

Juhana Vartiainen är Samlingspartiets riksdagsledamot och tidigare överdirektör för statens ekonomiska forskningscentral Vatt.



Coronakrisen och den finländska ekonomin: Akilleshälen är strukturellt svaga offentliga finanser

Finland klarar den pågående chocken förhållandevis bra, men på längre sikt kommer den coronarelaterade lågkonjunkturen att försvåra det ekonomiska läget. Krisen kan tvinga Finland till länge önskade reformer. Det bästa vore att komma överens om en gradvis förstärkning av de offentliga finanserna, med kraftiga arbetsmarknadsreformer, reformer av socialförsäkringar, väl designade skatteökningar samt en noggrann kritisk sällning av statens och kommunernas utgifter.

Coronaepidemin har vållat en våldsam ekonomisk chock, och vi vet ännu inte hur den kommer att utvecklas med alla sina återverkningar och efterdyningar. Djupet av lågkonjunkturen tycks långt bero på hur bra ett land lyckas motverka spridningen av själva epidemin. Finland har i detta avseende klarat sig bra. De ekonomiska prognoserna antyder än så länge att bnp-nedgången i Finland varit lägre än det europeiska genomsnittet. Chocken på de flesta rika ekonomierna är av storleksklass minus 4 till minus 12 procent 2020. Chocken på världsekonomin har i sommarsäsongens prognoser bedömts uppgå till cirka minus 6 procent.

Finlands ekonomiska nedgång prognostiseras i Finansministeriets färsk prognos (publicerad den 5 oktober 2020) uppgå till 4,5 procent. Även smittan har i Finland begränsats relativt framgångsrikt, dock ska man beakta att smittotalen i skrivande stund återigen är på en bekymrande tillväxtbana.

En epidemi som coronaviruset testat ett samhälles allmänna förmåga att omorganisera sina

verksamheter i ett krisläge. Det är kanske inte så förvånande att Finland klarar sig bra här. Vi är ett litet land med en inbördes väl nätverkad elit och ett förhållandevis färskt minne av ödesdigra krig. En samhällsinstitution som de nationella försvarskurserna har låtit beslutsfattarna på alla möjliga områden öva sitt beteende i kris-situationer.

Dessutom är det lättare i det glesbebodda Finland än i många andra länder att upprätthålla ett fysiskt säkerhetsavstånd mellan människor.

Små ekonomier är bra utrustade för chocker

Den direkta ekonomiska effekten av pandemin är svår att kontrollera med någon större exakt-het. Alla länder har fått acceptera en abrupt nedgång i bruttonationalprodukten. Varje lands näringsstruktur påverkar sedan lågkonjunktrens konkreta förlopp.

Den hälsopolitiska och ekonomisk-politiska reaktionens kvalitet syns dock särskilt i två avseenden:

- hur mycket illamående och lidande förorsakas av epidemin och den ekonomiska nedgången?
- hur långfristiga blir konsekvenserna av epidemin och lågkonjunkturen?

I dessa avseenden borde alla de nordiska länderna klara sig förhållandevis bra. Varför? De är ju små och öppna ekonomier, vilket innebär att de alltigenom har erfarenhet av hanteringen av ekonomiska chocker som kommer utanför ekonomin. Att vara en liten och öppen ekonomi är egentligen nästan ett definierande särdrag av ett framgångsrikt nordiskt land. 1) Stora ekonomier som USA är traditionellt inte lika beroende av enstaka exportindustrier, vilket innebär att världsekonomins "normala" upp- och nedgångar sällan framkallar branta konjunktursvängningar. I en stor ekonomi som USA är branta konjunktursvängningar däremot ofta självframkallade, såsom finanskrisen, eller är ett resultat av globala och exceptionellt abrupta chocker som drabbar hela världsekonomin.

"Det sociala skyddsnätet främjar välbefinnandet men förstärker också ekonomins förmåga att utstå chocker, genom att upprätthålla efterfrågan."

