

Statens energiverk och Grafströmska utredningen

I denna artikel granskar Tage Klingberg och Kurt Wickman den s k Grafströmska utredningens förslag angående uppgifter och befogenheter för Statens energiverk, som planeras starta 1 juli i år. Grafströmska utredningens förslag innebär att Statens energiverk ges i uppgift att administrera ett regleringssystem på energiområdet. Vidare ska energiverket ha det samlande ansvaret för styrningen av näringslivets energianvändning. Författarna intar en kritisk hållning till de framförda förslagen och de analyser dessa grundas på. Mot denna bakgrund anser de att man inte bör följa Grafströmska utredningens förslag när arbetsuppgifterna för Statens energiverk preciseras.

En återkommande synpunkt i den nya regeringens uttalanden om energipolitiken har varit behovet av mer planering. Detta kom till klart uttryck vid Gasföreningens årsmöte den 9 november 1982 då energiminister Birgitta Dahl yttrade: "Den hittillsvarande, alltför planlösa utvecklingen utgör ett hot mot våra möjligheter att klara målen för både energipolitiken och krispolitiken. Därför är omedelbara åtgärder för att styra utvecklingen i rätt riktning nödvändiga" (Dahl [1982]). Mot denna bakgrund kan man förvänta sig en aktiv statlig energipolitik med starka inslag av central styrning av resursanvändningen på energiområdet under de närmaste åren. När det gäller valet av medel i energipolitiken är dock situationen mer oklar.

Speciellt är det oklart hur regeringen ser på avvägningen mellan administrativa styrmedel och prispåverkande styrmedel, dvs energiskatter och generellt verkande subventioner.

När det gäller den senare typen av styrmedel föreligger ett konkret förslag i och med energiskattekommitténs betänkande *Skatt på energi*, [SOU 1982:16]. Då Statens energiverk (SEV) enligt planerna inrättas den 1 juli i år, får statsmakterna en myndighetsorganisation som öppnar vägen för en omfattande användning av administrativa styrmedel på energiområdet. Det nya verkets uppgifter har hittills bara angetts i allmänna ordalag. I *Energisamverkan stat-kommun-näringsliv*, [SOU 1981:94], den s k Grafströmska utredningens betänkande, finns dock en rad konkreta förslag på uppgifter för SEV. Enligt den Grafströmska utredningens förslag skall nämligen SEV göras till statsmakternas främsta instrument i ett regleringssystem på energiområdet.

Syftet med denna artikel är dels att kortfattat redogöra för den Grafströmska utredningens förslag, dels att grans-

*Ekon dr TAGE KLINGBERG
och fil dr KURT WICKMAN är
båda verksamma vid Statens Insti-
tut för Byggnadsforskning i Gävle.
De arbetar f n med ett forsknings-
projekt om styrmedel i energipoli-
tiken.*

ka de analyser som lagts till grund för förslagen. Med denna granskning av *Energisamverkan stat-kommun-näringsliv* vill vi göra ett inlägg i debatten om valet av styrmedel i energipolitiken och, framför allt, det kommande energiverkets uppgifter och befogenheter.

Grafströmska utredningens direktiv och förslag

Utredningsuppdraget gavs i juli 1979, med tilläggsdirektiv i mars 1980. Den primära uppgiften var att (s 23) "se över de administrativa styrmedlen rörande näringslivets energianvändning" samt att "lämna förslag till styrmedel för att åstadkomma och underlätta en sådan utveckling" (dvs oljeersättning och effektivare energianvändning, vår anm). Utredningens betänkande är föremål för remissbehandling.

Ett centralt förslag i betänkandet är att stora förbrukare av energi (ca 1 000 företag) åläggs att införa *återkommande energiredovisning*. Denna skall i allmänhet ske årligen och underställas företagets styrelse för godkännande. Den ska detaljerat beskriva använda energislag och olika utsläpp av energi. Rapportskyldighet föreslås gälla till SEV.

