

RESULTATER OG ANBEFALINGER 1/2026

Balansering av velferd og klima i norsk strømstøtte: dilemmaer og drivere

Av Elin Lerum Boasson, Karianne Krohn Taranger og Jørgen Wettestad

April 2026

Formålet med studien

Bakteppet for denne studien er stigende energipriser i Europa, ikke minst i kjølvannet av Russlands invasjon av Ukraina vinteren 2022. Landene i Europa svarte med relativt rask innføring av ulike former for økonomisk kompensasjon og støtte; i Norge kalt strømstøtte. Samtidig står man i en krevende klimaomstilling hvor virkemiddelapparatet og balansen mellom 'pisk'/regulering og 'gulrøtter'/kompensasjon fortsatt er i støpeskjeen. I prinsippet kan ensidig og sterk vekt på velferd og kompensasjon motvirke insentivene til strømsparing og effektive klimatiltak. Samtidig svekkes klimapolitikkenes legitimitet og oppslutning hvis den framstår uten hensyn til velferd og fordeling. Så hvordan forener vi best de ulike hensynene? Hvilke tiltak og kombinasjoner er realistiske, med hensyn til balansen mellom velferd og klima/miljø? Norge er et rikt land med ambisjoner om aktiv klimapolitikk. Hvordan har Norge greid å forene de ulike hensynene?

Forskningen som ligger til grunn

Klimatiltak og utviklingen av velferdsstaten har stort sett blitt diskutert som separate temaer. I flere tiår har dette vært tilfelle både i politiske og vitenskapelige diskusjoner. Etter 2015 har forskning rundt «rettferdig omstilling» vokst frem innenfor miljøer som jobber med klimaomstilling mens velferdsforskere har begynt å utforske om vi kan snakke om «økologiske velferdsstater». Begge forskningsfeltene har primært diskutert overordnede og normative spørsmål, og har kun i begrenset grad undersøkt hvordan disse to hensynene har blitt integrert og balansert i offentlige politiske tiltak og praksiser.

Forskningsspørsmål

De sentrale spørsmålene i vår studie er derfor:

- Hvordan kan land balansere klima- og velferdshensyn i møte med økte energipriser, og hva kan vi lære av utviklingen i Norge?

Vi besvarer disse spørsmålene ved å presentere nye analytiske begreper, trekke på relevant litteratur fra velferds- og klimastyring, og dokumentere og forklare utviklingen av ordningen med strømstøtte i Norge. Selv om vårt case spesifikt omhandler strømstøtte, vil lignende utfordringer også kunne

oppstå innenfor energipolitikken generelt. Den empiriske undersøkelsen fokuserer på støtte til husholdningene, men vi utvikler begreper vi mener kan brukes bredere. Vår norske casestudie starter sent i 2021 og avsluttes mot slutten av 2024. Vi følger og forklarer utviklingen av støtteordningen i denne perioden.

Bakgrunn for forskningsspørsmålene

Selv om de høye strømprisene i Norge hovedsakelig skyldtes Russlands angrep på Ukraina i 2022 og ikke klimarelatert politikk, illustrerer dette godt hvordan pristopper på energi kan føre til at myndigheter utvikler kompenserende tiltak. Prisøkningen på energi fra 2021 til 2023 utfordret velferden til store deler av befolkningen og førte til at myndighetene hastet med å utvikle støtteordninger. Dette kan også skje når klimatiltak i større grad bidrar til prisutviklingen. De fleste europeiske land svarte med akutt støtte, og disse tiltakene var svært kostbare, fra nær én til over fire prosent av europeiske lands BNP i 2022 og 2023.

Det er bred enighet om at radikale og/eller raske økninger i energipriser kan øke ulikhet og skape fattigdom. Samtidig stimulerer pristopper til energieffektivisering og installasjon av lokal fornybar energi, og representerer dermed muligheter for klimatiltak. Det er flere grunner til å forvente høyere energipriser under klimaomstillingen. Etter 2015 har et stort flertall av land vedtatt netto null CO₂-utslipp som et langsiktig mål. Det er også bred enighet om at alle veier til netto null krever aktiv statlig involvering. Hvis vi tar disse momentene på alvor, innebærer det radikale endringer i energimiksen, energiomstillingen og energibruken globalt og som kan føre til økte energipriser.