De nordiska länderna har däremot erfarenhet av och är utrustade för större konjunktursvängningar. De har framför allt inrättat socialförsäkringar som skyddar individer och hushåll från inkomstbortfall i en lågkonjunktur. Det sociala skyddsnätet främjar välbefinnandet men förstärker också ekonomins förmåga att utstå chocker, genom att upprätthålla efterfrågan. Detta sker i hög grad genom automatisk stabilisering. Medan andra länder som USA hastigt måste sy ihop nya system för arbetslöshetsersättningar, kan Finland nöja sig med bara några finjusteringar, såsom utvidgningen av arbetslöshetsersättning till egenföretagare.

I samma anda kan man konstatera att diverse flexitidslösningar redan finns i den ekonomisk-politiska verktygslådan. Det finländska permitteringssystemet fungerar bra i det aktuella läget, eftersom dess syfte är just att försöka ersätta uppsägningar med tidsbestämda permitteringar.

Ett tredje element i krishanteringen har bestått av kontantunderstöd till företagen, i en omfattning som är ny också i Finland. Även här har statsmakten i allmänhet agerat bra, och tjänstemannakåren och riksdagen kunde i våras snabbt designa och avhandla ny stödlagstiftning. I första skedet var det relativt enkelt att slentrianmässigt ersätta en del av bortfallet av omsättningen som kan observeras i branschen och i företaget. En svårare utmaning kommer sannolikt i den nära framtiden, om och när stödssystemen måste förlängas. Då måste även incitamenteffekter uppmärksammas, eftersom vi definitivt också vill ge mer utrymme för företagens eget agerande. Om det finns två företag inom en bransch, och båda lider av en raderad efterfrågan, men den ena hittar nya businessmodeller och nya innovativa produkter medan den andra fortfarande bara lider av förlusterna, vill vi förstås inte till fullo ersätta förlusterna för det mindre innovativa företaget.

Finlands akilleshäla – strukturellt svaga offentliga finanser

Slutsatsen är att Finland sannolikt klarar den pågående chocken förhållandevis bra. Men – epidemin och den coronarelaterade lågkonjunkturen kommer att försvåra Finlands ekonomiska läge på längre sikt. I detta avseende kan epidemin visa sig vara betydligt mer utmanande för Finland än för övriga Norden. Här handlar det främst om våra svagare långfristiga ekonomiska utsikter. De var svaga redan innan krisen, men underskottet kommer nu att öka på ett sätt som tar våra offentliga finanser till en farozon som man helst skulle vilja undvika.

