

Investeringsstöd – ett överskattat styrmedel i miljöpolitiken

Oavsett politisk hemvist verkar det bland beslutsfattare finnas en förkärlek till ineffektiva investeringsstöd på miljöområdet. De senaste årens energi- och klimatpolitiska investeringsstöd uppgår till ca 13 miljarder kr. Vi ser allvarliga brister i de tidigare investeringsstödens motiv för styrning, kostnadseffektivitet och möjlighet till utvärdering. Dessutom har de administrativa kostnaderna varit höga. Att en stor del av åtgärderna sannolikt genomförts även utan stöd utgör kanske det allvarligaste skälet till att ifrågasätta investeringsstödens utformning. Bristerna exemplifieras här genom en granskning av stödet till energiinvesteringar i offentliga lokaler.

Investeringsstöden har duggat tätt på miljöområdet. År 1998 införde föregående regering Lokala investeringsprogram (LIP) som följdes av Klimatinvesteringsprogram (Klimp), Konverteringsstöd och Stödet till energiinvesteringar i offentliga lokaler (OFFrot). Den sittande regeringen avskaffade Klimp men införde i stället Hållbara städer. Det samlade bidragsbeloppet för dessa stöd uppgår till ca 13 miljarder kr. Det finns ett okritiskt förhållningssätt till klimatpolitiska åtgärder som sker på hemmaplan. Exempelvis har det under de senaste åren diskuterats huruvida projektbaserade flexibla mekanismer som CDM¹ ger additiva effekter, dvs effekter som inte skulle ha kommit till stånd utan styrmedlet (se t ex Greaker och Hagem 2008), medan de inhemska investeringsstödens additionalitet inte har ifrågasatts på motsvarande sätt.

Vi har tidigare kritiserat utformningen av LIP och Klimp (Broberg m fl 2008; Forslund m fl 2006; Samakovlis och Vredin Johansson 2007). I det följande visar vi att OFFrot-stödet, som uppgick till 2 miljarder kronor, var ett ännu sämre utformat styrmedel. Vi diskuterar bl a: oklara motiv för införandet av stödet; bristande kostnadseffektivitet; brister i bedömningsunderlaget; låg additionalitet och dyr administration. Att vår kritik i många avseenden är generell framgår när vi jämför OFFrot-stödet med tidigare investeringsstöd.

1. Oklara motiv för att införa stödet

Motiven bakom införandet av subventionsprogram är avgörande för huruvida de är välfärdshöjande. Subventioner är motiverade om det förekommer marknadsmisslyckanden som medför att det investeras för lite i sam-

¹ CDM (Clean Development Mechanism) står för mekanismen för ren utveckling som innebär att t ex Sverige finansierar utsläppsminskningar i länder som inte omfattas av Kyotoprotokollet.

THOMAS BROBERG, EVA SAMAKOVLIS OCH JOHANNA FORSLUND

Thomas Broberg är fil dr i nationalekonomi och forskare på Konjunkturinstitutets miljöekonomiska enhet.

Thomas.Broberg@konj.se

Eva Samakovlis är docent i nationalekonomi och forskningschef för Konjunkturinstitutets miljöekonomiska enhet.

Eva.samakovlis@konj.se

Johanna Forslund är ekonom vid Konjunkturinstitutets miljöekonomiska enhet. Johanna-forslund@konj.se

Vi är tacksamma för kommentarer från Mats Dillén, Tomas Forsfält, Sarah Hegardt Grant, Maria Vredin Johansson och Göran Östblom. Artikeln bygger på Broberg m fl (2009).

hällsekonomiskt lönsamma projekt. Positiva spridnings- och miljöeffekter medför att projektens lönsamhet blir högre för samhället än för projektägarna. Investeringsgraden blir därför lägre än vad som är samhällsekonomiskt motiverat om inte staten skjuter till medel. Spridningseffekter kan uppkomma i projekt som innehåller ny teknik eller genererar ny kunskap.