Hva har vi funnet ut?

Etter hvert som landene arbeider mot netto null CO₂-utslipp, kan energiprisene stige eller svinge, noe som potensielt kan skape nye sosiale ulikheter. For å motvirke dette må landene utvikle politikk som tar hensyn til både klimautfordringer og velferdsspørsmål. Myndighetene kan gjøre dette ved å kombinere støtte til forbruk (kompensasjon for deler av energiprisene) og investeringsstøtte (til energieffektivisering og fornybar energi) for husholdninger. Disse to støttetypene kan enten være universelle eller rette seg mot utsatte grupper.

I tradisjonell velferdspolitikkk gir universelle ordninger fordeler til alle, samtidig som de favoriserer sårbare grupper. Vår studie påpeker at universelle ordninger har motsatt effekt for energiforbruk – de gir mest midler til de rikeste forbrukerne. Når støtte til forbruk og støtte til energiinvesteringer kombineres, kan det føre til fire ulike modeller med hensyn til støtte (som også kan blandes): Vi introduserer derfor begrepene: 'ulikhetsskapende ordninger', 'gulrøtter for de fattige', 'pisker for de rike', og ordninger som er 'ulikhetsreduserende'. Mens ulikhetsreduserende støtteordninger kombinerer velferds- og klimahensyn, har gulrøtter for de fattige og pisker for de rike også noen positive klimaeffekter. Ulikhetsskapende støtteblandinger kombinerer derimot to typer universell utforming, og slike ordninger vil både hindre det grønne skiftet og favorisere de rikeste husholdningene.



Vi tok utgangspunkt i disse begrepene i vår studie av den norske strømstøtteordningen. Den norske forbruksstøtten gjaldt for nesten alle, både når det gjaldt pris-kompensasjon og tiltak for investering i energieffektivisering. Ordningen hadde et universelt, ikke målrettet design, med unntak av at studenter fikk tilgang til målrettet støtte i en begrenset periode, og at det i starten ble satt av noen midler til økt bostøtte. Ordningen hadde en romslig grense for energiforbruk (dvs. 5000 kWh). Utbetalingene økte i flere trinn (fra 50 prosent til 90 prosent av strømkostnadene over 75 øre), i tillegg til redusert el-avgift. Den geografiske differensieringen skyldtes reelle forskjeller i strømkostnader, og det ble ikke gitt prioritet til områder med flere sårbare grupper. Ordningen var opprinnelig ment å vare noen måneder, men har blitt varig. Den har blitt endret flere ganger og har blitt stadig mer sjenerøs, noe som trolig har fjernet de få insentivene som i utgangspunktet fantes for bevisst energieffektiv adferd.

Stortinget innførte tidlig noen målrettede investeringstiltak som kommunene kunne søke på for å redusere energibruk og -kostnader i kommunale boliger. Dette systemet ble etter hvert mer strømlinjeformet, men rettet seg aldri mot den relativt lille delen av befolkningen som bor i kommunale boliger. Omfanget av midler brukt til forbruksstøtte var langt høyere enn midlene satt av til målrettede investeringer. Derfor kan vi konkludere med at Norge hadde en støtteordningsmiks som skapte ulikhet, med noen mindre «gulrøtter» for de fattigste.

Hva forklarer dette?

Skyldes det 'sti-effekter' fra tidligere velferds- og klimapolitikk, eller mer løpende politisering? Vi forventet i utgangspunktet at sti-effekter fra norsk velferds- og klimapolitisk tradisjon ville lede landet til å utvikle universell forbruksstøtte og universell investeringsstøtte, som ville resultere i en støtteordningsmiks som skaper ulikhet.

Det er liten tradisjon i Norge for å se nasjonal velferds-, klima- og energipolitikk i sammenheng, og vi finner ikke systematiske forsøk på å gjøre dette i perioden 2021–2024. Forbruksstøtten var ment som et velferdstiltak, og verken klima- og miljøaktører eller myndigheter med ansvar for velferdspolitikken var involvert i utformingen av den opprinnelige ordningen. Totalt sett var det de strukturelt sterke, statlige energiorganisasjonene som ledet an, i tett samarbeid med den politiske ledelsen. Embetsverket mente de bare skulle etablere en midlertidig ordning. Da det viste seg at ordningen ville vare mye lenger, ble rådene deres ikke lenger hørt. I stedet ble ordningen revidert flere ganger, noe som ytterligere svekket insentivene til energieffektivisering over tid.