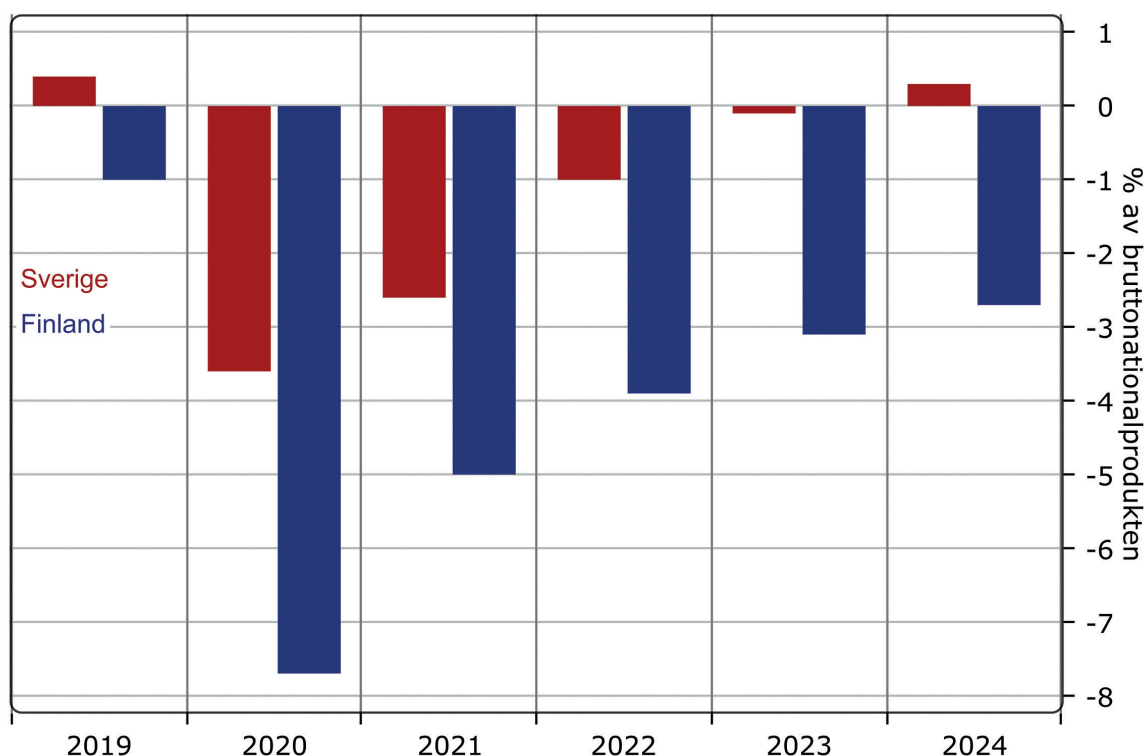
”Epidemin kan visa sig vara betydligt mer utmanande för Finland än för övriga Norden. Här handlar det främst om våra svagare långfristiga ekonomiska utsikter.”

Krisen kan således tvinga Finland till länge önskade reformer. Men den kan också föranleda en ekonomisk-politisk cykel där en regering ökar skuldsättningen markant och en framtida regering tvingas till en burdus sanering av de offentliga finanserna. Sådana oscillerande rörelser kan innebära icke-ändamålsenliga beslut och välfärdsförluster.

Ett svagt och ett robust fartyg drabbas olika av samma storm

Finland skiljer sig redan från övriga Norden genom sitt hållbarhetsunderskott och sin lägre kreditvärdighet. Krisen träffar Finland i en tidpunkt då man redan innan krisen måste ponera en gradvis försämring av de offentliga finanserna under 2020-talet, eftersom våra stora årskullar födda efter kriget nu kommer till en ålder som i genomsnitt förutsätter intensiva vårdtjänster.

Pinfäriska medelfristprognoser för den offentliga ekonomin förtydligar denna skillnad mellan Sverige och Finland. Tabell 1 visar den tota-



Källa: Finansministeriet, Konjunkturinstitutet

Tabell 1. Offentligt finansiellt sparande i Sverige och Finland under åren 2019–2023. Procent av bnp.

Källa: För Finland: Ekonomisk Översikt, Hösten 2020, publicerad 5.10.2020. För Sverige: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget, september 2020.

la offentliga ekonomins underskott (“offentligt finansiellt sparande”, “nettoluotonanto”) under åren 2020–2023.

De betydligt svagare utsikterna för Finland 2024 avspeglar nu inte en sämre förmåga att hantera coronakrisen, utan först och främst våra strukturellt svaga offentliga finanser årtiondet ut. Den offentliga sektorns finansplan (Julkistalouden suunnitelma) innefattade ett prognostiserat underskott för år 2023 redan innan epidemin. Och det var väl innan krisen som en prominent svensk nationalekonom, Lars Calmfors, publicerade en debattartikel om det allvarliga strukturella problemet i Finlands offentliga finanser. Beakta också att gapet mellan Sveriges och Finlands underskott växer från 2019 års 0,6 bnp-procentenheter till 2,4 bnp-procentenheter 2024. Både 2019 och 2024 representerar ungefär konjunkturell balans för bägge länderna, vilket innebär att Finlands relativa prestation verkligen försämras under krisen.

Ekonomisk-politiska doktriner i gungning – hur påverkas Finland?

