

# Sverige under pandemin

Vol. 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi

Vol. 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering

Coronakommissionens slutbetänkande  
(SOU 2022:10)

25 februari 2022

# Coronakommissionen 2020:09

**Ordförande:** Mats Melin

**Kommissionens ledamöter:**

- Shirin Ahlbäck Öberg
- Ann Enander
- Vesna Jovic
- Camilla Lif
- Torsten Persson
- Göran Stiernstedt
- Mats Thorslund

**Sekretariatet:** Huvudsekreterare Joakim Sonnegård samt åtta sekreterare och en assistent

# Ett deltidsbokslut

- Pandemin är inte över – därför ett deltidsbokslut
- Vi bedömer hur pandemin hanterats hittills – vad gäller ekonomi och smittskydd
- Inga tvärsäkra slutsatser – det kräver mer tid och forskning
- Vi tittar särskilt på våren 2020 – vilka åtgärder som vidtogs när smittan fick fäste och ekonomin föll
- Två begränsningar
  - Vi utvärderar inte den fjärde vägen
  - Vaccinationsprogrammet ingår inte i vårt uppdrag

# Men detta vet vi

- Fler än 15 000 människor har dött i covid-19 och 83 000 har vårdats på sjukhus
- Den första vågen slog hårt mot Sverige, många äldre dog då
- Men sett till hela pandemin så här långt, är Sverige ett av de europeiska länder som haft lägst överdödlighet
- Pandemin har drabbat hälsa, försörjning och begränsat många liv
- Redan utsatta grupper har drabbats hårdast
- Sverige ser ut att ha klarat den ekonomiska krisen relativt väl och har återhämtat sig snabbare än de allra flesta länder

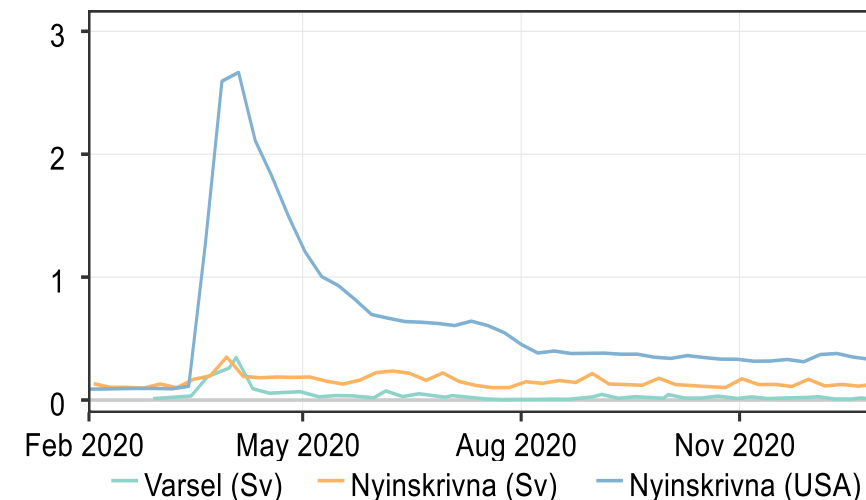
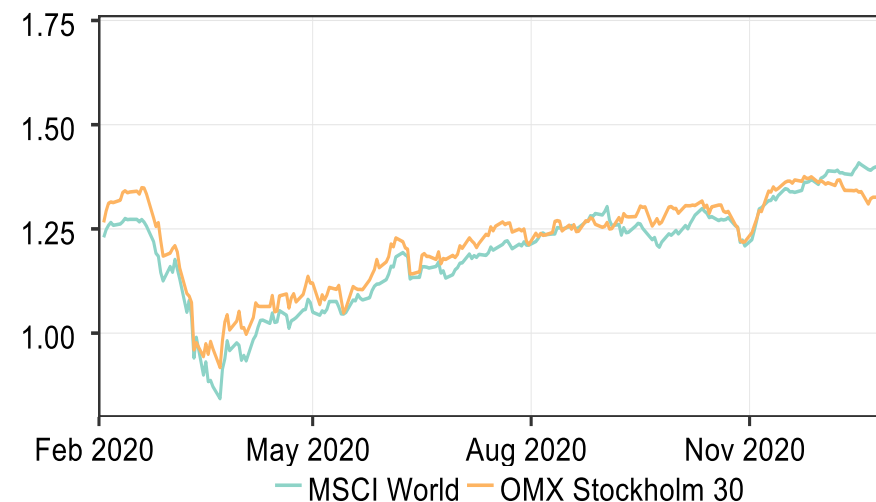
# Ekonomisk katastrof runt hörnet