De huvudsakliga motiven till OFFrot-stödet var de energi- och miljöpolitiska målen (Regeringens proposition 2004/05:1). För den svenska energipolitiken har det under många år funnits tre grundläggande mål: att öka tryggheten i den svenska energiförsörjningen; att minska beroendet av olja och att fasa ut kärnkraften på ett ansvarsfullt sätt (Regeringens proposition 2001/02:143). Inom miljöpolitiken var det främst det kortsiktiga klimatmålet² och målet för energianvändning i byggnader³ som berördes av OFFrot-stödet. Minskade utsläpp av växthusgaser och en ökad försörjningstrygghet kan således sägas vara de externa vinster som motiverat införandet av stödet. Huruvida stödet kan motiveras samhällsekonomiskt utifrån dessa vinster beror på i vilken utsträckning de redan internaliserats av andra styrmedel. Fastighetssektorn påverkas av klimat- och energipolitiska styrmedel direkt via el-, energi- och koldioxidskatter och via gröna certifikat, samt också indirekt via EUs utsläppshandelssystem. Dessutom har energieffektivisering och konvertering från direktverkande el och olja till förnybar energi stimulerats genom olika investeringsstöd.

Vår bedömning är att OFFrot-stödet varit överflödigt som klimatpolitiskt styrmedel eftersom utsläppen av växthusgaser redan kan anses vara internaliserade i marknadsaktörernas kostnader via befintliga klimatpolitiska styrmedel. Behövs ytterligare styrning på området är en höjning av koldioxidskatten att föredra eftersom skatten är ett mer träffsäkert, kostnadseffektivt och ekonomiövergripande styrmedel. Som energipolitiskt styrmedel har OFFrot-stödet i många fall bara lett till en dyr tidigareläggning av projekten (se avsnitt 4). I vilken omfattning OFFrot-stödet har bidragit till ökad försörjningstrygghet är svårt att bedöma eftersom målet vid stödets införande varken var kvantifierat eller tydligt formulerat. Det finns dessutom bättre lämpade styrmedel för att uppnå försörjningstrygghet.

2. Bristande kostnadseffektivitet

Eftersom OFFrot-stödet fördelades schablonmässigt (30 procent av åtgärds-

² Det kortsiktiga klimatmålet innebär att de svenska utsläppen av växthusgaser, som ett medelvärde för perioden 2008-10, ska vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990 (Miljömålsrådet 2008).

³ Delmålet för miljömålet *God bebyggd miljö* innebar fram till år 2005 att miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler skulle minska och vara lägre år 2010 än år 1995 (Miljömålsrådet 2006). Detta mål har omformulerats till att den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler ska minska med 20 procent till år 2020 och med 50 procent till år 2050 i förhållande till användningen år 1995. Andelen förnybar energi ska öka kontinuerligt och beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i byggsektorn ska vara brutet till år 2020, vilket tolkas som att uppvärmningen då ska ske helt utan fossila bränslen (Miljömålsrådet 2008).

Tabell 1
Konverteringsåtgär-
dernas bidragseffek-
tivitet
Öre per kWh

Från Till	Olja		Vattenburen el		Direktverkande el	
	Biobränsle	Fjärrvärme	Biobränsle	Fjärrvärme	Biobränsle	Fjärrvärme
Medelvärde	9	3	12	4	21	9
Marginal	76	15	44	20	71	85

Källa: Broberg m fl (2009).

kostnaden) och enligt prioritetskriteriet ”först till kvarn” hade styrmedlet mycket dåliga förutsättningar att vara kostnadseffektivt. Beräkningarna som redovisas nedan befäster också denna slutsats.

