

# I en tid av pandemi – en ESO-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner

*Jonas Eliasson och Lena Unemo (red.)*

*Fredrik N G Andersson, Gustaf Arrhenius,  
Krister Bykvist, Erna Danielsson, Lars Jonung,  
Anne-Marie Lindgren, Annika Lundius, Ulf Melin,  
Nils-Eric Sablin, Sylvia Schwaag Serger, Folke Tersman,  
Rebecca Thorburn Stern och Susanna Öhman*

*Rapport till  
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi  
2021:1*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

Rapportserien finns på [eso.expertgrupp.se](http://eso.expertgrupp.se).

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0069-9

# Förord

Spridningen av covid-19 och utvecklingen till en pandemi har haft genomgripande konsekvenser i världen och slagit hårt mot människor och samhälle. Olika länder har försökt hitta lämpliga strategier för att bekämpa smittspridningen och samtidigt sökt begränsa de negativa effekter som uppstått som en följd av nedstängningar och restriktioner. Beslutsfattare har ställts inför helt nya frågor och avvägningar, där det inte funnits något ”facit” för vilka tillvägagångssätt som är rätt.

Våren 2020 ordnade ESO ett webbsänt seminarium som tog fasta på hur ekonomin kan komma att påverkas av pandemin. Frågor som diskuterades var effekterna på arbetsmarknaden och vilken struktur-omvandling som kan komma att följa i spåren av krisen. Samtidigt är det mycket annat som har påverkats i samhället. Nya problem har uppstått och gamla problem har tydligare kommit upp till ytan. Men vi har också i vissa avseenden överraskats av samhällets anpassningsbarhet och utvecklingskraft. Frågan är om vi redan nu kan dra lärdomar av några av dessa förhållanden och skeenden?

ESO:s uppdrag är att ta fram beslutsunderlag för samhälls-ekonomiska och finanspolitiska avvägningar. Att fånga upp effekter som uppstått till följd av pandemin och som kan ha bäring på beslutsfattandet framöver är därför centralt. Vi har därför bjudit in ett antal författare att reflektera över en given fråga som aktualiserats under pandemin och att, i den mån det varit möjligt, analysera den på basis av tidigare forskning och rön. Föreliggande antologi är resultatet. I ESO-anda har vi också efterfrågat att bidragen ska innehålla någon form av slutsats kring möjliga handlingsalternativ och åtgärder.

Även om rapportens författare lutar sig mot rådande kunskapsläge rymmer bidragen också personliga tankar och reflektioner över en situation som i skrivande stund fortfarande pågår. Jag hoppas att

rapporten ska bidra med insikter och ökad kunskap i frågor som vi kommer behöva förhålla oss till även efter att det akuta skedet av pandemin är över.

Arbetet med antologin har letts av Jonas Eliasson, vice ordförande i ESO:s styrelse, och Lena Unemo, ESO:s kanslichef. Vid en workshop under arbetet med rapporten har författarna gett konstruktiv kritik på varandras bidrag. Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i mars 2021

Karolina Ekholm  
Ordförande i ESO

# Innehåll

<b>Författarna .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Inledning och sammanfattning.....</b>	<b>11</b>
<i>Lena Unemo</i>	
<b>2 Hur fungerar svensk lagstiftning i exceptionella situationer?.....</b>	<b>27</b>
<i>Annika Lundius</i>	
<b>3 Ofrånkomliga beslut i en tid av spinn och outtalade värderingar .....</b>	<b>37</b>
<i>Nils-Eric Sahlin och Sylvia Schwaag Serger</i>	
<b>4 Etiska avvägningar i pandemitider .....</b>	<b>59</b>
<i>Gustaf Arrhenius, Krister Bykvist, Rebecca Thorburn Stern och Folke Tersman</i>	
<b>5 Krishantering: Central samordning och lokal samverkan .....</b>	<b>73</b>
<i>Erna Danielsson och Susanna Öhman</i>	
<b>6 Vem ska ta ansvar? .....</b>	<b>87</b>
<i>Anne-Marie Lindgren</i>	
<b>7 Att arbeta hemifrån i ljuset av pandemin – om digitala verktyg och gränshantering .....</b>	<b>99</b>
<i>Ulf Melin</i>	

<b>8</b>	<b>Kommer vi resa mindre efter pandemin? .....</b>	<b>127</b>
	<i>Jonas Eliasson</i>	
<b>9</b>	<b>Det finanspolitiska ramverket efter coronapandemin....</b>	<b>151</b>
	<i>Fredrik N G Andersson och Lars Jonung</i>	
	<b>Summary.....</b>	<b>177</b>

# Författarna

**Fredrik N G Andersson** är docent vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Han forskar om stabiliseringspolitik, ekonomiska kriser och ekonomiska effekter av en klimatomställning.