## Djup nedgång, snabb återhämtning

- Feb-mars 2020: 35% börsfall, megavarsel, oro för finanskris och ekonomisk härdsmälta
- Q2 största fallet i BNP någonsin: – 8%
- Men nu mer än återhämtat

## Ovanlig kris

- Inga obalanser utom smittspridningen
- Svårt, olämpligt lyfta efterfrågan med traditionella åtgärder



# Vägvalet i ekonomisk krishantering

## Tidiga jätteinsatser

- Veckorna från 11 mars – historiskt kraftfulla åtgärder
- Penningpolitik: väldiga obligationsköp och låneprogram
- Finanspolitik: massiva direktstöd till företag, mer generös socialförsäkring, stora bidrag till regioner/kommuner

## Utvärdering

- Svensk politik i stort liknade den i andra länder
- Bidrog till lägre risk för finanskris och snabb återhämtning
- Rätt vägval – regering och Riksbank följde *försiktighetsprincip*, tog höjd för djup kris; bara 150 av 300 mdr extra budgetmedel 2020 använda; satte in även icke-traditionella åtgärder; mer snabba än träffsäkra



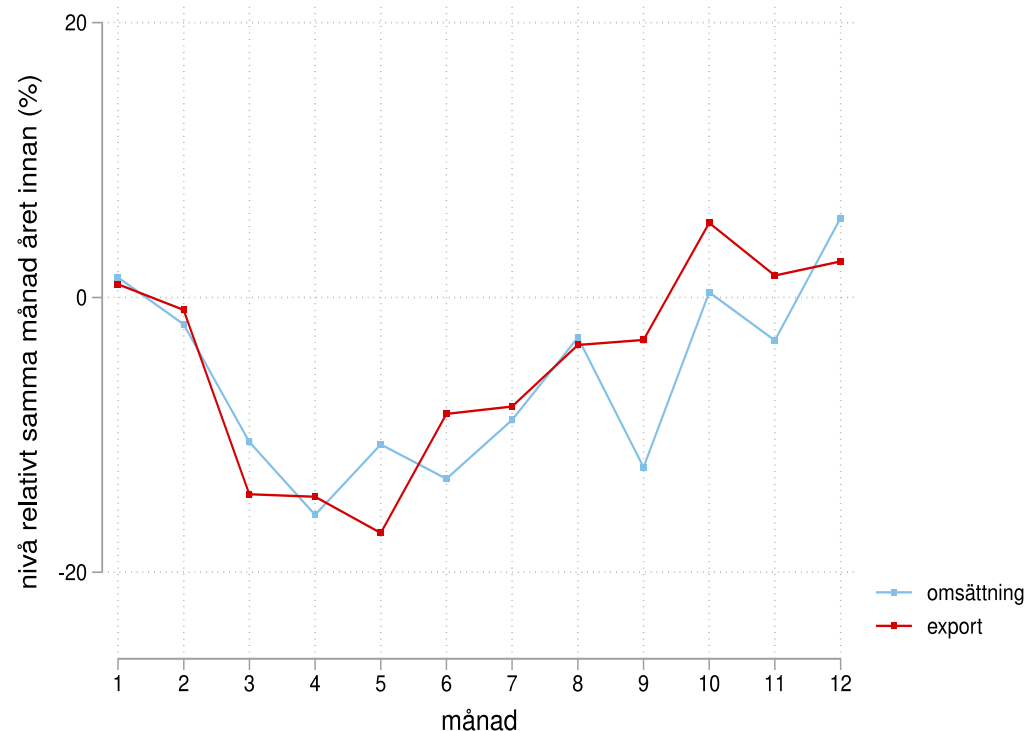
# Hur utländsk smitta slog mot ekonomin

## Mekanism

- Efterfrågan och produktion ner i länder som Sverige handlar med
- Svenska företag fick svårt sälja produkter, eller köpa insatsvaror