Diskusjonen om investeringsstøtte ble sterkt påvirket av mangelen på tradisjon for å målrette slik støtte til mottakere som er mer utsatt for energifattigdom. Enova fikk i oppdrag å etablere en god ordning, men måtte forholde seg til etablerte prosedyrer fokusert på kortsiktig kostnadseffektivitet og ikke på behovene til målgruppen. Dette ble til slutt løst ved å flytte ansvaret til Husbanken, men investeringsstøtten forble svært snevert rettet mot kommunale boliger, og ikke mot andre segmenter av befolkningen med utfordringer knyttet til energifattigdom.



Det fantes ingen offentlig infrastruktur for velferdsutbetalinger knyttet til forbruk før støtteordningen ble opprettet. Dette ser ut til å være en viktig del av forklaringen på at myndighetene ikke satset på å utvikle en målrettet ordning fra starten av. Det var spesielt tydelig at mangelen på infrastruktur for direkte utbetalinger til forbrukerne var avgjørende for å sikre støtte i Stortinget til regjeringens forslag til design. Vi finner få spor av grundige vurderinger av velferds- og klimakonsekvenser av forbruksstøtten. Dette gjelder også for senere endringer av ordningen, etter at det ble klart at den ville vare mye lenger enn først planlagt.

I utgangspunktet forventet vi at politisering av støtteordningsmiksen ville moderere sti-effektene fra norsk velferds- og klimapolitisk tradisjon, og føre til en mer målrettet støtteordningsmiks. Fra januar 2022 og utover var det gjentatte politiske tautrekkinger i Stortinget, der politiske aktører brukte anledningen strategisk for å argumentere for endringer i ordningens utforming. Vi ser at slik politisk dynamikk er viktig, og på ett punkt motvirket de faktisk historiske sti-effekter fra tidligere politikk. Investeringsstøtten rettet mot kommunale boliger var forankret i forslag fra Stortinget, snarere enn fra regjeringen selv. Å gi Husbanken ansvar for å målrette offentlig sosial boligsektor var et nytt grep, som brøt med etablerte norske systemer for støtte til energieffektivisering, og som gikk på tvers av den tradisjonelle tenkningen om universelle velferdsordninger.

I motsetning til dette gjorde de politisk initierte justeringene av forbruksstøtten både velferds- og klimaaspektet svakere og svakere over tid. Dette gikk imot rådene fra energi-etatene og andre fagfolk, og styrket de negative bivirkningene for privat energieffektivisering og investering i fornybar energi. Fraværet av en tradisjon for målrettet velferdspolitik i Norge kan indirekte forklare hvorfor politikere viet dette så lite oppmerksomhet, men slike effekter er vanskelige å dokumentere empirisk.

Implikasjoner

- Klimahensyn og velferdsspørsmål vil bli stadig mer sammenvevd etter hvert som klimaomstillingen går framover. Derfor vil det være økende behov for å utvikle reguleringer og politikk som finner en god balanse mellom disse hensynene.
- Sterke velferdsstater er ikke nødvendigvis bedre rustet til å håndtere ulikhet som oppstår som følge av klimapolitikk, da velferdssystemene er utformet for å jevne ut risiko i arbeidsmarkedet og tilby helsetjenester, snarere enn å beskytte innbyggere mot store økninger i energipriser.
- Universelle prinsipper i velferdspolitikken kan ikke enkelt tilpasses for å håndtere ulikhetsutfordringer som oppstår ved økte energipriser.
- Politisk påvirkning kan bidra til å forsterke eksisterende effekter fra tradisjonelle velferdssystemer på måter som skaper nye former for ulikhet.
- Vi anbefaler at myndigheter planlegger for en klimaomstilling som kan innebære økte og svingende energipriser, og vurderer innføring av støtteordninger som balanserer velferds- og klimabehov.