Redovisningen skall ligga till grund för *obligatoriska överläggningar* mellan SEV och de 400 största företagen, vilka även innefattar en rad kommunala energidistribuerande företag. I dessa överläggningar skall berörda kommuner beredas tillfälle att närvara. Protokoll från överläggningarna görs offentliga.

En *skärpning av fastbränslelagen* föreslås. Användning av andra bränslen än fasta inhemska ska prövas av offentlig myndighet. Tillstånd skall kunna förenas med olika villkor. Detta ger möjlighet att t ex förbjuda olja/kol i viss verksamhet eller föreskriva viss andel inhemska bränslen vid panndriften.

Kravet på *kommunernas energiplane-*

ring skärps. SEV ges möjlighet att direkt påverka kommunernas energiplanering. Kommuner föreslås kunna åläggas att gemensamt planera sin energiförsörjning. SEV skall kunna teckna utvecklingsavtal med olika kommuner och bidra till etablerandet av regionala eller centrala bränslebolag.

De företag som inte berörs av den obligatoriska energiredovisningen skall erbjudas *rådgivning* i energifrågor. Här tänker sig utredningen främst företag med stor energiförbrukning. Konkret innebär detta ca 1 600 arbetsställen med omkring 15 procent av industrins energiförbrukning.

SEV föreslås få det samlade ansvaret för att styra näringslivets energihushållning (s 22). Med anledning av den stora förändring av det svenska energisystemet som oljeersättningspolitiken och den planerade kärnkraftsavvecklingen väntas innebära anförs dessutom: "Den förestående omställningen av energisystemet i Sverige är så pass omvälvande att det är möjligt att det behövs en mer långtgående styrning än den vi föreslår för att kunna åstadkomma den" (s 72). Enligt utredningens förslag skall dock SEV:s initiala uppgift bli att ta initiativ till överläggningar. Förutom att detta ökar graden av planmässighet i energianvändningen, väntas det också successivt bygga upp kunskap hos SEV.

Vi skall granska några av de antaganden och resonemang som ligger bakom dessa förslag.

Företagens anpassningar till prisförändringar

Utredningens utgångspunkt är, att stigande priser inte fungerat entydigt efterfrågedämpande. Utredningen åberopar en undersökning som gjorts av Statens Industriverk och som visat att "effektiviseringen av industrins energianvändning legat så gott som stilla efter år 1973" (s 63). Utredningen diskuterar en

rad energiskattetyper men förhåller sig skeptisk till deras efterfrågedämpande möjligheter, främst på kort sikt. Helt allmänt formulerar sig utredningen så, att man betvivlar "möjligheterna att med energiskatter styra energianvändningen dit statsmakterna vill" (s 69).

En bärande synpunkt i utredningen är alltså att företagen reagerar svagt på prisförändringar. Uppfattningen beläggs föga övertygande. I ekonomisk teori antas, att prisförändringar förmår företaget att löpande förändra proportionerna för sina insatsvaror; fördyrade produktionsfaktorer används i mindre kvantitet. Det råder en allmän samstämmighet om att teorin svarar mot ett faktiskt normalbeteende i marknadsekonomiernas företag. Den som hävdar att saken inte gäller, får därför anses ha en vevisbörd. Det är svårt att se hur utredningen axlat denna börd.

Möjligen kan argumentationen uppfattas så, att prisökningar leder till någon, men en helt otillräcklig, anpassning av företagens energianvändning. Men ståndpunkten har då inte lett till försök att precisera olika anpassningars betydelse. Inget försök görs att ange hur mycket prisanpassningarna åstadkommer i sparad energi och hur stort gap som därmed blir kvar att "täcka" med administrativa styrmedel innan målen nås. Läst på detta sätt framstår utredningens förslag som mycket outvecklade. Utan närmare bedömningar av behov, föreslår man en betydande ökning av mängden tvingande styrmedel.

