

Svante Axelsson utvecklade ämnet miljöekonomi som högskoleadjunkt på SLU 1988–1993. På Svenska Naturskyddsföreningen har han arbetat som miljöekonom och miljöchef och är sedan år 2000 generalsekreterare. Svante Axelsson har suttit i forskningsrådet Formas i sex år och sitter sedan hösten 2006 i forskningsrådet Mistra. Han har varit expert i den statliga skatteväxlingskommittén och i miljömålsutredningen. före agronomutbildningen var Svante bland annat grönsakschef, musiklärare och teolog.

## **Minskade utsläpp och ökad välfärd går hand i hand?**

### Inledning

Klimatfrågan är vår tids ödesfråga. De globala utsläppen av växthusgaser måste i princip upphöra redan 2050 om världssamfundet ska minimera risken för att öka den globala medeltemperaturen med två grader.

Världen måste ställa om hela produktions, transport- och energisystemet till fossilfria alternativ under några få decennier. Samtidigt ska den globala fattigdomen mer än halveras vilket sannolikt innebär att 2 miljarder människor ska få tillgång till elektricitet. Utmaningen är gigantisk.

Dock inte i första hand ekonomiskt eller tekniskt, utan politiskt. Att på relativt kort tid kraftigt begränsa utsläppen av växthusgaser är i första hand ett fördelningsproblem, främst globalt men även inom respektive nation. Det handlar om att dramatiskt minska utsläppen av växthusgaser i industriländerna men det är minst lika viktigt att hitta nya finansieringssystem för att snabbt införa klimatsmart teknik och anpassningsåtgärder för att dämpa effekten av den klimatförändring som redan pågår. Så kan det globala klimatarbetet bli en katalysator för att påskynda fattigdomsbekämpningen inom ramen för FN:s arbete med att uppnå millenniemålen.

Utmaningen består i att få länder, företag och individer med olika historiska utsläpp och inkomstnivåer att komma fram till en rimlig fördelningsprofil i hur och när utsläppen ska minska för att politisk uppgörelse ska bli möjlig.

Ett är dock klart. Vi är alla stora förlorare om vi inte klarar denna kollektiva uppgift. Det är drivkraften. Och med tanke på att kostnaden för en anpassning är mycket måttlig är valet inte svårt men själva förändringen är mycket svår.

Enligt världsbanksekonomen Nicholas Sterns beräkningar kan kostnaden i runda tal innebära att världssamfundet uppnår den BNP-nivå vi skulle ha haft år 2050 ett år senare än om vi inte skulle ha halverat utsläppen (och att vi då inte drabbades av någon klimatförändring). Det är en extremt låg kostnad, på gränsen till försumbar, och sannolikt är det många andra händelser i världen som kommer att ha större inverkan på tillväxten än en tuff klimatpolitik. Märk väl att vi i detta sammanhang inte talar om egentliga uppoffringar, utan endast om en försening av en fortgående tillväxt.

Men om vi alla ska bli vinnare genom att begränsa klimatförändringen måste den kortsiktiga förändringen vara av det slag att den accepteras av folkflertalet, om klimatpolitiken ska genomföras på demokratisk väg. En grundfråga är därför hur stora uppoffringar som krävs på kort sikt för att slippa de ovillkorliga uppoffringar som drabbar oss alla om vi inte agerar nu. Ett klassiskt miljöekonomiskt dilemma om fördelning av gemensamma resurser mellan och inom generationer.

Vår gemensamma föreställning om det framtida fossilfria samhället är sannolikt avgörande för att den nödvändiga klimatpolitiken ska få allmänhetens gillande.

Denna artikel är inte en strikt vetenskaplig artikel utan resonemanget har till syfte att fördjupa diskussionen om vilka förändringar som sannolikt behövs och i vilken grad det är uppoffringar för industriländerna i egentlig mening. Jag väljer att fokusera på det svenska samhället som ett exempel – eftersom det är de rika länderna som i dag har nyckelrollen i de internationella förhandlingarna och som inte anser sig ha råd att minska utsläppen i den takt som forskarna rekommenderar.

### Hur utveckla välfärden i takt med minskade utsläpp av växthusgaser?

Svensken håller kontinuerligt på att ändra livsstil. Det är inget nytt och inget kontroversiellt i sig. I dag går cirka 13 procent av hushållens disponibla inkomst till mat, jämfört med 19

procent 1984. Går vi så långt tillbaka som till 1964 använde vi cirka 24 procent av vår disponibla inkomst till mat. Så uppfattningen om att matpriserna ökar mer än inkomsterna är alltså inte korrekt. Däremot är det anmärkningsvärt att boendekostnaden inklusive energi har ökat med cirka 7 procentenheter sedan 1963 till cirka 26 procent av den disponibla inkomsten. Vi lägger hälften så mycket av våra pengar på kläder och skor i dag jämfört med 1963 fastän vi köper mycket fler skor. Utgifter för drivmedel har dock bara ökat med drygt 2 procentenheter av den disponibla inkomsten jämfört med 1963, till dagens nivå på drygt 5 procentenheter. Det vi framför allt köper mer av på grund av de lägre priserna är mat, kläder och skor.

