i början av orsakskedjan blir ofta skattens träffyta onödigt bred. Hur träffsäker skatten är beror på hur klart sambandet är mellan användning och miljöskada men målet bör dock vara att beskatta den faktiska skadan. Ett exempel på detta är att det inte är optimalt att beskatta handelsgödsel men däremot att beskatta kväveinnehållet i det dräneringsvatten som läcker ut från åkern. Eller ännu bättre vore om den ansvariga person som släpper ut kvävet, betalar för den skada som kväveutsläppen orsakar i form av förhöjda nitrathalter i dricksvattnet. Tyvärr är inte detta praktiskt möjligt så i praktiken sker beskattningen på handelsgödsel. Även om träffbilden kunde vara mer precis, så för en skatt på handelsgödsel med sig att värdet på naturgödsel ökar, vilket i sin tur innebär att den används mera effektivt med minskade miljöskador som följd¹¹.

4.2 Vilka skatter ska man sänka?

För att samhällets utveckling ska bli hållbar krävs det att man strävar efter att effektivisera resursanvändningen och övergå till användningen av förnybara resurser. Ett sätt att stimulera denna utveckling är att höja skatten på miljön, men frågan är då vilka skatter som skall sänkas då grundtanken är att bibehålla samma skattebas. Detta beror helt på vad man vill uppnå. Oavsett om man vill uppnå fördelnings- och/eller sysselsättningspolitik är det svårt att veta vilka skattelättnader som ger önskat resultat. Ett *ökat grundavdrag* ger en generell skattebefrielse för en större del av inkomsten. Detta gynnar framförallt låginkomsttagarna. Ett alternativ vore att sänka *egenavgifterna* som betalas av arbetstagarna. Eftersom att dessa är avdragsgilla innebär en sänkning av avgiften att de med lägst inkomst kommer att vinna mest¹².

Det vanligaste förslaget inom skatteväxling är *sänkt skatt på arbete* men vilken arbetskraftsbeskattning som där skulle sänkas råder det delade meningar om. De skatter på arbete som oftast diskuteras är *sänkning av inkomstskatten* och *sänkning av*

⁹ Brännlund och Kriström

¹⁰ Bergstöm, S och Skånberg, K

¹¹ Axelsson, S 1994

¹² Axelsson, S 2000

arbetsgivaravgiften. Det är troligt att sänkt inkomstskatt skulle ge de största marginaleffekterna, främst för att statsskatten är progressiv. En sådan inkomstskatt skulle teoretiskt stimulera de som har arbete att arbeta ännu mer, vilket inte är positivt med tanke på den rådande arbetslösheten. Detta är dock inte en självklar slutsats då människor, i takt med ökad inkomst, ofta väljer mer fritid framför ännu mer pengar. Om man istället antar att löntagarna inte skulle få ta del av den sänkta arbetsgivaravgiften, utan bara få betala ett högt pris på olika varor när miljökostnaderna är inkluderade i priset, skulle det kunna få samma effekt som en lönesänkning. För löntagarna istället ut en stor del av den sänkta arbetsgivaravgiften, i form av löneökningar, blir frågan i stället som ovan, om människor arbetar mer eller mindre när lönen höjs. En *sänkt arbetsgivaravgift*, givet att inget annat förändras, leder i teorin till att det skapas en större efterfråga på arbetskraft, vilket skapar effekten av det tidigare nämnda begreppet dubbele dividend. På kort sikt är detta mer tydligt men på längre sikt är det svårare att uttala sig då parter på arbetsmarknaden avtalsförhandlar i en situation med sänkta arbetsgivaravgifter. Även om det är svårt att förutspå framtida scenarior så lutar det åt att i hårt konkurrensutsatta branscher är det konsumenterna som tar hem vinsten av kostnadsminskningen i form av lägre konsumentpriser. För kommuner och landsting ger kostnadsminskningen möjlighet till sänkt skatt eller eventuellt lägre bidrag från skatten. För branscher med mindre hård konkurrens är det däremot möjligt att den minskade arbetskostnaden tas ut som vinst eller för med sig nyanställningar. För att få så stor sysselsättningseffekt av en skatteväxling så möjligt bör en sänkning ske i låglönesektorer som t.ex. service eller vissa typer av tjänster¹³.

