

HÅLLBARA

ÅTERHÄMTNINGSÅTGÄRDER

MOT CORONACHOCKEN

Mari Pantsar

direktör
Kolneutral cirkulär
ekonomi

Oras Tynkkynen

äldre rådgivare
Kolneutral cirkulär
ekonomi

Den avmattade ekonomiska konjunkturen i Finland har drabbats av en plötslig coronachock. Utsikterna är osäkra, men epidemin förutspås fortsätta i flera månader – upp till ett halvår till följd av restriktionerna¹ – och leda till att en betydande del av befolkningen smittas.

Själva sjukdomen och åtgärderna för att begränsa den ger upphov till ett enormt mänskligt lidande. Dessutom orsakar den betydande störningar i produktionen av och efterfrågan på varor och tjänster samt i den offentliga och privata ekonomin. Europa och Finland är på väg in i en lågkonjunktur och därefter möjligtvis en depression.

Enligt en bedömning från Finlands Bank kommer Finlands ekonomi att i år krympa med 1,5–4,0 procent² och enligt Etna 1–5 procent³. Båda instanserna anser att bedömningarnas mer pessimistiska siffror är mer sannolika. Båda utgår också ifrån att chocken blir V-formad: det plötsliga fallet följs av en snabb uppgång, delvis på grund av de målmedvetna offentliga åtgärderna.

1 https://thl.fi/documents/533963/1449651/Ennusteita_hidastamistoimien_vaikutuksesta_2020_03_18.pdf/b5f1ec87-565a-59f6-0f5b-6090390c9bc8?t=1584516033014

2 <https://www.suomenpankki.fi/sv/medier-och-publkatjoner/pressmeddelanden/2020/finlands-ekonomi-gar-in-i-recession-pa-grund-av-coronapandemin/>

3 <https://www.etla.fi/ajankohtaista/etla-suomen-bkt-voi-supistua-tana-vuonna-jopa-5-koronaviruspandemian-takia/>

Innehåll

Utgångsläge	1
Centrala meddelanden	3
Svart och grön återhämtning	4
En fungerande återhämtning	4
Krisåtgärder hos oss och annanstans	4
Hållbara återhämtningsåtgärder	5
Sammanfattning	7

Sitra arbetspapper 27.3.2020

© Sitra 2020

Hållbara återhämtningsåtgärder mot coronachocken

Mari Pantsar och Oras Tynkkynen

ISBN 978-952-347-175-7 (PDF) www.sitra.fi

Helsingfors: Sitra, 2020

(Arbetspapper)

Sitra arbetspapper erbjuder tvärvetenskaplig information om faktorer bakom förändringar i samhället. Arbetspappren är en del av Sitras framtidsarbete som genomförs med hjälp av prognostisering, forskning, projektarbete och försök samt utbildning.

Ur ett ekonomiskt perspektiv kan krisen indelas i fyra skeden:⁴

- **Kina-chock:** epidemiutbrottet och de motverkande åtgärderna i Kina drabbar inköpskedjorna och den internationella handeln
- **branschstörningar:** först drabbas turismen, trafiken, kulturen och vissa övriga servicebranscher
- **undantagstillstånd:** omfattande restriktioner för resande, sammankomster och offentliga tjänster skadar ekonomin i stor omfattning
- **återhämtning:** när epidemin mattas av lyfts restriktionerna och ekonomin börjar återhämta sig.

Även om det omedelbara fokuset förståeligt och berättigat nog har lagts vid det akuta läget, har den kroniska ekologiska hållbarhetskrisen inte försvunnit någonstans. Klimatuppvärmningen, det sjätte massutdöendet och naturresurserna som håller på att ta slut hotar fortfarande grunden för mänsklighetens välbefinnande på ett fundamentalt sätt.

För att lösa klimat- och miljökrisen förutsätts det direkta, omfattande och övergripande åtgärder som vi inte har råd att vänta med. Statsminister Marin har påmint oss om att ”mänskligheten måste kunna fatta klimatbeslut om vi inte ska råka i en ännu värre kris än den vi redan befinner oss i”.⁵ Denna promemoria fokuserar endast på åtgärder som kan bidra till att på ett hållbart sätt mildra de ekonomiska skadorna till följd av coronachocken och främja återhämtningen.⁶