Man ska också beakta att ekonomisk-politiska doktriner är i gungning, i EU och runtom i världen. Efter många år av nollränta samt låg tillväxt höjs nu rösterna för en mer aktiv finanspolitik och en mer avslappnad attityd mot finanspolitiska regelverk och budgetdisciplin. Epidemikrisen förstärker rörelsen mot ett policyupplägg där finanspolitiken spelar en större roll. Trenden var tydlig redan innan krisen, eftersom den rika världen har fastnat i en jämvikt där tillväxten är svag, räntan och inflationen stagnerar nära noll och centralbankerna måste ta i bruk en rad osedvanliga instrument som sväller deras balansräkning.

Det finns ett ökande samförstånd bland nationalekonomer att det behövs en finanspolitisk stimulans som skulle kunna lyfta upp ekonomin ur gropen. Epidemin skapar ett läge där man prutar på den fiskala ortodoxin och sätter i gång finanspolitiska stimulanser, utan stringent hänsyn till de offentliga finansernas långfristiga styrka. Europeiska unionen bryter nya banor med sitt stimuleringsinstrument.

Denna kreativa jäsning inom nationalekonomisk teoribildning och tillämpad policyanalys är

mycket välkommen. Det finns dock skäl för oro, såtillvida som denna nya doktrinbildning i Finland ska tolkas som tillåten frikostighet gentemot landets långfristiga resursproblem med offentliga förpliktelser. Den nu aktuella keynesianska renässansen handlar dock endast om hur man bäst tar ekonomin ut ur lågkonjunkturfäl- lan och åstadkommer ett normalt resursutnyttjande och en inflationstakt som motsvarar inflationsmålet. Keynes är av litet hjälp för ett land som Finland där det offentliga välfärdsåtagandet inte kunde finansieras även om det rådde full sysselsättning och normalt resursutnyttjande.

I detta avseende kan man se en uppenbar risk att det finländska politiska systemet tolkar underskotten i de offentliga finanserna som ett konjunkturfenomen i stället för ett strukturellt problem. Länder som Sverige och Tyskland stimulerar också sina ekonomier med kraftiga åtgärder, och när de betraktas som naturliga förebilder, är det lätt att glömma att dessa länders bättre handlingsutrymme är ett resultat av många årtiondens strävanden efter hög sysselsättning och starka offentliga finanser.

“Keynes är av litet hjälp för ett land som Finland där det offentliga välfärdsåtagandet inte kunde finansieras även om det rådde full sysselsättning och normalt resursutnyttjande.”

Den finska regeringens lösa ställningstaganden om hur skuldkvoten bör “stabiliseras” – på vilken nivå? – vid någon tidpunkt under 2020-talet ökar inte heller finanspolitikens trovärdighet.

Finland har historiskt hört till länder med bra budgetdisciplin, och även nu är det sannolikt att beslutsfattarna vid något skede kommer att ta itu med hållbarhetsunderskottet. Det allra bästa vore att komma överens om en gradvis förstärkning av de offentliga finanserna, med kraftiga arbetsmarknadsreformer, reformer av socialförsäkringar, väl designade skatteökningar samt en noggrann kritisk sällning av statens och kommu-

nernas utgifter. Vårt politiska system, hämmat också av det allt mer förlegade dyrkandet av arbetsmarknadsparternas välvilja, har än så länge inte visat mycket kapacitet för ett sådant konsistent policyprogram.

Slutsatser

Vi har i denna artikel poängterat att Finlands förmåga att hantera en akut epidemirelaterad kris är förhållandevis god. Däremot kommer krisen sannolikt att spetsa till våra institutionella och politiska svagheter som främst får uttryck i strukturellt svaga och allt svagare offentliga finanser. Svagheter kan åtgärdas med gedigen reformpolitik, men ett dramatiskt ökande underskott kan också föranleda politisk instabilitet och en kraftig vändning av finanspolitiken i en mer åtstramande riktning i framtiden.

Referenser

1) Agell, Jonas (1999): On the Benefits From Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance. *The Economic Journal* 109, February 1999, s. 143–64.