

# Sverige under pandemin

Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi

*Slutbetänkande av Coronakommissionen*

*Stockholm 2022*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2022:10**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Maria Neijnes

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0332-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0333-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade, efter överläggningar med riksdagens partier, den 30 juni 2020 att tillsätta en kommission med uppdrag att utvärdera regeringens, förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter.

Samma dag förordnades det tidigare justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Mats Melin som ordförande i kommissionen. Som övriga ledamöter förordnades professorn i statsvetenskap vid Uppsala universitet Shirin Ahlbäck Öberg, professor emeritus i ledarskap vid Försvarshögskolan Ann Enander, kommundirektören och tidigare vd:n för Sveriges Kommuner och Regioner Vesna Jovic, prästen och kyrkoherden i Katarina församling i Stockholm Camilla Lif, professorn i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, Torsten Persson, infektionsläkaren och docenten Göran Stiernstedt samt professor emeritus i socialgerontologi vid Karolinska Institutet Mats Thorslund.

Den 1 augusti 2020 förordnades filosofie doktorn Joakim Sonnegård som kommissionens huvudsekreterare. Som sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 31 augusti hovrättsassessorn Helen Ziobro, från den 1 september kanslirådet Micaela Bodelius, från den 14 september kammarrättsrådet Petra Jansson och filosofie doktorn Evelina Björkegren, från den 1 november filosofie doktorn Olof Östergren, från den 1 december filosofie doktorn Anneli Eriksson och nationalekonomen Carl Lundgren, och, slutligen, från den 1 juli 2021 filosofie doktorn Adam Altmejd. Som assistent förordnades från den 21 september 2020 Maria Neijnes.

Kommissionen, som antagit namnet Coronakommissionen, överlämnade den 15 december 2020 ett första delbetänkande Äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020:80). Den 29 oktober 2021 överlämnades det andra delbetänkandet Sverige under pandemin (SOU 2021:89). Kommissionen överlämnar härmed sitt tredje och sista betänkande, även det med namnet Sverige under pandemin (SOU 2022:10).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 17 februari 2022

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

/Joakim Sonnegård  
Adam Altmejd  
Evelina Björkegren  
Micaela Bodelius  
Anneli Eriksson  
Petra Jansson  
Carl Lundgren  
Maria Neijnes  
Helen Ziobro  
Olof Östergren

# Innehåll

## **Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Förkortningar</b> .....                                | <b>13</b>  |
| <b>Sammanfattning</b> .....                               | <b>17</b>  |
| <b>1 Inledning</b> .....                                  | <b>45</b>  |
| <b>2 Recessionens intåg och spridning</b> .....           | <b>53</b>  |
| 2.1 Den ekonomiska krisens natur .....                    | 54         |
| 2.2 Kort om den ekonomiska krisen i Sverige.....          | 67         |
| 2.3 Summering.....  | 70         |
| <b>3 Den ekonomiska politiken i stort</b> .....           | <b>73</b>  |
| 3.1 Finans- och penningpolitiken – en kronologi.....      | 75         |
| 3.2 Den ekonomiska politiken i de nordiska länderna ..... | 103        |
| 3.3 Summering.....  | 114        |
| <b>4 Pandemin och recessionen i Sverige</b> .....         | <b>117</b> |
| 4.1 Bakgrund .....  | 119        |
| 4.2 Pandemins effekter på ekonomin som helhet .....       | 121        |
| 4.3 Effekterna av smittspridning i utlandet .....         | 126        |
| 4.4 Effekterna av inhemsk smittspridning.....             | 129        |
| 4.5 Effekterna på olika grupper av anställda.....         | 146        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 4.6      | Summering .....  | 149        |
| <b>5</b> | <b>Stöden till företagen .....</b>   | <b>153</b> |
| 5.1      | Bakgrund .....   | 154        |
| 5.2      | Stödets träffsäkerhet.....   | 164        |
| 5.3      | Kunde annan utformning gett bättre träffsäkerhet? .....                        | 170        |
| 5.4      | Övriga stöd .....  | 172        |
| 5.5      | Implementering av företagsstöd.....  | 173        |
| 5.6      | Summering .....  | 176        |
| <b>6</b> | <b>Stöden till hushållen .....</b>   | <b>179</b> |
| 6.1      | Kort om data och statistisk metod .....  | 181        |
| 6.2      | Pandemin och välfärdssystemet.....   | 182        |
| 6.3      | Stora skillnader i hur den ekonomiska nedgången<br>drabbade olika grupper..... | 196        |
| 6.4      | Direkt och indirekt påverkan.....  | 208        |
| 6.5      | Handläggningen av stöden.....  | 213        |
| 6.6      | Summering .....  | 218        |

## Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>7</b> | <b>Ett deltidsbokslut .....</b>            | <b>221</b> |
| 7.1      | Läget i Sverige och världen.....           | 222        |
| 7.2      | En ödmjuk kunskapssyn .....                | 226        |
| 7.2.1    | Internationella jämförelser .....          | 226        |
| 7.2.2    | Kvantifiering av åtgärdernas effekter..... | 231        |
| 7.3      | Summering .....                            | 237        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>8</b>  | <b>Pandemins ojämlika konsekvenser .....</b>                                | <b>239</b> |
| 8.1       | Utgångspunkter .....  | 240        |
| 8.2       | Direkta och indirekta utfall av pandemin .....                              | 242        |
| 8.3       | Olika dimensioner av ojämlikhet .....                                       | 246        |
| 8.4       | Summering.....  | 264        |
| <b>9</b>  | <b>Grundläggande rättsliga förutsättningar och principer i en kris.....</b> | <b>267</b> |
| 9.1       | Rättsliga utgångspunkter.....   | 268        |
| 9.2       | Regler för fredstida kriser i andra länder.....                             | 275        |
| 9.3       | Regeringen styr riket .....   | 282        |
| 9.4       | Principer för krisberedskap och krishantering.....                          | 291        |
| 9.4.1     | Ansvarsprincipen .....  | 291        |
| 9.4.2     | Det geografiska områdesansvaret .....                                       | 295        |
| 9.5       | Summering.....  | 298        |
| <b>10</b> | <b>Samhällets krisberedskap.....</b>  | <b>305</b> |
| 10.1      | Det svenska krisberedskapssystemet.....                                     | 306        |
| 10.2      | Aktörer inom krisberedskapsområdet.....                                     | 310        |
| 10.3      | Återkommande brister i nuvarande krisberedskapssystem .....                 | 319        |
| 10.3.1    | Bristande samverkan före en kris.....                                       | 321        |
| 10.3.2    | Risk- och sårbarhetsanalysernas användbarhet har ifrågasatts .....          | 322        |
| 10.3.3    | För få övningar och bristande beredskapsplanering .....                     | 323        |
| 10.3.4    | Bristande omhändertagande av lärdomar efter kriser.....                     | 325        |
| 10.4      | Summering.....  | 326        |
| <b>11</b> | <b>Krishanteringen på smittskyddsområdet.....</b>                           | <b>327</b> |
| 11.1      | Regeringen och Regeringskansliet .....                                      | 329        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 11.1.1    | Regeringens ansvar och hantering.....  | 329        |
| 11.1.2    | Regeringskansliets ansvar, uppgifter och organisation vid krishantering.....                 | 334        |
| 11.1.3    | Regeringskansliets hantering av pandemin.....  | 340        |
| 11.2      | Förvaltningsmyndigheterna.....   | 364        |
| 11.2.1    | Folkhälsomyndigheten .....   | 364        |
| 11.2.2    | MSB.....   | 375        |
| 11.2.3    | Socialstyrelsen .....  | 384        |
| 11.2.4    | Länsstyrelser.....   | 396        |
| 11.3      | Regioner .....   | 403        |
| 11.4      | Kommuner .....   | 408        |
| 11.5      | Samhällsviktig verksamhet .....  | 414        |
| 11.5.1    | Samhällsviktiga verksamheter har haft en god förmåga att hantera pandemins konsekvenser .... | 415        |
| 11.6      | Summering .....  | 424        |
| <b>12</b> | <b>Förutsättningar och val i det svenska smittskyddsarbetet.....</b>                         | <b>431</b> |
| 12.1      | Den initiala kunskapen om viruset och dess spridning .....                                   | 432        |
| 12.2      | Bedömningar i det inledande skedet i Sverige .....   | 442        |
| 12.2.1    | Folkhälsomyndighetens bedömningar .....  | 442        |
| 12.2.2    | Folkhälsomyndighetens riskbedömningar .....  | 447        |
| 12.3      | Utgångspunkter för svenska smittskyddsåtgärder.....  | 450        |
| 12.3.1    | Frivillighet .....   | 451        |
| 12.3.2    | Krav på evidens och proportionalitet.....  | 452        |
| 12.3.3    | Uthållighet och acceptans.....   | 455        |
| 12.4      | Svenska val av åtgärder .....  | 456        |
| 12.4.1    | Gränskontroller, hälsokontroller och karantän ..   | 457        |
| 12.4.2    | Begränsning av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.....                    | 463        |
| 12.4.3    | Skolstängningar .....  | 473        |
| 12.4.4    | Munskydd hos allmänheten.....  | 476        |
| 12.5      | Summering .....  | 478        |



|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>13</b> | <b>Kommunikationen till allmänheten</b> .....   | <b>483</b> |
| 13.1      | Kommunikation vid ett pandemiskt utbrott.....   | 485        |
| 13.2      | Huvudsakliga aktörer och övergripande kommunikativa insatser och uppdrag under pandemin.....            | 489        |
| 13.2.1    | Kommunikation till allmänheten på nationell nivå .....  | 489        |
| 13.2.2    | Kommunikation till allmänheten på regional och lokal nivå .....   | 502        |
| 13.3      | Regeringens och myndigheters budskap till allmänheten under coronapandemin.....                         | 507        |
| 13.3.1    | Språklig otydlighet i råd och rekommendationer .....  | 508        |
| 13.3.2    | Motstridiga budskap.....  | 511        |
| 13.3.3    | Bristande transparens .....   | 521        |
| 13.4      | Regionala och lokala perspektiv på kommunikationen från den nationella nivån .....                      | 525        |
| 13.4.1    | Nationella råd och rekommendationer har i vissa fall upplevts som otydliga.....                         | 526        |
| 13.4.2    | Olika råd och rekommendationer på den nationella och regionala/lokala nivån har orsakat otydlighet..... | 529        |
| 13.4.3    | Reaktiv kommunikation på grund av bristande samordning .....  | 531        |
| 13.5      | Åtgärder för att säkerställa kommunikationens tillgänglighet.....                                       | 535        |
| 13.5.1    | Åtgärder på nationell nivå.....   | 536        |
| 13.5.2    | Åtgärder på regional och lokal nivå.....  | 540        |
| 13.6      | Kommunikationens genomslag.....   | 543        |
| 13.7      | Summering.....  | 546        |
| <b>14</b> | <b>Dataförsörjning och krishantering</b> .....  | <b>551</b> |
| 14.1      | Samhällsnytta och sekretess .....   | 553        |
| 14.2      | Myndigheternas arbete med data under pandemin.....  | 555        |
| 14.3      | Kontakt mellan myndigheter .....  | 562        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 14.4      | Svårigheter att få tillgång till data.....   | 565        |
| 14.5      | Infrastruktur och tekniska lösningar.....  | 569        |
| 14.6      | Snabbhet kontra precision .....  | 573        |
| 14.7      | Decentraliserad hantering och forskningens roll .....  | 575        |
| 14.8      | Summering .....  | 578        |
| <b>15</b> | <b>Krisens hantering – sammanfattande bedömningar.....</b>                                     | <b>583</b> |
| 15.1      | Hanteringen av recessionen .....   | 584        |
| 15.1.1    | Kommissionens beskrivning av de ekonomiska åtgärderna .....                                    | 585        |
| 15.1.2    | Kommissionens utvärdering av pandemiåtgärderna och vägvalet inom ekonomisk krishantering ..... | 595        |
| 15.2      | Hanteringen av smittspridningen.....   | 601        |
| 15.2.1    | Besluten om smittskyddsåtgärder .....  | 602        |
| 15.2.2    | Vem bestämde vad och på vilka grunder? .....   | 620        |
| 15.2.3    | Vem genomförde besluten?.....  | 626        |
| 15.3      | De två vägvalen i krishanteringen.....   | 628        |
| <b>16</b> | <b>Slutomdömen, ansvar och lärdomar .....</b>  | <b>635</b> |
| 16.1      | Slutomdömen.....   | 639        |
| 16.2      | Om ansvar .....  | 653        |
| 16.3      | Lärdomar och förslag .....   | 661        |
| 16.4      | Slutord.....   | 682        |
|           | <b>Särskilt yttrande.....</b>  | <b>685</b> |
| Bilaga 1  | Kommittédirektiv 2020:09.....  | 687        |
| Bilaga 2  | Personer som kommissionen har träffat.....   | 713        |
| Bilaga 3  | Personer som kommissionen har frågat ut .....  | 721        |

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| Bilaga 4 | Expertgrupper .....   | 723 |
| Bilaga 5 | Underlagsrapporter .....  | 725 |
| Bilaga 6 | Sammanfattande tabeller över ekonomiska<br>propositioner med åtgärder samt Riksbankens<br>åtgärder med anledning av coronaviruset ..... | 729 |



# Förkortningar

|            |   |
|------------|---|
| BNP        | Bruttonationalprodukt   |
| COBR       | Cabinet Office Briefing Rooms, i Storbritannien   |
| ECDC       | EU:s smittskyddsmyndighet (European Centre for Disease Prevention and Control)  |
| EKMR       | Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen eller EKMR) |
| EMA        | European Medicines Agency   |
| EU/EEA     | Europeiska miljöbyrå inom EU  |
| EU/EES     | Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EU- och EFTA-länderna   |
| EU-stadgan | Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna  |
| EWRS       | EU:s system för tidig varning och reaktion  |
| FMV        | Försvarets Materielverk   |
| FOI        | Totalförsvarets Forskningsinstitut  |
| GSS        | Gruppen för strategisk samordning   |
| HSC        | Hälsosäkerhetskommittén   |
| HSL        | Hälso- och sjukvårdslagen   |
| HSLF-FS    | Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m.                                    |
| IHR        | internationella hälsoreglementet  |
| IPCR       | EU-arrangemangen för integrerad politisk krishantering  |
| IVA        | Intensivvårdsavdelning  |

|          |  |
|----------|--|
| IVO      | Inspektionen för vård och omsorg   |
| JPA      | EU:s Joint Procurement Agreement   |
| KI       | Karolinska Institutet  |
| KmiB     | Klinisk mikrobiolog i beredskap  |
| KKC      | Kriskoordineringscentralen   |
| KU       | Konstitutionsutskottet   |
| KVA      | Kungliga Vetenskapsakademien   |
| LEH      | Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap |
| L-ISF    | Lokal inriktnings- och samordningsfunktion   |
| LSSL     | Lokal särskild sjukvårdsledning  |
| MAR      | Medicinskt ansvarig för rehabilitering i kommunen  |
| MAS      | Medicinska ansvarig sjuksköterska i kommunen   |
| MENA     | Mellanöstern eller Nordafrika  |
| MSB      | Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  |
| NKS      | Nya Karolinska sjukhuset   |
| NOD      | Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället                  |
| NRFB     | Nationell risk- och förmågebedömning   |
| NOST     | Nationell Operativ Stab, i Danmark   |
| OECD     | Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling   |
| PiB      | Presstjänst i beredskap  |
| PCR      | Polymerase Chain Reaction, en metod för att upptäcka arvs massa (RNA) från viruset SARS-CoV-2      |
| PCR-prov | Polymerase Chain Reaction (molekylärbiologisk metod för att spåra ett smittämnes arvs massa)       |
| RF       | regeringsformen  |
| RK       | Regeringskansliet  |

|                         |   |
|-------------------------|---|
| RK KH                   | Regeringskansliet, Kansliet för krishantering   |
| RSA                     | Risk- och sårbarhetsanalys  |
| RSSL                    | Regional särskild sjukvårdsledning  |
| SCB                     | Statistiska Centralbyrån  |
| sGSS                    | Gruppen för strategisk samordning där endast de mest berörda statssekreterarna deltar |
| SIR                     | svenska intensivvårdsregistret  |
| SKR                     | Sveriges Kommuner och Regioner  |
| SMI                     | Smittskyddsinstitutet   |
| SmiNet                  | En elektronisk plattform för anmälan av smittsamma sjukdomar                          |
| SSK                     | Regeringskansliets enhet för samordning av samhällets krisberedskap                   |
| SSL                     | Särskild sjukvårdsledning   |
| SO                      | Samverkansområden   |
| TiB                     | Tjänsteman i Beredskap  |
| UD                      | Utrikesdepartementet  |
| Vård- och omsorgsanalys | Myndigheten för vård- och omsorgsanalys   |
| WHO                     | Världshälsoorganisationen   |





# Sammanfattning

Sverige har vid en europeisk jämförelse hittills kommit relativt väl ut ur pandemin och tillhör de länder som haft lägst överdödlighet sett till perioden 2020–2021. Det är förstås bra, men för att dra lärdomar får vi inte glömma hur situationen såg ut våren 2020. Sverige hade då tidvis bland de högsta dödstalen i Europa. Smittan tog sig in på många särskilda boenden för äldre, vissa äldre fick inte sina vårdbehov bedömda av läkare, utfärdade riktlinjer gjorde att äldre ibland inte fick den sjukhusvård som kunde hjälpt dem och många människor fick dö utan någon anhörig eller någon annan människa vid sin sida.

Händelserna under denna period är en av anledningarna till att kommissionen har visst fokus på hanteringen av pandemin inför och under den första vågen våren 2020. De brister som då uppenbarade sig blottlade både bristande materiell beredskap och bristande mental beredskap hos beslutsfattare. En annan orsak är att tidiga åtgärder i ett pandemiskt utbrott av en samhällsfarlig sjukdom är av stor, eller avgörande, betydelse för krisens vidare utveckling.

Fler än 15 000 människor har dött i covid-19<sup>1</sup> – ett tal som döljer tusentals personliga tragedier som många i Sverige direkt kan relatera till. Det nya viruset och åtgärderna för att bekämpa det har också gripit in i många andra aspekter av människors liv – de har drabbat inte bara hälsa och försörjning, utan också umgänget med anhöriga och vänner. På så sätt har pandemin angripit vårt sätt att leva. Smittspridningen och dess indirekta effekter har också slagit högst ojämnt mellan olika grupper. Till stor del är det redan utsatta grupper som har blivit hårdast drabbade av covid-19 vad gäller allvarlig sjuk-

---

<sup>1</sup> Kommissionen refererar till Socialstyrelsens statistik över avlidna i covid-19. I den ingår endast individer där en läkare fastslagit covid-19 som underliggande dödsorsak. Folkhälsomyndigheten, som fram t.o.m. den 7 februari hade rapporterat 16 441 avlidna, använder ett annat förfarande som ger snabbare uppdateringar men riskerar att inkludera covid-smittade som avlidit av andra orsaker.

dom och dödsfall. Det faktum att olika grupper har haft olika möjligheter att skydda sig själva och sina anhöriga kan ha bidragit till den större sjukdomsördan i redan utsatta grupper. Pandemin har även slagit hårdare mot samhällets utsatta grupper på flera andra sätt, t.ex. i fråga om inställd och uppskjuten vård, inkomstförluster och arbetslöshet. Det är myndigheternas ansvar att utforma åtgärder för hela befolkningen. Råd att arbeta hemifrån är lättare att följa för den som inte bor alltför trångt och har ett yrke som går att utföra med hjälp av en dator. Personer inom en lång rad yrken – t.ex. inom vård, omsorg, service och skola – kan inte sköta sina uppgifter från hemmet. Den som inte har råd med egen bil får resa kollektivt. Den som har ett generationsboende träffar dagligen sina föräldrar när hen kommer hem från jobbet. De vidtagna åtgärderna har således många gånger passat bättre för en välutbildad medelklass med goda möjligheter att skydda sig mot smitta, navigera i vårdssystemet och arbeta hemma. Andra åtgärder kan behövas för att säkra liv och försörjning bland grupper med mer begränsat handlingsutrymme.

En kris som den vi gått igenom hotar inte bara grundläggande värden, som liv, hälsa, och social och ekonomisk trygghet, utan också mer existentiella värden, som förtroende för våra bärande institutioner, tillit till andra människor och tro på framtiden. Den granskning som kommissionen fått i uppdrag att göra handlar således inte enbart om direktivens specifika sakfrågor kring hälsa, sjukvård och ekonomi m.m., utan en del av kommissionens slutsatser har även bäring på mer grundläggande och existentiella värden.

Pandemin är ännu inte över. När den så småningom ebbat ut kommer det att behövas ytterligare forskning och ett visst tidsavstånd för att kunna dra några mer bestämda slutsatser. Detta slutbetänkande innehåller slutomdömen utifrån det kommissionen funnit i sin granskning. En förhoppning är att dessa omdömen kan bilda ett avstamp för vidare och senare utvärderingar.

Kommissionen återkommer flera gånger till resonemang om den s.k. försiktighetsprincipen. Den kan ses som ett grundläggande förhållningssätt för att möta en hotande situation när den tillgängliga informationen är högst osäker och ofullständig. Principen innebär att beslutsfattare i sådana situationer inte bör passivt vänta på bättre kunskap, utan aktivt vidta åtgärder för att motverka hotet. Den innebär alltså att det är bättre att handla än att vänta på bättre beslutsunderlag. Därefter kan man modifiera sitt handlande när ny kunskap

blir tillgänglig. Katastrofkommissionen beskrev på ett träffande sätt hur principen på ett vardagligt plan styr räddnings- och brandförsvarsinsatser. Grundregeln där är att rycka ut med tillräckliga resurser för en relativt stor olycka och sedan återkalla en del av styrkan om den visar sig inte behövas, snarare än att skicka ett fordon och först därefter rekvirera fler om situationen kräver det.

Kommissionens övergripande bedömningar utifrån den granskning som genomförts och redovisas i detta och tidigare betänkanden är följande:

- Det tidiga vägvalet i den ekonomiska krishantering, med snabba och kraftfulla satsningar inom penningpolitiken och finanspolitiken – där snabbhet fick företräde framför träffsäkerhet – var en riktig strategi.
- Vägvalet i smittskyddet med inriktningen på råd och rekommendationer som människor förväntades att frivilligt följa var i grunden riktigt. Den innebar att medborgarna behöll mer av sin personliga frihet än i många andra länder.
- Det vidtogs för få och sena åtgärder. Sverige borde i februari/mars 2020 ha valt mer kraftfulla och ingripande smittskyddsåtgärder. När en plan sänkades för att skydda de äldre och andra riskgrupper borde tidigare och fler insatser ha gjorts för att försöka bromsa den allmänna smittspridningen. Sådana inledande åtgärder hade också skapat mer tid för överblick och analys.
- Regeringen borde omgående ha tagit ledningen i alla delar av krishantering. Regeringen borde ha kunnat bemästra de hinder som finns för ett tydligt nationellt ledarskap: i viss mån självständiga myndigheter, regioner och kommuner med självstyrelse och Regeringskansliets normala beredningsrutiner. Regeringen borde även ha tagit på sig ett tydligare ledarskap när det gäller den samlade kommunikationen till allmänheten.
- Regeringen var alltför ensidigt beroende av Folkhälsomyndighetens bedömningar. Ansvar för myndighetens bedömningar vilar ytterst på en enda person, myndighetens chef. Det är inte en tillräckligt bra ordning för beslut under en allvarlig samhällskris.
- Folkhälsomyndigheten borde ha kommunicerat sina råd och rekommendationer som tydliga förhållningsregler.

## Sveriges hantering av pandemin

Pandemin har inneburit en allvarlig kris som har drabbat hela samhället. Regeringen och myndigheterna har vidtagit en rad åtgärder på olika områden för att begränsa pandemins konsekvenser. När det gäller åtgärder för att mildra de ekonomiska konsekvenserna var dessa snabba och har väsentligen uppfyllt sina huvudsakliga syften – att begränsa den hotande recessionens genomslag på den samlade samhällsekonomin och på enskilda företag och hushåll, samt förbereda för en snabb ekonomisk återhämtning. Det tidiga och kraftfulla handlande som präglade den ekonomiska krishanteringens betonade snabba åtgärder framför träffsäkra. Ett annat förhållningssätt präglade emellertid åtgärderna på smittskyddsområdet. I stället för att handla snabbt enligt en försiktighetsprincip stod här träffsäkerheten i centrum med hänvisning till kravet på kunskap och beprövad erfarenhet.

### *Ekonomiska åtgärder*

Den 11 mars 2020 – dagen efter det att Folkhälsomyndigheten uppgraderat sin bedömning av risken för samhällsspridning från måttlig till mycket hög – annonserade regeringen och dess samarbetspartier att de var överens om en extra ändringsbudget. Den gav staten möjligheten att i efterhand kompensera kommuner och regioner för extraordinära åtgärder och merkostnader kopplade till coronaviruset. Den första ändringsbudgeten följdes snabbt av flera andra, med kraftfulla åtgärder för att stödja svenska företag liksom enskilda individer och hushåll. Förslagen handlade om stöd till korttidsarbete, anstånd med skatter, sänkta arbetsgivaravgifter och hyresstöd, liksom utökade förmåner i arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring. Även Riksbanken var mycket aktiv. Den inrättade ett antal lånefaciliteter, köpte stora mängder obligationer för att öka likviditeten på marknaderna, samt intervenerade på marknaderna för företagsupp-låning för att hålla nere räntor och riskpremier.

Historiskt har Sverige avstått från att ge stöd direkt till enskilda företag, eftersom de förhindrar den pågående strukturomvandling som sker i en hälsosam ekonomi när ineffektiva företag måste lägga ner sin verksamhet. Företagsstöd riskerar att begränsa denna process och därmed sakta ner den gradvisa förbättringen av vår levnads-

standard. Men pandemin orsakade en ny sorts ekonomisk kris, som inte avspeglar underliggande strukturproblem. Företagsstöden var därför motiverade som tillfälliga undantagsåtgärder.

Arbetsinkomsterna i hela befolkningen mellan 20 och 64 år minskade snabbt under våren 2020 för att sedan återhämta sig under den senare delen av året. Under pandemimånaderna mars–december 2020 föll arbetsinkomsterna per person och månad med nästan 3 procent i genomsnitt jämfört med tidigare år. Totalt sett minskade dock inkomsterna med endast drygt hälften, mycket tack vare befintliga och reformerade välfärdssystem. Skyddsgraden – välfärdssystemens kompensation för fallet i arbetsinkomster – var högre än 40 procent. Drygt hälften av skyddet kom från befintliga stöd och knappt hälften från särskilda pandemiåtgärder. De två viktigaste pandemiåtgärderna i välfärden för att skydda arbetsinkomsterna var det höjda taket för ersättningen från a-kassan samt den nya ersättningen för karensavdrag i sjukförsäkringen.

Pandemins första veckor och månad sjöd av aktivitet inom såväl penningpolitiken som finanspolitiken. Sverige har aldrig tidigare i modern tid sett så många resurskrävande ekonomisk-politiska beslut under så kort tid. Aktiviteten fortsatte under hela det första pandemiåret 2020, om än i långsammare takt. Ett tecken på hur kraftfulla insatserna var är att endast hälften av de drygt 300 miljarder kronor som under 2020 blev avsatta för särskilda pandemiåtgärder i statsbudgeten i slutändan blev förbrukade.

Även om det finns vissa skillnader i detaljer liknar Sveriges åtgärder på det ekonomiska området i stort dem i andra länder. Många länder har stöttat enskilda företag och alla länder har gjort historiskt stora ingripanden. De nordiska länderna kom alla i gång tidigt med sina åtgärder och de har, jämfört med flertalet andra länder, inneburit en liten belastning på ländernas offentliga finanser.

Kommissionen anser att de tidiga vägvalen i den ekonomiska krishanteringen med snabba och kraftfulla satsningar var en riktig strategi. Åtgärderna under 2020 bidrog till att dämpa fallet i ekonomin och att skynda på återhämtningen under 2021. Det var ett rimligt vägval att regeringen valde att satsa på en blandning av traditionella åtgärder inom det existerande välfärdssystemet och nya typer av direkta stöd till företag.

Politiken har dock haft vissa brister när det gäller att se till att stöd till såväl företag som enskilda kommit de behövande till del eller nått

fram till rätt mottagare. Delvis beror detta på att de handläggande instanserna saknat förmåga att hantera stora mängder ansökningar tillräckligt snabbt och att det ibland varit fråga om onödigt krångliga processer, särskilt i fråga om nya former av stöd. Ett problem var reglerna avseende utbetalning av ersättning för karensavdrag där den enskilde själv behövde ansöka om ersättning för ett avdrag som redan gjorts. Det hade antagligen varit bättre om avdraget tillfälligt tagits bort och ersättningen hade gått till arbetsgivaren. Kommissionens slutomdöme är likväldigt att denna sida av krishanteringen överlag varit lyckad och i stort sett goda resultat.

### *Smittskyddsåtgärder*

Kommissionen konstaterade i det andra delbetänkandet att Sverige våren 2020 valde en annan väg i smittskyddsarbetet än många andra länder. Enligt kommissionens mening skiljer det svenska vägvalet ut sig mindre i beskrivningen av det övergripande målet än i de åtgärder som använts för att nå målet. I den mån man kan tala om ett slags "ideologisk" skillnad mellan de nordiska ländernas val av åtgärder ligger det snarare i hur man förhållit sig till försiktighetsprincipens krav på handlande trots bristande kunskap.

Inriktningen byggde på frivillighet och personligt ansvarstagande snarare än mer ingripande åtgärder. Kommissionen framhöll också att smittskyddshanteringen präglats av senfärdighet. Våra nordiska grannländer och många andra länder beslutade tämligen omgående om kraftfulla åtgärder, som t.ex. olika nedstängningar och inreseförbud.

De svenska smittskyddsåtgärderna har till stor del byggt på frivillighet och det ansvar som var och en har. Vägledande har också varit smittskyddslagens krav att smittskyddsåtgärder ska vara proportionerliga och bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Såväl regeringen som Folkhälsomyndigheten har lyft fram att de åtgärder de beslutat om ska vara långsiktigt hållbara och accepterade av befolkningen.

Kommissionen anser att inriktningen mot rekommendationer som människor frivilligt förväntades följa i grunden har varit riktig. Det har varit en betydande vinst med det svenska vägvalet att människor inte i samma utsträckning som i många andra länder tvingats

följa föreskrifter som begränsar den personliga friheten. Människor har i huvudsak kunnat röra sig fritt i samhället, även om det varit smärtsamt att tidvis inte kunna få besök eller besöka anhöriga på äldreboenden eller inte kunna samlas till större politiska, religiösa och kulturella möten eller evenemang. Den svenska sjukvården lyckades snabbt ställa om och kunde i huvudsak bereda vård till sjuka i covid-19, om än med betydande uppoffringar av vårdens anställda och till priset av inställda eller uppskjutna operationer och annan vård. Förskolor och grundskolor har kunnat vara öppna och barn i de åldrarna har fått den undervisning som ska göra dem beredda att möta framtiden.

Kommissionen anser dock att inriktningen mot rekommendationer och frivillighet inte borde ha hindrat Sverige från att i februari/mars 2020 ha valt mer kraftfulla och ingripande åtgärder för att bromsa den allmänna smittspridningen. Den valda inriktningen byggde på att skydda äldre och andra riskgrupper mot smitta, en inriktning som tämligen snart framstod mer som en förhoppning än en åtgärdsplan som faktiskt kunde sättas i verket. När en sådan plan saknades borde tidigare och fler insatser ha gjorts för att så långt möjligt försöka bromsa den allmänna smittspridningen. Med sådana åtgärder hade regering och myndigheter även sannolikt kunnat få en bättre överblick över situationen och rådrum för att avgöra hur den borde hanteras. I enlighet med försiktighetsprincipen borde insatserna också ha tagit höjd för att ambitionen att skydda riskgrupperna kunde misslyckas.

I månadsskiftet februari/mars 2020 var det känt att smittan fått fäste i Europa och att särskilt norra Italien var hårt drabbat. Många svenskar firade sportlov i norra Italien och risken för importfall bedömdes som mycket hög. Inte bara Sverige utan även flera andra europeiska länder hade vinterlov denna period och många personer reste. Det var vidare känt att äldre löpte särskilt stor risk att drabbas av sjukdom och död i covid-19. Mot denna bakgrund borde hemvändande sportlovsresenärer efter vecka 9 ha fått ett mer direkt mottagande och tydligare information och anvisning om hemkarantän i minst sju dagar. De personer som vid hemkomst eller under kommande sju dagar utvecklade symtom borde ha fått en tydlig uppmaning att prova sig, med konkret vägledning om var och hur. För att hemkarantän inte skulle orsaka större personalbortfall i vården och omsorgen än nödvändigt, kunde vård- och omsorgspersonal

oavsett symtom ha fått uppmaning att provta sig omgående och där-  
efter på nytt efter fem dagar för att om möjligt kunna återgå till  
arbete något tidigare. Vidare borde ett tillfälligt inreseförbud ha in-  
förts senast i mitten av mars 2020. Det fanns då goda skäl att anta att  
ett sådant förbud kunde förhindra viss virusimport från andra  
EU/EES-länder och det hade även medfört ett gemensamt nordiskt  
förhållningssätt.

Många andra länder har, till skillnad från Sverige, infört olika ty-  
per av lockdowns, dvs. stängningar av samhället. Kommissionen an-  
ser att det var riktiga avvägningar att hålla förskolor och grundskolor  
öppna och att övergå till distansundervisning på gymnasier och uni-  
versitet. Kommissionen anser dock att det i mitten av mars 2020  
borde ha skett en tillfällig stängning av ett antal inomhusverksam-  
heter där människor samlas eller har nära kontakter, t.ex. köpcentra,  
restauranger, kultur- och idrottsevenemang, frisörsalonger, sim-  
hallar och liknande. Lagstöd för att genomföra sådana stängningar  
borde då ha funnits på plats.

Kommissionen anser vidare att det är anmärkningsvärt att det  
dröjde till den 29 mars 2020 innan gränsen för allmänna samman-  
komster och offentliga tillställningar sänktes till 50 personer.

Inledande kraftfulla åtgärder när en pandemi nästa gång tornar  
upp sig stärker möjligheterna att analysera hotets allvar, sätta en  
beredskapsorganisation på fötter, göra beredskapslager tillgängliga,  
förstärka skyddet för särskilt sårbara samt vidta andra smittskydds-  
åtgärder som t.ex. storskalig provtagning samt förbereda smittspår-  
ning och lokaler för karantän och isolering.

Kommissionen är däremot i nuvarande kunskapsläge inte över-  
tygad om att längre eller återkommande tvingande nedstängningar  
som förekommit i andra länder är nödvändiga inslag vid ett nytt all-  
varligt epidemiskt utbrott. För det första har utfallet i många länder  
som följt en sådan linje kommit att bli betydligt sämre än i vårt land,  
vilket åtminstone nu ger vid handen att det är högst osäkert vilken  
effekt nedstängningarna faktiskt haft. För det andra, begränsar – för  
att inte säga praktiskt taget berövar – långvariga och återkommande  
nedstängningar människor deras frihet på ett sätt som knappast låter  
sig försvaras annat än inför helt extrema hot. För det tredje, har  
argumentet om långsiktigt hållbara åtgärder som människor kan för-  
väntas acceptera här en betydande bärkraft. Vi har på åtskilliga håll,



även i närliggande länder, sett även våldsamma protester när nya nedstängningar beslutats för att möta en tilltagande smittspridning.

Under den tidiga hösten 2020 tilltog smittspridningen i flera europeiska länder, men dröjde i Sverige. Det fanns dock goda skäl att befara en mer allvarlig utveckling även här. Vid allmän beredning den 8 oktober fick regeringen uppgifter som tydde på en värre situation än Folkhälsomyndighetens ”värsta scenario”. I början av november 2020 var samhällsspridningen åter omfattande och den övergick efter en viss nedgång i en tredje våg under vintern 2020/21.

En beslutsfattare behöver ett bra beslutsunderlag, både om vad som mest sannolikt kommer att inträffa och om hur den närmaste framtiden i värsta fall kan te sig. Även den breda allmänheten behöver kunskap om och förståelse för den kommande utvecklingen. Det är därför märkligt att regeringen i juli 2020 nöjde sig med att låta Folkhälsomyndigheten utarbeta tre möjliga scenarier för ett helt år framåt och först mot slutet av november begära återkommande analyser. Regeringen har förstås haft annat underlag, men kommissionen har likväl svårt att begripa att regeringen inte fordrade mer av sin expertmyndighet.

Efter erfarenheterna våren 2020 borde förberedelserna inför vad som kunde komma att ske under hösten ha varit bättre. Kommissionen har redan konstaterat att regeringen, när den ansåg att bemyndigandelagen från våren 2020 blev svår att använda, omgående borde ha initierat annan lagstiftning som gav tillgång till mer omfattande och tvingande smittskyddsåtgärder. Men arbetet med den tillfälliga pandemilagen dröjde ända till augusti 2020 och det var först en kraftsamling i slutet av december 2020 som gjorde att lagen kunde träda i kraft i januari 2021. Kommissionen anser att det redan i början av oktober 2020 fanns goda smittskyddsskäl för regeringen att påskynda arbetet med den tillfälliga pandemilagen.

Regeringen borde vidare den 8 oktober 2020 – när den fick kännedom om att ett värre smittläge kunde vara att vänta – omgående ha vidtagit och förberett fler åtgärder än Folkhälsomyndighetens rekommendation om familjekarantän.

Folkhälsomyndigheten borde inte ha avfärdat munskydd som en smittskyddsåtgärd i inomhusmiljöer och kollektivtrafik, utan så snart bristen åtgärdats ha rekommenderat munskydd i inomhusmiljöer och i kollektivtrafik.

### *Kommunikation på smittskyddsområdet*

Flera av de allmänna råd som Folkhälsomyndigheten utfärdade var otydliga. Det gäller i synnerhet hur de kommunicerades. Det gavs råd om att var och en bör ”hålla avstånd till varandra”, att personal på arbetsplatser skulle hålla ”lämpligt avstånd” och att besökare på restaurang skulle hålla ”vettigt avstånd” till sina medgäster. Inför påskhelgen 2020 kommunicerades ett råd om att avstå från onödiga resor som ”fundera på om din resa är nödvändig” och ”fundera på om ni kan spara en resa till nästa påsk”. Det lämnades även råd om att ”avstå från att delta i större sociala sammanhang som fester, begravningar, dop, kalas och bröllop”.

Diskussioner uppstod om vad som avsågs och kommissionen anser att utrymmet för egna tolkningar ofta blev betydande under våren 2020. Det hade varit mycket bättre att ge tydligare förhållningsregler som att omgående rekommendera två meters avstånd och uppmana medborgarna att ”stanna hemma i påsk”. Rådet att undvika större sammankomster borde ha ersatts med ”umgås bara med personer i ditt eget hushåll”.

Råd och rekommendationer av detta slag ställer också än högre krav på kommunikationen till människor som inte har svenska som modersmål eller av andra skäl har svårt att tillgodogöra sig budskapet. Det fordrar inte bara att man ger informationen på bl.a. en lång rad främmande språk utan också utformar den på ett sätt som blir tydligt för alla grupper den riktar sig till.

## **Nationellt ledarskap i kris**

En samhällskris fordrar ett tydligt nationellt ledarskap, särskilt när krisen omfattar flera samhällssektorer, flera aktörer och olika nivåer. Sverige har en långtgående decentralisering och en stor del av välfärdens förverkligande sker rent operativt på lokal och regional nivå. Kommissionen har i tidigare delbetänkanden pekat på en fragmenterad och decentraliserad organisation såväl för vård och omsorg om äldre som för smittskyddet. Kommissionen har också konstaterat att en sådan decentraliserad och splittrad organisation leder till ett otydligt ansvar och är ett svårstyrt system. I en kris är det inte tillräckligt att förlita sig på regler om och organisatoriska arrangemang för samverkan. Det är regeringen som styr riket och dess nationella led-

ningsansvar blir än mer viktigt under en kris. I en demokrati kan medborgarna utkräva ansvar av sin regering, men inte av en myndighet.

### *Krishanteringen på det ekonomiska området*

I början av våren 2020 stod det tidigt klart att vad som kunde vara att vänta utan tvivel var en allvarlig samhällskris. I den ekonomiska delen av krishanteringen tog regeringen tidigt ledningen. Från slutet av februari 2020 sågs en dramatisk utveckling på finansmarknaderna, med snabbt fallande börskurser och ökande riskpremier. I början av pandemin saknades tillräckliga data för att förstå och förutsäga den kommande utvecklingen. Det fanns en stor oro som ytterligare spädades på av insikten att detta var fråga om en ny typ av ekonomisk kris, som inte var driven av traditionella ekonomiska störningar utan av en hotande smittspridning. De sedvanliga ekonomisk-politiska verktygen som syftar till att stimulera efterfrågan framstod som antingen ineffektiva eller olämpliga. Farhågorna speglade även erfarenheterna från den djupa finanskris som många länder genomgått bara ett tiotal år tidigare. Den krisen kunde man komma ur genom ett resolut agerande från olika centralbanker och en deklarerad beredskap att agera.

Redan under mars 2020 tog regeringen initiativ till en historiskt kraftfull satsning på olika åtgärder för att skydda företag och enskilda mot krisens verkningar. Utformningen av åtgärderna på detta område betonade snabbhet snarare än träffsäkerhet. Kommissionen anser att inte endast finanspolitiken utan även penningpolitiken gav uttryck för att de ansvariga tillämpade en försiktighetsprincip. De handlade snabbt och resolut i en period av stor oro och osäkerhet och man försökte minimera riskerna för en finansiell och realekonomisk härdsmalta.

### *Krishanteringen på smittskyddsområdet*

Regeringens ledarskap vid hanteringen av pandemin på smittskyddsområdet var däremot otydligt. I vart fall fram till början av den andra vågen under november 2020 var Folkhälsomyndigheten den väsentligen drivande och ledande kraften i hanteringen av virusutbrottet.

Det var tydligt att myndigheten höll i taktpinnen och att regeringen inte hade något emot det.

Ett tecken på ett otydligt ledarskap från regeringens sida är den ”strategi” som publicerades på regeringens webbplats den 7 april 2020, när vi redan kommit ett gott stycke in i den första vågen. Strategin innehöll inte regeringens syn på vad som borde präglade en sammanhållen nationell krishantering. Det materiella innehållet var också tämligen allmänt hållet: minska takten på smittspridningen, balansera smittbekämpningen mot effekter för samhälle och folkhälsa, dämpa oro och ”vidta rätt åtgärd vid rätt tillfälle”. Eftersom strategin inte var beslutad av regeringen kunde den inte heller formellt fungera som ett nationellt inriktningsdokument.

Kommissionen påstår inte att regeringen frånhänt sig sitt ansvar för smittskyddet under pandemin. Den har blivit löpande informerad om läget av sina expertmyndigheter, gett en rad direktiv till flera myndigheter, understött Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer, väsentligen utan dröjsmål utfärdat de föreskrifter som myndigheten begärt och fattat ett mycket stort antal pandemi-relaterade beslut. Krisens olika aspekter har också varit föremål för löpande diskussioner i Regeringskansliet – vid så gott som dagliga lunchmöten mellan ansvarig statssekreterare i Socialdepartementet och generaldirektörerna i Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen; i Regeringskansliets krishanteringskansli under ledning av där ansvarig statssekreterare; vid återkommande möten mellan expeditionscheferna i olika departement; samt vid tidvis dagliga möten i statssekreterarkretsen (GSS). Resonemang om smittläge och möjliga åtgärder har också förekommit statsråden emellan vid ett stort antal allmänna beredningar.

Regeringens ledarskap inom smittskyddet blev tydligare under den andra och tredje vågen. Vissa åtgärder under senhösten 2020 kom på plats utan föregående framställan från Folkhälsomyndigheten (t.ex. förbudet mot alkoholförsäljning på restaurang och begränsningen till åtta deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar). Men Folkhälsomyndigheten var otvetydigt den aktör som höll i taktpinnen långt fram i krishanteringen av smittskyddet. Det var såväl myndighetens övergripande förhållningssätt som dess insatser och förslag på åtgärder som fick styra.

*Hinder för ett tydligt ledarskap kan övervinnas*

Den svenska förvaltningsmodellen har ofta framhållits som ett hinder för ett tydligt ledarskap från regeringens sida. Flera ministrar har även hänvisat till detta begrepp när de kommenterat relationen mellan regeringen och Folkhälsomyndigheten. Den svenska förvaltningsmodellen kan, åtminstone på vissa sakområden och i vissa avseenden, göra det svårare för regeringen att utöva sitt ledarskap. Men kommissionen anser att det hade gått att bemästra dessa hinder. Regeringen kan styra förvaltningsmyndigheterna på ett ganska långtgående sätt. Inte heller den kommunala självstyrelsen är något oöverstigligt problem, även om en tydligare styrning fordrar lagstiftning.

Ett annat hinder för ett tydligt ledarskap från regeringen är Regeringskansliets inre organisation. Även där tillämpas ansvarsprincipen, vilket innebär att det departement inom vars ansvarsområde effekterna av en kris inträffar bär ansvaret för åtgärder mot dessa effekter även under krisen. Det innebär i sin tur att endast det ansvariga departementet förväntas ha kontakt med sina myndigheter och att inget departement accepterar något annat departements auktoritet i frågor som hör till det egna ansvarsområdet. Däremot accepteras att Statsrådsberedningen med statsministern som chef har en överordnad position och ”dömer av” frågor när meningsskiljaktigheter uppstår. Att ta tag i frågor om samordning är en särskilt viktig uppgift i en bred samhällskris, likt pandemin, vars effekter spänner över flera områden.

Ansvarsprincipens tillämpning inom Regeringskansliet har under pandemin inneburit att information från Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen lämnats till Socialdepartementet. Informationen har sedan sammanställts och vidarebefordrats till den särskilda statssekreterargruppen, GSS, och till kansliet för krishantering (RK/KH). GSS har därefter diskuterat saken men gruppen är – som också nogsamt poängterats för kommissionen – inget besluts- eller ens beredningsorgan. Myndigheternas rapporter har alltså fått hanteras vidare i främst Socialdepartementet. Kansliet för krishantering, som sorterade under Justitiedepartementet, har således inte kunnat inhämta information direkt från Socialdepartementets myndigheter.

Kommissionen anser redan mot denna bakgrund att beslutet att flytta kansliet för krishantering från Statsrådsberedningen till Justi-

tiedepartementet försvagade regeringens möjligheter att utöva en aktiv ledning i en sammansatt kris. Det är givet att kansliet måste kunna inhämta information direkt från ansvariga myndigheter oberoende av under vilket departement dessa myndigheter råkar sortera. Regeringskansliet är med sin ansvarsprincip och krav på gemensam beredning mera utformad för god och omsorgsfull beredning av ärenden under normala förhållanden än för snabba beslut om sammansatta ärenden i en kris.

För att en regering ska ha förmåga att leda krävs bl.a. att den har så bra beslutsunderlag som möjligt. Kommissionen har – förutom kansliet för krishanterings ställning – identifierat två problem i den delen.

Det ena består i att Folkhälsomyndigheten betonat att myndighetens riskbedömningar, särskilt under pandemins inledande skede, var att betrakta närmast som ögonblicksbilder snarare än prognoser för vad som kunde komma att inträffa. Detta tycks åtminstone inledningsvis inte ha stått klart för alla, t.ex. för Socialstyrelsen och MSB.

Det andra problemet gäller att regeringen i allt väsentligt förlitat sig på information och bedömningar från sina expertmyndigheter. Kommissionen inser att regeringen inte kan sätta sig till doms i vetenskapliga tvistefrågor. Men i ett läge när kunskapsläget är erkänt osäkert och ofullständigt måste olika uppfattningar inom vetenskapssamhället tas till vara. Det har skett i endast begränsad utsträckning. Att ta del av andras expertis är om inte annat viktigt för att förstå graden av osäkerhet och pröva om försiktighetsprincipen kan kräva andra insatser än dem som expertmyndigheterna just då förordar.

### *Folkhälsomyndighetens ställföreträdande ledarskap*

Folkhälsomyndigheten har ett vidsträckt mandat som omfattar folkhälsoaspekter i begreppets vidaste mening. Det breda uppdraget avspeglar delvis en strävan att renodla myndigheters uppdrag och en tidigare sammanslagning av de uppgifter som då låg på Smittskyddsinstitutet och Folkhälsoinstitutet. Med detta breda mandat åligger det Folkhälsomyndigheten att i smittskyddsarbetet väga möjliga åtgärder mot deras effekter på folkhälsan i andra avseenden. Detta har

inneburit att framställningar och information till regeringen har lämnats efter avvägningar mellan olika samhällsintressen som gjorts inom myndigheten, efter dialog med landets smittskyddsläkare, och ytterst efter beslut och ställningstaganden av dess generaldirektör.

Det är således ett stort ansvar som har vilat – och vilar – på Folkhälsomyndigheten och ytterst på en person, dess chef. Enligt kommissionens uppfattning är denna koncentration av ansvar olämplig, givet att det gäller svåra och samhällsospännande avvägningar.

Myndighetens samlade erfarenhet och kompetens ställdes på hårda prov under pandemiutbrottet i en situation av stor osäkerhet. Det hade då varit rimligt att i högre grad försöka knyta till sig annan expertis och ta del av kunskaper och bedömningar från vetenskaps-samhället utanför myndigheten. Folkhälsomyndigheten beslutade visserligen den 17 april 2020 att utse en rådgivande referensgrupp. Men då hade myndighetens huvudsakliga förhållningssätt redan lagts fast. Dessutom tyder sammanträdesfrekvensen knappast på att gruppens samlade kompetens togs fullt ut i bruk. Kommissionen anser att myndigheten borde ha knutit till sig ännu fler röster, även kritiska sådana.

Regeringen har väsentligen varit beroende av Folkhälsomyndighetens bedömningar som grund för sina ställningstaganden inom smittskyddet. Denna ordning har inte varit en tillräckligt bra grund för beslut och ställningstaganden under en allvarlig samhällskris präglad av stor osäkerhet.

## Om ansvar

Varje bedömning av om en beslutsfattare eller myndighet bort handla annorlunda, måste utgå från vad som var – eller borde ha varit – känt när den ansvarige vidtog, eller underlät att vidta, åtgärden i fråga. Diskussionen om ansvar måste också innefatta en värdering av om beslutsfattare och myndigheter gjort vad som rimligen kunnat krävas av dem i de situationer som de haft att hantera. Kommissionen prövar inte frågor om rättsligt ansvar eller om att utkräva ansvar, utan uttalar sig helt enkelt om vad som enligt kommissionens bästa bedömning har skett, vilka brister som förekommit och om någon kan anses ansvarig för bristerna.

Regering, myndigheter, regioner och kommuner ansvarar förstås för sina beslut, direktiv, riktlinjer och åtgärder. Det finns i kommissionens tre betänkanden kritik som på olika punkter riktats mot beslut m.m. på samtliga dessa nivåer. Kommissionen har nu främst riktat in sig på de instanser som burit det övergripande ansvaret för smittskyddsarbetet i vårt land, dvs. regeringen, Folkhälsomyndigheten och regionerna.

### *Smittskyddsåtgärder*

Kommissionen konstaterade i det andra delbetänkandet att uppbyggnaden av provtagningen gick alldeles för långsamt. Kritiken gällde framför allt att en diskussion om ansvar och pengar bidrog till att en storskalig provtagning inte kom till stånd förrän den första vågen var över. Kommissionen kallade denna diskussion ett haveri. Vissa regioner, men särskilt deras företrädare SKR, bär en betydande del av ansvaret för att en mera omfattande provtagning och smittspårning inte kom på plats förrän den första vågen var över, trots regionernas tydliga ansvar för smittskydd och trots att ersättning utlovats. De krävde svart på vitt och en generös ersättning för att sätta igång.

Att väsentligen begränsa åtgärder till rekommendationer som befolkningen förväntades frivilligt följa är i grunden ett riktigt förhållningssätt, men det får inte hindra mera kraftfulla insatser som kan behövas i särskilt kritiska skeden. Kommissionen anser att ett sådant kritiskt skede inträffade när smittan gjorde sitt intåg i landet, då mera ingripande åtgärder hade behövts för att vinna tid och överväga andra åtgärder.

Folkhälsomyndigheten intog, särskilt i början, en hållning präglad av krav på evidens – inte försiktighet – och hade en defensiv syn på möjligheterna att bromsa smittspridningen. Det gjorde att myndigheten vidtog och förordade få, sena och föga kraftfulla åtgärder som inte lyckades kraftigt begränsa smittspridningen. Ansvaret för detta bär dess dåvarande generaldirektör.

Insikter om den osäkra kunskapen och om avsaknaden av beprövad erfarenhet måste ha funnits även i regeringen. Att regeringen, till skillnad mot sina nordiska kollegor, inte på eget initiativ beslutade om smittskyddföreskrifter våren 2020 får antas bero på att



regeringen ansåg att de åtgärder som Folkhälsomyndigheten vidtog och föreslog var de bästa för landet. Kommissionen anser likväl att 2020 års regering och dess chef bär ett ansvar för att ända fram till senhösten – såvitt kommissionen kunnat utröna – ända fram till senhösten 2020 i huvudsak okritiskt ha godtagit sin expertmyndighets bedömningar och i samband med pandemins utbrott ha underlåtit att ge direktiv till myndigheten om att korrigera sin kurs. Regeringen kan därför inte undgå det yttersta ansvaret för de inledningsvis få och sena åtgärderna och de följder detta kan ha fått för den allmänna smittspridningen.

Regeringen tog aktiv del i beslutet att inte stänga förskolor och grundskolor under den första vågen. Men i övrigt är det minst sagt oklart om det var regeringen som vid denna tid gjorde de slutliga avvägningarna mellan olika samhällsintressen. Det är också oklart om regeringen aktivt värderade de svenska åtgärderna inom smittskyddet i förhållande till de beslut som andra regeringar fattade. I en kris får det inte råda oklarhet om vem som leder. Regeringen bär ansvaret även för dessa oklarheter.

### *Systematiska brister*

Kommissionen har i de tidigare delbetänkandena funnit att denna och tidigare regeringar bär ansvaret för att tidigare identifierade brister inte åtgärdats, som kända strukturella brister inom äldreomsorgen och de efter svininfluensan 2010 påtalade bristerna i pandemiberedskapen. Enskilda regioner och kommuner bär ansvaret för de egna pandemiplaner som ibland saknats och ofta inte uppdaterats eller övats. Regionerna bär ansvaret för att den lagerhållning som deras ansvar för katastrofmedicinsk beredskap kräver inte funnits på plats. Folkhälsomyndigheten bär ansvaret för att den nationella pandemiplaneringen utgick från att det var en influensapandemi som väntade. Tidigare regeringar bär ett ansvar för att det inte snarast tillsattes en utredning om konstitutionell beredskap när det förslag som Grundlagsutredningen lämnade ansågs behöva övervägas ytterligare. Om ett sådant arbete hade varit slutfört innan pandemin slog till hade det sannolikt funnits bättre rättsliga förutsättningar att hantera virusutbrottet.

## Lärdomar och förslag

Det ojämförligt viktigaste med kommissionens arbete är att försöka bidra till en bättre hantering av nästa hälso- och samhällskris. Kommissionen anser också att lärdomar inte endast bör syfta till att vi ska vara bättre förberedda nästa gång. De måste även ta höjd för att det då kan röra sig om en ännu mer smittsam och dödlig sjukdom.

Kommissionens viktigaste övergripande iakttagelser och lärdomar inför framtiden är:

- Beredskapen måste stärkas väsentligt inför nästa kris. Det gäller såväl den materiella, organisatoriska och mentala som den rättsliga beredskapen.
- En kris som pandemin kräver en tydlig, uppriktig och samstämmig kommunikation som riktar sig till alla i befolkningen.
- Principerna för krishantering – ansvar, likhet och närhet – räcker inte. De bör åtminstone kompletteras med en försiktighets- eller handlingsprincip.
- Frågan om en omfattande förvaltningsreform, som tidigare utredningar förordat, måste snarast bli föremål för nya förutsättningslösa överväganden.
- 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. Dess utgångspunkt bör vara att göra regeringens ansvar tydligt.
- Regeringen måste ha ett så fullgott underlag som möjligt för de avvägningar och ställningstaganden som måste göras under en pandemi. Folkhälsomyndigheten kan därför inte vara ensam ansvarig för att förse regeringen med beslutsunderlag i frågor som rör pandemibekämpning.
- Regeringskansliets dokumentation av sin krishantering måste bli väsentligt bättre.
- Det internationella samarbetet kring smittskyddet måste bli starkare.

- Lättillgängliga, detaljerade data är oundgängliga för att myndigheterna ska kunna övervaka en pågående kris i realtid och utforma träffsäkra åtgärder. I dagsläget saknas delvis viktiga uppgifter kring t.ex. primärvård, särskilda boenden för äldre, kommunal hälso- och sjukvård samt kortare sjukskrivningar. Vidare saknas en sammanhållen journalföring. Dessa problem bör utredas vidare och åtgärdas innan nästa kris slår till.
- Det behövs mer gränsöverskridande forskning om pandemins effekter på medicinska, ekonomiska och sociala utfall inom olika grupper i samhället och, så småningom, om dess långsiktiga effekter.

### *Stärk beredskapen*

Kommissionen bedömde i det andra delbetänkandet att Sveriges pandemiberedskap var undermålig och pekade på en rad brister. Kommissionen konstaterade att den nationella beredskapen att hålla lager och köpa in nödvändiga produkter måste bli mycket bättre. I det första delbetänkandet menade kommissionen att äldreomsorgen stod oförberedd när pandemin slog till och att det bottnade i strukturella brister av olika slag.

Nationella beredskapslager behövs som komplement till dem som finns inom EU. Det bör också finnas ett lagstadgat krav på regionerna att ha lager av viss omfattning, inte bara allmänna stadganden om deras ansvar för katastrofmedicinsk beredskap. Vidare måste det finnas pandemiplaner med nya förutsättningar. Dessa planer bör ta sikte på långvariga kriser som omfattar stora delar av samhället och har minst samma omfattning som pandemin. Det innebär att olika myndigheter måste förbereda sitt samarbete, t.ex. genom att dela viktiga data med varandra. För att fungera måste ett sådant samarbete börja under normala tider genom gemensam analys och utbyte av information. Det måste även till utbildning och övning för att skapa en mental beredskap att våga agera i tid och fatta kraftfulla – och förmodligen kostsamma – beslut på ett osäkert underlag. En sådan planering måste involvera och engagera civilsamhällets organisationer.

En fungerande pandemiberedskap kräver också en vilande provtagnings- och smittspårningsorganisation som det snabbt går att sätta.

Inte heller den rättsliga beredskapen har varit tillräcklig. Den övergripande lärdomen är att det behövs någon form av konstitutionell beredskap som ger regeringen tillräckligt handlingsutrymme under en allvarlig fredstida kris.

Kommissionen ansåg i det andra delbetänkandet att smittskyddslagen är otillräcklig för att hantera ett virusutbrott som riskerar att drabba stora delar av befolkningen. Kommissionen kan nu också konstatera att smittskyddslagens krav på att smittskyddsåtgärder ska grunda sig på vetenskap och beprövad erfarenhet knappast går att tillämpa när ett okänt virus sprider en samhällsfarlig sjukdom.

### *Kommunicera tydligt och uppriktigt*

En samordnad nationell strategi för kommunikation kom på plats mycket sent, och råd och rekommendationer blev ofta kommunicerade på ett otydligt sätt. Bl.a. dröjde översättningar till andra språk än svenska.

Kommunikationen till allmänheten är av grundläggande betydelse för all krishantering och måste bli bättre till nästa gång. Kommunikation är viktig för att upprätthålla förtroende och tillit och därmed för motståndskraft och uthållighet. För att fungera på det sättet måste kommunikationen vara uppriktig, sakligt korrekt, så fullständig som möjligt och samtidigt lätt att förstå.