**Gustaf Arrhenius** är sedan 2014 vd för Institutet för framtidsstudier och professor i praktisk filosofi vid Stockholms universitet. Hans forskning rör sig framför allt inom moralfilosofi och politisk filosofi, ofta i skärningspunkten mellan filosofi, samhällsvetenskaplig och medicinsk forskning.

**Krister Bykvist** är professor i praktisk filosofi vid Stockholms universitet. Han är även forskningsledare vid Institutet för framtidsstudier i Stockholm. Hans forskning rör välfärd, klimatetik och moralisk osäkerhet.

**Erna Danielsson** är professor i sociologi och centrumledare för Risk and Crisis Research Centre (RCR) vid Mittuniversitetet. Hennes forskningsintresse avser främst krishantering och samverkan vid samhällskriser. Hon är ledamot av MSB:s Vetenskapliga råd och knuten till Coronakommissionens expertgrupp för Krisberedskap och krishantering.

**Jonas Eliasson** är tillgänglighetsdirektör vid Trafikverket och gästprofessor i transportsystem vid Linköpings universitet. Hans forskning handlar om samhällsekonomiska analysmetoder, transportprissättning och samspelen mellan transportsystem, miljö och samhällsutveckling. Han är ledamot i ESO:s styrelse sedan 2020 och från 2021 vice ordförande.

**Lars Jonung** är professor emeritus vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Hans forskning har fokus på stabiliseringspolitik och doktrinhistoria. Han var mellan 2011 och 2013 ordförande för Finanspolitiska rådet.

**Anne-Marie Lindgren** är analyschef på tankesmedjan Tiden och tidigare utredningschef på Arbetarrörelsens tankesmedja. Hon har arbetat i Regeringskansliet i omgångar, under 1980-talet bland annat med frågor kring självstyrelse och kommunernas ansvarsområden.

**Annika Lundius** är jurist och har varit hovrättsassessor i Svea hovrätt. Hon har varit rättsakkunnig i Justitiedepartementet samt departementsråd och rättschef i Finansdepartementet, därefter vd i Försäkringsförbundet, numera Svensk Försäkring, och vice vd i Svenskt Näringsliv.

**Ulf Melin** är professor i informatik vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet. Han bedriver forskning om digitalisering inom offentlig och privat sektor och fokuserar bland annat på förändring på individuell, organisatorisk och samhälllig nivå, och exempel i form av utveckling av digitala tjänster för medborgare, automatisering och öppna data.

**Nils-Eric Sahlin** är professor i medicinsk etik, tidigare professor i teoretisk filosofi, vid Lunds universitet. Han forskar om modeller för rationellt beslutsfattande, vetenskap och beprövad erfarenhets roll för vårt beslutsfattande exempelvis i hälso- och sjukvården. Han är ledamot av bland annat Kungliga Vitterhetsakademien, Academia Europaea, European Group on Ethics in Science and New Technologies (EGE), samt sakkunnig i Statens medicinsk-etiska råd.

**Sylvia Schwaag Serger** är professor i forskningspolitik vid Institutionen för ekonomisk historia vid Lunds universitet. Hon forskar om samspelet mellan politiken och akademien, om förändringsprocesser och om beslutsfattande i Sverige, Kina och Europa. Hon är ledamot i Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Nationella Innovationsrådet och var mellan 2010 och 2020 ledamot i ESO:s styrelse.



**Folke Tersman** är professor i praktisk filosofi vid Uppsala universitet. Han är även ställföreträdande vd för Institutet för framtidsstudier och ledamot av Vetenskapsakademien. Hans forskning rör grundläggande frågor om moralens och det moraliska tänkandets natur.

