



Samhällsekonomisk utblick

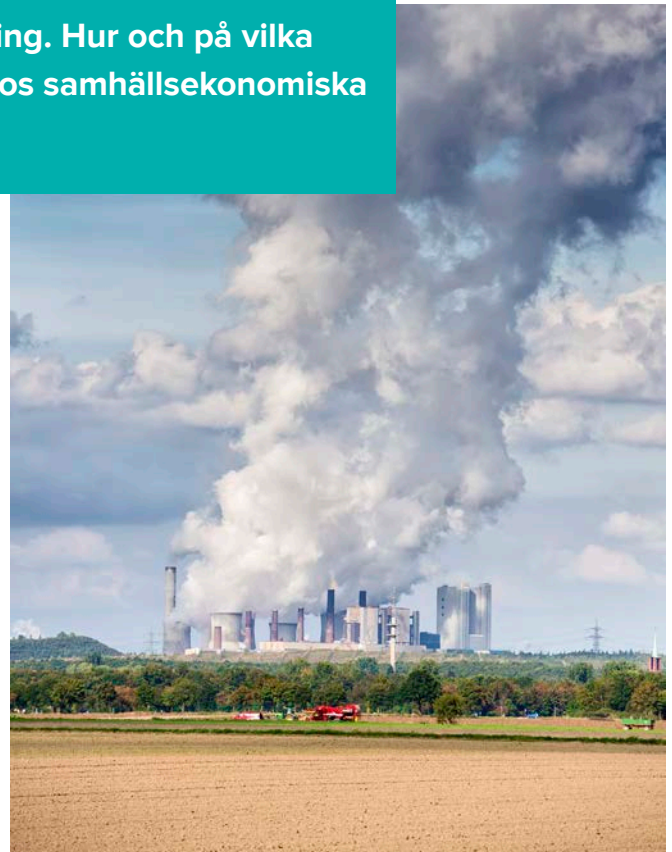
– Ekonomiska beslut i en klimatkris

Augusti 2024

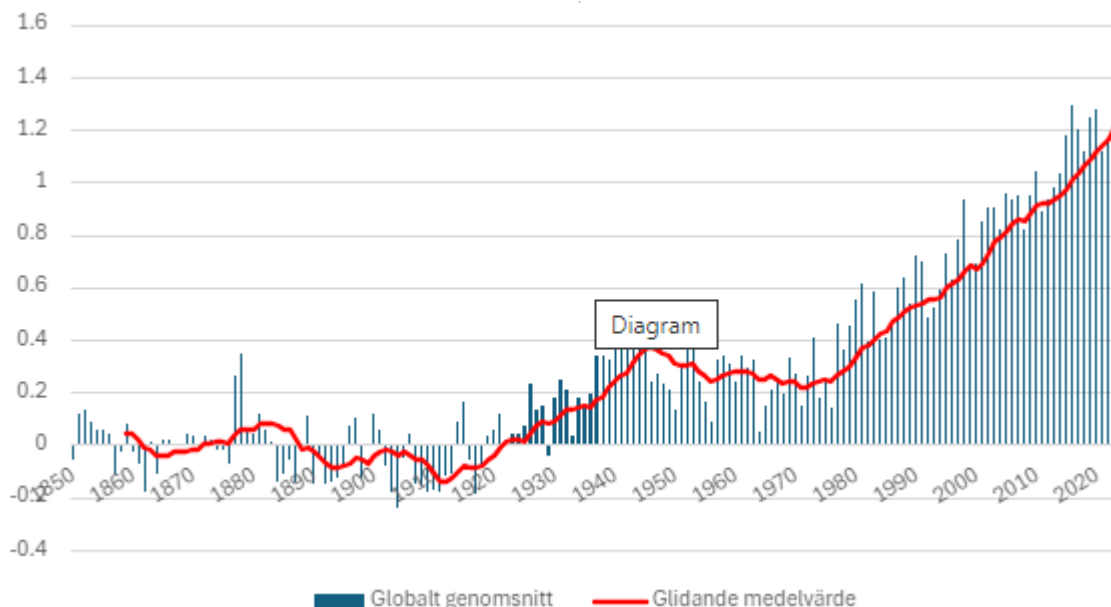
Utsläppen av koldioxid har gjort att den globala medeltemperaturen har stigit och medfört klimatförändringar. För att minska de negativa konsekvenserna måste utsläppen av koldioxid minska. Utmaningarna är många för utsläppen är en konsekvens av produktion och konsumtion av varor och tjänster - de är en del av de flesta av våra ekonomiska aktiviteter. Det går inte att förbjuda alla utsläpp på en gång. En minskning måste ske successivt genom ökade priser på koldioxid, förändrade beteenden på individnivå, investeringar på företagsnivå och klimatpolitiska insatser på landnivå.