Nästa gång kan inte det övergripande målet vara att ”dämpa oro”. Även om det inte varit avsikten kan ett mål uttryckt på det sättet missförstås som att myndigheterna inte är främmande för att undanhålla information som kan väcka oro. En sådan hållning är närmast motsatsen till den öppenhet och uppriktighet som bör prägla kommunikationen. Regering och myndigheter måste vara öppna med vad man vet och vad man inte vet. Ett sådant förhållningssätt visar också på en beredskap att ompröva ställningstaganden och kan på så sätt förbereda människor för att ändrade anvisningar kan komma.

*Komplettera principerna för krishantering*

Den svenska krishanteringens ska bygga på principerna om ansvar, likhet och närhet. Dessa principer kan förefalla rimliga under normala tider. En omfattande samhällskris är dock nästan definitionsmässigt en situation som berör mångas ansvar och därför kräver samordning. Kommissionen har tidigare konstaterat att ansvar för smittskydd och pandemihantering är utspritt på många händer och att ett sådant system både blir svårstyrt och bidrar till att enskilda aktörer bortser från de nationella konsekvenserna av sina egna åtgärder. Det finns också en risk för att den som bär ansvaret för en verksamhet i kris, men inte fullt ut förmår axla det ansvaret, kan få svårt att ge uttryck för sina svårigheter.

Under pandemin har 290 kommuner burit ansvar för skydd mot virusutbrottet i sin äldreomsorg, 21 regioner för läkarinsatser i äldreomsorgen, infektionssjukvård och intensivvård samt smittskydd, en central förvaltningsmyndighet för samordning av smittskyddsarbetet, en annan för stöd till sjukvård och äldreomsorg och ytterligare en annan för bl.a. pandemins konsekvenser för annan samhällsviktig verksamhet. En rad andra förvaltningsmyndigheter har också haft betydelsefulla ansvarsområden, som Arbetsmiljöverket och IVO. Länsstyrelserna har haft ett samordnande ansvar. Och, i realiteten, för att samordna och stödja många av dessa var för sig ansvariga har medlems- och arbetsgivarorganisationen SKR fått lov att ta ansvar. Därtill finns en rad privata utförare av kommunal och regional verksamhet.

Den nu tecknade bilden visar att utmaningarna att samordna detta utspridda ansvar till en samlad nationell krishantering har varit minst sagt betydande. Till det kommer att ansvarsprincipen också på nationell ledningsnivå tycks ha upprätthållits tämligen rigoröst mellan olika departement inom Regeringskansliet.

Beredskapssystemet bygger på ett geografiskt områdesansvar. Men det kan bli otydligt i en kris med centrum i sjukvård och smittskydd. Områdesansvaret vilar regionalt på länsstyrelserna medan hälso- och sjukvård och smittskydd hanteras av regionerna inom samma geografiska område. Det är långt ifrån givet hur man bör minska denna otydlighet.

Erfarenheterna under pandemin har enligt kommissionens mening visat på vikten av de förslag om en förvaltningsreform på

regional nivå och en tydligare statlig styrning som tidigare utredningar återkommande presenterat. Kommissionen anser att frågan om en omfattande förvaltningsreform, som tidigare utredningar förordat, snarast på allvar måste bli föremål för nya förutsättningslösa överväganden.

Mot bakgrund av de nämnda problemen anser kommissionen att principerna om ansvar, likhet och närhet inte räcker i en kris. Dessa principer bör åtminstone kompletteras med en försiktighets- eller handlingsprincip.

En sådan försiktighetsprincip borde ha tillämpats inom samtliga delar av krishantering och inte bara i hanteringen av den ekonomiska krisen och i omställningen av sjukvården. Smittskyddslagens allmänt hållna regel om att åtgärder ska grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet är självklart viktig som grundval när det gäller att hantera kända smittsamma sjukdomar. Men när vetenskapen är begränsad, beprövad erfarenhet saknas och smittskyddsåtgärder ändå måste vidtas får de ansvariga inte låta en sådan regel stoppa åtgärder som kan antas begränsa smittan. Försiktighetsprincipen bör vara i det närmaste en självklar princip för att möta ett förestående hot. Den som ansvarar för en verksamhet har alltså inte bara fog för – utan bör också ha skyldighet – att tillämpa den principen inför ett omfattande samhällshot. För att undvika missförstånd kring vad principen innebär och hur den ska tillämpas kan man hellre tala om en handlingsprincip. Man bör alltså vidta de åtgärder som enligt tillgänglig kunskap kan förmodas begränsa smittspridningen. I den mån sådana åtgärder också kan ha negativa verkningar på andra viktiga samhällsintressen är det den politiska ledningens uppgift att avgöra om något annat intresse bör sättas före skyddet av liv och hälsa.

Kommissionen anser att det nu, 15 år efter Katastrofkommissionens förslag, är dags att lägga fast principen att försiktighet, förstådd som en skyldighet att handla i ett tidigt skede med stor osäkerhet, bör vara en ledstjärna för all krishantering.

### *Tydliggör den nationella krisledningen*

Det måste under en kris vara tydligt för alla aktörer vem som ytterst leder arbetet och hur de vertikala ansvarsförhållandena ser ut. Det

handlar alltså om en organisation för krishantering med ett tydligt centrum med ansvar för analys, beslutsfattande och direktiv, dvs. vad Katastrofkommissionen valde att beteckna som en enkelhetsprincip. Även tidigare utredningar har betonat att det i en samhällskris behövs en tydlig central ledning.

Kommissionens intryck är att Regeringskansliets ordinarie arbetsformer med en strikt tillämpning av ansvarsprincipen inte tillräckligt väl gör en sådan ledning möjlig.

Kommissionen anser att det bör övervägas att inrätta en ny centralt placerad instans direkt under regeringen med stora befogenheter. Denna instans skulle under en allvarlig samhällskris i fredstid kunna inhämta information från alla relevanta aktörer, ge tydliga riktlinjer för aktörernas arbete och vid behov – när det inte går att avvakta regeringens beslut – ge bindande direktiv till myndigheter att vidta en åtgärd som bedöms nödvändig.

Kommissionen anser att både principerna och organisationen liksom dess rättsliga förutsättningar måste övervägas mer grundligt än som kunnat ske inom ramen för kommissionens uppdrag. De kan då också prövas i ljuset av samlade erfarenheter sedan pandemin klingat av. En parlamentarisk utredning bör därför tillsättas för att överväga förändrade principer för krishantering, liksom dess organisation. Utgångspunkten för denna utredning bör vara att göra regeringens ansvar tydligt.

Pandemin har visat hur omfattande, komplext och viktigt smittskyddsområdet är. Det fordrar kompetens, erfarenhet, engagemang och möjlighet att löpande följa och värdera ett snabbt föränderligt forskningsläge. Samtidigt står det klart att smittskyddsåtgärder kan påverka andra viktiga folkhälsoaspekter och andra samhällsintressen. Avvägningen mellan sådana motstående intressen är en politisk fråga. Det är angeläget att framtidens smittskydd i vid mening organiseras så att regeringen får fullgott underlag för avvägningar som rör pandemibekämpning från mer än en myndighet. Folkhälsomyndigheten kan därför inte vara ensam ansvarig för att förse regeringen med beslutsunderlag i frågor som rör pandemibekämpning. Hur en sådan ordning kan åstadkommas bör övervägas ytterligare.

*Stärk Regeringskansliets dokumentation*

En kris kräver löpande dokumentation i ordnade former. Det kan ske genom loggböcker, minnesanteckningar och protokoll samt genom att hålla ordning på, skriva ut och arkivera t.ex. viktig kommunikation per e-post. För att detta ska vara möjligt under intensiva skeden i en kris när olika möten avlöser varandra behövs det en på förhand bestämd ordning och arbetsfördelning. Om det inte går att upprätta formliga protokoll bör åtminstone någon betrodd person avdelas att ta minnesanteckningar från viktiga möten som diskuterar möjliga ställningstaganden. Att enbart förlita sig på att deltagarna i sådana möten antecknar sina intryck eller hågkomster i egna anteckningsböcker är otillräckligt.

Kommissionen har haft svårt att få del av den dokumentation den ansett sig behöva för att utvärdera regeringens åtgärder och krishantering inom Regeringskansliet. Regeringskansliets inledande ovilja att bistå kommissionen har gjort att kommissionen haft svårt att förstå vilken dokumentation som, å ena sidan, finns men kansliet inte velat låta kommissionen ta del av och, å andra sidan, vilken dokumentation som helt saknas.

I all krishantering är dokumentation av central betydelse, såväl för att säkerställa ett slags institutionellt minne under själva krisen som för granskning och lärande i efterhand. Kommissionen anser därför att Regeringskansliets dokumentation av sin egen krishantering måste bli väsentligt bättre.

*Stärk internationella samarbeten*

Beredskap måste byggas i Sverige men också i samarbete med andra länder – globalt, inom EU och i Norden.

Inom EU är hälsoskydd medlemsstaternas ansvar. Efter en något skakig inledning har samordning inom EU dock kommit att spela en viktig roll, inte minst för att samordna arbetet med att ta fram, upphandla och fördela vaccin. EU-kommissionen har också inrättat en ny EU-myndighet för beredskap och insatser vid hälsokriser (Hera) och initierat ett starkare mandat för ECDC. Av särskild betydelse för framtiden är uppbyggnaden inom RescEU av gemensamma beredskapslager, varav ett har placerats i Kristinehamn.



Internationellt samarbete, globalt och inom EU, krävs också för att så långt möjligt säkerställa att gränsöverskridande leverantörskedjor kan upprätthållas i en kris.

Det finns ingen struktur för civil krisberedskap på nordisk nivå. Bristen på samordning på politisk nivå mellan länderna var uppenbar under pandemin. Det finns skäl att initiera ett tätare samarbete i civila kriser mellan länderna. Ett samarbete kring beredskapslager skulle också kunna övervägas.

### *Förbättra dataunderlaget för krishanteringen*

Kommissionen har både i detta och tidigare betänkanden pekat på nödvändigheten av goda data. Kommissionen har bl.a. pekat på att regioner och kommuner måste vidta åtgärder för att förverkliga en sammanhållen journalföring. Vidare uppmärksammade kommissionen den avgörande betydelse som IT-system har för att få effektiva flöden för provtagning och analys samt att avsaknaden av digitala system utgör ett reellt hinder för att effektivt kunna följa upp statistik kring smittspårning.

Detaljerade uppgifter med kort eftersläpning, t.ex. om hälsoläget eller det ekonomiska läget i olika delar av samhället är också en nödvändig förutsättning för att kunna övervaka en kris medan den pågår och snabbt besluta om ändamålsenliga åtgärder i krishanteringen. Ett uppenbart exempel är den otydliga bilden av smittspridningen under de första veckorna i pandemin som kommissionen diskuterat i det andra delbetänkandet.

Utan snabba detaljerade data riskerar åtgärderna också att bli mindre träffsäkra. Ett uppenbart exempel är den detaljerade information om vilka sektorer som drabbades hårdast av smittspridningen som skulle behövts för en mer träffsäker utformning av företagsstöden. I vissa fall har insamling av uppgifter inte tydligt hamnat inom någon myndighets ansvarsområde, vilket ibland har orsakat problem.

I dagsläget saknas delvis viktiga uppgifter kring t.ex. primärvård, särskilda boenden för äldre, kommunal hälso- och sjukvård samt kortare sjukskrivningar. Sådana data bör finnas tillgängliga vid nästa kris.

Åtgärderna riskerar att bli mindre träffsäkra och erbjuda större möjligheter till fusk, om myndigheterna inte kan dela vissa uppgifter eller saknar lagstöd för att samla in dem.

Dessa problem bör utredas vidare och åtgärdas innan nästa kris slår till.

### *Stimulera ny och bred forskning om pandemin*

Kommissionen har tidigare pekat på behovet av ytterligare uppföljning och forskning kring olika mera specifika frågor som indirekta konsekvenser av pandemin för olika utsatta gruppers välbefinnande, effekter av uppskjuten och inställd vård, postcovid och effekter av distansundervisning för elever och studenters kunskaper och framtidsutsikter. Flera av dessa är viktiga för att förstå pandemins långsiktiga effekter.

Forskning kan också spela en viktig roll för att förstå krisen från olika perspektiv. Framtida forskning om pandemin bör gärna ta ett brett grepp, med en genuint tvärvetenskaplig ansats, för att förstå pandemin och dess effekter från ett medicinskt, socialt och ekonomiskt perspektiv.

## **Några avslutande ord om slutbetänkandet**

En svårighet som präglat kommissionens arbete är att den behövt göra sin utvärdering under en ständigt pågående händelseutveckling där nya vågor, varianter och frågor har uppkommit allteftersom arbetet pågått. Kommissionen har inte haft möjlighet att göra någon utvärdering kring den nu senaste fjärde vågen som orsakat en betydligt större smittspridning än tidigare vågor med den mildare omikron-varianten av viruset.

Enligt kommissionens direktiv är en central uppgift att utvärdera ”regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att hantera virusutbrottet och utbrottets effekter” samt hur ”krisorganisationen inom Regeringskansliet, berörda förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner har fungerat under pandemin”. Kommissionen har dock inte haft möjlighet att utvärdera vare sig hantering eller krisorganisation i varje enskild

region, kommun och länsstyrelse. I det avseendet har kommissionen fått begränsa sig till mera övergripande bedömningar.

En annan aspekt av pandemihanteringen som inte behandlas är olika frågor kring vaccinationer. Dessa frågor finns inte angivna i direktiven, men de har fått allt större betydelse ju längre pandemin pågått.

Med detta slutbetänkande avslutar kommissionen sitt uppdrag. Att pandemin inte är över innebär att detta arbete måste ses som ett deltidsbokslut. Kommissionens analyser och slutsatser bygger på ett omfattande material och den har tagit fram ny kunskap om pandemin och dess effekter på flera olika områden. Men det är fortfarande mycket vi inte vet och det är i många avseenden svårt att dra säkra slutsatser. Diskussionen kommer att fortsätta om vad vi kan lära oss från pandemin och hur vi på bästa sätt kan rusta Sverige för framtida pandemier och kriser.



# 1 Inledning

Vi tvingas att ännu en gång konstatera att den krishantering vi förväntas utvärdera fortfarande pågår. En fjärde våg nådde också vårt land före jul- och nyårshelgerna. Fram till och med den 7 februari 2022 hade 15 352 personer avlidit i covid-19 i Sverige.<sup>2</sup> Varje dödsfall är en tragedi för den drabbade och dennes anhöriga. Många lever dessutom med långvariga komplikationer efter sjukdomen, andra väntar på vård som skjutits upp.

Den fjärde vågens förutsättningar skiljer sig från de föregående genom att de flesta vaccinerats med minst två doser och genom att den nya virusvarianten är mera smittsam än de föregående men samtidigt ger mindre allvarlig sjukdom. Vi har inte haft möjlighet att nu mot uppdragets slut värdera hur denna fjärde våg har hanterats. Det förtjänar också att upprepas att vårt uppdrag inte omfattar att utvärdera hur vaccination mot covid-19 har hanterats.

Även när vi nu blickar tillbaka på den tidigare krishanteringen är det angeläget att framhålla att kommissionen knappast, annat än helt undantagsvis, med någon grad av säkerhet kan bedöma vad som hade varit det bästa sättet att hantera pandemin. För det torde krävas mera forskning, en längre tidshorisont och att pandemin åtminstone börjat ebba ut. Där vi befinner oss nu är det svårt att kunna ha en välgrundad uppfattning om vilka slag av interventioner som visat sig verkningsfulla. Det är också svårt att avgöra om de avvägningar som gjorts mellan smittskydd och andra värden varit rimliga. När det övergripande målet är att skydda människors liv och hälsa måste de ansvariga ta hänsyn till både det hot som viruset står för och den påverkan som motåtgärder kan ha genom t.ex. social isolering och

---

<sup>2</sup> Vi kommer genomgående att referera till Socialstyrelsens statistik över avlidna i covid-19. Den inkluderar endast individer där en läkare fastslagit covid-19 som underliggande dödsorsak. Folkhälsomyndigheten, som fram till och med den 7 februari hade rapporterat 16 441 avlidna, använder ett annat förfarande som ger snabbare uppdateringar men riskerar att inkludera covid-smittade som avlidit av andra orsaker.

arbetslöshet. De fulla effekterna av sådana inte minst etiska avgöranden står knappast klara än. Med det sagt, anser sig kommissionen likväl i sin utvärdering åtminstone kunna diskutera och i vissa fall värdera alternativa handlingsätt.

Vi kommer att behandla frågor om ansvar för de brister vi funnit. Det gäller då att ta hänsyn till vad som var eller borde ha varit känt när en åtgärd vidtogs eller underläts. Men det ojämförligt viktigaste med vårt arbete är att försöka bidra till att nästa hälso- och samhällskris kan hanteras bättre. Då måste efterklokhetens visdom utnyttjas. Kommissionen anser dessutom att lärdomar inte endast bör syfta till att vi ska vara bättre förberedda nästa gång ett liknande hälsohot uppstår. De måste även ta höjd för att det nästa gång kan röra sig om en ännu mer smittsam och dödlig sjukdom. ”Dagens kamp mot viruset är en generalrepetition inför nästa pandemi, som kan bli mycket värre” enligt Bruce Aylward, WHO.<sup>3</sup>

Slutligen, en kritisk läsare kan tycka att vi uppehåller oss väl mycket vid hanteringen av pandemin inför och under den första vågen våren 2020. Ett skäl till att vi fäster särskilt fokus på hur det hela började är att de brister som då uppenbarade sig blottade bristande både materiell och vad man kan kalla mental beredskap hos beslutsfattare. Detta måste bli bättre till nästa kris.

Som vi kommer att visa har Sverige vid en europeisk jämförelse hittills kommit relativt väl ut ur pandemin sett både till antal avlidna och påfrestningarna på ekonomin. Det är förstås bra, men inte minst för att dra lärdomar får vi inte glömma hur situationen såg ut våren 2020. Sverige hade under perioder bland de högsta dödstalen i Europa. Vi har i vårt första delbetänkande beskrivit att smittan tog sig in på många särskilda boenden för äldre, att en del äldre inte fick sin vårdbehov bedöma av läkare, att utfärdade riktlinjer gjorde att äldre inte fick en sjukhusvård som kunde hjälpt dem och att många äldre dog utan någon anhörig vid sin sida.

Alldeles oavsett om Sveriges utfall står sig relativt väl i förhållande till andra länder är det kommissionens uppdrag att undersöka om det hade kunnat gå ännu bättre.

Det är dessutom vår uppfattning att särskilt när krisen handlar om spridning av en samhällsfarlig smittsam sjukdom är de tidigaste åtgärderna av stor, för att inte säga avgörande, betydelse för krisens vidare utveckling. Det gäller inte minst i ljuset av den erfarenhet vi

---

<sup>3</sup> I en intervju i SvD den 22 december 2021.

nu har om vad en stor vetenskaplig, industriell och finansiell satsning kan åstadkomma när det gäller att få fram ett verksamt vaccin. Ju mer smittspridningen kan begränsas till dess vaccin finns på plats, desto fler liv kan räddas.

### *Kommissionens arbete*

Kommissionen har sedan vi avlämnade vårt andra delbetänkande haft nio sammanträden. I samband med tre av dessa har vi frågat ut tidigare statsministern Stefan Löfven, nuvarande statsministern Magdalena Andersson, främst i hennes egenskap av tidigare finansminister, statsrådet Lena Hallengren samt statsrådet Mikael Damberg, i hans egenskap av tidigare inrikesminister.

Vi och kommissionens sekretariat har även inför detta slutbetänkande samtalat med ett stort antal personer som i olika egenskaper haft roller att spela i hanteringen av krisen. Detaljerade förteckningar över de personer som vi träffat eller frågat ut finns i slutet av betänkandet. Vi har också fortsatt samarbetet med de tre expertgrupper som bistått oss under större delen av vårt arbete. Expertgrupperna har haft samma sammansättning som tidigare (se redovisning i slutet av betänkandet).

Kommissionen har också fortsatt samarbetet med forskare vid Stockholms universitet inom ramen för *Ett forskningsprogram om covid-19 i Sverige: Smittspridning, bekämpning och effekter på individer och samhälle*. Vi har även denna gång gett framstående forskare i uppdrag att förse oss med underlagsrapporter. Eftersom vi först nu – i enlighet med våra direktiv – behandlar frågor om pandemins effekter på samhällets, företagets och enskildas ekonomi har underlagsrapporterna denna gång behandlat ämnen av det slaget. Vi har också sedan tidigare haft tillgång till två rapporter som behandlar frågor om kommunikation. En förteckning över underlagsrapporterna finns i slutet av betänkandet. De publiceras också på kommissionens webbplats. Professor Iain Cameron vid Uppsala universitet har generöst bidragit med en promemoria om covid-19 och domstolskontroll i vissa andra europeiska länder.

*Särskilda svårigheter i granskningsarbetet*

En svårighet som präglat hela vårt arbete är, som vi redan framhållit, att vi förväntats utvärdera ett skeende och ett arbete som fortfarande pågår. En utvärdering hade givetvis kunnat stå på en mer solid grund om den kunnat blicka tillbaka och studera en åtminstone i huvudsak avslutad epok. Vi får nu vara ödmjuka inför det faktum att det i många avseenden är svårt att dra några helt säkra slutsatser.

Att pandemin pågått under tiden som vi arbetat har också inneburit att de villkas hantering vi ska granska varit fortsatt upptagna med att bekämpa pandemin och dess konsekvenser. Det arbetet har givetvis varit viktigare än vår granskning. Vi har försökt att så långt möjligt ta hänsyn till det när vi begärt svar på frågor och annat underlag från olika aktörer.

Att smittspridningen pågått i olika vågor har också medfört att vi under flera skeden fått bedriva vårt arbete på distans, med digitala möten med uppgiftslämnare och expertgrupper samt digitala överläggningar inom sekretariatet och i kommissionen. Det har inte underlättat ett sådant ständigt pågående samtal med utbyte av uppslag och idéer som behövs för ett granskningsarbete av det särpräglade och omfattande slag som vi haft att utföra.

En central uppgift för oss, enligt våra direktiv, har varit att utvärdera ”regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att hantera virusutbrottet och utbrottets effekter” samt hur ”krisorganisationen inom Regeringskansliet, berörda förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner har fungerat under pandemin”.

Vi har inte haft resurser att utvärdera vare sig hantering eller krisorganisation i var och en av de 21 regionerna, 290 kommunerna eller 21 länsstyrelserna. I det avseendet har vi fått begränsa oss till mera övergripande bedömningar.

För att säkerställa ett så bra underlag som möjligt för vår granskning begärde vi under senhösten 2021 att regeringen skulle utfärda en s.k. sekretessbrytande regel som innebär en skyldighet för myndigheter under regeringen att låta oss ta del av uppgifter som behövs för vår granskning. Så skedde också. En förordning med den innebörden trädde i kraft den 1 juli 2021.

Vi har inte heller mött några svårigheter med att få del av dokument i form av loggböcker, protokoll, minnesanteckningar, epost-



kommunikation eller liknande från centrala förvaltningsmyndigheter. Det kan ibland ha skett med viss fördröjning, men då med hänvisning till det samtidigt pågående smittskyddsarbetet.

Från Regeringskansliets sida har vi emellertid mötts av invändningar som på intet sätt haft med den pågående pandemihanteringen att göra. Det har i stället sagts att efterfrågade handlingar inte finns, att kansliet inte förfogar över dem eller att, såvitt gällde viss epostkommunikation, de ”inte kan anses ge en fullständig eller rättvisande bild”. Det bör länge, åtminstone sedan början av hösten 2021, ha stått klart för Regeringskansliet vilka slags handlingar vi önskade ta del av. Det gällde sådana som kunde ge oss insikter om hur möjliga beslut och åtgärder under pandemin diskuterats i kansliet och i regeringskretsen liksom om vilka avvägningar som gjorts mellan smittskydd och andra samhällsintressen.

Något bistånd från Regeringskansliets sida med att identifiera vilka handlingar i dess förvar som kunde vara av intresse för oss fick vi emellertid först sedan våra mellanhavanden med kansliet kommit till allmän kännedom. Det skedde sedan tidningen Dagens Medicin begärt att få ta del av epostkommunikation mellan kommissionen och Regeringskansliet. Ett slag av handlingar av intresse kunde också identifieras sedan uppgiftslämnare vänt sig till Svenska Dagbladet. I tiden därefter har Regeringskansliet aktivt medverkat till att ta fram underlag för våra bedömningar. Det ska i rättvisans namn tilläggas att Regeringskansliet redan dessförinnan ändrat sig i fråga om epostkommunikationen.

Vi hade räknat med att få ta del av ett fullständigt underlag senast i december 2021, i god tid före jul- och nyårshelgerna. Nu har vi i stället successivt fått ta del av dokumentation under andra halvan av januari 2022. Den inledande oviljan att bistå kommissionen och den sena omvändelsen har påverkat arbetet med detta slutbetänkande på främst två sätt.

För det första har det försenat och försvårat bedömningen av det material vi fått del av. Det har i sin tur inneburit att bedömningen av regeringens och Regeringskansliets hantering som vi haft i uppdrag att göra fått ske under en betydande tidspress. Vi tror oss likväl till slut ha kunnat skapa oss en bild av materialet. För det andra har det inneburit att orimligt mycket tid och uppmärksamhet gått åt till denna sak i ett skede av vårt arbete då främst sekretariatets ansträng-

ningar helt borde ha varit inriktade på att färdigställa slutbetänkandet i dess helhet.

En hel del av det material som vi efterfrågat finns nog helt enkelt inte. Vi återkommer till frågor om Regeringskansliets dokumentation av krishanteringen under lärdomar i avsnitt 16.3.

### *Betänkandets uppläggning*

Vi har valt att redovisa vårt arbete i två volymer. I den första volymen behandlar vi pandemins påverkan på samhällets, företagens och enskildas ekonomi samt de åtgärder som myndigheterna vidtagit för att lindra pandemins effekter i dessa avseenden. I den andra volymen koncentrerar vi oss på smittskyddsarbetet, men gör också i de avslutande kapitlen jämförelser mellan hanteringen av ekonomi och smittskydd.

Efter en inledande sammanfattning av innehållet i betänkandets båda volymer inleds volym 1 med en skildring av recessionens intåg och spridning (kapitel 2) av den ekonomiska politiken i stort (kapitel 3) och av hur den ekonomiska nedgången påverkade Sverige (kapitel 4). Därefter behandlar vi särskilt stöden till företagen (kapitel 5) och till hushållen (kapitel 6).

Volym 2 inleds med vad vi kallar ett deltidslut om hur smittan drabbat Sverige och en diskussion om svårigheter när det gäller jämförelser mellan länder (kapitel 7). På samma sätt skildrar vi sedan pandemins ojämlika konsekvenser (kapitel 8). Vi går därefter igenom två slag av förutsättningar för krisens hantering, nämligen grundläggande rättsliga förutsättningar och principer (kapitel 9) och samhällets krisberedskap (kapitel 10). Vi beskriver sedan hur smittskyddsarbetet har hanterats under krisen (kapitel 11) och behandlar därefter särskilt några förutsättningar och val som gjorts i den hanteringen (kapitel 12). I de följande två kapitlen behandlar vi kommunikationen till allmänheten (kapitel 13) och frågor om dataförsörjning vid krishantering (kapitel 14).

Slutligen redovisar vi i kapitel 15 kommissionens sammanfattande bedömningar av hanteringen av såväl ekonomin som smittskyddet och gör mot slutet vissa jämförelser dem emellan. I det avslutande kapitel 16 avger vi några mera övergripande slutomdömen, diskuterar frågor om ansvar för de brister vi har uppmärksammat

och redovisar de huvudsakliga lärdomar som vi tycker att vi kan dra inför liknande framtida kriser.



## 2 Recessionens intåg och spridning

Den 11 mars 2020 förklarade WHO att den pågående spridningen av covid-19 var en pandemi. Det var emellertid ingen nyhet för världens finansmarknader. Värdet på världens börser hade börjat sjunka mycket snabbt redan tre veckor tidigare. Stockholmsbörsen nådde sin absoluta botten den 23 mars, bara 12 dagar efter WHO:s pandemiproklamation. Men hela nedgången på Stockholmsbörsen var återställd redan i oktober samma år.

Svensk BNP – dvs. realvärdet av den samlade varu- och tjänsteproduktionen – visade ett likartat förlopp. Den föll med 7,9 procent under andra kvartalet 2020, den största nedgången som finns registrerad sedan kvartalsstatistiken började föras för 40 år sedan. Men ekonomin återhämtade sig redan under det tredje kvartalet 2020 då BNP steg med 6,9 procent och därmed återtog mer än 4/5 av den initiala nedgången.

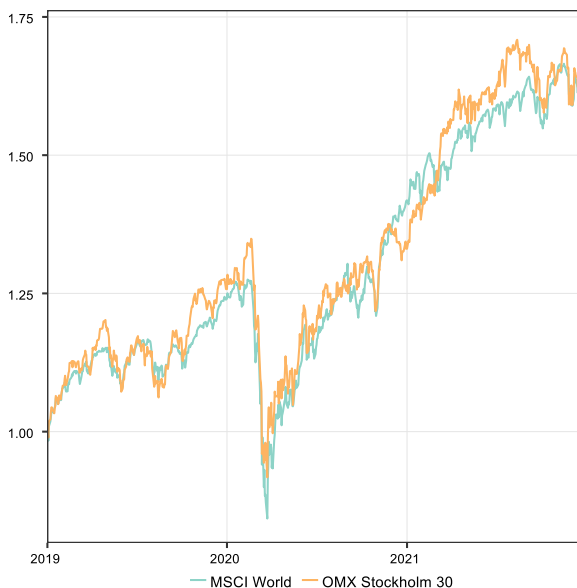
Denna första volym av delbetänkandet handlar om samhälls ekonomin under pandemin, hur recessionen slog mot ekonomin, vilka åtgärder myndigheterna vidtog, och till vilken grad dessa begränsade de ekonomiska skadorna av pandemin. I detta kapitel tecknar vi en väldigt bred bild över pandemin och den globala ekonomin i allmänhet (avsnitt 2.1) och den svenska ekonomin i synnerhet (avsnitt 2.2). Fokus ligger på pandemins första år 2020, särskilt på det första halvåret. Syftet är trefaldigt. Vi vill, med den information som finns tillgänglig i dag, återge de ekonomiska förloppen. Men vi vill också ge en känsla av hur olika observatörer förstod utvecklingen i realtid. Slutligen vill vi ge en första överblick av den ekonomiska politik med vilken många länder i västvärlden mötte pandemins förmodade effekter.

## 2.1 Den ekonomiska krisens natur

Runt den 21 februari 2020 satte italienska myndigheter in de första nedstängningsåtgärderna i den norra delen av landet. I samband med detta förstod marknadsaktörerna att spridningen av SARS-Cov-2-viruset sannolikt skulle leda till en global kris och medföra omfattande ekonomisk skada. Världens olika börser började rasa. Under den kommande månaden tappade, som vi ser i figur 2.1, ett världsmarknadsindex för aktier mer än en tredjedel av sitt värde (34 procent). För att sätta detta i perspektiv kan man jämföra med den globala finanskrisen under hösten 2008, då samma index föll med ungefär 45 procent men över en betydligt längre period. Figuren visar också att Stockholmsbörsen (OMX-index) föll lika mycket. Eftersom börsvärden speglar investerarnas förväntningar på ekonomins utveckling gav de dramatiska börsfallen i månadsskiftet februari/mars 2020 en mycket oroande signal om de ekonomiska skador som kunde följa i pandemins spår.

**Figur 2.1 Utvecklingen i två aktieindex: Stockholmsbörsens 30 största företag (OMX30) och ett världsmarknadsindex (MSCI)**

Figurens y-axel visar index-värdena i förhållande till den 1 januari 2019 och dess x-axel visar tiden fram till den 31 december 2021



Källor: MSCI och Nasdaq.

När pandemin drabbade Europa och USA i stor skala under mars 2020 tog det inte lång tid innan den ekonomiska krisen också syntes i drastiska försämringar av enskilda människors ekonomiska förhållanden. De första alarmerande siffrorna kom från USA. Då amerikanska arbetstagare har tämligen svagt anställningsskydd kunde företagen snabbt minska sina arbetsstyrkor. Kalifornien blev den 19 mars USA:s första delstat att bestämma att befolkningen skulle hålla sig hemma, när de införde en s.k. stay-at-home order.<sup>4</sup> Samma vecka kom ny statistik som rapporterade en massiv ökning av antalet nya ansökningar om arbetslöshetsersättning. Uppsägningarna nådde på kort tid nivåer som den amerikanska ekonomin aldrig tidigare hade skådat.

Ungefär samtidigt började även anställda i Sverige och Europa att se konsekvenserna av pandemin. I Sverige blev drygt 42 400 personer varslade om uppsägning under mars 2020, jämfört med knappt 3 300 i mars året innan. Arbetsförmedlingen rapporterade att man aldrig registrerat högre varseltal och att en kris stod om hörnet som riskerade att försätta upp till 70 000 personer i långtidsarbetslöshet.<sup>5</sup> I april rapporterade Konjunkturinstitutet det största fallet någonsin för sin barometerindikator. Fallet var långt större än under finanskrisen 2008 och syntes mest i tillverkningsindustrin, detaljhandeln, tjänstesektorn och bland hushållen.<sup>6</sup>

---

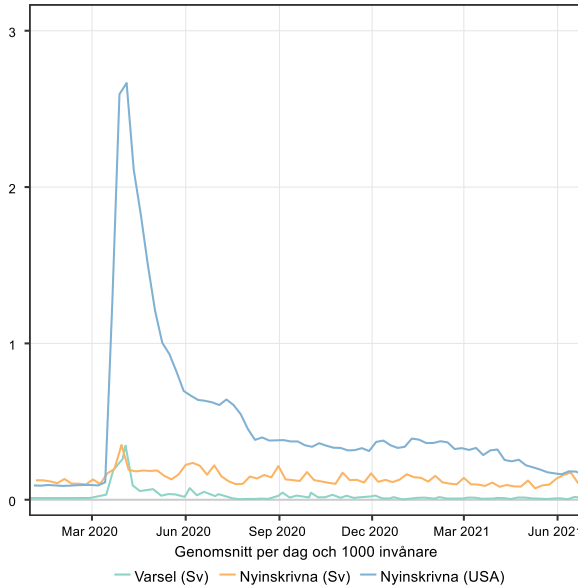
<sup>4</sup> Information från Californiens delstatsregerings webbplats (besökt den 17 februari 2022).

<sup>5</sup> SVT Nyheter, *36 800 personer varslade i mars – ”Högsta siffran någonsin”*, den 31 mars 2020 och Sveriges Radio *Sverige kan få 200 000 långtidsarbetslösa*, den 27 april 2020.

<sup>6</sup> Konjunkturinstitutet (2020), *Konjunkturbarometern april 2020*.

**Figur 2.2 Varsel (Sverige) och nyinskrivna arbetsökande i Sverige och USA**

Y-axeln anger genomsnittliga dagliga varsel och inskrivningar per 1 000 invånare vid olika tidpunkter under pandemin (på x-axeln)



Källor: Arbetsförmedlingen och St. Louis Fed.

Figur 2.2 illustrerar varsel och nyinskrivna på arbetsförmedlingen i Sverige och nyinskrivna i arbetslöshetsersättning i USA per 1 000 invånare. Den dramatiska utvecklingen i USA spelade en stor roll i nyhetsförmedlingen, särskilt under mars månad. Som framgår av diagrammet var den svenska utvecklingen vid denna tid inte fullt lika dramatisk och synkroniserad. Men den var oroande nog. Många finansiella aktörer talade då om en recession i paritet med finanskrisen 2008, och ökningen av antalet arbetslösa var i samma storleksordning som under den stora depressionen på 30-talet.<sup>7</sup>

Men återhämtningen skulle visa sig gå nästan lika fort. Det tog fyra år för världens börser att återhämta sig från fallet under finanskrisen. Den här gången gick det på fem månader. Den snabba återhämtningen speglar bl.a. att centralbanker och regeringar agerade mycket snabbt, vilket bidrog till att man denna gång kunde undvika

<sup>7</sup> BBC News, UN: Covid jobs crisis 'most severe' since the 1930s, den 25 januari 2021.

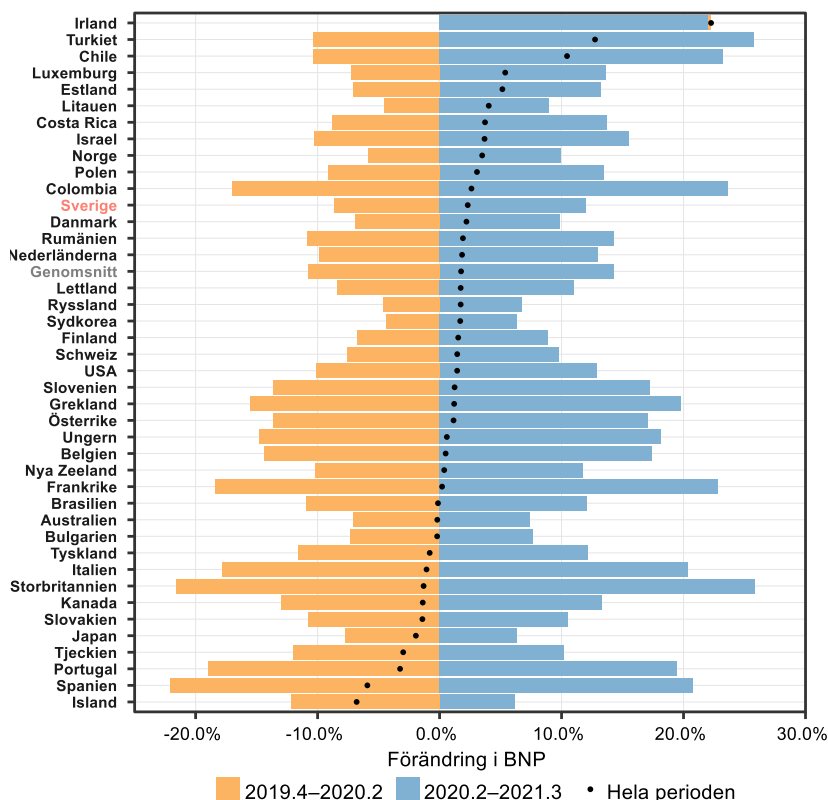


en finanskris. Företag och enskilda skyddades av omfattande stödåtgärder. I kapitlen 3 till 6 i denna volym kommer vi att närmare granska den ekonomiska nedgången och de olika ekonomisk-politiska stödåtgärder som regeringar och myndigheter vidtog – framför allt i Sverige.

De flesta utvecklade ekonomier genomgick en likartad ekonomisk utveckling, med en mycket omfattande nedgång under första halvåret 2020 följt av en väldigt snabb återhämtning. Figur 2.3 illustrerar detta och visar att Sverige klarat sig relativt väl i en internationell jämförelse. Figuren visar att Sverige, under pandemins första 21 månader, haft en utveckling över genomsnittet i OECD.

**Figur 2.3 BNP-utveckling i OECD-länder**

I orange illustreras tillväxten i procent under pandemins första halvår, och i blått de efterföljande 15 månaderna. De svarta punkterna visar tillväxten över hela perioden



Källa: OECD.

För att bättre förstå varför de två ekonomiska kriserna kom att få så olika förlopp argumenterar vi i detta avsnitt för två kompletterande förklaringsmodeller: (1) pandemikrisen blev främst en realekonomisk efterfrågekris, och i viss mån också en utbudskris, snarare än en finanskris, och (2) de ekonomisk-politiska åtgärderna i pandemin var mycket mer omfattande och kom betydligt snabbare på plats än under finanskrisen.

### *Hur smittspridningen driver nedgången*

När individer ställs inför ett okänt och farligt virus som smittar från människa till människa är det många som finner det naturligt att vidta olika försiktighetsåtgärder. Även helt utan politiskt genomdrivna rekommendationer eller nedstängningar kommer många att välja att inte träffa nära och kära, att jobba hemifrån, och att avstå inomhusaktiviteter i grupp, både för att de själva vill undvika att bli smittade och för att de inte vill smitta andra. Vi beskrev i vårt andra delbetänkande (i kapitel 3) hur svenskar drastiskt minskade sin rörlighet redan innan några skarpa officiella rekommendationer hade kommit på plats.

Många moderna tjänster kretsar kring ekonomiska transaktioner som sker på just de platser där människor möter varandra. Vissa individer undviker sådana miljöer av försiktighetsskäl, för att inte bli smittade eller undvika att smitta andra och drar därför generellt ner på sin konsumtion. Forskning visar att just så skedde i USA.<sup>8</sup> Kommissionen har beställt en underlagsrapport av Karolina Ekholm m.fl. för att bättre förstå denna typ av anpassningar och effekter på ekonomin i Sverige.<sup>9</sup> Vi redogör för deras resultat i kapitel 4 i detta delbetänkande. Bland annat visar vi där hur både den lokala konsumtionen och rörligheten i samhället var systematiskt negativt relaterade till den lokala smittspridningen och att detta samband tycks vara starkare för specifika grupper i samhället. Nedgången i konsumtion slog särskilt hårt mot de branscher i ekonomin där företagen är beroende av nära fysisk interaktion mellan anställda och kunder.

---

<sup>8</sup> Chetty m.fl. (2020), *The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data*, opublicerat manuscript.

<sup>9</sup> Karolina Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

Dessutom finns – oss veterligen – inga verktyg för att minska spridningen av ett virus som inte samtidigt minskar möjligheten till ekonomisk aktivitet. Introduktionen av ett nytt och farligt virus leder således till att ekonomin stannar upp, dels via människors spontana anpassningar, dels via olika smittskyddsåtgärder. Den chock som ekonomin då drabbas av har således sina rötter i en plötslig brist på efterfrågan. Om och när många anställda så småningom insjuknar och inte kan arbeta – vare sig på jobbet eller hemifrån – kan pandemin också orsaka en chock på ekonomins utbudssida.

Sammantaget ger detta en kris med en dynamik som är mycket olik den finanskris vi diskuterat ovan och de mer renodlade utbudskriser – t.ex. oljekriserna i början och slutet av 1970-talet – som drabbat världen under efterkrigstiden.

Smittspridningen leder till en sekvens av sådana chocker i många länder, allteftersom viruset sprider sig globalt. Men särskilt små utrikeshandelsberoende länder som Sverige kommer samtidigt att känna av chockerna såväl på hemmaplan som utomlands. Smittspridningen utomlands kan ge lägre utländsk efterfrågan på svenska varor, vilket visar sig i lägre export. Men den kan också ge ett lägre utbud av utländska varor, vilket visar sig i lägre import. Om detta slår mot importerade insatsvaror i produktionen hämmar detta den inhemska produktionen. Parallellt kommer den inhemska smittspridningen att sänka efterfrågan och, så småningom, utbudet på inhemskt producerade varor och tjänster.<sup>10</sup>

Figur 2.4 visar relationen mellan smittspridningen och det ekonomiska utfallet under pandemins första 21 månader i ett antal länder (diagrammet till vänster). Den visar också relationen mellan samma ekonomiska utfall och ett mått på hur ingripande restriktioner landet satte in under samma period av pandemin (diagrammet till höger). Sambanden är svaga i båda figurerna. I genomsnitt har dock länder som drabbats hårdare av pandemin också haft en något svagare ekonomisk utveckling, medan länder med hårda och långvariga restriktioner har klarat sig något bättre ekonomiskt.

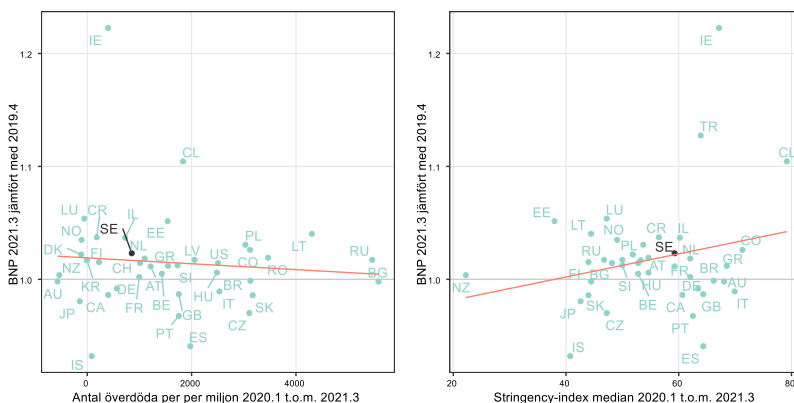
---

<sup>10</sup> Under pandemins första veckor förstärktes dessa förlopp av en delvis politiskt orsakad utbudskris. Pandemin började i Kina, ett land som står för en stor del av världens tillverkningsindustri. Samtidigt hade en lång period av hög och stabil ekonomisk aktivitet gjort att företag världen över hållit allt mindre lager. När så nästan hälften av Kinas befolkning snabbt sattes i karantän i februari 2020 stannade världshandeln. Oron och svårigheten att få tag i varor fick många länder att ta till protektionistiska åtgärder vilket ytterligare försämrade varuflödet och förstärkte krisen. Handelsberoende länder som Sverige drabbades extra hårt, men som tur är kunde världshandeln återstarta relativt snabbt, även om vissa efterdyningar återstår än i dag.

Figuren illustrerar att även om hårdare restriktioner kan trycka ner den ekonomiska aktiviteten på kort sikt behöver inte detta leda till ekonomisk skada på längre sikt. Om det primärt är smittspridningen och de försiktighetsåtgärder människor vidtar som får ekonomin att stanna upp kan icke-medicinska åtgärder som ger en snabbare avtagande smittspridning så småningom stimulera ekonomisk aktivitet.

**Figur 2.4 BNP tredje kvartalet 2021 jämfört med sista kvartalet 2019 i OECD:s medlemsländer**

Y-axeln i bägge figurerna visar BNP tredje kvartalet 2021 jämfört med sista kvartalet 2019 i OECD:s medlemsländer. X-axeln visar överdödlighet som mått på smittspridning (vänster figur) och restriktionernas maximala stringens (höger figur) under samma tid



Källor: OECD, World Mortality Dataset och Oxford University Covid-19 Government Response Tracker.

### Stora ekonomisk-politiska ingrepp

Den ekonomiska kris som pandemin orsakade berodde inte på några systemfel – den var inte förenad med någon felprissättning av tillgångar eller förvärrande av finansiella obalanser. Om det inte hade varit för viruset hade ekonomin troligen rullat på precis som vanligt. Men när efterfrågechocken satte ekonomin på paus och företagens försäljning dök kunde de inte utan vidare sluta betala sina kontrakterade löner, hyror och räntor. Om företagen måste dra ner på de ersättningar de är skyldiga sina anställda, långivare eller hyresvärdar kan dessa i sin tur komma i ekonomiskt trångmål, vilket spär på recessionsimpulsen. För att motverka en sådan negativ spiral genom-

förde världens centralbanker åtgärder för att förhindra panik på finansmarknaderna och regeringar världen över satte in stora finanspolitiska stödåtgärder för att hjälpa enskilda och företag.

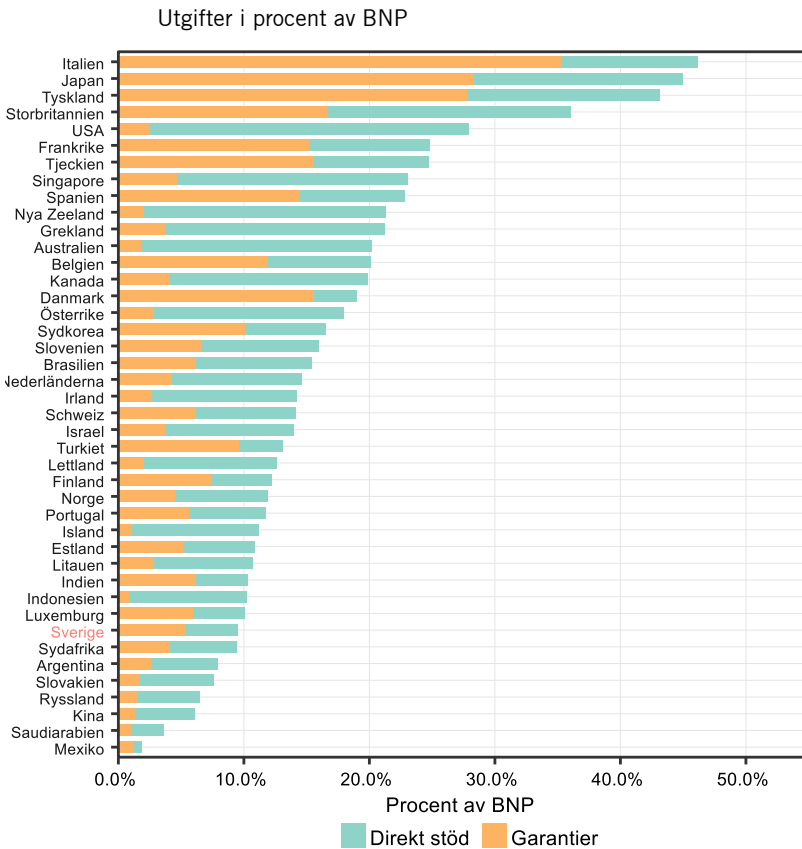
Kapitel 3 innehåller en mer utförlig genomgång av de svenska ekonomisk-politiska åtgärder som kom på plats under pandemin. Det innehåller också en kort jämförelse mellan vad Sverige och våra nordiska grannländer gjorde, som i hög grad bygger på en annan underlagsrapport som kommissionen beställt av Torben Andersen m.fl.<sup>11</sup>

De nordiska länderna är långt ifrån unika i sina åtgärder för att begränsa pandemins ekonomiska verkningar. Figur 2.5 visar omfattningen av de finanspolitiska stimulanser ett antal länder har genomfört under pandemin. Som figuren visar sträcker sig de finanspolitiska åtgärderna under denna period från ungefär 2 procent av BNP till nästan 50 procent. Vi ser att Sverige, med åtgärder strax under 10 procent, har haft relativt små stödåtgärder, särskilt i jämförelse med andra europeiska länder. Åtgärderna är indelade i direkta stöd, som har en lika stor effekt på statsbudgeten, och utlovade garantier. Siffrorna ska dock tolkas med stor försiktighet. Garantier används bara i den grad företag efterfrågar stöd, men även direkta stöd som budgeteras behöver i slutändan inte användas. Vi visar i kapitel 3 att i Sverige har endast ungefär hälften av de budgeterade direkta stöden faktiskt betalats ut. Stödets form varierar dessutom mycket, och existerande socialförsäkringar bidrar med olika grad av skydd i olika länder. För att säkerställa att utvärderingen av stöden görs på ett korrekt vis fokuserar volymens resterande kapitel på Sverige och analyserar den ekonomiska politiken genom jämförelser mellan branscher och grupper av enskilda, snarare än genom jämförelser av olika länder.

---

<sup>11</sup> Torben Andersen m.fl., underlagsrapport (2022), *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries*.

**Figur 2.5** Finanspolitiska ingrepp fram till oktober 2021 i ett urval av världens länder



Källa: IMF.

### *De svenska stöden till företag och individer*

Svensk ekonomisk politik var under en stor del av efterkrigstiden präglad av den s.k. Rehn-Meidner-modellen.<sup>12</sup> Den byggde bl.a. på att löneutvecklingen via centraliserade förhandlingar skulle bli likartad för företag i samma bransch. Genom en återhållsam finanspolitik skulle de mest lågproduktiva företagen gå under och de mest högproduktiva företagen expandera. Detta skulle bidra till en snabbare strukturuomvandling, där friställda anställda skulle få stöd via ett

<sup>12</sup> Se t.ex. Erixon (red., 2003), *Den svenska modellens ekonomiska politik: Rehn-Meidnermodellens bakgrund tillämpning och relevans i det 21:a århundradet*.

skyddsnät av socialförsäkringar och hjälp att hitta nya jobb via en aktiv arbetsmarknadspolitik. Denna syn, att man i första hand ska skydda medborgarna och inte företagen, har genomsyrat svensk kontracyklisk finanspolitik.

Till en del skulle enskilda som råkade illa ut i pandemin få stöd av existerande socialförsäkringssystem. Som vi ska se i kapitel 3 genomförde regering och riksdag också ett antal förstärkningar av socialförsäkringen under pandemin.

Men en mycket stor del av stöden gick till företagen. Korttidsarbete, hyresstöd, omsättnings- och omställningsstöd, nedsättningar av arbetsgivaravgifter, och många andra åtgärder skulle se till att företagen klarade sig igenom krisen. De ansvariga motiverade denna inriktning av stöden med hänvisning till krisens natur. Då pandemin ströp efterfrågan skulle många produktiva företag gå i konkurs utan stöd. Att låta detta ske riskerade att förstöra såväl fysiskt kapital som de relationer som byggts upp mellan företag och dess anställda. Att återskapa dessa relationer är kostsamt och tar tid. Genom att i stället ge företagen stöd för att överleva pandemin skulle återhämtningen gå fortare. Med hänvisning till idéerna bakom Rehn-Meidner-modellen riskerar dock stöd att gå till företag som hade gått i konkurs också i vanliga tider. Det skulle kunna skada den långsiktiga produktivitetens utvecklingen då ineffektiva företag inte slås ut.

Kapitel 5 analyserar inriktningen, effekten och träffsäkerheten av olika företagsstöd och diskuterar bl.a. avvägningen mellan snabbhet och träffsäkerhet. Detta kapitel bygger i hög grad på en andra underlagsrapport som kommissionen bett Karolina Ekholm m.fl. att skriva.<sup>13</sup>

Kapitel 6 beskriver därefter hur det existerande socialförsäkringssystemet och de regeländringar myndigheterna vidtog bidrog till att hålla uppe inkomsterna för individer i olika grupper. Det kapitlet bygger, i sin tur, mycket på ytterligare en underlagsrapport till kommissionen som vi beställt från Lisa Laun m.fl..<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Karolina Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Företagsstöden under pandemin*.

<sup>14</sup> Lisa Laun m.fl., underlagsrapport (2022), *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

*Den avvärjda finanskrisen*

Eftersom finansmarknader är framåtblickande började den ekonomiska krisen kring pandemin i det finansiella systemet, som sattes under mycket stor press. Men till skillnad från 2008 orsakade inte denna press någon systemkris. Det hade dock kunnat sluta mycket värre om inte centralbankerna agerat snabbt och handlingskraftigt.

När krisen slog till i februari/mars 2020 uppstod en mycket stor efterfrågan på likvida medel – låt oss kalla dem kontanter. Företag behövde kontanter för att kunna betala exempelvis räntor och löner. Men också olika finansiella aktörer – som under en lång period med låga räntor hållit allt mindre kontanter – ville snabbt balansera om sina portföljer. För att frigöra kontanter sålde finansiella aktörer statsobligationer så snabbt att priserna på dessa sjönk.

Vanligen brukar kriser ha den motsatta effekten när investerare tar sin tillflykt från aktier till säkrare tillgångar. Men under pandemins start började investerare alltså sälja av sina mest likvida tillgångar, t.ex. penningmarknadsfonder. Dessa fonder behövde i sin tur sälja sina innehav av kortsiktiga företagsobligationer, vilket gjorde det nästan omöjligt för företaget att låna just när de behövde det.<sup>15</sup> Marknaden för företagsobligationer har nästan fördubblats de senaste fem åren, som vi ser till vänster i figur 2.6. När det i mars 2020 inte fanns några pengar blev det väldigt snabbt mycket dyrare för företag att låna, vilket illustreras av den högra grafen i figur 2.6. Eftersom dessa finansiella problem i hög utsträckning drabbade s.k. icke-banker i det finansiella systemet, t.ex. penningmarknadsfonder, var centralbankernas vanliga verktygslåda otillräcklig.<sup>16</sup>

---

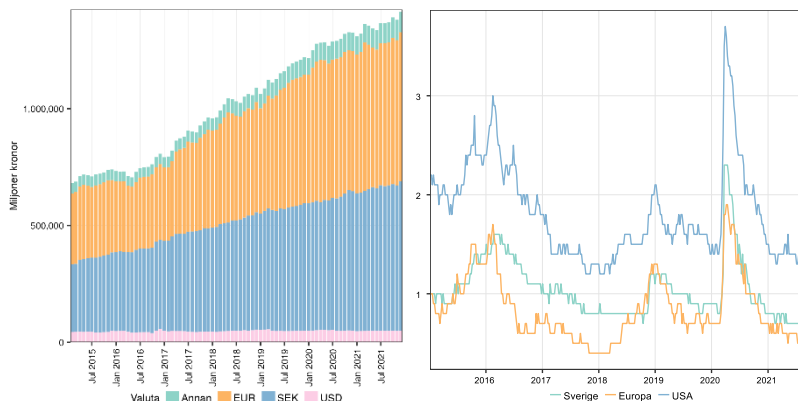
<sup>15</sup> Tal av Isabel Schnabel, *COVID-19 and the liquidity crisis of non-banks: lessons for the future*, den 19 november 2020.

<sup>16</sup> New York Times, *The Financial Crisis the World Forgot*, den 16 mars 2021.



**Figur 2.6** Finansiell risk

Figuren till vänster visar emitterade företagsobligationer från svenska icke-finansiella företag. Den till höger visar den s.k. riskpremien på företagsobligationer (skillnaden i ränta mellan stats- och företagsobligationer) för företag med kreditbetyg BBB



Källor: SCB och Finansinspektionen (2021), *Stabilitet i det finansiella systemet*.

Efter krisen 2008 – och inte minst den efterföljande eurokrisen – har dock penningpolitiska aktörer lärt sig läxan att agera snabbt och resolut. Den tidens ECB-chef (Italiens nuvarande statsminister) Mario Draghi myntade då det beryktade uttrycket ”whatever it takes”<sup>17</sup> om den politik banken var beredd att föra. I linje med denna devis valde centralbankerna i pandemin att använda flera oprövade verktyg för att ge aktörerna tillgång till den likviditet de efterfrågade. Likt ECB och amerikanska Federal Reserve, införde den svenska Riksbanken omfattande utlåningsprogram direkt till företag och icke-banker.<sup>18</sup> Utan dessa åtgärder är det mycket möjligt att oroligheterna hade orsakat en systemkris med betydande realekonomiska konsekvenser.

Det är viktigt att tillvarata lärdomar också från avstyrda kriser. Världens centralbanker verkar framgångsrikt ha avvärjt en omfattande finanskris, men till vilken kostnad? Utlåningen till företag fortsätter att ligga på en nivå långt över vad som observerades innan pandemin, vilket syns i den vänstra panelen i Figur 2.6. Samtidigt visar figur 2.6 hur riskpremien på företagsobligationer fallit till en

<sup>17</sup> KFW Research, *Five years of ‘whatever it takes’: three words that saved the euro*, den 26 juli 2017.

<sup>18</sup> Information från Riksbankens webbplats (besökt den 31 januari 2022).

nivå som är lägre än innan krisen. Det tyder på att marknaden uppfattar riskerna med företagsutlåning som lägre, kanske för att centralbankerna visat att man också kommer att skydda dessa marknader i kris. En sådan förväntan om framtida räddningspaket kan leda till ökat risktagande och därför en större sannolikhet för framtida kriser. Figur 2.7 visar att huspriserna också ökat snabbt under pandemin, särskilt priserna på fristående villor. Även detta skulle kunna vara ett tecken på att krispolitiken varit något för generös.

**Figur 2.7 Huspriser i förhållande till disponibel inkomst**

Figuren visar hur priser på villor och småhus i relation till disponibel inkomst förändrats över tid. Prisnivån 2005 är indexerad till 100



Källa: Finansinspektionen (2021) *Stabilitet i det finansiella systemet*.