Bidraget till en investering kan sägas utgöra den del av investeringskostnaden som kan motiveras av positiva externa effekter. Åtgärdernas samhällsekonomiska kostnadseffektivitet är därmed lika med deras bidragseffektivitet, t ex bidrag per effekt i öre/kWh om stödet syftar till att minska energianvändningen. Låga värden, dvs ett lågt bidrag per kWh, innebär en hög bidragseffektivitet. Genom att rangordna åtgärderna efter deras bidragseffektivitet är det möjligt att identifiera den dyraste åtgärden som beviljats stöd och därmed även det sk marginalbidraget. För att villkoret för kostnadseffektivitet ska vara uppfyllt bör marginalbidraget för olika åtgärder som syftar till samma sak inte skilja sig åt, dvs den dyraste fjärrvärmekonverteringen bör inte avvika nämnvärt från den dyraste biobränslekonverteringen. Alternativt ska marginalbidraget inte överstiga en på förhand specificerad nivå. Analyser av marginalbidrag är emellertid mycket känsliga för extremvärden som kan ha uppstått på grund av felaktigheter i dataunderlaget. För att undvika detta kan det genomsnittliga bidraget per kWh användas som indikator på åtgärdstypernas relativa bidragseffektivitet. Det innebär en mindre strikt tolkning av villkoret för kostnadseffektivitet och att man bortser från spridningen i bidragseffektiviteten. Analysen nedan utgår både från marginalbidraget och från det genomsnittliga bidraget. Analysen förutsätter full additionalitet, dvs att inga åtgärder hade genomförts utan stöd (i avsnitt 4 analyseras hur hög additionaliteten varit).

OFFrot-åtgärder för konvertering och energieffektivisering är inte direkt jämförbara och presenteras därför i separata tabeller.⁴ Medan effektivisering syftar till allmän energibesparing, syftar konvertering främst till att minska el- och oljeanvändning för uppvärmning och varmvatten, vilket inte nödvändigtvis reducerar energianvändningen. För konverteringsåtgärderna i tabell 1 varierar marginalbidraget för de olika åtgärdstyperna mellan 15 öre per kWh (från olja till fjärrvärme) och 85 öre per kWh (från direktverkande el till fjärrvärme) och det genomsnittliga bidraget varierar mellan 3 öre per kWh (från olja till fjärrvärme) och 21 öre per kWh (från direktverkande el till biobränsle).

⁴ Analysen inkluderar inte energikartläggning och installation av solcellssystem som också var stödberättigade.

Tabell 2
Effektiviseringsåtgärdernas bidragseffektivitet
Öre per kWh

Från Till	Driftsel			Uppvärmning			Mixade åtgärder
	Kyla	Belysning	Ventilation	Värmepump	Klimatskal	Värmeåtervinning	Effektiv styrning m m
Medelvärde	59	43	75	18	29	36	38
Marginal	240	246	803	94	243	196	273

Källa: Broberg m fl (2009).

För effektiviseringsåtgärderna i tabell 2 varierar marginalbidraget för de olika åtgärdstyperna mellan 94 öre per kWh (värmepump) och 803 öre per kWh (ventilation) och det genomsnittliga bidraget varierar mellan 18 öre per kWh (värmepump) och 75 öre per kWh (ventilation).

För såväl energieffektiviserings- som konverteringsåtgärderna skiljer sig både det genomsnittliga och det marginella bidraget per kWh åt mellan åtgärderna, vilket innebär att OFFrot-stödet inte har fördelats kostnadseffektivt. En större energibesparing per bidragskrona hade kunnat uppnås om tuffare krav ställts på åtgärderna.

Energieffektiviseringsåtgärder sätts ibland i relation till kostnaden för att tillföra förnybar energi. Tanken är att energieffektivisering gör att den redan befintliga förnybara elen räcker till fler ändamål (SOU 2008:110). Genom elcertifikatsystemet har utbyggnaden av förnybar el subventionerats med 15–35 öre per kWh under de senaste åren, vilket ligger betydligt lägre än värdena för energieffektiviseringsåtgärderna, i synnerhet de som enbart är inriktade mot elanvändningen.⁵

Bidragseffektiviteten överskattas, dvs kostnaden per kWh underskattas, i beräkningarna ovan eftersom OFFrot-stödets effekt inte skulle ha åstadkommit utan koldioxid- och energiskatter, gröna certifikat och andra stöd.⁶ Dessutom finansierades OFFrot-stödet av medel som genererats via snedvridande skatter, dvs att det uppstår samhällsekonomiska kostnader utöver stödets kostnader. Skatter snedvrider användningen av ekonomiska resurser och skapar marginalkostnader för allmänna medel. Varje offentligt satsad krona har dessutom en alternativkostnad som motsvarar det värde kronan skulle ha haft i sin bästa alternativa användning, s k skuggpris för offentlig resursanvändning. Stödets kostnader bör därför skalas upp med lämpliga skattefaktorer. Slutligen bör även hänsyn tas till stödets administrativa kostnader.

