

Stödet till energi- och klimatteknologin

Klimatuppvärmningen har konstaterats i internationella utvärderingsrapporter. I internationella klimatavtal och inom EU har uppställtts ambitiösa målsättningar att minska bl.a. på utsläppen av växthusgaser, utöka användningen av förnybar energi och effektivisera energisparandet. Också i Finlands energi- och klimatstrategier har man svarat på målsättningarna i de internationella avtalen. I energi- och klimatstrategin från år 2008 sågs forskning samt utveckling av teknologin och innovationer som centrala styrningsmedel för att klimatmålsättningarna ska uppnås. Export av energiteknologi ansågs i framtiden erbjuda stora möjligheter för den finländska industrin.

Efterfrågan på energiteknologi och innovationer har vuxit i Europa och i länder som är stadda i utveckling, såsom Indien och Kina. Bakom utvecklingen ligger skärpta krav på utsläpp och effektivitet, ett högre pris på energi samt att de anläggningar som är i bruk åldras. I Finland är målsättningen att åstadkomma ett nätverk mellan utvecklarna av teknologier och innovationer och serviceproducenterna tillsammans med energikonsumenterna så, att resultatet blir i hemlandet testade och utprovade produkter som är konkurrenskraftiga på den globala marknaden.

Statsrådet anser att forskningen, energi- och klimatteknologin samt innovationsverksamheten är i nyckelställning för att målsättningarna ska uppnås. Under de närmaste åren görs kännbart ökade satsningar på forskning, utveckling, ibruktagande och kommersialisering av nya teknologier och innovationer så, att medelanvändningen för dessa ändamål ska åtminstone fördubblas fram till år 2020.

Teknologiindustrin har framfört som mål att år 2050 är energi- och miljöindustrin den ledande industribranschen i Finland samt global marknadsledare på utvalda affärsområden. Omsättningen uppskattas öka på energi- och klimatbranschen från 32 miljarder euro år 2006 till 100 miljarder euro fram till år 2020.

I statsbudgeterna åren 2003-2011 var Tekes stöd till projekt med energi- och klimattema 1,9 miljarder euro. Anslagsökningen har för snabbats från år 2006 och har åren 2010 och 2011 varit 290 miljoner euro per år.

Huvudfrågan vid revisionen var, hur effektivt Tekes stöd till klimat- och energiprojekten har skapat förutsättningar för att klimat- och energimålsättningarna ska uppnås samt hur stöden har främjat affärsverksamheten på området.

Till revisionsmaterialet hörde bl.a. resultatstyrnings- och budgetdokumenten från åren 1999-2011, de internationella avtalen, Finlands energi- och klimatstrategi och övriga dokument på politisk nivå samt olika utredningar, undersökningar och gjorda utvärderingar av f & uprogram

Som föremål för revisionen utvaldes fem klimat- och energibetonade stödprogram vilka Tekes ansåg vara mest representativa: Träenergiprogrammet 1999-2003, Climtech 1999-2002, Climbus 2004-2008, Densy 2003-2007 och Biorefine 2007-2012. Av projekten i de av Tekes stödda programmen plockades projekten med klimat- och energieffekter ut med hjälp av Tekes system för projektadministration. Analysen av denna baskategori beskrev Tekes-stödets volym och tyngdpunktsförändringar under de senaste tio åren. Vid revisionen gjordes en internetbaserad enkät till över 200 stödda företagsprojekt inom de fem klimat- och energiprogrammen.

Enligt revisionen har Tekes program i sig skapat förutsättningar för att de klimat- och energipolitiska målsättningarna ska uppnås, men Tekes stöd till klimat- och energiprojekten har inte väsentligt främjat förverkligandet av de klimat- och energipolitiska målsättningarna. Detta beror delvis på att de program som stöds av Tekes är omfattande, fleråriga helheter. Programmens målsättningar är generella. De är i sig goda, såsom nätverksbildning och klarläggande av nya fokusområden inom affärsverksamheterna. För programmen har emellertid just inte uppställts kommersiella resultatmål i eurobelopp, varvid också uppföljningen i hög grad har inskränkts till kvalitativa målsättningar. För programmen och projekten har inte heller uppställts klara, mätbara klimat- och energipolitiska målsättningar.

Inte heller Tekes stöd till företagens klimat- och energiprojekt har - åtminstone tills vidare - i betydande utsträckning lett till kommersiella framgångar. Sålunda kan de uppnådda resultaten inte tills

vidare betraktas som tillräckliga med hänsyn till det använda statsstödet volym. Man bör emellertid beakta, att det kan ta flera år att kommersialisera innovationer på energi- och klimatbranschen. När resultaten bedöms bör man beakta också den ekonomiska recession som delvis inföll under den granskade perioden, liksom också inverkningarna av övriga faktorer.

I Finland började man tämligen sent med större allvar reagera på klimatförändringen och de kommersiella möjligheter den medför. Kyoto-avtalet slöts redan år 1997. Enligt Tekes var företagen inte tidigare särskilt benägna att satsa på klimat- och energiteknologin. Innovationsverksamhet är en långsiktig verksamhet. Effekterna av stöd till innovationsverksamhet visar sig först efter en synnerligen lång tid. De stöd som Tekes beviljade till energi- och klimatförändringsteknologin höll sig åren 1998-2006 på en nivå på ca 54-64 miljoner euro. Exempelvis år 2006 utgjorde detta stöd 14 procent av Tekes samtliga stöd. År 2007 utökades detta stöd kännbart, och utgjorde 25 procent av den totala volymen för de av Tekes beviljade stöden. År 2009 var andelen redan 35 procent.

