

Repliker och kommentarer

Replik till Jönsson och Lidgren:

Bidrag som medel i energisparpolitiken

I en artikel i *Ekonomisk Debatt 1977: 7* diskuterar Bengt Jönsson och Karl Lidgren (J&L) bidrag som medel att öka energisparandet. Artikelns slutsats är att "bidrag till energibesparande åtgärder är ett ineffektivt och obehövt medel i energipolitiken." Målet med detta inlägg är att ge en mer nyanserad syn på bidragens roll i energisparpolitiken än den generella utmönstring av detta instrument som författarna företräder. Det finns två svårigheter när det gäller att bemöta författarnas argumentation. Den ena är att J&L ofta uttalar sig om energisparpolitiken generellt men endast exemplifierar från näringslivets energibesparingsmöjligheter. I åtskilliga fall finns naturligtvis likheter mellan näringslivets energisparande i t ex byggnader och övrigt energisparande i bostäder och övriga lokaler. Skillnader finns dock, t ex rörande tids-horisonten, möjligheterna att bedöma framtida energiprisutveckling, funktions-sättet hos marknader för försäljning av "energislåda" lokaler, vilket motiverar stor försiktighet med allmänna energipolitiska slutsatser beträffande styrmedel inom lokalområdet. Den andra — och kanske mer betydande — svårigheten är att J&L inte gör åtskillnad mellan kritik av det existerande bidragssystemet och kritik av bidrag överhuvudtaget, när det gäller energisparåtgärder. Utifrån en kritisk granskning av det nuvarande energisparstödet till näringslivet (i fråga om

dessa brister är jag i stort överens med J&L) drar författarna slutsatser som innebär att bidrag är ineffektiva och obehövt och att man istället bör använda energipriset (skatt på energi) som styrmedel. J&L försöker sig inte på någon jämförelse med ett modifierat bidragssystem. Min invändning är således att om man jämför A (nuvarande bidragssystemet) med B (energiskatter) som medel kan man endast säga att t ex B är bättre än A. Däremot kan man från en sådan jämförelse naturligtvis inte göra uttalanden rörande B:s överlägsenhet över C, D eller E (alternativa bidragssystem).

Ett enkelt svar på frågan varför vi överhuvudtaget behöver en energisparpolitik är att skillnader kan föreligga mellan vad som är samhällsekonomiskt lönsamt och vad beslutsfattare (företagare, villaägare etc) anser vara lönsamt. Förutsättningen är då att samhällsekonomisk lönsamhet styr de beslut inom energiområdet som riksdag och regering fattar. Vi kan tänka oss fyra olika kombinationer av samhälls- och privat(företags-)ekonomisk lönsamhet, vilka är illustrerade i *figur 1*.

Fall 1 och 4 erbjuder inga större problem. De samhällsekonomiska och privatekonomiska lönsamhetsbilderna överensstämmer. I fall 2 har vi samhällsekonomisk lönsamhet medan däremot privatekonomisk olönsamhet föreligger. I fall 3 är det tvärtom. Det krävs således

i fall 2 ett styrmedel som gör att åtgärden genomföres och i fall 3 ett som gör att åtgärden inte genomföres.

Låt oss nedan ange några exempel på orsaker till varför skilda lönsamhetsbilder kan uppstå och diskutera utformningen av styrmedel för korrektion.