Omräknat i klimatpåverkan visar Naturvårdsverkets studie att svenskens klimatpåverkan är 8 ton koldioxidekvivalenter om flyg och sjöfart räknas in. Om man korrigerar bilden och drar ifrån det som exporteras till andra länder och räknar in de varor som vi importerar ökar svenskens klimatpåverkan till 10 ton per person. Detta visar att vår ökade konsumtion till viss del höjer utsläppen i andra länder. Utsläppen fördelar sig så att 2,5 ton CO<sup>2</sup> kommer från mat, 3 ton från resor och 3 ton från boende. Shopping står för 1,5 ton av de tio ton som varje svensk släpper ut.

Detta konsumtionsmönster är ohållbart. Vi behöver använda ny teknik för att förändra vårt konsumtionsmönster i grunden. Men hur ska det gå till och är förändringen en stor uppoffring eller ej? En grundfråga är förstås om vi anser att vår konsumtion i dag är optimal utifrån de preferenser och den betalningsvilja vi har i dag.

En knäckfråga i diskussionen om att utveckla ett hållbart konsumtionsmönster (som ju också leder till hållbart produktionsmönster) är om det över huvud taget är möjligt att öka konsumtionen år efter år och samtidigt minska utsläppen av koldioxid med drygt 90 procent till 2050. Vad kan man konsumera när köpkraften ökar år efter år utan att spränga klimatbudgeten? Det hjälper föga att minska konsumtion av en vara i utbyte mot en annan vara. Att till exempel köra mindre bil och i stället köpa mer kött och kläder ger ingen större klimatvinst och att bara köpa miljömärkta produkter räcker inte heller långt. Den stora förändringen sker i stället om man köper mer personalintensiva tjänster och färre miljöbelastande varor. Mer konserter och mindre kött är alltså ett klimatsmart koncept. Men ska det bli verklighet bör relativpriserna förändras. Och eftersom priser på olika varor inte är korrekta, på grund av att vi bland annat har mycket hög skatt på just arbete,

subventioner i jordbruket och att de fulla miljökostnaderna inte är inberäknade i varornas priser, talar mycket för att vi i dag har en snedvriden konsumtion och att en förändring av relativpriserna per definition inte behöver innebära en försämring av välfärden, snarare tvärtom.

En konsumtion som har relativt liten klimatpåverkan är de tjänster som ryms inom det vi i dag kallar för offentlig konsumtion. Skola, vård och omsorg ger förhållandevis liten klimatpåverkan per krona. Vilket är ett intressant sammanträffande! Enligt studier från SOM-institutet (Holmberg och Weibull, Svensk Höst, 2009) framgår det att svenska folket i första hand vill öka kvaliteten inom skola, vård och omsorg. Detta vill vi ”konsumera” mera utav, samtidigt som de flesta människor i princip inte vill öka skattetrycket. Detta är ett mycket intressant dilemma i den svenska välfärdsstaten. Men även om många människor alltså skulle vilja satsa mer pengar på sina föräldrars åldringsvård så kan de inte det i alla kommuner i dag, utan spenderar pengarna på en ”second best”-konsumtion som till exempel utlandsresor och nya kök. Vi har låst konsumtionen av de tjänster som folk vill ha mer av för att öka sin välfärd samtidigt som denna konsumtion skulle göra vår konsumtion mindre klimatpåverkande. Den viktigaste konsumtionen för vår välfärd är kvoterad medan marknaden överöser oss med reklam, om än det ena än de andra, och som egentligen inte ligger överst på önskelistan. Om det totala skattetrycket förblir låst måste det sannolikt öppnas möjligheter för människor att köpa vård, utbildning, omsorg, och att dessa tjänster inte får beskattas som i dag, för att samhället ska kunna utveckla ett hållbart konsumtionsmönster. En rejäl skatteväxling är en nyckel som kan bidra till att öka konsumtionen av tjänster och minska utsläppen av växthusgaser på en och samma gång.