⁵ Denna jämförelse haltar emellertid något eftersom energieffektivisering sänker kostnaden för energitjänster, vilket leder till s k återtagningseffekter på grund av en ökad efterfrågan på energitjänster. Det betyder att den realiserade energibesparingen till följd av energieffektivisering blir mindre än den potentiella.

⁶ Anmärkningsvärt är att en åtgärd kunnat ta del av flera stödprogram och därmed subventionerats med över 50 procent.

3. Brister i bedömningsunderlagen

Fördelningen av OFFrot-stödet var baserad på de sökandes självrapporterade uppgifter. Kvaliteten på bedömningsunderlaget berodde därför på de sökandes förmåga att uppskatta kostnader och effekter samt på myndigheternas förmåga att granska och registrera uppgifterna. OFFrot-stödet fördelades av Länsstyrelserna vilka registrerade ansökningarna i en databas som tillhandahölls av Boverket. Stödets schablonmässiga utformning gav inte de sökande tillräckligt incitament att uppskatta kostnader och effekter på ett tillförlitligt sätt. Eftersom det inte förekom någon kvalitetsgranskning innehåller databasen anmärkningsvärt stora brister. Dessa brister är mer omfattande än vad som vanligtvis är fallet vid styrmedelsutvärdering. Några av de allvarligaste bristerna i OFFrot-stödets dataunderlag bestod i att:

- Det saknades generella riktlinjer för hur energieffekterna skulle uppskattas. Med ett subjektivt beräkningssätt blir det svårt att jämföra effekterna av olika åtgärder.
- Det efterfrågades inte transparenta lönsamhetsberäkningar i ansökan, trots att åtgärder som är lönsamma på kort sikt inte var bidragsberättigade. Tidsgränsen för lönsamhet var två år (Boverket 2005).
- Det framgick inte vilken teknisk livslängd de sökande räknat med, vilket försvårar jämförelser mellan åtgärder.
- Det uppstod rena felaktigheter antingen då de sökande fyllde i ansökningsformuläret eller vid inmatningen av data.
- Det beviljade stödet kunde skilja sig från det utbetalade vilket kan ha berott på att vissa åtgärder inte genomförts. Eftersom det inte framgick i databasen huruvida åtgärder som beviljats stöd verkligen genomförts är det omöjligt att veta vilka effekter som realiserats.

4. Låg additionalitet

Enligt OFFrot-stödets förordning får bidrag inte ges till åtgärder som är lönsamma på kort sikt (SFS 2005:205). Boverket har analyserat om OFFrot-stödet bidragit till att göra investeringarna lönsamma, genom investeringskalkyler som kompletterats med intervjuer. Resultaten visar att 50–67 procent av åtgärderna var lönsamma redan utan stödet, som bara bidrog med att göra 10–15 procent av åtgärderna lönsamma.⁷ Dessa uppgifter bekräftas av intervjuerna där 53 procent anger att investeringarna skulle ha genomförts även utan stöd och att lönsamheten styr investeringsbesluten. Bland de sökande, som beviljades över en miljon kr i stöd, anger 70 procent att investeringarna skulle ha genomförts även utan stöd. Stödet har således haft låg additionalitet med en hög andel s k fripassagerare (Boverket 2009a).

Stödet har emellertid bidragit till mer energieffektiva investeringar, fler investeringar än planerat och att investeringar tidigarelags. Totalt anger 67

⁷ Intervallen beror på vilken kalkylränta som använts i beräkningarna.