Vi kommer i detta betänkande att fokusera på finanspolitiken (i vid mening). Däremot kommer vi inte i någon detalj att utvärdera den – vad det verkar – framgångsrika penningpolitiken, förutom det kalendarium av åtgärder vi redovisar i kapitel 3. Vi hänvisar till Riksbanken för en djupare analys av hur penningpolitiken återställde stabiliteten i det finansiella systemet.<sup>19</sup> Det innebär att vi inte heller

<sup>19</sup> Riksbanken (2020), *Fördjupning – Så har Riksbankens åtgärder fungerat under coronakrisen*.

kommer att analysera fördelningseffekterna av den stora förmögenhetstillväxt och omfattande kapitalvinster som skett i pandemins spår. Att förmögenhetsojämlikheten ökat avsevärt är tydligt och bör studeras vidare. Vi återkommer till frågan om hur olika grupper drabbats i kapitel 8, men har, eftersom Sverige saknar förmögenhetsregister, ingen möjlighet att studera förmögenhetsutveckling.

Låt oss ändå avslutningsvis konstatera att penningpolitiken, liksom finanspolitiken, under pandemin har kännetecknats av både snabbhet och handlingskraft.

## 2.2 Kort om den ekonomiska krisen i Sverige

Sverige blev under pandemin utsatt för två uppsättningar ekonomiska chocker. Som redan nämnts fick landet, i likhet med andra handelsberoende ekonomier, känna av den omedelbara inbromsningen i den globala efterfrågan och delar av det globala utbudet till följd av den första vågen av smittspridning utomlands. Detta gav mer eller mindre stora problem för svenska företag med olika grad av export och import. Samtidigt ledde den inhemska smittspridningen till en efterfrågekris i kontaktnära sektorer när den egna befolkningen slutade konsumera. När anställda började bli sjuka i större utsträckning blev företagen också drabbade från utbudssidan.

Verksamheter beroende av internationell handel återhämtade sig relativt snabbt, till en mindre del genom omställning men mest genom att läget på världsmarknaden snabbt blev bättre. Än i dag syns dock spår av den inledande chocken mot de globala försörjningskedjorna, som mycket tydligt uppdagade systemets sårbarhet. Den efterfrågedrivna inhemska krisen är däremot tätt sammankopplad med den inhemska smittspridningen – och olika åtgärder för att hålla nere den – och har därför fortsatt att försvåra för restauranger, hotell, kulturutövare och andra distributörer för kontaktnära tjänster genom pandemins alla vågor.

Kapitel 4 beskriver krisens dynamik under 2020 i termer av de chocker som härrör från den utländska och inhemska smittspridningen. Det förklarar – utifrån vad vi vet i dag – hur olika företag och olika branscher kunde drabbas i så pass varierande utsträckning. När pandemin drabbade Sverige var dock inte dessa samband lika

tydliga. Vi beskriver därför härnäst hur myndigheterna och andra uppfattade krisen i realtid.

### *Synen på ekonomin under våren 2020*

Vi har redan diskuterat det allvar med vilka finansmarknaderna uppfattade krisen när den först slog till samt hur svenska varselsiffror i mars skapade mycket oro. Det var en tid då många observatörer trodde att Sverige på grund av pandemin och åtgärder mot den var på väg ned i avgrunden. Ett av många exempel är när vd:n för Tredje AP-fonden (och förre vice riksbankschefen) Kerstin Hesselius, i en mycket uppmärksam intervju i SVT Aktuellt den 20 mars 2020 menade att

(Sverige) är på väg in i en ekonomisk katastrof som är ännu värre än den Corona-katastrof vi nu befinner oss i.

Figur 2.8 illustrerar Finansdepartementets publicerade prognoser över Sveriges BNP-utveckling 2020 och 2021. Den första prognosen härrör från perioden innan pandemin, den 16 januari 2020. Här spår departementet att Sveriges BNP-tillväxt kommer att ligga på 0,8 respektive 1,4 procent för dessa två år. Nästa prognos har publiceringsdatum den 31 mars, alltså när börserna redan bottnat och Sverige observerat det största antalet varsel under en enskild månad någonsin. Prognosen för årets tillväxt var då nedreviderad till -4,2 procent, men den för 2021 var uppreviderad till 3,3 procent. Finansdepartementets bild var att detta skulle bli en kortvarig kris, att svensk ekonomi främst skulle påverkas av tappet i internationell efterfrågan och att återhämtningen skulle bli snabb.

Nästa prognos, från den 18 juni, sänkte tillväxten ytterligare: BNP-siffrorna var då -6,3 procent för 2020 och 2,9 procent för 2021. Mellan sista mars och mitten av juni reviderade alltså regeringen ned sin prognos av svensk ekonomis utveckling och kom att tro att krisens verkningar skulle bli mer långvariga. Den faktiska tillbakagången i BNP för 2020 blev inte mer än -2,8 procent.

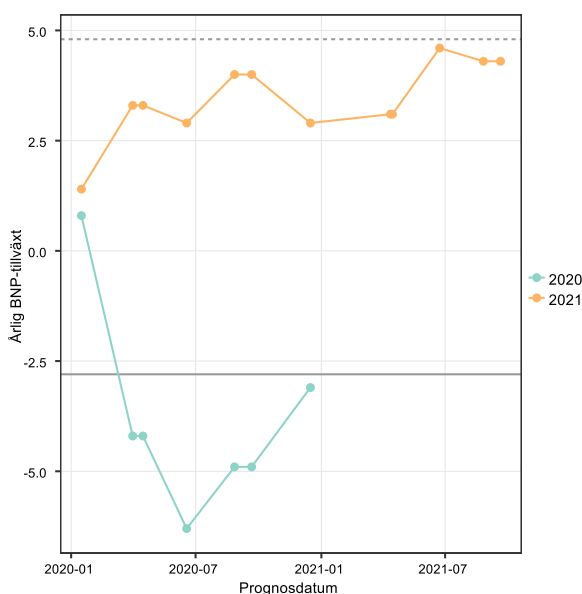
Tillsammans med informationen om börsernas utveckling och situationen på arbetsmarknaden, tecknar Finansdepartementets tillväxtprognos en bild av beslutsfattarnas bästa gissning om hur hårt svensk ekonomi skulle drabbas av pandemin under våren 2020 – vil-

ket också är den tid då man valde att sätta många av de ekonomiska stödåtgärderna.

Frågan är emellertid om dessa åtgärder utgick från den bästa prognosen eller om politiken också tog höjd för en möjlig, ännu mer negativ, utveckling enligt den ovannämnda devisen ”what ever it takes”. Vi kommer att återkomma till denna möjlighet – alltså att finanspolitiken, i likhet med penningpolitiken, i realiteten följde en försiktighetsprincip – genom hela detta delbetänkande.

**Figur 2.8** Finansdepartementets prognoser för BNP-tillväxt åren 2020 och 2021

Åren 2020 och 2021 (på y-axeln) vid olika tidpunkter (på x-axeln)



Anm.: Enligt Konjunkturinstitutets prognos från december 2021 förväntas BNP på årsbasis växa med 4,8 procent för helåret 2021.

Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

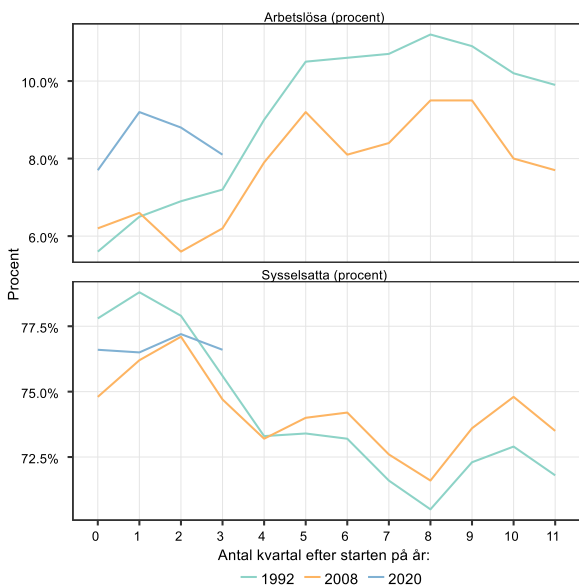
### *Krisen i perspektiv*

Låt oss avslutningsvis i detta kapitel ännu en gång helt kort försöka sätta den ekonomiska krisen i perspektiv. Snabbheten med vilken pandemikrisen drabbade världsekonomin under mars 2020 är helt unik. Men det gäller även återhämtningen, åtminstone i den rika delen av världen. Som vi redan skrivit var både fallet och återhämt-

ningen av BNP under pandemin långt mycket snabbare än under finanskrisen 2008. För Sveriges del är det också relevant att jämföra med den mycket svåra 90-talskrisen.

Figur 2.9 visar sålunda arbetslöshet och sysselsättning under pandemikrisen, finanskrisen och 90-talskrisen. Bland dessa tre kriser har arbetsmarknaden, precis som BNP och finansmarknaden, klarat sig avsevärt mycket bättre. Sysselsättningen rubbades mycket lite av pandemin, och den snabba ökningen av arbetslösheten blev inte långvarig.

**Figur 2.9 Arbetslöshet och sysselsättning i Sverige under tre djupa kriser**



Anm.: En ny ramlag i EU har lett till ett tidsseriebrott i AKU mellan 2020 och 2021 varför vi endast redovisar siffror för 2020.

Källor: Arbetskraftsundersökningen (AKU), SCB.

### 2.3 Summering

Vi har i detta inledande kapitel visat att pandemin förde med sig en mycket allvarlig ekonomisk kris. De första indikationerna på finansmarknaderna och i den reala ekonomin tydde på en ekonomisk nedgång av en magnitud som inte skådats sedan 30-talsdepressionen. Men börsen skulle nå sin botten redan i mitten av mars 2020 och

antalet varsel och nyinskrivningar på Arbetsförmedlingen snabbt falla tillbaka till normala nivåer. Återhämtningen blev snabb, så snabb att BNP på årsbasis för 2020 bara sjönk med 2,8 procent och arbetslöshet och sysselsättningsgrad har redan i slutet av året återgått till nivåer från innan pandemin. I en internationell jämförelse står sig den svenska utvecklingen relativt väl. Från början av 2020 till slutet av tredje kvartalet 2021 har Sverige haft en BNP-utveckling över genomsnittet i OECD.

I kapitlet har vi gett en introduktion till varför det blev så här. Vi började med att förklara att pandemin är en unik typ av kris, som inte har någon direkt koppling till existerande obalanser eller strukturella problem. Samtidigt har pandemin en negativ effekt på konsumtionen i ekonomin. När människor ställs inför ett farligt virus som smittar genom sociala kontakter är det naturligt att vidta försiktighetsåtgärder. Men om individer avstår från människonära tjänster blir resultatet minskad konsumtion. Som en liten handelsberoende ekonomi erfor Sverige samtidigt en inhemsk konsumtionsdriven kris, som förstärktes av restriktionerna, och en separat ekonomisk nedgång orsakad av andra länders bekymmer och åtgärder. Kapitel 4 fördjupar denna diskussion med ny kunskap om sambanden mellan smittspridning och ekonomiska nedgångar.

Att det blev en kris förklaras alltså både av en inhemsk minskning i efterfrågan och en begränsning av internationell handel. Å andra sidan bidrog de snabbt införda och långtgående ekonomiska stödåtgärderna till den snabba återhämtningen. Vi visade redan i detta kapitel att världen kan ha stått mycket nära en global finanskris som avvärjdes av omfattande penningpolitiska lättnader. Vi kommer att fortsätta denna volym, i kapitel 5 och 6, med att bidra med ny kunskap om effekterna av de finanspolitiska åtgärderna.

Den ekonomiska politiken följde en försiktighetsprincip, och man valde att hellre göra för mycket än för lite. Redan i detta kapitel konstaterar vi att även om åtgärderna verkar ha uppfyllt sina huvudsakliga syften, och lett till en snabb återhämtning, finns tecken på att de på vissa områden har varit för generösa, vilket kan bli skadligt för svenskt välstånd på lång sikt.

Denna introduktion ger en överblick av de frågor vi kommer att diskutera i slutbetänkandets första volym. Vi fortsätter i kapitel 3 med en någorlunda uttömmande genomgång av ekonomiska stödåtgärder, och visar att åtgärderna i de flesta hänseenden liknade vad som

infördes i våra grannländer. Kapitel 4 fortsätter sedan med att på djupet redogöra för krisens natur, genom ny kunskap om hur och i vilka delar den svenska ekonomin drabbades av smittspridningen. Även kapitel 5 och 6 tillför viktig ny kunskap, och sammanfattar underlagsrapporter dels om företagsstödens och deras träffsäkerhet i kapitel 5, dels, i kapitel 6, om hur välfärdssystemet och reformer i detta skyddat enskilda från fallande arbetsinkomster.



### 3 Den ekonomiska politiken i stort

Coronavirusets spridning till Europa och Nordamerika under första kvartalet 2020 var inte bara inledningen på en historiskt stor samhällskris. Den förde också med sig ett kraftigt fall i den ekonomiska aktiviteten. Smittspridning och icke-medicinska åtgärder för att hejda den påverkade ekonomin på flera sätt. Konsumtionen föll drastiskt och produktionen av varor och – framför allt – av tjänster avstannade.

Som vi redan beskrivit i kapitel 2, spred sig också snabbt en oro bland aktörer på finansiella marknader och bland beslutsfattare i den ekonomiska politiken. Rädslan gällde en möjlig kollaps på finansiella marknader och en djupdykning av realekonomin, där en utdragen kris skulle få annars produktiva företag att gå i konkurs och ger varaktigt lägre sysselsättning när människor förlorar fotfästet på arbetsmarknaden.

Utöver fallande ekonomisk aktivitet framkallade pandemin en betydande osäkerhet om ekonomiska och politiska utsikter. Världsekonomin var redan före pandemin tyngd av en rad problem, inklusive en hög offentlig skuldsättning och spirande konflikter om världshandeln. Våren 2020 såg det ut som om dessa problem skulle kunna bli mycket värre genom de kraftigt expanderande offentliga åtaganden och protektionistiska åtgärder många regeringar satte in för att parera pandemins ekonomiska konsekvenser och mota smittspridningen.

Under pandemin har smittspridningen återkommit i flera vågor, vilka gett upphov till ett stort antal beslut om ekonomisk-politiska stimulanser. I skrivande stund är Sverige mitt inne i en fjärde våg.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Den 17 december 2021 meddelade finansminister Mikael Damberg att regeringen, efter en överenskommelse med Moderaterna, planerade att återinföra omställningsstödet, omsättningsstödet till enskilda näringsidkare samt handelsbolag med minst en fysisk person som delägare, samt en utökning av möjligheterna till tillfälliga skatteanstånd. En extra ändringsbudget lades fram i januari 2022.

Då pandemin inte är över är det omöjligt för kommissionen att slutgiltigt utvärdera den ekonomiska politik som försökt hantera dess konsekvenser. Vår analys och värdering i denna volym begränsar sig därför till den ekonomiska politiken under perioden 2020–2021, med klar betoning på det första pandemiåret.

I detta kapitel presenterar vi en första översiktlig, men tämligen uttömmande, sammanfattning av svensk ekonomisk politik under pandemin. Syftet med kapitlet är att ge läsaren en överblick över alla de åtgärder svenska myndigheter vidtagit för att skydda ekonomin. Denna överblick ger oss en naturlig utgångspunkt för de tre kommande kapitlen. Kapitel 4 tecknar en detaljerad bild av hur smittspridningen utomlands och på hemmaplan slog mot svenska företag och därmed olika grupper av anställda. Kapitel 5 granskar sedan de olika stödåtgärder som riktade sig mot svenska företag. Kapitel 6 tar sig i stället an de stödåtgärder som riktade sig mot enskilda individer och hushåll.

Vi börjar med en bred översikt av samtliga ekonomisk-politiska åtgärder under åren 2020 och 2021. Vi redovisar också dessa i kronologisk ordning, både inom finanspolitiken och penningpolitiken. Som vi ska se vidtog både Riksbanken och regeringen en mängd åtgärder redan under våren 2020. Speciellt under pandemins första veckor i mars 2020 kom ett antal åtgärder snabbt på plats, som var både kraftfulla och omfattande. Dessa aktiva interventioner förstås bäst som ett försök att ta höjd för en riktigt otäck ekonomisk utveckling under den rådande oron (avsnitt 3.1)

Vi försöker sedan sätta de svenska åtgärderna i perspektiv, genom att jämföra dem med motsvarande åtgärder i övriga nordiska länder. Jämförelsen bygger underlagsrapporten *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* som kommissionen beställt av Torben Andersen, Steinar Holden och Seppo Honkapohja. Som vi ska se liknar de nordiska ländernas ekonomiska krishantering varandra i stort, även om detaljerna i de specifika åtgärderna förstås skiljer sig åt (avsnitt 3.2). Syftet med avsnittet är att ge läsaren en inblick i vilka åtgärder som fanns i verktygslådan i våra grannländer och att visa att, till skillnad från smittskyddspolitik, valde Sverige inte en annan väg på det ekonomisk-politiska området. Men även mellan de nordiska länderna finns viktiga skillnader i förutsättningar att bedriva ekonomisk politik. Vi menar att en utvärdering av svenska åtgärder bäst görs genom jämförelser inom landets gränser,

och kommer därför i volymens resterande kapitel jämföra branscher (kapitel 4 och 5) och grupper av enskilda (kapitel 6) snarare. Vi avslutar kapitlet med en kort summering (avsnitt 3.3).

### 3.1 Finans- och penningpolitiken – en kronologi

Den svenska regeringen och Riksbanken stod i början av mars 2020 inför en komplicerad stabiliseringspolitisk uppgift. Pandemin orsakade – som vi förklarat i kapitel 2 – primärt en sekvens av efterfrågechocker. Efterfrågan i ekonomin föll kraftigt när smittspridningen på hemmaplan kraftigt drev ner antalet resor samt hotell- och restaurangbesök. I takt med att smittan spreds över europeiska länder och andra svenska handelspartners minskade världshandeln, vilket drev ner både export och import, särskilt i små öppna ekonomier som den svenska.

Negativa effekter uppstod också genom brist på insatsvaror i produktionen och en omfattande sjukfrånvaro bland arbetskraften. Många arrangemang ställdes in. Det berodde bl.a. på myndigheternas råd och rekommendationer, men även på att människor frivilligt anpassade sitt beteende och avstod från en rad sociala aktiviteter.

En mängd företag blev hårt drabbade, i synnerhet de med nära kopplingar till besöksnäringen. Särskilt utsatta var små och medelstora företag, som hade sämre möjligheter att hantera det omfattande fallet i efterfrågan. På mycket kort tid försvann en stor del av företagets intäkter samtidigt som de fortsatt behövde täcka sina fasta kostnader. För de företag som inte hade möjlighet att täcka kostnaderna med egna medel, nya banklån eller utökad marknadsfinansiering blev situationen snabbt kritisk.

#### *Sammanfattning av åtgärder under 2020 och 2021*

Det stod tidigt klart för regeringen och Riksbanken att företagen drabbades särskilt hårt och i många fall behövde ta större lån för att klara krisen. Den stora osäkerheten på de finansiella marknaderna – som till en del speglade risken för en omfattande kris liknande finanskrisen ett dussin år tidigare – skapade både problem för banker och icke-finansiella (vanliga) företag. I mitten av mars 2020 såg marknaderna för företagskrediter ut att krympa kraftigt, något som

skulle ha kunnat resultera i mycket negativa effekter på den ekonomiska aktiviteten. För att minska den risken vidtog Riksbanken med början i mars 2020 omfattande åtgärder för att främja kreditförsörjningen, behålla det låga ränteläget för både banklån och värdepappersupplåning och minska de uppkomna riskpremierna på dessa marknader. Reporäntan behölls oförändrad på noll procent under hela pandemin.

Även regeringen och riksdagen reagerade snabbt. Med början i mars fattades en rad beslut om temporära åtgärder i syfte att skydda företag och arbetstagare mot pandemins ekonomiska konsekvenser. Fram till början av april – inte mer än tre veckor efter det att viruset börjat sprida sig i det svenska samhället – vidtog de en ansenlig arsenal av åtgärder. Under loppet av 2020 skulle regeringen lägga fram 12 extra propositioner med förslag till ändringar i statens budget med anledning av covid-19.<sup>21</sup> Utöver detta ställde sig riksdagen den 26 mars bakom finansutskottets initiativ till en tidsbegränsad möjlighet till anstånd med betalning av vissa skatter och avgifter för att snabbt dämpa tillfälliga likviditetsproblem som kunde uppstå för företag.

Under 2021 har regeringen lagt fram 8 extra propositioner med förslag till ändringar i statens budget med anledning av covid-19 och finansutskottet tog dessutom den 7 april initiativ till att ge ökat stöd till äldreomsorgen.<sup>22</sup>

Bilaga 6 innehåller sammanfattande tabeller över regeringens ekonomiska propositioner med anledning av coronaviruset, liksom Riksbankens åtgärder, under de två åren 2020 och 2021.

### *Offentliga finanser*

Den offentliga sektorn redovisade för år 2020 ett finansiellt sparande som uppgick till -152 miljarder kronor eller -3,1 procent av BNP. I förhållande till 2019 minskade det finansiella sparandet med ca 3,7 procent av BNP. Dessa siffror framgår av tabell 3.1. Så gott som hela försvagningen av de offentliga finanserna beror på den djupa recessionen i pandemins spår och den aktiva finanspolitiken för att bemöta recessionens effekter.

---

<sup>21</sup> En fullständig förteckning över samtliga ändringsbudgetar per anslag under år 2020 finns i *Årsredovisning för staten 2020*.

<sup>22</sup> Information från Riksdagens webbplats (besökt den 18 januari 2022).

Det finansiella sparandet blev ca 169 miljarder kronor lägre än beräknat. Försämringen av de offentliga finanserna i förhållande till beräkningarna hösten 2019 rör uteslutande staten. Kommunsektorns finanser visade sig vara kraftigt underskattade i budgetpropositionen för 2020.

**Tabell 3.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2020**

Miljarder kronor

|                               | BP 20 <sup>1</sup> | Utfall 2020 | Utfall 2020 –<br>BP 20 | Utfall 2019 |
|-------------------------------|--------------------|-------------|------------------------|-------------|
| Inkomster                     | 2 510              | 2 414       | -96                    | 2 453       |
| Utgifter                      | 2 493              | 2 566       | 73                     | 2 423       |
| <b>Finansiellt sparande</b>   | <b>17</b>          | <b>-152</b> | <b>-169</b>            | <b>30</b>   |
| <i>Staten</i>                 | 53                 | -156        | -210                   | 69          |
| <i>Ålderspensionssystemet</i> | 5                  | -10         | -16                    | 6           |
| <i>Kommunsektorn</i>          | -42                | 14          | 57                     | -46         |

<sup>1</sup> Med BP 20 menas budgetpropositionen som regeringen presenterade i september 2019 och riksdagen beslutade om i december samma år.

Källa: Regeringen (2021), *Årsredovisning för staten 2020*.

Tabell 3.2 anger samma siffror, men för 2021 års offentliga finansiella sparande.

**Tabell 3.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2021**

Miljarder kronor

|                               | BP 21 <sup>1</sup> | Utfall 2021 <sup>2</sup> | Utfall 2021 –<br>BP 21 | Utfall 2020 |
|-------------------------------|--------------------|--------------------------|------------------------|-------------|
| Inkomster                     | 2 473              | 2 609                    | 136                    | 2 414       |
| Utgifter                      | 2 650              | 2 657                    | 7                      | 2 566       |
| <b>Finansiellt sparande</b>   | <b>-177</b>        | <b>-47</b>               | <b>130</b>             | <b>-152</b> |
| <i>Staten</i>                 | -137               | -83                      | 54                     | -156        |
| <i>Ålderspensionssystemet</i> | -5                 | 9                        | 14                     | -10         |
| <i>Kommunsektorn</i>          | -36                | 26                       | 62                     | 14          |

<sup>1</sup> Med BP 21 menas budgetpropositionen som regeringen presenterade i september 2020 och riksdagen beslutade om i december samma år.

<sup>2</sup> Prognos av ESV, november 2021.

Källor: Regeringen (2021), *Årsredovisning för staten 2020*, BP21 och ESV:s Prognos Statens budget och de offentliga finanserna, november 2021.

*Statens utgifter och budget 2020*

Utgifterna i statens budget år 2020 uppgick till 1 219 miljarder kronor. Det är knappt 150 miljarder kronor högre än vad som anvisades i den ursprungliga budgeten, men 155 miljarder kronor lägre än totalt anvisat.

Tabell 3.3 bryter ner dessa siffror på olika utgiftsområden och noterar särskilt hur stora utgifter som varit resultatet av en ändringsbudget. För nio av de 27 utgiftsområdena blev utgifterna mer än 1 miljard kronor högre än vad som anvisats av riksdagen. För sex av utgiftsområdena blev utfallet mer än 1 miljard kronor lägre än vad som anvisades i den ursprungliga budgeten.

Statens budget för 2020 innehåller totalt 492 anslag. Under 2020 var 145 anslag berörda av någon ändringsbudget. Sammantaget har dessa anslag anvisats ytterligare 304 miljarder kronor. Samma anslag har tillsammans med den ursprungliga budgeten anvisats totalt 771 miljarder kronor. Utfallet för dessa anslag blev 619 miljarder kronor, vilket är 153 miljarder kronor högre än vad som anvisades i den ursprungliga budgeten, men 152 miljarder kronor lägre än vad som totalt har anvisats.

Det senare innebär att ungefär hälften av de extra anvisade medlen har förbrukats. Det är en klar indikation på att regeringens förslag till åtgärder tog höjd för en mycket värre ekonomisk utveckling än den som kom att realiseras. Jämfört med 2019 blev utfallet för 2020 för de anslag som under 2020 berördes av en ändringsbudget 171 miljarder kronor högre, vilket till allra största delen beror på åtgärderna med anledning av spridningen av covid-19.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Regeringen, *Årsredovisning för staten 2020*.

**Tabell 3.3 Utgiftsområden som skiljer sig med mer än en miljard kronor mot budgetpropositionen för 2020**

Miljoner kronor

| Utgiftsområde  | BP 20 <sup>1</sup> | Ändringsbudget | Utfall           | Utfall – BP 20 |
|--|--------------------|----------------|------------------|----------------|
| 4 Rättsväsendet  | 51 731             | 1 524          | 53 027           | 1 296          |
| 6 Försvar och samhällets krisberedskap                     | 64 800             | 130            | 63 092           | -1 707         |
| 8 Migration  | 11 446             | 180            | 9 579            | -1 867         |
| 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg                    | 84 167             | 32 653         | 101 774          | 17 607         |
| 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning | 95 706             | 32 966         | 117 899          | 22 193         |
| 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn                | 101 430            | 2 831          | 99 939           | -1 491         |
| 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering       | 10 066             | 55             | 8 516            | -1 550         |
| 14 Arbetsmarknad och arbetsliv                             | 77 164             | 21 601         | 87 154           | 9 990          |
| 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid                  | 16 061             | 4 464          | 20 417           | 4 355          |
| 20 Allmän miljö- och naturvård                             | 12 571             | 419            | 10 950           | -1 621         |
| 22 Kommunikationer   | 61 296             | 7 054          | 65 167           | 3 871          |
| 24 Näringsliv  | 7 264              | 161 592        | 60 407           | 53 143         |
| 25 Allmänna bidrag till kommuner                           | 128 418            | 29 548         | 157 964          | 29 547         |
| 26 Statsskuldsräntor m.m.                                  | 29 655             | -              | 19 592           | -10 064        |
| 27 Avgiften till Europeiska unionen                        | 41 990             | 2 684          | 47 193           | 5 203          |
| Riksgäldskontorets nettoutlåning                           | 13 798             | -              | 21 283           | 7 485          |
| Kassamässig korrigering                                    | 278                | -              | 6 773            | 6 495          |
| Övriga utgifter  | 261 354            | 6 737          | 268 389          | 7 035          |
| <b>Summa utgifter m.m. i statens budget</b>                | <b>1 069 195</b>   | <b>304 437</b> | <b>1 219 115</b> | <b>149 921</b> |

<sup>1</sup> Med BP 20 menas budgetpropositionen som regeringen presenterade i september 2019 och riksdagen beslutade om i december samma år.

Källa: Regeringen (2021), *Årsredovisning för staten 2020*.

*Sammanfattning av alla krisåtgärder*

Tabell 3.4 sammanfattar samtliga de åtgärder som, enligt Finansdepartementets egen bedömning, ingår i krishanteringen.<sup>24</sup> Sammanlagt omfattar de åtgärder som vidtagits under 2020 och 2021 med anledning av pandemin och det regeringen benämner ”den gröna återstarten” ca 386 miljarder kronor i ökade utgifter eller minskade inkomster. Till det har ca 1 000 miljarder kronor ställts till förfogande i olika former av lån och garantier.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Information från Finansdepartementets webbplats (besökt den 19 januari 2022).

<sup>25</sup> Prop. 2021/22:1 s. 31.



Tabell 3.4 Krisåtgärder med anledning av pandemin

Miljarder kronor

|  | 2020         | Nuvarande bedömning 2021 |                       | Totalt 2020 och 2021 |
|--|--------------|--------------------------|-----------------------|----------------------|
|  |              | varav BP 2021            | varav EÄB + VÄB + HÄB |                      |
| Generella statsbidrag till kommuner och regioner                 | 21,0         | 10,0                     | 12,5                  | 43,5                 |
| Kompensation för merkostnader inom vård och omsorg               | 10,0         |                          | 11,3                  | 21,3                 |
| Uppskjuten vård och covid-vård                                   |              | 4,0                      | 2,0                   | 6,0                  |
| Testning och smittspårning m.m.                                  | 8,3          | 2,0                      | 17,6                  | 27,9                 |
| Snabb och säker vaccinering                                      |              |                          | 10,7                  | 10,7                 |
| Tryggare äldreomsorg   |              | 4,0                      |                       | 4,0                  |
| Karensavdrag, sjukintyg, riskgrupper och smittbärandepening m.m. | 6,7          | 0,8                      | 3,6                   | 11,1                 |
| Övriga tillskott till vård, skola och omsorg m.m.                | 0,5          | 4,5                      | 1,5                   | 6,4                  |
| Korttidspermittering   | 35,1         |                          | 10,2                  | 45,3                 |
| Sänkta arbetsgivar- och egenavgifter, brutto                     | 33,0         |                          |                       | 33,0                 |
| Omställningsstöd, omsättningsstöd m.m.                           | 6,0          | 3,5                      | 11,3                  | 20,8                 |
| Sjuklöneansvar, hyresstöd m.m.                                   | 16,1         | 3,8                      | 13,0                  | 32,9                 |
| Idrott, kultur, mediestöd  | 4,7          | 1,9                      | 7,8                   | 14,4                 |
| Förstärkt a-kassa  | 5,3          | 5,7                      | 1,1                   | 12,2                 |
| Aktiv arbetsmarknadspolitik och fler utbildningsplatser          | 6,6          | 8,3                      | 6,2                   | 21,1                 |
| Övrigt   | 0,6          | 0,1                      | 1,0                   | 1,7                  |
| Kraftfull grön ekonomisk återstart                               | 3,0          | 8,9                      | 1,8                   | 13,7                 |
| Fler ska komma i arbete  |              | 23,6                     | 2,9                   | 26,5                 |
| Hela landet ska växa   |              | 5,2                      | 0,4                   | 5,7                  |
| Sverige ska vara ett tryggt land för alla                        |              | 3,3                      | 0,4                   | 3,8                  |
| Förstärkning av hushållens ekonomi                               |              | 11,4                     |                       | 11,4                 |
| Övriga åtgärder  | 4,2          | 4,5                      | 4,6                   | 13,3                 |
| <b>Totalt</b>  | <b>161,0</b> | <b>105,4</b>             | <b>120,0</b>          | <b>386,4</b>         |

Källa: Information från Finansdepartementets webbplats (besökt den 19 januari 2022).

Regeringen har under senare år i allt större utsträckning använt överenskommelser med SKR i sin styrning av regioner och kommuner, vilket vi även har berört i det andra delbetänkandet. Genom överenskommelser kan staten ställa upp detaljerade krav kopplade till ekonomisk ersättning. De flesta överenskommelserna är tidsbegränsade

och förhandlas i regel om varje år, medan andra löper över flera år. En rapport från Statskontoret visar att det under 2020 fanns 26 pågående överenskommelser, och flest fanns inom Socialdepartementets område. Vissa överenskommelser avsåg både regioner och kommuner, exempelvis överenskommelsen om God och nära vård.<sup>26</sup>

Under pandemin har revideringar av tidigare överenskommelser genomförts, även om de flesta har lämnats oförändrade. Ett exempel på en revidering är överenskommelsen om Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården där regionerna har fått ökat ekonomiskt stöd i deras arbete att minska väntetider som har uppstått på grund av omställningen inom vården.<sup>27</sup>

Under 2020 och 2021 har dessutom överenskommelser om testning och vaccination tillkommit, se även det andra delbetänkandet, kapitel 7. Ersättningen inom ramen för dessa överenskommelser har framför allt varit rörlig och baserats på antal utförda tester och vaccinationer. För vaccinationer uppgick ersättningen under 2021 till 275 kronor för varje utförd vaccination. För 2022 var ersättningen 275 kronor för dos 3 och 325 kronor för dos 1 och 2. Dessutom tillkom en premie till regioner som genomförde vaccinationerna skyndsamt samt ersättning för regionernas kommunikation och SKR:s koordinering.<sup>28</sup>

För PCR-tester var den rörliga ersättningen 1 400 kronor under 2020 och 2021. Den sänktes sedan till 1 100 kronor under 2022. Utöver det tillkom ersättning till regionerna för utveckling av gemensamma IT-stöd samt ersättning till SKR för koordinering.<sup>29</sup>

Som framgår av tabell 3.4 ovan har staten tillfört betydande medel till regioner och kommuner med anledning av pandemin, både genom generella statsbidrag och riktade statsbidrag i överenskommelser. För testning och smittspårning tillfördes under 2020 och 2021 totalt 27,9 miljarder kronor och för vaccinationer totalt 10,7 miljarder kronor. I tabell 3.5 redovisar vi en sammanställning av den rörliga ersättningen till regionerna för tester och vaccinationer.

---

<sup>26</sup> Statskontoret (2020), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*.

<sup>27</sup> Information från SKR:s webbplats (besökt den 15 februari 2022).

<sup>28</sup> Information från SKR:s webbplats (besökt den 15 februari 2022).

<sup>29</sup> Information från SKR:s webbplats (besökt den 15 februari 2022).

**Tabell 3.5 Rörlig ersättning för testning och vaccinationer**

Kronor

|   | 2020  | 2021  | 2022  | Kommentar   |
|---|-------|-------|-------|---|
| <b>Testning</b>   |       |       |       |   |
| PCR-test  | 1 400 | 1 400 | 1 100 |   |
| Serologitest  | 750   | 550   |       |   |
| Antigentest   |       | 300   | 300   |   |
| Tillfrisknande-intyg                                    |       | 375   | 375   |   |
| Övrig ersättning  |       |       |       | Dessutom tillkommer ersättning för regionernas gemensamma utveckling av IT-stöd samt ersättning till SKR för koordinering under 2021. Regionerna erhöll också andra statsbidrag för testning vid sidan av överenskommelserna. |
| <b>Vaccinationer</b>                                    |       |       |       |   |
| Per dos   |       | 275   |       |   |
| Dos 3   |       |       | 275   |   |
| Dos 1 och 2   |       |       | 325   |   |
| Ersättning vaccinationsbevis personer utan personnummer |       |       | 375   |   |
| Övrig ersättning  |       |       |       | Särskild ersättning till regioner för kommunikation samt ersättning till SKR för koordinering. Regionerna erhöll också andra statsbidrag för vaccination vid sidan av överenskommelsen.                                       |

Källa: E-post till Coronakommissionen från SKR, den 15 februari 2022.

### *En kronologi över finans- och penningpolitiska åtgärder*

I det följande skissar vi en kronologi över samtliga vidtagna finans- och penningpolitiska åtgärder. Eftersom alla de finanspolitiska åtgärderna ingått i någon ändringsbudget redogör vi helt kort för de regler som gäller för extra ändringsbudget.

### *Om extra ändringsbudget*

Riksdagen kan besluta om ändringar i statens budget under löpande budgetår.<sup>30</sup> En ändringsbudget ska komplettera den beslutade budgeten med anledning av förändringar som inte var möjliga att förutse vid beslutet om statens budget.

Sedan rambeslutsprocessen infördes budgetåret 1997 har regeringen normalt presenterat två ändringsbudgetar per år; i samband med den ekonomiska vårpropositionen och med budgetpropositionen. Det har dock förekommit fler ändringsbudgetar vissa år.<sup>31</sup>

Sedan 2014 regleras praxisen med normalt två ändringsbudgetar i riksdagsordningen.<sup>32</sup> Enligt riksdagsordningen får regeringen vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret.<sup>33</sup> En sådan proposition lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 9.6.1). Förslag till ändringar i budgeten får dock lämnas vid andra tillfällen om regeringen anser att det finns särskilda skäl.<sup>34</sup> Det finns dock ingen skyldighet för regeringen att lägga fram ändringsbudgetar. Regeringen kan även föreslå ändringar i budgeten vid andra tillfällen än i samband med budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen, dvs. lägga fram en extra ändringsbudget, om man anser att det finns särskilda skäl.<sup>35</sup> Denna möjlighet utnyttjade regeringen hösten 2015 med anledning av flyktingsituationen.<sup>36</sup>

### *Mars 2020*

Vid en presskonferens den 11 mars förklarade regeringen och samarbetspartierna att de var överens om en extra ändringsbudget som gjorde det möjligt för staten att i efterhand kompensera kommuner

---

<sup>30</sup> 9 kap. 4 § RF. En redogörelse för reglerna kring extra ändringsbudgetar samt för de särskilda beslut riksdagen fattade kring hanteringen av dessa under 2020 återfinns i Hegeland, Hans, *Finansmakten och riksdagen under coronapandemin 2020*, Dnr. FIU-1.8.6-402-2021/22.

<sup>31</sup> I samband med den ekonomiska krisen 2008/09 lade regeringen i januari 2009 fram proposition 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning med ändringar av statens budget, som behandlades i finansutskottets betänkande 2008/09:FiU18.

<sup>32</sup> 9 kap. 6 § RO.

<sup>33</sup> 9 kap. 6 § första stycket.

<sup>34</sup> 9 kap. 6 § andra stycket.

<sup>35</sup> Prop. 2013/14:173 En utvecklad budgetprocess, bet. 2013/14:KU46.

<sup>36</sup> Prop. 015/16:47, bet. 2015/16:FiU18.

och regioner för extraordinära åtgärder och merkostnader inom hälso- och sjukvården kopplade till coronaviruset.

Riksbanken beslutade den 12 mars att låna ut upp till 500 miljarder svenska kronor mot säkerhet för att stödja de penningpolitiska motparternas vidareutlåning till icke-finansiella företag. Lånens löptid uppgick till två år och gavs till en rörlig ränta motsvarande repo-räntan. Utlåningsprogrammet kan ses som ett sätt att säkra en fungerande kreditförsörjning. Genom programmet kunde Riksbanken stötta bankernas utlåning men också hålla nere bankernas finansieringskostnader och medverka till lägre slutliga räntor till företag. Programmet inleddes den 20 mars. Den 13 mars meddelade Finansinspektionen att det kontracykliska kapitalbuffertkravet för banker skulle sänkas per den 16 mars från 2,5 procent till 0 procent. Sänkningen motsvarade omkring 45 miljarder kronor och gjordes i förebyggande syfte för att värna kreditförsörjning och underlätta för företag och hushåll att upprätthålla produktion, konsumtion och investeringar.<sup>37</sup>

Den 16 mars beslutade Riksbanken att sänka räntan på sin utlåningsfacilitet från 0,75 till 0,20 procentenheter över reporäntan och att erbjuda penningpolitiska motparter veckovisa extraordinära marknadsoperationer med full tilldelning och en löptid på tre månader. Riksbanken inledde samtidigt omfattande köp av finansiella tillgångar upp till 300 miljarder kronor under 2020. Köpen kom så småningom att inkludera statsobligationer, kommunobligationer, säkerställda obligationer, företagscertifikat och företagsobligationer.<sup>38</sup> Syftet med åtgärderna var att främja likviditets- och kreditförsörjningen samt behålla ett lågt ränteläge.<sup>39</sup>

Den 17 mars överlämnades den första extra ändringsbudgeten till riksdagen.<sup>40</sup> Propositionen innehöll ett förslag om statliga kreditgarantier om högst 5 miljarder kronor under 2020 för lån till flygföretag, varav en garanti till SAS som fick uppgå till högst 1,5 miljarder kronor. Programmet avslutades den 31 december 2020. Riksdagen

---

<sup>37</sup> Information från Finansinspektionens webbsida (besökt den 10 februari 2022).

<sup>38</sup> Den 19 mars 2020 meddelade Riksbanken att säkerhetskraven för att erhålla krediter i Riksbanken lättades som en ytterligare åtgärd. För detaljer, se Gustafsson och von Brömsen, *Coronapandemin: Riksbankens åtgärder och den finansiella utvecklingen under våren och sommaren 2020, Penning- och valutapolitik 2021:1*, samt *Redogörelse för penningpolitiken 2020*.

<sup>39</sup> För detaljer, se Gustafsson och von Brömsen, *Coronapandemin: Riksbankens åtgärder och den finansiella utvecklingen under våren och sommaren 2020, Penning- och valutapolitik 2021:1*, samt *Redogörelse för penningpolitiken 2020*.

<sup>40</sup> Prop. 2019/20:136.

gen fattade beslut<sup>41</sup> i enlighet med regeringens förslag två dagar senare.<sup>42</sup>

Den 19 mars presenterade regeringen en proposition<sup>43</sup> – en andra extra ändringsbudget – med förslag om anstånd med inbetalning av dels avdragen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter, dels mervärdesskatt, avseende högst tre månader vardera för redovisningsperioderna januari–september 2020. Ändringarna föreslogs träda i kraft den 7 april 2020. Förslag lämnades även om ett nytt system för stöd vid korttidsarbete. Systemet innebar att enskilda arbetsgivare som drabbats av tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas genom andra tillgängliga åtgärder skulle kunna få stöd under begränsade perioder. Under 2020 höjdes statens andel av kostnaderna för stöd vid korttidsarbete, s.k. korttidspermittering, från en tredjedel till tre fjärdedelar. Förslaget föreslogs träda i kraft den 7 april 2020 och tillämpades för tid fr.o.m. den 16 mars 2020. Vidare föreslogs att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, vid extraordinära händelser i fredstid ska kunna meddela särskilda föreskrifter om undantag från bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om sjukpenning och karens, smittbärappenning och tillfällig föräldrapenning samt handläggning av ärenden. Dessutom föreslogs att regeringen skulle bemyndigas att meddela föreskrifter som avviker från bestämmelserna om arbetsgivarens rätt till ersättning för höga sjuklönekostnader. Därtill lämnades förslag som innebar att arbetstagaren inte längre behövde styrka nedsättningen av arbetsförmågan genom intyg av läkare eller tandläkare. Lagändringarna föreslogs träda i kraft den 7 april 2020. Bestämmelserna om att något läkarintyg inte skulle behöva lämnas enligt lagen (1991:1047) om sjuklön skulle tillämpas för tid fr.o.m. den 13 mars 2020. I propositionen lämnades även förslag om att det skulle införas upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer vid extraordinära händelser i fredstid skulle kunna meddela föreskrifter om studerandes rätt till studiestöd i form av studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd vid ledighet. Lagändringarna föreslogs träda i

---

<sup>41</sup> Bet. 2019/20:FiU52.

<sup>42</sup> På förslag av regeringen beslutade riksdagen att förkorta motionstiden för de extra ändringsbudgetarna – med undantag för den ordinarie ändringsbudgeten som lämnas i samband med den ekonomisk vårpropositionen – till mellan en och åtta dagar; för detaljer kring detta beslut se Hegeland, Hans, *Finansmakten och riksdagen under coronapandemin 2020*, Dnr. FIU-1.8.6-402-2021/22.

<sup>43</sup> Prop. 2019/20:132.

kraft den 7 april 2020. Slutligen innehöll propositionen förslag till ändringar som avsåg statens inkomster och utgifter för budgetåret 2020. Bland annat föreslogs att medel skulle tillföras olika verksamheter för att omhänderta effekterna av coronaviruset i samhället.

De svenska storbankerna är beroende av de internationella kreditmarknaderna, bl.a. eftersom deras kortfristiga finansiering till stor del sker i amerikanska dollar. Under krisens akuta skede ökade den globala efterfrågan på dollar mycket snabbt, vilket vi beskrivit i kapitel 2. Det gjorde det svårare för såväl svenska som utländska banker att finansiera sig. Riksbanken meddelade den 19 mars att ett avtal ingåtts med USA:s centralbank, Federal Reserve, om att inrätta tillfälliga, ömsesidig valutaarrangemang (s.k. swapfaciliteter) för att hantera den ansträngda situationen på marknaderna för kortfristig upplåning i dollar. Avtalet innebar i korthet att Riksbanken och Federal Reserve kunde byta sina respektive valutor med varandra under en period för att sedan byta tillbaka mot en viss räntekostnad för Riksbanken. Riksbanken fick genom detta arrangemang större möjligheter att vid behov förse de svenska bankerna med stora volymer dollar. Arrangemanget gjorde det möjligt för bankerna att fortsätta tillgodose svenska aktörers efterfrågan på dollar och säkerställde en god tillgång på dollar i det fall situationen skulle förvärras. Samtidigt dämpade Federal Reserves kraftfulla och mer övergripande åtgärder oron på de globala dollarmarknaderna.<sup>44</sup>

För att stabilisera det ekonomiska läget vidtog Finansinspektionen flera åtgärder under mars 2020. Den 20 mars uppmanade inspektionen försäkrings- och tjänstepensionsföretag att använda sina buffertar och den 24 mars kommunicerade Finansinspektionen att bankerna och kreditmarknadsbolagen förväntades tillfälligt stoppa aktieutdelningar för att värna motståndskraften och utlåningskapaciteten.<sup>45</sup>

Den 26 mars överlämnade regeringen den tredje extra ändringsbudgeten<sup>46</sup> för 2020, i vilken man föreslog att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att under 2020 ställa ut kreditgarantier om sammanlagt högst 100 miljarder kronor till kreditinstitut som bedrev verksamhet i Sverige för lån till i första hand små och medelstora

---

<sup>44</sup> För detaljer se Gustafsson och von Brömsen, *Coronapandemin: Riksbankens åtgärder och den finansiella utvecklingen under våren och sommaren 2020, Penning- och valutapolitik 2021:1*, samt *Redogörelse för penningpolitiken 2020*.

<sup>45</sup> Finansinspektionen (2021), *Stabiliteten i det finansiella systemet*.

<sup>46</sup> Prop. 2019/20:142.

företag, som på grund av det nya coronaviruset fått ekonomiska svårigheter, men i övrigt bedömdes vara livskraftiga. Företagen skulle ha sin huvudsakliga verksamhet eller sitt säte i Sverige.

Den 26 mars tog finansutskottet ett initiativ som resulterade i att det infördes en tidsbegränsad möjlighet till anstånd med betalning av vissa skatter och avgifter för att snabbt dämpa tillfälliga likviditetsproblem som kunde uppstå för företag.<sup>47</sup> Möjligheten till anstånd beräknades minska statens inkomster med 27 miljarder kronor 2020. För 2021 beräknades i stället inkomsterna öka med motsvarande belopp. Bestämmelserna trädde i kraft den 30 mars 2020.

Den 30 mars överlämnade även regeringen en fjärde extra ändringsbudget till riksdagen med förslag om ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset. I propositionen föreslogs en tillfällig nedsättning av arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften. För enskilda näringsidkare och fysiska personer som var delägare i handelsbolag föreslogs en tidsbegränsad nedsättning av egenavgifterna och den allmänna löneavgiften i syfte att ge dessa företagare en motsvarande ekonomisk lättnad. Det föreslogs vidare att enskilda näringsidkare och fysiska personer som var delägare i svenska handelsbolag skulle kunna öka avsättningen till periodiseringsfond avseende beskattningsår 2019. Till den del den ökade avsättningen 2019 innebar att en för hög preliminärskatt hade betalats skulle skatten betalas tillbaka, antingen i form av skatteåterbäring eller efter att en ändrad preliminärskattedecklaration lämnats in. Dessutom föreslogs att det skulle införas en möjlighet för den som redovisar mervärdesskatt helårsvis att få anstånd med inbetalning av mervärdesskatt som skulle deklarerats under perioden 27 december 2019 – 17 januari 2021. Anståndsmöjligheten skulle gälla för ett beskattningsår. Anstånden kunde beviljas i upp till ett år. Samtliga ändringar föreslogs träda i kraft den 6 april 2020.<sup>48</sup>

Under mars 2020 agerade regeringen, riksdagen, Riksbanken och Finansinspektionen mycket snabbt på den uppkomna ekonomiska krisen. Aldrig någonsin i modern tid har så många resurskrävande ekonomisk-politiska beslut fattas under så kort tid. Regeringens och samarbetspartiernas utgångspunkt i krishanteringen var att det var viktigare att åtgärder sattes in snabbt än att de var optimalt utfor-

---

<sup>47</sup> Bet. 2019/20:FiU53, Prop. 2019/20:132, prop. 2020/20:142 och prop. 2019/20:151 lämnades till riksdagen i mars. Den sistnämnda propositionen nämns i sista stycket nedan i detta avsnitt.

<sup>48</sup> Prop. 2019/20:151.



made.<sup>49</sup> Det innebar bl.a. att man var beredd på att korrigera åtgärder som senare skulle visa sig vara mindre väl utformade.

### *April 2020*

Den 1 april bemyndigade riksdagen<sup>50</sup> regeringen att ställa ut kreditgarantier om sammanlagt högst 100 miljarder kronor till kreditinstitut som bedriver verksamhet i Sverige för lån till i första hand små och medelstora företag.

Den 1 april överlämnade även regeringen en femte extra ändringsbudget till riksdagen.<sup>51</sup> Efter en snabb riksdagsbehandling anvisade riksdagen den 8 april<sup>52</sup> ytterligare 5,2 miljarder kronor för att finansiera lättnader i arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom uppfördes det nya anslaget 1:23 *Tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag* inom utgiftsområde 24 *Näringsliv* i statens budget och anvisades 5 miljarder kronor. Inom utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* anvisades ytterligare 1 miljard kronor framför allt för att skyndsamt kunna utöka antalet tester för covid-19. Inom utgiftsområde 17 *Kultur, medier, trossamfund och fritid* anvisades ytterligare 1 miljard kronor för att mildra de ekonomiska konsekvenserna för kultur och idrott. Riksdagen bemyndigade också regeringen att öka Socialstyrelsens låneram för beredskapsinvesteringar med 4,7 miljarder kronor till högst 5 miljarder kronor.

Den 2 april anvisade riksdagen<sup>53</sup> ytterligare 8,8 miljarder kronor för bl.a. ersättning till arbetsgivares rätt till ersättning för höga sjuklönekostnader, sjukpenning samt ersättning för karensavdrag. Ytterligare 2,4 miljarder kronor för finansiering av det nya systemet för stöd vid korttidsarbete. Inom utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* anvisades ytterligare 1,5 miljarder kronor för att täcka utgifter för extraordinära smittskyddsåtgärder, bl.a. för att ersätta kommuner för merkostnader inom omsorgen. Riksdagen bemyndigade även regeringen att utöka Socialstyrelsens låneram i Riksgäldskontoret med 200 miljoner kronor till 300 miljoner kronor för beredskapsinvesteringar. Genom en ändring i socialförsäkrings-

<sup>49</sup> Intervju med Emma Lennartsson och Max Elger den 29 september 2021, samt utfrågning av Magdalena Andersson den 7 december 2021.

<sup>50</sup> Bet. 2019/20:FiU54.

<sup>51</sup> Prop. 2019/20:146.

<sup>52</sup> Bet. 2019/20:FiU56.

<sup>53</sup> Bet. 2019/20:FiU51.

balken fick regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, vid extraordinära händelser i fredstid rätt att kunna meddela särskilda föreskrifter om undantag från bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om sjukpenning och karens, smittbärrpenning och tillfällig föräldrapenning samt handläggning av ärenden. Vidare be- myndigades regeringen att meddela föreskrifter som avviker från bestämmelserna om arbetsgivarens rätt till ersättning för höga sjuklönekostnader. I lag infördes även upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer vid extraordinära händelser i fredstid kan meddela föreskrifter om studerandes rätt till studiestöd i form av studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd vid ledighet.

Den 3 april fattade riksdagen beslut om flera åtgärder på skatteområdet för att lindra de ekonomiska följderna för företag med anledning av coronaviruset:<sup>54</sup> arbetsavgifterna och den allmänna löneavgiften minskades tillfälligt; egenavgifterna och den allmänna löneavgiften minskades tillfälligt för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag; enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag fick möjlighet att öka avsättningen till periodiseringsfonder som gäller beskattningsåret 2019. Det infördes även en möjlighet för den som redovisade moms helårsvis att få anstånd med inbetalning av moms som skulle deklarerats under perioden 27 december 2019–17 januari 2021. Riksdagen godkände också en ändrad inkomstberäkning för år 2020. Som en följd av regeringens förslag på skatteområdet beräknades statens lånebehov öka med 35 miljarder kronor och effekten på den offentliga sektorns sparande bedömdes till ca -24 miljarder kronor.

Den 3 april inrättade regeringen en företagsakut. Genom företagsakuten tog staten huvuddelen av risken vid utlåning till företag som drabbats ekonomiskt av coronaviruset men som för övrigt var livskraftiga.<sup>55</sup>

Den 6 april fattade Riksbanken beslut om att utvidga stödprogrammet för de penningpolitiska motparternas vidareutlåning till icke-finansiella företag genom att även erbjuda utlåning till enskilda firmor. Syftet med att inkludera enskilda firmor var att underlätta för de penningpolitiska motparterna att finansiera sin utlåning till

---

<sup>54</sup> Bet. 2019/20:FiU55.

<sup>55</sup> Information från Riksgäldens webbplats (besökt den 19 januari 2022).

flera olika former av icke-finansiella företag med lån hos Riksbanken.

Drygt en vecka senare överlämnade regeringen propositionen *Vårändringsbudget för 2020*.<sup>56</sup> Efter sedvanlig behandling fattade riksdagen beslut om propositionen den 16 juni.<sup>57</sup> Beslutet innebar att ytterligare 60,3 miljarder kronor tillfördes statens budget för 2020. De största utgiftsökningarna gällde stöd till kommuner och regioner (20 miljarder kronor), stöd vid korttidsarbete (17,1 miljarder), arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd (7,5 miljarder) samt tillskott till statliga bolag (3,3 miljarder kronor). Eftersom behovet av garantier för exporterande företag väntades öka höjdes Exportkreditnämndens garantiram med 50 miljarder kronor till totalt 500 miljarder kronor. Dessutom höjdes AB Svensk Exportkredits låneram med 75 miljarder kronor till totalt 200 miljarder kronor. AB Svensk Exportkredits låneram breddades också för att den skulle kunna användas för att återfinansiera bolagets kommersiella utlåning till följd av kreditmarknadens försämrade möjligheter till långfristig finansiering. Försvarets materielverks kredit i Riksgäldskontoret höjdes med 20 miljarder kronor till högst 46,5 miljarder kronor.<sup>58</sup> Riksdagen beslutade även om att höja utgiftstaket för 2020 med 350 miljarder kronor till 1 742 miljarder kronor. Sammantaget innebar riksdagsbeslutet att statens budgetsaldo försämrades med 59,2 miljarder kronor och den offentliga sektorns finansiella sparande minskade med 55,3 miljarder kronor.

Vid det ordinarie penningpolitiska mötet den 27 april beslutade Riksbanken att lämna reporäntan oförändrad på noll procent. Reporäntan hade legat på denna nivå sedan december 2019. För att upprätthålla penningpolitikens expansivitet, ge stöd åt ekonomin och stödja kreditförsörjningen brett i svensk ekonomi beslöts även om fortsatta obligationsköp under våren och sommaren inom ramen för tillgångsköp om 300 miljarder kronor.

Den 14 april beslutade Finansinspektionen att ett amorteringsundantag skulle börja gälla. Det innebar att banker gavs möjlighet att ge både nya och befintliga bolånetagare undantag från kravet på amortering.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Prop. 2019/20:99.

<sup>57</sup> Bet. 2019/20:FiU21.

<sup>58</sup> Bet. 2019/20:FiU20.

<sup>59</sup> Information från Finansinspektionens webbplats (besökt den 18 januari 2022).

Den 30 mars slopades fribeloppet som reglerar hur mycket en studerande får tjäna utan att studiemedlen minskas. Syftet var att studerande som ville gå in och arbeta i vården, eller andra samhällsviktiga funktioner, inte skulle behöva oroa sig för negativa effekter för rätten till studiemedel t.ex. när studierna återupptas.<sup>60</sup>

### *Maj 2020*

Den 14 maj överlämnade regeringen en sjätte extra ändringsbudget till riksdagen.<sup>61</sup> Riksdagen fattade beslut den 27 maj<sup>62</sup> och anvisade ytterligare 7 miljarder kronor till stöd vid korttidsarbete. En tillfällig skattefrihet för förmån av fri parkering i anslutning till arbetsplatsen infördes liksom en tillfällig skattefrihet för gåvor upp till ett värde på 1 000 kronor per anställd som en arbetsgivare kan ge till sina anställda. Beställningsbemyndigandet för anslaget 2:2 *Insatser för vaccinberedskap* inom utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* ökades med 45 miljoner kronor till 450 miljoner kronor och förlängdes med ett år. Riksdagen gjorde även ett tillkännagivande om att regeringen snarast möjligt borde återkomma till riksdagen med förslag om ändringar i lagstiftningen för att säkerställa att förmåner som lämnas efter den 31 mars och t.o.m. den 31 december 2020 i form av transport till och från arbetet och fria måltider i anslutning till arbetet för personal i vård- och omsorgsverksamhet undantas från beskattning. Beslutet innebar en ökning av utgifterna i statens budget med totalt 76 miljarder kronor och en minskning av intäkterna med 0,4 miljarder kronor.

Den 20 maj överlämnades den sjunde extra ändringsbudgeten till riksdagen.<sup>63</sup> I propositionen föreslogs att det fr.o.m. den 1 juli fram t.o.m. den 31 december 2020 infördes ett tidsbegränsat tilläggsbidrag inom bostadsbidraget till barnfamiljer med låga inkomster. Regeringen lämnade även förslag om att det skulle införas en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kunde meddela föreskrifter om att den studerandes inkomst vid extraordinära händelser i fredstid ska beaktas i annan utsträckning än vad som normalt gäller vid beslut om studie-

---

<sup>60</sup> Information från Regeringens webbplats (besökt den 19 januari 2022).

<sup>61</sup> Prop. 2019/20:166.

<sup>62</sup> Bet. 2019/20:FiU59.

<sup>63</sup> Prop. 2019/20:167.

startsstöd. I propositionen föreslogs även ökade medel för att finansiera bl.a. kommunernas och regionernas merkostnader för hanteringen av virusutbrottet, en höjning av taket i arbetslöshetsförsäringen även efter de första 100 dagarna, flera olika utbildningsinsatser, stöd till civilsamhällesorganisationer, ett utvidgat mediestöd, införande av ett nytt bidrag för upprätthållande av kollektivtrafik och tidigareläggning av järnvägs- och vägunderhåll samt en förlängning av vissa redan vidtagna åtgärder på sjukförsäkringsområdet. Riksdagen fattade beslut om propositionen den 3 juni<sup>64</sup> och anvisade ytterligare 23,7 miljarder kronor för totalt 23 olika anslag. Beslutet innebar att de anvisade medlen i statens budget för år 2020 ökade med 23,7 miljarder kronor, vilket motsvarade 0,5 procent av bruttonationalprodukten, BNP. Statens behov av att låna ökade med motsvarande belopp.