Ska konsumtionsmönstret bli hållbart räcker det alltså inte med någon allmän moralpredikan om ändrad livsstil utan det handlar framför allt om att ändra prisrelationerna mellan varor och tjänster. Skattesystemet måste sannolikt förändras i grunden för att den nödvändiga omställningen av konsumtionsmönstret ska komma till stånd. Allt annat är hyckleri! Att till exempel charterresandet och weekendresor till London, Paris och New York har ökat dramatiskt det senaste decenniet talar sitt tydliga språk. När flygpriserna sjunker och inkomsterna ökar går resandet i höjden, så enkelt är det. Och köttkonsumtionen har ökat med 40 procent sedan 1990 mycket på grund av att köttpriset sjunkit under de senaste 15 åren. EU:s felriktade jordbrukssubventioner har gjort detta möjligt.

Varor som till exempel datorer och kläder och som har importerats från något låglöneland med låga skatter och inga arbetsgivaravgifter är extremt billiga att köpa. En svensk metallarbetares timpeng kan i många fall bytas mot cirka 10-100 timmars arbete när en produkt från ett låglöneland köps in. Därför är det inte konstigt att den importerade varukonsumtionen ökar på bekostnad av den mer personalintensiva inhemska tjänstekonsumtionen. Ska samma metallarbetare köpa en inhemsk tjänst måste han eller hon arbeta minst fyra timmar för att kunna betala en hantverkare en timme om hantverkaren har samma timpeng som han själv. En snickare, tandläkare, frisör beskattas med inkomstskatt (cirka 30-50 procent) plus arbetsgivaravgift (31 procent) plus moms (25 procent). Därav den stora lockelsen att betala svart.

Diskussionen om ändrad livsstil sätter ofta känslorna i svall. Särskilt när det moraliseras över olika beteenden. Men om moralen översätts till politik som till exempel en gemensam koldioxidskatt blir diskussionen en annan. Frivilliga kampanjer om att vi bör göra så eller så skuldbelägger vissa beteenden och bygger ofta på en ”regeletik” som inte bottnar i en inre övertygelse utan på att man ska göra något som någon annan har sagt. Skillnaden är påtaglig i jämförelse med att förändra sin livsstil på eget initiativ. Individer som själva har kommit på att byta konsumtionsmönster eller beteende ser det snarare som en njutning och ett steg i sitt eget självförverkligande.

Livsstilsförändringar tycks gå smidigast när det är en naturlig anpassning utifrån nya ekonomiska förutsättningar. Det underlättar betydligt om alla människor får samma spelregler på en och samma gång. Har de också insikt om till exempel koldioxidskattens nödvändighet för att förhindra omfattande klimatstörningar ökas acceptansen betydligt. Att frivilligt avstå från något som man i grunden vill göra, och som flertalet fortsätter att konsumera, leder till stor ”offerkanäsla”, och de samlade effekterna blir därmed ofta begränsade. En effektiv koldioxidskatt är alltså att föredra före en informationskampanj. Och det viktigaste av allt – klimatnyttan blir mycket större. Vardagshjältarnas beteendeförändring är alltså inte lösningen på marknadens misslyckande men i praktiken en viktig förutsättning för att den nödvändiga skatteförändringen ska komma till stånd. Politiker och företag ser att det finns betalningsvilja hos vissa grupper för att leva hållbart och det påverkar utvecklingen av miljöanpassade produkter och gör att politikerna vågar genomföra ambitiösare miljöpolitik. Konsumentmakt är inget hållbart alternativ till politik eftersom det skapar ojust konkurrens bland företagen och att de produkter som är bäst för samhället är de som är dyrast att köpa för konsumenterna.

Men miljömedvetna kunder och företag som går före är en nödvändig förutsättning för att politikerna ska våga införa de nya gemensamma spelreglerna. Dagens skattesystem är varken neutralt eller optimalt och de korrekta miljökostnaderna är inte inberäknade i priset.

### Extrem beskattning av arbete en historisk parentes?

Det är lätt att tro att det bara finns ett skattesystem. Att dagens skattesystem är det enda möjliga. Men beskattningen är hela tiden satt i förändring även om motivet i huvudsak varit detsamma: att finansiera statens utgifter på ett så enkelt sätt som möjligt. Förr i tiden handlade det främst om att finansiera krig och i natura ge kungens män vad de behövde. Även i dag slukar försvaret stora resurser. Under 1900-talet har skatten också använts för att utjämna inkomstskillnader. Ett modernt skattesystem ska dessutom styra konsumtionen i önskvärd riktning genom till exempel olika typer av miljöskatter. Begreppet skatteväxling har blivit mer och mer intressant i de länder som vill införa mer miljöskatter och samtidigt inte vill höja det totala skattetrycket. Sverige är ett sådant exempel!

Dagens betoning på att i huvudsak beskatta arbete är inte den bästa skattestrukturen. Framtidens utmaningar om en gigantisk resurseffektivisering och minskade utsläpp kommer att kräva ett helt annat skattesystem.