## Vilka drabbades?

- Branscher: stor export, import – inom industrin
- Fall i omsättning: stora i första vågen, små i andra vågen
- Företag: de som handlar med länder där smittan störst – Italien vs. Tyskland



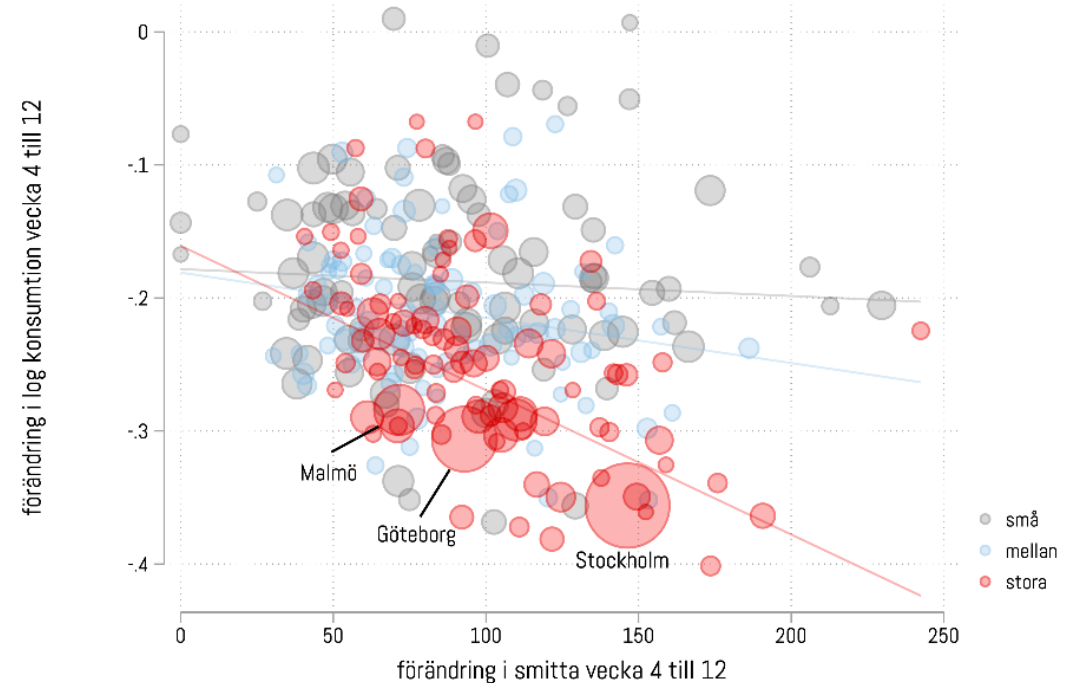
# Hur inhemsk smitta slog mot ekonomin

## Mekanism

- Rörlighet och konsumtion föll, via såväl restriktioner som försiktighet
- Större effekter bland äldre, och vid högre lokal smitta

## Vilka drabbades?

- Branscher: kontaktnära tjänster, t ex hotell/restaurang, kultur – hela 2020
- Företag: de mest beroende av kunder på plats, samt de på orter med hög smitta – Stockholm vs. Malmö