Svårigheterna att följa utredningens argumentation sammanhänger också med att sinsemellan olikartade bedömningar tillåts tangera varandra i resonemangen. Å ena sidan hävdar man, att ingen effektivisering av energianvändningen skett under 1970-talet, trots oljeprisets ökning. Å andra sidan åberopar man en undersökning som säger att "under perioden 1973—1979 olja ersattes med fasta bränslen i inte ringa ut-

sträckning" (s 63), och att detta var betingat av stegringarna i oljepriset. Rimligen bör den senare anpassningsrörelsen uppfattas som en effektivisering i betydelsen att fasta bränslen gett lägre kostnader än olje-alternativet. Vilken samlad slutsats som följer av utredningens ståndpunkter förblir oklart.

Enligt undersökningar vi gjort, där vi utnyttjar material från studier inom Energikommissionen (Wickman [1982]), finns det ett tydligt omvänt samband mellan kapacitetsutnyttjandet och energiinnehållet per producerad enhet. Vid beräkningar avseende massaindustrin har vi funnit, att vid en ökning i kapacitetsutnyttjandet faller elförbrukningen i kWh per ton massa avsevärt. En ökning från 60 till 90 procents kapacitetsutnyttjande leder till en minskning av elinnehållet per ton massa med omkring 32 procent. På motsvarande sätt leder marginella minskningar av kapacitetsutnyttjandet till en betydande marginell ökning av energiinnehållet per ton.

Mot denna bakgrund kan man betrakta utvecklingen över perioden 1973—79. Då inträffade dels ett fall i kapacitetsutnyttjandet i samband med en långvarig lågkonjunktur, dels en betydande höjning av oljepriset. Det förra borde, enligt resonemanget ovan, leda till högre åtgångstal för energi, medan det senare verkar i motsatt riktning. I efterhand kan man konstatera, att återgångstalen för energi var i stort sett oförändrade. Därav kan man inte dra slutsatsen att de högre oljepriserna inte "tillräckligt" bidragit till effektivare energianvändning. *Den motsatta slutsatsen är troligare*, även om inte heller den är säkerställd utan ytterligare undersökning.

Ett speciellt förhållande, som skulle göra skatter otillräckliga som styrmedel, sägs vara kraven på att möta de "ganska snabba skiftningarna i programmen", när det gäller avvägningen

mellan olika energislag (s 66). Skatter torde nämligen "betyda mest när det gäller att på något längre sikt påverka energianvändning och energitillförsel" (s 65). Emellertid saknas en diskussion av vilka omställningskostnader i industrin som kan följa av de "ganska snabba skiftningar i programmen" som ska åstadkommas med hjälp av de föreslagna administrativa styrmedlen.

Företagens investeringsbeteende

Utredningen påpekar, att företagen ibland har krav på återbetalningsperioder på 2—3 år för sina energiinvesteringar. Frågan är dock hur långt denna iakttagelse kan utnyttjas i en argumentation för att öka de administrativa styrmedlen. Investeringsbeteendet är utomordentligt komplicerat. Det kräver var samma avgränsningar för att kunna beskrivas i generella termer. Bland faktorer som tenderar att förkorta företagens planeringshorisont återfinns osäkerhet om den egna marknaden, osäkerhet om den teknologiska utvecklingen, osäkerhet om utvecklingen på faktormarknaderna, osäkerhet om ekonomisk-politiska åtgärder (skatter, bidrag osv), höga räntor och svag soliditet. Detta är då samtidigt en uppräknings av faktorer som varit särskilt framträdande under utredningens analysperiod 1973—79. Utredningens sikt skymms av att man dels för en ofullständig diskussion om investeringarnas bestämningsfaktorer, dels har en historiskt "otypisk" period att hämta sina iakttagelser från.