De internationella klimatmålsättningarna och avtalen utgår från den offentliga makten. Därför anser revisionsverket det vara av vikt, att statens stödorganisationer trots det krävande i uppgiften eftertryckligt väcker upp näringslivet till att sätta i gång klimat- och energiinnovationsprojekt.

Också klimatmålen stannar i programmens målsättningar närmast på omnämmandets nivå, som kvalitativa målsättningar. I vedenergiprogrammet uppställdes åtminstone en klar, mätbar klimatpolitisk målsättning: användningen av skogsflis ska femfaldigas under programperioden. I de övriga programmen hade klara, mätbara klimatmålsättningar inte uppställts.

Tekes gör en uppföljning tre år efter det att ett projekt har avslutats, varvid projektets kommersiella resultat inte närmelsevis alltid kan konstateras, och hur de för projektet uppställda målsättningarna har uppnåtts kan således inte klargöras. Således uppnås inte syftet med uppföljningen. Tekes borde överväga att förlänga uppföljningen till exempelvis fem år. Den blankett som Tekes använder för uppföljningen är den samma oberoende av programmet. Denna schematiskhet borde man avstå från och utarbeta blanketter för ettvarit programs behov. Särskilt i fråga om Tekes klimat- och energi-program borde noggrannare än för närvarande klargöras exempelvis

effekterna på utsläpp av växthusgaser, inbesparingen av energi och användningen av förnybara energikällor. Nu frågar Tekes endast på ett mycket allmänt plan om projektets miljöeffekter.

Tekes låter göra utvärderingar av de stödda projekten sedan de har avslutats. Det förefaller som att i de av konsulter gjorda utvärderingarna av programmen inte har utretts Tekes klimat- och energiprograms resultat i förhållande till de nationella och internationella klimatmålsättningarna. En stor brist i utvärderingarna har dessutom varit, att programmens kommersiella framgång har klargjorts synnerligen ytligt, om alls.

Revisionsverket genomförde en företagsenkät som gällde företagsprojekten inom alla de fem av Tekes stödda klimat- och energiprogrammen. Av projekten ansågs 98 procent ha lyckats helt eller delvis, varför andelen projekt som ansågs vara misslyckade var synnerligen liten. Detta resultat tyder på att positiva kommersiella resultat ändå kunde förväntas senare. Ca 40 procent av de svarande meddelade, att projektet hade förverkligats även utan det statliga stödet.

Enligt enkäten uppnådde 35 procent av projekten som resultat en betydande eller ganska betydande energiinbesparing. Enligt svaren förbättrades med 60 procent av projekten utnyttjandet av råvaruresurserna, och lika ofta ansågs projektets resultat minska på utsläppen av växthusgaser betydligt eller ganska betydligt. Av de svarande uppskattade 70 procent att projekten ökar användningen av förnybara energikällor.

Tekes och det styrande ministeriet borde gå in för att göra en kostnadseffektutvärdering av det, om de resultat som har uppnåtts med de stödda klimat- och energiprojekten står i rätt förhållande till satsningarna, så att man kan göra en jämförelse mellan olika klimatpolitiska verktyg.

Oftast uppkom som resultat av företagens klimat- och energiprojekt en ny produkt eller en förbättring av en tidigare produkt. Enligt enkäten ansåg företagen att det finansiella stödet till projektet var den viktigaste nyttan av medverkan i Tekes klimat- och energiprogram. Det direkta stödet upplevdes således som den väsentligaste anledningen till att delta i programmet. Av de svarande ansåg 82 procent, att ett direkt stöd är en bättre stödform än ett skatteavdrag från utgifterna för forsknings- och utvecklingsverksamheten.

Resultaten av de företagsprojekt som medverkade i de av Tekes stödda klimat- och energiprogrammen hade vid tidpunkten för revisionen ännu stannat långt från de målsättningar som i ansökningskedet hade uppställts för projektens effekter i kommersiellt och sysselsättningshänseende.

Av projekten hade 45 procent positiva sysselsättningseffekter i Finland. Dessutom hade 8 procent sådana effekter i utlandet. Enligt enkäten uppkom som resultat av projekten totalt 314 nya arbetsplatser i Finland. Priset för staten för en arbetsplats blev 90 891 euro. Sysselsättningseffekterna var emellertid små, i synnerhet om de jämförs med de målsättningar som hade meddelats i ansökningarna. Som de viktigaste indirekta effekterna betraktade över 80 procent sysselsättande av underleverantörer och lika många en utvidgning av företagets egen forsknings- och produktutvecklingsverksamhet. Endast hos 12,5 procent av de svarande företagen hade försäljningen ökat under de tre år som följde efter att projektet hade upphört.

När staten beviljar stöd för en viss verksamhet, eftersträvar den vissa resultat. För stödet bör också uppställas sådana villkor, som säkerställer att dessa målsättningar uppnås. Enligt revisionsverkets mening borde stöd villkoren ändras så, att stöd också kan återkrävas, om de för projekten uppställda målsättningarna inte uppnås.