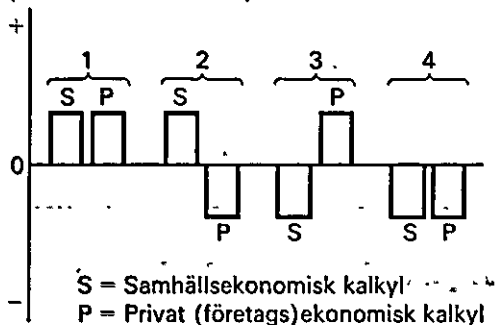
1. Arbetslöshet

Vanligtvis antages samhällets kostnad för att använda arbetskraft vara lika med bruttolönen (inkl sociala avgifter). Projektet rycker bort arbetskraft från annan verksamhet. Den mängd varor och tjänster arbetskraften skulle åstadkommit om den stannat kvar i sin tidigare sysselsättning är den reala kostnaden för projektet. Om vi kan förutsätta konkurrens på såväl varu- som faktormarknaderna är värdet på marginalprodukten (den produktionsminskning vi får om vi reducerar arbetsstyrkan med en människa) lika med bruttolönen (inkl sociala avgifter). Vid anställning av annars arbetslös arbetskraft i något energisparprojekt (t ex utnyttjande av arbetslösa byggnadsarbetare för tilläggsisolering av byggnader) gäller uppenbarligen inte ovanstående förutsättningar. Samhällets alternativkostnad blir lägre än lönen och motsvarar den nytta (om någon) som den arbetslöse hade kunnat få ut av sin påtvingade fritid. Den privatekonomiska kostnaden är naturligtvis fortfarande lika med bruttolönen inkl sociala avgifter om det gäller ett regelrätt anställningsförfarande. (Vid eget arbete i samband med t ex tilläggsisolering blir arbetskraftskostnaden annorlunda men det går vi inte in på här.) Vi finner således att ju fler annars arbetslösa ett projekt kommer att sysselsätta, desto större skillnad kan uppstå mellan den privatekonomiska och samhällsekonomiska lönsamheten. Privatekonomiskt ser projektet sämre ut än vad det gör samhällsekonomiskt, vilket således kan innebära vårt fall 2 ovan.

Information rörande arbetslöshetsförhållanden etc är naturligtvis inte ett speciellt verkingsfullt medel så länge arbetsköparna får betala gällande marknadspriser.

Figur 1.

"Lönsamhet"
(Fördelar — kostnader)



Energiskatten kan givetvis höjas så att privatekonomisk lönsamhet uppnås även för fall 2 i figuren. Så långt har J&L rätt. Effekten är dock inte begränsad till detta utan för fall 3 och 4, dvs samhällsekonomiskt olönsamma projekt, förstärks eller tillskapas privatekonomisk lönsamhet. Vi får således betydande kostnader av en generell energiprishöjning i form av att vi använder resurser till samhällsekonomiskt olönsamma projekt.

Bidrag kan däremot utformas så att de dels inte utgår vid full sysselsättning och ökar med stigande arbetslöshetsgrad, dels varierar regionalt och sektoriellt efter arbetslöshetens omfattning. Ett bidragssystem utformat på ovan antydda sätt bör kombineras med en uppsamling av ansökningar hos den bidragsbeviljande myndigheten. När arbetslöshetsläget så motiverar (allmänt, sektoriellt, regionalt) beviljas bidrag och åtgärderna kan sättas igång relativt snabbt. Några extrema systemkostnader bör inte systemet medföra och några uppenbart ofördelaktiga fördelningseffekter finns inte.

2. Dåligt fungerande marknader för "energislåna nyttigheter"

Många energisparåtgärder ger fördelar långt fram i tiden. Nya processer inom industrin, installation av treglasfönster i byggnader, tilläggsisolering av byggnader är exempel på åtgärder som kan innebära fördelar 30—70 år framåt i tiden. Den ekonomiska livslängden (J&L har

naturligtvis rätt i att det är denna och inte den tekniska som är den principiellt intressanta) för t ex tilläggsisolering av hus sammanfaller med husets återstående liv, vilket kanske kan vara 70 år.

Den genomsnittliga ägandetiden av ett småhus är f n 15—20 år. Skall man satsa på åtgärder som har längre varaktighet än den tid man ungefärligen planerar att äga huset blir det betydelsefullt hur marknaden värderar dessa åtgärder. Skall man investera i en ny "ytterrock" åt sitt hus, där rocken har en (ekonomisk) livslängd på kanske 70 år blir intresset för rockköp starkt beroende av hur marknaden värderar detta plagg efter 15—20 år. Har man anledning tro att marknaden inte är villig att ge nämnvärt mer för ett hus med extra "ytterrock" än för ett likadant hus utan blir rockköpet endast beroende av de fördelar som ägaren får under den tid han räknar med att bebo huset (i genomsnitt 15—20 år). Vad finns det då för skäl att tro att den framtida marknaden undervärderar värdet av ett energisnålt hus? Det är svårt för en genomsnittsköpare att tolka data rörande k-värden m m. Dessa data finns inte heller tillgängliga utan måste i så fall till icke obetydlig kostnad tas fram. Siffror rörande oljeförbrukning etc är lättare att tolka men å andra sidan osäkra. Man har i stort sett säljarens ord att gå efter och kan svårigen kontrollera de faktiska oljeleveranserna. Dessa beror dessutom till stor del på hur varmt säljaren brukar ha i sitt hus, hur ofta han har badat etc och blir därför än osäkrare som mått på den potentielle köparens framtida oljeförbrukning. Skäl talar för att marknaden inför denna omfattande osäkerhet tenderar att bortse från att hus kan vara olika energisnåla. Detta leder till — speciellt för långlivade investeringar av typen tilläggsisolering — att den privatekonomiska lönsamhetsbilden visar på sämre lönsamhet än den samhällsekonomiska.