4.3 Vad innebär uppnådda miljömål för tillväxten?

Ett orosmoment i detta granskade styrmedel är osäkerheten om hur snabbt utsläppen minskar och därmed hur snabbt den samlade skattebasen minskar. På sikt kommer införandet av fler miljöskatter att ge incitament till beteendeförändringar och teknikförbättringar vilket i sin tur minskar de totala utsläppen ytterligare. På liknade sätt kommer också miljöskattekostnaderna för företagen efterhand att minska. Detta skulle kunna antyda att den samlade skattebasen reduceras till förmån för en bättre miljö. Det skall dock noteras att vissa svårartade problem som t.ex. koldioxidproblem kräver väldigt höga skatter för att reducera ytterligare utsläpp vilket betyder att trafik och energirelaterade skatter ger en ganska stabil intäkt trots minskade miljöproblem.¹⁴ T.ex. så skulle en 50öres skatt på koldioxid idag ge lika mycket statliga intäkter som en tvåkronors skatt när 75% av koldioxidutsläppen är borta. Det är alltså svårt att förutspå vad skatteväxlingen kommer att betyda för den samlade skattebasen eftersom så oändligt många faktorer måste vägas in i en sådan kalkyl. Det är också en avvägning av vad som anses viktigast; miljön eller en fortsatt ekonomisk tillväxt¹⁵.

4.4 Den ekonomiska tillväxten.

Det är, som tidigare nämnt, viktigt att skapa en hållbar utveckling för samhället vilket kommer att kräva stora insatser politiskt, industriellt och inte minst individuellt. Inte nog med att det kommer att krävas uppoffringar så krävs det också en större aktivitet i samhällsekonomin. Detta genererar ekonomisk tillväxt som i sin tur bidrar till en minskad arbetslöshet. Det är dock inte en ökad ekonomisk tillväxt som är ändamålet, utan välfärden. T.ex. skulle en ökad fritid i utbyte mot en minskad konsumtion leda till en minskad ekonomisk tillväxt men en ökad subjektivt upplevd välfärd. En skatteväxling leder till att man

¹³ Axelsson, S 1994

¹⁴ Bergström, S och Skånberg, K

¹⁵ Axelsson, S 2000

rationaliserar bort utsläpp istället för, som idag, bortrationalisering av människan. Detta ska leda till en helt ny tillväxtgrund där miljöskatterna hjälper oss att få ut mer av mindre resurser. Med dagens populationstillväxt och ökande BNP-tillväxt i u-länderna krävs det att vi ställer om så att man kan mätta den ökade efterfrågan på livsmedel, transporter, tjänster mm. Skatt på utsläpp och råvaror kombinerat med minskade skatter på arbete kan förena ekonomisk tillväxt med en förbättrad miljö¹⁶.

4.5 Fördelningseffekter.

I regel är det låginkomsttagarna som drabbas hårdast när utsläpp inte betalas av förorenaren. Höginkomsttagarna är mer flexibla och har fler valmöjligheter att undvika förorenade områden och produkter. Miljöskatter drabbar förvisso låginkomsttagarna på kort sikt då det upplevs som om de får mindre för pengarna men detta kan lösas genom att lägga skattesänkningarna på de som missgynnas mest. Detta kan göras på en rad olika sätt, bl.a. höjt grundavdrag, sänkta egenavgifter, och ökade bidrag riktade bidrag etc. Men man får inte glömma att tanken bakom skatteväxling är att stimulera till legal skattesmitning i form av nytt beteende och ny teknik. Fördelningsfrågan är dock inte bara en fråga om jämlikhet inom generationer utan också mellan generationer. En central del av begreppet hållbar utveckling bygger på att varje ny generation ska ha lika goda förutsättningar som den förra. Om denna formulering misslyckas i genomförandet innebär det att alla, fattiga och rika, skapar en större miljöskuld och försämrar förutsättningarna för framtida generationer. Detta moraliska paradigmskifte kan uppfyllas genom en grön skatteväxling utan att priset blir för högt¹⁷.