**Rebecca Thorburn Stern** är professor i folkrätt vid Uppsala universitet. Hennes forskning rör mänskliga rättigheter, migrationsrätt och relationen mellan internationell och nationell rätt.

**Lena Unemo** är ekonomie licentiat i nationalekonomi från Handelshögskolan i Stockholm. Hon arbetar som kanslichef vid ESO. Tidigare har hon bland annat arbetat på Finansdepartementet och där lett arbetet med flera långtidsutredningar.

**Susanna Öhman** är professor i sociologi vid Risk and Crisis Research Centre (RCR) vid Mittuniversitetet. Hennes forskningsintressen avser främst betydelsen av risk och osäkerhet och social stratifiering i samhället.



# 1 Inledning och sammanfattning

*Lena Unemo*

## Bakgrund

I skrivande stund pågår en pandemi som har drabbat världen hårt. För att begränsa smittspridningen av sjukdomen covid-19 har regeringar runt om i världen, även i Sverige, tagit till extraordinära åtgärder. Sådant som vi annars betraktar som självklarheter – fri rörlighet och fritt umgänge – har begränsats eller helt ställts in. Vi har kommit att vänja oss vid att medier, politiker och myndigheter dagligen informerar oss om smittspridning, dödsiffror, mutationer, antikroppstester och vaccin. Företag inom vissa branscher har fått uppleva hur efterfrågan på deras varor eller tjänster rasat, stödpaket har sjuösatts i en aldrig tidigare skådad omfattning och hemmet har för många människor blivit synonymt med arbetsplatsen. 2020 var ett omvälvande år.

Återkommande förs en diskussion om hur pandemin bäst hanteras och om, och i så fall när, vi kommer kunna återgå till en ”normalsituation”. Det finns inga enkla svar på hur pandemin ska bekämpas, eller vad som väntar oss när den så småningom klingar av. Kommer nya vanor bli bestående? Kommer vi kunna åtgärda de brister som har blottats under pandemin? Vad kan vi lära oss för att bli bättre rustade att klara nya liknande situationer?

Syftet med denna antologi är att samla kunskap och ge ett antal perspektiv på olika förhållanden och frågor som uppstått – eller tydligare kommit upp i ljuset – under pandemin.<sup>1</sup> Även om det ännu är tidigt, vilka lärdomar kan vi dra och vad kan vi vänta oss av utvecklingen framöver? ESO har bett ett antal forskare och experter inom skilda discipliner att skriva ett underlag om en för dem

---

<sup>1</sup> Tack till Linn Bergman och Sara Zandian som under sin tid på ESO-kansliet våren 2020 skissade på ett idéunderlag till denna antologi.

närallgande fråga. Respektive författare utgår i den mån det varit möjligt från tidigare forskning, egen såväl som andras. Samtidigt har av naturliga skäl det senaste årets händelser ännu inte hunnit bli väl genomlysta och beforskade. Antologin rymmer därmed också personliga tankar och reflektioner över ett tillstånd som fortfarande är pågående.

Resultatet är en rapport som innehåller kapitel som rör så skilda frågor som juridiska och etiska avvägningar samt ansvarsfördelning och samverkan mellan olika aktörer i samhället. Vidare behandlas pandemins effekter på transporter samt omställning till ökat hemarbete och digital kommunikation. Slutligen också ett kapitel som tar upp frågan om det finanspolitiska ramverket behöver anpassas i spåren av krisen. Ämnena spänner sålunda över ett brett fält, något som samtidigt åskådliggör vidden och komplexiteten i de frågor som pandemin aktualiserar. Ändå utelämnar rapporten också viktiga och stora frågor som även de skulle kunna behandlas i en skrift om pandemins effekter.

En sådan fråga är internationella aspekter: från en starkt globaliserad värld har vi under det senaste året fått uppleva en mer begränsad värld och i viss mån protektionistiska tendenser. Kommer efterdyningarna av pandemin innebära stärkt internationellt samarbete eller försvagat? En annan är klimatfrågan: kommer klimat- och miljöfrågor få stå tillbaka i brådskan att få hjulen i ekonomin att snurra igen? Eller kommer de åtgärder vi sett för att förhindra smittspridning rent av bana väg för kraftfulla åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser? Dessa frågor kommer säkerligen bli föremål för diskussion framöver, men de berörs inte närmare här; och de kan nog med fördel behandlas utförligt i andra skrifter.