Höjda energipriser kan även här leda till att åtgärder av typ 2 blir lönsamma men innebär fortfarande att samhällsekonomiskt olönsamma investeringar kan bli privatekonomiskt lönsamma.

Om marknader för värdering av fram-

tida energisnåla produkter tenderar att systematiskt undervärdera fördelarna kan förbättrad information vara ett tänkbart medel. Man kan tänka sig "energideklarationer" av byggnader som säljarna måste avge vid försäljning. Central registrering av alla energiköp (olja, el, gas, kol) skulle kunna innebära att mer pålitlig information (men fortfarande endast om förre ägarens förbrukning) blir tillgänglig. Kostnaden för ett sådant informationssystem behöver inte bli avskräckande höga. Däremot är det möjligt att man inte kan genomföra det av andra skäl, t ex beroende på att man anser det vara ett alltför stort ingrepp i den personliga integriteten eller att näringslivet av konkurrensskäl motsätter sig åtgärden.

Det är därför möjligt (och kanske t o m troligt) att den förbättrade informationen behöver kompletteras med någon åtgärd för att man — speciellt vid långvariga investeringar — skall få en stor del av typ 2-fallen att bli typ 1-fall. Ett selektivt bidrag till långvariga investeringar (t ex tilläggsisolering) kan därför vara motiverat.

3. "Felaktiga" bidrag

Jönsson och Lidgren konstaterar i sin artikel att bidrag generellt är ett obehövligt medel, vilket jag alltså vill bestrida. Det hindrar naturligtvis inte att ett bidragssystem helt eller delvis kan vara felaktigt konstruerat. Förekommer bidrag till energisparande åtgärder i situationer som ser ut som fall 4 i figuren och där bidragen inte kan motiveras av fördelningshänsyn kan dessa leda till att fall 3 uppstår. Bidragen leder alltså till att samhällsekonomiskt omotiverade åtgärder blir privatekonomiskt lönsamma.

4. Negativa externa effekter

Om samhällets kostnader per producerad energienhet generellt är högre än marknadspriset har naturligtvis J&L rätt i att en energiskatt motsvarande skillnaden är det bästa sättet att lösa problemet. Målet för energiskatten skall vara att den skall ge konsumenterna en korrekt uppfattning om den samhälleliga (marginal-)kostna-

den vid energiförbrukning. Att exakt kunna uppskatta denna är givetvis ett stort problem, vilket dock ej hindrar att principen för prissättning kan fastslås.

Även med ett energipris motsvarande samhällets (kortsiktiga) marginalkostnad föreligger dock behov av andra styrmedel, vilket ovanstående diskussion försökt visa. Bland dessa kan bidrag ibland vara det bästa medlet och bör således inte generellt utmönstras ur arsenalen.

Fördelnings- och finansieringsproblem

Det förtjänar än en gång att påpekas att det endast är *exempel* på kalkylskillnader som anförts och att ovanstående diskussion inte är fullständig men förhoppningsvis innehåller de viktigaste argumenten. Några betydelsefulla kompletteringar vill jag dock göra avslutningsvis.

En viktig aspekt vid val av styrmedel är de fördelningseffekter ett insättande ger upphov till. Fördelningsönskemål kan således vara ytterligare ett argument för att i vissa fall välja selektiva medel av typen bidrag och lån.

Den historiskt sett låga likviditet som svenskt näringsliv för närvarande har och de svårigheter som finns (åtminstone för privatpersoner) att få låna pengar innebär att det även finns finansiella problem att beakta. Dessa kan lösas genom t ex kreditprioriteringar, kreditgarantier eller statliga lån. Så länge bidragsdelen uppgår till en mindre del av totalkostnaderna är därför låneinstrumentet ett viktigt komplement, vilket även J&L framhåller.

Universitetslektor *Bengt Mattsson*
Högskolan i Karlstad