Tabell 3
Additionalitet och
bidragseffektivitet
Öre per kWh
(Medelvärde)

Från Till	Olja	
	Biobränsle	Fjärrvärme
Full additionalitet	9	3
Tidigareläggning med 5 år	21	11
Tidigareläggning med 3 år	34	18

Källa: Broberg m fl (2009).

procent att stödet medförde en tidigareläggning (Boverket 2009a). I tabell 3 illustreras hur bidragseffektiviteten förändras för konverteringsåtgärderna (från olja till biobränsle och fjärrvärme) när full additionalitet (inga åtgärder hade genomförts utan stöd) jämförs med en tidigareläggning av projekten med tre eller fem år. Om projekten endast tidigarelagts med tre år så försämras bidragseffektiviteten för konvertering från olja till biobränsle från 9 till 34 öre per kWh och från olja till fjärrvärme från 3 till 18 öre per kWh. Tidigareläggning innebär således en drastisk försämring av bidragseffektiviteten.

5. Höga kostnader för administration

Totalt avsattes 60 miljoner kr för administration av OFFrot-stödet. Boverket har fördelat 45 miljoner kr till Länsstyrelserna för administration och handläggning av bidragsärendena (Boverket 2009b). Sedan användes 14,5 miljoner kr för att täcka Energimyndighetens och Boverkets kostnader för bl a uppföljning och utvärdering samt att skapa och upprätthålla stödets databas.

Till detta bör läggas kostnader för de sökandes arbete med ansökningarna. Ansökan till OFFrot-stödet var inte så detaljerad. Däremot var redovisningskraven vid slututbetalningen höga, vilket innebar att ansökningar kunde ha upp till 60 fakturor att redovisa. Uppskattningsvis tog det mellan en och fem dagar att ansöka och slutredovisa (Grimsbo 2009). Det totala antalet inkomna ansökningar uppgick till 9 319, varav 6 943 beviljades. Om vi räknar med mellan en och fem dagar för beviljade ansökningar och en halv dag för avslagna ansökningar så uppgick de sökandes administrationskostnader till mellan 33 och 144 miljoner kr, se tabell 4.

Under programmets två första år betalades stödet ut via en kreditering av den sökandes skattekonto, men övergick sedan till att bli anslagsfinansierat. Skatteverket har, i en intern skrivelse, beräknat de administrativa merkostnaderna för hantering av stödet till 300 000–400 000 kr i samband med stödets införande och till 100 000–200 000 kr i årliga kostnader (Grontmij 2007). Dessa kostnader täcktes inte av något anslag utan fick finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. Detta innebär att den totala administrationskostnaden grovt uppskattas till 93–204 miljoner kr, eller 5–10 procent av det totala stödet.

Poster	Kostnad
Administrationskostnader Länsstyrelserna	45 000
Energimyndigheten och Boverket (utvärdering, uppföljning, skapa och upprätthålla databasen)	14 500
Administrationskostnader Skatteverket	600
Sökandes arbetstid för att ta fram ansökningar (beviljade och avslagna)	33 000–144 000
Totalt	93 100–204 100

Tabell 4
OFFrot-stödets
administrationskost-
nader
Tusen kr

Amm. * Beräkningarna bygger på antaganden om en arbetskostnad på 500 kr per timme och en arbetstid på 168 timmar per månad.

Källa: Broberg m fl (2009).