## **Styrning och beslutsunderlag i en extraordinär situation**

Antologin inleds med kapitlet ”*Hur fungerar svensk lagstiftning i exceptionella situationer?*” där Annika Lundius övergripande går igenom de principer och lagar som utgör grunden för hur riket styrs. Lundius återger mer specifikt de implikationer dessa har för hur den uppkomna situationen – pandemin och insatserna att minska smittspridningen i samhället – har kunnat hanteras. Grundläggande vid utövandet av makt är att det sker med respekt för alla människors

lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Men de åtgärder som har satts in under pandemin har inneburit inskränkningar av våra grundläggande fri- och rättigheter. Vilka möjligheter har egentligen beslutsfattarna att ta till den typen av åtgärder?

I regeringsformen (RF) anges de fri- och rättigheter som finns i Sverige och i vilken utsträckning dessa får begränsas. Av de grundläggande rättigheterna, såsom de rubriceras i RF, har det varit aktuellt att under pandemin begränsa mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och rörelsefriheten. Även näringsfriheten har berörts. När det gäller mötesfriheten och demonstrationsfriheten anges uttryckligen i RF att dessa kan begränsas just för ”att motverka farsot”.

Ett centralt begrepp i sammanhanget är proportionalitetsprincipen som innebär att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningar får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett åtgärden. Begränsningarna får heller inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Grundläggande är att lagstiftning håller hög kvalitet och Lundius går översiktligt igenom lagstiftningsprocessen i Sverige. Det undantagslösa remisskravet är en viktig förutsättning för kvaliteten, vilket även offentlighetsprincipen är. Lagrådet fyller vidare en viktig funktion och ska höras om bland annat förslag till lagar som berör enskilda människors fri- och rättigheter.

Frågan är om lagstiftningsprocessen kan vara tillräckligt snabbfotad i en krissituation, givet de krav och förutsättningar som ska garantera lagstiftningens kvalitet? Lundius finner att det rent formellt finns ett utrymme för en snabb process. Det obligatoriska remisskravet föreskriver inte någon särskild remisstid och synpunkterna behöver inte tas in skriftligt. Likaså kan regeringen avstå från att låta Lagrådet göra sin granskning om lagstiftningen skulle fördröjas så att ”avsevärt men uppkommer”. Men Lundius understryker också att, även om tidigare kriser visat på att lagstiftning kan genomföras snabbt, är det oerhört centralt att kvaliteten värnas. Detta för att inte allmänhetens tilltro till lagstiftningen, och indirekt för samhällets institutioner, ska skadas.

Avslutningsvis lyfter Lundius några lärdomar från pandemin och ger förslag framåt. För att säkra kvaliteten i lagstiftningen borde

regeringen tidigare ha initierat arbetet med att analysera och överväga eventuella behov av nödvändiga begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter. En parlamentarisk utredning bör tillsättas som får i uppdrag att ta fram förslag till lagstiftning för motsvarande exceptionella situationer som kan uppstå framöver. Centralt är då att det är riksdagen som är den som beslutar när en sådan lag ska träda i kraft och om dess giltighet. Lundius efterlyser vidare att den lagstiftning som har beslutats under pandemin utvärderas med avseende på dess kvalitet och effektivitet.

I kapitlet *”Ofrånkomliga beslut i en tid av spinn och outtalade värderingar”* av Nils-Eric Sahlin och Sylvia Schwaag Serger diskuteras hur forskning/vetenskaplig rådgivning och beslutsfattande har interagerat under krisen. Att råd och rekommendationer ska grundas i vetenskap är något som omfamnas brett, och finns till och med inskrivet i patientskyddslagen. Men vad innebär det i praktiken? Det är ju inte helt ovanligt att forskare kommer till diametralt olika slutsatser i en och samma fråga. Inte minst under pandemin har det tydligt visat sig, där värdet av att bära munskydd bara är ett exempel. Vetenskapen är inte alltid en vägvisare som kan visa oss rätt. Det kan bero på kunskapsbrist och avsaknad av evidens, men också på att vissa frågor snarare handlar om moraliska överväganden.