Men pay-off-tider på 2—3 år för investeringar även under "normala" tider är inte ovanliga. Denna tidspreferens uttrycker då vanligen vad som uppfattas som "förtutsebar framtid" inom företagen. Den utesluter *inte* betydande investeringar. Vid sidan av den nyss beskrivna typen av investeringar finns i stora företag alltid ett förråd av planerade "strategiska" investeringar där, till

följd av att andra långsiktiga vinster finns, de konkreta avkastningskraven sätts lägre. Denna senare typ av investeringar har diskuterats livligt i den ekonomiska litteraturen, särskilt i samband med storföretagens integrations- och differentieringsansträngningar, t ex i form av uppköp av andra företag. En observation i detta sammanhang är att företagen med hjälp av denna typ av investeringar sökt lösa upp besvärliga beroendeförhållanden, t ex osäkra och allt dyrare leveranser av insatsvaror. Det har gett företagen en impuls att söka långsiktiga investeringar utom ramen för de krav som normalt ställs för att godkänna investeringsprojekt. Det är nu rimligt att diskutera företagens energiberoende i sådana termer.

Då framstår de eventuellt otillräckliga investeringarna på energiområdet huvudsakligen som en del av ett *allmänt* avvaktande investeringsbeteende. Det blir därmed rimligt att se också energiinvesteringarna i ett konjunktursammanhang. Utredningens argumentation kring de energihushållande investeringarna har inte kunnat göra troligt att dessa i något intressant avseende skiljer sig från andra investeringar så avsevärt, att de förtjänar en egen uppsättning tvingande styrmedel. Det är dessutom oklart *hur* utredningen tänkt sig att investeringsstyrningen ska realiseras.

Företagens möjligheter att bära höga energikostnader

Utredningen antar, att företagen har svårt att tåla ökade energikostnader. Uppfattningen preciseras inte närmare. Den jämförs inte heller med uppfattningen om företagens svaga reaktioner på stigande priser. Utredningen kommer då att samtidigt hävda, att företagen besväras allvarligt av energiprisökningar, men bryr sig mycket litet om att komma till rätta med problemet. Det är möjligt att det går att kombinera upp-

fattningarna, men den möjligheten har i så fall inte tagits till vara i utredningen. Det är svårt att undgå intrycket, att utredningens ståndpunkt är i någon mån motsägelsefull.

Ett sätt att närma sig frågan om företagens möjlighet att bära ökade energikostnader är att undersöka i hur hög grad energi kan bytas ut i näringslivets produktionsprocesser. Det finns inom nationalekonomin metoder för att avgöra sådana frågeställningar. Det finns också litteratur, där mätningar av sådana utrymmen diskuterats, i allmänhet på branschnivå. Denna redan uppbyggda kunskap har inte använts av utredningen, vare sig för att ställa frågorna tydligare eller för att underbygga sin slutsats att företagen behöver "administreras" fram till ett utnyttjande av utrymmet.

Inom Energikommissionen gjordes en inventering för de flesta branscher av möjligheten att ersätta energi i produktionsprocessen med andra insatsfaktorer [Ds I 1977:17]. Ett allmängiltigt resultat var att möjliga variationer av tillverkningsprocesser, ugnstyper osv kunde ge betydande anpassningar. Främsta villkoret för att dessa skulle komma till stånd var att det relativa energipriset fortsatte att stiga. Anpassningarna var dessutom tidskrävande — resultaten kunde väntas ge sig till känna först med en tidsfördröjning. Fristående studier har i stort bekräftat dessa undersökningar (Hjalmarsson [1979]; Wibe [1980]).

Det hade varit önskvärt att Grafströmska utredningen hade tagit ställning till dessa resultat, ty de pekar noga taget i en annan riktning än vad utredningen gör; det finns betydande utrymme för energisparande inom näringslivet, som tas till vara vid stigande energipriser. Det hade varit särskilt intressant att kunna se vilka planer som formulerats i den sk Irankrisens spår 1979—80, då oljepriset steg mycket

kraftigt. Resultaten av dessa planer kommer att ge sig till känna under de närmaste åren.

Samverkan storföretagssektorn — SEV

Hur det nytillkommande energiverket skall axla det tänkta ansvaret för näringslivets energihushållning förblir oklart. Kompetens för att göra *merkvalificerade* bedömningar än vad som görs inom storföretagen själva tar lång tid att bygga upp. Tillräckligt starka och omfattande styrmedel för att förmå företagen att agera "mot sin vilja" finns inte presenterade i utredningen. Utan en senare utbyggnad av sådana blir den höga styrningsambitionen föga meningsfull.