### *Sommaren 2020*

Den 10 juni överlämnade regeringen 2020 års åttonde extra ändringsbudget och den 17 juni anvisade riksdagen ytterligare totalt 51 miljarder kronor till statsbudgeten.<sup>65</sup> Utgifterna i budgeten för 2020 ökade därmed med 51,2 miljarder kronor. Ökningen bestod i huvudsak av finansieringen av omställningsstödet (39 miljarder kronor), ökad testning och smittspårning (5,9 miljarder kronor) och ökade generella statsbidrag till kommuner och regioner (6 miljarder kronor). Riksdagen bemyndigade dessutom regeringen att under 2020 ställa ut två statliga garantier: en garanti till Europeiska unionen (EU), för det europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska arbetslöshetsrisker i en nödsituation (SURE), som uppgick till högst 849 miljoner euro; en annan garanti till Europeiska investeringsbankens garantifond för stöd till i första hand företag i ekonomiska svårigheter orsakade av utbrottet av covid-19 som uppgick till högst 863 miljoner euro. Riksdagen gjorde även ett tillkännagivande om att regeringen skyndsamt och fortlöpande bör granska stödåtgärdernas sammanlagda påverkan på företagen och återkomma till riksdagen med förslag på åtgärder som särskilt stärker de enskilda

---

<sup>64</sup> Bet. 2019/20:FiU60.

<sup>65</sup> Prop. 2019/20:181 resp. bet. 2019/20:FiU61.

näringsidkarnas möjligheter att överbrygga konsekvenserna av covid-19.

Den 15 juni lades den nionde extra ändringsbudgeten på riksdagens bord.<sup>66</sup> Regeringen lämnade förslag som bl.a. skulle möjliggöra ersättningar till riskgrupper för covid-19. Propositionen innehöll också förslag till kapitalinsatser i vissa statligt ägda företag, bidrag till regional kulturverksamhet och infrastrukturinsatser med koppling till det pågående utbrottet av covid-19. Riksdagen fattade beslut i frågan den 23 juni.<sup>67</sup> De åtgärder regeringen föreslagit innebar att statens utgifter ökade med 16,3 miljarder kronor. Utöver den summan beslutade riksdagen att öka anslaget för bl.a. sjukpenning med 200 miljoner kronor, vilket resulterade i en total utgiftsökning år 2020 om 16,5 miljarder kronor.

Riksbanken beslutade vid det ordinarie penningpolitiska mötet den 30 juni att utöka ramen för tillgångsköpen till 500 miljarder kronor och att förlänga programmet till den 30 juni 2021. Samtidigt sänktes räntan i den stående utlåningsfaciliteten till 0,10 procentenheter över reporäntan samt räntorna i flertalet av de olika likviditetsstödjande åtgärder som introducerats tidigare i syfte att hålla nere marknadsräntor.

### *Hösten 2020*

I början av hösten 2020 var smittspridningen låg och många hade en förhoppning om att det inte skulle bli fråga om någon andra våg. Vid denna tid lättade regeringen och myndigheterna på vissa tidigare åtgärder.

Den 10 september överlämnade regeringen den tionde extra ändringsbudgeten till riksdagen.<sup>68</sup> Regeringen föreslog här en utökning av omställningsstödet till företag på så sätt att även maj, juni och juli 2020 blev stödberättigade månader. Propositionen innehöll även ett nytt förslag om anslag med anledning av ett nytt ekonomiskt stöd till enskilda näringsidkare vars nettoomsättning minskat i större omfattning till följd av spridningen av covid-19. Syftet med stödet var att stärka enskilda näringsidkares möjligheter att överbrygga konsekvenserna av spridningen av covid-19.

---

<sup>66</sup> Prop. 2019/20:187.

<sup>67</sup> Bet. 2019/20:FiU62.

<sup>68</sup> Prop. 2020/21:4.

Den 21 september lades propositionen *Höständringsbudget för 2020*<sup>69</sup> fram på riksdagens bord, och några veckor senare (den 3 november) ytterligare en extra ändringsbudget för 2020 – den elfte i ordningen – med medel till kommuner och regioner för ökad testning och andra merkostnader med anledning av coronaviruset samt ändrade regler för kostförmån i särskilda fall.<sup>70</sup>

Den 23 september beslutade riksdagen i enlighet med vad regeringen föreslagit i den tionde extra ändringsbudgeten.<sup>71</sup> Totalt innebar beslutet att statens utgifter ökade med 17,2 miljarder kronor år 2020.

Den 3 november överlämnade regeringen en tolfte extra ändringsbudget för 2020.<sup>72</sup> Regeringen föreslog i propositionen att antalet ersättningsberättigade dagar skulle öka från 90 till högst 184 inom de tillfälliga förmånerna viss sjukpenning i förebyggande syfte, viss smittbärrpenning och viss tillfällig föräldrapenning. Riksdagen fattade beslut den 11 november<sup>73</sup> och anvisade ytterligare 160 miljoner kronor till utgiftsområde 10 *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning*.

Den 25 november biföll riksdagen regeringens förslag i höständringsbudget för 2020 samt den elfte extra ändringsbudgeten för 2020.<sup>74</sup> Beslutet innebar att statens utgifter ökade med 31 miljarder kronor år 2020. Medlen gick bl.a. till kommuner och regioner för att kompensera för deras merkostnader inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till följd av covid-19-pandemin och till storskalig testning under hela år 2020 för att kontrollera symtom på covid-19. Medlen gick även till en höjning av Sveriges EU-avgift, som främst berodde på att den pågående krisen medfört betydande konsekvenser för EU:s budget, och till EU:s förköpsavtal med olika vaccinproducenter för att säkra medlemsstaternas tillgång till vaccin mot covid-19. Riksdagen sa också ja till att anställda inom t.ex. vården slapp skatta för gratis mat som de fick från restauranger och allmänheten som stöd och uppmuntran när de jobbar. Denna lagändring trädde i kraft den 1 januari 2021 men gällde även retroaktivt från den 1 mars 2020. Riksdagen bemyndigade även regeringen att under

---

<sup>69</sup> Prop. 2020/21:2. Utgiftstaken höjdes i BP21 för 2021 och 2022.

<sup>70</sup> Prop. 2020/21:45.

<sup>71</sup> Bet. 2020/21:FiU32.

<sup>72</sup> Prop. 2020/21:46.

<sup>73</sup> Bet. 2020/21:FiU36.

<sup>74</sup> Bet. 2020/21:FiU11.

2020 ingå avtal med leverantörer som utför testning av covid-19 som medför behov av framtida anslag på högst 1,9 miljarder kronor under 2021. Beställningsbemyndigandet gällde för anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård inom utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*. Även beställningsbemyndigandet för anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser inom utgiftsområde 14 *Arbetsmarknad och arbetsliv* ökades med 4,8 miljarder kronor. Vidare höjdes Folkhälsomyndighetens låneram för beredskapsinvesteringar med 2,5 miljarder kronor till 4,5 miljarder kronor. Låneramen för studielån höjdes med 2,3 miljarder kronor.

Riksbanken beslutade vid det ordinarie penningpolitiska mötet den 25 november att förlänga programmet för tillgångsköpen till den 31 december 2021 och utökade samtidigt ramen med 200 miljarder kronor till sammanlagt 700 miljarder kronor.

### *Vintern och våren 2021*

Den 12 januari överlämnade regeringen två extra ändringsbudgetar för 2021 till riksdagen – den trettonde respektive fjortonde sedan WHO förklarat covid-19 som en pandemi.<sup>75</sup> Propositionerna innehöll bl.a. förslag kopplade till vaccineringen mot covid-19, ytterligare tillskott till testning och smittspårning samt förlängd ersättning till riskgrupper. I en separat extra ändringsbudget lämnades ett förslag om ökade medel för sjukpenning, för att tillfälligt kunna upphöra med att pröva den försäkrades arbetsförmåga mot ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete efter dag 180 i rehabiliteringskedjan, och att öka anslag till vissa myndigheter för hantering av stöd.

En vecka senare, den 19 januari, överlämnade regeringen sin femtonde extra ändringsbudget till riksdagen.<sup>76</sup> I propositionen föreslog regeringen en fortsatt möjlighet till stöd vid korttidsarbete under perioden 1 december 2020–30 juni 2021. Stödet skulle under denna period förstärkas genom att staten tog en större andel av kostnaderna och att en ny nivå för arbetstidsminskning på 80 procent infördes under perioden 1 januari – 31 mars 2021. Regeringen föreslog vidare en tillfällig nedsättning av de samlade arbetsgivaravgifterna

---

<sup>75</sup> Prop. 2020/21:77 och prop. 2020/21:78.

<sup>76</sup> Prop. 2020/21:83.



och allmän löneavgift till personer som vid årets ingång fyllt 18 men inte 23 år. Propositionen innehöll även ett förslag om medel för att både utöka och förstärka omställningsstödet för perioden januari–februari 2021.

Riksdagen biföll regeringens trettonde respektive femtonde extra ändringsbudgetar den 3 februari vilket innebar att 10 miljarder kronor avsattes till vaccinering, testning och smittspårning.<sup>77</sup> Vidare fattade riksdagen beslut om att omställningsstödet även skulle omfatta perioden augusti 2020 – februari 2021 och att omsättningsstödet till enskilda näringsidkare även skulle omfatta perioden augusti–december 2020. Företag som ansökt om anstånd med att betala in skatt fick möjlighet att förlänga anståndstiden med upp till ett år. Undantaget från den s.k. femårsregeln förlängdes vilket innebar att ett företag kunde läggas vilande vid flera tillfällen så att det skulle bli lättare för företagare att söka a-kassa. Riksdagen fattade även beslut om att göra det möjligt för handelsbolag inklusive kommanditbolag, med minst en fysisk deltagare, att få ekonomiskt stöd. Stödet vid korttidsarbete ökade med 8,7 miljarder kronor och förstärktes under januari, februari och mars genom att staten tog 75 procent av kostnaderna för arbetstidsminskningen och att företag kunde minska arbetstiden med upp till 80 procent för sina anställda. Fem miljarder kronor gick till ett utökat omställningsstöd till företag för perioden januari–februari 2021 och 4,2 miljarder kronor till ett nytt nedstängningsstöd för företag som måste stänga sin verksamhet om regeringen beslutade om stängning av vissa verksamheter med utgångspunkt i den tillfälliga pandemilagen. Arbetsgivaravgiften för personer mellan 19 och 23 år sänktes under perioden januari 2021 – mars 2023. Åtgärderna innebar att statens utgifter för 2021 beräknades öka med ca 49 miljarder kronor och statens inkomster minska med ca 17 miljarder kronor.

Den 26 januari överlämnades den sextonde extra ändringsbudgeten till riksdagen.<sup>78</sup> I propositionen föreslog regeringen ytterligare ändringar i statens budget för 2021 med anledning av covid-19. Propositionen innehöll även ett förslag om att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att för 2021 besluta att Socialstyrelsen till ett värde om högst 40 miljoner kronor fick sälja eller skänka överskott av skyddsutrustning, medicinteknisk utrustning eller annan materiel

---

<sup>77</sup> Bet. 2020/21:FiU40 och bet. 2020/21:FiU42.

<sup>78</sup> Prop. 2020/21:84.

till andra stater inom EU och EES samt till Schweiz och Storbritannien, efter att det nationella behovet säkerställts.

Riksdagen biföll regeringens sextonde extra ändringsbudget den 25 februari.<sup>79</sup> Statens utgifter för 2021 beräknades i och med det att öka med 12,4 miljarder kronor. Beslutet innebar bl.a. att 3 miljarder kronor avsattes till ett nytt tillfälligt stöd för hyreskostnader till företag i framför allt detaljhandeln och hotell- och restaurangbranschen. Stödet utformades, liksom stödet under 2020, som en tillfällig kompensation till hyresvärdar som kommer överens med hyresgäster om en rabatt på den fasta delen av hyran. Vidare förlängdes statens ersättning för arbetsgivares sjuklönekostnader över den normala nivån t.o.m. den 30 april 2021. Möjligheten för egenföretagare att få ersättning från staten för karensavdrag och karensdagar förlängdes t.o.m. den 30 april 2021. Omsättningsstödet till enskilda näringsidkare, som fått minskad omsättning på grund av pandemin, förlängdes till att omfatta perioden januari-februari 2021. Det ekonomiska stödet till handelsbolag, inklusive kommanditbolag, förlängdes med perioden januari–februari 2021. Riksdagen anvisade 1,4 miljarder kronor i statens budget till att medfinansiera regionernas användning av antigen tester för att påvisa pågående covid-19-infektion. Medel avsattes även för olika stöd till kultur och idrott, samt medel för olika myndigheters tillsyn enligt den tillfälliga pandemilagen. Riksdagen beslutade även om förlängd slopad inkomstprövning för att få studiemedel.

Den 3 mars biföll riksdagen regeringens fjortonde ändringsbudget med förslaget om utvidgad möjlighet att inom sjukförsäkringen skjuta upp bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete efter dag 180.<sup>80</sup> Förslagen i propositionen innebar att anvisade medel på statens budget ökade med 0,3 miljarder kronor 2021 och att statens utgifter beräknades öka med 0,3 miljarder kronor fr.o.m. 2022. Utgiftsökningen bedömdes öka statens lånebehov och försämra statens finansiella sparande med motsvarande belopp.

Den 10 mars överlämnade regeringen en extra ändringsbudget med förslag om att förlänga det förstärkta stödet vid korttidsarbete och omställningsstöd för företag med anledning av coronaviruset.<sup>81</sup> Den 24 mars sade riksdagen delvis ja till regeringens förslag.<sup>82</sup> Det

<sup>79</sup> Bet. 2020/21:FiU43.

<sup>80</sup> Bet. 2020/21:FiU41.

<sup>81</sup> Prop. 2020/21:121.

<sup>82</sup> Bet. 2020/21:FiU44.

förstärkta stödet vid korttidsarbete som gällde under perioden januari–mars 2021 förlängdes. Regeringen hade föreslagit en förlängning t.o.m. april, men riksdagen beslutade att stödet skulle bibehållas fram t.o.m. juni. Under den perioden fortsatte staten att ta 75 procent av kostnaden och arbetstidsminskningen kunde fortsatt uppgå till 80 procent. Anslaget till stöd vid korttidsarbete ökade med sammantaget 3,5 miljarder kronor 2021. Anslaget till omställningsstödet ökade med 11,7 miljarder kronor 2021, dels för att förlänga stödet till att även omfatta mars och april 2021, dels för att inkludera lönekostnader i det förstärkta omställningsstödet vid beslut om nedstängning av verksamhet. Skatteverket och Tillväxtverket fick ökade medel för att hantera stöden. Folkhälsomyndighetens låneram utökades till sammanlagt 11 miljarder kronor för att myndigheten skulle kunna teckna avtal med nya vaccintillverkare. Sammantaget innebar åtgärderna att statens utgifter ökade med knappt 16 miljarder kronor år 2021.

Den 6 april lades den artonde extra ändringsbudgeten på riksdagens bord.<sup>83</sup> Regeringen föreslog förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur och idrott samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset. Riksdagen biföll regeringens förslag den 21 april.<sup>84</sup> Beslutet omfattade bl.a. en förlängning av omställningsstödet till företag, omsättningsstödet till enskilda näringsidkare och stödet till handelsbolag; drygt 11 miljarder kronor avsattes till detta. Cirka 6 miljarder kronor avsattes för ersättningar i sjukförsäkringen till vissa riskgrupper, ersättningen för karensavdrag och karensdagar till enskilda näringsidkare. Undantaget från kravet på läkarintyg och statens ersättning för arbetsgivares sjuklönekostnader över den normala nivån förlängdes t.o.m. juni 2021. Vidare avsattes 3 miljarder kronor till ett nytt evenemangsstöd till arrangörer; stödet innebar att staten stod för delar av den ekonomiska risken om ett evenemang inte kunde genomföras eller måste begränsas i stor utsträckning till följd av covid-19. Anslagen för kultur- och idrottsverksamhet i hela landet samt till lovaktiviteter för barn och unga ökade med 2,4 miljarder kronor under 2021. Ändringen infördes den 21 april 2021 och gällde året ut. Den tillfälliga skatte- och avgiftsfriheten för förmån av fri parkering i anslutning till arbetsplatsen och för gåvor till anställda som gällde under en del

---

<sup>83</sup> Prop. 2020/21:166.

<sup>84</sup> Bet. 2020/21:FiU49.

av 2020 förlängdes till att även gälla under 2021. Riksdagen gav även regeringen befogenhet att utöka Folkhälsomyndighetens låneram med 10 miljarder kronor, till totalt 21 miljarder kronor, för att myndigheten skulle kunna teckna ytterligare avtal om vaccin mot covid-19. Beslutet om utökad låneram hade sin grund i ett utskottsinitiativ från finansutskottet, vilket betyder att förslaget väckts i utskottet och inte baserades på en proposition från regeringen eller en motion från riksdagsledamöter. Regeringens förslag till extra ändringsbudget innebar att statens utgifter ökade med totalt 23,3 miljarder kronor 2021. Statens inkomster beräknades minska med 3,2 miljarder kronor 2021 till följd av den fortsatta skattefriheten för förmånerna fri parkering och gåvor och av den ytterligare utökningen av möjligheterna till tillfälliga anstånd med inbetalning av skatt.

Den 7 april fattade riksdagen – efter ett utskottsinitiativ från finansutskottet – beslut om ändringar i statens budget för 2021 för att ge ökat stöd till äldreomsorgen.<sup>85</sup> Två miljarder kronor avsattes till att minska antalet timanställningar och öka personalkontinuiteten inom äldreomsorgen. Vidare avsattes 300 miljoner kronor för att öka läkarkompetensen och 1 miljard kronor för att utöka sjuksköterskebemanningen inom äldreomsorgen samt 33 miljoner kronor för att göra det möjligt för fler undersköterskor att utbilda sig till specialistundersköterskor. Slutligen avsattes 1 miljard kronor år 2021 till investeringsstöd för att stimulera om- och nybyggnation av särskilt boende samt bostäder på den vanliga bostadsmarknaden som riktar sig till gruppen 65 år och äldre. Sammantaget innebar dessa beslut att utgifterna i statens budget beräknades öka med ca 4,3 miljarder kronor år 2021.

Den 15 april lade regeringen propositionen *Vårändringsbudget för 2021* på riksdagens bord.<sup>86</sup> Regeringen föreslog i den ytterligare åtgärder för att minska coronapandemins effekter på den svenska ekonomin, vilket innebar ändringar i 21 av de 27 utgiftsområdena i statens budget för år 2021. Riksdagen fattade beslut i enlighet med regeringens förslag den 16 juni.<sup>87</sup> De största utgiftsökningarna till följd av beslutet var 3,2 miljarder kronor till stöd vid korttidsarbete, 3 miljarder kronor till tillfälligt stöd för hyreskostnader, 2 miljarder kronor till merkostnader för covid-19-vård och uppskjuten vård,

---

<sup>85</sup> Bet. 2020/21:FiU46.

<sup>86</sup> Prop. 2020/21:99.

<sup>87</sup> Bet. 2020/21:FiU21.

knappt 2 miljarder kronor till förstärkta resurser till testning och smittspårning, 1 miljard kronor i bidrag för att upprätthålla kollektivtrafik och 1 miljard kronor till förstärkta resurser för inköp av vaccin. Beslutet innefattade även en lagändring som innebar att ett tillfälligt bidrag till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av coronapandemin infördes. Reglerna om tilläggsbidraget började gälla den 1 juli 2021 och upphörde att gälla den 31 december 2021.

Riksdagens beslut med anledning av Vårändringsbudgeten för 2021 innebar att statens budgetsaldo och den offentliga sektorns finansiella sparande försämrades med 20 miljarder kronor. Ungefär 16 miljarder av dessa medel berodde på åtgärder med anledning av coronapandemin.

Den 27 maj uttalade regeringen att smittspridningen och antalet sjukhusvårdade covidpatienter minskade kraftigt i takt med att andelen vaccinerade i befolkningen ökade. Regeringen presenterade därför en plan i fem steg för anpassning och avveckling av restriktionerna. Det första steget togs den 1 juni och innebar ett antal lättnader. Det sista steget innebar att restriktioner och rekommendationer som införts med anledning av covid-19 i princip upphörde helt.<sup>88</sup> Den 1 juni lättades de coronarelaterade restriktionerna gradvis. Vuxna och barn fick delta i mindre läger, cuper, matcher och motionslopp med max 150 deltagare; fler fick delta i religiösa sammanhang, gå på teater och idrott. Inomhus tilläts 50 personer med anvisad sittplats; utomhus tilläts 100 personer utan anvisad sittplats och 500 personer med anvisad sittplats. Restauranger fick hålla öppet till klockan 22.30, men privata fester och middagar avrådde Folkhälsomyndigheten fortsatt från.

Den 10 juni lämnade regeringen den tjugonde extra ändringsbudgeten sedan pandemiutbrottet.<sup>89</sup> Propositionen innehöll förslag till lagstiftning som innebar att det förstärkta stödet vid korttidsarbete som gällde under perioden december 2020 – juni 2021 förlängdes med ytterligare tre månader t.o.m. september 2021. Propositionen innehöll även förslag till ändringar i statens budget för 2021. Medel föreslogs för att förlänga ersättningar inom sjukförsäkringen och för sjuklönekostnader. Det föreslogs även att medel skulle tillföras för att utöka omställningsstödet, omsättningsstödet till enskilda nä-

---

<sup>88</sup> Se SOU 2021:89, kapitel 6.

<sup>89</sup> Prop. 2020/21:208.

ringsidkare och stödet till handelsbolag. Vidare föreslogs att medel skulle tillföras för ytterligare stöd till kultur, idrott och civilsamhälle. Dessutom föreslogs medel för fortsatta insatser som rör vaccinering mot covid-19 och åtgärder för att motverka ytterligare smittspridning. Slutligen lämnades förslag om kreditgarantier eller en låneram till SAS-koncernen. Den 23 juni biföll riksdagen regeringens förslag. Beslutet innebar att anvisade medel ökade med 15,2 miljarder kronor 2021. Ökningen bestod i huvudsak av ersättning för höga sjuklönekostnader, tillfälligt stöd för hyreskostnader och ytterligare medel för testning. Riksdagen riktade samtidigt tre tillkännagivanden till regeringen om att åtgärda brister i de befintliga krisstöden till företag.<sup>90</sup>

I samband med det ordinarie penningpolitiska mötet den 30 juni fattade Riksbanken beslut om tillgångsköp under fjärde kvartalet som innebar att hela ramen om 700 miljarder kronor skulle komma att utnyttjas. Direktionen meddelade samtidigt att under 2022 väntas tillgångsköp ske i sådan takt att innehavet hålls ungefär oförändrat på den nivå som nås i december 2021.

### *Hösten 2021*

Den 20 september presenterade regeringen sin Höständringsbudget; riksdagen biföll regeringens förslag den 24 november.<sup>91</sup> Beslutet innebar en ökning av anvisade medel med 22,5 miljarder kronor år 2021. Totalt ökades 36 anslag med 23,2 miljarder kronor och två anslag minskades med totalt 0,7 miljarder kronor. De ökade anslagen avsåg bl.a. Sveriges EU-avgift, testning och smittspårning av covid-19 samt utbetalningar av bidrag till dem som förvärvat en klimatomobil.

Riksbanken beslutade den 21 september att avsluta de lånefaciliteter som lanserades under pandemin och att vid årsskiftet återställa de krav på säkerheter som bankerna måste lämna vid lån från Riksbanken. Banken motiverade detta med att efterfrågan på programmen under en tid varit låg.

Den 29 september hävdades alla coronarelaterade restriktioner i det svenska samhället, men inom vården och omsorgen bestod vissa

---

<sup>90</sup> Bet. 2020/21:FiU52.

<sup>91</sup> Prop. 2021/22:2, bet. 2021/22:FiU11.

smittskyddsåtgärder. Folkhälsomyndigheten uppmanade medborgarna att vaccinera sig och att stanna hemma och testa sig vid symptom på covid-19.

Den 24 november beslutade Riksbanken att köpa obligationer under första kvartalet för att kompensera för kommande förfall. Värdepappersportföljen bedömdes vara ungefär oförändrad under 2022, vartefter den gradvis bedömdes komma att minska och att reporäntan skulle komma att höjas under senare delen av 2024.

### 3.2 Den ekonomiska politiken i de nordiska länderna

Coronakommissionen har låtit Torben M. Andersen, Steinar Holden och Seppo Honkapohja skriva en underlagsrapport om hur pandemin påverkat ekonomin i de nordiska länderna.<sup>92</sup> Vi sammanfattar här rapportens jämförelser av hur länderna utformat ekonomiska stödåtgärder till enskilda och företag.

I skrivande stund ser pandemin ut att ha orsakat avsevärt större skada på svenskers liv och hälsa i jämförelse med grannländernas invånare. När det kommer till de ekonomiska effekterna är skillnaderna mindre, och åtgärderna betydligt mer likartade.<sup>93</sup>

Som syns i figur 3.1 klarade sig alla nordiska länder mycket bättre i termer av ekonomisk aktivitet än det europeiska genomsnittet. Samma gäller för investeringar, export och import. Samtidigt satsade länderna strax under genomsnittet på stödåtgärder (se figur 2.4). Som syns i figur 3.3 verkar dock storleken på dessa stöd ha varit tillräckliga för att säkerställa att enskildas förhållanden på arbetsmarknaden inte försämrades mer än i övriga EU.

Det är värt att notera att trots att Danmark, Finland och Norge införde hårdare smittskyddsåtgärder under pandemins första våg drabbades inte deras ekonomier hårdare än den svenska. I diskussionen om krisens natur i kapitel 2 förklarar vi hur smittspridningen, och människors egna försiktighetsåtgärder, kan vara orsaken.

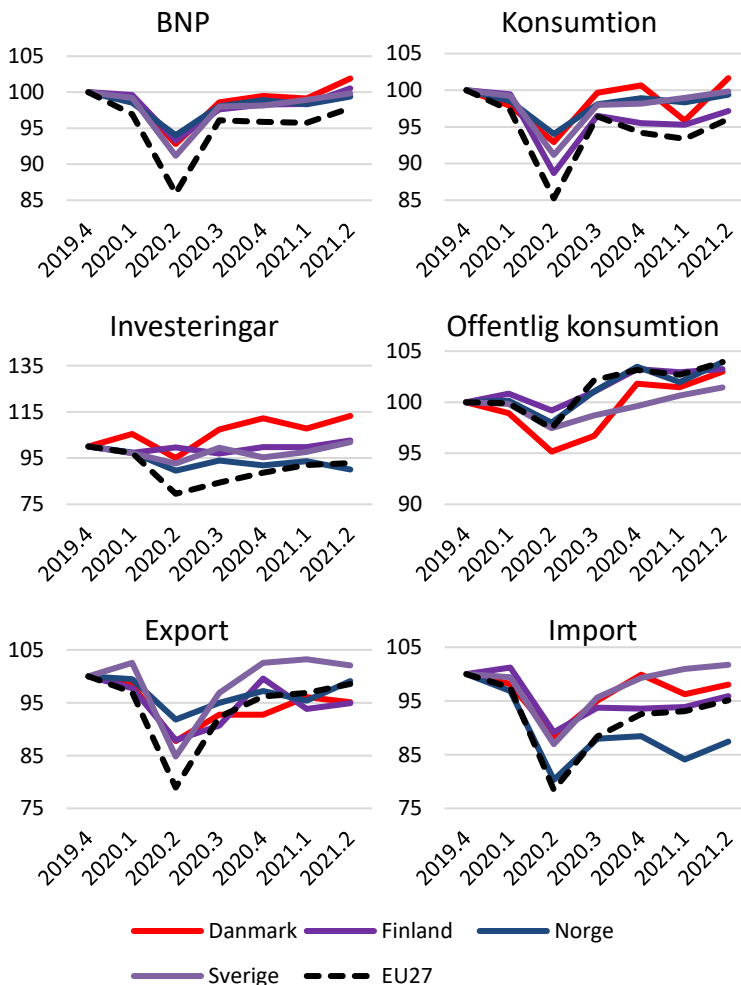
---

<sup>92</sup> Torben Andersen m.fl., underlagsrapport (2022), *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries*.

<sup>93</sup> Det gäller inte bara Norden. Som vi skrev i kapitel 2 agerade centralbanker runt om i världens avancerade ekonomier på ungefär samma sätt som Riksbanken. Dessutom begränsas alla EU-länders verktyglådor av gemensam reglering.

**Figur 3.1 Nationalräkenskaper per kvartal i Norden och EU**

Nivåerna är indexerade så att alla länders respektive värden är satta till 100 för sista kvartalet 2019



Källa: Torben Andersen m.fl., underlagsrapport (2022), *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries*.

Tabell 3.6 visar hur stor del av BNP de nordiska länderna satsat på olika typer av stödåtgärder och är en fördjupning av informationen som redovisades i figur 2.4. Redovisade nivåer är inte nödvändigtvis realiserade, utan mycket av stöden är löften och garantier som inte



alltid betalats ut. Exempelvis har danska företag endast utnyttjat möjligheten att skjuta upp skatt till en kostnad av 8,9 procent av BNP och tagit stödlån på 0,74 procent av BNP. I Sverige har uppskjuten skatt uppgått till 0,94 procent. I den jämförelse med andra utvecklade länder som görs i figur 2.4 ser vi att alla fyra nordiska länder har relativt små åtgärds paket. Danmark, som har överlägset mest utgifter på grund av utbetalningen av de frysta semesterpengarna (se nedan), hamnar ändå på en genomsnittsnivå. I kapitel 6 i denna volym diskuterar vi hur de sociala skyddsnet som redan fanns på plats erbjudit ett omfattande skydd. Att alla nordiska länder har starka socialförsäkringar har förmodligen bidragit till att man kunnat ha relativt låga kostnader för pandemi-specifika satsningar men förhållandevis goda ekonomiska utfall.

**Tabell 3.6 Finanspolitiska stödåtgärder 2020 och 2021**

Procent av BNP

|   | Danmark     | Finland     | Norge       | Sverige     |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Diskretionära utgifter och uteblivna intäkter | 3,4         | 4,8         | 7,4         | 4,2         |
| Accelererade utgifter, uppskjutna intäkter    | 13,7        | 0,2         |             | 6,7         |
| Kapital, lån, tillgängsköp                    | 12,1        | 0,5         | 2,0         | 0,2         |
| Garantier                                     | 3,5         | 5,2         | 2,6         | 5,0         |
| Kvasi-fiskala operationer                     |             | 1,7         |             |             |
| <b>Summa</b>                                  | <b>32,7</b> | <b>12,4</b> | <b>12,0</b> | <b>16,1</b> |

Anm.: Diskretionära utgifter är sådana som inte ngår i den vanliga budgeten utan beslutats om separat.

Källa: Torben Andersen m.fl., underlagsrapport (2022), *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries*.

### *Stöd till företagen*

Andersen m.fl. illustrerar hur de nordiska länderna, liksom de flesta utvecklade ekonomier, har infört olika former av ekonomiska stöd för att rädda företag som annars hade riskerat att gå i konkurs på grund av de oförutsedda inkomstförluster som pandemin inneburit. Kapitel 4 beskriver i detalj hur svenska företag drabbades, och kapitel 5 stödåtgärder till företagen och hur träffsäkra de varit. I detta avsnitt beskriver vi likheter och skillnader mellan företagsstöd i de nordiska länderna.

En viktig anledning till att de ekonomiska stödåtgärder varit så likartade i hela Europa är att det redan före pandemin fanns ett om-

fattande regelverk inom EU som bestämmer hur och när stater får ge stöd till företag och branscher. Vanligtvis får endast generella företagsstöd ges, vilket förklarar varför exempelvis Sverige tidigt införde en sänkning av arbetsgivaravgifterna. Riktade företagsstöd som omställningsstödet behöver godkännas av EU-kommissionen, och ska följa särskilda riktlinjer.<sup>94</sup>

Utöver korttidsarbete, som beskrivs i nästa avsnitt, har stöd främst betalats ut genom stöd för fasta kostnader, omsättningsstöd och lånebaserade likviditetsstöd. Alla nordiska länder erbjuder ersättning för fasta kostnader till företag vars omsättning minskat på grund av pandemin. I Sverige kallas stödet för omställningsstöd. Stöden varierar något i generositet och har förändrats under pandemins gång. Figur 3.2 visar hur stöden fungerade när de introducerades i första vågen. Sverige och Norge hade något mer generösa stöd, särskilt för små till medelstora omsättningstapp. Sedan december 2020 kan finska företag som verkar i branscher med ett genomsnittligt omsättningstapp på minst 10 procent få stöd även om deras egen omsättning inte minskat.<sup>95</sup> I Norge och Danmark erbjöds ett mer omfattande stöd under perioder med nedstängning. Också Sverige har infört ett särskilt nedstängningsstöd som ersätter alla fasta kostnader om ett företag helt tvingas stänga ned som följd av pandemi-lagen. För enskilda näringsidkare infördes i stället omsättningsstöd i Sverige, Norge och Danmark. För att kvalificera sig för det krävdes, precis som för omställningsstöden, en viss minskning i omsättning, men ersättning betalades ut i proportion till förlorade intäkter snarare än bara för fasta kostnader. I Sverige uppgår stödet till maximalt 75 procent av omsättningstappet, i Danmark 90 procent och Norge 80 procent. I Danmark inkluderades även småföretag.<sup>96</sup>

För att ytterligare stärka företagens likviditet i den akuta krisen erbjöds en form av lån från respektive lands skattemyndighet, genom att företagen i alla länder kunde skjuta upp skatt- och moms-betalningar.<sup>97</sup>

---

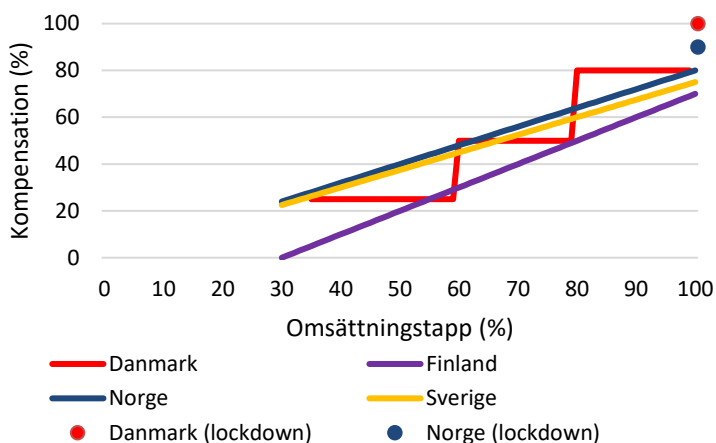
<sup>94</sup> Finanspolitiska rådet (2021), *Svensk finanspolitik*.

<sup>95</sup> Information från den finska regeringens webbplats (besökt den 19 januari 2022).

<sup>96</sup> Småföretagarna (2021), *Stöd till företag under coronakrisen, en nordisk jämförelse*.

<sup>97</sup> Torben Andersen m.fl., underlagsrapport (2022), *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries*.

Figur 3.2 Omställningsstöd för fasta kostnader



Källa: Andersen m.fl., underlagsrapport (2022), *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries*.

I Sverige, Finland och Norge har nedsättningar av arbetsgivaravgiften gjorts under pandemin. I Sverige sänktes arbetsgivaravgifterna temporärt och nedsättningen gällde mellan den 1 mars och den 30 juni 2020 för upp till 30 anställda och med maximalt 5 300 kronor per anställd och månad. För enskilda näringsidkare gjordes en motsvarande sänkning av egenavgifter. Dessutom införde Sverige, i januari 2021, en sänkning av sociala avgifter med lite mer än 10 procentenheter för 19–23-åringar. I Norge varierar arbetsgivaravgiften och egenavgiften regionalt, och styrs av var i landet som arbetet utförs. Avgifterna är högre i tätbefolkade områden (som högst 14 procent) och lägre i glesbefolkade områden (som lägst 0 procent). Under maj och juni 2020 sänktes arbetsgivaravgiften för anställda, men inte för enskilda näringsidkare, med 4 procentenheter till följd av coronapandemin. I de glesbebodda regioner där nivån på arbetsgivaravgiften var 0 procent infördes i stället en subvention. I Finland varierar nivån på arbetsgivaravgifter mellan 24,1 procent och 25,3 procent för företagare. Under perioden maj till december 2020 sänktes arbetsgivaravgifterna med 2,6 procentenheter. I Danmark

har inte arbetsgivaravgifterna sänkts i samband med pandemin, men de är relativt sett låga.<sup>98</sup>

I flera av de nordiska länderna infördes dessutom sektorspecifika stöd likt det svenska hyresstödet som gick till företag i detaljhandeln och hotell och restauranger. Ett exempel från Danmark är ett stimulanspaket sommaren 2021 på 1,65 miljarder DKK för att stödja den inhemska turismen, bl.a. genom subventionerade inrikestransporter.<sup>99</sup> I Norge har bidrag betalats ut för stötta nystartade företag och subventioner har införts för inrikesflyg.<sup>100</sup> Dessutom understöddes kultursektorn genom att momsens på vissa varor sänktes från 12 till 6 procent.<sup>101</sup> I Finland betalade företag lägre pensionsavgifter under 2020.<sup>102</sup>

### *Stöd till enskilda*

Den ekonomiska krisen drabbade i synnerhet handelsberoende företag samt de sektorer där människonära tjänster erbjuds – detta både genom den direkta efterfrågechocken och genom att restriktioner tvingade aktörer att hålla stängt eller begränsa sin verksamhet. Vi beskriver i detalj hur krisen påverkade dessa delar av ekonomin i kapitel 4.

Antalet arbetade timmar sjönk med 15 procent mellan andra kvartalet 2019 och 2020 i OECD.<sup>103</sup> Som vi visade i kapitel 2 skedde detta i USA genom att folk faktiskt förlorade sina jobb, medan de flesta europeiska medborgare snarare blev temporärt permitterade. Villkoren på den nordiska arbetsmarknaden försämrades något, vilket illustreras i figur 3.3. Vi ser att arbetslösheten i Sverige mot slutet av 2021 är kvar på en något högre nivå än innan pandemin, medan de andra länderna är tillbaka på pre-pandemisk nivå. Vi studerar mer i detalj vilka svenska arbetstagare som drabbats i kapitlen 4 och 6. Att

---

<sup>98</sup> Småföretagarna (2021), *Stöd till företag under coronakrisen, en nordisk jämförelse*, information från regeringens webbplats (besökt den 19 januari 2022), Det Konglige Finansdepartement (2021), *Revidert nasjonalbudsjett 2021*, samt information från KPMG Finlands webbplats (besökt den 19 januari 2022).

<sup>99</sup> Information från den danska regeringens webbplats (besökt den 19 januari 2022).

<sup>100</sup> Information från IMF:s webbplats (besökt den 19 januari 2022).

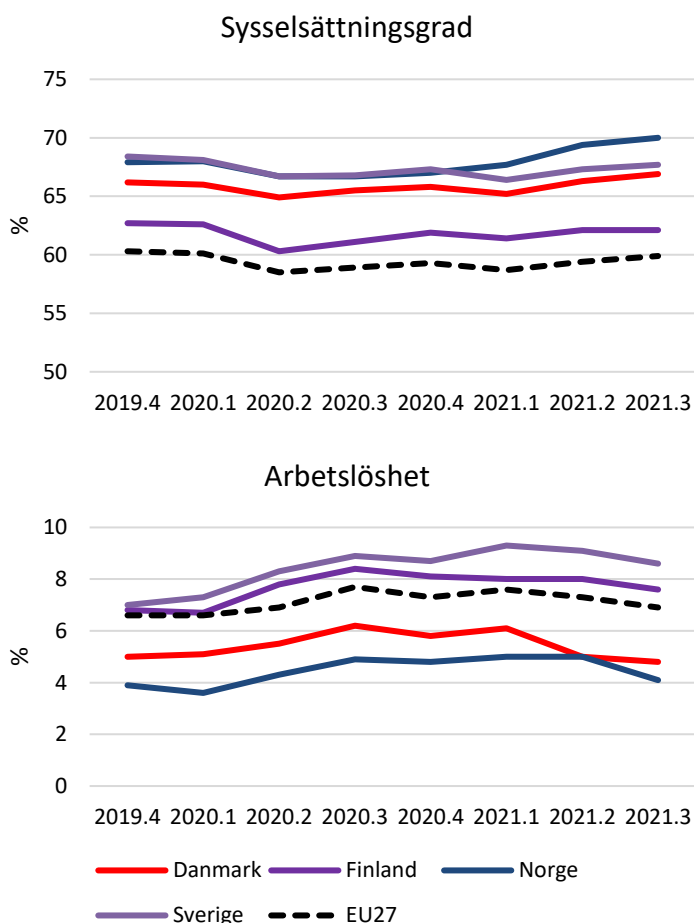
<sup>101</sup> Information från den norska regeringens webbplats (besökt den 19 januari 2022).

<sup>102</sup> Information från IMF:s webbplats (besökt den 19 januari 2022).

<sup>103</sup> Andersen m.fl., underlagsrapport (2022), *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries*.

européiska arbetstagare inte drabbats i större utsträckning är huvudsakligen på grund av de omfattande stödpaket som införts.

Figur 3.3 Arbetsmarknaden



Anm.: Notera att en förändring av hur man räknar arbetslöshet genomfördes i den europeiska labour force survey i början av 2021 vilket delvis förklarar den ökningen mellan 2020.4 och 2021.1 i exempelvis Sverige.

Källa: Andersen m.fl., underlagsrapport (2022), *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries*, och Eurostat.

Stöd till företagen har säkerställt att de intäktsbortfall som pandemin orsakat inte lett till konkurser och uppsägningar. För att skydda enskilda har de nordiska ekonomierna omfattande sociala skyddsnet.

I flera av länderna förstärktes dessa system. I Sverige sänktes kraven för kvalificering till a-kassa, både taket och grundbeloppet höjdes, och företagare fick lättare att ta ut ersättning. Också i Finland infördes sänkta kvalificeringskrav och höjda ersättningsnivåer samt en rad andra regeländringar för att ge ytterligare stöd åt drabbade. Dessa förändringar avsåg bl.a. utökad föräldrapenning, socialbidrag och arbetslöshetsförsäkring.<sup>104</sup> I Norge utökades också sjukersättningen och föräldrapenningen, och i Danmark förlängdes perioden man kunde få arbetslöshetsersättning eller sjuklön.<sup>105 106</sup>

Det viktigaste mest omfattande stödet var den statliga ersättningen för permittering, eller korttidsarbete. Finland, Norge och Danmark hade redan innan pandemin olika former av permitteringsstöd. I Sverige fanns förvisso en lag om stöd vid korttidsarbete, men den hade aldrig använts.<sup>107</sup> Som vi beskrivit ovan, infördes ett nytt stöd för korttidsarbete i samband med starten av pandemin och staten kom att ta tre fjärdedelar av lönekostnaden för anställda som gått ner i arbetstid, upp till en månadslön på 44 000 kronor. Till skillnad från övriga nordiska länder har svenska företag inte kunnat temporärt säga upp sina anställda, utan maximalt sänka deras arbetstid med 80 procent.

I Danmark infördes ett nytt program för permittering (”lönkompensationsordningen”). Företag som skulle ha sagt upp mer än 30 procent eller 50 personer kunde få statligt stöd för att i stället permittera sina anställda. Permitterade anställda får behålla hela lönen men inte arbeta. Staten täcker 75 procent av tjänstemäns och 90 procent av arbetares löner, upp till 30 000 DKK. Resten betalas av företagen. Dessutom utökades möjligheterna till tillfällig arbetsdelning, där anställda går ner i arbetstid och får arbetslöshetsersättning i stället, till hela arbetsmarknaden.<sup>108</sup>

Både i Norge och Finland fanns redan innan pandemin system för permittering. Dessa utökades och gjordes mer generösa under pandemin. Enligt de norska reglerna får anställda som blir permitterade på minst 40 procent arbetslöshetsersättning för den tid de inte arbetar. Vanligtvis måste arbetsgivaren betala lönen för de första

---

<sup>104</sup> Information från IMF:s webbplats (besökt den 19 januari 2022).

<sup>105</sup> Information från norska regeringens webbplats (besökt den 10 februari 2022).

<sup>106</sup> Danish Government (2020), *Denmark's Convergence Program 2020*.

<sup>107</sup> Lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

<sup>108</sup> Information webbplatsen för Styrelsen för Arbejdsmarked og Rektuttering i Danmark (besökt den 10 februari 2022).

15 dagarna, men detta reducerades till 2 dagar från mars till september 2020 och därefter till 10 dagar. Efter denna period står staten för hela lönen (upp till 50 000 NOK) för de kommande 20 dagarna. Därefter får den permitterade arbetslöshetsersättning som under pandemin utökades till 80 procent av lönen upp till 25 000 NOK och 62,4 procent av lönen mellan 25 000 NOK och 50 000 NOK.

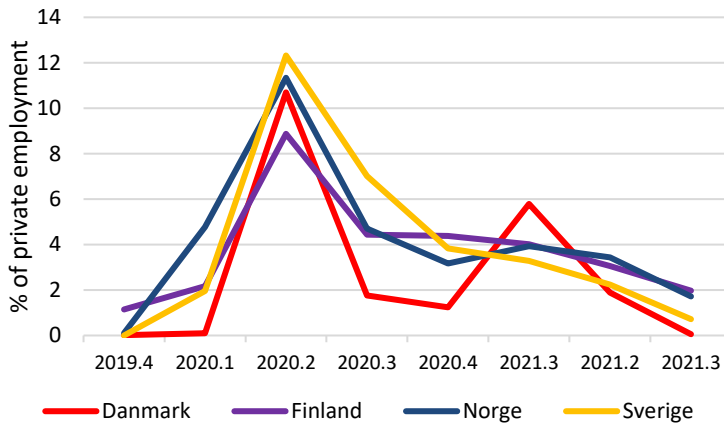
Även det finska systemet gjordes mer generöst och tillgängligt under pandemin. Permitterade anställda får arbetslöshetsersättning – anställda som tjänar EUR 3 000 får ungefär 56 procent i ersättning, och de med EUR 4 000 får strax under 50 procent. Ersättningen till permitterade i Finland är alltså avsevärt lägre än i övriga nordiska länder.

Både de danska och svenska systemen innebär att företagen står för en del av lönekostnaden själva, i Sverige betalar arbetsgivaren 8 procent av lönen för de som har allra störst arbetstidsnedsättning, och i Danmark står företagen för 10 procent. I Norge och Finland fanns permitteringssystem i bruk redan innan pandemin, och en större del av kostnaderna har kunnat tas från existerande arbetslöshetsförsäkringar. Men norska företag har fortfarande behövt betala för de första dagarna av permitteringen.

Från arbetstagarens perspektiv är det danska systemet mest gynnsamt, där hela lönen behålls trots inget arbete. Både i Sverige och Norge får den anställde något lägre lön, medan permitterade i Finland får samma ersättning som personer med a-kassa.

Figur 3.4 illustrerar antalet personer med olika former av permittering eller korttidsarbete i de nordiska länderna. Vi ser hur avsevärt fler företag drog nytta av dessa stöd i pandemins första våg. Under andra kvartalet 2020 var över 10 procent av de privatanställda i Sverige, Norge och Danmark i någon form av permittering eller korttidsarbete, medan Finland (som hade mindre generösa regler) som mest hade strax över 8 procent av arbetskraften permitterad. Även om nivån legat betydligt lägre under resterande del av pandemin har flera procentenheter av arbetskraften även fortsättningsvis haft sitt arbete begränsat.

Figur 3.4 Antal personer i permittering eller korttidsarbete



Källa: Andersen m.fl., underlagsrapport (2022), *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries and Eurostat*.

I Danmark fick anställda möjligheten att ta ut ”frost” semester i för-tid. Pengarna, som från början var tänkta att bli en del av framtida pensioner, hade avsatts som ett resultat av införandet av en ny semesterlag kort innan pandemin. Totalt betalades 108 miljarder DKK ut, och genomsnittsmottagaren fick 13 451 DKK.<sup>109</sup>

### *Penningpolitik och makrotillsyn*

Vi beskrev i kapitel 2 hur Riksbanken och andra länders centralbanker under mars och april 2020 agerade snabbt och med helt nya verktyg för att avvärja en finanskris. Nedan sammanfattar vi Andersen m.fl.:s text om penningpolitiken i de nordiska länderna, om ingen annan referens anges.

I Norden har endast Sverige och Norge helt fristående centralbanker. Finland är med i EMU och den danska kronan är knuten till euron vilket medför att danska Nationalbanken sätter räntan för att bibehålla en stabil växelkurs. I början av pandemin var styrräntorna i alla länder på noll, förutom i Norge där den gradvis sänktes från 1,5 till noll procent. Oroligheterna på finansmarknaderna ledde till

<sup>109</sup> Information från danska Finansministeriets webbplats (besök den 10 februari 2022).



finansieringsproblem för företag runt om i Norden, och centralbankerna införde likartade åtgärder för att tillföra likviditet.

Både Riksbanken och ECB (som styr Finlands penningpolitik) utökade sina program för köp av värdepapper väsentligt. Stödköp av värdepapper har använts sedan finanskrisen för att sänka priset på krediter ytterligare när styrräntorna är noll eller lägre. Riksbankens nya program omfattade stödköp på upp till 700 miljarder kronor, och ECB:s ”Pandemic emergency purchase program” (PEPP) hade en budget på 1 850 miljarder euro. Till skillnad mot tidigare program för köp av värdepapper inkluderade Riksbanken nu också köp av företags- och bostadsobligationer.

Vidare underlättade alla länder möjligheterna för banker att få tillgång till likviditet, i lokal valuta, euro, och amerikanska dollar. Likviditet i lokal valuta tillgängliggjordes genom ökad utlåning via sänkta kapitalkrav och/eller lägre krav på säkerhet. Exempelvis tilläts svenska banker att låna hos Riksbanken med bostadsobligationer som säkerhet och i Norge sänktes kapitalkraven från 2,5 till 1 procent. Ökad tillgång på utländsk valuta möjliggjordes genom s.k. swap-avtal, där centralbankerna växlade en summa som sedan växladades tillbaka efter en viss period.

Efter finanskrisen 2008 utvecklades en rad nya verktyg för makrotillsyn, s.k. ”macroprudential policy”. Andersen m.fl. beskriver hur den ekonomiska instabilitet som coronakrisen orsakade ledde till att ramverkens funktion för första gången sattes på prov. De fyra nordiska länderna är alla medlemmar i European System of Financial Supervision (ESFS) som ger rekommendationer om makrotillsyns-åtgärder till medlemsländerna. Exempelvis rekommenderades sänkta kapitalkrav för att möjliggöra utökad utlåning. Eftersom pandemin orsakade likviditetsbrist hos många företag när deras intäkter snabbt minskade fanns en oro att kreditrisken för banker skulle öka när företag inte kunde betala sina lån. Andersen m.fl. visar att andelen dåliga lån ökade något i början av pandemin i alla nordiska länder förutom i Sverige, samtidigt som hushållens skuldsättning ökade något i alla länder utom Danmark där den faktiskt minskade. Utöver sänkta kapitalkrav och krav på säkerhet som vi beskrev ovan rekommenderades finansiella aktörer att vänta med utdelningar och aktieåterköp i Sverige och Norge. Bolånetagare fick sänkta amorteringskrav i Sverige och i Finland höjdes bolånetaket från 85 till 90 procent. Dessutom tilläts finansiella företag i flera av länderna förlängda

deadlines för ekonomisk rapportering. Det övergripande syftet med dessa makrotillsynsåtgärder var att ge finansiella aktörer mer flexibilitet och likviditet, och på så vis minska belastningen på systemet i kris. Mot slutet av 2021 hade de flesta av åtgärderna avslutats.

### 3.3 Summering

Precis i början av pandemin, vid en presskonferens den 11 mars – dvs. samma dag som Folkhälsomyndigheten uppgraderade sin bedömning av risken för samhällsspridning av covid-19 till mycket hög – annonserade regeringen och dess samarbetspartier att de var överens om en extra ändringsbudget. Denna gjorde det möjligt för staten att i efterhand kompensera kommuner och regioner för extraordinära åtgärder och merkostnader inom hälso- och sjukvården kopplade till coronaviruset.

Syftet med presskonferensen var att påverka förväntningarna och agerandet hos beslutsfattare i statliga myndigheter, regioner och kommuner. Budskapet var att staten gick i god för att knappa ekonomiska resurser inte skulle hämma pandemibekämpningen. Tanken var uppenbar: om en decentraliserad krishantering bl.a. inom smittskyddet ska fungera, kan beslutsfattare på olika nivåer inte avstå från beslut med hänvisning till bristande medel.

Det skulle inte bli den enda presskonferensen. Under den närmaste månaden skulle Riksbanken och regeringen visa en närmast febril aktivitet. Som vi har sett i avsnitt 3.1 följdes den första ändringsbudgeten snabbt av flera andra. De innehöll kraftfulla åtgärder för att stödja svenska företag samt enskilda individer och hushåll, bl.a. genom förslag om stöd till korttidsarbete, anstånd med skatter, sänkta arbetsgivaravgifter och hyresstöd, liksom utökningar av förmåner i arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring. Även Riksbanken var aktiv. Den inrättade ett antal lånefaciliteter, bl.a. till bankerna, köpte stora mängder obligationer för att öka likviditeten på marknaderna, samt intervenerade på marknaderna för företagsupp-låning för att hålla nere räntor och riskpremier.

Det är svårt att förstå den aktiva politiken på ett annat sätt än att myndigheterna, i ett stämningsläge med stark oro, tog höjd för ett hot om en djup kris i ekonomin.

En ytterligare indikation på detta är att endast hälften av de nya anslagen i regeringens extra ändringsbudgetar faktiskt kom att förbrukas. Statens budget för 2020 innehöll 492 anslag, varav 145 berördes av någon ändringsbudget. De ökade anslagen summerade till 304 miljarder kronor. Men förbrukningen av dessa ökade anslag stannade vid 153 miljarder kronor, dvs. 152 miljarder kronor lägre än de anvisade medlen. Många av lånefaciliteterna har också kommit att vara underutnyttjade.

Under åren före pandemin hade den offentliga sektorn visat överskott. Den djupa lågkonjunkturen i samband med coronavirusets spridning och de expansiva åtgärderna vände detta överskott till ett underskott på närmare 3 procent av BNP år 2020. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld ökade kraftigt 2020 och dess andel av BNP ökade ännu snabbare till följd av recessionen. Vid slutet av året uppgick denna till knappt 40 procent av BNP.

Statens budget för 2021 har fortsatt visat underskott, men dessa har varit mindre än 2020. Trots detta minskade bruttoskulden. Det beror på att Riksbanken amorterat av en del av valutalånen. Då ekonomin återhämtade sig snabbt och tillväxten var klart positiv under 2021 föll bruttoskulden ganska snabbt som andel av BNP.

Kommunsektorns ekonomiska resultat och finansiella sparande väntas även fortsatt vara starka 2021 till följd av starka skatteinkomster i kombination med stora tillskott av statsbidrag.

Företag och enskilda i våra nordiska grannländer har drabbats av snarlika ekonomiska problem som de som uppkommit i Sverige. Som vi har sett i avsnitt 3.2, har beslutsfattarna också vidtagit likartade åtgärder. De danska och norska stödåtgärderna har visserligen varit något mer generösa, särskilt mot företag, men jämfört med resten av Europa är storleken på åtgärderna fortfarande mindre än genomsnittet. En förklaring till att ekonomin i samtliga nordiska länder ändå klarat sig förhållandevis bra kan vara de omfattande skyddsnet som redan fanns på plats före pandemin. Alla nordiska länder har agerat snabbt och följt en försiktighetsprincip när man tagit höjd för en mycket djup kris. Detta bör kontrasteras mot det svenska smittskyddsarbetet under första vågen som kommissionen i det andra delbetänkandet beskrev som senfärdigt. Vi återkommer till en övergripande jämförelse av dessa två områden i slutbetänkandets avslutande kapitel 16.

Vi fortsätter nu denna volym med en djupdykning i den ekonomiska politiken i Sverige. Kapitel 5 utvärderar de svenska stöden till företagen medan kapitel 6 belyser hur välfärdssystemet och ändringarna i detta bidragit till att skydda enskilda individer och hushåll i Sverige. Innan dess presenterar vi i nästa kapitel ny kunskap om de olika mekanismer varigenom pandemin slog mot svensk ekonomi, i syfte att förklara varför den ekonomiska krisen kom att utvecklas som den gjorde.

## 4 Pandemin och recessionen i Sverige

I kapitel 2 diskuterade vi helt kort hur den ekonomiska nedgång som pandemin orsakade slog emot Sverige. Där presenterade vi också några makroekonomiska nyckeltal. Vi konstaterade även att Riksbank och regering under våren 2020, med – som det då verkade – en dramatisk utveckling runt hörnet, snabbt satte in ett antal kraftfulla ekonomisk-politiska åtgärder i syfte att undvika en finansiell hårdsmälta och att lindra pandemins realekonomiska konsekvenser för företag och hushåll. Kapitel 3 innehöll en katalog och en kronologi över dessa åtgärder – som faller både under penningpolitiken och finanspolitiken – och visade att de i stora drag liknar de åtgärder våra grannländer vidtog.

Det här och kommande kapitel beskriver mer ingående hur pandemin drabbade Sveriges ekonomi, främst under det första pandemiåret 2020. Det bygger i hög grad på underlagsrapporten *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020* som kommissionen har beställt från Karolina Ekholm, Oskar Nordström Skans, Torsten Persson och Anders Åkerman.<sup>110</sup> Med hjälp av ett datamaterial som tagits fram inom Stockholms universitets covid-19-program kartlägger rapportförfattarna pandemins ekonomiska konsekvenser för olika grupper av svenska företag och individer, samt mekanismerna bakom dessa konsekvenser. Bilden av pandemins ekonomiska verkningar bildar en fond till återstoden av denna volym, där kapitel 5 granskar de omfattande ekonomiska stöden till enskilda företag, medan kapitel 6 analyserar de olika stöd som riktat sig till enskilda individer och hushåll.

Kapitlet påminner först om det synsätt som vi introducerade redan i kapitel 2, nämligen att det är fruktbart att förstå pandemins

---

<sup>110</sup> Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

ekonomiska effekter som styrda av smittspridningen, inte bara i Sverige utan också i de länder som svenska företag handlar med. Det första avsnittet diskuterar också i korthet de data som rapportförfattarna använder (avsnitt 4.1).

Vi återger sedan underlagsrapportens bild av hur recessionen slog mot olika sektorer av ekonomin, under pandemins första och andra våg. Trots att vi fortfarande håller oss på en ganska aggregerad nivå är skillnaderna mellan ekonomins sektorer stora (avsnitt 4.2).

Därefter tar vi upp rapportens resultat om hur den utländska smittspridningen påverkade omsättning, löneinkomster och sysselsättning hos de svenska företag som exporterar och importerar varor och tjänster. De företag som, redan innan pandemin, handlade med länder som kom att få en särskilt stor smittspridning hamnade i betydligt större svårigheter än de företag vars handelspartners låg i länder med relativt liten smittspridning (avsnitt 4.3).

Därnäst redogör vi för rapportens iakttagelser om hur den inhemska smittspridningen drog ner konsumtion och rörlighet i samhället. Dessa samband syns såväl när vi jämför hela Sverige under olika perioder av 2020, som när vi jämför kommuner med olika hög lokal smittspridning under samma period. Den lokala nedgången i efterfrågan drabbar, i sin tur, i olika grad de företag vars verksamheter bygger olika mycket på fysiska kontakter. Särskilt hårt drabbade är tjänsteföretag med många anställda i kontaktyrken, även om effekternas storlek varierar mellan företagen i sådana branscher, t.ex. har restauranger med olika inriktning på sin verksamhet drabbats olika hårt (avsnitt 4.4.).

Till sist återger vi rapportförfattarnas analys av hur smittspridningen utomlands och på hemmaplan slog mot de företag som har anställda med olika socioekonomisk bakgrund. Här pekar vi på att flera utsatta grupper i samhället, som dessutom varit hårt drabbade av sjukdom och död i covid-19, också blivit hårt ekonomiskt pressade under pandemin av fallande löneutbetalningar och minskad sysselsättning (avsnitt 4.5).

Vi avslutar kapitlet med en summering av de viktigaste resultaten (avsnitt 4.6).