4.6 En affärsidé.

Rädslan för att hämma den inhämska marknaden är ofta en motivering från politiker att inte höja ambitionsnivån för lagar och skatter i det enskilda landet. Näringslivet utalade irritation över att inte uppnå konkurrensfördelar jämte utlandet hörs ofta i debatten. Det paradoxala är dock att dessa lagar, förordningar och skatter som vid en första anblick kan anses konkurrenshämmande kan ha motsatt effekt. Att skatter traditionellt anses vara negativt sett ur en konkurrensmässig synvinkel beror kanske helt enkel på att företagen underskattar sin egen anpassningsförmåga, konsumenternas köpvilja och nivån på företagets kostsamma resursslöseri¹⁸. Analysen av en skatteväxling visar att tjänste- och kunskapsföretag får det lättare än energiintensivt företagande. Varor blir dyrare och tjänster blir billigare. Detta skulle innebära en utveckling i motsatt riktning till vad som tidigare varit trenden. De företag som kan utveckla resurssnål teknik eller återanvänder olika resurser kommer att bli framtidens vinnare. T.ex. har det gjorts beräkningar på att Storbritannien kommer att investera 1 700 miljarder kronor inom de närmsta årtionden på att förbättra miljön. En stor del av denna investering kommer att göras inom vattenrening och energiutvinning av avfall, vilka är områden där Sverige ligger långt framme. Sverige har möjlighet att bli världsledande inom flera områden när det gäller avancerad miljöteknik men det gäller att företag stimuleras i att förbättra sin egen teknik för att hänga med i utvecklingen. Sverige har som land också en förpliktelse, p.g.a. dess fysiska, ekonomiska och politiska fördelar, att vara en föregångare i miljöanpassningen av näringslivet¹⁹.

¹⁶ Brown, L och Flavin, C

¹⁷ Axelsson, S 1994

¹⁸ Bergström, S och Skånberg, K

¹⁹ Axelsson, S 2000

5.1 Naturskyddsföreningens förslag till miljöskatter på energi.

Sveriges energiproduktion är idag långt ifrån miljöanpassad. Denna sektor orsakar flera allvarliga miljöproblem. Enligt de prognoser som gjorts av FN:s expertorgan (IPCC) bör man, för att vara på den säkra sidan, minska CO₂ utsläppen med 60-80%. Detta för att undvika de oöverskådliga problem som klimatstörningar skulle medföra. Därför bör försiktighetsprincipen tillämpas, som också sanktionerades vid Rio-konferensen²⁰. SNF:s framtagna förslag minskar inte utsläppen till den önskade nivån men det är ett steg i rätt riktning. När det gäller kärnkraften har riksdagen tagit beslut om en avveckling före år 2010. Idag subventioneras kärnkraften i princip, då producenterna inte behöver betala fulla premier för ett försäkringsskydd som skulle täcka de eventuella skadorna som skulle uppstå vid en olycka. (Idag uppgår det maximala skadeståndsbeloppet till 1.9 miljarder kronor vid en olycka. Detta belopp är inte i närheten av att kompensera de skador som en kärnkraftsolycka skulle orsaka). Eftersom att svenska folket i en omröstning 1980 tog avstånd från de risker som kärnkraften innebär bör en skatt på sådan utvunnen energi, på sikt, bli så hög att det inte längre är lönsamt att producera. Vattenkraften medför inte samma risker och har inte heller samma påverkan vid själva produktionen. Men byggandet av dammar har förödande konsekvenser på den lokala landskapsbilden, ekosystemet och den biologiska mångfalden. Dagens priser på vattenkraft återspeglar inte dess miljökostnad, vilket motiverar till skatteökning. En sådan skatt skulle vara samhällsekonomiskt effektivare än skatt på arbete samt att den ger en mer korrekt bild av investeringens totala samhällskostnad²¹.