Utredningens huvudförslag när det gäller påverkan på näringslivets energihushållning är obligatoriska överläggningar med företrädare för SEV. Utredningen kallar det "förhandlingsstyrning". Kunskaper om effekter av sådan styrning är begränsade. I underlagsmaterialet [Ds I 1981:11, s 45 ff] beskrivs naturvårdsverkets, konsumentverkets och pris- och kartellnämndens förhandlingsstyrning. De tre myndigheterna anser att någon form av hot måste finnas i bakgrunden för att förhandlingarna skall ge resultat. Frågan om vilka styrningsmässiga fördelar som finns och vilka resultat som nåtts utreds inte. Kostnader och bieffekter av "förhandlingsstyrningen" bedöms inte, trots att de troligen blir betydande.

Utredningen föreslår att systemet med förhandlingsstyrning av energiförbrukningen skall utvärderas efter fem års försök. Det är svårt att se styrkan i detta argument, innan de av utredningen givna exemplen på "förhandlingsstyrning" först värderats. En systematisk prövning av redan existerande erfarenheter kan säkrare klarlägga fördelar

och nackdelar med "förhandlingsstyrning".

Två olika typer av styrning

Utredningen knyter an till de exemplifierade myndigheternas erfarenhet i ett avseende, nämligen att den kommande statliga energimyndigheten skall kunna stödja sig på någon typ av sanktion i förhandlingarna med storföretagen. Sanktioner eller hot om sanktioner behövs för att statliga *ålägganden* skall beaktas. Dessutom skall de statliga myndighetsrepresentanterna *ge råd*.

De två olika funktionerna är svåra att skilja från varandra. Det finns en risk att de kan neutralisera eller glida över i varandra; följderna blir i båda fallen en sämre effektivitet i styrningen. Detta problem med sk dual styrning har översiktligt behandlats i studier av byggnadsnämnders tillsyn (se Klingberg [1980, kap 5–6]).

Hopkopplingen av de olika styrmedlen ger upphov till en "spelsituation" mellan företag och myndigheter. Information som lämnas mellan förhandlingsparterna kan inte antas vara förutsättningslös, utan får också vägas in som ett led i ett försök att påverka motparten att dra samma slutsatser som informationsgivaren. Informationsflödet blir därmed selektivt, vilket försvårar bedömningen avsevärt. Inte minst tenderar kunskapsuppbyggnaden hos myndigheten att försvåras.

Information om energipolitiken

Om den teknisk/ekonomiska rådgivningen kan förväntas bli ett problem, så skulle det i stället kunna tänkas att SEVs tjänstemän kan hjälpa företagen genom att informera om energipolitiken och gällande regler. För detta måste två saker gälla. För *det första* måste den politik som har fastlagts vara klar och

konsistent. Ett centralt tema i kritiken mot dagens energipolitik har emellertid varit dess oklarhet, dvs bristen på konkreta beslut och riktlinjer. Sådana oklarheter kan sällan förtydligas vid överläggningar mellan statliga tjänstemän och företag.

För *det andra* måste förutsättas att företagen inte förmår informera sig om politiken och dess innebörd. Detta kan möjligen gälla små företag, där information om gällande och förväntade regler, bidragsmöjligheter osv kanske brister. Men för de största företagen kan detta inte förutsättas. Tvärtom är det normalt att dessa företag har egna experter. Det är svårt att förstå skälen till att storföretagen inte skulle utnyttja sin expertis för att hålla sig informerade. Utredningen tar inte heller ställning till företagens branschorganisationer som har till uppgift att bli förmedla information om samhällets regler.