## 4.1 Bakgrund

Detta avsnitt ger en kort bakgrund till de teoretiska utgångspunkter på vilka rapportförfattarna bygger sin analys. Avsnittet redogör även översiktligt för de data på vilka de empiriska slutsatserna bygger. En mer detaljerad beskrivning återfinns i underlagsrapporten.

### *Tidigare forskning*

En stor och snabbt växande forskningslitteratur har analyserat pandemins ekonomiska effekter i olika länder. Ekholm m.fl. innehåller en litteraturöversikt över både internationella och svenska studier. Ett viktigt exempel är en studie av Chetty m.fl. som analyserar effekterna av pandemin på den amerikanska ekonomin med hjälp av detaljerade mikrodata från både privata och offentliga källor.<sup>111</sup> Studien visar att när pandemin kom till USA i mars 2020 började framförallt allt hushåll med höga inkomster minska sin konsumtion, särskilt sin konsumtion av kontaktnära tjänster. Studien visar hur anställda med låga inkomster som arbetade i servicesektorn drabbades när höginkomsttagare slutade att konsumera. I Sverige har, precis som Ekholm m.fl., Angelov och Waldenström skrivit två artiklar med hjälp av månadsdata över företagens moms- och arbetsgivardeklarationer.<sup>112</sup> Studierna mäter effekten av pandemin genom att jämföra med konsumtionsnivåer från tidigare år och finner liknande resultat som Ekholm m.fl., nämligen att företagens inkomstbortfall är relaterade till graden av lokal smittspridning.

### *Utgångspunkter*

Kapitlet redovisar resultat från statistiska analyser som baseras på detaljerad information om hushåll och företag, vilka använts för att studera de mekanismer genom vilka covid-19-pandemin drabbade den svenska ekonomin under 2020. I stort följer underlagsrapporten som kapitlet baseras på samma analyschema som det vi använt i

<sup>111</sup> Chetty m.fl. (2020), *The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data*, NBER Working Paper No. 27431.

<sup>112</sup> Angelov och Waldenström (2021), *Hur har Covid-19-pandemin påverkat skatteintäkter och arbetsinkomster?*, rapport till Skatteverket, och Angelov och Waldenström (2021), *The Impact of COVID-19 on Economic Activity: Evidence from Administrative Tax Registers*, IFN Working Paper nr 1397.

kapitel 2, vilket ser pandemins ekonomiska effekter som resultatet av två olika typer av smittspridningschocker.

Den ena typen av chocker bestämmer hur effekterna av pandemin (och medföljande restriktioner) i utlandet spillde över till den svenska ekonomin. Utländsk smittspridning drabbar svenska företag som handlar med andra länder via ett fall i utländsk efterfrågan på grund av spridningen av covid-19, vilket gör det svårare att exportera svenska produkter. Men chocken kan också verka genom störningar i utländskt utbud. Svensk ekonomi skadas när utländska leverantörer stänger ner eller minskar sin verksamhet till följd av sjuk personal eller offentliga restriktioner och det blir svårare för svenska företag att importera t.ex. de insatsvaror som behövs i produktionen.

Den andra typen av chocker rör pandemins effekter inom Sverige. Dessa kan, på samma sätt som den utländska smittspridningen, uppkomma både på efterfråge- och utbudssidan. De inhemska störningarna uppstår när svenska konsumenter slutar köpa vissa varor och tjänster för att undvika att bli smittade och/eller smitta andra. Dessutom kan den inhemska produktionen minska när anställda inte kan komma till jobbet på grund av sjukdom eller nedstängningar som drabbar dem själva eller deras familj.

### *Dataunderlag*

Underlagsrapportens empiriska undersökning av hur den ekonomiska medgången drabbade svenska företag och anställda använder uppgifter om en rad ekonomiska och medicinska data från ett antal olika källor. Kapitlets olika avsnitt beskriver de specifika datakällorna men ett par övergripande kommentarer är ändå värda att göra. För det första vilar rapporten på uppgifter med hög tidsupplösning, per månad eller vecka. Skälet är att det annars inte går att förstå det kortsiktiga samspelet mellan ekonomisk aktivitet och smittspridning över tid. För det andra använder rapporten genomgående s.k. mikrodata, uppgifter om enskilda individer och företag (i ett par fall är dessa data aggregerade till åldersgrupper per postnummer eller till kommuner). Skälet är att mikrodata är nödvändiga för en detaljerad förståelse av hur pandemin drabbar specifika grupper av företag och individer.



### *Observerade utfall inkluderar effekterna av stöden*

För att rätt tolka kapitlet är det viktigt att beakta att resultaten beskriver både de samlade effekterna av pandemin i sig och de ekonomisk-politiska åtgärder som regering och riksdag beslutade för att mildra dess ekonomiska konsekvenser. De avsevärda nedgångar vi kan observera i t.ex. försäljning, sysselsättning och inkomster för olika typer av företag och individer skulle med all sannolikhet ha blivit ännu större utan de historiskt stora stödåtgärder som myndigheterna infört, framför allt de olika formerna av företagsstöd.

## **4.2 Pandemins effekter på ekonomin som helhet**

Detta avsnitt skildrar utvecklingen av svensk ekonomi som helhet under 2020. Framställningen bygger på uppgifter från företagens momsdeklarationer och visar hur pandemin påverkade svenska företags försäljning månad för månad. Under en typisk månad under 2020 finns sådana uppgifter för omkring 600 000 företag.

### *Försäljningen i hela ekonomin och i breda sektorer*

Givet ansatsen att se pandemins effekter som resultatet av smittspridningen både utomlands och på hemmaplan är en första fråga hur nedgången i ekonomin visar sig i företagens utländska respektive inhemska försäljning. Ekholm m.fl. svarar på denna fråga genom att jämföra försäljningen (omsättningen) i samtliga svenska företag under varje månad 2020 jämfört med samma månad 2019. Vidare delar de in försäljningen i den del som riktar sig till utlandet och den del som riktar sig till hemmamarknaden (se figur 1 i underlagsrapporten).

Försäljningen går ned som mest under pandemins första våg, med början i april. Under det första pandemiåret är maj den värsta månaden då den totala försäljningen tappar knappt 15 procent i förhållande till samma månad 2019. För omsättningen i utlandet handlar det dock om ett tapp på mer än 20 procent. Även i juli faller försäljningen i utlandet stort, knappt 20 procent i förhållande till 2019. Mot slutet av 2020 sker en återhämtning, särskilt av utländsk försäljning, medan inledningen av den andra vågen i oktober sammanfaller

med en lägre inhemsk försäljning. Under december är dock omsättningen både i utlandet och på hemmaplan åter något högre än motsvarande månad 2019.

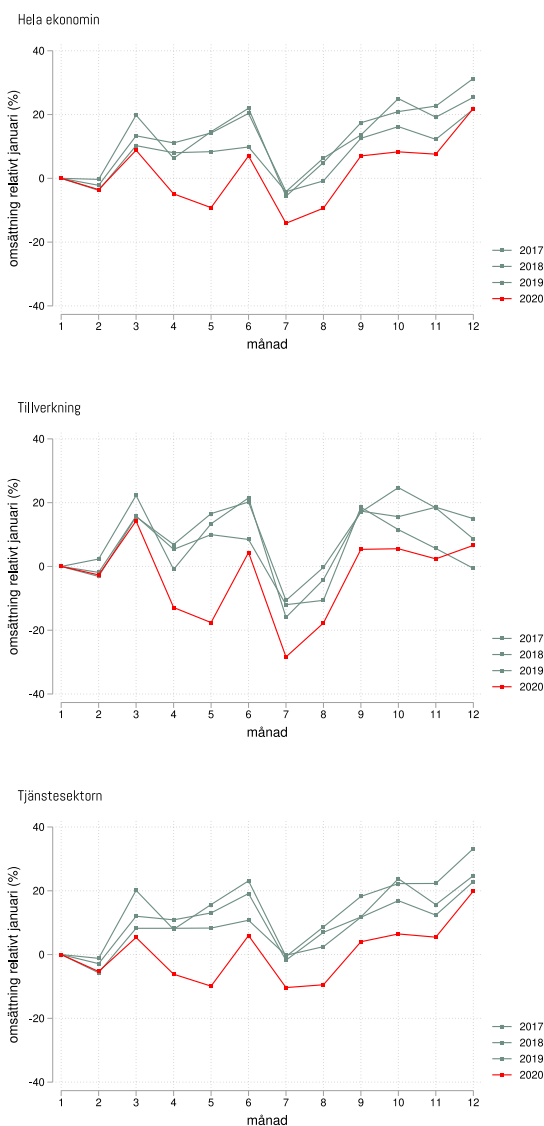
En något annorlunda fråga är hur utvecklingen i hela ekonomin ser ut jämfört med den i ett par viktiga breda sektorer, nämligen tillverkningsindustrin och tjänstesektorn.

Figur 4.1 visar på y-axeln omsättningens utveckling under varje månad för pandemiåret 2020 (röd kurva) jämfört med vart och ett av åren 2017–2019 (gröna kurvor). Var och en av kurvorna visar månadens procentuella avvikelse från januari samma år enligt ett index (som får referensvärdet 0 i januari).

De tre delarna av figuren avslöjar ett tydligt säsongsmönster där försäljningen under normala förhållanden är tämligen konstant under våren för att sedan gå ner under sommaren, särskilt i juli månad. Då detta mönster är stabilt över de tre föregående åren är det välgrundat att tolka 2020 års avvikelser som effekter av pandemin. Vi ser hur omsättningen under pandemiåret faller under april och maj. Därefter följer den ett likartat mönster som tidigare år, dock på en lägre nivå jämfört med början av året. I tjänstesektorn ligger den lägre nivån kvar under återstoden av 2020, medan tillverkningsindustrin får en tydligare återhämtning i slutet av året.

Sammantaget visar dessa siffror att covid-19-pandemin har sin största inverkan på svensk ekonomi under april och maj 2020. Även efter detta är omsättningen svagare än tidigare år jämfört med årets början. I industrin sker dock en återhämtning så att försäljningen vid slutet av 2020 är ungefär lika stor som man skulle förvänta sig utifrån tidigare säsongsmönster.

**Figur 4.1 Omsättning i hela ekonomin samt tillverknings- och tjänstesektorn**



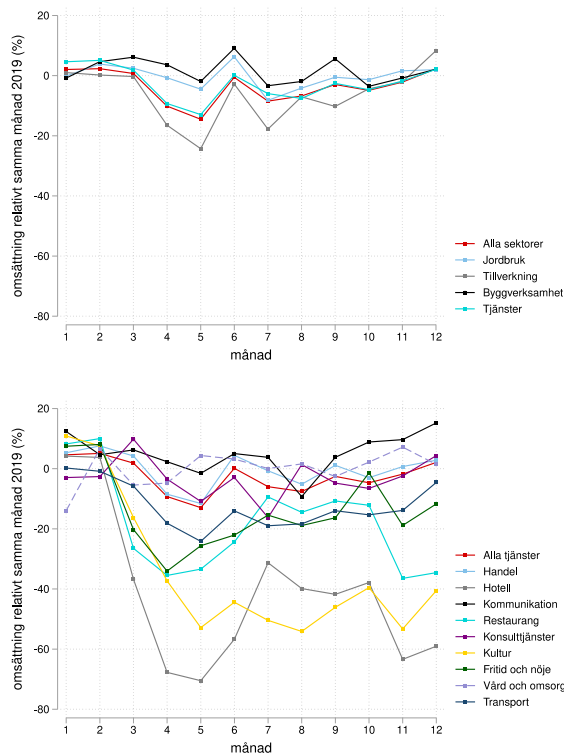
Anm.: Denna figur använder månadsvis data från momsregistret för samtliga svenska företag 2020. För varje år och månad (på x-axeln) anger figuren (på y-axeln) den totala omsättningen i Sverige, uttryckt som en procentuell avvikelse från januari samma år. Det övre diagrammet visar dessa siffror för hela ekonomin, medan det mellersta och undre diagrammet visar dem för tillverkningssektorn (tvåsiffriga SNI-koder 10–13), respektive tjänstesektorn (SNI-koder 45–63, 68–83, och 85–96).

Källa: Figur 2 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

### En mer finfördelad bild

Genom att jämföra utvecklingen under 2020 med den under 2019 kan vi tydligare exponera hur covid-19-pandemin slog mot olika sektorer. Den övre grafen i figur 4.2 visar omsättningen jämfört med 2019 för hela ekonomin och dess fyra huvudsektorer: jordbruk, tillverkningsindustri, byggindustri och tjänster. Den nedre panelen visar i stället omsättningen i tjänstesektorn när vi delar upp denna i åtta delsektorer.

**Figur 4.2 Omsättning under pandemin i olika delsektorer**



Anm.: Denna figur använder månadsvisa data från momsregistret för samtliga svenska företag under 2019 och 2020. För månad under 2020 (på x-axeln) anger figuren (på y-axeln) omsättningen i Sverige, uttryckt som en procentuell avvikelse från samma månad under 2019. Den övre panelen visar dessa utfall för hela ekonomin, jordbruk (SNI 1–3), tillverkning (SNI 10–33), byggsamhet (SNI 41–43), och tjänstesektorn (SNI 45–63, 68–83, och 85–96). Den nedre panelen delar upp tjänstesektorn i handel (SNI 45–47), hotell (SNI 55), kommunikation (SNI 58–63), restaurang (SNI 56), konsulttjänster (SNI 69–75), kultur (SNI 90), fritid och nöje (SNI 91–93), vård och omsorg (SNI 86–88), och transport (SNI 49–53).

Källa: Figur 3 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

Figurens övre panel visar att det procentuella omsättningsfallet under pandemins första våg i april och maj 2020 är större i tillverkningsindustrin än i tjänstesektorn. Dock är det viktigt att komma ihåg att tjänstesektorn är en större del av hela ekonomin än industrin.

På samma sätt som i figur 4.1 ser vi en starkare återhämtning under hösten inom tillverkningsindustrin. Samtidigt är omsättningen i bygg- och jordbrukssektorn tämligen oförändrad. Den nedre panelen i figur 4.2 visar på mycket stora skillnader mellan olika delar av tjänstesektorn. Allra mest sjunker omsättningen i hotellbranschen: ett omsättningstapp på ca 70 procent (jämfört med 2019) under april och maj 2020. Även kultur- samt restaurangbranschen ser stora omsättningsfall: mer än 30 procent under april och maj 2020. Transportsektorn ser ett mindre fall (omkring 20 procent), medan i stort ingen förändring syns inom kommunikation samt vård och omsorg. Figuren illustrerar en avsevärd återhämtning i hårt drabbade tjänstesektorer mellan pandemins första och andra våg. Mellan juli och oktober är tappet i hotellbranschen mellan 30 och 40 procent (jämfört med 2019). Under november och december blir tappet större igen, motsvarande ca 60 procent. Inom kulturbranschen sker dock ingen återhämtning och den förblir på låga nivåer under hela året.

Sammanfattningsvis drabbade pandemins första våg svensk ekonomi hårt i april och maj 2020. Under dessa månader slog den hårt mot försäljningen både i tillverkningsindustrin och tjänstesektorn, med försäljningstapp på uppemot 15 procent. Industrin återhämtade sig mot slutet av året. Inom tjänstesektorn finns det stora skillnader under det första pandemiåret. Delar av den, särskilt restauranger, kultur och hotell, var värst utsatta i pandemins första våg. En delvis återhämtning ägde rum under perioden juli till oktober inom hotell och restaurang, men de drabbades av ett nytt stort tapp under pandemins andra våg i november–december.

Det är värt att understryka att den stora bilden döljer viktiga skillnader mellan olika branscher och mellan olika företag i dessa branscher. I de två kommande avsnitten försöker vi förstå dessa skillnader – och mekanismerna bakom den observerade nedgången – först för effekterna av den utländska smittspridningen sedan för effekterna av den inhemska smittspridningen.

### 4.3 Effekterna av smittspridning i utlandet

Svensk ekonomi är sedan länge starkt beroende av handel med omvärlden. Det är därför nästan en självklarhet att smittspridningen utomlands påverkat svenska företags omsättning, produktion och sysselsättning. Vi har nämnt att nedgången i utländsk försäljning under pandemins första våg t.o.m. var större än den i inhemsk försäljning. Figur 4.1 och figur 4.2 visade hur industrins omsättning föll drastiskt, framför allt under första vågen. Detta indikerar starkt att smittspridningen utomlands spelat stor roll, då industrins företag totalt dominerar svensk utrikeshandel.

#### *Utgångspunkter*

Vi har redan påpekat att effekterna på svensk ekonomi av smittspridningen i andra länder kan spegla anpassningar av efterfrågan såväl som utbudet i andra länder. Efterfrågan på svenska varor – och svensk export – kan falla tillbaka när den lokala konsumtionen minskar i områden med hög smittspridning, eller när utländska företag investerar och producerar mindre och därmed efterfrågar mindre insatsvaror från Sverige. Utbudet av utländska varor, och därmed svensk import, kan falla om smittspridningen hindrar leverantörer av insatsvaror till svenska företag från att producera i normal omfattning. Här begränsar alltså störda internationella leverantörskedjor svenska företags möjligheter att hålla uppe sin egen produktion. I bägge fallen är det rimligt att de svenska företag som under normala förhållanden handlar med länder vars smittspridning i pandemin var större också blev hårdare drabbade än andra företag.

För att undersöka om och i så fall hur smittspridningen utomlands påverkat försäljning, produktion och sysselsättning i Sverige kopplar Ekholm m.fl. ihop uppgifter om enskilda svenska företags export till och import från olika länder med uppgifter om smittspridningen i dessa länder. De mäter exponeringen mot utländsk smittspridning som ett vägt genomsnitt. Vikterna speglar företagets import och export till olika länder under 2019. Smittspridningen i varje land är grovt fångad med antalet dödsfall i covid-19 per miljon invånare varje månad under 2020.

Det är viktigt att påminna att de effekter vi redovisar i detta avsnitt utgör ett slags netto som innefattar både (de negativa) effekter

terna på företagen av den utländska smittspridningen och (de positiva) effekterna på dem av statliga stöd i olika former. Som vi skriver i kapitel 5 fick företag från i stort sett samtliga sektorer – inklusive de industriföretag som dominerar svensk export och import – del av dessa stöd. Detta gäller framför allt stödet för korttidsarbete.

### *En illustration*

Ett enkelt sätt att illustrera mönstren i data är att dela upp samtliga exportföretag i två grupper. Den ena gruppen består av de företag som innan pandemin (en viss månad 2019) huvudsakligen exporterade till länder som fick se en tämligen lindrig smittspridning under pandemin (samma månad 2020). Den andra gruppen innefattar de företag som exporterade till länder med relativt hög smittspridning.

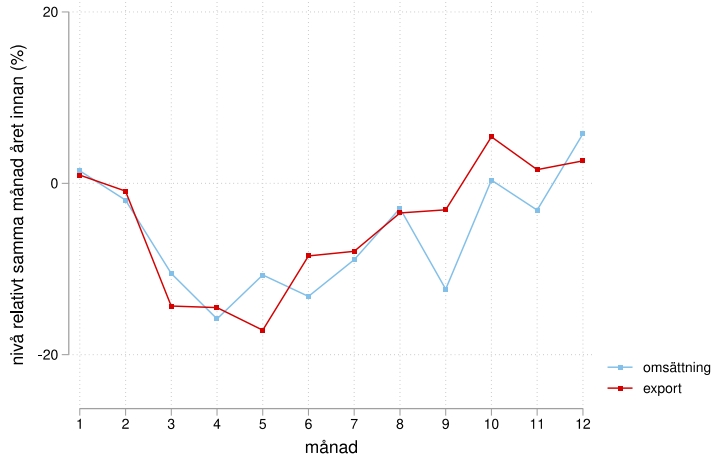
Under ganska svaga antaganden kan vi här betrakta pandemin som ett ”naturligt experiment”. Om de enskilda företagens val av handelspartners under 2019 inte var systematiskt relaterade till omfattningen av den kommande covid-19-pandemin under 2020 får vi ett rättvisande mått på den utländska smittspridningens kausala effekter på omsättning och export genom att jämföra utvecklingen i den högexponerade gruppen med den lågexponerade gruppen.

Figur 4.3 visar resultatet av en sådan (s.k. difference-in-difference) skattning. Den visar (på y-axeln) skillnaden i omsättning, respektive export, mellan företag som var högt jämfört med lågt exponerade för covid-19 utomlands för var och en av 2020 års månader (på x-axeln). Som tidigare uttrycker vi dessa skillnader som procentuella förändringar gentemot samma månad under 2019.

Det framgår tydligt att både omsättning och export var betydligt lägre för de företag som var högt jämfört med lågt exponerade för smittspridning utomlands. Det gäller i synnerhet perioden mars–maj 2020, då de procentuella förändringarna (gentemot 2019) är uppåt 15 procentenheter större för högexponerade företag. Från sommaren och framåt är skillnaden betydligt mindre. Figuren stöder idén att smittspridningen i svenska företags exportländer betydde en hel del för företagets omsättningstapp och export under pandemins första våg våren 2020.

**Figur 4.3** Export och omsättning för företag med låg jämfört med hög exponering för dödsfall i covid-19 utomlands

Figuren visar skillnaden i förändring i omsättning mellan företag som exporterar till länder där många dör i covid-19 och företag som inte gör det. Vi ser att under mars-maj 2020 föll omsättning och export mellan 13 och 18 procent mer i de företag som exporterar till länder med högre smittspridning



Anm.: Baserat på handelsdata från Tullverket, momsdata från Skatteverket och information om dödsfall i covid-19 per land från Johns Hopkins University. För varje månad beräknas för varje företag ett vägt genomsnitt av antalet dödsfall i covid-19 (per miljon invånare) i de länder företaget exporterade till i motsvarande månad år 2019, där vikterna ges av andelarna i företagets totala export i denna månad 2019. Medelvärde för detta exponeringsindex beräknas över alla månader 2020. Om detta medelvärde ligger över medianvärdet för ett företag, tillhör företaget den högt exponerade gruppen, och vice versa. Figuren visar de månatliga procentuella skillnaderna mellan de hög- och lågexponerade grupperna för den totala omsättningen och exporten mellan 2020 och 2019.

Källa: Figur 4 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

### Statistiska skattningar

För att mer systematiskt studera effekterna av utländsk smittspridning på svensk ekonomisk aktivitet skattar Ekholm m.fl. också statistiska samband på företagsnivå mellan ekonomisk aktivitet och den månadsvisa exponeringen för covid-19 utomlands. Skillnaden mot ovan är att de då mäter företagets exponering mot utländsk smitta som en kontinuerlig variabel (men fortfarande som ett vägt genomsnitt av avlidna i covid-19 per miljon invånare). De studerar följande mått på företagets ekonomiska aktivitet: export, import, omsättning, lönesumma och antal sysselsatta.



Skattningarna bygger på en regressionsanalys som kontrollerar för genomsnittliga skillnader mellan olika företag (som är konstanta över tiden), samt genomsnittliga skillnader mellan olika månader (som påverkar alla företag på samma sätt).

Rapportens resultat (se tabell A1 i Ekholm m.fl.) stödjer iakttagelserna i figur 4.3. Högre exponering i företagen för utländsk smittspridning via handel (export eller import) är systematiskt relaterat till lägre omsättning, lönesumma samt sysselsättning. Dessa negativa samband är precis statistiskt skattade. Liknande samband kan observeras mellan utländsk smittspridning och handelsströmmar men de är inte lika precis skattade.

De skattade effekterna är också ekonomiskt betydelsefulla. Ett konkret exempel illustrerar bäst resultatens innebörd. I mars 2020 var antalet nya dödsfall med covid-19 i Italien 205 per miljon invånare, medan det bara var 9 i Tyskland. Vid en jämförelse mellan två typer av företag, varav den ena importerar insatsvaror endast från Italien och den andra importerar dem endast från Tyskland blir skattningarna följande: Italien-importörerna – allt annat lika – har i mars 2020 i genomsnitt 32 procent lägre försäljning, 13 procent lägre lönesumma och 7 procent färre anställda än Tysklandsimportörerna. Resultaten för exporterande företag visar effekter av utländsk smittspridning i samma storleksordning.

Ekholm m.fl. finner också att företagets försäljning och handel är systematiskt negativt relaterade till mått på ländernas restriktioner för att hämma smittspridningen (se tabell A2–A4 i Ekholm m.fl. och förklaringen dessförinnan).

Sammantaget ger resultaten starkt stöd för hypotesen att spridningen av covid-19 i omvärlden, och anpassningarna som spridningen gett upphov till, varit en betydelsefull kanal varigenom pandemin drabbat svensk ekonomi. Hur påverkat olika företag blivit skiljer sig åt och beror på deras existerande export- och importrelationer.

#### 4.4 Effekterna av inhemsk smittspridning

I detta avsnitt går vi över till att diskutera effekterna av den inhemska smittspridningen. Först redovisar vi hur människors konsumtion och rörlighet i samhället hänger ihop med den nationella respektive

lokala smittspridningen. Sambanden visar att högre smittspridning är förenad med såväl lägre konsumtion som lägre rörlighet. Sedan redovisar vi vilka typer av företag som varit mest utsatta för de negativa konsekvenserna av den inhemska smittspridningen.

### *Utgångspunkter*

Två ytterligare studier finner att nedgången i svenska företags omsättning under pandemin varit kopplad till den lokala smittspridningen.<sup>113</sup> Men som vi har sett kan smittspridning påverka näringslivet via en efterfrågekanal såväl som en utbudskanal. Efterfrågan faller om folk håller sig hemma och inte konsumerar varor och tjänster i samma utsträckning som vanligt. Produktionen faller också om de anställda blir sjuka eller om de måste vara hemma för att ta hand om barn. I bägge fallen sjunker företagets omsättning.

Ekholm m.fl. undersöker i sin underlagsrapport sambanden mellan mått på den inhemska smittspridningen och två mått på ekonomisk aktivitet, nämligen konsumtion och rörlighet. Det är naturligt att hänföra konsumtionsförändringar till efterfrågekanalen. I princip kan rörligheten också fånga anpassningar via utbudskanalen, men de samband som avsnittet beskriver pekar på att rörlighetsförändringarna i data till stor del är relaterade till beteendeanpassningar av efterfrågan.

### *Konsumtion och rörlighet över tid 2020*

Ekholm m.fl. använder ett ungefärligt mått på hushållens konsumtion, som är tillgängligt för varje vecka 2020 och den första veckan av varje månad 2019. Det är summan av alla transaktioner (delat med antalet kreditkort), inom vart och ett av ca 10 000 postnummer, för alla ägare till kreditkort utfärdade av Swedbank som bor inom postnumret. Dessutom är kortägarna uppdelade i tre åldersgrupper: upp till 35 år, mellan 35 och 70 år samt äldre än 70 år.

De använder också ett mått på rörlighet – baserat på förflyttningar mellan mobilmaster av samtliga telefoner med abonnemang

---

<sup>113</sup> Angelov och Waldenström (2021), *Hur har Covid-19-pandemin påverkat skatteintäkter och arbetsinkomster?*, rapport till Skatteverket, och Angelov och Waldenström (2021), *The impact of Covid-19 on Economic Activity: Evidence from Tax Registers*, opublicerad uppsats.

hos Telia – inom och mellan alla Sveriges kommuner för varje vecka under 2019 och 2020 (se kapitel 3 i vårt andra delbetänkande för en diskussion av detta mått).

Innan vi redovisar lokala konsumtionsutgifter och rörlighet i samhället, samt deras samband med den lokala smittspridningen, tittar vi på nationell konsumtion och rörlighet under 2020.

Figur 4.4 visar (på y-axeln) nationell konsumtion och rörlighet i den första veckan av varje månad under 2020, jämfört med samma vecka 2019 (på x-axeln). Det sker en snabb tydlig nedgång i konsumtionen under våren. Måttet på nationell konsumtion (den röda kurvan) faller kraftigt mellan den första veckan i mars och den första veckan i april, dvs. i början av pandemins första våg. Under mars månad faller konsumtionen med omkring 10 procent, jämfört med 2019. Det maximala konsumtionsfallet sammanfaller med det maximala fallet i rörlighet (den blåa kurvan) under året. Under mars faller rörligheten med ungefär 25 procent jämfört med året innan.<sup>114</sup>

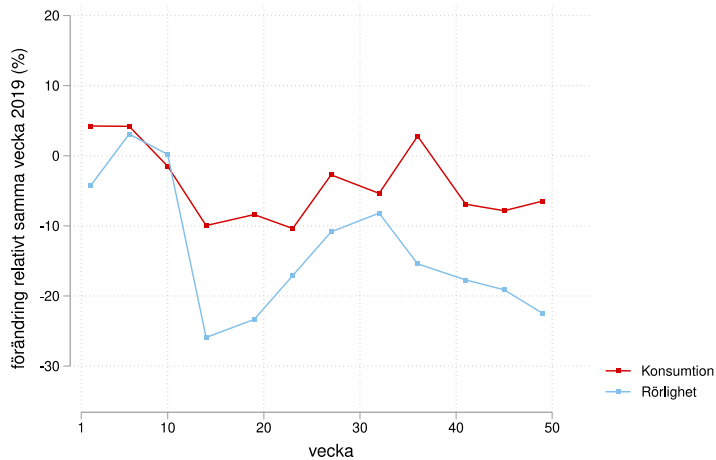
Figuren visar också hur konsumtionen återhämtar sig under sen-våren och sommaren. Den faller återigen under hösten 2020, med det största konsumtionsfallet om nära 10 procent från början av september till början av oktober, när pandemins andra våg börjar. Under slutet av året ligger konsumtionen kvar på en nästan 10 procent lägre nivå än under 2019.

Ett liknade mönster syns för rörligheten. Den likartade utvecklingen av konsumtion och rörlighet över tid är ett första tecken på att den ändrade rörligheten, åtminstone till en del, speglar anpassningar av människors beteende på efterfrågesidan, liknande de som syns i konsumtionen.

---

<sup>114</sup> Samma maximala minskning av rörligheten syns också tydligt om man i stället analyserar den under varje vecka av år 2020 i förhållande till varje vecka av 2019. Detta finns belagt i vårt andra delbetänkande, se särskilt figur 3.8.

**Figur 4.4** Konsumtion och rörlighet i hela Sverige under första veckan i varje månad 2020 jämfört med motsvarande vecka 2019



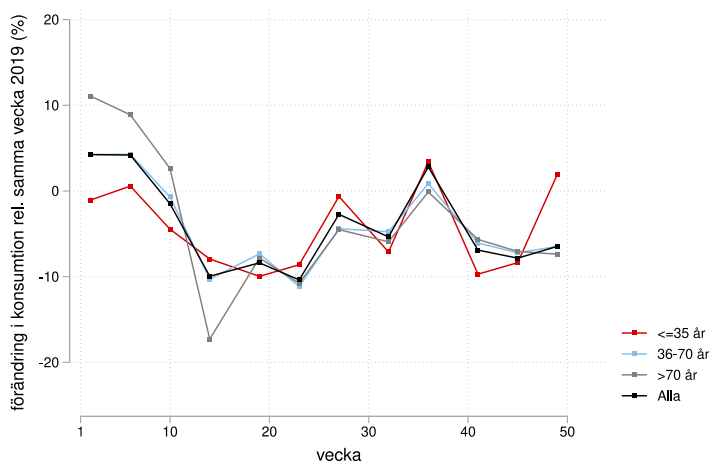
Anm.: Konsumtionsdata avser totala kortköp av samtliga kunder hos Swedbank. Rörlighetsdata avser antal förflyttningar mellan mobilmaster bland samtliga kunder hos Telia. Figuren visar hur summan för den nationella konsumtionen och rörligheten ändrats från 2019 till 2020 under den första veckan i varje månad.

Källa: Figur 5 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

Finns det skillnader i hur unga, medelålders och äldre människor förändrar sin konsumtion under pandemin? Figur 4.5 visar samma data som i figur 4.4, men delar upp transaktionerna för var och en av dessa tre åldersgrupper. Figuren visar att den nationella utvecklingen speglar en nedgång i konsumtion i alla åldersgrupper, men den drivs främst av de äldsta. Det totala konsumtionsfallet under april (jämfört med 2019) är cirka 10 procent. Det är ungefär 18 procent för gruppen över 70 (den gråa kurvan), men bara omkring 8 procent de som är 35 år och yngre (den röda kurvan). Konsumtionen bland de yngre sticker även ut under den andra vågen i slutet av året, då de konsumerar mer samtidigt som övriga grupper konsumerar mindre.

Mönstren i figuren stämmer väl överens med uppfattningen att äldre, särskilt gruppen över 70 år, förändrat sitt beteende mer under pandemin än yngre, delvis på direkta råd från Folkhälsomyndigheten. Det är intuitivt att en grupp som till stor del isolerar sig från kontakt med andra människor sänker sin konsumtion extra mycket under perioder med höga smittotal.

Figur 4.5 Konsument per åldersgrupp under 2020 jämfört med 2019



Anm.: Konsumtionsdata avser kortköp av kunder i Swedbank. Figuren visar hur nationell konsumtion som helhet och för varje åldersgrupp förändrats från 2019 till 2020 under den första veckan i varje månad.

Källa: Figur 6 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

### *Konsumtion och rörlighet i olika delar av landet*

Den mest dramatiska nedgången i konsumtion och rörlighet under 2020 skedde under inledningen av pandemins första våg. Men samtidigt vet vi att pandemin slog långt ifrån jämnt över landet under denna första tid. Vi redovisar nu statistik från rapporten för nedgången av konsumtionen och rörligheten i relation till den lokala smittspridningen i olika delar av landet.

För att avgöra om lokal smittspridning är systematiskt relaterad till förändringar i rörlighet och konsumtion mäter Ekholm m.fl. förändringen av antalet covid-19-smittade från första veckan av februari (då det inte fanns någon bekräftad smitta) till första veckan av april i Sveriges samtliga 290 kommuner. De mäter smittspridningen med antalet sjukskrivna i kommunen med konstaterad eller misstänkt covid-19 (se nedan) per 100 000 invånare. De relaterar detta mått till förändringen av konsumtionen (värdet av alla korttransaktioner) i kommunen mellan samma veckor. Slutligen upprepar de samma analys, men ersätter kommunala förändringar i konsumtion

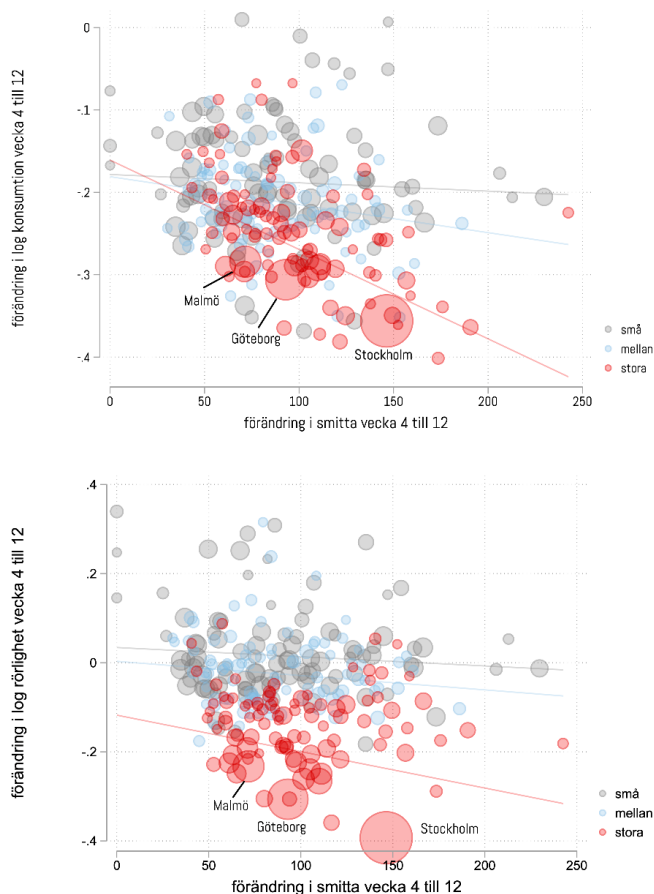
med kommunala förändringar i rörlighet (antalet förflyttningar av mobiltelefoner inom kommunen).

Figur 4.6 illustrerar dessa samband. På y-axeln visar det övre diagrammet kommunens förändring i konsumtion och det undre dess förändring i rörlighet, uttryckt i procent. På x-axeln visar diagrammen förändringen i smittspridningen (i realiteten smittspridningen i början av april). Det är rimligt att anta att människors reaktion på smittspridningen skiljer sig åt beroende på befolkningstätheten och därför hur stor tätort de bor i. Figuren skiljer därför på kommuner vars befolkningar är små (grå cirklar), mellanstora (blå cirklar) och stora (röda cirklar). Varje kommun motsvarar alltså en cirkel med storlek i proportion till dess relativa befolkning inom sin storleksklass. Linjerna i olika färger visar regressionslinjer för de olika storlekarna på kommuner.

Den övre figuren visar ett negativt samband som innebär att större smittspridning är förenad med större minskningar av konsumtionen. Det negativa sambandet är starkast för de röda cirklarna – dvs. för större städer (eller delar av dessa). Lutningen på den röda regressionslinjen visar att i denna grupp av kommuner innebär en ökad smitta med 100 invånare per 100 000 – dvs. 1 promille av befolkningen – att den genomsnittliga konsumtionen faller med så mycket som 10 procent.

Det undre diagrammet visar likartade samband mellan förändringarna av smitta och rörlighet. Också detta samband är negativt och som mest uttalat för befolkningsrika kommuner. Även om vissa små kommuner ser en ökad rörlighet (positiva värden på y-axeln) är placeringarna av de grå, blå och röda markeringarna snarlika dem i den övre delen av figuren.

**Figur 4.6** Förändringar i smittspridning, konsumtion och rörlighet i svenska kommuner av olika storlek mellan vecka 4 och vecka 12, 2020



Anm.: Konsumtionsdata avser samtliga Swedbanks kunders kortköp i kommunen. Rörlighetsdata avser antal förflyttningar mellan mobilmaster inom kommunen bland kunder hos Telia. Smittspridningsmättet är baserat på data från Försäkringskassan, Socialstyrelsen, och SCB som bearbetats inom Stockholms universitets covid-19-program. I den övre figuren visar vi förändringen i konsumtion (y-axeln) och smitta (x-axeln) i svenska kommuner mellan vecka 4 och vecka 12. I den nedre visar vi i stället förändringen i rörlighet och smitta under samma period. Kommunerna är indelade i tre storleksklasser, baserat på om deras befolkning tillhör den nedersta, mellersta eller översta tredjedelen i den kommunala fördelningen. Cirkulernas storlek är baserade på varje kommuns antal invånare under 2019 inom sin storleksklass.

Källa: Figur 7 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

Likheten gäller även en hel del enskilda observationer – för samma smittökning föll alltså konsumtion och rörlighet ungefär lika

mycket. Ta t.ex. de tre största röda cirklarna: Malmö, Göteborg och Stockholm. I Malmö var smittökningen 72 (personer per 100 000) medan konsumtionen och rörligheten gick ner med 23 respektive 29 procent; Göteborgs smittökning var 93 medan konsumtion och rörlighet bägge föll med 31 procent; Stockholm noterade en smittökning om 147 och fall i konsumtion och rörlighet om 36 respektive 39 procent. I genomsnitt är också sambandet mellan förändringarna i smitta och rörlighet i gruppen stora kommuner lika starkt som sambandet mellan förändringarna i smitta och konsumtion: en ökning av 100 smittade invånare per 100 000 (en promille av befolkningen) motsvarar ett fall i rörligheten med ca 10 procent.

De liknande mönstren i de två delarna av figur 4.6 är anmärkningsvärda, särskilt som de bygger på tre helt olika datakällor. Andelen covid-19-smittade mäts med uppgifter om andelen sjukskrivna i kommunen med vissa diagnoser i sina läkarintyg till Försäkringskassan; konsumtionen mäts med värdet av transaktioner bland samtliga kommuninnevånare med ett kort utfärdat av Swedbank; rörligheten mäts med uppkopplingar av telefoner med Telia abonnemang mot olika mobilmaster. Det faktum att dessa disparata data verkar vilja tala samma språk är en stark indikation på att den uppmätta responsen av konsumtionen och rörligheten speglar liknade beteendeförändringar i befolkningen. Det visar också på värdet av att använda flera olika källor för mikrodata i syfte att bättre förstå mekanismerna bakom spridningen av en pandemi på det ekonomiska området, en punkt vi återkommer till i kapitel 14.

### *Lokal smittspridning och lokal konsumtion över tid*

Hittills har detta avsnitt visat att den nationella konsumtionen är systematiskt relaterad till den nationella smittspridningen under olika tidsperioder under 2020 och att den kommunala konsumtionen är relaterad till den kommunala smittspridningen under den allra första vågen av pandemin. Men pandemin har inneburit att smittspridningens fördelning har skiftat både över tid och över olika delar av Sverige. Den generella frågan är därför hur smittspridningen och konsumtionen samvarierar över tid och mellan olika geografiska enheter.



Ekholm m.fl. undersöker detta samband genom att skatta statistiska regressionsmodeller där lokala konsumtionsutgifter (via kortköp) förklaras av lokal smittspridning. De definierar ”lokal” på tre olika sätt, med (i) postnummerområden, (ii) kommuner och (iii) regioner och ”smittspridningen” på fyra olika sätt, med andelen invånare som (i) blivit inlagda på intensivvårdsavdelning, (ii) blivit inlagda på sjukhus, (iii) fått ett nytt positivt PCR-test för covid-19 anmält till Folkhälsomyndigheten, samt (iv) blivit sjukskrivna med faktisk eller förmodad covid-19.<sup>115</sup>

De redovisar ett antal alternativa estimeringar i rapportens bilaga (se tabellerna A5-A8). Då de kvalitativa resultaten är stabila fokuserar vi här på hur den veckovisa smittspridningen påverkar konsumtionen på kommunal nivå.

Vi visar först rapportens resultat för de fyra alternativa måtten för smittspridning. Den underliggande skattningen håller konstant skillnader i smittspridning mellan olika kommuner (som är konstanta över tid) och skillnader i smittspridning över tid (som är konstanta över alla kommuner i samma vecka). Skattningarna visar därför hur mycket en större smittspridning, inom en viss kommun i en viss vecka, ökar konsumtionen för en viss grupp i just den kommunen och veckan.

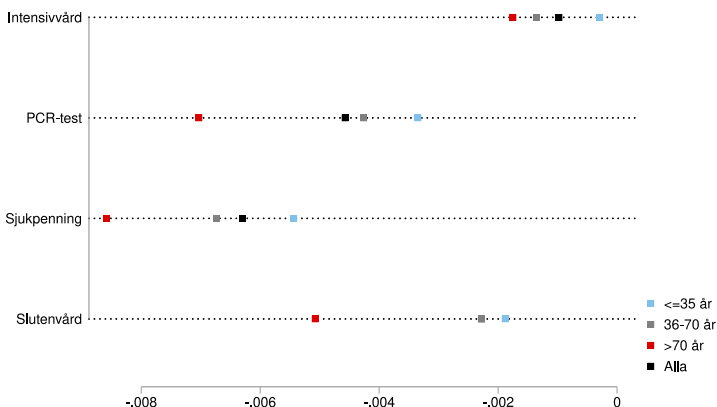
Figur 4.7 visar alltså skattningar av hur den lokala smittspridningen påverkar den lokala konsumtionen – dels i genomsnitt, dels i våra tre olika åldersgrupper – när vi mäter smittspridningen på olika sätt. Alla de skattade effekterna som redovisas i figuren som punkter är negativa och (i stort sett alla) statistiskt signifikanta. De visar därmed ett negativt samband mellan den lokala konsumtionen och det lokala smittläget, oberoende av hur det senare mäts. Vidare är sambanden negativa inte bara i genomsnitt utan för varje åldersgrupp var för sig. Figuren visar också att sambanden är som starkast för den äldre gruppen, över 70 år, och som svagast för den yngre gruppen, 35 år och yngre. Detta mönster är i linje med de övergripande resultat vi såg i figur 4.5 för hela landet, dvs. äldre har i genomsnitt dragit ned sin konsumtion mer än yngre när smittspridningen tagit fart.

---

<sup>115</sup> En diskussion och precisa definitioner av dessa alternativa mått finns i vårt andra delbetänkande, se särskilt kapitel 2, avsnitt 2.3.

**Figur 4.7 Effekten av lokal smitta på lokal konsumtion, totalt och åldersindelad**

Varje rad anger ett alternativt sätt att mäta variation i lokal smittspridning. T.ex. på den sista raden mäts smittspridningen i en kommun av antalet personer som vårdas på sjukhus. Den ljusblå punkten visar att när antalet slutenvårdade ökar med en standardavvikelse minskar konsumtionen bland personer som är 35 år eller yngre med 0,002



Anm.: Konsumtionsdata avser kortköp av kunder i Swedbank. Smittspridningsdata kommer från Socialstyrelsens uppgifter om avlidna (från Dödsorsaksregistret), intensivvårdade (från Svenska Intensivvårdsregistret, SIR) och sjukhusinlagda (från Patientregistret, PAR). Måttet baserat på sjukpenning bygger på data från Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SCB som bearbetats inom SU:s covid-19-program. Varje punkt indikerar koefficienten på smitta i en regression på kommunnivå av (logaritmen av) konsumtionen på smitta med konstanta effekter för kommun och vecka. Smittspridningsmått är normaliserade så att deras medelvärde är noll och standardavvikelse ett.

Källa: Figur 8 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

Det är långt ifrån självklart att finna några tydliga samband i dessa skattningar, eller i skattningarna som redovisas i figur 4.6. Anta t.ex. att boende i olika kommuner bedömer risken med att röra sig bland folk utifrån information om den nationella smittspridningen, och/eller anpassar sitt beteende endast efter Folkhälsomyndighetens eller regeringens nationella rekommendationer. Då är det inte troligt att vi skulle observera samband mellan smittspridning och konsumtion på lokal nivå. Resultaten i figur 4.7 tyder därför på att människor anpassar sina konsumtionsbeslut efter lokala förhållanden. De tyder också på att människor fattar egna beslut om sitt beteende i en pandemi, och att deras anpassning med anledning av smitt-

spridningen på ett direkt sätt påverkas av situationen i närområdet och inte helt styrs av nationella råd och rekommendationer.

För att förstå storleksordningarna av resultaten i figur 4.7 kan vi jämföra Stockholm med Malmö i vecka 12, 2020. Resultaten indikerar att den totala konsumtionen i Stockholm på grund av den högre smittspridningen – mätt med antalet sjukskrivningar – var två procent lägre än i Malmö. Om vi jämför kommuner som Båstad med Järfälla så var skillnaden tre procent, och bland äldre hela fem procent.

### *Egenskaper i kommunerna*

En uppmärksammas amerikansk studie försöker förklara hur nedgången i ekonomin spreds över landet.<sup>116</sup> Forskarna gör detta genom att kombinera information om lokal smittspridning med information om sammansättningen av de boende i centrala socioekonomiska dimensioner. En viktig ingrediens i deras analys är att undersöka i vilka lokalsamhällen som konsumtionen – som de också mäter med kreditkortstransaktioner – föll särskilt mycket.

Ekholm m.fl. företar en liknande analys av Sveriges kommuner. Frågan är alltså hur sammansättningen av de boende i kommunen avgör hur den lokala smittspridningen påverkar konsumtionen i kommunen. De mäter befolkningens andelar som kommer från olika socioekonomiska grupper, vad gäller utbildning, inkomst och möjlighet till hemarbete, vilka de hämtar från individuppgifter ur SCB:s olika register för perioden innan pandemin. Som i tidigare regressionsanalyser i detta avsnitt kontrollerar de dessutom för konstanta skillnader mellan olika kommuner och konstanta skillnader mellan olika veckor. Det betyder att resultaten inte beror på generella tidstrender eller andra strukturella skillnader mellan kommuner som består över tid.

Resultat för olika mått på kommunens sammansättning återfinns i figur 4.8. Den övre panelen visar att konsumtionen faller extra mycket om smittspridningen ökar i en kommun med många högutbildade. Den nedre panelen visar att detsamma gäller för de kommuner där en stor del av befolkningen är anställda i yrken som gör

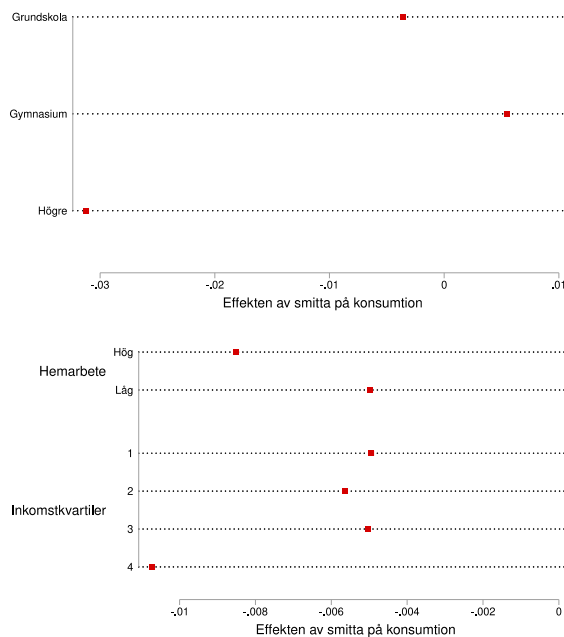
---

<sup>116</sup> Chetty m.fl. (2020), *The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data*, NBER Working Paper No. 27431.

det möjligt att jobba hemifrån, liksom i kommuner med många höginkomsttagare (personer i den översta inkomstkvartilen). Det senare resultatet är i linje med resultaten för USA, där forskarna visar att neddragningen i konsumtion till följd av spridningen av covid-19 var särskilt stark i lokalsamhällen där hushållen har relativt höga inkomster.<sup>117</sup>

**Figur 4.8 Effekter av lokal smitta på lokal konsumtion beroende på kommuninvånarnas utbildning, hemarbete och inkomst**

Graferna anger relationen mellan smitta och konsumtion beroende på kommuninvånarnas egenskaper. Exempelvis kan resultatet för *Hemarbete Hög* tolkas som att effekten av smittspridning på konsumtion är mer negativ ju större del av en kommuns invånare som kan arbeta hemma



Anm.: Konsumtionsdata avser Swedbanks kunders kortköp. Smittspridningsmättet är baserat på data från Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SCB som bearbetats inom SU:s covid-19-program. Information om individers utbildning, inkomstkvartil och grad av hemarbete (baserat på individens yrke) kommer från SCB. Varje punkt indikerar koefficienten på smitta i en regression på kommunnivå av (logaritmen av) konsumtion på smitta med konstanta effekter för kommun och vecka, där smittspridningen interageras med andelen av kommunens invånare som befinner sig i de olika grupper som förekommer i figuren. Smittspridningsmättet är normaliserat så dess medelvärde är noll och standardavvikelse ett. Källa: Figur 9 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

<sup>117</sup> Chetty m.fl. (2020), *The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data*, NBER Working Paper No. 278431.

För att sammanfatta visar resultaten i figur 4.7 och figur 4.8 att den lokala konsumtionen går ned när den lokala spridningen av covid-19 ökar. Denna nedgång tycks ha varit starkare för äldre, högutbildade, de med höga inkomster och anställda med möjligheter till hemarbete.

### *Effekter på olika företag och branscher*

Den inhemska smittspridningen ser ut att ha lett till minskad konsumtion och minskad rörlighet, och dessa samband gäller inte bara nationellt utan också lokalt. Det vittnar om att människor så gott de kunnat dragit ner på aktiviteter där de själva riskerar att bli smittade, eller riskerar att smitta andra. Rimligen drabbar en sådan nedgång hårdare företag med verksamheter som kräver mycket fysisk interaktion mellan anställda och kunder (eller patienter, brukare eller andra anställda).

För att undersöka detta analyserar Ekholm m.fl. relationen mellan ekonomiska utfall för enskilda företag och den lokala smittspridningen tillsammans (multiplicerat) med företagets andel anställda i kontaktyrken. Kontaktyrken är de som kräver nära fysisk interaktion enligt ett mått som är konstruerat från data för enskilda individer och företag.<sup>118</sup> De mäter den lokala smittspridningen i en viss månad med andelen invånare i företagets kommun som under månaden blivit sjukskrivna med läkarintyg till Försäkringskassan med diagnos för konstaterad eller misstänkt covid-19. Som tidigare kontrollerar de för konstanta skillnader mellan olika kommuner och konstanta skillnader mellan månader i hela landet.

Figur 4.9 visar skattade samband för företagets omsättning, lönesumma och antal anställda. Resultaten säger att om den lokala smittspridningen inom en kommun stiger med en standardavvikelse så blir försäljningen i ett företag där många anställda arbetar inom kontaktyrken 17 procentenheter lägre än i ett företag där få gör det. För

---

<sup>118</sup> Data om kontaktyrken är hämtade från Alderling m.fl. (2021), *A Participatory Intervention to Improve Psychosocial Work Environment and Mental Health in Human Service Organisations: A Mixed Methods Evaluation Study*, International Journal of Environmental Research and Public Health 18(7) 1–19, som bygger på data från USA och information om arbetsförhållanden i olika yrken som samlats in av Occupational Information Network (O\*NET). Klassificeringen bygger på en fråga som rör hur fysiskt nära man är andra människor när man utför sitt arbete. Yrkeskoderna är sedan översatta från den amerikanska yrkeskodklassificeringen till det svenska SSK12 (på fyrsiffrig nivå).

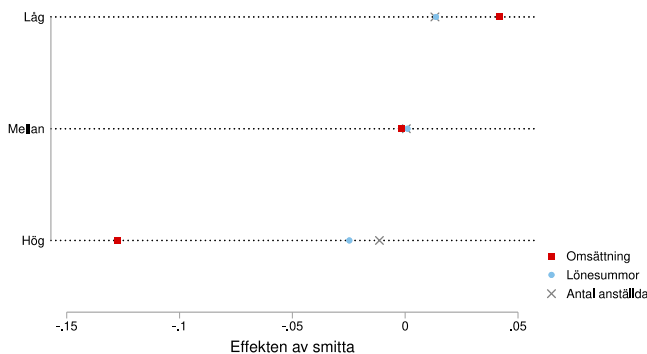
företagens lönesumma och sysselsättning är motsvarande skillnader 4 respektive 2,5 procentenheter.

Exempel på branscher med höga andelar i kontaktyrken är hotell, restauranger, vård och lufttransport, medan exempel på branscher med låga andelar är (många) tillverkningssektorer och finansiella tjänster. Exempel på en ökning i smitta motsvarande ungefär en standardavvikelse är Stenungsund och Sjöbo, mellan februari och april 2020; ökningen i Stockholm mellan samma månader uppgick till nästan två standardavvikelser och i Södertälje hela tre standardavvikelser.

De här resultaten, liksom resultaten i förra avsnittet, avser genomsnittliga nettoeffekter inklusive de dämpande effekterna av olika företagsstöd.

**Figur 4.9 Lokal smittspridning och försäljning, lönesumma och sysselsättning i företag i branscher med olika andelar av kontaktyrken**

Figuren visar hur företag i branscher med olika grad av kontaktyrken påverkas när smittspridningen i kommunen är högre. Den röda punkten längst ned till vänster anger att omsättningen sjunker avsevärt mycket mer i branscher med hög grad av kontakt när den lokala smittspridningen ökar



Anm.: Smittspridningsmättet är baserat på data från Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SCB som bearbetats inom SU:s covid-19-program. Omsättning kommer från momsregistret och lönesummor samt antal anställda från SCB:s AGI-register. Information om kontaktyrke är baserat på data från O\*NET om fysisk närhet på arbetsplatsen. Koefficienterna i figuren kommer från en regression av utfallsvariablerna på lokal smitta i kommunen interagerat med andelen anställda i företagets bransch (tvåsiffrig SNI-klassificering) med låg, mellan eller hög grad av fysisk kontakt med andra i sitt arbete.

Källa: Figur 10 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

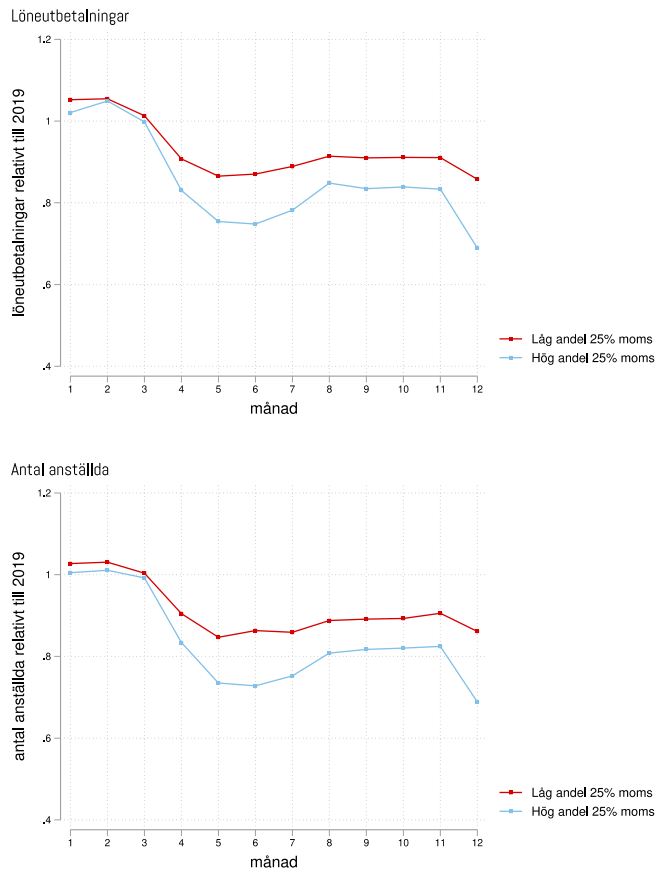
*Skillnader inom restaurangbranschen*

Företag i branscher där många anställda har yrken som kräver mycket nära kontakt blev alltså betydligt hårdare drabbade än andra företag under de månader av pandemin när den lokala smittspridningen ökade som snabbast. Som vi redan vet är restauranger en sådan bransch. Men det finns förstås skillnader även mellan enskilda restauranger.

Just för restauranger går det att mäta betydelsen av fysisk interaktion mer precist än för ekonomin i stort. Restaurangernas moms-satser på alkohol och mat skiljer sig nämligen åt: 25 procent respektive 12 procent. Dessutom får inte gäster, till skillnad från vad som gäller i fråga om hämtmat, bära med sig alkohol ur lokalen. Restauranger med hög alkoholförsäljning hade troligtvis svårare att ställa om till hämtmat och hemleveranser under pandemin då deras normala verksamhet var mer beroende av att de anställda interagerar fysiskt med kunderna än de med låg alkoholförsäljning.

Ekholm m.fl. utnyttjar dessa skillnader för att studera hur olika typer av restauranger blev drabbade av pandemin. Figur 4.10 visar lönesummor (övre del av figuren) och sysselsättning (nedre del av figuren) under 2020 för alla registrerade restauranger i Sverige. Men den skiljer på restauranger med hög andel (blå kurva) och låg andel (röd kurva) alkoholförsäljning (med 25 procents moms) under 2019. För varje månad visar figurerna utfallet 2020 som en andel av motsvarande månad 2019.

**Figur 4.10 Lönesummor och antal anställda i olika delar av restaurangbranschen**



Anm.: Information om lönesummor och antal anställda kommer från AGI, och information om relativa moms-inbetalningar kommer från momsregistret. Andelen moms med skattesatsen 25 procent är mätt under 2019. Den indikerar hur viktig alkoholförsäljning – och därigenom fysisk interaktion mellan anställda och kunder – är för restaurangen, då alkohol har skattesatsen 25 procent men restaurangmat 12 procent. Låg respektive hög andel är definierad som under respektive över mediannivån. Diagrammen rapporterar nivån 2020 relativt samma månad i 2019.