5.2 Nuvarande beskattning.

Koldioxidskatten infördes 1991 som en del av skattereformen. Den kom att ligga på 25 öre/kg koldioxid för alla fossila bränslen. Ett förslag från den borgliga regeringen 1993, förändrade koldioxidskatten till 8 öre/kg koldioxid för industrin (avser gruvnäring och tillverkningsindustri). Samtidigt höjdes skatten för hushållen och servicesektorn till 32 öre/kg koldioxid. För att förbättra industrins internationella konkurrensmöjligheter ytterligare avskaffades även den allmänna energiskatten på bränsle och elkraft. Sammantagit sänktes energiskatten för företag med 75-80% 1993. I praktiken var dock sänkning något mindre då det tidigare skattesystemet urholkats p.g.a. att en mängd undantag hade beviljats för industrin. Koldioxidskatten är relativt enkel att administrera då skatten tas ut direkt vid import av fossila bränslen. Om man jämför tabell 1 och 2 ser man en tydligt skillnad i beskattning för industrin jämfört med för hushåll och service²².

Tabell 1 beskattning av bränslen för industrin 1994 exklusive moms, kronor

	AES*	CO ₂ (8,5 öre/kg)	Öre/kWh
Kol, ton	0	208,00	4,7
Naturgas. 1000m ³	0	176,75	1,6
Gasol, ton	0	249,50	2,0

*AES=allmän energiskatt

Källa:energirapport 1994, NUTEK

Tabell 2 beskattning av bränslen för övriga användare 1994 exklusive moms, kronor

	AES*	CO ₂ (34 öre/kg)	Öre/kWh
Kol, ton	223	832	16,2

²⁰ Brown, L och Flavin, C

²¹ Axelsson, S 1994

²² Axelsson, S 1994

Naturgas. 1000m ³	182	707	8,2
Gasol, ton	109	998	8,6

*AES=allmän energiskatt

Källa: Energirapport 1994, NUTEK

Koldioxidskatten är helt relaterat till kolinnehållet varemot den allmänna energiskatten baseras på andra faktorer. Denna politik är inte kostnadseffektiv då det inte spelar någon roll vem som står för utsläppen. Beskattningen av energi har präglats av svängningar beroende på konjunktursvängningar och politiska majoriteter vilket har gjort långsiktig planering svårt för kommuner, energiföretag och industrier. Det gör det svårt att se några direkta effekter av koldioxidskatten men en av de tydligaste effekterna är fjärrvärmeanläggningar på flera håll har konverterat från fossila bränslen till biobränslen. Detta beror också på att stödet av konvertering till biobränsleanläggningar har ökat. Sänkningen av koldioxidskatten för industri innebär att utsläppen har ökat i denna sektor. Framförallt ser man inom massa- och pappersindustri en klar omställning från biomassa till fossileldning²³.

5.3 Utsläpp

1990 uppgick de svenska koldioxidutsläppen till ca 56 miljoner ton. Utsläppen har sedan 1980 minskat med 28%. Detta beror till stor del på att man minskat användningen av olja, vilket i sin tur beror på energieffektivisering och utbyggnad av kärnkraften. Den sammantagna energitillförseln ligger på 70-talets nivå. Användningen av olja har minskat kraftigt samtidigt som tillförseln av el har ökat, framförallt el från kärnkraften. Elanvändningen har ökat inom bostadssektorn, trots bättre isolering, vilket beror på större bostadsytor och mer elvärme. Mellan 1970 och 1990 ökade förbrukningen inom denna sektor med nästan 200 %. Industrin har inom samma tidsperiod ökat sin förbrukning med ca 50%. En omställning från kärnkraft till annan energiproduktion skulle kunna få stora utsläppsökningar som följd ifall inte energiproduktionen ersätts med annan ren produktion²⁴.