GENTRALA MEDDELANDEN

- Coronapandemin och åtgärderna för att stoppa den orsakar en chock, som först tvingar Finland och Europa in i en lågkonjunktur, därefter möjligtvis en depression.
- För att lösa klimat- och miljökrisen förutsätts det direkta, omfattande och övergripande åtgärder som vi inte har råd att vänta med.
- Man kan få ekonomin att återhämta sig med metoder som antingen försvårar eller underlättar lösandet av den ekologiska hållbarhetskrisen.
- Finlands ekonomi befinner sig på många sätt i en helt ny situation, som kan kräva att man överväger lösningar som avviker från det normala.
- Finland och EU har redan börjat vidta omfattande krisåtgärder men det är troligt att det kommer att behövas betydligt fler åtgärder.
- Som grund för diskussion och övervägande presenterar vi en rad metoder, som kan användas för att hjälpa ekonomin återhämta sig på sätt som stöder lösningen av hållbarhetskrisen.
- Det hållbara investeringspaketet I bör styra till läggstillgångar till offentliga investeringar som till exempel statens och kommunernas projekt gällande kollektiv trafik samt gång- och cykeltrafik.

- Det hållbara investeringspaketet II bör stödja privata investeringar till exempel för energisänkning av byggnader och utsläppsnåla lösningar inom industrin.
- Ett förhöjt hushållsavgift riktas in på energisänkning i privata hushåll och införande av förnybar energi.
- Stödet för anskaffning av hållbara lösningar ska anpassa olika slag av stöd till medborgarnas hållbara anskaffningar med tidsbundna förhöjningar.
- Stödet för internationell trafiks övergång till utsläppsnåla lösningar i branscherna, som till exempel anskaffning av en energieffektiva flyg och båtar.
- Konkurrensutsättningen av den hållbara teknologin ska främja investeringar i inhemsk förnybar energi, som till exempel havsbaserad vindkraft.
- En skattereform gällande hållbar utveckling skulle omedelbart minska beskattningen av arbetet vilket efter att krisen avtagit kan kompenseras genom motsvarande förhöjning av miljö- och konsumtionskatter.

4 <https://voxeu.org/article/covid-19-europe-needs-catastrophe-relief-plan>

5 <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006448420.html>

6 Angående nödvändiga reformer på lång sikt se bl.a. <https://www.sitra.fi/sv/artiklar/8-satt-att-starka-klimatarbetet-i-finland/>, <https://www.sitra.fi/julkaisut/kestavan-kehityksen-verouudistus-kohti-paastotonta-suomea/> och <https://www.sitra.fi/julkaisut/the-role-of-the-eu-ets-in-increasing-eu-climate-ambition/>

Svart och grön återhämtning

Inom återhämtningen finns två ytterligheter med tanke på hur vi ska lösa hållbarhetskrisen. I den svarta återhämtningen satsar man på traditionell kol- och naturresursintensiv produktion och infrastruktur, medan man i den gröna återhämtningen påskyndar övergången till en kolneutral cirkulär ekonomi.

Vårt svar på coronarecessionen kan alltså antingen försvåra eller underlätta lösningen av den ekologiska hållbarhetskrisen. Valet av väg som nu görs kan låsa utvecklingen i en viss riktning också på lång sikt.

Tidigare har till exempel Kinas ledning stimulerat ekonomin genom att satsa på svart återhämtning och detta kan komma att upprepas.⁷ Å andra sidan riktade återhämtningspaketet efter finanskrisen 2008 i USA totalt 90 miljarder dollar till hållbara energilösningar.⁸

Direktören för internationella energirådet IEA Fatih Birol har vädjat till staterna om att de skulle använda återhämtningspaketet för att finansiera en övergång till ren energi. Paketet kan till exempel stöda energieffektivitet, förnybar energi och lagring av koldioxid. Han har också uppmanat stater att dra nytta av det låga marknadspriset för olja och omfördela de fossila stöden.⁹

En fungerande återhämtning

En fungerande återhämtning kännetecknas av vissa kriterier:

- **snabbhet:** epidemin påverkar ekonomin omedelbart, och de korrigerande åtgärderna måste därför vara så snabbverkande som möjligt
- **engångskaraktär:** det är i regel inte motiverat att reagera på den tillfälliga chocken med åtgärder som ökar utgifterna eller minskar inkomsterna permanent
- **effektivitet:** den ekonomiska och sysselsättande nyttan per använd offentlig euro bör vara så stor som möjligt
- **koordination:** Finlands ekonomi är starkt beroende av världsekonomin och speciellt EU:s ekonomi, så det är

viktigt att koordinera åtgärderna i samarbete med andra.¹⁰

Det är också viktigt att sätta in åtgärderna vid rätt tidpunkt.¹¹ Krisåtgärderna strävar efter att lindra skadorna medan krisen fortfarande pågår och urholkar ekonomin. Återhämtningsåtgärderna syftar till att påskynda återhämtningen när företagen och hushållen igen kan fungera normalt.