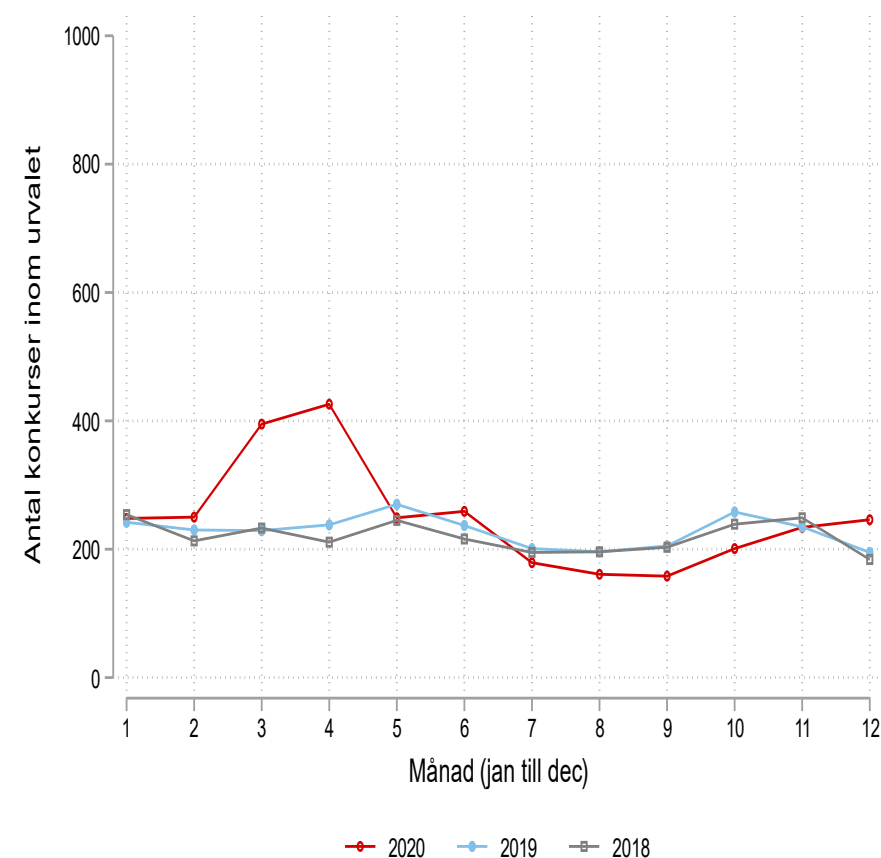
# Företagsstöd – icke-traditionell politik

## Fördelar

- Stöd i kortvarig kris kan rädda värden som försvinner om livskraftiga företag går omkull
- Uppfyllede sina syften: fler konkurser än normalt våren 2020, färre hösten 2020

## Nackdelar

- Stöd kan gå till dem som: (i) ej behöver dem, eller (ii) borde gått omkull
- Vanligt år: 20% av företagen tappar > 30% omsättning, andel av dem går under
- Sänkt arbetsgivaravgift (28 mdr), korttidsstöd (35 mdr), omställningsstöd (6 mdr), hyresstöd (1 mdr)