5.4 Föreslagna ändringar.

Tabell 3

	Skatt 1994	Naturskyddsföreningens förslag
Koldioxid	8,5/34 öre/kg	50 öre/kg
Kärnkraft	0,2 öre/kg	7 öre/kg
Skattebas el	90 TWh	140 TWh

Koldioxidbeskattningen kan motiveras genom att svenska folket önskar att minimera risken för en global växthuseffekt och därmed globala klimatförändringar. Det råder inte längre någon tvivel bland forskare om att klimatförändringar är/blir konsekvenserna av ökade koldioxidutsläpp. Därmed kan miljöskatter motiveras som ett medel i att minska risken för framtida katastrofer. För att uppnå en kostnadseffektiv beskattning på koldioxid krävs det att alla beskattas lika hårt. Det ska inte göras några undantag och alla utsläpp kommer att beskattas lika. Därmed kommer utsläppen på sikt att minska där det är billigast att åtgärda dem. Naturskyddsföreningen anser alltså att differentieringen av koldioxidskatten måste bort. Vidare krävs det att beskattningen ökar för att uppnå önskad effekt. Man anser också att beskattningen inriktas på miljöpåverkan. Den allmänna energiskatten på bränsle bör därför

²³ Axelsson, S 2000

²⁴ Axelsson, S 1994

omvandlas till rena miljöskatter. På det viset blir beskattningen mer konsekvent och överblickbar.

Kärnkraftsproduktionen ger inga utsläpp av koldioxid men ger upphov till andra miljöproblem. Framförallt handlar det om riskhantering och eftersom att riksdagen har beslutat om en avveckling borde en högre skatt införas för att stimulera till denna avveckling. Även om kärnkraftens externa effekter uppskattas högre än Naturskyddsföreningens förslag om 7 öre/KWh så är detta en utgångsnivå som ligger i linje med den nivå som EU-kommissionen har föreslagit. Tanken är att detta skattetillägg åtminstone till en viss del skulle spegla den risk som kärnkraften utgör²⁵.

Dessa skatteförslag är inte tillräckliga för att Sverige ska uppnå en hållbar utveckling på energiområdet men förslaget är tänkt att stimulera aktörerna att ta ett steg i rätt riktning. Allmänt innebär högre priser på de största energikällorna att energieffektivisering och teknikutveckling ges en kraftig stimulans. Konkurrenskraften för förnybara energikällor förbättras kraftigt och det kan förväntas att konsumentefterfrågan på förnyelsebar energi ökar. Det finns dock en risk att det blir svårt att konkurrera prismässigt med utländsk energi från framförallt Danmark och Tyskland om inte denna import beskattas vilket även föreslås i Naturskyddsföreningens rapport²⁶.

5.5. Konsekvensanalys av skatteväxlingen.

Miljönyttan av skatteförslaget ger på längre sikt omfattande miljövinster. Framförallt är det de energirelaterade miljöproblemen som kommer att påverkas då det framförallt är energirelaterade skatter som lämpar sig för skatteväxling. Det betyder att flera miljöproblem kan minska på samma gång. Exempelvis leder en ökad skatt på diesel till att utsläppen av koldioxid minskar men även till en minskning av försurande ämnen och hälsofarliga partiklar. Tabell 4 visar en koppling mellan miljökommitténs föreslagna miljömål och SNF:s förslag på miljöskatter.

Tabell 4

Miljökommitténs miljömål	Föreslagna miljöskatter
Ren luft	Dieselskatt, trängselavgifter på trafik i städer
Bara en naturlig försurning	Koldioxidskatt, dieselskatt och skatt på lastbilstransporter.
Ingen övergödning	Dieselskatt, skatt på lastbilstransporter och skatt på flygtrafik
Säker trålmiljö	Skatt på kärnkraft
God bebyggd miljö	Skatt på dieselolja och trängselavgifter på trafik i städer
Begränsad klimatpåverkan	Koldioxidskatt, dieselskatt, skatt på lastbilstransporter, skatt på flygtrafik samt skatt på elektricitet