En del av åtgärderna som stöder ekonomin är av en sådan karaktär att det är svårt och kanske inte ens nödvändigt att koppla dem till direkta hållbarhetskrav. Det torde till exempel löna sig att tillfälligt lätta på betalningsvillkoren för företagslån eller skatter på bred front, av både praktiska och principiella orsaker.

I ett läge med noll- och minusräntor har penningpolitiken små påverkningsmöjligheter. Detta accentuerar betydelsen av finanspolitiska åtgärder och andra metoder.¹²

Coronakrisen saknar i många hänseenden motstycke i det självständiga Finlands historia. I det exceptionella läget tvingas man även överväga exceptionella åtgärder.¹³ Man kan tillfälligt tvingas pruta på vissa principer som råder under normala förhållanden (t.ex. den offentliga maktens begränsade roll i en öppen ekonomi).

Krisåtgärder hos oss och annanstans

Europeiska unionen och många medlemsländer har meddelat om omedelbara krisåtgärder för att stöda ekonomin, och fler är att vänta. Till exempel

- **Sverige** har lagt fram ett krispaket, som i sin helhet kan uppgå till över 30 miljarder euro och omfattar bl.a. lönestöd, sjukdagpenning och tilläggsstöd för kommunerna. Dessutom lånar landets centralbank Riksbanken ut upp till 50 miljarder euro till bankerna¹⁴

7 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-09/post-virus-stimulus-packages-could-devastate-global-climate-goals>

8 <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/25/fact-sheet-recovery-act-made-largest-single-investment-clean-energy>

9 <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/clean-energy-coronavirus-crisis>

10 För åtgärder på EU-nivå se t.ex. <https://www.cer.eu/insights/bold-policies-needed-counter-coronavirus-recession>, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/corona-a-european-safety-net-for-the-fiscal-response/>, <https://www.bruegel.org/2020/03/economic-response-corona-virus/>, <https://voxeu.org/article/covid-19-europe-needs-catastrophe-relief-plan> och <https://www.etic.org/en/document/appeal-make-money-value-not-health-whatevertakes>

11 <https://voxeu.org/article/covid-19-europe-needs-catastrophe-relief-plan>

12 <https://www.vesavihriala.fi/2020/03/korona-ja-talouselinjat/>

13 Se t.ex. diskussionen om helikopterpengar (<https://voxeu.org/article/helicopter-money-time-now>) och grön sedelfinansiering (<https://www.positivomoney.eu/2019/11/response-weidmann-green-qe/>)

14 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/krispaket-for-svenska-foretag-och-jobb/>

- **Europeiska centralbanken** stöder bankerna genom att lätta på vissa villkor¹⁵ och lanserar ett program för köp av värdepapper värt 750 miljarder euro¹⁶
- **Europeiska kommissionen** har luckrat upp reglerna om statsstöd för att möjliggöra krisåtgärderna¹⁷ och lägger fram ett paket på 37 miljarder euro ur EU:s strukturfonder för hälsovård, små och medelstora företag och kortvariga sysselsättningsåtgärder¹⁸ samt för att lätta på de ekonomiska villkoren i stabilitets- och tillväxtpakten¹⁹

Exempel från Finland

- **Finveras** finansieringsfullmakt höjs till 10 miljarder euro²⁰
- **Statens pensionsfonds** investeringar i finländska företags skuldebrev ökas med 0,5–1,0 miljarder euro
- **företagens skattebetalningar** skjuts upp och räntan sänks, betalningstiden för pensionspremier förlängs²¹
- **Finlands Bank** börjar igen köpa finländska företagscertifikat och satsar upp till en miljard euro på detta²²
- **Finnair** kan beviljas statsborgen på upp till 600 miljoner euro²³

Regeringen meddelande också att de till stora delar genomför²⁴ det paket som arbetsmarknadsorganisationerna lagt fram²⁵, vilket omfattar bl.a.

- tillfällig sänkning av **arbetsgivarernas pensionspremier**
- uppskjutning av **betalning av arbetspensionspremier**
- tillfällig ökning av **arbetslagstiftningens** flexibilitet när det gäller den privata sektorn (t.ex. förkortning av samarbetslagens minimiförhandlingstider och utvidgning av permitteringsrätten till att omfatta arbetsavtal för viss tid)

- **starkare utkomtskydd** för permitterade och arbetslösa (t.ex. slopande av arbetslöshetsskyddets självriskdagar, förkortning av arbetsvillkoret).