Kommunerna och vinster av samverkan

Utredningen utgår från att det finns väsentliga outnyttjade samverkansmöjligheter, såväl mellan kommuner inbördes som mellan kommuner och företag. En huvudförklaring anges vara okunskap om sakförhållanden och möjligheter. Utredningen ger dock inte exempel på uppenbara missförhållanden. Däremot ges exempel på samverkan som realiserats utan "förhandlingsstyrning".

I en studie av energihushållning och energiplanering i tre mellansvenska kommuner (Klingberg & Lindahl [1982]) har vi noterat samverkan mellan kommuner vid elförsörjning, eldistribution över kommungräns, oljeinköp och planerade kolinköp. Av vår undersökning framgår dock att samverkan är begränsad. Förklaringen till denna begränsning är att ytterligare samverkan inte varit tekniskt rimlig eller ekonomiskt motiverad. Vi har också noterat att yt-

terligare projekt har diskuterats och utretts men inte kommit till stånd. Exempel är projekt rörande sopor, torv och flis. Mycket litet eller inget tyder på att okunskap eller ovilja skulle förklara att den faktiska samverkan är begränsad.

När det gäller de studerade kommunernas förhållande till industrin har vi noterat få fall av direkt samverkan. Den minsta kommunen har övertagit distributionssystemet för el från några företag. I den stora kommunen har ett av Byggforskningsrådet (BFR) stött projekt för samverkan mellan kommun och näringsliv bedrivits på frivillig basis. Möjligheterna att utnyttja spillvärme har diskuterats och även utretts. Likaså har förhållandet till ett industriföretag påverkat en kommun att av konkurrensskäl inte satsa på torvbrytning. Vi har således sammantaget inte funnit material som styrker föreställningen att okunskap och uteblivna kontakter skulle förklara brist på samverkan. En låg grad av samverkan kan inte tas som bevis på okunskap, bristande vilja eller bristande kontakter, dvs problem som SEV föreslås lösa. Vårt intryck är snarare att förklaringen oftast ligger i bristande ekonomiska och/eller tekniska förutsättningar, vilket är sådant som utredningens förslag inte löser.

Om osäkerhetens inverkan och statens roll

I den mån kommuner och företag undviker att satsa på önskvärda energisparåtgärder eller på nya energisystem kan det till stor del förklaras av osäkerheten om utvecklingen inom energiområdet. Det är inte bara den tekniska utvecklingen och oljepriserna som inger osäkerhet. Även den statliga politiken är en källa till osäkerhet.

En del av den osäkerhet som råder i kommuner och företag är av teknisk art, dvs kostnader och intäkter för olika lösningar är inte kända. Denna osäker-

het motverkas bäst genom forskning och utveckling, på vilket staten satsar i stor skala. Men det föreligger också ett behov av att sprida kunskap om olika kända lösningars egenskaper till i första hand små kommuner och små företag. Däremot är det tveksamt om stora företag och kommuner har detta behov av experthjälp, vilket bl a illustreras av att de största fastighetsförvaltande organen (kommunernas egna fastighetsförvaltningar och de allmännyttiga bostadsbolagen) inte ansett sig behöva rådgivningshjälp. Tvärtom har de fått tjäna som mönster för andra i några fall. Ett allmänt samband förefaller vara att ju större företag eller kommun, desto mindre behov av teknisk/ekonomisk experthjälp. Mot denna bakgrund förefaller den föreslagna inriktningen av resurserna på stora företag (eller kommuner) mindre välbetänkt.

Två möjliga motiv för statlig styrning

Att generellt karaktärisera kommunerna som långsamma och därför i behov av statlig styrning är inte befogat. Däremot kan andra, mer preciserade, skäl för statliga ingripanden diskuteras.

Kommunerna kan vid ett investeringsbeslut ha en så stark benägenhet att undvika varje risktagande, att långsiktigt fördelaktiga satsningar inte genomförs. Det kan då innebära en samhällsekonomisk fördel om staten träder in med en *försäkring* mot ogynnsamma utfall. Detta antyder dock statliga ingrepp av annan typ och av mindre omfattning än vad den Grafströmska utredningen föreslår.