### Strävan efter det optimala skattesystemet

Inom ekonomisk teori talar man sällan om skatteväxling utan hela resonemanget utgår från principen om ”optimal beskattning”. Tanken är att skatten som ska dras in till stat och kommun ska skada prisbildningen så lite som möjligt. Prisets funktion är att vara en knapphetsindikator så att själva marknadshushållningen inte sätts ur spel.

Det intressanta är att just miljöskatter, i motsats till många andra skatter, tvärtom ”förbättrar” prisbildningen av varor och tjänster som orsakar miljöproblem, eftersom marknaden själv inte kan prissätta miljöskador (negativa externa effekter som det heter på ekonomispråk). Så det absolut bästa, ur optimal beskattningssynvinkel, är att finansiera offentliga kostnader med miljöskatter. På lång sikt kommer vissa skattebaser att sjunka i takt med att problemen

minskar men energi och viss naturresursbeskattning är ungefär lika oelastiska till sin karaktär som arbetskraften, vilket gör att de lämpar sig som långsiktig skattebas. Och även om vissa miljöskatter skulle vara för höga i jämförelse med uppsatta miljömål (vilket kan vara ett indirekt mått på samhällets värdering av miljöskada), är de ur ett ”optimalt beskattningssystem” inte mer skadliga än skatt på arbete som i dag snedvrider nyttjandet av arbetskraft.

Slutsatsen är att vi underutnyttjar den inhemska arbetskraften och överutnyttjar miljö och naturresurserna. Detta ekonomiska dubbelfel kan åtgärdas med skatteväxling. I den bästa av världar kan ökade miljöskatter kompensera för de marknadsmisslyckanden som finns på en marknad och samtidigt finansiera gemensamma utgifter eftersom energivarorna är relativt oelastiska. Det är i denna teoretiska mylla som skatteväxlingen har sin grund. Sänk snedvridande skatter på olika varor som har ett pris i utbyte mot rättvridande skatter som sätter ett mer korrekt pris på vår gemensamma miljö.

### Sverige var tidigt ute!

Naturskyddsföreningen var först med ett konkret skatteväxlingsförslag som presenterades 1994. Det innehöll en skatteväxling på cirka 50 miljarder och innehöll främst ökade energi- och koldioxidskatter, i utbyte mot sänkt skatt på arbete. I flera fall har verkligheten överträffat Verkligheten. Elskatten är i dag högre än förslaget från 1995, även om den lätta industrin fortfarande har ett undantag från energiskatt. Koldioxidskatten är i dag dubbelt så hög som förslaget från 1995 även om det bara är hushållen som betalar den.

Den skatteväxling som genomförts i Sverige sedan Naturskyddsföreningens förslag presenterades omfattade cirka 15 miljarder och bestod i huvudsak av ökade koldioxid- och energiskatter i utbyte mot ökat grundavdrag på inkomsten. Därutöver genomfördes en skatteväxling av Ingvar Carlsson och Bengt Westerberg redan 1990. Den skattereformen ”gömde” en skatteväxling på cirka 18 miljarder. Syftet med hela reformen var då att sänka marginalskatterna på arbete och en del av denna sänkning finansierades med ökade miljöskatter. Världens första koldioxidskatt infördes!

Slutsatsen är dock att de skatteväxlingar som har genomförts hittills har varit mycket blygsamma, och Sverige ligger i dag långt ner på listan av länder med gröna skattesystem (andel miljöskatter i relation till det totala skattetrycket). De flesta ekonomer och miljöexperter är överens om att skattesystemet har en avgörande roll för att kunna utveckla ett hållbart produktions- och konsumtionsmönster. Miljön måste prissättas korrekt och prisrelationen mellan varor och tjänster förändras i grunden. För att få ett underlag för en fördjupad diskussion om framväxten av ett hållbart konsumtionsmönster har Naturskyddsföreningen tagit fram en skiss på en skattereform för att ha något att utgå ifrån.

### 500 miljarders skatteväxling – vilka effekter ger det och är det möjligt?

Syftet med skissen är inte att ge en exakt bild av vad som händer utan stimulera till en diskussion om behovet av att reformera skattesystemet. Ett annat syfte med skissen är också att tänja på våra föreställningar om vad som är möjligt och samtidigt minska den överdrivna respekten för de nuvarande ekonomiska spelreglerna. Det är de ekonomiska ramarna, inte naturlagarna, som vi kan och måste ändra med beslut i riksdag och EU-parlament. Det är också intressant att få en ökad förståelse för vår offentliga konsumtion och hur den finansieras. Den ekonomiska debatten blir ofta teknisk och instrumentell, men ytterst handlar den om värderingar och vilket samhälle vi ska styra emot. När det gäller de stora miljöfrågorna sitter vi alla i samma båt där rodet utgörs av skatter och lagar. Hastigheten i förändringen är en annan fråga.