Källa: Figur 11 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

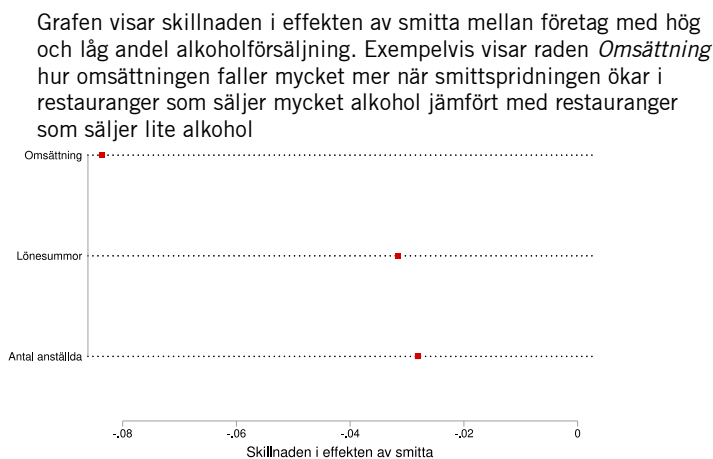
Figuren visar hur både lönesummor och antalet anställda i svenska restauranger föll i samband med att pandemin nådde Sverige under våren 2020. Nedgången är dock betydligt större för restaurangerna som var mer beroende av fysisk interaktion (hög snarare än låg andel försäljning av alkohol). Under de värsta månaderna i slutet av den



första vågen maj–juli var skillnaderna i både lönesumma och sysselsättning (jämfört med 2019) ungefär 10 procentenheter. Det är också tydligt att den andra vågen slog hårt mot restauranger med hög andel alkoholförsäljning. I december 2020 var sysselsättningen mer än 30 procent lägre än i december 2019 för denna grupp, ungefär dubbelt så stor skillnad som för gruppen restauranger med låg andel alkohol.

Resultaten i figur 4.11 visar hur mycket hårdare en ökad lokal smittspridning i kommunen påverkar restauranger med hög snarare än låg andel fysisk kontakt (hög eller låg andel alkoholförsäljning) i termer av deras omsättning, lönesumma och sysselsättning.

**Figur 4.11 Lokal smittspridning och försäljning, lönesumma och sysselsättning i restauranger olika beroende av fysisk interaktion**



Anm.: Information om lönesumma och antal anställda kommer från AGI, och information om relativa moms-inbetalningar kommer från momsregistret. Andelen moms med skattesatsen 25 procent är mätt under 2019. Den indikerar hur viktigt alkoholförsäljning – och därmed fysisk interaktion mellan gäster och anställda – är för restaurangen, då alkohol har skattesatsen 25 procent men restaurangmat 12 procent. Låg respektive hög andel är definierad som under respektive över mediannivån. Diagrammen rapporterar nivån 2020 relativt samma månad i 2019. Koefficienterna i figuren kommer från en regression av de tre utfallsvariablerna på lokal smitta i kommunen interagerat med en indikator för om restaurangens alkoholförsäljning är över mediannivån (och där också konstanta kommunspecifika månadseffekter ingår).

Källa: Figur 12 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

Figur 4.11 visar att en höjning av smittspridningen inom kommunen med en standardavvikelse sänker omsättningen med ytterligare 9 procent, lönesumman med ytterligare 3 procent och sysselsättningen med ytterligare 3 procent, när vi jämför restauranger med hög och låg andel alkoholförsäljning. Resultaten liknar dem för före-

tag med hög respektive låg andel anställda i kontaktyrken, särskilt när det gäller de relativa effekterna.

#### 4.5 Effekterna på olika grupper av anställda

Kapitlets sista avsnitt ställer frågan hur pandemin påverkade olika grupper av anställda, enligt den gruppindelning som kommissionen själv använt och bett författarna till olika underlagsrapporter att följa. Genom att skilja ut anställda med olika socioekonomiska egenskaper går det även att i viss mån fånga om de företag vars försäljning påverkades negativt av smittspridningen betalade ut lägre löner eller minskade sysselsättningen i vissa grupper av anställda.

##### *Hur slog företagens fallande försäljning mot olika grupper?*

Ekholm m.fl. studerar följande socioekonomiska karaktäristika bland de sysselsatta: ålder, kön, utbildning, inkomst, födelseland, trångboddhet, möjlighet till hemarbete, yrken med fysisk interaktion med kunder och/eller kollegor, samt bosättning i utsatta områden (baserat på inkomstnivå i området). I ett första steg beräknar de skillnader mellan dessa grupper med avseende på hur hårt den första vågen av pandemin slog mot deras arbetsgivare. De detaljerade resultaten finns i rapportens bilaga (se tabell A11).

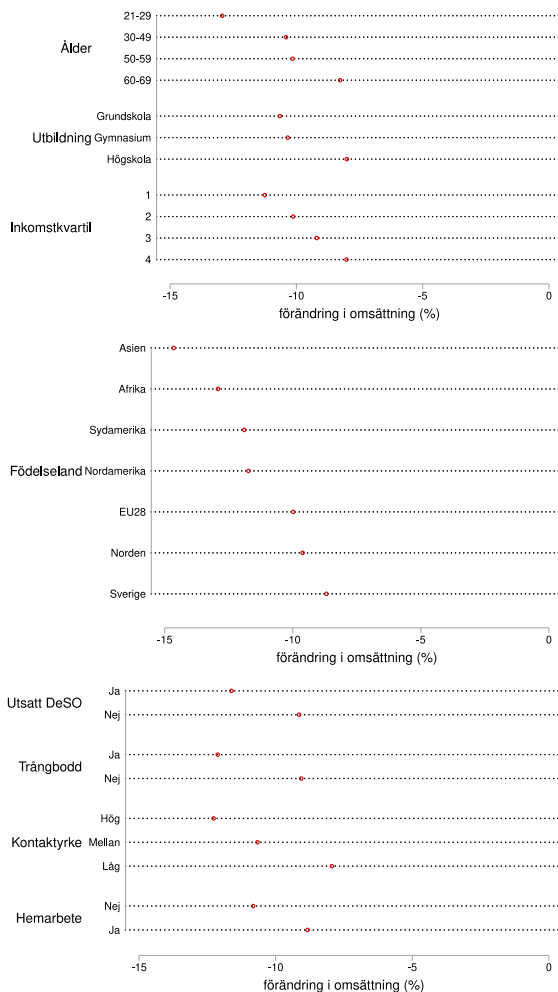
Figur 4.12 visar hur stort omsättningsfall som drabbade arbetsgivarna till olika grupper i den första vågen av smittspridning mellan februari och april 2020 (jämfört med motsvarande period 2019). Den bild som framträder i figuren är att grupperna yngre (särskilt 20–29 år), utlandsfödda (särskilt från Asien och Afrika), personer med låga inkomster och låg utbildning arbetar i särskilt hårt drabbade företag. Detsamma gäller boende i utsatta områden, trångbodda och personer i kontaktyrken eller yrken som inte går att förena med hemarbete. Resultaten tyder alltså på att dessa grupper blev hårdare drabbade av pandemins (indirekta) ekonomiska effekter.

Vi noterar att precis samma grupper – förutom de yngre – också fick utstå större (direkta) effekter av pandemin via dödlighet och sjuklighet.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Se kapitel 12 i andra delbetänkandet och Andersson m.fl., underlagsrapport (2021), *Dödlighet och sjuklighet i covid-19 i Sverige under mars 2020 – februari 2021*.

**Figur 4.12 Omsättningsfallet i pandemins första våg fördelat på olika grupper av anställda**



Anm.: Information om företagets omsättning kommer från momsregistret. Information om födelseland, om individer bor i utsatt område (ett urval av alla s.k. DeSO områden), eller är trångbodd kommer från SCB. Information om kontaktyrke är baserat på data från SCB och från O\*NET om fysisk närhet på arbetsplatsen. Om hemarbete är möjligt är baserat på definitionerna i Dingel och Neiman samt Hensvik m.fl.<sup>120</sup> Inkomstkvartil är baserat på inkomst under åren 2015–2019. Diagrammens markörer anger vägda medelvärden av hur omsättningen förändras mellan februari och april 2020 (relativt 2019) i de olika branscher där individer i olika grupper arbetar.

Källa: Figur 13 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2022), *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*.

<sup>120</sup> Dingel och Neiman (2020), *How many Jobs can be Done at Home?*, Journal of Public Economics 189, 104235, och Hensvik mfl. (2020), *Which Jobs are Done from Home? Evidence from the American Time Use Survey*, Working Paper DP14611, CEPR.

*Effekter på löneutbetalningar och sysselsättning i olika grupper*

Vi bör ha två saker i åtanke när vi tolkar resultaten i figur 4.12. För det första handlar de om omsättningen för de företag som personer i olika grupper var anställda i snarare än om löneutbetalningar och sysselsättning i dessa grupper. För det andra är det svårt att vara säker på att den omsättningschock vi mätt för olika arbetsgivare helt och fullt kan hänföras till pandemin.

För att mer direkt kunna svara på frågan studerar Ekholm m.fl. hur företagets bortfall av omsättning påverkade de anställdas löneinkomster och anställningar genom en fallstudie av restaurangbranschen. Där utnyttjar de, som i avsnitt 4.4, att olika restauranger är olika beroende av fysisk interaktion – mätt via andelen alkoholförsäljning under 2019.

Mer specifikt mäter rapportförfattarna relationen mellan omsättning och lönesumma, samt mellan omsättning och sannolikheten att vara anställd. Först ser de hur den enskilda restaurangens omsättningstapp i en viss månad av 2020 kan förklaras med dess månatliga andel alkoholförsäljning under 2019. Sedan använder de detta samband mellan omsättningstapp 2020 och månatlig alkoholförsäljning för att förklara lönesumman eller sysselsättningen för en viss grupp anställda.

Skattningen visar den procentuella förändringen av den anställdes lön (och sannolikhet att förlora jobbet) i förhållande till det procentuella tappet i arbetsgivarens omsättning. Den genomsnittliga relationen mellan omsättning och lönesumma för samtliga anställda är 0,16. Det betyder att om företagets omsättning faller med 10 procent faller lönesumman i genomsnitt med 1,6 procent. Detta innebär i sin tur att anställda hade en delförsäkring under pandemin, vilken finansierades till viss del av företagsstöden men också direkt av arbetsgivarna. Det genomsnittliga sambandet mellan förändringar i omsättning och sysselsättning är 0,09.

Detaljer om skattningen och resultaten för olika grupper finns i rapporten (se tabellerna A12–A14 och figur 14 i Ekholm m.fl.). För många grupper ligger det skattade sambandet mellan procentuella ändringar i omsättning och löneinkomst i intervallet 0,1 till 0,2. Det betyder att förändringar i omsättningen slagit ungefär lika hårt mot löneinkomsterna i olika grupper. Resultaten för omsättningen i figur

4.12 ger därför en ganska klar bild av hur smittspridningen slagit mot löneinkomsterna i de flesta grupper.

Ett par grupper utmärker sig dock särskilt. Sambandet mellan omsättning och löneinkomst för den yngsta gruppen anställda (20–29 år) är betydligt starkare än för äldre grupper. Det är också starkare för de med lägst inkomst (i första kvartilen), jämfört med för grupper med högre inkomster. De yngre och de med låga inkomster har alltså blivit dubbelt ekonomiskt drabbade. Dels har deras arbetsgivare känt av större omsättningsfall än andra (enligt figur 4.12). Dels har arbetsgivare, för ett givet omsättningsfall, varit mer benägna att sänka löneutbetalningarna för yngre och de med låga inkomster. Det senare förklaras nog i viss mån av att företag var tvungna att säga upp visstidsanställda för att kvalificera för korttidsstöd (se kapitel 6).

De skattade relationerna mellan omsättning och sysselsättning ger i stort samma bild. En avvikelse som särskilt sticker ut är dock att anställda med möjligheter till hemarbete (för samma förändring av företagets omsättning) har betydligt lägre sannolikhet att förlora jobbet än de yrkesgrupper som inte haft sådana möjligheter.

## 4.6 Summering

Vi har redovisat och diskuterat resultaten i en underlagsrapport om hur smittspridningen – både i utlandet och på hemmaplan – slog mot försäljningen i olika företag och därmed ytterst mot inkomsterna för ägare och anställda i dessa företag. När man begrundar resultaten är det viktigt att komma ihåg att de avser pandemins nettoeffekter. De speglar alltså inte bara de negativa effekterna av smittspridningen utan också de positiva effekterna av olika stöd som företagen hade möjlighet att söka. Vi beskrev dessa stöd i föregående kapitel och granskar dem närmare i nästa kapitel.

Coronapandemins negativa påverkan på företagets försäljning under 2020 syns tydligt både i utländsk och inhemsk försäljning. Fram till oktober 2020 – och inledningen av pandemins andra våg – var den negativa effekten större för försäljningen till utlandet.

Pandemins första våg drabbade svensk ekonomi med full kraft i april och maj 2020 då den slog hårt mot försäljningen både i tillverkningsindustrin och tjänstesektorn, med tapp på uppemot 15 pro-

cent. Industrin återhämtade sig mot slutet av året. Tjänstesektorn visar stora skillnader. Delar av sektorn – som restauranger, kultur, och hotell – var bland de värst utsatta. Restauranger och hotell upplevde en partiell återhämtning under perioden juli–oktober och sedan ett nytt stort tapp under pandemins andra våg i november–december, medan kultur låg kvar på en lägre nivå under hela perioden.

Företag var olika exponerade för smittspridning utomlands, genom att de exporterade till eller importerade från länder som blev olika hårt drabbade av covid-19-pandemin under loppet av 2020. Högexponerade företag hade tiotals procent lägre försäljning, lönesumma och sysselsättning än lågexponerade företag, särskilt under mars till maj. Existerande export- och importrelationer verkar därför ha varit en betydelsefull kanal varigenom smittspridningens negativa effekter i andra länder spred sig till den högt utrikeshandelsberoende svenska ekonomin.

Den totala konsumtionen och den totala rörligheten i Sverige sjönk kraftigt under pandemins första våg, som mest under mars då de föll med 10 respektive 25 procent relativt 2019. Konsumtion och rörlighet återhämtade sig sedan gradvis under året för att återigen falla i samband med den andra vågen och avslutade året 10 respektive 20 procent lägre än under 2019. Förändringarna i konsumtionen drivs i högre grad av fallet i efterfrågan hos människor över 70 år och i lägre grad av förändringar i efterfrågan hos dem 35 år och yngre.

Både konsumtion och rörlighet i Sveriges kommuner är lägre under perioder med högre smittspridning. Detta systematiska samband är starkast i större kommuner. I den tredjedel av kommunerna med de högsta befolkningstalen är en ökning av andelen smittade med en promille av befolkningen fram till början av april 2020 i genomsnitt förenad med ca 10 procents större fall av såväl konsumtion som rörlighet.

Ett mycket stabilt samband visar att den lokala konsumtionen föll när den lokala smittspridningen av covid-19 ökade under loppet av 2020. Anpassningen av konsumtionen var särskilt stor bland äldre över 70 år, men svagare bland de yngre. Det negativa sambandet mellan lokal smitta och lokal konsumtion var också starkare i de områden där en relativt stor del av befolkningen hade hög utbildning, höga inkomster och goda möjligheter till hemarbete.

Företag med mycket fysisk kontakt mellan anställda och kunder blev hårdare drabbade av minskad omsättning i pandemin och drog ned löneutbetalningar och sysselsättning mer än företag med låg fysisk kontakt i sin verksamhet. Detta syns tydligt i siffrorna för hela restaurangbranschen. Dessutom drabbade lokal smittspridning lokala företag med hög andel fysisk interaktion betydligt hårdare än de med låg fysisk interaktion. En ökning av smittspridningen med en standardavvikelse i en viss kommun och månad ökade skillnaden i försäljning, lönesumma och sysselsättning mellan sådana typer av företag med 20, 4, respektive 2,5 procentenheter.

Anställda i företag i branscher som drabbades särskilt hårt av smittspridningen var i genomsnitt yngre och i högre utsträckning utlandsfödda, hade lägre utbildning och inkomster samt bodde i högre utsträckning i socialt utsatta områden än anställda i företag som drabbades mindre hårt.

Förändringar av arbetsgivares försäljning verkar slå igenom i liknande grad på löneutbetalningar och sysselsättning för deras anställda inom i stort sett alla grupper. Undantag är gruppen med möjlighet till hemarbete vars sysselsättning påverkades mindre, samt de yngsta anställda och de med lägst inkomster, som förlorade mer löneinkomster och sysselsättning än andra.





## 5 Stöden till företagen

När spridningen av coronaviruset blivit till en pandemi, och världs-ekonomin kommit i gungning, införde myndigheterna snabbt en rad ekonomiska stödåtgärder som vi redan översiktligt beskrivit i kapitel 2 och 3. Den ekonomiska krisen var oväntad och temporär, den hade ingen koppling till underliggande problem i ekonomin och risken var stor att företag som egentligen hade goda framtidsutsikter i onödan skulle gå under. Riksdagen beslöt då på förslag av regeringen och Finansdepartementet att inte bara skydda enskilda medborgare, utan också att dela ut stöd till enskilda företag. Av de 386 miljarder kronor som regeringen anvisat i ekonomisk-politiska stödåtgärder gick ungefär 132 miljarder direkt till företagen.<sup>121</sup>

Detta kapitel bygger på underlagsrapporten *Företagsstöden i pandemin*, skriven av Karolina Ekholm, Oskar Nordström Skans, Torsten Persson och Anders Åkerman. Rapporten fokuserar på fyra av de mest omfattande stöden: nedsättningen av arbetsgivaravgifter, omställningsstöd, stöd för korttidsarbete och hyresstöd. Dessa stöd är också principiellt intressanta (se nedan). Rapporten beskriver stöden i detalj och studerar hur effektivt de hjälpt företag med minst 250 000 kronor i omsättning. Analysen berör endast utvecklingen under 2020 på grund av begränsningar i data och inkluderar därmed ca 60 miljarder kronor i utbetalda stöd.

Precis i pandemins början ökade antalet konkurser något, men sedan dess har nivån varit lägre än vanliga år, trots att många branscher haft stora ekonomiska problem. Ur ett övergripande perspektiv kan man tolka detta som att stödpaketet uppfyllt sina syften och räddat företag från att i onödan gå under. Men det finns en del som tyder på att vissa åtgärder varit för generösa. Som vi diskuterade

---

<sup>121</sup> Korttidspermittering 45,3 miljarder kronor, sänkta arbetsgivaravgifter 33 miljarder kronor, omställningsstöd 20,8 miljarder kronor, och sjuklöneansvar, hyresstöd m.m. 32,9 miljarder kronor. Utöver det tillkommer lån och garantier på upp mot 1 000 miljarder kronor (se tabell 3.4).

i kapitel 2 kan en generös stödpolitik leda till att företagen förväntar sig mer stöd i framtida nödsituationer och därför tar högre risker. I detta kapitel intar vi i stället ett mikroperspektiv och kartlägger huruvida de utbetalda stöden gick till rätt företag. Stöd kan vara missriktade på två sätt: de kan gå till företag som borde ha gått i konkurs eller till företag som hade klarat sig utan stöd. Den första missriktningen leder till att mindre produktiva företag överlever längre vilket ger en långsammare strukturomvandling och därmed en lägre höjning av vår långsiktiga levnadsstandard. Den andra innebär att statens resurser hade kunnat användas mer effektivt till något annat. Kapitlet tar upp bägge dessa problem. Stöd kan även hamna fel av andra skäl, exempelvis om företag fuskar eller stöden inte betalas ut korrekt eller tillräckligt snabbt av administrativa skäl. Vi avslutar kapitlet med en kort genomgång av sådana implementeringsproblem.

Vi börjar kapitlet med en bakgrund där vi sammanfattar rapportens beskrivning av varför stöden varit motiverade och hur viktigt det är att de är träffsäkra (avsnitt 5.1). Därefter summerar vi analysen av hur välriktade stöden varit (avsnitt 5.2). Ekholm m.fl. utreder detta genom att dela in alla aktiebolag med en omsättning på minst 250 000 kronor i 777 snävt definierade branscher<sup>122</sup> och beräknar hur drabbad varje sådan bransch varit av pandemin för att sedan studera om det är de mest drabbade branscherna som fått mest stöd. Vi fortsätter sedan med frågan om stöden hade kunnat göras mer träffsäkra med hjälp av de data som i princip fanns tillgängliga i krisens inledande skede (avsnitt 5.3). Det är en svårare fråga än att i efterhand identifiera mer träffsäkra utformningar av stöden. Ett kort avsnitt kommenterar urvalet av de stöd som behandlas i detta kapitel (avsnitt 5.4) och vilka som inte behandlats. Kapitlets näst sista avsnitt diskuterar kort de problem som förekommit vid implementeringen av korttids- och hyresstöden (avsnitt 5.5). Vi avslutar med en summering (avsnitt 5.6).

## 5.1 Bakgrund

I en välfungerande ekonomi med konkurrens och pågående innovation, går det bättre för vissa företag än för andra – nya marknader

---

<sup>122</sup> Med hjälp av en 5-siffrig SNI-kod.

uppstår och andra försvinner. Det är naturligt att vissa företag inte hänger med i utvecklingen, tappar omsättning, och kanske t.o.m. går i konkurs. Att mindre framgångsrika företag konkurreras ut av de mer innovativa är inte bara naturligt, det är en fundamental del i en fungerande marknadsekonomi. Utan strukturomvandling blir det heller ingen innovation och höjningar av vår levnadsstandard uteblir.

Samtidigt kan nedläggningar av företag orsaka stort ekonomiskt lidande för enskilda. Den svenska ekonomiska politiken sedan efterkrigstiden har ändå valt att uppmuntra strukturomvandlingen, men samtidigt skydda enskilda medborgare eller hjälpa dem att byta jobb. Som vi kort beskrev i kapitel 2, blev delar av detta program formulerat redan för 70 år sedan i den s.k. Rehn-Meidnermodellen.<sup>123</sup> Ekholm m.fl. poängterar dock att staten ändå gick in med omfattande stöd till den krisande varvs-, gruv- och stålindustrin i slutet av 70-talet. Detta skulle visa sig mycket ineffektivt. Stöden kostade mycket pengar och företagen klarade sig ändå inte i den internationella konkurrensen. Staten gick då in i efterhand för att försöka öka konkurrenskraften via upprepade devalveringar. Det blev till en devalveringscykel med hög inflation, som bäddade för den kommande 90-talskrisen.<sup>124</sup> Dessa erfarenheter förstärkte uppfattningen att staten bör undvika att ge stöd till företag.

Som vi redan tagit upp i kapitel 2 och 4 var förutsättningarna dock tillräckligt annorlunda när pandemin slog till för att överväga ett undantag från den långsiktiga inriktningen. Det fanns inga underliggande systematiska problem i många av de företag som plötsligt blev ekonomiskt drabbade när smittspridningen bidrog till att efterfrågan på deras varor och tjänster försvann. En vanlig uppfattning var att en politik som accepterade att dessa företag fick gå under riskerade att radera ut omfattande företagsspecifika värden som det skulle ta lång tid att återställa. Denna kapitalförstörelse innefattade inte bara maskiner och annan utrustning utan också de relationer och de jobbspecifika kunskaper som företagets anställda byggt upp. Ekholm m.fl. skriver:

Stöden har sammantaget syftat till att underlätta bibehållna relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare, företag och leverantörer, hyresvärdar och hyresgäster samt låntagare och kreditgivare.

---

<sup>123</sup> Se t.ex. Erixon (red., 2003), *Den svenska modellens ekonomiska politik: Rehn-Meidnermodellens bakgrund tillämpning och relevans i det 21:a århundradet*.

<sup>124</sup> Ekonomikommisionen (1993), *Nya villkor för ekonomi och politik*.

Vi vet i dag att stödpolitiken i det stora hela uppfyllt sitt syfte. Ekonomin har återhämtat sig snabbt och få företag har i onödan gått i konkurs. Men samtidigt har stöden lett till ett försvagat omvandlingstryck, dvs. att svaga företag fått stöd som gjort att de klarat sig längre än de annars skulle göra. Det är därför viktigt att fråga sig om de använts onödigt frikostigt, vilket just är ämnet för detta kapitel. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att träffsäkerhet i viss mån medvetet offrats för snabbhet. Det har varit kritiskt att stöden betalas ut tillräckligt snabbt för att företagen ska hinna skyddas.

Det finns en omfattande forskningslitteratur, kort sammanfattad i Ekholm m.fl., om effekten av krisåtgärder till företag. Studier av de korttidsstöd som användes i Europa i samband med och efter finanskrisen 2008 visar att stöden minskat arbetslösheten men också haft en negativ inverkan på ekonomisk effektivitet och potentiellt haft en skadlig effekt på sysselsättningen i en återhämtningsfas.<sup>125</sup>

Vad gäller effekterna av stödåtgärder under pandemin har man i många länder, precis som i Sverige, observerat en nedgång i antalet konkurser. Detta har lett till en oro att stöden gått till så kallade zombie-företag, dvs. företag som hade gått i konkurs på en väl fungerande marknad. Studierna sammanfattade av Ekholm m.fl. ger dock ingen indikation på att så har skett under pandemin. För att ge perspektiv på de problem med träffsäkerhet som diskuteras i detta kapitel vill vi även nämna en ny studie av det amerikanska *Paycheck Protection Program* på 800 miljarder dollar i stöd till amerikanska småföretag. Forskningen visar att stödet var mycket ineffektivt och att varje arbetsår som räddades kostade mellan 170 och 257 000 dollar, eftersom endast mellan 23 och 34 procent av stödet faktiskt gick till löntagare. Resterande del gick till ägare och långgivare.<sup>126</sup>

Som redan nämnts bygger kapitlet på en omfattande empirisk studie av de viktigaste stöden skriven av Ekholm m.fl. Genom Stockholms universitets forskningsprogram om covid-19 har rapportförfattarna fått tillgång till mikrodata över alla Sveriges företag, liksom uppgifter om vilka företag som ansökt om och fått stöd samt i vilken omfattning. Tabell 5.1 summerar uppgifter om de stöd som rapporten analyserar.

---

<sup>125</sup> Se Boeri och Bruecker (2011), *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession*, Economic Policy 26(68) och Cooper m.fl. (2017), *The employment and output effects of short-time work in Germany*, NBER Working Paper No. 23688.

<sup>126</sup> Autor m.fl. (2022), *The \$800 Billion Paycheck Protection Program: Where Did the Money Go and Why Did it Go There?*, NBER Working Paper No. 29669.

Tabell 5.1 Uppgifter om fyra typer av företagsstöd under pandemin

| Period   | Utbetalning   | Omfattning av stöd och kvalificeringsgrund  |
|--|---|---|
| <b>Stöd vid korttidsarbete</b>   |   |   |
| Stöd kunde sökas retroaktivt från tidigast den 1 mars 2020 och för sex månader med möjligheter till förlängning i tre månader. | Tillväxtverket betalade ersättning till arbetsgivaren och arbetstagaren fortsatte att få lön. Totalt utbetalat belopp 2020 enligt statens årsredovisning: 35,14 miljarder kronor. | Omfattade arbetsgivare som var juridiska personer eller fysiska personer som bedrev näringsverksamhet. Ersättning för anställdas nedsatta arbetstid 20, 40 eller 60 procent (80 procent möjligt under maj-juli 2020). Staten ersatte kostnaden för 75 procent av nedsättningen upp till ett lönetak på 44 000 kronor. Arbetsgivaren och arbetstagaren delade på kostnaden för resterande 25 procent.  |
| <b>Omställningsstöd</b>  |   |   |
| Stöd kunde erhållas tidigast från den 1 mars 2020 och för resten av året, men med olika villkor för olika perioder.            | Hanterades av Skatteverket och utbetalades till företagets skattekonto. Totalt utbetalat belopp 2020 enligt statens årsredovisning: 5,68 miljarder kronor.                        | Gällde företag godkända för F-skatt samt stiftelser, föreningar och registrerade trosamfund undantagna från skattskyldighet. Företaget måste ha redovisat en nettoomsättning om minst 250 000 kronor under det räkenskapsår som avslutades närmast före den 1 januari 2020. Ersättning ges endast för fasta kostnader, men den exakta definitionen har ändrats flera gånger under pandemin. Kvalificeringsgrad och nivån på stödet har varierat under pandemin. Som minst har ett omsättningstapp jämfört med samma period 2019 på 30 procent krävts. Ersättningsnivån har oftast legat på upp till 75 procent av fasta kostnader. Företag har dock maximalt kunnat få ut 75–150 miljoner per stödperiod, förutom under juni–juli då nivån låg på endast 8 miljoner kronor per företag. |

| Period   | Utbetalning  | Omfattning av stöd och kvalificeringsgrund  |
|--|--|---|
| <b>Hyresstöd</b>   |  |   |
| Stöd kunde erhållas för perioden april–juni 2020.                                  | Stödet betalades till hyresvärdar som lämnat rabatt till hyresgäster inom i förväg angivna utsatta branscher. Administrerades av länsstyrelserna och utbetalades av Boverket. Totalt utbetalat belopp 2020 enligt statens årsredovisning: 1,35 miljarder kronor. | Kopplat till rabatt från hyresvärden. 50 procent av den nedsatta fasta hyran, dvs. den rabatt som hyresvärden och hyresgästen kom överens om för perioden. Max 25 procent av den ursprungliga fasta hyran. Betalades endast ut till företag i vissa branscher, definierade enligt 3- eller 5-siffriga SNI-koder |
| <b>Sänkta arbetsgivaravgifter</b>  |  |   |
| Började tillämpas den 6 april 2020 och kunde erhållas för perioden mars–juni 2020. | Minskade inbetalningar till Skatteverket som bedömdes minska statens intäkter med drygt 30 miljarder kronor brutto (23 miljarder kronor netto).  | Nedsättning av arbetsgivar- och löneavgift. Endast ålderspensionsavgift betalades för som högst 30 anställda per företag. Beräknades på den del av den avgiftspliktiga ersättningen till den anställda som uppgick till högst 25 000 kronor per månad.  |

### *Beskrivning av datamaterialet*

Ekholms m.fl. analys omfattar 2,9 miljoner anställda inom 250 000 företag i 777 branscher under år 2020.<sup>127</sup> Under det året uppgick det totala nettostödet till dessa företag till 60 miljarder kronor<sup>128</sup>, varav det mesta gick till nedsättning av arbetsgivaravgifter och stöd vid korttidsarbete.

För att förstå om rätt företag fått stöd mäter Ekholm m.fl. företagets arbetsproduktivitet definierat som omsättning delat med företagets lönekostnader – dvs. försäljning per lönekrona. För att kunna ta hänsyn till att företag i olika branscher har helt olika förutsättningar gör de denna analys på branschnivå. Inom var och en av de 777 branscherna rangordnar de företagen efter deras arbetsproduktivitet.

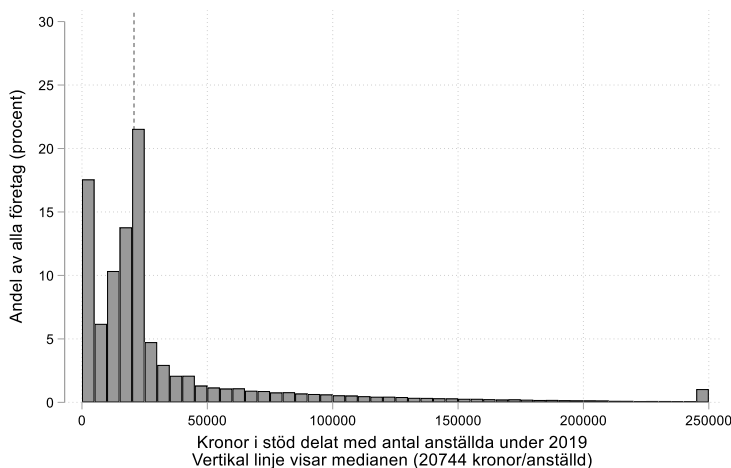
<sup>127</sup> Begränsningen i tid beror huvudsakligen på datatillgången kring företagsstöden.

<sup>128</sup> Totalt uppgick stöden till 70 miljarder kronor under 2020.

### De utbetalda stöden

Figur 5.1 nedan visar hur utbetalningen av samtliga fyra stöd fördelar sig över företag mätt i kronor per anställd. Omkring 14 procent av företagen fick inget stöd alls. Det innebär att de inte begärt någon sänkt arbetsgivaravgift.<sup>129</sup> Det typiska företaget i mitten av fördelningen (medianföretaget) fick ungefär 20 000 kronor per anställd. Att så många som 22 procent av företagen fick 20 000 kronor per anställd beror på att företag, som mest, kunde få 5 300 kronor i nedsatt arbetsgivaravgift per månad och anställd under maximalt fyra månader. En fjärdedel av de analyserade företagen mottog något av de tre övriga stöden: omställningsstöd, korttidsarbete och hyresstöd. Bland företag som fått stöd är det typiska stödet (exklusive nedsatt arbetsgivaravgift) drygt 50 000 kronor per anställd.

**Figur 5.1 Företagsstöd**



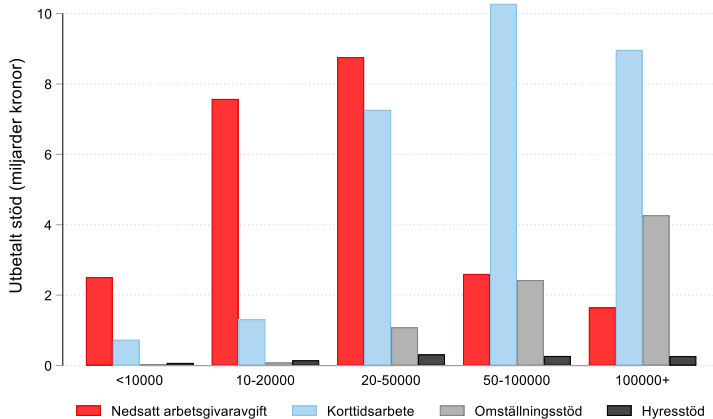
Anm.: Figuren visar hur stor andel av företagen som fått olika stora mängder stöd per anställd. Stapeln till vänster innefattar de företag som inte fått något stöd alls (14 procent) samt de som fått mycket små nivåer av stöd. De allra flesta företagen fått runt 20 000 kronor per anställd. Den streckade linjen som indikerar medianen ligger vid 20 744 kronor per anställd. Data är begränsad till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor 2019 enligt momsregistret.

Källa: Figur 1 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

<sup>129</sup> Ansökan skedde genom att företaget kryssade i en ruta i sin månatliga arbetsgivardeklaration under mars–juni 2020.

Figur 5.2 grupperar i stället företag och stöd efter totalt stöd per anställd.

Figur 5.2 Stödformer, företag grupperade efter totalt stöd per anställd



Anm.: Figuren visar hur mycket företag fått från varje stöd, beroende på dess totala stöd de fått per anställd. Vi ser att företag som erhållit lite stöd per anställd framför allt tagit del av sänkningen av arbetsgivaravgifterna, medan korttidsstödet står för lejonparten av ersättningen till de företag som fått mycket stöd. Data är begränsad till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor 2019 enligt momsregistret.

Källa: Figur 3 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

### *Företagens försäljningsförändringar*

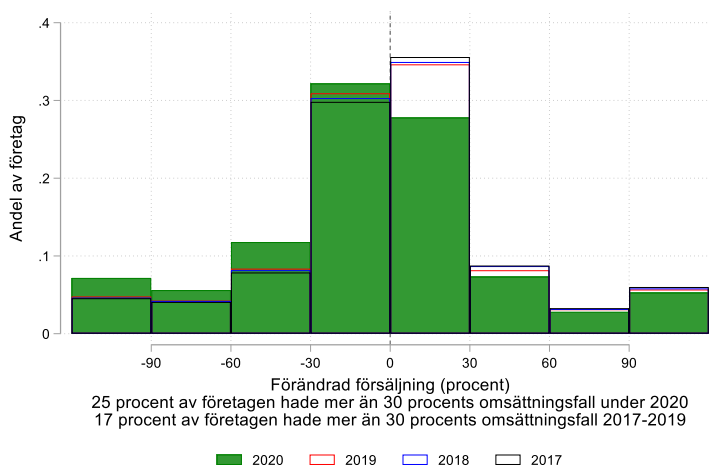
Företagens omsättning fluktuerar också i vanliga icke-pandemitider. Figur 5.3 illustrera detta. De gröna staplarna på vänster sida om 0-linjen är högre än de linjer som representerar omsättningen under vart och ett av de tre tidigare åren. Föga förvånande hade fler företag lägre intäkter än vanligt under 2020. Totalt sett tappade 25 procent av företagen minst 30 procent av sin försäljning under 2020, medan motsvarande andel låg kring 17 procent under åren dessförinnan.

Mer förvånande är kanske figurens illustration av att så många företag även helt vanliga år redovisar omsättningstapp som är större än 30 procent. Ett företags omsättning kan alltså skifta mycket från år till år även under normala omständigheter. Det understryker svårigheten att med företagsstöden träffa rätt företag, om syftet är att stödja dem vars svårigheter beror just på pandemin snarare än på andra orsaker. Figur 5.3 visar också att nästan lika många företag



ökade sin omsättning med 30 procent eller mer under 2020 som under ett vanligt år.

**Figur 5.3 Förändring i årlig försäljning 2017–2020**



Anm.: Figuren jämför spridningen i årlig omsättningsförändring mellan 2020 (i grönt) och tidigare år. Vi ser att det under 2020 var många fler företag som hade en negativ försäljningsutveckling, men också att så sker för många företag under vanliga år. Vi ser också att nästan hälften av företagen hade en positiv omsättningsutveckling under 2020. Data är begränsad till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor under föregående år. I stapeln längst till vänster ingår alla företag som lagts ned eller inte haft någon omsättning, och i stapeln längst till höger ingår alla omsättningsökningar över 90 procent.

Källa: Figur 6 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

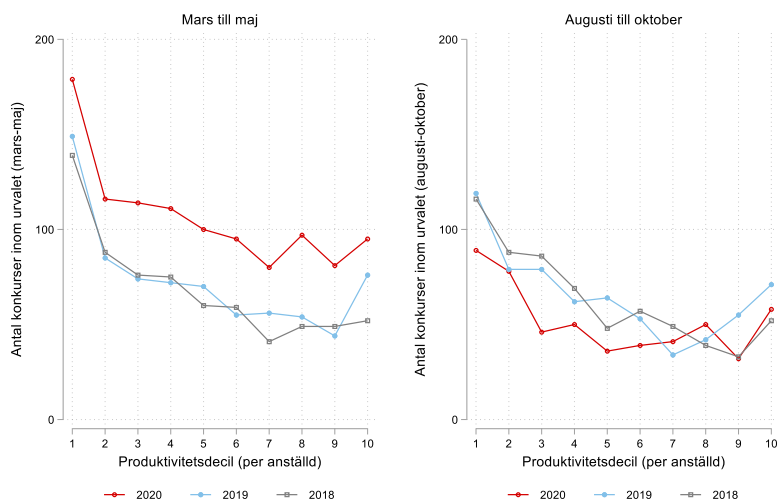
Vi visade i kapitel 4 hur företagen fallande omsättning i pandemin berodde på människors beteendeförändringar och speglade både smittskyddsåtgärder och befolkningens ökade försiktighet. Att fler företag upplevde stora omsättningstapp jämfört med vanliga år motiverar de extraordinära ekonomiska stödåtgärderna.

Underlagsrapporten visar vidare att andelen företag med negativ omsättningsutveckling var allra störst under april och maj 2020 men fortsatte att vara högre än normalt året ut (figur 7 i Ekholm m.fl.). Rapporten visar därutöver att stora omsättningstapp var vanligast bland små företag både före och under pandemin, men även bland de största företagen, med mer än 250 anställda, upplever nästan ett av tio ett omsättningstapp på mer än 30 procent under ett vanligt år (figur 8 i Ekholm m.fl.).

Det huvudsakliga syftet med stöden är att undvika den onödiga kapitalförstörelse som uppstår när fullt fungerande företag går i konkurs på grund av pandemin. Under pandemins första månader gick också fler företag i konkurs än vanligt, medan situationen var omvänd under augusti–oktober (figur 9 i Ekholm m.fl.).

Figur 5.4 illustrerar den ojämna fördelningen av konkurser och att inte bara de minst produktiva företagen gått i konkurs. Produktivitet är beräknat som försäljning per anställd. I den vänstra grafen som visar andelen konkurser under våren 2020 ligger den röda linje som representerar 2020 en bra bit över de blå och gröna linjerna för 2019 och 2018. Men alla tre linjer har ungefär samma form. Det betyder att det förvisso var betydligt fler företag som gick i konkurs under pandemins tre första månader, men dessa företag var av ungefär samma typ som de företag som går under i vanliga tider. Den högra figuren visar konkurser under hösten 2020. Här ser vi ett något annorlunda mönster. Under perioden augusti–oktober är den röda linjen under normalt antal konkurser vilket betyder att färre företag än vanligt gick i konkurs. Figuren visar också att mindre produktiva företag verkar ha skyddats från konkurs i större utsträckning än mer produktiva företag under den senare delen av det första pandemiåret.

Figur 5.4 Antal konkurser per produktivitsdecil under två perioder



Anm.: Figuren visar hur många företag som gått i konkurs per produktivitsdecil för åren 2018, 2019 och 2020, under mars-maj (vänster) och augusti-oktober (höger). Produktivitet är försäljning per anställd under föregående år som därefter är rangordnat i tio grupper (deciler) inom varje bransch. I grupp 10 ingår alltså de 10 procent mest produktiva företagen i varje bransch. Vi ser att i början av pandemin var antalet konkurser högre än normalt i alla produktivitsgrupper, men under augusti-oktober gick färre lågproduktiva företag än vanligt i konkurs. Data är begränsad till aktiebolag med minst 250 000 kronor under föregående år.

Källa: Figur 10 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

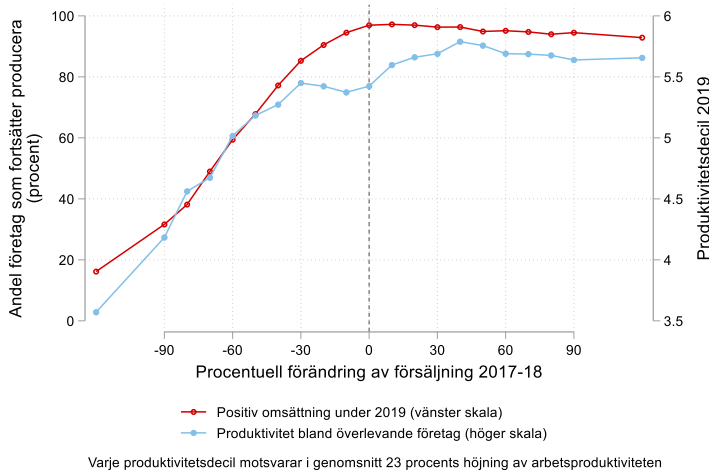
### Omsättningstapp och långsiktig lönsamhet

Eftersom många företag har omsättningstapp även under vanliga år blir det en viktig fråga om det finns någon koppling mellan långsiktig lönsamhet och större variation i försäljning. Figur 5.5 visar hur det går för företag som upplever stora omsättningstapp i normala tider. Rapportförfattarna gör det genom att undersöka svenska företags omsättningsförändring mellan 2017 och 2018. Den röda linjen i figuren visar på den vänstra skalan andelen av företagen som överlever, i den meningen att de rapporterar någon som helst försäljning under 2019. Bland de företag som förlorar 90 procent av sin omsättning mellan 2017 och 2018 har endast ungefär 30 procent någon omsättning alls under 2019.

Den blåa linjen i figuren visar på den högra skalan företagets produktivitet under 2019. Som vi beskrev ovan är detta en rangordning av företagets produktivitet relativt andra företag i samma bransch

(omsättning per lönekrona). Figuren visar att företag med stora omsättningstapp mellan 2017 och 2018 är mindre produktiva än andra i sin bransch under 2019. Många av de minst produktiva företagen i varje bransch tillhör just de företag som upplever stora omsättningstapp under vanliga förhållanden. Ekonomiska stöd som ges till företag med stora omsättningstapp har därför svårt att särskilja de företag som förlorat intäkter på grund av pandemin och de som hade gjort det ändå. Figuren visar alltså att ett mindre träffsäkert stöd riskerar att föra över resurser till mindre produktiva delar av ekonomin och motverka den utslagning som bidrar till långsiktig utveckling och tillväxt. Vi går nu över till en diskussion av stödets träffsäkerhet.

**Figur 5.5 Förändring i omsättning och framtida företagsutfall**



Anm.: Figuren visar hur förändringar i försäljning är relaterade till företags framtida utsikter. Vi ser att företag med negativ omsättningsutveckling 2017–2018 har lägre sannolikhet att överleva (blå linje) och är mindre produktiva (röd linje) 2019. Data är begränsad till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor under föregående år. Produktivitet är försäljning per anställd under föregående år som därefter är rangordnat i tio grupper (deciler) inom varje bransch.

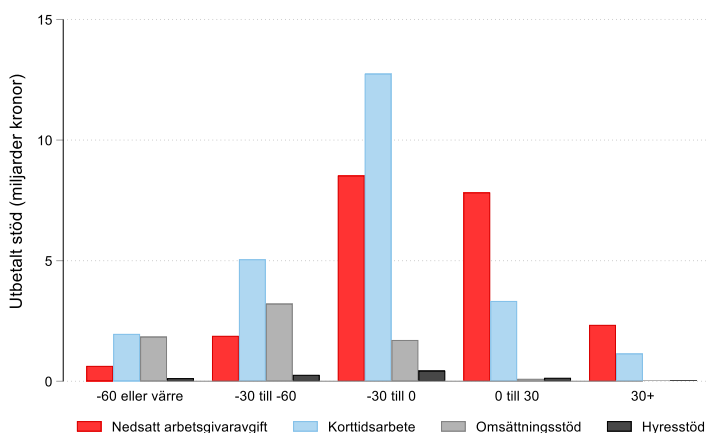
Källa: Figur 11 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

## 5.2 Stödets träffsäkerhet

Vi börjar diskussionen om stödets träffsäkerhet med att studera hur stor del av stöden som gått till de företag som observerat störst omsättningstapp. Figur 5.6 illustrerar detta. Den visar nämligen de to-

tala stödsummorna per stödform som gått till företag som haft olika stora förändringar i omsättning under 2020. Vi ser att en betydligt större del av stöden gått till företag med negativ utveckling. Ned-sättningen av arbetsgivaravgiften (de röda staplarna) har kunnat sökas av alla företag. Det är därför inte förvånande att nästan 10 miljarder kronor av detta stöd gått till företag med en omsättningsökning under pandemiåret. Mer förvånande är kanske att även 4.5 miljarder kronor av korttidsstödet (de blå staplarna) gått till företag som faktiskt ökat sin omsättning. Villkoren för att söka omställningsstödet (de grå staplarna) krävde åtminstone en negativ månatlig omsättningsutveckling. Väldigt få av dessa företag hade en positiv årlig utveckling, vilket förklarar varför nästan inget omställningsstöd betalats ut i de två staplarna längst till höger.

**Figur 5.6 Stödets omfattning i relation till procentuell omsättningsförändring**



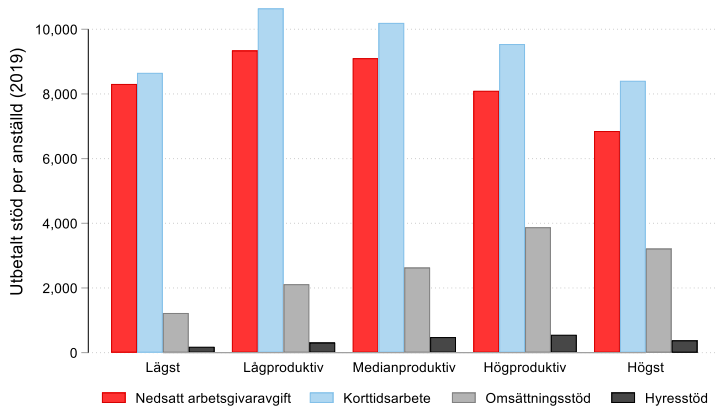
Anm.: Figuren visar totalt utbetalt stöd i relation till företagets procentuella omsättningsförändring mellan 2019 och 2020. Data är begränsad till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor under föregående år.

Källa: Figur 12 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

Figur 5.7 mäter i stället stöd per anställd. Här har Ekholm m.fl. rangordnat företag efter deras (branschspecifika) arbetsproduktivitet 2019 och delat upp dem i fem lika stora grupper. Stöden är hyfsat jämnt utspridda över produktivetsfördelningen. Vi ser att de nedsatta arbetsgivaravgifterna och korttidsstödet i något lägre grad gått till företag i de mest produktiva delarna av varje bransch, medan om-

ställnings- och hyresstöden i högre grad gått till de mer produktiva företagen.

**Figur 5.7 Stödets omfattning i olika produktivetsgrupper**



Anm.: Figuren visar utbetalt stöd per anställd beroende på företagets produktivitet. Data är begränsad till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor under föregående år. Produktivitet är beräknat som försäljning delat med lönekostnader bland företag med positiv omsättning och därefter rangordnat i fem lika stora grupper inom varje bransch.

Källa: Figur 15 i Ekholm m.fl., *Företagsstöden i pandemin*.

Figur 5.6 ovan illustrerade att en majoritet av stöden 2020 gick till företag med en minskad omsättning under året. För att klargöra stödets träffsäkerhet behöver vi dock även fråga oss om stöd gått till företag som skulle fått ett omsättningstapp även om vi inte hade haft någon pandemi.

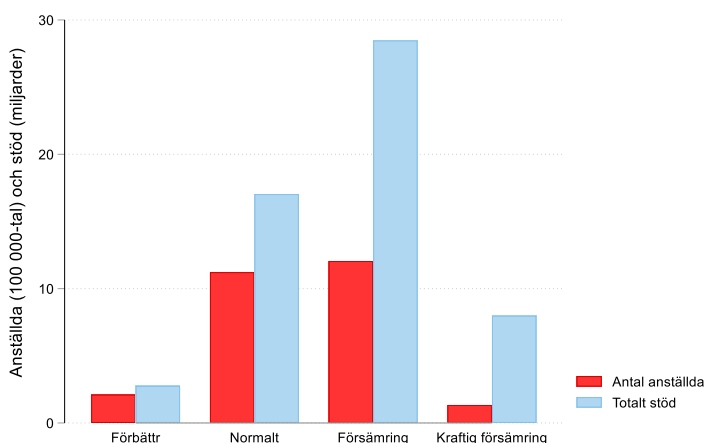
För att utreda detta använder Ekholm m.fl. följande metod. För varje bransch med minst 30 företag<sup>130</sup> jämför de andelen företag som såg omsättningstapp på minst 30 procent mellan 2019 och 2020 med andelen som såg minst 30-procentiga tapp mellan 2017 och 2018. Tanken bakom detta är förstås att identifiera de branscher där förekomsten av stora omsättningstapp ökat under pandemin. Ju större förändringen i omsättningstapp 2020, jämfört med ett vanligt år, desto värre drabbad är branschen. Det finns t.ex. ett fåtal branscher där många företag hade stora omsättningsfall under 2020 men där

<sup>130</sup> Begränsningen att bara titta på branscher med minst 30 företag gör att 275 av 777 branscher faller bort. Totalt innefattar det 3 000 företag med i genomsnitt 10 anställda var som tagit del av ungefär 4 miljarder kronor av de 60 miljarderna i ekonomiska stöd som Ekholm m.fl. analyserar.

andelen var ännu högre 2018. Omsättningstappet i en sådana bransch beror troligen inte på pandemin. Rapportförfattarna delar sedan in branscherna i fyra segment: (1) förbättrade förutsättningar, (2) normal förändring i förutsättningar, (3) försämrade förutsättningar och (4) kraftigt försämrade förutsättningar.

**Figur 5.8** Sysselsättning och totalt stöd i olika segment

Företagen är indelade i fyra segment efter hur förutsättningarna i den bransch de verkar i påverkades av pandemin



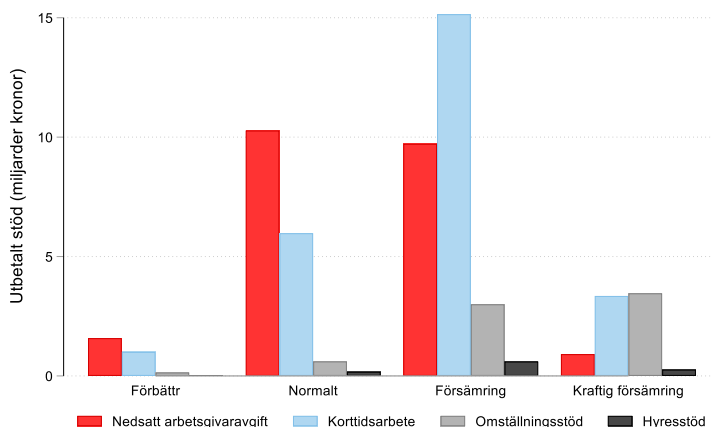
Anm.: Figuren visar fyra segment av branscher grupperade efter hur deras förutsättningar påverkats av pandemin. De röda staplarna visar hur många som är anställda i varje segment, och de blåa hur mycket stöd som företag i segmentet fått. Data är begränsade till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor under föregående år. Endast branscher med minst 30 företag är inkluderade. De fyra segmenten mäter förändring i andelen företag med minst ett 30 procentigt omsättningstapp mellan å ena sidan 2017–2018 och å andra sidan 2019–2020. "Förbättring" står för branscher där en lägre andel företag upplevde 30 procentigt eller värre omsättningstapp under 2019–2020 jämfört med 2017–2018. "Normalt" innefattar de branscher där förändringen i omsättningstapp kan sägas ligga inom normal variation (se underlagsrapporten för en exakt definition). "Försämring" innefattar branscher med något försämrade förutsättningar, och "Kraftig försämring" är alla branscher där minskningen i omsättning är mer än 20 procentenheter större 2019–2020.

Källa: Figur 17 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

Figur 5.8 visar det totala antalet anställda (blå staplar) och den totala stödsumman (röda staplar) i vart och ett av dessa fyra segment. Vi ser att de flesta anställda arbetar i branscher där andelen företag med omsättningsfall under 2020 antingen sjunkit något eller varit ungefär detsamma, jämfört med 2018. Samtidigt har en majoritet av stöden gått till de branscher där andelen företag som drabbats av omsättningsfall 2020 har ökat i förhållande till 2018.

Figur 5.9 visar i stället de totala utbetalda stödsummorna i varje segment för olika stödformer. Resultaten liknar de tidigare, dvs. olika stödformer har varit olika träffsäkra. Nästan hälften av omställningsstödet (grå staplar) har gått till de få företag som fått kraftigt försämrade förutsättningar under pandemin. Även hyresstödet (svarta staplar) och stödet för korttidsarbete (blå staplar) har gått till företag i branscher som pandemin påverkat negativt. Men träffsäkerheten är inte lika hög. Omkring 7 miljarder kronor i korttidsstöd har betalats ut till företag i branscher med normala eller förbättrade villkor under pandemin. Nedsättningen av arbetsgivaravgifter (röda staplar) var inte särskilt riktad mot drabbade företag. Det fick inte heller en sådan inriktning, utan har också betalats ut till företag i branscher med normala eller t.o.m. förbättrade omständigheter.

**Figur 5.9 Stödets omfattning i olika segment**



Anm.: Figuren visar totalt utbetalt stöd per stödform i fyra branschsegment, grupperade efter hur företag i branschens förutsättningar påverkats av pandemin (se noten i figur 5.8 för en exakt definition). Data är begränsad till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor under föregående år. Endast branscher med minst 30 företag är inkluderade. Se figur 5.8 för en beskrivning av hur de fyra segmenten är definierade.

Källa: Figur 18 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

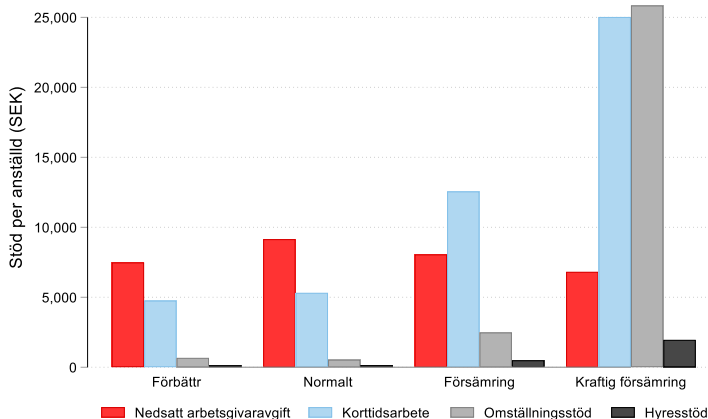
Till slut presenterar vi två ytterligare figurer från Ekholm m.fl. som belyser de olika stödernas relativa träffsäkerhet.

Figur 5.10 visar stöden per anställd i varje segment. Här ser vi mycket tydligare hur företag i de mest drabbade branscherna har fått



mycket stora summor per anställd – särskilt från omställningsstödet och stödet för korttidsarbete.

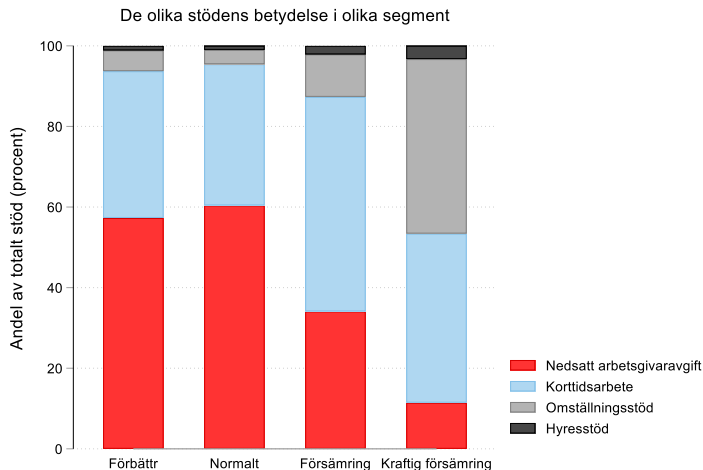
**Figur 5.10 Stödets omfattning i olika segment**



Anm.: Figuren visar totalt utbetalt stöd per anställd och stödform i fyra branschsegment. Segmenten är grupperade efter hur företag i branschens förutsättningar påverkats av pandemin (se noten i figur 5.8 för en exakt definition). Data är begränsad till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor under föregående år. Endast branscher med minst 30 företag är inkluderade. Se figur 5.8 för en beskrivning av hur de fyra segmenten är definierade.

Källa: Figur 19 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

Figur 5.11 visar slutligen relativa stödsummor per segment. Här ser vi hur omställningsstödet (grå staplar) spelat en avgörande roll för de mest drabbade, samtidigt som övriga segment fått relativt lite. Företag som haft normal eller förbättrad omsättning under 2020 har fått i stort sett allt av sina stöd från de nedsatta arbetsgivaravgifterna (röda staplar) eller korttidsstödet (blå staplar).

**Figur 5.11 De olika stödets betydelse i olika segment**

Anm.: Figuren visar relativt bidrag per stödform i fyra branschsegment. Segmenten är grupperade efter hur företag i branschens förutsättningar påverkats av pandemin. Data är begränsad till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor under föregående år. Endast branscher med minst 30 företag är inkluderade. Se figur 5.8 för en beskrivning av hur de fyra segmenten är definierade.

Källa: Figur 20 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

### 5.3 Kunde annan utformning gett bättre träffsäkerhet?

Vi har sett att företagsstöden över lag varit tämligen träffsäkra. Likväl har stora summor pengar gått till företag som förmodligen inte behövt stöd. En fråga inför framtiden blir då om och i så fall hur man kunnat utforma stöden för större träffsäkerhet.