En skatteväxling innebär att för de flesta kommer inte den totala kostnaden att förändras. Energianvändningen kommer att bli dyrare men samtidigt ökar ett ökat grundavdrag hushållskassan. De som påverkar miljön mycket genom sina livsstilar kommer att få ökade kostnader och de som påverkar miljön lite kommer att tjäna på en skatteväxling. De flesta kommer dock varken att tjäna eller förlora på förslaget. De som utnyttjar kollektivtrafik och bor på en relativt liten yta kommer att få mera pengar i kassan varemot de som har två bilar och bor i eluppvärmda hus kommer att få mindre pengar. Syftet med skatteväxling är att

²⁵ Axelsson, S 2000-12-14

²⁶ Pihl, Håkan

stimulera till en legal skattesmitning där man genom förändrat beteende kan spara pengar vilket skulle betyda att den totala skattebasen med tiden skulle minska. Därför är det nog klokt att inte att intäkterna från miljöskatterna används till att finansiera skattesänkningar. Det är också troligt att de med lite lägre inkomst kommer att tjäna mer på förslaget än höginkomsttagarna då det är arbetsintensiva tjänster såsom frisör, barnomsorg, kultur med mera som blir billigare varemot att det är troligt att utlandsresor och hög energianvändning blir dyrare²⁷

För näringslivet innebär en skatteväxling att vissa skatter höjs och andra sänks. Miljöskatter har ofta en marginell påverkan på företaget jämfört med andra faktorer såsom löneutveckling, räntenivåer och världsmarknadspriser. Därför kan skatteväxling som en konkurrenshämmande faktor diskuteras. De företag som relativt kommer att förlora på skatteväxlingen är energiintensiva företag med få anställda. Vinnarna av förslaget blir arbetsintensiva företag med lägre energianvändning. När SNF 1995 utvärderade vilka företag som skulle vinna respektive förlora på förslaget visade det sig att de flesta verkstadsföretag så som Volvo och Ericsson skulle vinna på förslaget varemot energiintensiva företag som LKAB och Schenker BTL skulle förlora på det. De stora vinnarna skulle bli privata tjänsteföretag och offentliga arbetsintensiva arbetsplatser inom skola, vård och omsorg. Det ska också tilläggas att de riktigt energiintensiva företagen skyddas av en undantagsregel i koldioxidbeskattningen som innebär att rimliga kostnadsökningar för dessa företag, tar bort hotet om att företagen behöver läggas ner eller flytta utomlands.

Som tidigare nämnts får man den största effekten för sysselsättningen om man tar bort arbetsgivaravgiften för de som varit långtidsarbetslösa och på arbetsplatser inom den offentliga sektorn. Vill man stimulera glesbygden kan det vara lämpligt att öka grundavdraget i vissa regioner eller att ytterligare minska arbetsgivaravgifterna. Frågor kring hur skattestrukturen ska se ut för att öka välfärden är inte okomplicerat och svaren präglas inte sällan av politiska åsikter. Analyser kring hur en minskad skattebas är bättre för tillväxten är i detta fall ointressant då det handlar om att rättvrida snedvridna skatter till fördel för miljön. Priset på arbetskraft och utsläpp påverkar investeringar och rationaliseringar oberoende nivån på det totala skattetrycket.

6.1 Globala problem och skatteväxling.

Skatteväxling är inget som bara diskuteras i Sverige och i flera länder har man kommit längre än vad man har i Sverige. Utvecklingen går mot att tillämpa principen om att förorenaren ska betala och man börjar skära ner på de subventioner som skadar miljön. EU-kommissionen förespråkar en sådan utveckling och flera länder har börjat göra skattesystemet ”grönare”. Beräkningar från Stanford Energy Modeling Forum visar att genom att skära ner på skadliga subventioner och beskatta miljöfarlig verksamhet kan man, globalt, minska skatten på arbete och kapital med 65%. Enbart skatt på koldioxid, eller en försäljning av utsläpprättigheter, beräknas kunna generera 1125 miljarder i skatteintäkter²⁸. Ett sådant skatteskitte är stort men därmed inte sagt att det är omöjligt. Hur stor skatteväxlingen skulle bli i varje land beror på vilken nivå man ligger och det skulle också betyda att Sverige inte skulle behöva genomföra lika drastiska åtgärder som andra länder. Det är ett rättvist resonemang som ligger bakom principen att det är förorenaren som skall betala och denna rättvisa skulle enligt beräkningar också minska miljöfarliga aktiviteter i utbyte mot sänkt skatt på arbete. För att det skall vara möjligt att genomföra en global skatteväxling utan att ett lands konkurrensmässiga fördelar