Ett andra möjligt skäl för statlig styrning är ett "incitamentsfel", som finns i sambandet mellan energisparande och utbyggnad av produktionsanläggningar, t ex fjärrvärme. Sparandet kan minska efterfrågan på energi under den kapacitetsgräns som innebär lönsamhet

i t ex kommunernas kraftvärmeproduktion. En lösning kan vara nya styrmedel för att korrigera. Emellertid förstärks "incitamentsfelet" av det statliga energiparstödet, varför ett av handlingsalternativen är att avskaffa denna subvention (se Klingberg [1983]).

Information till staten

Det är viktigt att statens centrala organ får bättre information om utvecklingen på energiområdet. Ett skäl är att staten behöver säkrare underlag för att löpande kunna göra Anpassningar i energipolitiken, att formulera rimligt långsiktiga mål osv. Ett led i detta är att handläggande myndighetsorgan (SEV) kan informera sig om relevanta förändringar. En rad planerings- och utvärderingsaktiviteter som verkar i denna riktning pågår för närvarande. Oljereduktionsplaner från kommunerna har lämnats under 1982. Att sammanställa denna information innebär ett stort arbete för de centrala organen. Genom en analys av brister m m i denna information ges möjlighet att bedöma behovet av fortsatt informationsinsamling.

Men den generella befattningsbeskrivning som utredningen gör för SEV är knappast rimlig. Förslaget i sin mest allmänna form är, att "statens energiverk skall ha det samlade ansvaret för styrning av näringslivets energihushållning" (s 22). Med utredningens starka definition av begreppet "styrning" är detta inte övertygande. Behovet av en mångsidig information — således om annan verksamhet i företag och kommuner än energihantering — för att kunna ta denna höga ambition på allvar, behöver kanske inte särskilt påpekas. Ett samlat ansvar för energihushållningen innebär troligen, att det decentraliserade beslutsfattandet blockeras. Men med en *detaljkunskap* i företag och kommuner och *ansvarstagandet* hos Statens energiverk åstadkommer

förslaget att kompetens och ansvar hamnar *på olika håll* i organisationen.

Information till SEV

"Förhandlingsstyrningen" antas ge SEV möjlighet att samla information. Andra alternativ för informationsinsamling finns och utredningens argumentation för att vidga uppgiften är problematisk. Även vid ett accepterande av uppgiften är det inte självklart att den bäst löses av SEV. Det är troligen smidigare att överlåta datainsamlingen till regionala organ som kommunförbundets länsförbund eller länsstyrelsernas planeringsavdelningar. De är på flera håll redan engagerade i denna typ av verksamhet.

Ett återkommande argument i utredningen är, att SEV skall öka sin kompetens som förhandlingspart. Arrangemanget är ovanligt: att ge storföretagen i uppdrag att utbilda tjänstemän från Statens energiverk för att så småningom kunna få kompetenta motparter i förhandlingar. Denna pedagogiska metod är förmodligen ovanligt kostsam.

Den rådgivande funktionen hos SEV klarläggs inte tydligt i utredningen. SEVs tjänstemän kan knappast förvärva den tekniska och ekonomiska kompetens som finns i storföretagen. Innehållet i tjänstemännens rådgivning till storföretagens personal blir då svårt att förstå. I vilka avseenden kan SEVs tjänstemän ge råd om sakförhållanden som bara de känner, men som storföretaget behöver för sin verksamhet? Ett ytterligare krav i denna situation som måste gälla för att SEV skall ha en äkta uppgift är, att SEVs tjänstemän effektiva än andra kan ge sådana råd. För vår del har vi mycket svårt att se vilken typ av information som svarar mot dessa krav.

Utredningen framhåller (s 89) att för att förslaget till samverkan skall fungera måste företagen ta överläggningarna

på allvar. För att så skall ske krävs att företagen anser att myndigheterna har något att komma med, endera i form av kunskaper eller i form av ekonomiskt stöd. Vi instämmer i denna bedömning.