Klimatomställningen påverkar samhällsekonomin och får konsekvenser för hela samhällets utveckling. Hur och på vilka sätt kommer att diskuteras på Makro, Sacos samhällsekonomiska forum den 28 augusti.

FN-organet IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) bildades 1988 i syfte att ge vetenskapligt grundad information om klimatförändringar och dess effekter. Sedan dess har IPCC återkommande granskat och sammanställt forskningsresultat, vilka har blivit referenspunkten för kunskapsläget om effekterna av klimatförändringar. Det finns övertygande vetenskapliga bevis att klimatförändringarna beror på mänskliga aktiviteter som medför stora utsläpp av växthusgaser som koldioxid och metan. Det har gjort att jordens temperatur har höjts signifikant jämfört med 1800-talet, något som har fått konsekvenser för klimat och miljö. Fortsätter utsläppen att öka i samma takt kan temperaturen höjas minst lika mycket de kommande 100 åren.



Figur 1 Utvecklingen av den globala temperaturen beräknat som avvikelse från medelvärdet för perioden 1850– 1900



Källa: Data från Climatic Research Unit - UEA nedladdad från Naturvårdsverket.

Uppvärmningen har redan medfört klimatförändringar som har fått tydliga effekter på levnadsvillkoren och samhällsekonomin i flera länder. Många länder har permanenta utgifter kopplade till stigande havsnivåer, torka, översvämningar och allt kraftigare orkaner. Även i Europa möter flera länder ökade kostnader på grund av slumpmässiga extrema väderhändelser.

Förändringarna har gjort det svårt att bo kvar i vissa regioner, vilket har tvingat människor på flykt i och mellan länder. Migration på grund av klimatförändringar förväntas öka på sikt. Konsekvenserna av klimatförändringarna är mycket ojämnt fördelade mellan individer, länder och regioner.



Det går inte att utesluta att klimatförändringarna kommer att vara ännu allvarigare på längre sikt eller få följd effekter som är helt okända idag. Effekterna som syns idag kan vara små jämfört med de som vi kommer se om några decennier. Men det är mycket svårt att beräkna hur och på vilka sätt som klimatet kommer förändras på längre sikt. För att kunna göra sådana beräkningar måste det göras flera antaganden om hur olika faktorer påverkas och utvecklas, vilket gör resultaten osäkra. Resultaten varierar också beroende på vilka antaganden som görs.

Det gäller även beräkningar av de samhällsekonomiska effekterna av klimatförändringar. Resultaten beror av antaganden om klimatförändringarna, hur väl ekonomierna under tiden hanterar effekterna av den globala uppvärmningen, vilka klimatpolitiska insatser som görs, och hur effektiva de insatserna är.