I kapitlet belyser författarna några aspekter som förklarar och försvårar samspelet mellan forskning och beslutsfattande, särskilt när omständigheterna är sådana att de präglas av stor osäkerhet, komplexitet och tidspress. Aspekter som behandlas är kommunikation, spinn, avsaknad av beslutsregler och etiska aspekter.

Författarna återger ett antal aspekter som EU-kommissionens vetenskapliga stödmekanism (SAPEA) identifierat för att öka den vetenskapliga rådgivningens värde och ändamålsenlighet. Att ha flerdisciplinära perspektiv för att motverka partiskhet hos både forskare och beslutsfattare är en viktig faktor. En annan aspekt som tas upp är att kunskap inte alltid är objektiv utan påverkas av konventioner och värderingar, något som man bör vara öppen med. Hur själva forskningen kommuniceras till beslutsfattare är vidare centralt – och här finns kunskap att hämta från ämnet vetenskapskommunikation.

Sahlin och Schwaag Serger konstaterar att en del forskare under pandemin har tagit tillfället i akt att ge uttryck för sina tankar om hur pandemin bäst bekämpas där slutsatserna vilat på mer lös grund

(spinn). Medan studier har visat att medborgarna helst av allt vill ha fakta, även om den är skrämmande, har en stor mängd information sköljt över oss av högst varierad vetenskaplig karaktär. Här uppmanas forskare att vara ödmjuka inför det egna vetenskapliga underlagets trovärdighet och den egna disciplinens begränsningar.

Även om författarna till kapitlet lämnar åt framtida utvärderare att slå fast om Sveriges strategi har varit ändamålsenlig eller inte, konstateras att det har varit till nackdel att många beslut har fattats hastigt och under press. Skulle det då ha funnits, eller finns det, några tydliga lösningar att ta till i den situation som uppstått som en följd av pandemin? Existerar det alltid enkla beslutsregler? Författarna menar att det inte existerar *en* beslutsregel i den typ av osäkerhet som har rått. Mer troligt finns flera och dessa kan ibland delvis sammanfalla, men kan också helt motsäga varandra. Ändå måste beslut fattas.

Ytterligare en aspekt som behandlas i kapitlet är etiska principer, dels rörande forskares samre med media och det omgivande samhället, dels vad forskare kan tillföra i de svåra prioriteringsdiskussioner som uppkommit i samband med pandemin och som i grund och botten vilar på värderingar. Slutsatser här är att det senare förutsätter etisk och filosofisk kunskap, samt att sådana avvägningar kräver tid.

Kapitlet avslutas med några principer och rekommendationer som syftar till att förbättra samspelet mellan vetenskap och politik. Slutsatserna riktar sig till beslutsfattare, forskare, universitet men även media. Dessa beskrivs bäst i Sahlins och Schwaag Sergers egna kapitel, men den gemensamma nämnaren är här att det i olika avseenden handlar om att få en djupare och ömsesidig respekt mellan forskare och beslutsfattare för det egna ansvaret och sammanhanget.

I kapitlet "*Etiska avvägningar i pandemitider*" av Gustaf Arrhenius, Krister Bykvist, Folke Tersman och Rebecca Thorburn Stern konstateras inledningsvis att Folkhälsomyndigheten har fått en särställning i att hålla i takt pinnen för bekämpningen av covid-19. Räcker det då att ha medicinsk och epidemiologisk kunskap för detta? Nej, menar författarna. I samband med pandemin har också en rad avvägningar av etisk karaktär aktualiserats. Även om rena faktaunderlag är centrala för att fatta bra beslut behöver man även på ett systematiskt sätt sortera och analysera de etiska avvägningar som faktaunderlaget ger upphov till. Författarna beskriver i kapitlet ett

antal avvägningar som coronakrisen inneburit; avvägningar mellan olika typer av frihetsinskränkningar, liv ställda mot liv, lidande och död ställda mot ekonomiska kostnader, liv ställda mot ohälsa och försämrad livskvalitet, intergenerationella och socioekonomiska rättviseaspekter, samt det faktum att det i hög grad funnits en osäkerhet kring effekten av olika handlingsalternativ. Osäkerheten gör att det i beslutssituationer snarast handlar om att väga sannolikheter mot värden. För att ta ett exempel: väga det negativa värdet av att stänga ner skolor och restauranger mot sannolikheten att därmed minska risken för snabb virusspridning. Beslutsfattandet – eller hur besluten i fråga uppfattas – kompliceras ytterligare av att vi som individer har olika inställning till risk.