6. Jämförelse med tidigare investeringsstöd

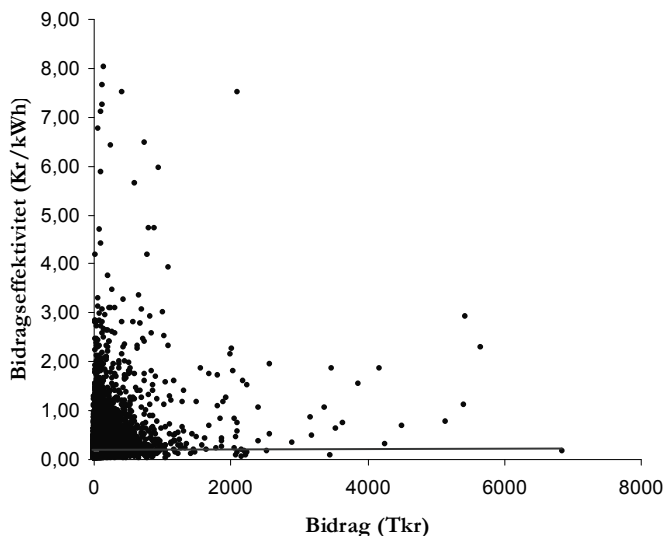
Historiskt har investeringsstöden sällan begränsats till ett motiv, se tabell 5. Klimatinvesteringsprogrammet syftade framför allt till minskade växthusgaser, men också till energibesparing och teknikutveckling. För detta program, likväl som för OFFrot-stödet, kan utsläppen av växthusgaser och energibesparing anses vara internaliserade av andra styrmedel. Lokala investeringsprogrammet syftade både till att främja ekologisk hållbarhet och till att skapa arbetstillfällen. Hållbarhetsmotivet sågs i vid bemärkelse och stödberättigade åtgärder var projekt som: minskade belastningen på miljön; ökade effektiviteten i användningen av energi och andra naturresurser; ökade återvinningen; bidrog till biologisk mångfald samt till att förbättra cirkulationen av växtnäringsämnen (Regeringskansliet 2000). Med så breda stödprogram är det svårt att veta vilka externaliteter som stödet internaliserar och hur stödet kompletterar redan befintliga styrmedel. Vidare kan sysselsättnings effekter endast uppstå på kort sikt i den sektor som tillförs medel, på lång sikt är nettoeffekten på sysselsättningen liten.

Investeringsstöd	Motiv	Omfattning Miljarder kr	Period År
Lokala investeringsprogram	Ökad hållbarhet och sysselsättning	6,2	1998–02
Klimatinvesteringsprogram	Minskade växthusgaser, energibesparing och teknikutveckling	2,0	2003–08
OFFrot	Energi- och miljöpolitiska mål	2,0	2005–09
Konverteringsstöd från el	Miljöanpassad energianvändning och försörjningstrygghet	1,5	2006–10
Konverteringsstöd från olja	Miljöanpassad energianvändning och försörjningstrygghet	0,5	2006–10
Hållbara städer	Hållbar stadsutveckling (ekologisk, ekonomiskt och socialt)	0,4	2009–10

Tabell 5
Senaste årens investering-
stöd

Källa: Broberg m fl (2009), Forslund m fl (2006) och Samakovlis och Vredin Johansson (2007).

Figur 1
Bidragseffektivitet
för energieffektivi-
seringsåtgärder som
fått OFFrot-stöd
jämfört med 2007 års
brytpunkt i Klimp



Källa: Baserad på data redovisade i Broberg m fl (2009).

Vi har i tidigare utvärderingar visat att investeringsstödens många motiv gör det svårt att fördela stöden kostnadseffektivt. LIP-utvärderingen visade att hållbarhetsmålet kunde ha nåtts i större utsträckning och att arbetstillfällena i LIP var dyra jämfört med subventionerade arbetstillfällena i arbetsmarknadspolitiken (Forslund m fl 2006). Klimp-utvärderingen visade att stödets underordnade mål bidrog till bristande kostnadseffektivitet, trots att åtgärder prioriterades utefter bidragseffektivitet (Samakovlis och Vredin Johansson 2007). Eftersom OFFrot-stödet fördelades schablonmässigt och utan hänsyn till bidragseffektiviteten hade det stödet ännu sämre förutsättningar att åstadkomma en kostnadseffektiv resursfördelning. Våra beräkningar visar att många OFFrot-åtgärder inte skulle ha finansierats genom Klimp (se figur 1). I Klimp högprioriterades energieffektiviseringsåtgärder med en bidragseffektivitet som understeg 18 öre per kWh el för år 2006 och 8 öre per kWh för år 2007. Det var också i huvudsak högprioriterade åtgärder som finansierades (Björkman 2009).