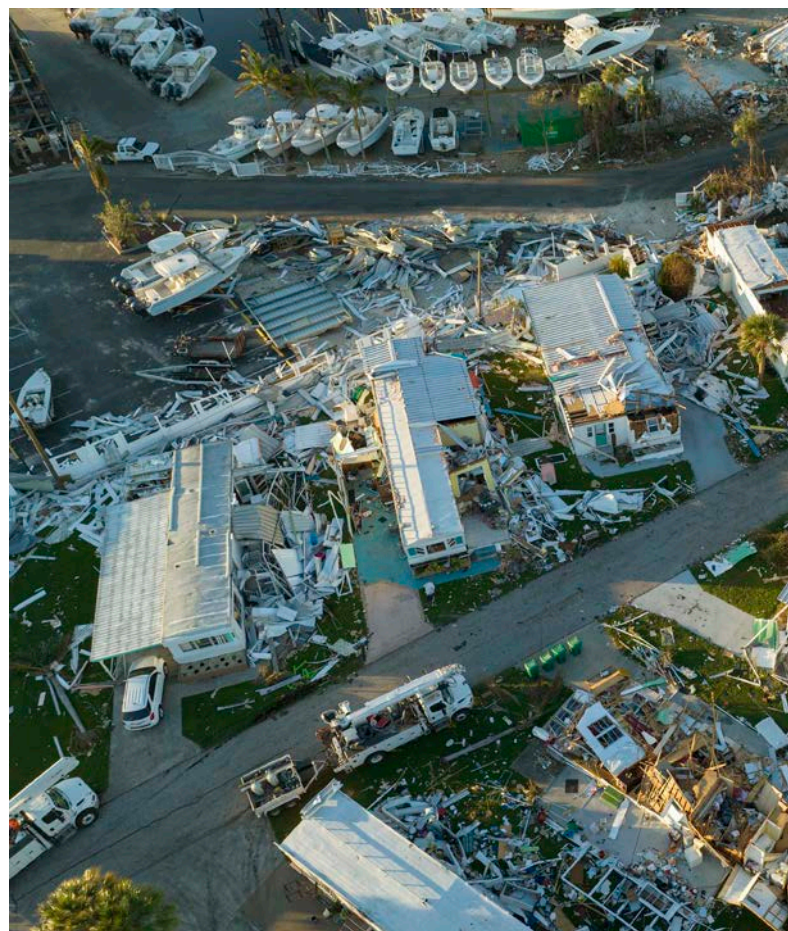
Oavsett svårigheterna med att bedöma de långsiktiga klimateffekterna och de samhällsekonomiska effekterna är det tydligt att den globala uppvärmningen har fört in nya risker i det ekonomiska systemet. Riskerna kan samlas i tre grupper: fysiska risker, omställningsrisker och tröskeleffekter.

Fysiska risker, omställningsrisker och tröskeleffekter

Fysiska risker är förknippade med sådana risker som vi märker av redan idag såsom stigande havsnivåer, fler kraftiga oväder, översvämningar och torrperioder. Extremväder kan medföra minskade skördar och större variation i utbudet av jordbruksprodukter, vilket kan resultera i stigande matpriser, inflation och räntehöjningar. Arbetslösheten kan stiga och den ekonomiska aktiviteten avta. Sådana effekter brukar klinga av på några års sikt.

De återkommande men slumpmässiga tillfällena med extremväder visar att det kan medföra stora skador på infrastruktur, fastigheter och anläggningar. Kostnaderna för att hantera skadorna kan bli stora för både individer och samhället. Företagen kan se produktionsbortfall på grund av förstörda fabriker, försämrad infrastruktur och svårigheter att få insatsvaror och produkter levererade. Intäkterna faller, sysselsättningen kan minska och de offentliga utgifterna öka.

En annan effekt är att värdet på fastigheterna faller som försämrar individernas och företagens ekonomiska ställning. Det blir svårare att öka belåningen och banker kan kräva ökad säkerhet. Men fysiska risker är förknippade med relativt kortsiktiga effekter som förväntas ha liten påverkan på den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.



Omställningsrisker hänger ihop med de förändringar som krävs för att ett land ska kunna nå FN:s klimatmål, att hålla nere den globala temperaturökningen under 2 grader jämfört med förindustriell nivå. Då måste utsläppen minska i snabb takt. Den omställningen pågår redan och takten kan öka beroende på klimatpolitiska beslut, tekniska framsteg samt förändringar i efterfrågan på varor och tjänster. Minskningen av utsläppen kommer att påverka alla individer och företag på något sätt, för nästan alla ekonomiska aktiviteter genererar koldioxidutsläpp. De flesta producerande företag har mål om minskade utsläpp och fossilfri produktion börjar bli en konkurrensfördel. Individernas konsumtionsmönster förändras successivt där övergången till elbilar är ett tydligt exempel.

Energisektorn ställer om till mer hållbara energislag och fossila bränslen fasas ut. Dessa förändringar är viktiga för att utsläppen ska minska och ju snabbare det går desto bättre är det för klimatet. I sektorer med stort beroende av fossila bränslen blir det stora förändringar där företag som inte klarar av att ställa om kommer att läggas ned. I de företagen kommer sysselsättningen att minska men den kommer öka i företag som klarar övergången och i de nya företag som utvecklats med den gröna tekniken. För att klara övergången måste företag investera för att få ner utsläppen och för att utveckla nya energisnålare produktionsprocesser.