Upplägget är följande: Vi har använt de samhällsekonomiska beräknings- och simuleringsmodeller som normalt nyttjas av olika institutioner i samhället i övrigt och fört in de förändringar som vi vill undersöka. Modellerna heter Fasit, Hut och Frida. SCB har gjort modellkörningarna och en erfaren utredare från Riksdagens utredningstjänst har räknat för att få skattepusslet att gå ihop på makronivå. Naturskyddsföreningen har lagt ramarna och föreslagit vilka skatter som ska höjas respektive sänkas. För enkelhetens skull bygger beräkningen på en halvering av både kommunalskatten och arbetsgivaravgiften, Den ena sänker inkomstskatten och den andra sänker priset på arbete för arbetsgivaren. Det leder till ökad disponibel inkomst för de flesta, vilket i sin tur leder till minskade intäkter till stat och kommun på cirka 425 miljarder. Det motsvarar 28 procent av de totala skatteintäkterna 2008.

För att finansiera skattebortfallet och samtidigt styra om konsumtionen i hållbar riktning ökar energiskatten med 1 krona per KWh på all energianvändning och koldioxidskatten ökar med 250 procent. Det leder till bensinpriser på cirka 40 kronor per liter och ett elpris på cirka 3 kronor inklusive moms. Detta är faktiskt inte så dramatiska förändringar om vi snart får bilar som drar tre deciliter per mil eller i huvudsak körs på el. En större förändring är sannolikt att vi i utredningen tagit bort alla skattesubventioner som företagen i dag åtnjuter. Företagen betalar nämligen ingen energiskatt alls (förutom ett halvt öre per KWh för de energiintensiva företagen) och företagen betalar bara 25 procent av den generella koldioxidskatten. Den energiintensiva industrin får sina utsläppsrätter gratis och betalar därmed ingenting för sina koldioxidutsläpp. Även andra sektorer som flyg och sjöfart, som också varit helt befriade från energi- och koldioxidskatt, får betala full skatt. Därutöver införs energiskatt även på den förnybara energin, för att stimulera till ökad energieffektivitet. För att styra konsumtionen ytterligare valde vi att höja den generella momsen från 25 procent till 35 procent. Idén var från början att differentiera momsen ytterligare ett snäpp så att de arbetsintensiva tjänsterna skulle få samma låga moms som böcker har i dag samt att undanta köttkonsumtionen från den lägre momsnivån som livsmedel har i dag. Detta blev dock för komplicerat för modellberäkningarna men möjligheten att öka differentieringen av momsen är intressant att undersöka vidare för att ännu mer styra om konsumtionsmönstret i hållbar riktning. Summa summarum ökar de föreslagna skatterna skatteintäkterna med 425 miljarder kronor.

### Viktiga antaganden

Modellerna ger inte på något vis en exakt bild av vad som händer, men tydliggör i grova drag de stora förändringarna. Modellerna är dock inte gjorda för att klara av att beräkna effekter av så stora förändringar som föreslagits här eftersom det saknas historiskt statistiskt underlag av liknande förändringar. Därför måste det läggas in olika typer av antaganden som är mer eller mindre säkra. Den här analysen bygger på följande antaganden:

- Utsläppen av koldioxid minskar med 60 procent till år 2030 jämfört med 2005.
- Energianvändningen minskar med 30 procent till år 2030 jämfört med 2005.
- De halverade arbetsgivaravgifterna äts till hälften upp av ökade löner vilket innebär att sänkningen av arbetsgivaravgiften med 15 procentenheter i praktiken bara blir en minskad lönekostnad med cirka 7 procent.

Att göra så stora förändringar av skattesystemet som vi undersöker är för ett litet land med öppen ekonomi som Sverige bara möjligt om våra handelspartners, som EU till exempel, genomför en liknande skattereform så att företagens konkurrenskraft inte förändras. För att komma runt en "Moment 22"-argumentation, där det som eventuellt är bra för alla inte genomförs, antar vi just detta för att kunna undersöka om en omfattande skatteomläggning i princip är positiv.

Eftersom det i det här fallet inte går att använda en modell som räknar ut hur mycket konsumtionen förändras vid så stora prisförändringar har vi gjort en kvalitativ bedömning av hur mycket skattebaserna för energi och koldioxidutsläpp sannolikt kommer att minska utifrån de skatteförändringar som vi lagt in. Det innebär att modellerna visar hur statsfinanserna går ihop och hur den disponibla inkomsten förändras vid ändrade priser på arbete och energi samt koldioxidutsläpp.