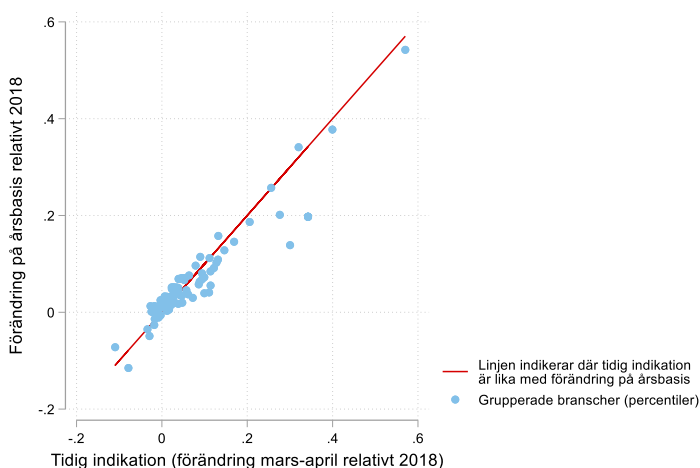
En särskild fråga är huruvida detta hade varit möjligt, givet den information som fanns tillgänglig under 2020. Ekholm m.fl. har gjort sina analyser med hjälp av mikrodataregister över företag och stödåtgärder, särskilt moms- och arbetsgivardeklarationerna som sedan 2019 registerförs månadsvis av Skatteverket och SCB. Vi återkommer i kapitel 14 till vikten av mikrodata för att analysera pandemin både i realtid och i efterhand. I detta kapitel summerar vi utredningen av Ekholm m.fl. av hur mycket bättre stöden kunnat vara om regeringen hade inhämtat och faktiskt använt dessa register.

I första hand behöver en sådan analys identifiera drabbade branscher med hjälp av uppdaterade data. Försäljningssiffror från momsdeklarationerna för mars och april 2020 finns i princip till-

gängliga hos SCB med fem-sex veckors eftersläpning.<sup>131</sup> Dessa data skulle därmed kunnat vara tillgängliga för utvärdering och analys i månadsskiftet maj-juni 2020.

Figur 5.12 visar hur ofta företag som haft ett omsättningstapp på mer än 30 procent i mars–april 2020 (relativt tidigare år) också upplevde ett minst så stort tapp över helåret 2020 (på y-axeln). Företagen är indelade i 100 lika stora grupper rangordnade efter tappet i omsättning under mars–april 2020 (på x-axeln). Alla punkter ligger mycket nära den heldragna linjen vilket betyder att den tidiga indikationen mycket väl hade kunnat identifiera drabbade branscher.<sup>132</sup> Att använda denna signal för att snabbt välja ut vilka branscher som skulle få stöd hade kunnat öka träffsäkerheten i åtgärderna.

**Figur 5.12 Tidig indikation på årligt omsättningstapp**



Anm.: Figuren visar relationen mellan andelen företag per bransch som haft omsättningstapp på mer än 30 procent under mars-april 2020 jämfört med samma andel helåret 2020. Data är begränsade till aktiebolag med minst en anställd och en omsättning på minst 250 000 kronor under föregående år.

Källa: Figur 21 i Ekholm m.fl., underlagsrapport (2020), *Företagsstöden i pandemin*.

Analysen visar sammanfattningsvis att Finansdepartementet i princip hade kunnat utnyttja data som skulle ha kunnat vara tillgängliga i början av juni till att revidera reglerna för stöden under sommaren

<sup>131</sup> Uppgifter lämnade av Lars Werke, SCB, vid möte med kommissionen den 21 december 2021.

<sup>132</sup> Det speglar också de resultat vi sett i kapitel 4, nämligen att de största omsättningstappen under 2020 i många branscher inträffade just under mars och april.

2020. Det som ligger närmast till hands vore en ändring av reglerna för korttidsarbetet där kraven för att söka villkorades på en viss branschtillhörighet.

Hur väl skulle denna metod ha fungerat? Hyresstödet var det enda av de studerade stöden som riktades till särskilt utvalda branscher. Rapportförfattarna konstaterar att de flesta hårt drabbade branscher, både enligt den tidiga indikationen och enligt helåret 2020, hade rätt till stödet. Men det fanns också branscher som drabbades hårt men inte kunde få stödet, som exempelvis reklamfotografering och personalutbildning.

Samtidigt finns ett antal branscher som fick hyresstöd trots att de inte drabbades av pandemin. Företag inom vissa heminredningsbranscher kunde få stödet trots att färre företag i branscherna upplevde stora omsättningstapp än vanligt. Ekholm m.fl. visar att så många som 3 000 företag fick hyresstöd trots att de verkade i branscher där förekomsten av omsättningsfall inte var högre än vanligt. Vi återkommer till hyresstödet i avsnitt 5.5 där vi diskuterar att det var svårt att utnyttja.

## 5.4 Övriga stöd

Detta kapitel har i linje med underlagsrapporten fokuserat på fyra olika typer av företagsstöd: nedsättningen av arbetsgivaravgifter, stödet för korttidsarbete, omställningsstödet och hyresstödet. Dessa stöd har stått för en stor majoritet av statens utgifter för företagsstöden.

Kapitel 3 redogjorde för övriga företagsstöd, inklusive anstånd med skattebetalningar, omsättningsstöd för enskilda firmor och handelsbolag, utökad avsättning till periodiseringsfond, utökad statligt ansvar för sjuklönekostnader och större möjlighet till arbetslöshetsersättning vid vilande företag. Kommissionen har inte i någon ytterligare utsträckning studerat träffsäkerheten i dessa stöd.

Vi har heller inte haft möjlighet att utreda stöden till kultursektorn och idrotten. Dessa sektorer har drabbats i stor omfattning och stöd har betalats ut på delvis oortodoxa sätt, genom exempelvis den ideella organisationen Riksidrottsförbundet. Vissa kulturutövare har kunnat få stöd genom företagsstöden beskrivna i detta kapitel, eller genom omsättningsstödet till enskilda näringsidkare.

Totalt har idrott, kultur och mediestöd kostat staten 14,4 miljarder kronor för 2020 och 2021.<sup>133</sup> Få utvärderingar av stöden till kultur och idrottssektorerna har publicerats, men Riksrevisionen genomför en granskning som ska presenteras i april 2022.<sup>134</sup> Myndigheten för Kulturanalys har inom ramen för ett regeringsuppdrag studerat pandemins effekter på kultursektorn och gjort en kartläggning av stödåtgärderna. De konstaterar att kultursektorn drabbats hårt, främst av restriktionen om maximalt deltagarantal som orsakat inställd verksamhet, samt av enskildas oro för smittspridning.<sup>135</sup> Kulturanalys riktar kritik mot att åtgärderna på statlig och regional nivå särskilt inledningsvis inte i tillräcklig utsträckning utformats för kulturområdets särskilda förutsättningar samt att de främst nått det professionella och institutionsbaserade kulturlivet. Samtidigt konstaterar de att kultursektorn var den sektor som fick mest stöd från de generella stödpaketerna – så mycket som 86 905 kronor per anställd.<sup>136</sup> Statliga åtgärder särskilt riktade mot kulturområdet har tillfört ytterligare medel via Kulturrådet, Konstnärsnämnden, Författarfonden och Filminstitutet, via stimulerande krisstöd, inköp av konst, tidigare lagda utbetalningar, m.m.

## 5.5 Implementering av företagsstöd

Vi har hittills i detta kapitel sammanfattat den nya kunskap som Ekholm m.fl. tagit fram om företagsstödens träffsäkerhet. Underlagsrapportförfattarna valde att studera just de fyra stöden bland annat för att de implementeras på olika sätt. För det första var stöden olika krångliga att söka. De nedsatta arbetsgivaravgifterna krävde bara ett extra kryss på en blankett som företaget ändå var skyldig att fylla i. De andra stöden krävde en särskild ansökan. Hyresstödet krävde även en överenskommelse med hyresvärden vilket ytterligare komplicerade processen. För det andra krävdes olika kvalifikationer för stöden: inga alls för de nedsatta arbetsgivaravgifterna (och i stort för korttidsarbetet), ett visst omsättningstapp för omställningsstödet och en särskild branschtillhörighet för hyresstödet.

---

<sup>133</sup> Se sammanställningen i kapitel 3.

<sup>134</sup> Uppgifter från Riksrevisionens webbplats, besökt den 8 februari 2022.

<sup>135</sup> Myndigheten för Kulturanalys (2021), *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet, Delredovisning*.

<sup>136</sup> Denna summa ska inte jämföras med mediannivåerna rapporterade i Ekholm m.fl. då den innehåller fler olika stödformer.

Rapporten bedömer däremot inte hur väl stöden implementerats. Stödåtgärdernas effektivitet bestäms dock inte bara av dess träffsäkerhet utan också av om stöden i praktiken når mottagarna.

Tillväxtverket tog emot 90 000 ansökningar om stöd under 2020 och behövde öka sin personalstyrka med 800 personer (160 procent) på ett år för att administrera stödet.<sup>137</sup> Drygt 80 procent av ansökningarna inkom under april–maj 2020 och myndigheten hade inledningsvis stora problem att hantera och bedöma denna ansamling av ansökningar, med mycket långa väntetider som följd. Företag som lämnade in avstämningar i juni 2020 kunde få avslag först 4–5 månader senare och i så många som fyra av tio överklagade beslut har det visat sig att Tillväxtverket fattat felaktiga beslut.<sup>138</sup> Tillväxtverkets initiala tolkning av vilken månad som skulle användas som jämförelsemånad bedömdes vara felaktig av Högsta Förvaltningsdomstolen vilket lett till att vissa företag haft möjlighet att få sina tidigare ansökningar omvärderade.<sup>139</sup> Även Justitieombudsmannen (JO) har riktat allvarlig kritik mot Tillväxtverket för dröjsmål med att överlämna överklaganden till förvaltningsrätten och generellt mot den långsamma hanteringen av ärenden. I vissa fall har det dröjt upp till fyra månader innan ett överklagande överlämnats något som JO kallar ”fullständigt oacceptabelt”.<sup>140</sup> Sammantaget framträder en bild av att myndigheten var väsentligt underdimensionerad för att på ett rättssäkert och effektivt sätt klara uppdraget.

Tillväxtverket ska enligt den lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete som fanns på plats redan innan pandemin administrera stödet.<sup>141</sup> När det nya korttidsstödet infördes i mars 2020 ändrades inte denna ordning. Då var prognosen att 2 miljarder kronor i stöd skulle betalas ut 2020, en summa som ställer betydligt lägre krav på organisationen än de 35 miljarder kronor som till slut betalades ut under året.<sup>142</sup> Eftersom det var angeläget att snabbt kunna betala ut stödet

<sup>137</sup> Tillväxtverket (2021), *Korttidsstödet 2020*.

<sup>138</sup> Tidningen Näringsliv, *Tillväxtverket: "Väsentligt större uppdrag än vi trodde"*, den 14 juni 2021.

<sup>139</sup> Uppgifter hämtade från Tillväxtverkets webbplats (besökt den 2 februari 2022).

<sup>140</sup> JO, beslut, Dnr. 9679-2020, 441-2021, 2652-2021, den 19 november 2021.

<sup>141</sup> Tillväxtverkets roll i administrationen av stöd vid korttidsarbete tillkom efter förslag från utredningen *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66) som föreslog ett nytt stödsystem där Tillväxtverket skulle hantera prövningen av om ansökande företag haft tillräckliga ekonomiska svårigheter för att kvalificera för stöd. Skatteverket skulle även fortsättningsvis sköta utbetalningen. Den nya ansvarsfördelningen motiverades med att prövningsprocessen låg utanför Skatteverkets normala verksamhet.

<sup>142</sup> Tidningen Näringsliv, *Tillväxtverket: "Väsentligt större uppdrag än vi trodde"*, den 14 juni 2021.

är det begripligt att regeringen valde att låta Tillväxtverket hantera stödet i enlighet med tidigare lagstiftning, även om det i efterhand framstår som att hela uppdraget borde ha flyttats till det betydligt resursstarkare Skatteverket.

Även hyresstödet implementering har kritiserats.<sup>143</sup> Endast en liten del av pengarna som avsatts för stödet har blivit förbrukade, vilket förmodligen beror på komplicerade villkor. I de fall hyresvärdar och hyresgäster förhandlade fram en temporär nedsättning av hyran kunde värden få ersättning för halva hyresrabatten. Bedömningen gjordes dock i efterhand vilket medförde en ekonomisk risk för hyresvärderna och troligtvis bidrog till en ovilja att erbjuda hyresrabatt. Samtidigt har vi i detta kapitel visat att stödet varit träffsäkert. Det är möjligt att de komplicerade villkoren bidragit till detta genom att endast de företag som verkligen behövt stödet tagit sig igenom den komplicerade ansökningsprocessen. Dock är det enligt kommissionen självklart att stödåtgärder bör utformas så att de är lättillgängliga för företag som kvalificerar, och komplicerade ansökningsprocesser bör inte användas i syfte att filtrera bort sökande eller för att öka träffsäkerheten.

En sista problematisk dimension är att snabbt utformade företagsstöd där många kontroller görs först i efterhand lämnar mycket utrymme för välfärdsbrottslighet. Regeringen tillsatte en utredning redan under 2020 om hur brottslighet kopplad till pandemiåtgärder kunde förebyggas.<sup>144</sup> Utredningen rapporterade löpande brister i bl.a. korttidsstödet ansökningsförfarande till regeringen som då kunde åtgärdas. Utredningens huvudsakliga slutsats är dock att systemen måste vara mer robusta under normala tider för att kunna stå emot den här typen av påfrestningar under en kris. Utredarna konstaterar att det finns många strukturella problem som gör välfärdsbrott lukrativa och som behöver åtgärdas. Utredningen understryker vikten av samordning mellan Regeringskansliets departement för att säkerställa att stöd utformas så risker för kriminellt utnyttjande minimeras, och mellan utbetalande och brottsbekämpande myndigheter i syfte att upptäcka och lagföra fusk. Särskilt viktigt är det att myndigheter i större utsträckning än i dag tillåts samla in och dela data om företag och individer.

---

<sup>143</sup> Ekonomiekot, *En tiondel av statliga lokalhyresstödet utbetalat*, den 9 juli 2021.

<sup>144</sup> DS 2020:28, *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset*.

Även Ekonomistyrningsverket har utrett stödets implementering. De konstaterar att aktörer som delat ut stöd gjort rätt i att prioritera skyndsamt utdelning över att stöden ska ges till berättigade mottagare, men att denna prioritering förstås lett till en del oegentligt användande.<sup>145</sup> Verket konstaterar vidare, att underlättande av samkörning och delning av uppgifter mellan myndigheter skulle vara av största vikt för att förbättra träffsäkerheten.

Riktade stöd skapar dessutom ekonomiska incitament för s.k. ”rent-seeking” där aktörer lägger pengar på påverkansarbete för att få tillgång till stöd. Motiven att ägna sig åt sådant blir särskilt stora om det finns godtyckliga element i hur pengar delas ut eller hur kvalificeringskriterier sätts upp. Exempelvis bör stöd som endast ges till vissa branscher följa tydliga och transparenta regler för att minska graden av godtycke. Dessutom är tillgång till data centralt för att motverka sådant beteende, både för att möjliggöra aggregerad utvärdering i efterhand, som i Ekholm m.fl., och för löpande kontroll. Vi återkommer till den roll data spelat i krisen i kapitel 14.

## 5.6 Summering

Detta kapitel sammanfattar en underlagsrapport till kommissionen om företagsstöden under pandemin. Rapporten studerar fyra av de mest använda stöden: nedsättningen av arbetsgivaravgifter, stöd vid korttidsarbete, omställningsstöd och hyresstöd. Den analyserar företagsstöden under det första pandemiåret 2020 bland aktiebolag som hade en omsättning på minst 250 000 kronor under 2019.

Totalt betalade staten ut 60 miljarder kronor inom ramen för de fyra stödformerna till dessa företag under 2020. Eftersom alla företag kvalificerade för nedsättningen av arbetsgivaravgifter tog 86 procent av företagen emot stöd och det typiska företaget erhöll 20 000 kronor per anställd. Ungefär en fjärdedel av företagen mottog något av de tre riktade stöden, men i denna grupp var mediansumman (exklusive nedsatt arbetsgivaravgift) 50 000 kronor per anställd.

De finanspolitiska åtgärderna har varit minst sagt extraordinära och sjösatts mycket snabbt. Historiskt har Sverige avstått från att ge

---

<sup>145</sup> Ekonomistyrningsverket (2021), *Myndigheternas förvaltning av stöd för att lindra effekterna av det nya coronaviruset*.



stöd direkt till företag då sådana stöd förhindrar den strukturomvandling som sker i en hälsosam ekonomi när ineffektiva företag konkurreras ut. Företagsstöd riskerar att begränsa denna process och därmed sakta ner den gradvisa förbättringen av vår levnadsstandard. Men pandemin uppfattades som en ny sorts ekonomisk kris som inte avspeglar några underliggande strukturproblem. Att låta företag gå under riskerade att förstöra värdefulla företagsspecifika resurser i form av etablerade relationer mellan arbetsgivare och anställda samt fysiskt kapital, t.ex. maskiner.

Det är tydligt att företagsstöden i stora drag fyllt sin primära funktion vilket var att hindra företag från att gå under i pandemin. Antalet konkurser ökade precis i början av pandemin men sjönk sedan hastigt när stöden lanserades och låg därefter på en mer normal nivå, under hösten 2020 t.o.m. lägre än normalt. Detta gällde särskilt bland mindre produktiva företag. Utvecklingen av konkurserna tyder på att stöden kan ha varit för frikostiga och samtidigt fördelat resurser till mindre välfungerande delar av ekonomin.

Som vi sett i kapitel 4 blev fler företag än vanligt drabbade av stora omsättningsfall, men pandemin slog ojämnt över sektorer. Träffsäkra stöd ska kompensera företag för de omsättningsförluster pandemin orsakat, men inte ge ersättning för förändringar i omsättning som hade skett under normala tider. Företagens omsättning varierar kraftigt även under normala tider. Figur 5.3 visade att 25 procent av företagen drabbades av omsättningstapp på minst 30 procent under 2020, men också att så många som 17 procent upplevde lika stora tapp under vanliga år.

För att identifiera de branscher som drabbats specifikt av pandemin jämför rapportförfattarna omsättningsförändringarna mellan 2019 och 2020, med dem mellan 2017 och 2018. De skiljer sedan ut branscher vars omsättningsutveckling under pandemin varit förbättrad, normal, försämrade eller kraftigt försämrade jämfört med vanliga perioder. För att störa ekonomin så lite som möjligt menar rapportförfattarna att välriktade stöd främst bör gå till företag med försämrade eller mycket försämrade förutsättningar. Rapporten visar att omställningsstödet och hyresstödet gjort det i stor utsträckning, och att en majoritet av korttidsstödet också gått till branscher med försämrade villkor. Samtidigt har 7 miljarder kronor i korttidsstöd betalats ut till företag med förbättrade eller normala villkor. Nedläggningen av arbetsgivaravgifter har inte alls riktats mot särskilt

drabbade företag. I valet mellan snabbhet och träffsäkerhet har alltså snabbheten prioriterats vilket kommissionen ser som en i grunden korrekt avvägning. Vi har i detta kapitel visat att nedsättningen av arbetsgivaravgifter verkligen inte var träffsäker, men samtidigt gick det mycket snabbt från beslut till att åtgärden fick effekt på företagens kassaflöden och kommissionen uppfattar åtgärden därför som motiverad i det initiala skedet av pandemin. Det samma gäller inte för nedsättningen av arbetsgivaravgifter för unga som infördes senare under pandemin, i ett läge då det redan fanns mer välriktade stöd på plats.

Rapporten visar också hur data från momsdeklarationer och arbetsgivaredeklarationer för mars och april, i princip, hade kunnat användas för en tidig indikation om vilka branscher som klarade sig sämst i pandemin. Med tillgång till dessa data hade regeringen redan i mitten av sommaren kunnat kräva specifik branschtillhörighet för kvalificering till korttidsstödet. Kommissionen menar att det vore önskvärt att införa ett sådant villkor för att öka korttidsstödet träffsäkerhet.

Till stöd för korttidsarbete avsattes initialt 2 miljarder kronor och uppdraget att administrera utbetalningar gavs till Tillväxtverket. Stödets omfattning kom att vida överstiga de tidiga prognoserna och flera utvärderingar har identifierat allvarliga problem med verkets administrering av stödet. Kommissionen menar, givet vad vi vet i dag, att det hade varit klokare att lägga all administration av korttidsstödet på Skatteverket.

## 6 Stöden till hushållen

I kapitel 2 beskrev vi översiktligt hur pandemin snabbt slog till mot ekonomin samt hur utsikterna både för produktion och arbetslöshet blev dramatiskt sämre under våren 2020. Utöver pandemins direkta ekonomiska konsekvenser fick även flera av smittskyddsåtgärderna ekonomiska konsekvenser för många företag och enskilda. Kapitel 4 visade hur den utländska och inhemska smittspridningen slog ganska ojämnt mot företag i olika branscher och deras anställda.

Kapitel 3 gav en slags kronologi över de omfattande ekonomisk-politiska åtgärder som snabbt kom på plats. En hel del av dessa frångick en grundprincip i svensk ekonomisk politik vilken är att använda generellt verkande åtgärder snarare än att stödja enskilda företag. Kapitel 5 granskade fyra olika former av företagsstöd och fann i stort att deras utformning betonade just snabbhet snarare än träffsäkerhet.

En annan del av den ekonomiska politiken var mer traditionell. Åtgärderna var här inriktade på att förstärka den ekonomiska krockkudden i olika delar av välfärdssystemet för enskilda individer och hushåll. Ett av målen med krishanteringen i stort har varit att minska pandemins ekonomiska konsekvenser och därmed öka tryggheten för enskilda medborgare. Medlen för detta har varit såväl nya typer av stöd som förändrade regler och ersättningsnivåer av befintliga stöd i olika delar av socialförsäkringen. I detta kapitel granskar vi dessa åtgärder och deras effekter och fogar in dem i en sammanfattande diskussion av hushållens ekonomi under pandemin.

Kostnaderna för de extra stöden med anledning av pandemin finns beskrivna i kapitel 3 (se tabell 3.4). Exempelvis var kostnaderna för krisåtgärderna rörande karensvdrag, slopat sjukintyg, ersättning till riskgrupper och smittbärrpenning m.m. 6,7 miljarder kronor. Förstärkningarna i arbetslöshetskassan (a-kassan) kostade 5,3 miljarder kronor enbart under 2020. Jämförelsevis var stöden till

företagen under samma period betydligt högre, kostnaderna för korttidspermittering uppgick till 35,1 miljarder kronor, omställning- och omsättningsstöd 6 miljarder kronor och kostnader för sjuklöneansvar, hyresstöd m.m. 16,1 miljarder kronor.

Kapitlet bygger huvudsakligen på material i den underlagsrapport, *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*, som kommissionen beställt av Adrian Adermon, Lisa Laun, Patrik Lind, Martin Olsson, Jan Sauermann och Anna Sjögren.<sup>146</sup> Rapportförfattarna har studerat de ekonomiska konsekvenserna av pandemin för befolkningen i arbetsför ålder, definierat som de mellan 20 och 64 år. Forskarna undersöker förändringar i arbetsinkomster under pandemin. De undersöker också hur väl det existerande välfärdssystemet och förändrade regler och ersättningar höll uppe inkomsterna för olika grupper i samhället. Rapportförfattarna gör detta i huvudsak genom att studera utvecklingen av arbetsinkomster, arbetslöshetsförmåner, sjukförmåner, föräldraförmåner och behovsprövade bastrygghetsförmåner månad för månad under 2020, jämfört med tidigare år. Med bastrygghetsförmåner avses här ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag.

Ett kort första avsnitt i kapitlet beskriver översiktligt de data och de statistiska metoder som rapportens författare använder i sin analys (avsnitt 6.1). Därefter redogör vi för några av rapportens huvudresultat. Enskildas arbetsinkomster minskade med i genomsnitt nästan 700 kronor per person och månad, eller 2,7 procent, under pandemin. Välfärdssystemet kompenserade dock detta inkomstbortfall med i genomsnitt 43 procent, varav drygt hälften kom från det befintliga systemet och knappt hälften från särskilda åtgärder. Vi beskriver dessa särskilda åtgärder och deras betydelse (avsnitt 6.2). Därefter redogör vi för hur pandemin har drabbat olika grupper i befolkningen. I vissa utsatta grupper föll arbetsinkomsterna med så mycket som drygt 5 procent (avsnitt 6.3). Sedan sammanfattar vi rapportens resultat kring de direkta och indirekta effekterna av pandemin (avsnitt 6.4). Därefter redogör vi för en del av de problem som uppkommit kring administrationen av stöden (avsnitt 6.5). Vi avslutar kapitlet med att summera de viktigaste resultaten (avsnitt 6.6).

---

<sup>146</sup> Adrian Adermon m.fl., underlagsrapport (2022), *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

## 6.1 Kort om data och statistisk metod

I underlagsrapporten använder forskarna uppgifter ur ett antal svenska register som de fått tillgång till från Stockholms universitets covid-19-program<sup>147</sup>. I datamaterialet ingår månatliga uppgifter om individers inkomster, arbetsställen, utbetalningar från olika välfärdsystem – som sjukförsäkringen, arbetslöshetskassan och ekonomiskt bistånd – för befolkningen i åldrarna 20–64 år. På grund av begränsningar i datatillgängligheten undersöker författarna dessa inkomster under loppet av det första pandemiåret 2020.

De saknar dock information om vissa typer av inkomster, bl.a. arbetsinkomster från enskilda näringsidkare, handels- och kommanditbolag. Kapitalinkomster ingår inte heller i analysen som först och främst handlar om arbetsinkomster och utbetalningar från välfärdssystemen. Forskarna har valt att fokusera på de mer kortsiktiga stödformerna och utesluter därför sjuk- och aktivitetsersättning, pensioner och bostadstillägg knutna till dessa, liksom arbetsskadeersättning, graviditetspenning, barnbidrag och flerbarnstillägg. Resultaten speglar till en del att de saknar information om studierelaterade inkomster. Under 2020 ökade nämligen antalet vuxenstuderande på gymnasienivå med 17 procent, studerande med studiemedel på universitet och högskolor med 9 procent och studerande på yrkeshögskolan med 29 procent jämfört med året innan. Vi beskriver de olika datakällorna i mer detalj i samband med resultaten.

När rapportförfattarna studerar hur pandemin påverkat olika grupper i befolkningen utnyttjar de samma gruppindelningar som kommissionen själv använt och bitt författarna till olika underlagsrapporter att följa. Den gemensamma indelningen gör det möjligt att bl.a. jämföra resultaten vad gäller arbetsinkomsterna i olika grupper med resultaten i kapitel 4 rörande lönerna för olika grupper av anställda i de företag som drabbades olika hårt av krisen. Adermon m.fl. studerar inkomsterna för grupper med olika socioekonomiska karaktäristika i följande dimensioner: ålder, kön, utbildning, inkomst, födelseland, trångboddhet, möjlighet till hemarbete, yrken med olika grad av fysisk kontakt med andra personer, bosättning i socioekonomiskt utsatta områden (baserat på inkomstnivå i området) och hälsa. De har även undersökt hur inkomsterna påverkats

---

<sup>147</sup> Coronakommissionen andra delbetänkande SOU 2021:89, bilaga 6. *Ett forskningsprogram om covid-19 i Sverige: Smittspridning, bekämpning och effekter på individer och samhälle.*

bland de som bor i städer och på landsbygden, och de som arbetar i branscher som varit hårt drabbade under pandemin jämfört med övriga.

För att statistiskt skatta pandemins totala effekter använder rapportförfattarna en form av s.k. difference-in-difference-modeller, som vi beskrivit i kapitel 4. I stort jämför de utvecklingen av olika inkomster för en viss grupp under hela perioden mars–december 2020 med utvecklingen i motsvarande grupp under tidigare år. För att resultaten ska fånga skillnader som enbart beror på pandemin och inte på andra trender kontrollerar författarna i sina statistiska modeller genomgående för såväl säsongeffekter som demografiska skillnader över tid.

Forskarna använder sig också av mer flexibla skattningsmetoder, som ibland kallas event-studier. Dessa har en liknande specifikation som den som beskrevs i stycket ovan, men de tillåter olika effekter under olika perioder av pandemin. Modellerna fångar utvecklingen månad för månad från mitten av 2019 till slutet av 2020. Genom att också studera månaderna innan pandemin – då pandemin inte ännu haft några effekter – kan författarna ytterligare belägga att deras resultat fångar effekterna av pandemin snarare än befintliga trender i data.

En mer detaljerad beskrivning och diskussion av de statistiska metoderna finns i underlagsrapporten (se avsnitt 3).

## 6.2 Pandemin och välfärdssystemet

I det här avsnittet beskriver vi de resultat Adermon m.fl. redovisar för de genomsnittliga inkomstförändringarna från olika inkomstslag under pandemin för hela den arbetsföra befolkningen (20–64 år). Vi börjar med att sammanfatta deras övergripande resultat och går sedan separat igenom resultaten för socialförsäkringens olika delar. Det faktum att vissa stödformer eller särskilda åtgärder under pandemin, kallade pandemiåtgärder eller coronaåtgärder i detta kapitel, haft liten betydelse för befolkningen som helhet betyder dock inte att de varit oviktiga för särskilda grupper i befolkningen. Nästa avsnitt i kapitlet diskuterar stödets betydelse i olika grupper.

*Arbetsinkomster och välfärdssystemets skydd under pandemin*

Rapporten finner att arbetsinkomsterna minskade med i genomsnitt 2,7 procent under pandemiperioden mars–december 2020, vilket motsvarar ett månatligt inkomsttapp om 683 kronor (tabell 1 i underlagsrapporten).

Välfärdssystemet kompenserade dock för stora delar av bortfallet i arbetsinkomster. Den totala inkomsten – definierad som arbetsinkomst plus olika bidrag från välfärdssystemet – gick endast ner med i genomsnitt 1,5 procent eller 404 kronor/månad. Ett sätt att beskriva detta resultat är att beräkna välfärdssystemets skyddsgrad som den procentuella dämpningen av fallet i arbetsinkomster. Enligt detta mått var skyddsgraden av välfärdssystemet närmare 43 procent.<sup>148</sup> Till skyddet bidrog arbetslöshetsförmåner med knappt 28 procentenheter, sjukförmåner med knappt 12 procentenheter och föräldra- och bastrygghetsförmåner med knappt 2 procentenheter vardera.

Som rapportförfattarna betonar är dock detta mått på total inkomst av två skäl inte direkt jämförbart med det vanliga måttet disponibel inkomst. Ett skäl är att disponibel inkomst innefattar samtliga inkomstkällor för individen. Dessa uppgifter är dock bara tillgängliga på årsbasis. Författarnas mått på totalinkomst är däremot tillgängligt på månadsbasis och utgår från de månatliga arbetsgivardeklarationerna som företagen är skyldiga att lämna in för samtliga anställda sedan 2019 samt ersättningar från centrala välfärdssystem. I gengäld innefattar det inte vissa inkomstkällor, som vissa företagarinkomster, studierelaterade inkomster och pensioner. Ett annat skäl till varför total inkomst inte är direkt jämförbar med disponibel inkomst är beskattning. Även om de flesta komponenterna i total inkomst är beskattningsbara så är några av dem skattebefriade: etableringsersättning, ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag. En närmare diskussion om skillnaderna mellan disponibel inkomst och total inkomst finns i underlagsrapporten (avsnitt 2.6).

---

<sup>148</sup> På grund av olika datatillgång för månatliga arbetsinkomster (bara från 2019) och månatliga förmåner från välfärdssystemet (även tidigare år) måste den månadsvisa skattningen av effekterna på arbetsinkomster och förmåner ske för olika perioder. Det betyder i sin tur att den genomsnittliga skillnaden mellan total inkomst och arbetsinkomst (404 kronor/månad) inte är lika med summan av olika förmåner (392 kronor/månad). Om man använder den senare siffran för att beräkna skyddsgraden får man  $(683-392)/683 = 0,426$ .

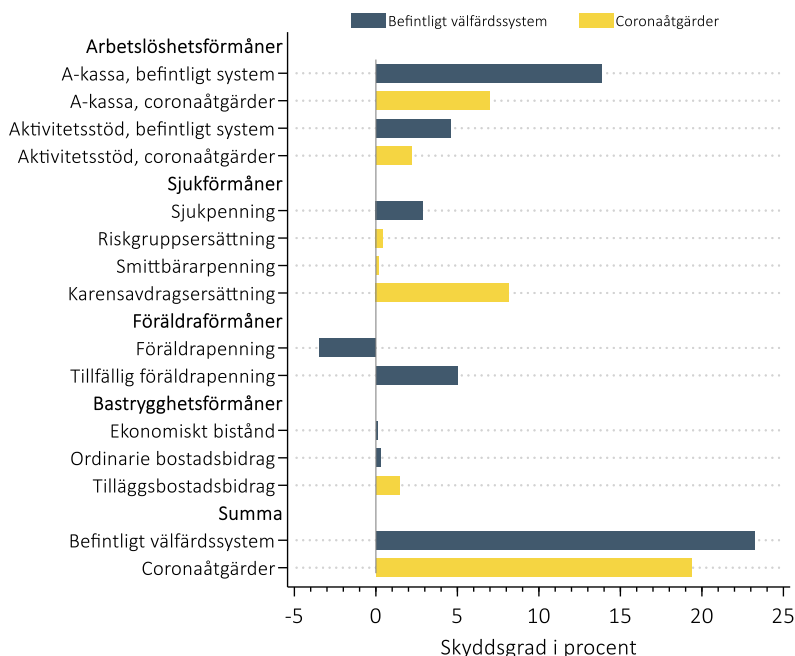
*Befintliga skyddsnät eller specifika åtgärder*

Regeringen införde som tidigare nämnts flera nya stöd under pandemin och ändrade dessutom regler inklusive ersättningsnivåer i existerande välfärdssystem. Figur 6.1 presenterar rapportens översikt av hur mycket dessa specifika pandemiåtgärder (gula staplar) betytt jämfört med det befintliga välfärdssystemet (blåa staplar) för att dämpa bortfallet av arbetsinkomster för befolkningen i åldrarna 20–64 år.

De två nedersta staplarna visar att av kompensationen för inkomstbortfall (sammanlagt närmare 43 procent) svarade pandemiåtgärderna och det existerande systemet för ungefär hälften vardera (drygt 19 respektive drygt 23 procentenheter). I tur och ordning var det befintliga systemet för a-kassan, ersättningen för karensavdrag i sjukförmånerna och förändringarna av ersättningarna i a-kassan de tre viktigaste källorna bakom denna kompensation.



**Figur 6.1 Skyddsgraden från pandemiåtgärder och befintliga regler i välfärdssystemet**



Anm.: Figuren visar skyddsgrad i procent från pandemiåtgärder respektive det befintliga välfärdssystemet. Skyddsgraden är den genomsnittliga månatliga pandemieffekten under mars–december 2020 för respektive inkomstkälla som andel av den genomsnittliga månatliga pandemieffekten för arbetsinkomster.

Källor: Figur 15 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

Efter denna översikt presenterar vi i resten av detta avsnitt de specifika pandemiåtgärder som regeringen införde under pandemin och deras betydelse för att skydda enskildas inkomster. På detta sätt behandlar vi de åtgärder som berörde arbetslöshetsförmåner, sjukförmåner, föräldraförmåner och bastrygghetsförmåner. Vi tar också upp två företagsstöd som enligt rapporten varit av särskild betydelse för de anställda, nämligen ersättning för sjuklön och korttidsstöd.

### *Arbetslöshetsförmåner i stort*

Arbetslöshetsförmåner av olika slag har utgjort en viktig del i det ekonomiska skyddet för enskilda under pandemin. Enligt de data

som återges i figur 6.1 kompensterade de för närmare 28 procent av tappet i arbetsinkomster. Ersättningarna till arbetslösa är av två slag. Den första är ersättningar från a-kassorna till öppet arbetslösa. Rapporten använder detaljerade data från Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) för att studera deras betydelse. Den andra typen av ersättning är aktivitetsstöd till dem som deltar i olika arbetsmarknadspolitiska program där rapportförfattarna också inkluderar utvecklingsersättning och etableringsersättning. Här använder författarna data från Försäkringskassan, som dock inte är lika detaljerade som de för a-kassan.

Rapporten visar att andelen personer med a-kassa ökade med 38 procent under pandemin, medan andelen med aktivitetsstöd endast ökade med 17 procent (figur 6 och tabell 3 i underlagsrapporten). Att a-kassan ökade mer än aktivitetsstödet kan bero på att olika arbetsmarknadspolitiska program normalt erbjuds först efter en tids arbetslöshet och att rapporten endast studerar inkomsterna under 2020. Att relativt få deltog i olika program kan också bero på att Arbetsförmedlingen troligen var hårt belastade på grund av det stora inflödet. Arbetsförmedlingen skriver i sin årsredovisning för 2020 att det har varit svårt att få till stånd arbetsplatsförlagda aktiviteter och subventionerade anställningar under pandemin. Det beror på att många arbetsgivare haft lägre behov av personal än vanligt eller att de saknat möjlighet att introducera och handleda nya personer. Dessutom har en del arbetsgivare varit oroliga för att ta in nya personer på grund av ökad risk för smittspridning.<sup>149</sup>

Beloppen i a-kassan ökade med i genomsnitt 18 procent per månad och person. Aktivitetsersättningen ökade med 6 procent. Ökningen speglar rimligen både längre perioder av arbetslöshet och de högre ersättningsnivåerna.

### *Specifika åtgärder inom a-kassan och aktivitetsstödet*

Som vi sett i kapitel 3 genomförde regeringen – med extra medel avsatta i tilläggsbudgetar – flera ändringar som påverkade såväl a-kassan som aktivitetsstödet redan under pandemins första fem veckor.

En första ändring skedde den 30 mars 2020. Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen blev mer generöst, i det att färre arbetade

---

<sup>149</sup> Arbetsförmedlingen (2020), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020*.

timmar krävdes för att få ersättning. Detta innebar bl.a. att fler deltidsarbetande kvalificerade sig. Även medlemsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen blev mer generöst, i det att en månad räknades som fyra, så att ersättning kunde utgå efter medlemskap under tre månader jämfört med tidigare 12 månader.

En andra förändring den 13 april 2020 gjorde grundförsäkringen i arbetslöshetsförsäkringen mer generös. En åtgärd höjde grundbeloppet i ersättningen från 365 kronor per dag till 510 kronor per dag. Detta påverkade de arbets sökande som uppfyllde arbetsvillkoret, men inte medlemsvillkoret, samt de arbets sökande som erhöll det lägsta beloppet i den inkomstrelaterade försäkringen. För deltidsarbetande minskar ersättningsbeloppen i proportion till arbetstiden och tidigare fanns ingen lägsta nivå. Nu sattes lägstanivån till 255 kronor per dag. Dessa förändringar av grundbeloppen ökade utbetalningarna i a-kassan med i genomsnitt 3 procent och aktivitetsstödet med 4,5 procent. Även om de hade liten betydelse jämfört med övriga ändringar, kan de ha varit betydelsefulla för vissa grupper.

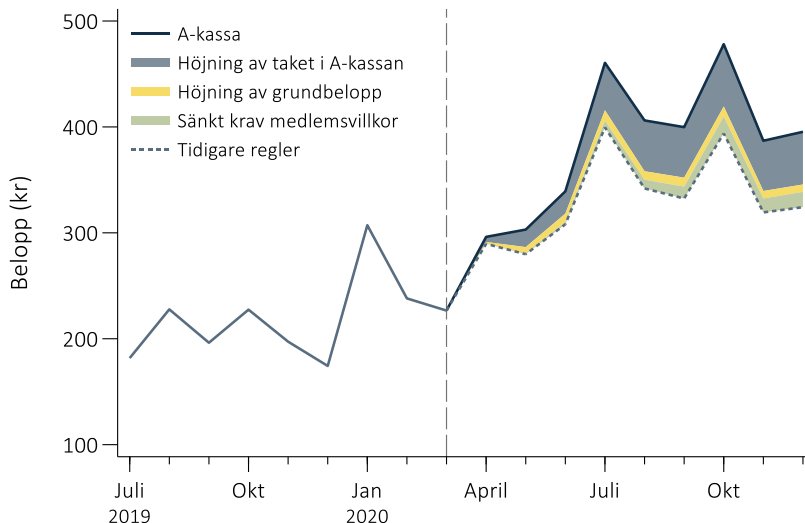
En tredje ändring, också den 13 april 2020, höjde taket i den inkomstrelaterade ersättningen under de första 100 dagarna av arbetslöshet från 910 till 1 200 kronor per dag. En kompletterande åtgärd den 29 juni 2020 höjde taket efter 100 dagar från 760 till 1 000 kronor per dag. Dessa förändringar berörde många arbetstagare då taket tidigare var relativt lågt. Som vi snart ska se så var detta den enskilda åtgärd inom a-kassan som hade störst betydelse för att hålla upp inkomsterna för de arbetslösa.

Figur 6.2 visar rapportens beräkningar av betydelsen av regeländringarna på a-kasseersättningarna. Den tunna heldragna linjen innan mars 2020 och den streckade linjen från denna månad visar (de beräknade) ersättningarna enligt de reglerna som gällde innan pandemin. De färgade områdena ovanför denna linje är författarnas beräkning av betydelsen av ändringarna i medlemsvillkoren (grön färg), de högre grundbeloppen (gul färg) och de högre taken (mörkgrå färg).

Resultaten i rapporten visar att ersättningen från a-kassan gick upp med i genomsnitt 141,2 kronor per månad och person under perioden mars–december 2020. Av denna ökning bidrog de specifika pandemiåtgärder vi just diskuterat ovan med 48 kronor, det vill säga ungefär en tredjedel. Den enskilt största effekten gäller höjningen av

taken för den dagliga ersättningen, särskilt från sommaren då den andra höjningen trätt i kraft.

**Figur 6.2 Utveckling av a-kasseförmåner med tidigare regler och med pandemiåtgärder**

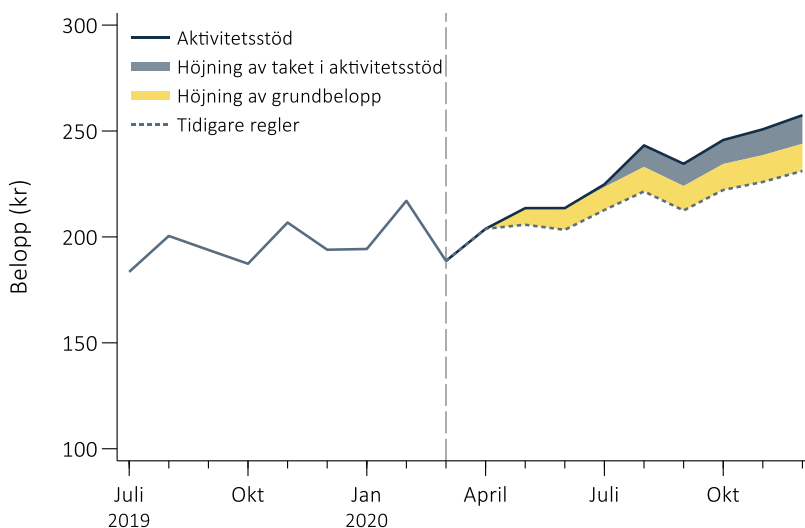


Anm.: Figuren visar utvecklingen av a-kasseförmåner för befolkningen 20–64 år enligt tidigare regler och med pandemiåtgärder per månad under 2019–2020.

Källor: Figur 7 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

Figur 6.3 – vilken är konstruerad på samma sätt som figur 6.2 – visar de motsvarande beräkningar som rapportförfattarna gjort för utvecklingen av aktivitetsstödet under 2020. Inom denna förmån var höjningen av grundbeloppet (gul färg) den pandemiåtgärd som hade störst betydelse. Totalt ökade aktivitetsstödet med 46 kronor per person och månad i genomsnitt under det första pandemiåret. Även här bidrog pandemiåtgärderna med cirka en tredjedel av ökningen och skyddsnetet med existerande regler stod för övriga två tredjedelar.

**Figur 6.3 Utveckling av aktivitetsstödet med tidigare regler och med pandemiåtgärder**



Anm.: Figuren visar utvecklingen av aktivitetsstödet för befolkningen 20–64 år enligt tidigare regler och med pandemiåtgärder per månad under 2019–2020. Aktivitetsstöd avser summan av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

Källor: Figur 8 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

### *Sjukförmåner i stort*

Rapporten fokuserar på sjukförmåner av mer kortsiktig karaktär – framför allt sjukpenning – och sådana förmåner som varit av speciell betydelse under pandemin – särskilt smittbärrapening för sjuka och deras anhöriga, liksom ersättningar till medicinska riskgrupper och grupper som riskerar att bli allvarligt sjuka i covid-19. Uppgifterna om samtliga sjukförmåner kommer från Försäkringskassans register.

Sjukförmåner har naturligt nog också varit en viktig del i det ekonomiska skyddet för enskilda under pandemin. Enligt figur 6.1 kompenenserade de för knappt 12 procent av tappet i arbetsinkomster – alltså ungefär hälften så mycket som de arbetslöshetsförmåner vi just diskuterat.

Rapporten visar att sjukförmånerna under pandemin har använts i mycket större utsträckning än normalt, andelen i befolkningen som tog del av någon sådan förmån ökade med 146 procent under 2020

och de utbetalda beloppen per person ökade med i genomsnitt 17 procent (tabell 1 i underlagsrapporten).

### *Specifika åtgärder i sjukförmåner*

Till skillnad från åtgärderna rörande arbetslöshetsförmåner bestod pandemiåtgärderna rörande sjukförmåner huvudsakligen av nya åtgärder snarare än förändringar av regelverket inom det existerande systemet.

Regeringen beslutade redan den 11 mars 2020 – dagen efter det att Folkhälsomyndigheten höjt risknivån för samhällsspridning i Sverige till mycket hög – en ny ersättning på 700 kronor per dag för att täcka karensavdraget i sjukförsäkringen. Denna skulle senare komma att höjas i ytterligare två steg upp till 810 kronor per dag den 1 januari 2021.

Den 24 augusti 2020 infördes en tillfällig ersättning till riskgrupper på 804 kronor per dag, men den gick att söka retroaktivt redan från 1 juli 2020. Ersättningsbeloppet höjdes sedan till 810 kronor i januari 2021.

Sedan tidigare fanns en smittbärappenning, men utnyttjandet av den före pandemin var så låg att rapportförfattarna ändå betraktar den som en coronaåtgärd. I och med att covid-19 klassificerades som en samhällsfarlig sjukdom den 1 februari 2020 kunde personer med covid-19 ansöka om smittbärappenning. Från den 1 juli 2020 kunde även anhöriga som arbetar som personlig assistent eller vårdar en närstående i riskgrupp ansöka om smittbärappenning och från den 1 oktober kunde andra medlemmar i ett hushåll än den smittade söka smittbärappenning i och med att familjekarantän infördes.

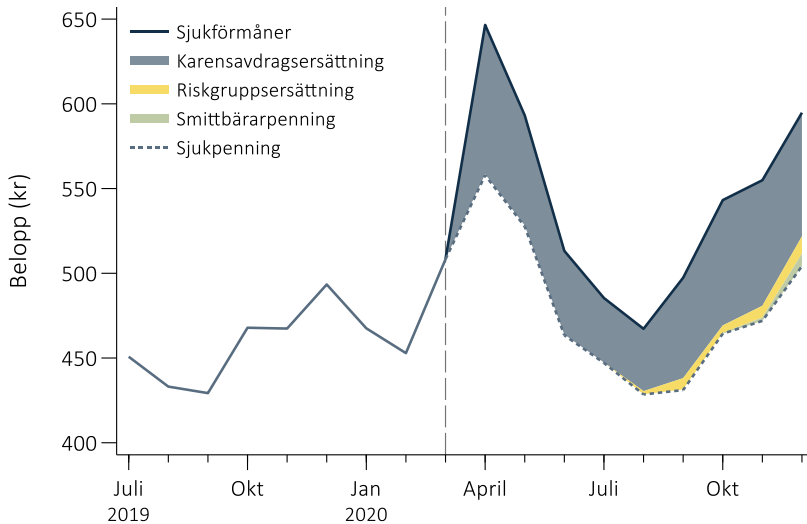
Sjukpenning är den främsta befintliga delen i välfärdssystemet som ska skydda enskildas inkomster vid sjukdom. I det befintliga systemet har arbetsgivaren ansvar för att betala ut ersättning under de första 14 dagarna av ett sjukfall, men ansvaret övergår därefter till Försäkringskassan. Läkarintyg krävs fr.o.m. den 8:e sjukdagen. Vissa av reglerna kom att ändras under pandemin. Den 13 mars 2020 flyttades kravet på läkarintyg fram till dag 15. Den 26 mars 2020 skedde en ytterligare framflyttning till dag 21. Mellan den 1 november och den 15 december 2020 gällde återigen kravet på läkarintyg från dag 15.

Från den 1 april 2020 skedde en ändring av reglerna för prövningen av arbetsförmågan gentemot ett vanligt förekommande arbete inom ramen för den s.k. rehabiliteringskedjan. Denna prövning kom då att skjutas upp från dag 180 till dag 365 för de fall där återgång till arbete försvårats av att vård eller rehabilitering blivit uppskjuten på grund av pandemin. Den kom dock att få betydelse för ett relativt litet antal personer, mellan april och december 2020 fick endast 550 personer stöd för att behålla sjukpenning enligt den regeländringen. Undantaget utvidgades den 21 december 2020 till att gälla alla sjukfall under 2021 och efter det infördes fler ändringar av regelverket. Rapportförfattarna har dock inte separat kunnat kvantifiera betydelsen av dessa regeländringar.

Figur 6.4 sammanfattar rapportens resultat rörande den månadsvisa betydelsen av det existerande systemet och ovan beskrivna regeländringar för utvecklingen av olika sjukförmåner under pandemiåret 2020 (se avsnitt 5.3 i underlagsrapporten). Den är konstruerad på samma sätt som figur 6.2 och figur 6.3. Den heldragna linjen före mars 2020 och den streckade därefter visar utvecklingen av ersättningarna varje månad under de regler som gällde sjukförmåner innan pandemin. De färgade sektorerna ovanför den streckade linjen anger rapportens beräkningar av utbetalda ersättningar av de olika pandemiåtgärder som vi just redovisat.

Andelen med smittbärrpenning ökade visserligen kraftigt i procent under pandemin, men stod för en liten del av inkomstskyddet för befolkningen som helhet (grön färg). Det gäller även den nya ersättningen till riskgrupper och deras anhöriga (gul färg), även om den var något viktigare för att skydda inkomsterna än smittbärrpenningen. Det var framför allt ersättning för karensavdrag som var av betydelse och som ensamt stod för 70 procent av utgiftsökningarna inom sjukförmånerna.

**Figur 6.4 Utveckling av sjukförmåner med tidigare regler och med pandemiåtgärder**



Anm.: Figuren visar utvecklingen av sjukförmåner för befolkningen 20–64 år enligt tidigare regler och med pandemiåtgärder per månad under 2019–2020. Sjukpenning avser summan av sjukpenning, rehabiliteringsersättning och förebyggande sjukpenning. Smittbärrarpenning avser summan av smittbärrarpenning och viss smittbärrarpenning. Sjukförmåner avser summan av sjukpenning, smittbärrarpenning, riskgruppsersättning och karensavdragsersättning.

Källa: Figur 10 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

### Föräldraförmåner

Föräldraförsäkringen innehåller två huvudsakliga ersättningar: föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Underlagsrapporten undersöker också utvecklingen av dessa delar av socialförsäkringen under pandemin då man på förhand kan tänka sig att framför allt uttag av tillfällig föräldrapenning kan vara viktigt för familjer som drabbas av covid-19. Uppgifterna om utbetalningar på individnivå kommer även i detta fall från Försäkringskassan.

När det gäller pandemiåtgärder inom denna sektor av socialförsäkringen var de begränsade till några justeringar av rätten till tillfällig föräldrapenning. Redan den 19 mars 2020 slopades kravet på läkarintyg efter dag 7 vid vård av sjukt barn. Samtidigt som beslutet om distansundervisning i smittskyddssyfte fattades, ändrade regeringen den 25 april 2020 gällande regelverk. Ändringen innebär att föräldrar kunde ta ut tillfällig föräldrapenning om deras barns för-



skola eller skola var stängd på grund av covid-19. Från och med den 1 juli 2020 kunde föräldrar till barn som ansågs behöva skydd från covid-19 få ersättning för att vara hemma i förebyggande syfte. Rapportförfattarna kan inte isolera betydelsen av dessa pandemiåtgärder men bedömer deras effekter som små.

Rapporten visar att uttagen av tillfällig föräldrapenning ökade kraftigt under pandemin (se avsnitt 5.4 i underlagsrapporten). Andelen med tillfällig föräldrapenning i befolkningen ökade med 10 procent. Men eftersom andelen med föräldrapenning minskade med ungefär lika mycket blev den totala betydelsen av föräldraförmånerna blygsam. För barnfamiljer ökade utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning med i genomsnitt 84 kronor per person och månad, vilket motsvarar en ökning med 35 procent jämfört med ett normalår. Den största ökningen av dessa uttag skedde under april 2020 och hösten 2020. Den minskade användningen av föräldrapenning var dock jämnt fördelad över årets månader.

### *Bastrygghetsförmåner*

Till det som kan kallas bastrygghetsförmåner hör ekonomiskt bistånd samt bostadsbidrag vilket kan betraktas som det yttersta ekonomiska skyddsnetet i samhället. Rapporten fokuserar därför på dessa stödformer under pandemin. De underliggande uppgifterna kommer här från Socialstyrelsens och Försäkringskassans register.

Pandemiåtgärderna inom dessa bidragssystem består främst i ett tillfälligt tilläggsbidrag med 25 procent av det ordinarie bostadsbidraget (maximalt 1 325 kronor) för barnfamiljer med bostadsbidrag. Tilläggsbidraget fanns att tillgå under perioden den 1 juli – den 31 december 2020 och under samma period under 2021.

Rapporten visar att bastrygghetsförmånerna endast bidrog med en liten del av dämpningen av fallet i arbetsinkomster under pandemin, totalt knappt 2 procent för befolkningen som helhet. Under pandemin ökade andelen som mottog ekonomiskt bistånd med knappt 5 procent. Ökningen av andelen med bostadsbidrag var något högre, motsvarande drygt 5 procent. Den största delen av ökningen i inkomsterna från dessa förmåner stod det tillfälliga tilläggsbidraget för. De som tog del av detta fick i genomsnitt 600 kronor mer per månad (avsnitt 5.5 i underlagsrapporten).

Det är en relativt liten del av befolkningen som omfattas av dessa förmåner, ca 2 procent får ekonomiskt bistånd medan drygt 3 procent får bostadsbidrag. Det innebär att dessa förmåner fortfarande kan ha haft stor betydelse för de mest utsatta grupperna i samhället under pandemin, även om genomslaget på de totala inkomsterna för befolkningen som helhet var lågt. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 6.3.

### *Stöd till företag – ersättning för sjuklön och korttidsarbete*

Vi har i kapitel 5 diskuterat de olika företagsstöd som fanns att tillgå under pandemin baserat på en annan underlagsrapport (*Företagsstöden i pandemin* av Ekholm m.fl.). Av dessa stöd har ersättningen för sjuklön och stödet vid korttidsarbete varit bland de mest omfattande. Dessa pandemiåtgärder är också direkt relaterade till ersättningarna till de anställda. Adermon m.fl. undersöker därför även hur stor del av enskildas arbetsinkomster som utgörs av dessa företagsstöd (se avsnitt 5.1 i underlagsrapporten). De gör detta med hjälp av uppgifter bl.a. från SCB och Skatteverket.

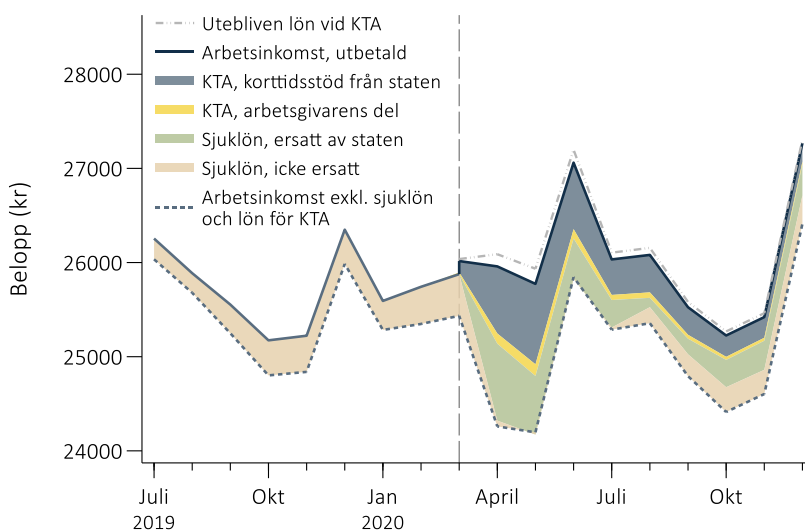
Under perioden april–juli 2020 tog staten tillfälligt över hela sjuklöneansvaret från företagen. Från och med augusti 2020 kom i stället ett nytt system på plats där staten ger ersättning till företagen för särskilt höga sjuklönekostnader. För detaljer om ersättning för sjuklönekostnader och korttidsstöd se Adermon m.fl., bilaga 1. Detaljerna om införandet av korttidsstödet återfinns också i kapitel 3 och 5 samt i underlagsrapporten om företagsstöden av Ekholm m.fl.

Adermon m.fl. noterar att båda stöden bidrar till att enskilda får arbetsinkomster för ej utfört arbete, för att de är sjukfrånvarande eller har gått ner i arbetstid i form av korttidsarbete. Stöden kompenserar således inte för arbetsinkomstbortfallet, men utgör en del av enskildas utbetalda arbetsinkomster och kan på så sätt ha dämpat det arbetsinkomstbortfall som skulle ha uppstått utan dessa stödformer. Med samma metoder som tidigare skattar forskarna hur stor andel av de utbetalda arbetsinkomsterna som utgörs av dessa företagsstöd.

Figur 6.5 är konstruerad på samma sätt som tidigare figurer, men med skillnaden att den del av sjuklönen som arbetsgivaren betalade finns med redan innan pandemin. Om utbetalningar av sjuklön och

lön för korttidsarbete exkluderas minskar arbetsinkomsterna med ungefär dubbelt så mycket, 1 371 kronor per person och månad, jämfört med om de inkluderas. Rapportförfattarna finner att lön för korttidsarbete (mörkgrå färg) stod för den största delen av den skillnaden med i genomsnitt 470 kronor per person och månad medan ökningen av sjuklönekostnaderna (grön färg) i genomsnitt uppgick till 217 kronor. Företagen blev i sin tur kompenserade för löneutbetalningar för korttidsarbete för motsvarande 87,3 procent av kostnaderna medan ersättningen för sjuklönekostnaderna var *högre* än ökningarna, motsvarande 153 procent. Detta beror på att staten ersatte alla kostnader för sjuklön de första månaderna och inte enbart de som orsakats av pandemin.

**Figur 6.5 Utvecklingen av olika slags arbetsinkomster under 2019 och 2020**



Anm.: Figuren visar utvecklingen av olika slags arbetsinkomster för befolkningen 20–64 år enligt tidigare regler och med pandemiåtgärder per månad under 2019–2020. KTA står för korttidsarbete, korttidsstöd är den del av KTA som ersätts av staten. Sjuklön avser utbetald sjuklön från arbetsgivaren till den anställda under de första 14 sjukdagarna, den s.k. sjuklöneperioden. Ersatt sjuklön avser ersättning från staten till företagen för sjuklönekostnader under coronapandemin. Vi saknar information om ersättning för höga sjuklönekostnader före coronapandemin.

Källor: Figur 5 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

Om man exkluderar sjuklön och lön för korttidsarbete i skattningarna var minskningen av arbetsinkomsterna dubbelt så stor –

5,4 procent snarare än ovan angivna 2,7 procent – jämfört med om man inkluderar dem. Det betyder inte nödvändigtvis att bortfallet i arbetsinkomster hade varit så stort om dessa stöd inte hade funnits. Anledningen till detta är att det inte är troligt att alla de som fick lön för korttidsarbete skulle förlorat sina arbetsinkomster i motsvarande utsträckning om stöden inte funnits.