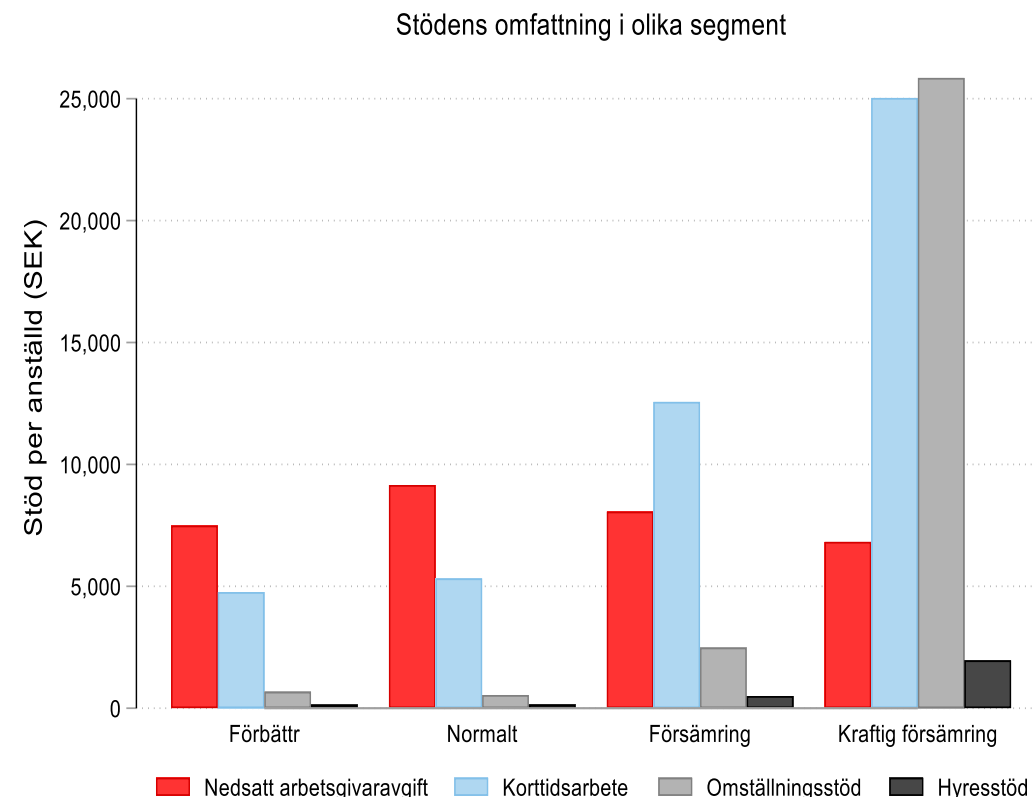
# Snabbhet och träffsäkerhet

## Olika stöd

- Arbetsgivaravgift: snabb åtgärd inom skattesystemet, men ej träffsäker
- Omställnings- och hyresstöd: träffsäkra, men tog längre tid att utforma
- Korttidsstöd: färdig lag, men 20% till branscher utan omsättningsfall
- Borde betingat på bransch jun-jul 2020; skulle nog hanterats av SKV, ej TVV

## Övergripande slutsats

- Riktigt ta till icke-traditionella stöd och betona snabbhet kontra träffsäkerhet