Vi har sannolikt tagit i för mycket när det gäller hur mycket utsläppen och energin minskar. Detta har vi gjort för att vara på den säkra sidan och inte äventyra de offentliga finanserna.

Andra viktiga effekter som inte finns med i analysen är den som bland annat finansminister Anders Borg för fram i debatten, de dynamiska effekterna av sänkt skatt på arbete. Sänkt arbetsgivaravgift och sänkt inkomstskatt stimulerar efterfrågan och utbud av arbetskraft vilket ökar skatteunderlag och den ekonomiska tillväxten. Vid en grov uppskattning borde den effekten ge ökade skatteintäkter på cirka 20 miljarder kronor. De intäkterna är inte inräknade i skatteväxlingen och kan komma väl till pass för att kompensera utsatta grupper när en del av företagens ökade kostnader övervältras på konsumenterna i form av ökade produktpriser.

Det är dock påfallande hur lite ökade koldioxidskatter och energiskatter påverkar priset på enskilda produkter, eftersom energi- och oljeinnehållet är en så liten kostnadsandel i varje enskild produkt. Därför har inte heller mycket höga transportpriser en stor påverkan på varors priser. Höga priser på energi- och koldioxidskatter påverkar inte heller handelsmönstren i någon större omfattning, eftersom det framför allt är löneskillnaderna runt om i världen som är förklaringen till var olika produkter produceras. Däremot får vi hållbarare transportlösningar.

Men vi bör komma ihåg att det i första hand är de företag som orsakar mycket negativ miljöpåverkan som också får de stora kostnadsökningarna. Detta är en logisk följd av att de miljöskadliga subventionerna tas bort och miljökostnaderna syns i företagsboksluten. Och med våra antaganden ger detta ingen snedvridning av konkurrensen för svenska företag, (snarare tvärtom om skattereformen genomförs internationellt).

### Slutsatser

Även om det som sagt är mycket svårt att dra några djupgående slutsatser tycks en omfattande skattereform vara möjlig och önskvärd oberoende om det kallas skatteväxling eller skattereform för ökad välfärd. Fördelningseffekterna, som oftast är största stöttestenen när skatterna förändras, tycks vara påfallande små förutsatt att de genomförs i de flesta industriländer. Det är bara några grupper, som till exempel pensionärer och studenter, som får mindre pengar att röra sig med. Det går dock relativt lätt att åtgärda med olika fördelningspolitiska redskap, som till exempel ökade studerande-, pensionsbidrag samt riktade skatteavdrag. Även familjer med låg skatt som bor i glesbygd brukar drabbas negativt av skatteväxlingar men dessa effekter kan lätt kompenseras utan att det gör stora hål i statskassan. Skattesänkningarna är alltså för de flesta hushåll större än skatteökningarna efter att anpassningarna är gjorda, trots de kraftigt ökade bränsle- och energipriserna. Frågan om hur fort Sverige på egen hand kan fortsätta att reformera skattesystemet i grön riktning är svårt att säga men i takt med att EU uppmuntrar medlemsstaterna till grönare skattesystem ökar handlingsutrymmet för Sverige än mer.

De samlade konsumentpriserna förändras förhållandevis lite av en skatteväxling på cirka 500 miljarder. Många varor och tjänsters kostnadsförändringar tar ut varandra. Genom att studera SCB:s topplistor över varor och tjänster som påverkas av ökade miljö- och energiskatter samt sänkt skatt på arbete kan en viss förändring av konsumtionsmönster förväntas.

De varor och tjänster som blir billigare och som samhället sannolikt kommer att konsumera mera av är barn- och äldreomsorg som är bland de mest arbetsintensiva, tätt följt av olika vårdformer som allmän sjukvård, tandvård, massage och sjukgymnastik. Även utbildningstjänster och kultur så som böcker, tidningar och film förväntas bli billigare. Serviceyrkena är förstås också vinnare av en skatteväxling. Svenska folket förväntas gå mer

på restaurang, caféer och övernatta mer på hotell och pensionat på grund av lägre relativpriser. Andra servicetjänster förväntas också växa. Livsmedelsindustrin är också relativt arbetsintensiv och kommer sannolikt att vara en vinnare i denna skiss.

De varor och tjänster som ligger i topp på SCB:s ”energitätlista” är inte heller förvånande. Där finns alla typer av energitjänster som fjärrvärme, el, biobränsle och olika former av drivmedel. Det är framför allt insatsvarorna i sig som höjs dramatiskt, vilket har en liten påverkan på varor och tjänster i allmänhet. Men resor och transporter i alla dess former blir förstås dyrare. Och med vetskap om att sjöfart och flyg tidigare varit helt befriade från energi och miljöskatter blir effekten dubbel när skatten höjs samtidigt som tidigare subventioner tas bort.