Till sin storlek är dock de totala utbetalningarna för korttidsstöd för utbetalda arbetsinkomster och ersättning för sjuklönekostnader under 2020 två och en halv gånger större än utgiftsökningarna inom välfärdssystemet. Denna iakttagelse ger ytterligare stöd till vår slutsats i tidigare kapitel. Den ekonomiska krishanteringen under pandemin skilde sig från hanteringen av andra tidigare recessioner i det att en mycket viktigare del av åtgärderna var att stödja enskildas inkomster indirekt, genom att ge kompensation till enskilda företag, snarare än att ge direkta stöd till enskilda hushåll.

### **6.3 Stora skillnader i hur den ekonomiska nedgången drabbade olika grupper**

Enligt resultaten i föregående avsnitt fick pandemin begränsade konsekvenser på inkomsterna, sett till hela befolkningen mellan 20 och 64 år. Analysen i rapporten av Adermon m.fl. visar att dämpningen av inkomsttappet kom från både det befintliga välfärdssystemet och de särskilda pandemiåtgärderna. Deras resultat visar att den genomsnittliga nedgången i totalinkomster under 2020 begränsade sig till 1,5 procent.

Vi har dock redan visat i kapitel 4 att den ekonomiska nedgången slog ojämnt mot olika branscher i ekonomin, med de största effekterna under 2020 inom industrin och framför allt inom olika tjänstebranscher som hotell och restaurang. Det kapitlet visade också att recessionen påverkade löner och sysselsättning i olika socioekonomiska grupper med olika mycket, med särskilt stora negativa effekter för de yngsta anställda (de mellan 20–29 år) och de anställda med lägst inkomster (de i den lägsta inkomstkvartilen).

De insikterna, såväl som utformningen av välfärdssystemet, ger oss goda skäl att förmoda att inkomsterna – även inklusive sociala förmåner – i olika grupper utvecklades olika under pandemin. Detta

avsnitt av kapitlet handlar just om rapportens analys av dessa grupp-skillnader (se avsnitt 6 i underlagsrapporten).

### *Förändrade arbetsinkomster och utnyttjande av välfärdssystemet*

Figur 6.6 visar rapportens skattningar av hur andelarna – uttryckt i procentenheter – som haft inkomst från arbete, respektive använt olika delar av välfärdssystemet har förändrats i olika grupper i befolkningen under 2020 jämfört med tidigare år. Figuren redovisar dessa skattningar radvis grupp för grupp. De översta raderna speglar indelningen i olika demografiska grupper, nästa avdelning indelningen i socioekonomiska grupper, osv.

För varje grupp representerar figurens lila markör den skattade förändringen i andelen med arbetsinkomster (i allmänhet en negativ procentsats). Den blå markören visar utnyttjandet av arbetslöshetsförmåner, den gula sjukförmåner, den gröna föräldraförmåner och den orangea bastygghetsförmåner (i allmänhet positiva procentsatser). Vi börjar med att beskriva de allmänna resultaten för att sedan gå över till dem för specifika grupper.

Av figuren framgår att andelen med arbetsinkomster under 2020 sjönk i alla grupper som ingår i tabellen. Särskilt utsatta var grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden, så som unga och personer med lägre inkomster. Personer som hade höga inkomster före pandemin och yrken med stora möjligheter till hemarbete påverkades dock i liten utsträckning. Dessa resultat är i linje med de rön vi redan presenterat i kapitel 4 av denna volym (från underlagsrapporten av Ekholm m.fl.), som baserades på företagsdata.

Störst påverkan på arbetsinkomster fanns i gruppen som arbetar i en utsatt bransch. Detta är inte förvånande då definitionen reflekterar en indelning som försökt att fånga hur ekonomiskt utsatt branschen varit, inklusive olika smittskyddsrestriktioner, under det första året av pandemin. De branscher som är definierade som särskilt utsatta i analysen är hotell och restaurang, handel, transport och magasinering, kultur, nöje och fritid, uthyrning, fastighetservice, resetjänster m.fl.

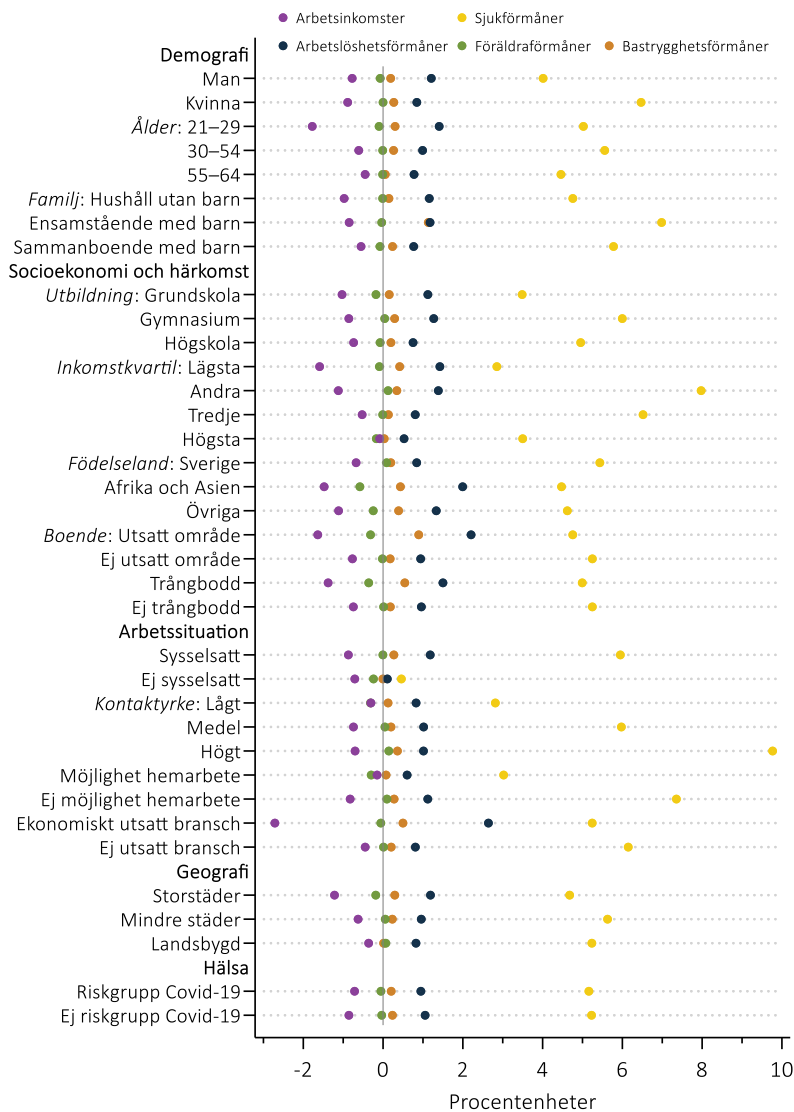
Vad gäller välfärdssystemen är det som sticker ut mest ökningen i andelen som använder någon form av sjukförmån. Denna andel ökade i alla grupper. Men den tydligaste ökningen i användningen av

sjukförmåner finns bland personer som har ett yrke med hög grad av fysisk kontakt med andra människor. I denna grupp ökade andelen med 10 procentenheter, att jämföra med en ökning med ca 3 procentenheter bland personer som kan jobba hemifrån och har lite direktkontakt med andra. Resultaten här är i linje med de resultat vi rapporterade i kommissionens andra delbetänkande – se kapitel 3 och 13 – om sjukligheten i covid-19 i olika grupper. Skillnaderna kan bero på skillnader i faktisk sjuklighet i covid-19, men också på skillnader i benägenhet att sjukskriva sig vid symtom. Hemarbetande som hade liten direktkontakt med andra människor hade troligtvis inte lika stort behov som andra av att sjukskriva sig vid minsta symtom, utan kunde fortsätta jobba hemifrån.

Vi noterar att användningen av sjukförmåner inte ökade mycket bland personer som inte var sysselsatta eller bland personer med låga inkomster. I det senare fallet vet vi sedan kommissionens tidigare analyser att denna grupp var mer utsatt för covid-19 än andra, vilket gör att resultatet i figuren antagligen beror på att denna grupp inte har samma tillgång till sjukförsäkringen som andra.

Ökningen i andelen som utnyttjar arbetslöshetsförmåner återspeglar i hög utsträckning minskningen i andelen som har förlorat arbetsinkomster. Ökningen är dock något mindre, vilket återigen kan bero på att alla personer inte var berättigade till arbetslöshetsförmåner. Förändringarna i andelarna som utnyttjar bastrygghetsförmåner och föräldraförmåner var relativt små i alla grupper.

**Figur 6.6 Andelar som har arbetsinkomst och utnyttjar något välfärdssystem under pandemin 2020 jämfört med 2019**



Anm.: Varje punkt i figuren visar den genomsnittliga månatliga pandemieffekten under mars–december 2020. Resultaten kommer från separata regressioner för respektive grupp och utfallsvariabel. Arbetsinkomst avser arbetsinkomst från anställning. Arbetslöshetsförmåner avser summan av a-kassa, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Sjukförmåner avser summan av sjukpenning, smittbärrpenning, riskgruppsersättning och karensavdragsersättning. Föräldraförmåner avser summan av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Bostadsförmåner avser summan av ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag.

Källor: Figur 16 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

*Arbetsinkomster och totalinkomster i stort*

Adermon m.fl. har också studerat hur mycket arbetsinkomsterna respektive totalinkomsterna har påverkats av pandemin. Som vi tidigare nämnt fångar begreppet totalinkomst summan av arbetsinkomsterna och de studerade utbetalningarna från välfärdssystemen. Figur 6.7 visar rapportens resultat som för varje grupp jämför inkomsterna under pandemin med den genomsnittliga inkomsten i gruppen innan pandemin. Skillnaderna uttrycks i procent. I denna figur representerar de blå markörerna arbetsinkomster och de gula markörerna totalinkomster.

Samtliga grupper som ingår i analysen fick under pandemin 2020 såväl lägre arbetsinkomster som lägre totalinkomster. Totalinkomsterna minskade dock mindre än arbetsinkomsterna i alla grupper, vilket tyder på att välfärdssystemet har skyddat inkomsterna i alla grupper i någon utsträckning.

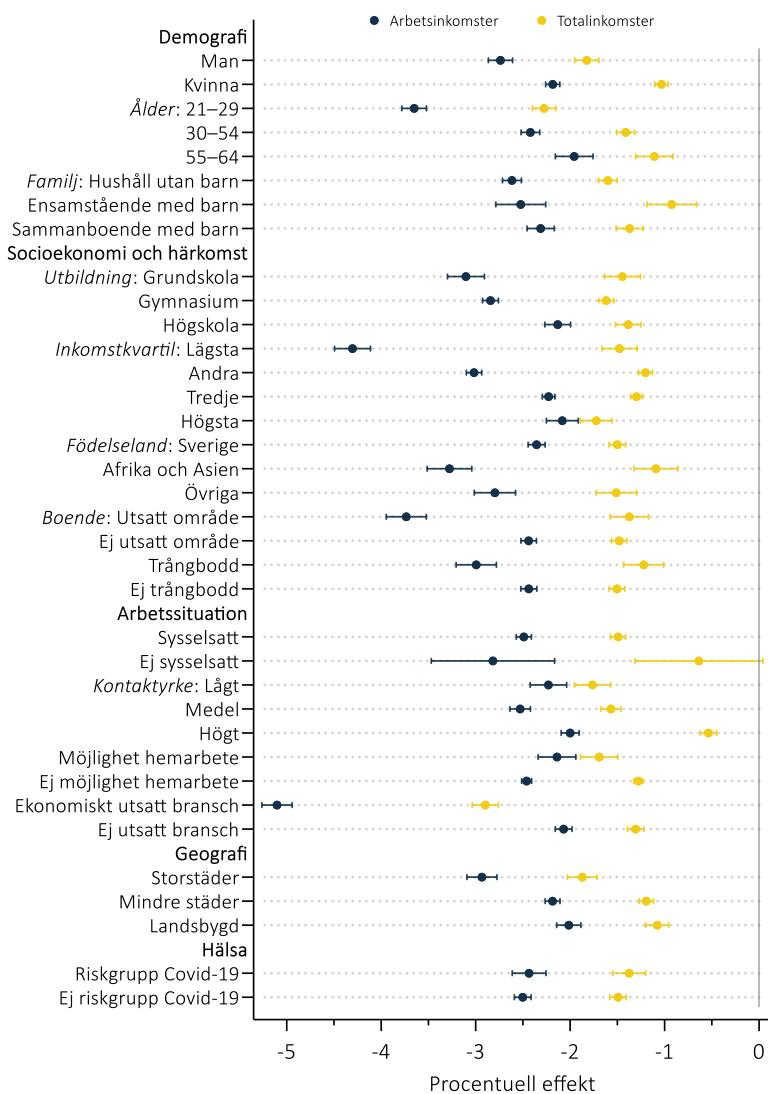
Bortfallet i arbetsinkomster skiljer sig dock mellan olika grupper. Mest drabbade var unga (21–29 år), personer med låga inkomster (i den lägsta inkomstkvartilen), personer födda i Asien eller Afrika och boende i utsatta områden. Allra störst var bortfallet bland personer som arbetade i utsatta branscher, vilket inte är så förvånande då indelningen speglar just de branscher som antagits vara mest ekonomiskt utsatta för pandemin och smittskyddsrestriktionerna.

Som vi kommenterade redan i kapitel 4 hade de flesta av dessa grupper – med undantag av de unga – också en högre sjuklighet och dödlighet i covid-19 under pandemin. Vi återkommer till denna iakttagelse om ojämlikhet i flera dimensioner i kapitel 8.

Resultaten för totalinkomsterna visar dock att välfärdssystemen dämpade fallet i totalinkomsterna och bidrog med en utjämnande effekt. Totalt sett förlorade de flesta grupper 1–2 procent av sin totalinkomst i genomsnitt. De personer som arbetade i särskilt utsatta branscher har dock förlorat nästan 3 procent av sin totala inkomst.



**Figur 6.7** Pandemins effekter på arbetsinkomster och totalinkomster i olika grupper



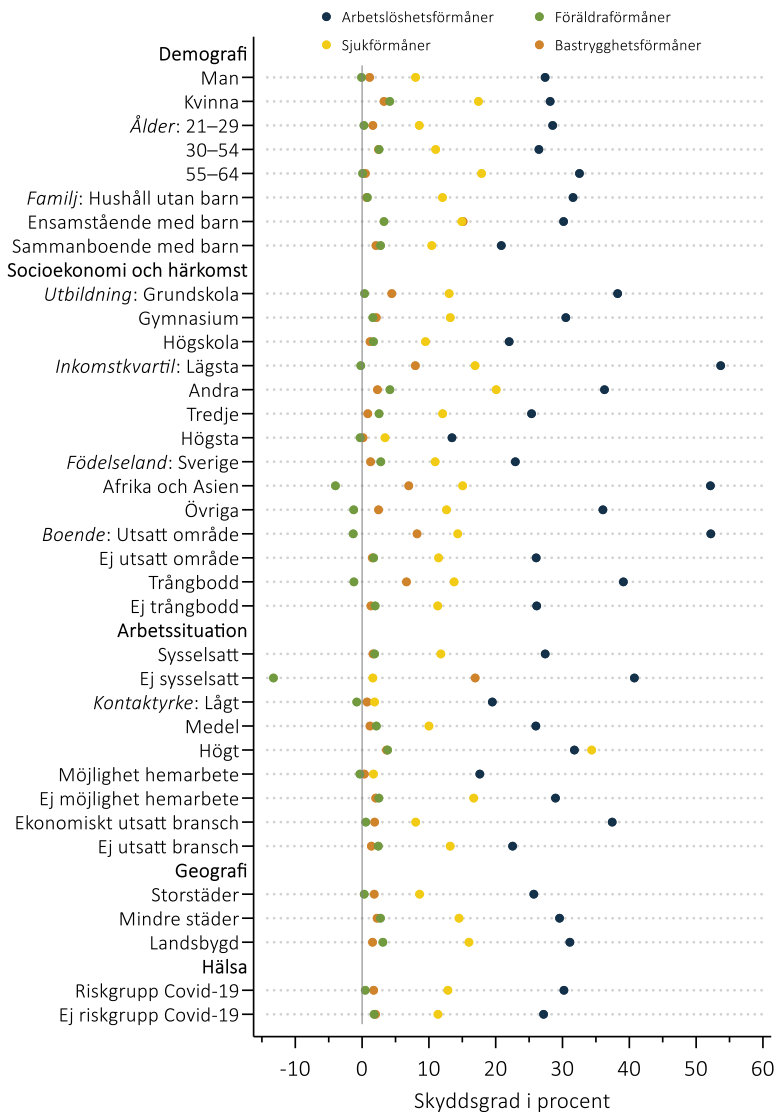
Anm.: Varje punkt i figuren visar den genomsnittliga månatliga pandemieffekten under mars–december 2020. Resultaten kommer från separata regressioner för respektive grupp och utfallsvariabel, tillsammans med 95 procents konfidensintervall. Arbetsinkomst avser arbetsinkomst från anställning. Totalinkomst avser summan av arbetsinkomster, arbetslöshetsförmåner, sjukförmåner, föräldraförmåner och bastrygghetsförmåner.

Källor: Figur 17 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

*Arbetsinkomster, välfärdssystemet och pandemiåtgärderna för olika grupper*

Sammantaget har välfärdssystemet bidragit till att skydda alla gruppers inkomster och haft en utjämnande effekt. Vi går nu vidare och redovisar mer detaljerade resultat från rapporten om hur utjämnningen fungerat för olika grupper. Dessa resultat är sammanfattade i figur 6.8 och figur 6.9. Den förra visar, grupp för grupp, i vilken utsträckning de olika förmånerna bidragit till att skydda bortfallet i arbetsinkomster. Den senare visar, återigen för varje grupp, hur detta inkomstskydd speglar effekterna av de befintliga systemen respektive de särskilda pandemiåtgärderna.

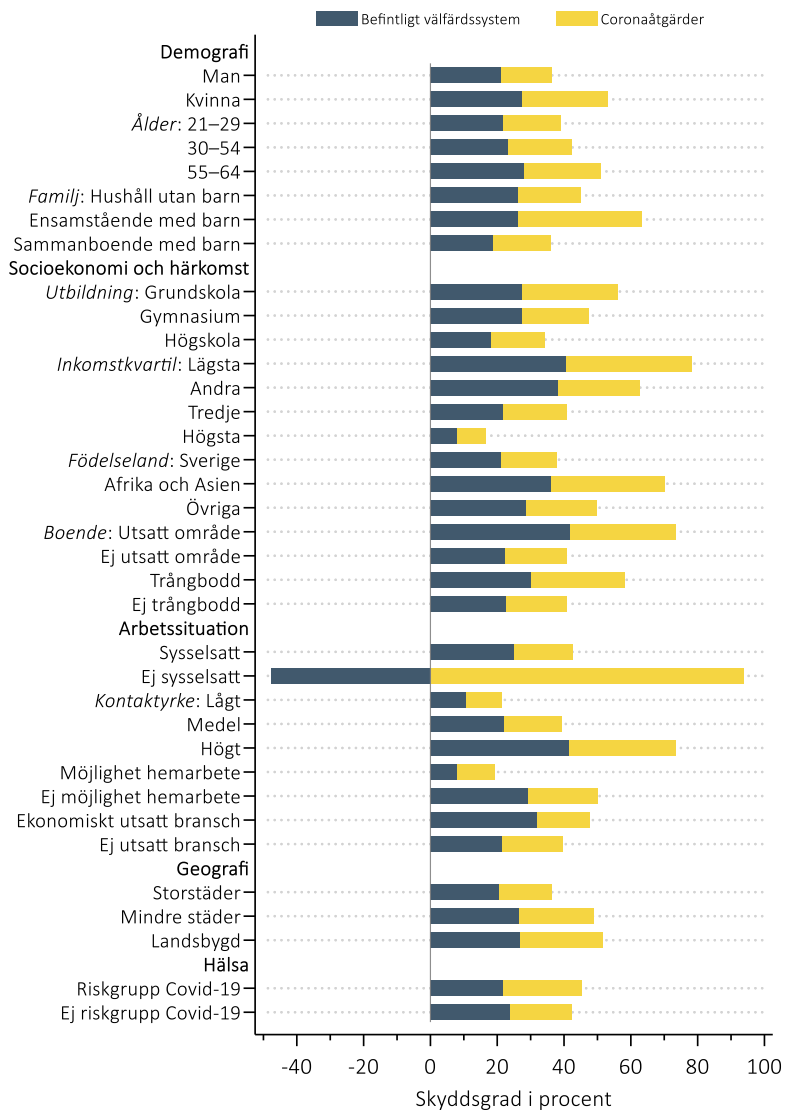
Figur 6.8 Skyddsgrad från olika delar av välfärdssystemet för olika grupper



Anm.: Figuren visar skyddsgrad i procent. Skyddsgrad är den genomsnittliga pandemieffekten under mars–december 2020 för respektive inkomställa som andel av den genomsnittliga pandemieffekten för arbetsinkomster per månad. Resultaten kommer från separata regressioner för respektive grupp och utfallsvariabel. Arbetsinkomst avser arbetsinkomst från anställning. Arbetslöshetsförmåner avser summan av a-kassa, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Sjukförmåner avser summan av sjukpenning, smittbärrpenning, riskgruppsersättning och karensavdragsersättning. Förelärförmåner avser summan av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Bastrygghetsförmåner avser summan av ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag.

Källor: Figur 18 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

**Figur 6.9 Skyddsgrad från det existerande välfärdssystemet och pandemiåtgärder i olika grupper**



Anm.: Figuren visar skyddsgrad i procent från pandemiåtgärder respektive det befintliga välfärdssystemet. Skyddsgrad är den genomsnittliga pandemieffekten under mars–december 2020 för befintligt välfärdssystem och pandemiåtgärder som andel av den genomsnittliga pandemieffekten för arbetsinkomster per månad.

Källor: Figur 19 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

I resten av detta avsnitt diskuterar vi översiktligt resultaten i dessa två figurer för var och en av de gruppindelningar som anges i fetstil.

### *Demografi*

Figur 6.7 visar att mäns arbetsinkomster sjönk mer än kvinnors arbetsinkomster under pandemin. Figur 6.8 visar att välfärdssystemet dessutom skyddade kvinnors inkomster i högre grad. Enligt figur 6.9 kompenserade välfärdssystemet kvinnors förlorade arbetsinkomster med 53 procent och mäns med 36 procent. Skillnaden mellan män och kvinnor återspeglar såväl det befintliga systemet som de särskilda pandemiåtgärderna. Resultaten i figur 6.8 visar att arbetslöshetsförmånerna var det viktigaste skyddet för både män och kvinnor och att de bidrog med lika stort skydd för båda grupper. Kvinnor har dock i högre utsträckning använt de övriga förmånerna.

Adermon m.fl. visar också att det framför allt var pandemiåtgärderna inom sjukförmånerna som förklarade könsskillnaderna och att kvinnorna i högre utsträckning än män använde karensavdragsersättningen och den tillfälliga föräldrapenningen. Dessa resultat kan bero på att kvinnor i högre grad än män jobbar inom vård- och omsorgsyrken. En annan orsak kan vara att kvinnor under pandemin tog större ansvar för vård av sjuka barn.

Unga vuxna är som vi såg i figur 6.7 en av de grupper vars arbetsinkomster drabbades hårdast under pandemin. Enligt figur 6.9 var också den totala skyddsgraden från välfärdssystemen lägre för yngre än för äldre. Eftersom forskarna saknar data på studiemedel kan detta resultat vara något missvisande. Dels kan studiemedel ha bidragit till att dämpa det totala inkomstbortfallet, dels kan en ökad benägenhet bland unga att studera ha bidragit till ett större bortfall av arbetsinkomster. Skillnaderna mellan betydelsen av de olika förmånerna mellan olika åldersgrupper var små, även om äldre i högre utsträckning nyttjade sjukförmåner och personer i åldern 30–54 i något högre utsträckning utnyttjade föräldraförmåner (se figur 6.8).

Den relativa betydelsen av det befintliga systemet och pandemiåtgärderna var också likartad i olika åldersgrupper. Rapporten visar att förändringarna i medlemsvillkoret och grundersättningen i a-kassan var av särskild vikt för unga, medan tillfällig föräldrapenning var viktig för personer i åldersgruppen 30–54 år. Relativt sett var

takhöjningen i a-kassan av större vikt för den äldsta åldersgruppen och för den gruppen bidrog också sjukpenningförsäkringen och riskgruppsersättningen i högre utsträckning än för yngre till att kompensera för de fallande arbetsinkomsterna.

Skyddsgraden från det befintliga systemet var likartade för olika hushållstyper, men de särskilda pandemiåtgärderna var särskilt betydelsefulla för ensamstående med barn (se figur 6.9). Rapporten visar att denna grupp, till skillnad från befolkningen som helhet, drog större nytta av åtgärderna rörande bastrygghetsförmåner. Framför allt kompenserade det tillfälliga tilläggsbostadsbidraget för hela 14,4 procent av bortfallet i arbetsinkomster för ensamstående med barn. Denna grupp blev också mindre beroende av ekonomiskt bistånd än tidigare. Detta kan bero på det förstärkta bostadsbidraget och/eller på att a-kassan blev mer tillgänglig. Hushåll utan barn och ensamstående med barn tog i större utsträckning del av den befintliga a-kassan, aktivitetsstödet och sjukpenningen. Detta kan i sin tur återspegla att de arbetar i utsatta branscher och/eller har lägre inkomster. Då de dessutom är yngre än andra har de varit mindre gynnade av takhöjningen i a-kassan.

### *Socioekonomi och härkomst*

Som vi tidigare såg var bortfallet i arbetsinkomster störst bland personer med lägre utbildning, med lägre inkomster, födda i Afrika eller Asien, samt bland dem som bor i utsatta områden och/eller är trångbodda. Välfärdssystemet skyddade dock dessa socioekonomiskt utsatta grupper i högre grad än andra. Som framgår av figur 6.9 var skyddet för fjärdedelen med lägst inkomster 78 procent, jämfört med 17 procent för fjärdedelen med högst inkomster.

Figur 6.8 visar att framför allt arbetslöshetsförsäkringen bidrog till att skydda inkomsterna för de mest utsatta grupperna men även att sjukförmånerna var något viktigare för dessa jämfört med andra. Bastrygghetsförmånerna hade också relativt sett större betydelse för samma grupper. Figur 6.8 visar att föräldraförmånerna var viktigare för personer med hög utbildning, personer med medelhöga inkomster, personer födda i Sverige, samt för de som inte bor i utsatta områden eller är trångbodda. Figur 6.9 visar att det relativa skyddet

från det befintliga systemet och de särskilda pandemiåtgärderna inte skiljer sig nämnvärt åt mellan olika socioekonomiska grupper.

Adermon m.fl. visar också att tilläggsbostadsbidraget var viktigt för personer med låg utbildning och låga inkomster, för vilka bidraget kompenenserade för 5–7 procent av de lägre arbetsinkomsterna. Samma grupper fick också ett relativt större skydd från både det befintliga systemet och pandemiåtgärderna inom arbetslöshetsförsäkringen. Mer specifikt var det aktivitetsstödet – men även det ändrade medlemsvillkoret samt den höjda grundersättningen – som bidrog till att begränsa tappet för personer med låga inkomster. Skyddsgraden var även högre från den befintliga sjukpenningen och karensvadragersättningen för grupper med lägre inkomster.

### *Arbetsituation*

Förändringen i såväl arbetsinkomster som totalinkomster var likartad för grupper med olika sysselsättningsstatus. Bortfallet i arbetsinkomster var även likartat om man jämför de som arbetar i yrken med olika möjligheter till hemarbete, men större för dem i yrken med större inslag av personkontakter. Skyddet från välfärdsystemet var dock högre för de som inte kunnat arbeta hemifrån och vars yrke hade hög grad av personkontakt.

Figur 6.8 visar att arbetslöshetsförmånerna skyddade inkomsterna för de som inte var sysselsatta före pandemin men också att bastrygghetsförmånerna spelade en viktig roll för denna grupp. För de som arbetade i yrken med mycket personkontakt, utan möjlighet att arbeta hemifrån och i utsatta branscher var arbetslöshetsförsäkringen också av stor betydelse. Sjukförmånerna var särskilt viktiga för de som inte kunde arbeta hemifrån och som arbetar i nära kontakt med andra. Bortfallet av arbetsinkomster bland personer i yrken med mycket personkontakter kompenenserades till 34 procent av sjukförmåner och till 17 procent bland dem som inte kunde arbeta hemifrån.

Figur 6.8 visar också att pandemiåtgärderna var särskilt viktiga för de som inte var sysselsatta före pandemin. Rapporten visar att det framför allt var förstärkningarna av arbetslöshetsförmånerna och det tillfälliga bostadsbidraget som bidrog till skyddet för denna grupp.

Personer som arbetade i särskilt utsatta branscher förlorade som sagt störst del av sin arbetsinkomst och totalinkomst. Skyddsgraden för dessa var dock något större (49 procent), jämfört med personer som arbetar i branscher som inte påverkades av pandemin (40 procent). Totalt sett var det befintliga välfärdssystemet snarare än pandemiåtgärderna som kompenserade för arbetsinkomstbortfallet i utsatta branscher. Rapporten visar också att det befintliga skyddet såväl som de särskilda åtgärderna inom arbetslöshetsförsäkringen var viktigast för denna grupp.

### *Geografi*

Figur 6.7 visar att arbetsinkomsttappet var högre bland personer som bodde i storstäder jämfört med personer boende på mindre orter. Samtidigt var skyddet från välfärdssystemet mindre för dem i stora städer. Totalinkomsterna i storstadsregionerna föll igenomsnitt med nästan 2 procent, medan de föll med drygt 1 procent i övriga områden. Pandemiåtgärderna var också mer betydelsefulla utanför storstäderna.

### *Hälsa*

Figur 6.7 visar att det inte finns några större skillnader mellan personer i särskild riskgrupp för covid-19 och övriga vad gäller pandemins ekonomiska påverkan. Välfärdssystemet skyddade dock inkomsterna för personer i riskgrupp något mer än övriga. Pandemiåtgärderna var också något viktigare för riskgrupper än övriga och skillnaderna drivs av framför allt ersättningen för karensavdrag och ersättningen till riskgrupper.

## **6.4 Direkt och indirekt påverkan**

De ekonomiska effekterna av pandemin kan vara direkta, i det att de uppkommer genom sjukdom. Men de kan också vara indirekta, i det att de uppkommer genom restriktioner inom smittskyddet eller genom fallande efterfrågan i samband med den typ av beteendeförändringar i befolkningen som vi ingående diskuterat i kapitel 4.



Detta avsnitt av kapitlet sammanfattar resultaten i rapporten rörande sådana direkta och indirekta effekter.

### *Ekonomiska effekter för smittade och icke-smittade*

Underlagsrapporten redovisar en analys av ekonomiska skillnader mellan de som blev konstaterat smittade av covid-19 år 2020, jämfört med de som inte blev det. Forskarna definierar smittade med hjälp av tre källor: Folkhälsomyndighetens databas SmiNet där personer med positivt PCR-test ingår, inskrivna på sjukhus med covid-19-diagnos och bekräftat smittade i Försäkringskassans register.

I den här analysen finns några begränsningar som forskarna lyfter fram som är särskilt viktiga att ta i beaktande när resultaten ska tolkas. För det första innefattar begreppet ”bekräftat smittade” här inte den del av befolkningen som haft covid-19, men inte har haft ett bekräftat positivt test. För det andra blev även de bekräftat smittade indirekt påverkade av pandemin. Dessa två mätfel kan påverka resultaten. För det tredje är varken vem som blev smittad eller tidpunkten för deras insjuknande slumpmässigt fördelade i befolkningen – t.ex. skiljer sig både testbenägenheten och risken att bli smittad mellan personer med olika yrken. Denna snedvridning påverkar också tolkningen av resultaten. Vi vill också poängtera att ytterligare en begränsning är att de effekter som analysen avser inte inkluderar någon värdering av det lidande till följd av en sämre hälsa som de covid-19-smittade råkat ut för. Denna begränsning är också viktig för tolkningen.

Med dessa kvalifikationer i minnet, låt oss sammanfatta vad Adermon m.fl. finner i rapporten (avsnitt 7.1). De visar att de bekräftat smittade med covid-19 under 2020 i genomsnitt förlorade 610 kronor per månad av sin arbetsinkomst före pandemin. Detta är mindre än de som inte var bekräftat smittade, som i genomsnitt förlorade 690 kronor per månad av sin tidigare arbetsinkomst. Dessutom kompenserade välfärdssystemet de bekräftat smittade i högre grad: de förlorade totalt 207 kronor i genomsnitt per månad jämfört med 417 kronor för icke-smittade. Kanske inte så förvånande var det sjukförsäkringen som i huvudsak bidrog till att skydda inkomsterna för de bekräftat smittade av covid-19. Det tyder på att sjukförsäkringen har varit ändamålsenlig under pandemin.

*Branscher mer eller mindre utsatta för smitta*

Ovanstående skattningar är gjorda på individnivå. Man kan också företa en relaterad analys på branschnivå. Som kommissionen visade i sitt andra delbetänkande (kapitel 3 och 13) var smittspridningen ojämnt fördelad mellan olika yrken – t.ex. var den särskilt hög bland vårdpersonal och (vissa typer av) lärare. Det betyder förstås att smittspridningen också slog hårdare mot de sektorer där dessa yrkesgrupper företrädesvis arbetar. Under pandemin, särskilt vid dess inledning, hade vårdpersonalen också större tillgång till provtagning vilket i viss mån kan påverka resultaten (se kapitel 7 i kommissionens andra delbetänkande om provtagningsstrategin).

I enlighet med dessa resultat visar Adermon m.fl. också att andelen bekräftat smittade bland de anställda var hög inom vård och omsorg och utbildning. Det framgår av Figur 6.10 som visar andelen anställda med bekräftad covid-19 under det första pandemiåret i ett tjugotal branscher. Rubrikerna ”mest utsatta branscher” och ”mindre utsatta branscher” reflekterar en indelning som försökt att fånga hur ekonomiskt utsatt branschen varit, inklusive olika smittskyddsrestriktioner, under det första året av pandemin. Indelningen bygger på en analys av Konjunkturinstitutet.<sup>150</sup>

Figur 6.11 innehåller samma branschindelning, men visar i stället hur mycket arbetsinkomster respektive totalinkomster i genomsnitt gick ner under 2020 för de anställda i varje bransch. Som väntat har inkomstbortfallet för de anställda inom vård och omsorg, liksom inom utbildning, varit relativt litet med ett tapp i totalinkomster om mindre än 1 procent. Detta återspeglar rimligen den höga efterfrågan på arbetskraft i dessa branscher och att ersättningen för karensavdraget bidrog till att dämpa inkomstförlusten vid sjukdom. Anställda inom vård och omsorg drog också fördel av en av de allra högsta skyddsgraderna från välfärdssystemet, som täckte nästan 75 procent av deras förluster av arbetsinkomst.

De två figurerna visar också att anställda i vissa branscher där smittspridningen varit låg – som jordbruk, skogsbruk och gruvnäring – också haft begränsade nedgångar i inkomsterna. Bland de branscher som rapporten klassificerar som ekonomiskt utsatta

---

<sup>150</sup> Konjunkturinstitutet (2020), *Makroekonomiska och samhällsekonomiska effekter av de vidtagna åtgärderna för att dämpa spridningen av covid-19 i Sverige*, Specialstudie 2020:25.

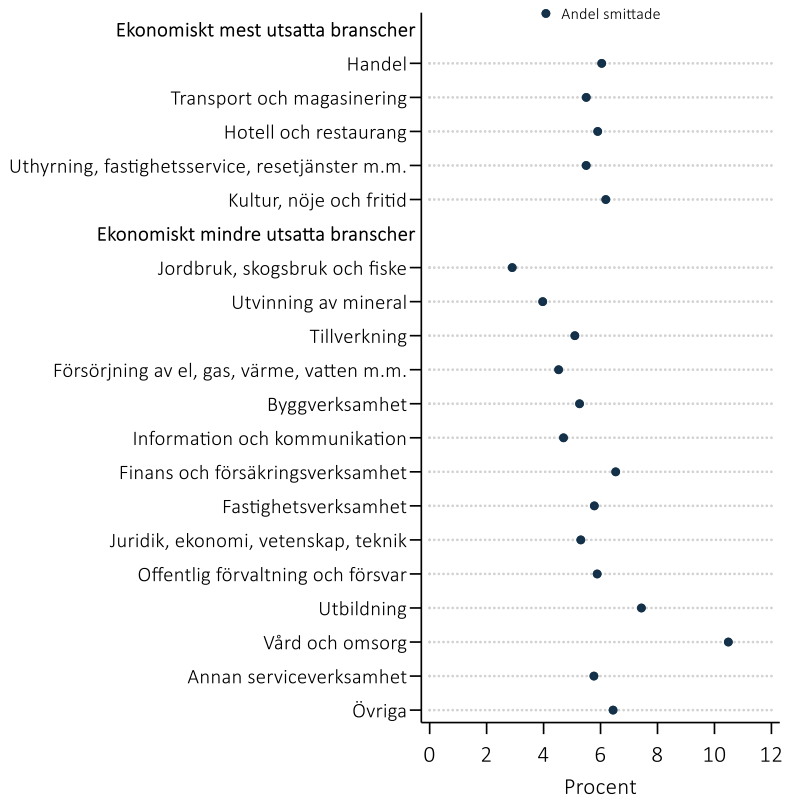
finns dock en hel del variation, både vad gäller smittspridning och inkomstförluster.

En viktig iakttagelse är att anställda inom hotell- och restaurangbranschen hade en genomsnittlig andel bekräftat smittade (6 procent). Men det är samtidigt den bransch där personalen förlorade den största andelen av sina arbetsinkomster (11 procent) såväl som sina totalinkomster (6,6 procent). Den totala skyddsgraden (40 procent) i denna sektor var något lägre än för genomsnittet i befolkningen (43 procent). Det stora inkomstbortfallet kan ha flera orsaker. De anställda i denna sektor är unga och hade därmed mer osäkra anställningar än äldre arbetstagare. Vi såg i kapitel 4 (avsnitt 4.5) att just inom restauranger drabbade ett givet omsättningsfall yngre arbetstagare hårdare än äldre, både i termer av lönesummor och systerställning. Dessutom är många anställningar i branschen tillfälliga. En del av dessa kan ha sagts upp för att få del av korttidsstödet som inte utgick till tillfälligt anställda.

Andra ekonomiskt utsatta branscher var handel, transport och magasinering, kultur, nöje och fritid, uthyrning, fastighetservice, resetjänster m.fl. Liksom i hotell och restaurang var de anställda i dessa branscher genomsnittligt drabbade av covid-19 under 2020. De anställda i dessa branscher förlorade i genomsnitt runt 4 procent av sin arbetsinkomst. Inom handeln återfinns lägsta skyddsgraden, endast 27 procent av tappet i arbetsinkomster skyddades av välfärdsystemet, jämfört med offentlig förvaltning och vård och omsorg där skyddsgraden var nära 75 procent. Sådana skillnader kan ha flera orsaker. En är att anställningsformerna skiljer sig mellan branscherna. En annan är att förutsättningarna att använda olika företagsstöd skiljde sig åt. Även andelen anställda som slagit i taket i olika ersättningsystem kan skilja sig åt.

Sammantaget är det svårt att se något systematiskt samband mellan andelen konstaterat smittade i en bransch och hur hårt de anställda drabbats ekonomiskt av krisen.

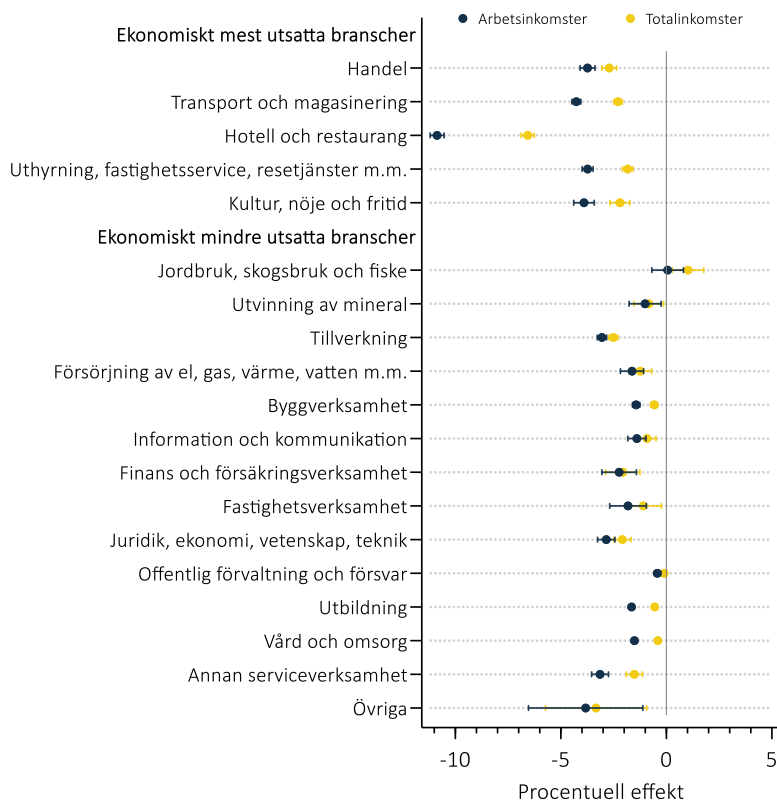
Figur 6.10 Andel bekräftat smittade i olika branscher



Anm.: Andelen av de anställda i olika branscher i analyskohort 2019 som bekräftats smittade med covid-19 under 2020.

Källor: Figur 20 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

Figur 6.11 Effekten av pandemin på anställdas inkomster i olika branscher



Anm.: Varje punkt visar den genomsnittliga månatliga pandemieffekten under mars–december 2020 från en separat regression för den angivna branschen och utfallsvariabeln, tillsammans med 95-procents konfidensintervall. Alla regressioner inkluderar kontroller för de grupper som visas i Figur 6.6. Arbetsinkomst avser arbetsinkomst från anställning. Totalinkomst avser summan av arbetsinkomster, arbetslöshetsförmåner, sjukförmåner, föräldraförmåner och bastygghetsförmåner.

Källor: Figur 21 i Adermon m.fl., *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*.

## 6.5 Handläggningen av stöden

Under pandemin ökade ansökningarna om ersättning från socialförsäkringarna kraftigt vilket har påverkat handläggningstiderna hos både Försäkringskassan och a-kassorna. I det här avsnittet går vi kortfattat igenom läget vid a-kassorna och Försäkringskassan med fokus på år 2020. I ett motsvarande avsnitt (avsnitt 5.5 i kapitel 5) diskuterar vi handläggningen av företagsstöden.

*Arbetslöshetskassorna*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat orsakerna till långa handläggningstider hos olika a-kassor under 2020.<sup>151</sup> Rapporten från IAF visar att fler än 340 000 personer fick ersättning från någon a-kassa under 2020, vilket är 100 000 fler än under 2019. För åtta av a-kassorna var antalet ärenden mer än dubbelt så stort. Denna ökning påverkade handläggningstiderna och i juni 2020 fick a-kassorna 100 miljoner kronor i statligt stöd för att korta dem. Även de tillfälliga ändringarna i regelverken påverkade handläggningstiderna eftersom de medförde merarbete för handläggarna som hade att tillämpa nya regler men också fler frågor från medlemmarna. Att fler sökanden korttidsarbetade bidrog också till ökade väntetider hos a-kassorna eftersom fler arbetsgivarintyg behövde kompletteras med intyg för fler månader. Det beror på att tiden med korttidsarbete/permittering som regel är överhoppningsbar.

De flesta a-kassor klarade trots den ökade belastningen handläggningen utan att väntetiderna påverkades i någon större utsträckning. Fyra a-kassor, Arbetslöshetskassan Alfa, Småföretagarnas, Hotell- och restauranganställdas och Handelsanställdas arbetslöshetskassor, hade dock långa väntetider under 2020. Detta stämmer väl med det ojämna sätt som pandemin slog mot olika sektorer som vi diskuterat i kapitel 4. IAF:s definition av lång väntetid är att medianen har väntat fem veckor eller att sökanden i tredje kvartilen väntat över åtta veckor. Något av dess kriterier ska också vara uppfyllt i minst tre månader för att det ska vara fråga om lång handläggningstid.

Arbetslöshetskassan Alfa och Småföretagarnas arbetslöshetskassa hade redan innan pandemin långa handläggningstider på grund av organisationsförändringar och för lite personal. De två andra, Hotell- och restauranganställdas och Handelsanställdas arbetslöshetskassor, hade en stor ökning av antalet nya ärenden under 2020. Särskilt stor var ökningen för Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa. Båda a-kassorna fick också många nya medlemmar och på grund av att medlemssystemet inte var fullt automatiserat påverkade även det väntetiderna. En annan viktig faktor var att de ärenden som handlades var utredningskrävande och att det ofta

---

<sup>151</sup> Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (2021), *Analys och utvärdering av arbetslöshetskassorna handläggningstider*, Rapport 2021:16.

behövdes kompletteringar. Detta berodde bl.a. på att anställda i dessa branscher ofta har fler deltidsanställningar vilket kräver flera arbetsgivarintyg.

För att åtgärda de långa handläggningstiderna fick handläggare arbeta övertid. Tillgängligheten för medlemmarna begränsades också. En del a-kassor rekryterade ny personal men det tog tid innan det gav effekt på väntetiderna. Några av de större a-kassorna har också investerat i att robotisera delar av handläggningsprocessen. Det tillfälliga statliga bidraget har finansierat en del av övertidsarbetet och nyanställningarna. Sedan september 2021 har ingen av a-kassorna långa handläggningstider enligt IAF.

IAF anser att möjligheterna att automatisera handläggningen i viss utsträckning, exempelvis genom insamlandet av arbetsgivardeklarationer som föreslås i betänkandet *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*,<sup>152</sup> är viktigt för att underlätta vid liknande situationer i framtiden.<sup>153</sup>

### *Försäkringskassan*

Försäkringskassan går i sin årsredovisning för 2020 igenom verksamheten under det första pandemiåret 2020.<sup>154</sup> Enligt Försäkringskassans genomgång har pandemin påverkat verksamheten i hög utsträckning. Tillströmningen av ärenden har varit kraftig, framför allt för förmånerna smittbärappenning, tillfällig föräldrapenning och ersättning för karensavdrag. Nya förmåner och många tillfälliga regeländringar har också påverkat arbetet. Myndigheten har dock klarat att upprätthålla handläggningstider och svarstider för telefoni men medger att påfrestningarna på de anställda varit höga. Den kraftigt ökade arbetsbelastningen har lett till färre uppföljningar av ärenden än normalt.

Försäkringskassan gjorde en del tillfälliga anpassningar av sina rutiner för att bättre hantera det stora inflödet av ärenden. Dels för enklade myndigheten utredningen av den sökandes sjukpenninggrundade inkomst, vilket bidrog till kortare handläggningstider för en rad olika förmåner. Dels sköt den fram det vanliga kravet på läkar-

---

<sup>152</sup> SOU 2020:37.

<sup>153</sup> Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (2021), *Analys och utvärdering av arbetslöshetskassornas handläggningstider*, Rapport 2021:16.

<sup>154</sup> Försäkringskassan (2021), *Försäkringskassans årsredovisning 2020*.

intyg från dag åtta för tillfällig föräldrapenning och sjukpenning-ärenden. Till sist gick en del av de medarbetare på Försäkringskassan som arbetar med de förmåner som varit mindre påverkade av pandemin in och stöttade handläggningen av förmånerna med många fler ansökningar.<sup>155</sup> Nedan tar vi kortfattat upp handläggningen av tre förmåner som varit centrala under pandemin.

Under våren 2020 ökade ansökningarna om smittbärrpenning markant. År 2019 kom det in endast totalt 350 ansökningar om smittbärrpenning, jämfört med närmare 30 000 år 2020 och över 100 000 år 2021. Handläggningstiderna för smittbärrpenning var under 2020 i genomsnitt 17 dagar och under 2021 i genomsnitt 28 dagar (se tabell 6.1). Under perioder var dock inflödet av ärenden mycket stort och många ansökningar saknade det obligatoriska läkarintyg som krävdes från första dagen. Detta gjorde att många fick vänta längre än normalt på ersättning.<sup>156</sup> Från och med den 6 februari 2021 krävdes inte längre läkarintyg i ansökan.<sup>157</sup> Kravet återinfördes senare men regeringen beslutade återigen att slopa kravet på läkarintyg för misstänkta smittbärare av covid-19 under perioden den 27 december 2021 – 31 mars 2022.<sup>158</sup>

Ersättning för karensavdrag infördes den 11 mars 2020 men ansökningar gick inte att skicka in till Försäkringskassan förrän den 7 april. Det innebar att väldigt många ansökningar kom in under de första veckorna. Totalt inkom drygt 3,8 miljoner ärenden om ersättning för karensavdrag under 2020 och nästan lika många under 2021. I genomsnitt var handläggningstiderna 4 dagar under 2020 och 6 dagar under 2021 (se tabell 6.1). Under april–december 2020 ansökte ungefär en fjärdedel av den arbetsföra delen av befolkningen någon gång ersättning för karensavdrag.<sup>159</sup>

Under våren 2020 ökade också ansökningarna om sjukpenning kraftigt. År 2019 inkom nästan 640 000 ansökningar om sjukpenning att jämföra med nästan 820 000 år 2020 och 710 000 år 2021 (se tabell 6.1). Antalet ansökningar har dock varierat kraftigt mellan olika perioder. I april 2020 inkom t.ex. dubbelt så många ansök-

<sup>155</sup> Försäkringskassan (2021), *Försäkringskassans årsredovisning 2020*.

<sup>156</sup> Försäkringskassan (2021), *Utgiftsprognos för budgetåren 2021–2024*. FK 2021/000300.

<sup>157</sup> SFS (2021:60) om viss sjukpenning i förebyggande syfte och viss smittbärrpenning med anledning av sjukdomen covid-19.

<sup>158</sup> SFS (2021:1238) om undantag från bestämmelser om ansökan om smittbärrpenning med anledning av sjukdomen covid-19.

<sup>159</sup> Försäkringskassan (2021), *Socialförsäkeringen och coronapandemin*, Socialförsäkringsrapport 2021:1.



ningar som en genomsnittlig aprilmanad innan pandemin. Även om antalet sjukpenningärenden tidvis har varit mycket höga under pandemin har det enligt Försäkringskassan inte inneburit längre handläggningstider eftersom det huvudsakligen rört sig om okomplicerade ärenden som inte krävt någon längre utredning.<sup>160</sup>

Reglerna för läkarintyg för sjukpenning ändrades också som vi tidigare nämnt i avsnitt 6.2. Den 27 mars 2020 beslutade Försäkringskassan om att flytta fram tidsgränsen för läkarintyg från dag åtta till dag 22 i sjukpenningperioden. Försäkringskassan fattade detta beslut efter signaler om att hälso- och sjukvården inte hade tillräckligt med resurser för att utfärda läkarintyg, samt för att underlätta för de som sökte ersättning. Några dagar senare fattade regeringen beslut om slopat läkarintyg.<sup>161</sup> Senare ändrades gränsen till dag 15, men återgick till dag 22 när smittspridningen återigen tog fart i december 2020.<sup>162</sup> Regeländringen har sannolikt inneburit längre sjukskrivningsperioder. Beslutet om att avvakta med att begära in läkarintyg från vården har enligt beräkningar från Försäkringskassan inneburit att kompletteringarna från vården minskat med 84 procent under april–maj 2020 jämfört med samma period 2019.<sup>163</sup>

**Tabell 6.1** Antal startade ansökningsärenden och handläggningstid hos Försäkringskassan 2019–2021

Sjukpenning, smittbärappenning och ersättning för karensavdrag

|                                    | 2019    | 2020      | 2021      |
|------------------------------------|---------|-----------|-----------|
| <b>Inflöde (startade ärenden):</b> |         |           |           |
| Sjukpenning                        | 638 076 | 815 378   | 712 124   |
| Smittbärappenning                  | 350     | 29 360    | 106 252   |
| Ersättning för karensavdrag        | 0       | 3 827 106 | 3 614 443 |
| <b>Handläggningstid (i dagar):</b> |         |           |           |
| Sjukpenning                        | 28      | 20        | 23        |
| Smittbärappenning                  | 19      | 17        | 28        |
| Ersättning för karensavdrag        | 0       | 4         | 6         |

Källa: Försäkringskassan (uppgifter från Försäkringskassans datalager och underlag till Försäkringskassans årsredovisning 2021).

<sup>160</sup> Försäkringskassan (2021), *Försäkringskassans årsredovisning 2020*.

<sup>161</sup> SFS (1995:1051).

<sup>162</sup> Försäkringskassan, Pressmeddelande den 11 december 2020. *Försäkringskassan ändrar tidsgränser om sjukintyg*.

<sup>163</sup> Försäkringskassan (2021), *Socialförsäringen och coronapandemin*, Socialförsäkringsrapport 2021:1.

## 6.6 Summering

Vi har i kapitlet redovisat och diskuterat en underlagsrapport till kommissionen som undersöker hur pandemin påverkat enskildas ekonomi. Arbetsinkomsterna i hela befolkningen mellan 20 och 64 år minskade snabbt under våren 2020 för att återhämta sig under den senare delen av året. I genomsnitt föll arbetsinkomsterna med nästan 700 kronor, eller 2,7 procent, per månad och person under pandemimånaderna mars–december 2020 jämfört med tidigare år.

Totalt sett minskade dock inkomsterna endast med 1,5 procent under perioden tack vare befintliga och reformerade välfärdssystem. Skyddsgraden – som uttrycker hur mycket välfärdssystemen kompenserade för fallet i arbetsinkomster – var i genomsnitt närmare 43 procent. Nästan hela denna kompensation kom från olika arbetslöshetsförmåner (knappt 28 procentenheter) och sjukförmåner (knappt 12 procentenheter). Även föräldra- och bastrygghetsförmåner (knappt 2 procentenheter vardera) bidrog till att dämpa fallet, men i mindre utsträckning.

Förändringarna av välfärdssystemen stod för en väsentlig del, nästan hälften, av inkomstskyddet. Pandemiåtgärderna kompenserade under pandemimånaderna 2020 för knappt 20 procent av fallet i arbetsinkomst medan det befintliga systemet stod för drygt 23 procent. De två viktigaste pandemiåtgärderna i välfärden för att skydda inkomsterna var det höjda taket för ersättningen i a-kassan samt den nya ersättningen för karensavdraget i sjukförsäkringen. Det faktum att nästan hälften av inkomstskyddet i genomsnitt kom från särskilda pandemiåtgärder tyder på att många av de som drabbades ekonomiskt under pandemins första nio månader hade ett svagt skydd från det befintliga välfärdssystemet.

De företagsstöd som vi redan granskat i kapitel 5 ingår inte i rapportförfattarnas huvudanalys. Men rapportförfattarnas skattningar visar att företagsstöden också haft stor betydelse för att dämpa inkomstbortfallet för enskilda, då de inte förlorat sina arbeten eller tvingats gå ner i arbetstid utan kompensation. Totalt var de nya åtgärderna som gav stöd för korttidspermittering och ersättning för sjuklönekostnader två och en halv gånger så stora i kronor som utgiftsökningarna inom själva välfärdssystemet.

De olika välfärdssystemen lyckades kompensera för drygt 40 procent av inkomstbortfallet i genomsnitt, men bidrog också till

att jämna ut de negativa ekonomiska effekterna av pandemin. Som vi redan diskuterat i kapitel 4 har smittspridningen drabbat olika grupper i samhället olika hårt ekonomiskt. Rapportförfattarna visar, i linje med dessa resultat, att arbetsinkomstbortfallet var som störst (4–5 procent) för unga vuxna, personer med låga inkomster innan pandemin, personer som bor i utsatta områden och för personer som arbetade i utsatta branscher. För anställda i den mest utsatta branschen, hotell och restaurang, föll arbetsinkomsterna med hela 11 procent.

Resultaten i rapporten tyder på att ett antal åtgärder under 2020 hade avsedd effekt. Vi har redan nämnt (i avsnitt 6.3) att det förstärkta bostadsbidraget hjälpte gruppen med allra lägst inkomst. Vidare var utbetalningar från a-kassan väsentliga för att skydda inkomsterna i grupper där många förlorade jobbet. För anställda i arbeten med mycket personkontakter var sjukförsäkringen och karensavdragsersättningen centrala. Och för föräldrar erbjöd den tillfälliga föräldrapenningen ett inkomstskydd. Vi vill påminna om att de ovan presenterade resultaten visar hur befolkningen i genomsnitt, eller vissa grupper i genomsnitt, har påverkats ekonomiskt av pandemin. Även inom de grupper som varit särskilt illa ekonomiskt finns det givetvis individer som drabbats betydligt hårdare, såväl som betydligt lindrigare.

Hur mycket inkomststöd ett socialförsäkringssystem ska erbjuda är till en del en politisk fråga. Ett traditionellt sätt att diskutera utformningen av olika ersättningar är dock att se de valda ersättningsnivåerna (och villkoren i övrigt) som en avvägning mellan att erbjuda en god försäkring och tillhandahålla incitament som inte inbjuder till överutnyttjande.

I det perspektivet menar kommissionen att det var högst rimligt att vikta upp hänsynen till försäkring under pandemin. Den specifika åtgärden att tillfälligt ersätta karensavdraget i sjukförsäkringen kan ses just på detta sätt. Detsamma gäller höjningen av taket och de ändrade medlems- och arbetsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Kommissionen menar att alla dessa åtgärder var välmotiverade.

Vi anser också att vissa andra särskilda åtgärder kan ha haft ett vällovligt syfte. Det gäller t.ex. den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget som var potentiellt viktig för särskilt utsatta grupper. Men det är oklart hur träffsäkert det bidraget varit som ersättning för förlorad arbetsinkomst. Boverket påpekar i ett remissvar att endast

hälften av de 137 000 barnhushållen med bostadsbidrag har löneinkomst som huvudsaklig försörjning. Dessutom reduceras det ekonomiska biståndet, om sådant utgår, med hela tilläggsbidraget.<sup>164</sup>

I kapitlet har vi även redovisat hur handläggningen av stöden har fungerat under pandemin med särskilt fokus på handläggningen inom a-kassan och socialförsäkringen på Försäkringskassans område. Handläggningstiderna inom Hotell- och restauranganställdas och Handelsanställdas arbetslöshetskassor har varit särskilt långa. Detta har haft negativa effekter för de berörda och visar på sårbarheten med sektoruppdelade a-kassor när en kris slår ojämnt mot yrken och sektorer.

Försäkringskassan har under flera perioder i pandemin haft stora inflöden av ansökningar av många olika förmånsslag. Även om väntan på utbetalningar stundtals varit längre än normalt har Försäkringskassan lyckats undvika mycket långa handläggningstider. Även regeländringar, så som de slopade läkarintygen, har underlättat.

Kommissionen anser att åtgärderna att skjuta fram kravet på läkarintyg för sjukpenning och tillfällig föräldrapenning när hälso- och sjukvården var som mest belastad var väl avvägda. Vi menar dock att utformningen av karensavdragsersättningen kunde ha varit bättre. En lösning hade varit att kompensera företagen direkt. På så sätt hade enskilda sluppit ett inkomsttapp och inte behövt ansöka om ersättning i efterhand.

Slutligen menar kommissionen att det skulle vara välmotiverat att öka inslaget av automatisk inhämtning av underlag för hanteringen av bidrag. En sådan utveckling kan skynda på utbetalningarna – så att enskilda slipper drabbats onödigt hårt – vid framtida kriser som sätter press på socialförsäkringssystemen.

---

<sup>164</sup> Boverket (2020), *Tillfälligt tilläggsbidrag till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av covid-19*. Dnr. 2779/2020.

# Statens offentliga utredningar 2022

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.

# Statens offentliga utredningar 2022

---

## Systematisk förteckning

---

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

### **Finansdepartementet**

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

### **Justitiedepartementet**

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

### **Kulturdepartementet**

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

### **Miljödepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

### **Socialdepartementet**

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]