Med den tveksamhet vi redovisat beträffande SEVs möjligheter att bidra med speciella kunskaper i diskussionerna med enskilda storföretag tror vi att företagen för att ta överläggningarna på allvar förväntar sig möjligheter till ekonomiskt stöd. Att sådant skulle behöva utgå diskuteras emellertid inte i utredningen. Inte heller berörs då de speciella problem som följer med ett så utpräglat selektivt arrangemang att fördela stöd.

Slutsatser

Statens energiverk (SEV) avses träda i funktion sommaren 1983. Dess arbetsuppgifter är ännu oklart formulerade. Konkreta förslag har framförts av Grafströmska utredningen, som granskas i denna artikel. Vår granskning har lett oss fram till en kritisk hållning mot de förslag som förs fram och mot den argumentation som föregår dem. Utredningen har skjutit problem kring styrmedlens samhällsekonomiska kostnader åt sidan. Diskussionen kring prisets och energiskattens roll anser vi vara utredningens strategiska svaghet. Beskrivningen av vidtagna reformer i kommunerna är knappast rättvisande. Grafströmska utredningen föreslår att SEV skall engageras i en "förhandlingsstyrning" av företag och kommuner. Argumenten för en sådan styrning visar sig vara svaga.

Sammantaget visar detta, att utredningen inte kunnat övertyga om, att det finns ett entydigt och välmotiverat utrymme för införandet av de administrativa styrmedel som föreslås.

Vi anser, att frågan om skattepolitiken förtjänar ett bredare utrymme i värderingen av den fortsatta utbyggnaden

av energipolitiken. Att utredningen inte sett detta som en uppgift förklaras delvis av att energiskattekommittén behandlar denna fråga. Den ingår därmed inte i utredningens uppdrag. Men samtidigt redovisar Grafströmska utredningen en skeptisk hållning till skattepolitikens möjligheter. Det har medfört, att vi tagit ställning till utredningens förslag också utifrån skattepolitiska synpunkter.

Med hjälp av skattepolitiken förefaller det oss rimligt, att energipolitiken skulle kunna utnyttja marknadsanpassningarna. Genom att hålla uppe priset på energi med stigande skattesatser, differentierade med avseende på energislag, bygger man in en permanent stimulans i ekonomin till förmån för önskvärd energianvändning. Med de skatteintäkter som följer av energiskatten blir det sedan möjligt att kompensera för bl a de fördelningsproblem som uppkommer vid höga energipriser.

Referenser

- Dahl, B., [1982], "Energihushållning måste bli effektivare", *Energimagasinet*, nr 6.
 Ds I 1977:17, *Styrmedel för en framtida energihushållning*. Bilagedel 2, Industridepartementet.
 Ds I 1981:11, *Energisamverkan*. Underlagsmaterial till Grafströmska utredningen. Stockholm.
 Hjalmarsson, L., [1979] *Energi och samhällsekonomi*, Malmö.
 Klingberg, T., [1980], *Val och användning av styrmedel*, Byggnadsforskningen T10:1980.
 Klingberg, T. & Lindahl, C., [1982], *Kommunerna och energin — en studie av energiplanering och energihushållning i tre mellansvenska kommuner*, Statens Institut för Byggnadsforskning, Gävle, M 82:19.
 — [1983], "Energistöd i stället för energiparastöd?", *VVS & Energi*, nr 1 (under utgivning).
 Wibe, S., [1980], *Teknik och aggregering i produktionsteori*, Umeå Economic Studies.
 Wickman, K., [1982], *Kan man byta ut energi mot kapital i industrin utan att oppoffra tillväxten? — En litteraturstudie*. Arbetshandling, Statens Institut för Byggnadsforskning, Gävle (kommande utgåva i Meddelande-serien).
 SOU 1981:94, *Energisamverkan stat — kommun — näringsliv*, Industridepartementet.
 SOU 1982:16, *Skatt på energi*, Industridepartementet.
 Statens Industriverk, *Kommunernas energiplanering*, PM 1980:5. Stockholm.