Till exempel kommer en Thailandsresa tur och retur att kosta 6000 kronor mer bara av den ökade koldioxidskatten och lägger man också till en dubblerad energiskatt kommer den att öka med 6000 kronor till.

#### Hur klara kostnadspuckeln på kort sikt?

Modeller svarar inte på hur vi klarar ”övergångsekonomin” och den förväntade kostnadspuckeln. Det är själva ”övergången” som är utmaningen, inte att leva i det framtida samhälle där de flesta inte nyttjar fossila bränslen och där all energi används mycket effektivare. Hela samhället kommer inledningsvis att uppleva en ”kostnadspuckel” när priser och skatter höjs innan samhället har hunnit anpassa sig till ny teknik och ändrade vanor. Då måste den offentliga och privata konsumtionen omprioriteras för att ge utrymme för dessa miljöinvesteringar. Mer pengar till snåla fönster och ny järnväg och mindre resurser till kläder och försvar om man så vill. Tillväxttakten behöver inte med nödvändighet förändras men innehållet bör förändras. Övergången syns inte i denna lilla analys, utan de ekonomiska konsekvensanalyserna visar vad det kostar efter att vi minskat utsläppen av koldioxid med 60 procent och minskat den totala energianvändningen med 30 procent. Frågan är hur vi kommer dit utan att den generella välfärden urholkas. Svaret beror sannolikt på hastigheten i förändringen. Om vi i enlighet med den nuvarande svenska klimatpolitiken vill skjuta samhällsförändringarna på framtiden kommer samhället att behöva göra en mycket snabb omställning senare. Det blir dyrt. Om vi däremot successivt och metodiskt skatteväxlar i små

steg samtidigt som det finns olika former av investeringsbidrag för ny teknik kommer det att gå relativt smärtfritt, förutsatt att andra länder också börjar gå i den riktningen.

En medveten klimatpolitik kommer också att generera tillväxt inom många sektorer, på grund av de stora investeringar som måste göras i förnybar energi och energieffektivisering. Bilparken måste moderniseras och bostäder och industrier måste klimatanpassas. Just nu är miljöteknikmarknaden en av de mest snabbväxande, och vägen till stark exportmarknad går ofta genom en stark hemmamarknad. En av de viktigaste uppgifterna för den industrialiserade världen är exempelvis att så snabbt som möjligt sänka priset på solceller. Priset sjunker med cirka 18 procent varje gång produktionen fördubblas. Detta skapar fantastiska möjligheter när konsumtionen tar fart. Solinstrålningen på bara 7 procent av Saharas öken skulle med dagens teknik teoretiskt kunna klara hela världens energianvändning. Vi har egentligen ingen energibrist på klotet, allt handlar bara om vad vi är villiga att betala för energin. Om det investeras mycket resurser i att bygga mer solceller kommer de mycket snart att vara billigare än ny kärnkraft (vilket vindkraften i många fall är).

### Vilken kostnadseffektivitet?

Problemet i dag är att allt fler aktörer vill tona ned behovet av att förändra Sveriges och EU:s egna utsläpp under paroller av internationell kostnadseffektivitet. Frågan är bara varför det skulle vara billigare att skjuta upp våra egna åtaganden och i stället investera i ”billiga” åtgärder i Indien och Kina, när vi i Sverige ändå till syvende och sist måste minska utsläppen med nittio procent till 2050. Om vi nu ska det? Det finns inga erfarenheter som visar på att det skulle vara billigare för Sverige att göra stora och snabba utsläppsminskningar i framtiden i stället för att lugnt och metodiskt minska utsläppen i jämn takt varje år. Så frågan är vilken definition av begreppet kostnadseffektivitet som vi väljer att utgå ifrån. Den billigaste vägen till 1 ton per capita för Sverige 2050, vilket kräver relativt kostsamma investeringar nu, eller definitionen om att minska ett antal ton till 2020 på det billigaste sättet globalt? Den senare leder till att merparten av åtgärderna på kort sikt görs utanför Sverige.

Den viktigaste frågan är dock inte om åtgärderna ska göras inom eller utanför EU utan om det totala åtagandet av utsläppsminskningar. Utmaningen är som nämndes inledningsvis dubbel, ambitiösa utsläppsminskningar inom OECD samtidigt kräver att stora resurser satsas på

investeringar i utvecklingsländerna. Men om det totala åtagandet är för lågt i relation till vad som behövs för att begränsa temperaturökningen till maximalt två grader blir inte situationen bättre av att minska omvandlingstrycket i EU, sannolikt tvärtom.