Det går inte att utesluta att klimatomställningen kommer slå igenom på samhällsekonomin på liknande sätt som tidigare strukturella förändringar av ekonomin, som till exempel datoriseringen och digitaliseringen av samhället. Flera såg då framför sig hur den nya tekniken skulle slå ut fler jobb än den skapade, vilket inte inträffade. Det går helt enkelt inte att förutse vilka nya typer av arbetsuppgifter som kommer skapas av den nya tekniken. Samma osäkerhet gäller effekterna av klimatomställningen.

Med tröskeeffekter avses effekter som kommer efter en viss temperaturhöjning och som betyder permanenta förändringar av klimatet. Det är mycket svårt att förutse hur en sådan värld kommer se ut och vad det betyder för samhällsekonomin. Ett centralt problem är att vi idag ser effekterna av de historiska utsläppen av koldioxid, effekterna av den globala uppvärmningen observeras med eftersläpning.

Det går inte att utesluta att effekter som märks svagt idag leder till okända bestående föränd-

ringar av klimat och miljö i framtiden. Exempelvis är det svårt att bedöma hur mycket och på vilka sätt avsmältningen av polarisarna och skövligen av regnskogen kommer påverka klimatet på lång sikt. Vi vet inte heller om de klimatpolitiska insatserna som kommer att göras är tillräckliga för att bromsa klimatförändringarna. Tröskeeffekter kan vara osannolika, men går inte att utesluta. Om de inträffar kan de få stora negativa effekter för samhällsekonomin.

Finansiella sektorn

Klimatomställningen kräver investeringar. Hushåll ska byta bil, företag byta maskiner, ny elproduktion måste fram, infrastrukturen förbättras mm. Finansiella aktörer står för en stor del av utlåningen och är på så vis en central part i omställningen. De står även för utlåningen till verksamheter med stora koldioxidutsläpp som på sikt kommer läggas ner eller förändras i grunden. Börserna kan fluktuera mer om det byggs upp en osäkerhet kring företagets förmåga att ställa om och hantera effekterna av extremväder. Därmed byggs det upp klimatrisker i det finansiella systemet.



För bankerna utgör hus och fabriker säkerheter för lånen. Höjningar av vattennivån och mer frekventa extremväder kan göra att en del av det bestående förlorar i värde, samt att låntagare får svårigheter att betala räntor och amorteringar. För banker kan värdet på deras säkerheter minska och kreditförlusterna öka. Det kan minska deras kapital och försvaga bankernas möjligheter att ge krediter. Därutöver kommer försäkringsbolag periodvis att ha höga kostnader för att täcka skador som uppstått på grund av klimatrelaterade förändringar. Det kan betyda att det finansiella systemet riskerar att försvagas. Men det pågår en anpassning till ökade klimatrisker, vilket kan stärka det finansiella systemet ytterligare på sikt.

Anpassningen av det finansiella systemet sker på flera sätt. Gröna investeringar ökar, företag rapporterar vad de gör för att minska sina utsläpp och pengar placeras i större utsträckning i klimatneutrala företag. Därför uppstår ett behov av att kunna mäta och jämföra sådana anpassningar. I det avseendet har ESG utvecklats till ett viktigt mått för investerare som vill göra hållbara och etiska investeringar (ESG står för Environment, Social and Governance). Måttet visar ett företags påverkan på miljön (till exempel koldioxidutsläpp, energianvändning, avfallshantering), socialt ansvar (arbetsvillkor, arbetsmiljö, relationer till omvärlden) och bolagsstyrning (styrelsens sammansättning, affärsetik, regelefterlevnad mm). Företag med höga värden på ESG ses ofta som mer hållbara och ansvarstagande.