²⁷ Begstöm, S och Skånberg, K

²⁸ Axelsson, S 2000

minskar krävs det ett gemensamt genomförande och därmed att förhandlingar förs på en överstatlig nivå. Diskussionerna behöver alltså föras upp på FN och WTO-nivå för att få den tänkta genomslagskraften. Det är viktigt att enskilda länder kan bevisa att tullar mot miljöfarligt producerade produkter inrättas, inte för att skydda den inhemska produktionen utan för att skydda miljön, för att inte strida mot WTO:s regelverk. Ett gemensamt genomförande och enskilda länders välvilja är alltså viktigt för att så småningom kunna tillämpa en global skatteväxling²⁹.

7.1 Avslutning

Den politiska välviljan, att skapa en bättre miljö och lösa några av de allvarliga miljöproblem som väntar runt hörnet, kvävs ofta av brist på praktiska möjligheter till detta. Möjligheterna att förbättra miljön är många men betydligt mer begränsade om de inte får rubba vår ekonomiska tillväxt och ökade välfärd. Det blir allt viktigare att skapa möjligheter till tillväxt utan att miljön försämras ytterligare. Detta har formulerats i begreppet hållbar utveckling. Skatteväxling är just en sådan metod och den bygger på att ge staten möjlighet att förbättra miljön utan att skapa ett högre skattetryck och därmed försämra folkets ekonomi. Man talar ofta om betalningsvilja när man värderar miljön i ekonomiska termer. Hur mycket är människan beredd att betala för att lösa rådande miljöproblem? Genom att skatteväxla skapar man en teoretisk möjlighet att förbättra miljön utan att fråga människor om de är beredda att betala ytterligare för det. Eftersom en skattehöjning på miljön ska kompenseras av andra skattesänkningar har man möjlighet att fördela kostnaden dit den ger minst skada. En ökad intäkt till statskassan ger möjligheter till politikerna att kompensera kostnaderna för individer, förbättra arbetsmarknaden eller sänka skatterna för låginkomsttagarna. Möjligheterna är många och vilken omfördelning som ger störst effekt eller minst skada är praktiskt mycket svårt att svara på. Det handlar om att hitta vägar till förändring även om möjligheterna är begränsade. Skatteväxling är ett uttryck för just detta.

” Vi måste finna oss i våra begränsningar men inte låta dem förstumma vår röst”
Georg Henrik von Wright

²⁹ SOU 2000:45

Referenser.

Axelsson, Svante. Skatteväxling – Ekologisk skattereform. Naturskyddsföreningen 1994.

Axelsson, Svante. Skatteväxling – för en friskare natur. Naturskyddsföreningen 2000.

Bergström Sören, Skåneberg Kristian. Hållbar ekonomi. Utbildningsradion AB 1996.

Brown, Lester, Flavin, Christopher. Världens chans. Naturskyddsföreningen 1992.

Henrik von Wright, Georg. Vetenskapen och förnuftet. Albert Bonniers förlag 1986

Kriström, Bengt, Brännlund, Runar. Miljöekonomi. Studentlitteratur 1998.

Pihl, Håkan. Miljöekonomi – För en hållbar utveckling. SNS 1997.

SOU 2000:45. Bilaga nr 6 EU:s Grönbok. Frités 2000.

SOU 2000:50. Vision för en långsiktig svensk klimatpolitik Frités 2000.