Begreppet ”internationell kostnadseffektivitet” döljer också flera dilemman. Vilket moraliskt ansvar har vi, som både har högt välstånd och samtidigt har släppt ut mest växthusgaser i ett historiskt perspektiv, att ställa om våra egna samhällen? Att visa omvärlden att det går att ha mycket låga utsläpp i kombination med ökat välstånd är sannolikt den viktigaste uppgiften för de industrialiserade länderna om de fattiga länderna ska kunna övertygas till att också dra sitt strå till stacken. Det är också en moralisk fråga om vi i de rika länderna ska lösa våra åtaganden med minskade utsläpp genom att dammsuga de fattiga länderna på billiga klimatåtgärder, så att dessa länder bara har de mer kostsamma åtgärderna kvar när de i sin tur ska åta sig utsläpps begränsningar.

Avslutningsvis: Den centrala uppgiften är alltså att både nationellt och internationellt utveckla en ambitiös klimatpolitik i kombination med en medveten fördelningspolitik. När det gäller teknikskiftet i utvecklingsländerna förordar nu EU-kommissionen att de billigaste klimatåtgärderna ska lämnas till u-länderna själva och att klimatinvesteringar, inom ramen för en global utsläppshandel, i stället ska leda till riktiga teknikskiften och som då blir något dyrare. Det finns heller ingen väg tillbaka till lägre el- och bränslepriser. De högre priserna på dessa varor beror delvis på att miljökostnaden i ökad omfattning internaliseras men också på ökade världsmarknadspriser på olja. I de industriländer som brukar koldioxidskatt (eller auktionering av utsläppsrätter) är det ganska enkelt att använda delar av skatteintäkter för att kompensera dem som drabbas värst, utan att för den skull försämra incitamenten för att minska utsläppen av växthusgaser. Räcker inte det finns det andra fördelningspolitiska instrument att tillgå, som till exempel ökat grundavdrag på inkomsten. Miljö- och fördelningspolitik mår bäst av att hanteras var för sig och inte blandas ihop.

En annan avgörande fråga för ett ambitiöst internationellt klimatavtal är hur stora de kortsiktiga kostnaderna är av en kraftfull utsläppsminskning. Ekonomernas jämviktsmodeller om vad det kostar att minska utsläppen ytterligare i till exempel Sverige bygger på statiska värderingar, ingen ny teknik och att företagen har full information och är fullständigt rationella. Slutsatsen är att all förändring av koldioxidutsläppen per definition är en samhällskostnad. Verkligheten är dock en annan. Värderingarna förändras över tiden, och

med tanke på den senaste tidens klimatdebatt är det snarare så att det skulle vara en negativ ”välfärdsupplevelse” för svenska medborgare om Sverige inte skulle driva en ambitiös klimatpolitik. Sverige har ökat BNP med drygt 40 procent från 1990 till 2005 och under samma period minskat utsläppen med 8 procent. Det är 14 procentenheter bättre än vad EU enligt Kyotoavtalet kräver av Sverige.

Frågan är hur jobbigt vi har haft det? Enligt de ekonomiska modellerna har den klimatpolitik vi hittills bedrivit orsakat en mycket stor samhällskostnad för Sverige. Men sannolikt är det i praktiken precis tvärtom. Det är minst lika sannolikt att Sverige tjänat på att vara mindre oljeberoende i takt med att oljepriserna har ökat samt att biobränslenäringen har vuxit kraftigt. Dessutom upplever troligen många individer ett ökat välbefinnande när man ändrar sina vanor och därmed kan sänka utsläppen i linje med sin övertygelse. Att ha en gemensam sjukdomsinsikt och inte göra något åt problemet är en ”välfärdsförlust” som inte ryms i de ekonomiska modellerna.

I många fall är det också mycket lönsamt att till exempel köpa en mer bränslesnål bil och byta till energieffektiva lampor. Och enligt studier från Linköpings universitet (Louise Trygg, *Swedish industrial and energy supply measures in a European perspective, 2006*) finns det otaliga konkreta exempel på att företag kan halvera sin energianvändning och att återbetalningstiden för detta är allt från några dagar till ett par år. De syns inte i de ekonomiska jämviktsmodellerna.

Utan att underskatta den politiska utmaningen i att på relativt kort tid minska utsläppen av växthusgaser tyder mycket på, enligt resonemanget ovan, att dagens klimatdebatt överdriver kostnadsbilden av samhällsförändringen vilket leder till att Sverige med flera hamnar i en onödigt defensiv position. Det är också så att många miljöåtgärder dubbelräknas. En ambitiös försurnings-, övergödnings- och luftvårdspolitik i allmänhet ger minskade utsläpp av växthusgaser som en ren bonuseffekt. En kraftfull klimatomställning av vårt samhälle måste inte heller på kort sikt innebära orimliga konsekvenser för välfärdsstaten. Det beror på hur den genomförs.