Fördelningseffekter

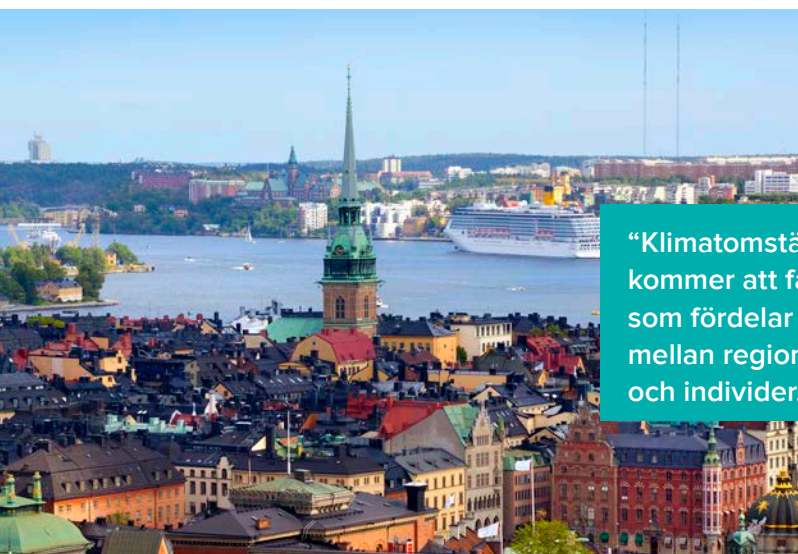
Klimatomställningen kommer att få effekter som fördelar sig ojämnt mellan regioner, företag och individer. Arbetslösheten ökar när fossilintensiva industrier skär ner och dessa industrier kan vara stora, dominerande arbetsgivare i vissa regioner. Arbetslöshet medför inkomstbortfall och om arbetslösheten blir bestående kan inkomstskillnaderna i samhället öka. I drabbade regioner minskar skatteintäkterna samtidigt som utgifterna för arbetslöshet ökar. Det kan medföra behov av nedskärningar i offentlig verksamhet. I regioner med stor fossilintensiv verksamhet kan det bli betydande utgiftsökningar. Det blir ett kortsiktigt problem om det tillkommer andra verksamheter som kompenserar för bortfallet av arbetstillfällen. Men uteblir dessa och invånare flyttar blir det svårt att upprätthålla den offentliga servicen.

Koldioxidutsläppen varierar mellan regioner i landet. Skälen till det är att den utsläppsintensiva industrin är ojämnt fördelad, samt att människors utsläpp varierar mellan städer och landsbygd.

Exempelvis är bilberoendet stort utanför städerna medan kollektivtrafiken i städerna gör det beroendet mindre. Klimatpolitiska insatser som ökar kostnaderna för utsläppen slår därför igenom mer på inkomsterna för vissa grupper än för andra, samtidigt som det kan vara svårt för dessa grupper att välja bort verksamhet som orsakar utsläppen.



Klimatpolitiken har fördelningseffekter och de politiska frågorna att ställning till är hur mycket och på vilka sätt individer ska kompenseras. För syftet med klimatskatter är bland annat att förändra individuella beteenden, att minska konsumtionen av produkter som medför stora koldioxidutsläpp. Utsläppen måste slå igenom på priset för att förändringar ska komma till stånd. Stöd till dem som drabbas hårdast måste därför utformas på annat sätt än att minska priset. Utan särskilda stödåtgärder för dem som drabbas hårdast är risken också stor att det medborgerliga stödet för klimatomställningen minskar och det politiska missnöjet ökar.



“Klimatomställningen kommer att få effekter som fördelar sig ojämnt mellan regioner, företag och individer.”



Ekonomiskpolitiska beslut

Grundorsaken till klimatproblemet är att det utan klimatpolitik är gratis att släppa ut växthusgas-er, trots att utsläppen orsakar skador. Individer och företag tar inte hänsyn till att utsläppen har negativa effekter för andra och gör att de samhällsekonomiska kostnaderna ökar. Det finns också ett inneboende problem i att både individer och länder tjänar ekonomiskt på att släppa ut koldioxid oavsett hur mycket andra släpper ut. Ytterligare problem är att ett litet land bidrar relativt sett lite till de globala utsläppen, samt att vinsten av minskade utsläpp går till andra länder. Klimatpolitiken har således flera inneboende utmaningar.

Eftersom det inte är möjligt att förbjuda alla koldioxidutsläpp behövs det andra typer av politiska insatser. En uppenbar lösning är att göra det dyrare att släppa ut koldioxid. Ökade kostnader för utsläpp spillover i ökade produktionskostnader som medför ökade priser på varor. Det minskar efterfrågan på koldioxidintensiva varor, uppmuntrar till effektiviseringar och investeringar, samt bidrar till en gradvis omställning av ekonomin. Prissättning av utsläppen har blivit en central komponent av klimatpolitiken.