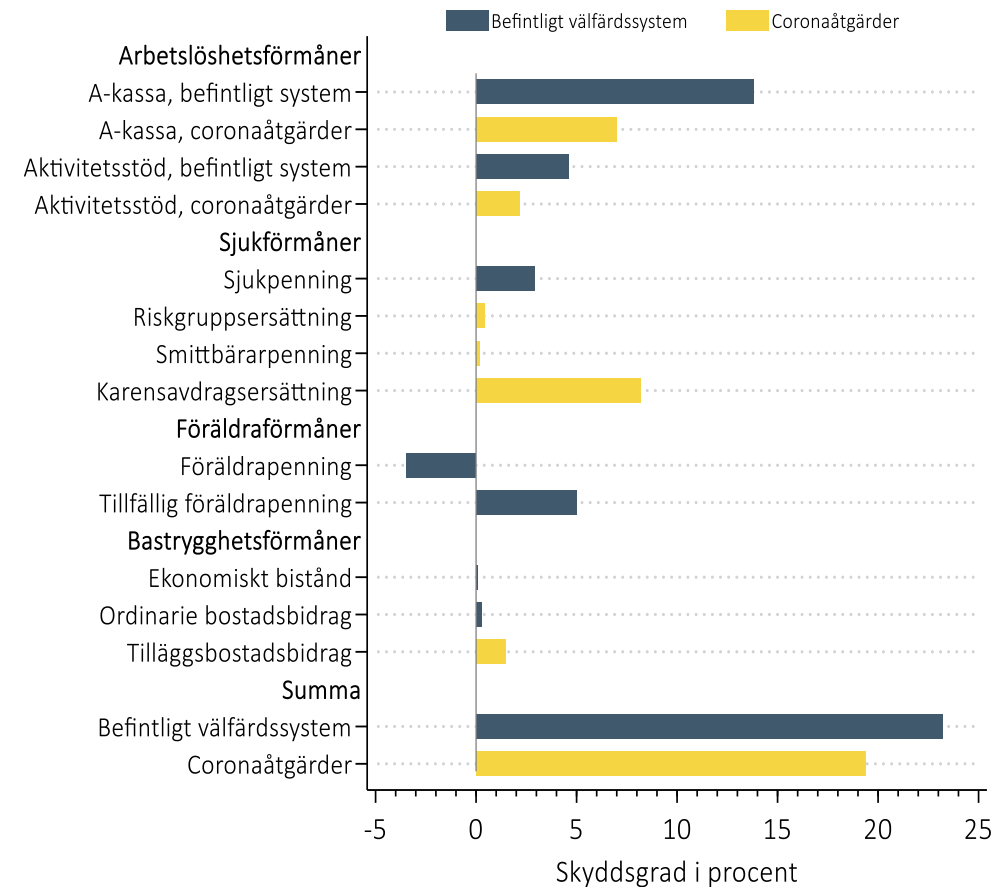
# Hushållsstöd – traditionell politik

## I genomsnitt

- Trots företagsstöden föll arbetsinkomsterna med 2,7% i mars-dec 2020
- Velfärdssystemen täckte nästan halva fallet
- Nya åtgärder 43% av skyddet, främst ersatt karensavdrag, förstärkt a-kassa

## I olika grupper

- Arbetsinkomsten föll mest för unga, de med låg inkomst, utlandsfödda och de i drabbad bransch
- Något högre skydd för dessa – olika delar av välfärden hjälpte olika utsatta



# Stöden till hushållen i stort

- Rimligt vikta upp hänsyn till försäkring under pandemin
- Riktiga åtgärder: bättre sjuk- och arbetslöshetsförmåner och flyttat krav på läkarintyg då sjukvården var belastad
- Regler för ersatta karensavdrag och smittbärrpenning kunde varit bättre utformade, även av smittskyddsskäl
- Tidvis långa handläggningstider – för utsatta a-kassor – visar systemets sårbarhet

## Övergripande slutsats

- Regeringens åtgärder i socialförsäkringen var väl avvägda, bristerna i utformning och handläggning till trots

# Kampen mot smittan

- Vägvalet i mitten av mars 2020: råd och rekommendationer och personligt ansvarstagande. Få och sena åtgärder
- Det var i grunden rätt med råd och rekommendationer. Staten ska inte begränsa medborgarnas personliga frihet mer än nödvändigt
- Kunskap (evidens) och beprövad erfarenhet betonades i stället för en försiktighetsprincip som kräver handling
- Men mer behövs i särskilt kritiska skeden

# Mars 2020: ett kritiskt skede...

- När ett nytt och okänt virus som ingen är immun mot börjar få fäste
  - det är ett särskilt kritiskt skede
- Då behövs insatser för att bromsa spridningen – för att vinna tid och få överblick, mobilisera de resurser som finns och förbereda sjukvården
- Då kan inte kravet på evidens stå i vägen för handlande
- Då måste en försiktighetsprincip tillämpas – då måste man handla på bästa möjliga antaganden

# Mars 2020: ...ändå få och sena åtgärder

- Mer kraftfulla åtgärder hade behövts
- Men Folkhälsomyndigheten och regeringen tillämpade evidenskravet
  - inte försiktighetsprincipen
- Folkhälsomyndigheten intog en defensiv hållning där en bred samhällsspridning förutsågs
- Folkhälsomyndigheten antog att de allra flesta skulle få lindriga symtom och att de särskilt sårbara skulle kunna skyddas
  - men det fanns ingen plan för skapa ett sådant skydd



# Mars 2020: Detta borde ha gjorts

- Hemvändande från sportlov vecka 9 borde ha mötts av tydlig information och anvisning om hemkarantän
- Regeringen borde ha infört ett tillfälligt inreseförbud i mitten av mars 2020
- Deltagartaket för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar borde från början ha satts lägre
- En tillfällig och partiell nedstängning av vissa kontaktskapande verksamheter borde genomförts – och lagstöd borde ha funnits på plats
- Det var däremot en riktig avvägning att hålla förskolor och grundskolor öppna





# Andra smittskyddsåtgärder

- Arbete med lagstiftning för att möjliggöra ingripande smittskyddsåtgärder borde ha inletts redan under våren 2020
- Provtagning och smittspårning av alla med symtom borde ha byggts upp snabbare
- Att bära munskydd i inomhusmiljöer och kollektivtrafik borde inte ha avvisats som smittskyddsåtgärd
- Förberedelserna inför en andra våg borde ha påbörjats tidigare