Olika investeringsprogram ger upphov till olika incitamentsstrukturer. Eftersom Klimp fördelades på basis av åtgärdernas uppskattade miljöeffekter gavs den sökande incitament att överdriva effekterna. Till exempel antog man ofta, i beräkningarna av projektens miljöeffekter, att det var fossila bränslen som ersattes fullt ut under investeringens hela livslängd. Även om det är känt vilket drivmedel som ersätts i dag är det inte lika säkert att samma miljöeffekt kan erhållas i framtiden. Detta incitamentsproblem fanns emellertid inte för OFFrot. Ett annat problem med Klimp var att det förekom dubbelräkningar. Till exempel rapporterade biogasprojekt minskade koldioxidutsläpp från rötningsanläggningar, uppgraderingsanläggningar, distributionsnät och tankställen, dvs i alla led. Sammantaget innebär det att

de utsläppsminskningar, om 1,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, som påstås ha åstadkommit genom Klimp är överdrivna.⁸

För samhället är det önskvärt att stöden har en hög additionalitet, dvs att en stor del av stödet ges till åtgärder som annars inte skulle ha genomförts.⁹ Tidigare utvärderingar av både LIP, Klimp och Konverteringsstöden visar att en del av åtgärderna skulle ha genomförts även utan stöd (Berglund och Hanberger 2002; Gullers Grupp Informationsrådgivare AB 2003; Persson 2005; Econ Pöyry 2007). Additionaliteten verkar dock ha varit ännu sämre för OFFrot-stödet.

Investeringsstöd karaktäriseras generellt av höga administrationskostnader. I Klimp var ansökan mer detaljerad än för OFFrot-stödet vilket medförde att kostnaden för de sökandes arbetstid för att skriva ansökningar uppgick till nästan hälften av de administrativa kostnaderna. Totalt uppskattades administrationskostnaderna i Klimp till 128 miljoner kr eller 11 procent av fördelade Klimp-stöd. Det vill säga i procent något högre än administrationskostnaderna för OFFrot-stödet, som uppgick till 5–10 procent, men mycket högre än koldioxidskattens administrationskostnader som uppgick till 0,09 procent av skattens uppbörd (Samakovlis och Vredin Johansson 2007).

7. Avslutningsvis

I den här artikeln har vi kritiserat de miljöpolitiskt motiverade investeringsstödens utformning som sammanfattningsvis visar på oklara motiv, bristande kostnadseffektivitet, brister i bedömningsunderlaget, låg additionalitet och dyr administration. Trots att dessa brister har varit kända under en längre tid verkar inga lärdomar ha dragits av dem. Detta illustrerades tydligt när regeringen avskaffade Klimp för att i stället införa Hållbara städer. Ett styrmedel som med sina diffusa mål i form av ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet har ännu sämre förutsättningar att utvärderas kvantitativt och vara kostnadseffektivt. Oppositionen svarade nyligen med att avisera ett återinförande av Klimp, om det blir regeringsskifte (*Dagens Nyheter* 2009). Det visar att investeringsstödens tid inte är förbi. För att förbättra utformningarna av framtida investeringsstöd är det viktigt att:

- i) Det tydligt framgår i underliggande policydokument vilket marknadsmisslyckande som korrigeras av styrmedlet. Är det koldioxidutsläpp, försörjningstrygghet, informationsmisslyckanden, spridningseffekter eller andra incitamentsproblem? För att undvika dubbelstyrning bör det också framgå hur investeringsstödet kompletterar redan befintliga styrmedel.
- ii) Styrmedlet fokuserar på ett mål eller att man definierar en tydlig fördelningsnyckel för att stödet ska kunna fördelas kostnadseffektivt. Man

⁸ Som jämförelse skulle koldioxidskatten behöva höjas till 1,50 kr per kilo koldioxid från dagens 1,05 för att uppnå samma utsläppsminskning (se Broberg m fl 2008).

⁹ Givet att åtgärderna är samhällsekonomiskt lönsamma.