Bland annat Företagare i Finland har kritiserat paketet för att vara otillräckligt.²⁶ Regeringen har meddelat att de härnäst förbereder åtgärder som ska stöda strukturella åtgärder som tryggar den offentliga ekonomin samt åtgärder som stärker kommunernas ekonomi.²⁷ Tryggheten av välfärdssamhället kräver nu sannolikt omfattande stödåtgärder för att vi ska undvika 1990-talets depression och en upprepning av dess följder.

I Finlands Näringsliv EK:s enkät ansåg 90 procent av de svarande företagen att samhällets stödåtgärder för nödställda företag var ganska eller ytterst nödvändiga. Bland de viktigaste åtgärderna nämndes flexibilitet och tilläggsfinansiering från finansörer, skattemyndigheter och försäkringsbolag samt stöd för löneutbetalning och sänkta arbetsgivaravgifter.²⁸

Hållbara återhämtningsåtgärder

Nedan presenteras några möjliga hållbara åtgärder som kan övervägas för att påskynda återhämtningen. Åtgärderna kan användas för att stöda Finlands ekonomi på sätt som harmonierar med – eller åtminstone inte står i konflikt med – lösningen av den ekologiska hållbarhetskrisen. En del av exempelvis de åtgärder som anknyter till beskattning kunde också stöda permanenta, strukturella reformer på lång sikt.²⁹

I regel kan åtgärderna genomföras när den omedelbara krisen under de närmaste månaderna börjar vara förbi och restriktionerna lyfts. För att åtgärderna ska kunna genomföras i rätt tid behövs diskussioner, förberedelser samt även beslut om dessa i god tid.

15 <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200312~45417d8643.en.html>

16 https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html

17 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_496

18 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/13032020_-_coronavirus_response_investment_initiative_final_v2_0.pdf

19 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_499

20 https://tem.fi/sv/artikel/-/asset_publisher/hallitukselta-mittava-paketti-yritysten-tueksi-finnveran-kautta-10-miljardin-euron-lisarahoitus-yrityksille

21 https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/poikkeusolojen-ratkaisu

22 <https://www.suomenpankki.fi/fi/media-ja-julkaisut/puheet-ja-haastattelut/2020/paajohtaja-oll-rehn-koronakriisin-taloudelliset-vaikutukset-ja-keskuspankkien-toimet/>

23 https://valtioneuvosto.fi/sv/artikel/-/asset_publisher/10616/hallitus-tukee-finnairia-suunnitella-600-miljoonan-euron-valtiontakausta

24 https://valtioneuvosto.fi/sv/artikel/-/asset_publisher/10616/hallitus-esittaa-laajoja-taloustoimia-koronavirusepidemian-haittojen-minimoimiseksi, https://valtioneuvosto.fi/sv/artikel/-/asset_publisher/1410877/hallituksen-paattamat-toimet-tuovat-joustoa-ja-turvaa-tyomarkkinoille

25 <https://ek.fi/sv/aktuellt/2020/03/18/arbetsmarknadsorganisationernas-forslag-for-att-hjalpa-foretag-i-coronakrisen-ett-steg-i-ratt-riktning-men-fler-atgarder-behovs/>

26 <https://www.yrittajat.fi/sv/nyheter/622469-foretagarna-manga-bra-atgarder-men-annu-finns-det-stodinsatser-i-verktygsbacken>

27 https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/21411573/Korona-info-20-03-2020_SV.pdf

28 https://ek.fi/wp-content/uploads/EKn_koronakysely_17.3.2020.pdf

29 Se t.ex. <https://www.sitra.fi/julkaisut/kestavan-kehityksen-verouudistus-kohti-paastotonta-suomea/>

Listan är inte en rekommendation, utan en diskussionsöppnare. Förslagen är inte heller listade enligt prioritetsordning.

Många av åtgärderna är naturligtvis förknippade med frågor som kräver noggrann planering och bedömning. En sammanställning av det bästa möjliga paketet förutsätter övervägande av många målsättningar som delvis står i konflikt med varandra, och denna uppgift hör till politikerna.