Koldioxidskatter och utsläppsrätter är exempel på insatser vars syfte är att prissätta kostnader för utsläppen av koldioxid. Utsläppsrätter innebär att en myndighet sätter ett tak för aktörernas samlade utsläpp och delar ut rättigheten att släppa ut en viss mängd. Aktörer kan handla utsläppskvoter med varandra, där till exempel en aktör som har klarat av att minska sina utsläpp kan sälja vidare rättigheten till andra att släppa ut de kvoter som frigörs. Tanken är att handeln skapar incitament för företag att minska sina utsläpp, för om det är billigare att minska utsläppen än att köpa fler utsläppsrätter kommer företaget välja att minska sina utsläpp.



EU har också börjat införa koldioxidtullar (CBAM, Carbon Border Adjustment Mechanism) som innebär att utsläpp från vissa koldioxidintensiva varor som importeras till EU prissätts på samma sätt som varor producerade inom EU. Det introducerades 2023 och förväntas vara fullt utbyggt 2026. Syftet är att motverka risken för koldioxidläckage, att motverka att industrier flyttar sina verksamheter från EU till andra länder för att slippa hårdare klimatstandarder, eller när import från länder ersätter likvärdiga men mindre koldioxidintensiva produkter tillverkade inom EU. Tullarna förväntas motverka risken med koldioxidläckage och samtidigt bidra till en global hantering av utsläppen.



Samhällsekonomin och klimatet

Klimatförändringar påverkar samhällsekonomin på olika sätt och effekterna blir olika stora för olika antaganden om uppvärmningens effekter på klimatet. Det finns många scenarier för hur samhällsekonomin kan komma att förändras och osäkerheten är mycket stor. Osäkerheten beror inte bara på klimatet utan också på vad som sker under tiden. Klimatomställningen innebär kostnader men den medför också förbättringar och skapar intäkter från nya verksamheter. Dessa kostnader och intäkter kommer att variera stort mellan länder på grund av geografisk placering men också för att effektiviteten i de klimatpolitiska insatserna är olika.



Klimatomställningen pågår och om det sedvanliga ekonomiska mönstret följs kommer även samhällsekonomin följa ett historiskt mönster. För samhällsekonomin är det mest problematiskt med plötsliga chocker som exempelvis pandemin och kriget i Ukraina som slår oförutsägbart mot olika delar av ekonomin och kräver stora offentliga utgifter. Även sådana chocker kan hanteras förutsatt att det är möjligt att få fram hållbara politiska överenskommelser i landet och mellan länder. Det gäller även klimatpolitiken. Politisk splittring innebär en stor osäkerhet för klimatomställningen och den samhällsekonomiska utvecklingen.



Samhällsekonomin påverkas av hushållens konsumtion, offentliga och privata investeringar och utrikeshandel. Klimatpolitiken kan utformas för att påverka alla delar. Ska den göra det eller bör den riktas åt något håll? Finns det några insatser som är mer effektiva än andra för att öka takten i omställningen? Vad ska offentlig sektor göra och vad kan marknaden lösa? Det är några frågor som kommer vara i fokus på Sacos samhällsekonomiska forum Makro den 28 augusti!

Samhällsekonomisk utblick är en serie där Sacos chefsekonom Håkan Regné och Sacos samhällspolitiska chef Lena Granqvist analyserar viktiga skeenden i samhällsekonomin. Ni hittar fler versioner på saco.se/utblick

Saco, Sveriges akademikers centralorganisation, är den samlande organisationen för Sveriges akademiker. Vi är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Sacos 21 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper från hela arbetsmarknaden, inklusive egenföretagare. Något som förenar våra medlemsförbund är akademisk utbildning, kunskap, kompetens och yrkesstolthet. Sacoförbunden samlar omkring 960 000 akademiker och närmar sig miljonen. Som företrädare för Sveriges akademiker är det självklart för Saco att ständigt påverka kunskapsnivån i Sverige. Utbildning och forskning som ger kunskap är en investering för såväl samhället som individen och är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt och utveckling av ett samhälle.