- bör även definiera en förutbestämd brytpunkt och endast subventionera projekt som har en högre bidragseffektivitet än brytpunkten.
- iii) Det efterfrågas transparenta lönsamhetsberäkningar så att inte åtgärder subventioneras i onödan.
- iv) Det finns generella riktlinjer för hur miljö- och energieffekter ska uppskattas och att uppgifterna kvalitetsgranskas.
- v) Det sker en övergång till elektronisk ansökan, där det exempelvis går att begränsa storleken på de värden som får anges och hindra sökanden från att hoppa över vissa uppgifter. Elektroniska ansökningar borde även minska de administrativa kostnaderna.

REFERENSER

- Berglund, E och A Hanberger (2002), "LIP och lokalt miljöarbete", Evaluation Report 12, Centrum för Utvärderingsforskning, Umeå universitet.
- Björkman, T (2009), Handläggare på Avdelningen för hållbar energianvändning, Energimyndigheten, personlig kommunikation, 16 september 2009.
- Boverket (2005), "Information om stöd till energieffektivisering och konvertering i lokaler som används för offentlig verksamhet", Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2009a), "Hur avgörande var OFFrot? – En studie av stödets additionalitet", Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2009b), "Utformningen reducerade effekterna – Boverkets utvärdering av OFFrotstödet", Boverket, Karlskrona.
- Broberg, T, J Forslund och E Samakovlis (2009), "En utvärdering av kostnadseffektiviteten i stödet till energiinvesteringar i lokaler för offentlig verksamhet", Specialstudie 22, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Broberg, T, E Samakovlis, M Sjöström och G Östblom (2008), "En samhällsekonomisk granskning av Klimatberedningens handlingsplan för svensk klimatpolitik", Specialstudie 18, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Dagens Nyheter* (2009), "Rödgrön Klimp till heders igen", 18 november 2009.
- Econ Pöyry (2007), "Utvärdering av stödet för konvertering från direktverkande elvärme i bostadshus", Rapport R-2007-105, Econ Pöyry, Stockholm.
- Forslund, J, E Samakovlis och M Vredin Johansson (2006), "Dubbla mål i miljöpolitiken: risk för resursslöseri", *Ekonomisk Debatt*, årg 34, nr 7, s 32-43.
- Greker, M och C Hagem (2008), "Det globala klimatet: Vad kan ett litet land som Norge bidra med?", *Ekonomisk Debatt*, årg 36, nr 4, s 44-55.
- Grimsbo, L (2009), Länsbostadsdirektör, Länsstyrelsen i Kronobergs län, personlig kommunikation, 5 maj 2009.
- Grontmij (2007), "Stöd för energiinvesteringar i lokaler som används för offentlig verksamhet", Grontmij, Malmö.
- Gullers Grupp Informationsrådgivare AB (2003), "Information om Klimp: en intervjuundersökning bland ansökare", Gullers Grupp Informationsrådgivare AB, Stockholm.
- Miljömålsrådet (2006), "Miljömålen – miljömålen på köpet", Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges 16 miljömål, Stockholm.
- Miljömålsrådet (2008), "Miljömålen – nu är det bråttom", Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål, Stockholm.
- Persson, S (2005), "Studie av kommuner som fått respektive inte fått klimatinvesteringsstöd", examensarbete, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds tekniska högskola, Lund.
- Regeringens proposition (2001/02:143), *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*.
- Regeringens proposition (2004/05:1), *Budgetpropositionen för 2005*.
- Regeringskansliet (2000), "Att ansöka om stöd till Lokala investeringsprogrammet", Regeringskansliet, Stockholm.
- Samakovlis, E och M Vredin Johansson (2007), "Soppa med Klimp? – Utvärdering av kostnadseffektiviteten i klimatinvesteringsprogrammen", *Ekonomisk Debatt*, årg 35, nr 7, s 31-43.
- SFS 2005:205, *Förordningen om stöd till investeringar i energieffektivisering och konvertering till förnybara energikällor i lokaler som används för offentlig verksamhet*.
- SOU 2008:110, *Vägen till ett energieffektivare Sverige*.