# Kommunikation

- En samordnad nationell kommunikationsstrategi borde ha funnits redan under våren 2020. Regeringens eget mål att ”dämpa oro” var otillräckligt och kunde missförstås
- Folkhälsomyndighetens allmänna råd och rekommendationer borde ha kommunicerats som tydliga förhållningsregler. De borde ha anpassats för att nå alla



# Nationell krisledning

- Regeringen borde omgående tydligt ha tagit ledningen i alla delar av krishanteringen, inte bara i fråga om ekonomin
- Det fanns hinder för regeringens ledarskap: i viss mån självständiga myndigheter, regioner och kommuner med självstyrelse och Regeringskansliets inre organisation. De borde ha kunnat bemästrats
- Hanteringen av krisens ekonomiska aspekter visar att en starkare nationell ledning har betydelse
- Folkhälsomyndigheten ”höll i taktpinnen” ända fram till senhösten 2020
- Regeringen var alltför ensidigt beroende av Folkhälsomyndighetens och dess chefs bedömningar. Det är inte en tillräckligt bra ordning för avvägningar och beslut under en allvarlig samhällskris

# De två tidiga vägvalen

## Ekonomi

- Historiskt snabba, kraftfulla satsningar – ansvariga tog höjd för att hejda ekonomisk katastrof
- Tillämpning av försiktighetsprincipen: snabbhet viktigare än träffsäkerhet

## Smittskydd

- Få, sena och föga ingripande åtgärder
- Träffsäkerhet viktigare än snabbhet. Kunskap (evidens) och beprövad erfarenhet betonades i stället för försiktighetsprincipen

# Folkhälsomyndighetens ansvar

- Folkhälsomyndigheten bär ansvaret för att inledningsvis vidta och förordna få, sena och föga kraftfulla åtgärder som inte lyckades begränsa smittspridningen
- Myndigheten bär ansvaret för att ha intagit en defensiv syn på möjligheterna att bromsa smittspridningen
- För detta bär dess dåvarande generaldirektör ansvaret

# Regeringens ansvar

- 2020 års regering och dess chef är ansvarig för att i huvudsak okritiskt fram till senhösten 2020 ha godtagit Folkhälsomyndighetens bedömningar och för att inte ha gett direktiv till myndigheten att korrigera sin kurs
- 2020 års regering bär därmed det yttersta ansvaret för de inledningsvis få och sena åtgärderna och de följder dessa kan ha fått för den allmänna smittspridningen

# Regioners, kommuners och SKR:s ansvar

- Regionerna bär ansvaret för att inte ha hållit de lager som ansvaret för katastrofmedicinsk beredskap kräver
- Regioner och kommuner bär ansvaret för de egna pandemiplaner som ibland har saknats eller inte uppdaterats och övats
- Vissa regioner och SKR bär en betydande del av ansvaret för att en omfattande provtagning och smittspårning inte kom på plats förrän hösten 2020



# Lärdomar och förslag

- Stärk den materiella, organisatoriska, mentala och rättsliga beredskapen
- Kommunikationen vid kriser måste vara tydlig, uppriktig och nå alla
- Principerna för krishantering – ansvar, likhet och närhet – räcker inte. De bör åtminstone kompletteras med en försiktighets- eller handlingsprincip
- En instans för en tydlig nationell krisledning bör inrättas direkt under regeringen
- En parlamentarisk utredning bör överväga förändringar i såväl principerna för som organisationen av krishantering i syfte att göra regeringens ansvar tydligt



# Lärdomar och förslag (forts)

- Folkhälsomyndigheten kan inte vara ensam ansvarig för att förse regeringen med beslutsunderlag i frågor som rör pandemibekämpning
- En reform av landets regionala indelning måste övervägas i ljuset av erfarenheterna av pandemin
- Regeringskansliets dokumentation av sin krishantering måste bli väsentligt bättre
- En utredning bör överväga hur dataunderlaget för beslut, granskning och forskning kan bli bättre både i kris och normallägen
- Det behövs mer och bredare forskning om pandemins effekter

# Coronakommissionens publikationer

- Coronakommissionens slutbetänkande, två delbetänkanden samt underlagsrapporter finns att läsa på Coronakommissionens webbplats:

<https://coronakommissionen.com>