- **Hållbart investeringspaket I: offentliga investeringar.** Paketet bör styra tilläggstillgångar till hållbara offentliga investeringar som till exempel statens och kommunernas projekt gällande kollektiv trafik samt gång- och cykeltrafik, samt stärkande av elöverföringens stamnät. När ekonomin mattas av lönar det sig att stöda en tidigareläggning av infrastrukturprojekt som även annars är välmotiverade.
- **Hållbart investeringspaket II: privata investeringar.** Företagens och hushållens hållbara investeringar riskerar upphöra på grund av krisen. Det andra paketet kan användas för att stödja privata investeringar till exempel för energisnåla lösningar inom industrin samt infrastruktur för laddning av elbilar. Finansieringen kunde tillämpliga delar styras via klimatfonden.
- **Förhöjt hushållsavdrag.** Det är motiverat att höja hushållsavdraget åtminstone i de fall då det används för energisnåla lösningar, byte av uppvärmningsmetod och ibruktagande av förnybar energi. Avdraget kunde höjas från nuvarande 40 procent och ersättningens belopp från nuvarande 2 250 euro.
- **Stöd för anskaffning av hållbara lösningar.** Offentliga medel har i olika skeden använts för att stöda medborgarnas hållbara lösningar, t.ex. byte av gammal bil till en nyare med mindre utsläpp (skrotningsbidrag), inköp av elbil, ombyggnad av bil för gasdrift och ersättande av oljeuppvärmning. De tidigare stöden kan nu återinföras och de nuvarande tillämpas med förhöjning under en viss tid. Stödet borde huvudsakligen beviljas under en viss tid för alla objekt som uppfyller villkoren, för att snabbt genomföra dem utan oro för att anslagen inte räcker till.
- **Stöd för internationell trafiks övergång till utsläppsnåla lösningar.** På grund av reserestriktionerna lider den internationella flyg- och sjötrafiken mest av krisen. Om man fattar beslut om att stöda dessa branscher, kan stöden bindas till utsläppsnåla investeringar, såsom anskaffning av en energieffektiv fordonspark eller flotta. Alternativt kunde man med branscherna avtala om villkor för stödet: till exempel minskade utsläpp eller en höjning av det hållbara bränslets andel efter krisen.³⁰
- **Konkurrensutsättning av den hållbara teknologin.** Konkurrensutsättning har i Finland tillämpats på ett kostnadseffektivt sätt för att främja inhemsk förnybar energi. Då investeringarna nu riskerar upphöra på grund av krisen kunde staten i flera omgångar konkurrensutsätta en utökning av elproduktionen, under villkoret att projekten kan genomföras snabbt. En del av konkurrensutsättningen kunde bestå av projekt inom ny teknologi såsom havsbaserad vindkraft.
- **Skattereform för hållbar utveckling.** Beskattningen av arbetet kunde sänkas omedelbart på ett sätt som är rättvist med tanke på inkomstfördelningen, för att upprätthålla köpkraften och på längre sikt sysselsättningen.³¹ Skattesänkningarna kunde efter att ekonomin har återhämtat sig kompenseras med höjningar av miljö-, energi- och konsumtionsskatter, eller genom att skära ner på stöd som är skadliga för miljön. För att stöda sysselsättningen kunde man också införa en sänkning av arbetsgivarnas bikostnader eller ett lönestöd.

30 <https://www.transportenvironment.org/news/bailout-airlines-only-if-they-start-paying-tax-and-using-cleaner-fuels>, https://www.huffpost.com/entry/airline-bailout-climate-rules_n_5e73df84c5b63c3b648d435f

31 <https://www.bruegel.org/2020/03/economic-response-coronavirus/>

SAMMANFATTNING

Hållbara återhämtningsåtgärder mot coronachocken

Coronaepidemin och åtgärderna för att bekämpa den prövar Finlands ekonomi och sysselsättning hårt. Detta diskussionspapper föreslår att man överväger metoder som stöder en återhämtning med vilka den ekologiska hållbarhetskrisen samtidigt kan lösas.

Möjliga hållbara återhämtningsåtgärder

- Det hållbara investeringspaketet I bör styra tilläggs-tillgångar till offentliga investeringar som till exempel statens och kommunernas projekt gällande kollektiv trafik samt gång- och cykeltrafik.
- Det hållbara investeringspaketet II bör stödja privata investeringar till exempel för energisivering av byggnader och utsläppsnåla lösningar inom industrin.
- Ett förhöjt hushållsavdrag riktas in på energisivering i privata hushåll och införande av förnybar energi.
- Stödet för anskaffning av hållbara lösningar ska anpassa olika slag av stöd till medborgarnas hållbara anskaffningar med tidsbundna förhöjningar.
- Stödet för internationell trafiks övergång till utsläppsnåla lösningar i branscherna, som till exempel anskaffning av energieffektiva flyg och båtar.
- Konkurrensutsättningen av den hållbara teknologin ska främja investeringar i inhemsk förnybar energi, som till exempel havsbaserad vindkraft.
- En skattereform gällande hållbar utveckling skulle omedelbart minska beskattningen av arbetet vilket efter att krisen avtagit kan kompenseras genom motsvarande förhöjning av miljö- och konsumtions-skatter.