En annan aspekt som berörs också i detta kapitel är att, även om policybeslut ska vara evidensbaserade, är det inte ovanligt att forskare många gånger faktiskt kommer fram till olika slutsatser. Ofta kan det bero på att forskningen implicit kan omfatta värderingar av olika slag. Att vara tydlig med värderingar men också att olika vetenskapliga discipliner kan samverka blir här centralt.

Ger den här kunskapen några implikationer på hur, i det här fallet, Folkhälsomyndigheten bör organiseras och vilken kunskap och kompetens som bör finnas representerad där? Innan frågan besvaras diskuterar författarna vilka verktyg; lagar och regler och fastställda prioriteringsordningar, som möjligen redan i tillräcklig utsträckning kan tjäna som vägledning för myndighetens råd och beslut. Genomgången mynnar ut i slutsatsen att det fortfarande finns ett stort behov av analys och reflektion kring etiska avvägningar, om frågor som inte adresseras på annat sätt.

Huvudslutsatsen i kapitlet är att ett etiskt råd bör inrättas vid Folkhälsomyndigheten som kan hjälpa till att synliggöra etiska avvägningar. Ett sådant råd kan ha flera roller. Det kan utgöra ett stöd till myndighetens ledning för att bedöma relevansen hos etiska aspekter av olika beslut. Rådet kan också återföra kunskap till regeringen när det gäller etiska aspekter som uppstår utifrån nya regler och förordningar. Ytterligare en funktion är att mer generellt bidra till en större öppenhet inom offentlig förvaltning om grunderna för den typ av beslut som i så hög grad påverkar individen.



## Ansvar och samordning

I kapitlet ”*Krishantering: Central samordning och lokal samverkan*” diskuterar Erna Danielsson och Susanna Öhman på vilket sätt centrala riktlinjer och central samordning bidrar till att underlätta samverkan på lokal nivå vid större samhällsstörningar. Bakgrunden är att samverkan i många sammanhang lyfts fram som ett effektivt sätt för aktörer att dela resurser och mer effektivt genomföra insatser under kriser. Författarna lyfter inledningsvis fram de tre principer som ska vara vägledande vid krisberedskap: ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. *Ansvarsprincipen* anger att den som har ansvar för en verksamhet i normalfallet har samma ansvar även vid samhällsstörningar. *Närhetsprincipen* betyder att störningar ska hanteras så nära den drabbade eller påverkade verksamheten som möjligt. *Likhetsprincipen* handlar om att en verksamhet som påverkas av en störning ska försöka fortsätta sin verksamhet så likt normalfallet som möjligt. Utöver principerna ställs också krav på samverkan och att samordna samhällets resurser vid kriser.

Danielsson och Öhman menar att det är en påfallande stor kunskapsbrist inom organisationer hur kriser och stora katastrofer ska hanteras. Dagens krisberedskapssystem har konstruerats på en nivå där djupare kännedom saknas om de faktiska verksamheter som berörs på operativ nivå och ofta utifrån de ”stuprör” som samverkan ska försöka överbygga. Detta märks om inte annat i frågan om vem som är ansvarig, när en kris inträffar.

Att genomföra gemensamma övningar innan en kris är en viktig insats för att kunna hantera krisen när den uppstår. Dessvärre organiseras ofta dessa övningar utan att operativ personal på lokal nivå involveras.

Hur har då samverkan fungerat under hanteringen av covid-19? Denna kris som utmärks av en hög komplexitet då den berör de flesta av samhällets funktioner och där flera av dessa funktioner i normala fall inte har krishantering som sin huvudsakliga syssla. När det gäller ansvarsprincipen är ett grundläggande problem att det är så många aktörer, på olika nivåer, offentliga som privata, som berörs och har ett ansvar. Dessutom frångås ansvarsprincipen då den centrala nivån övertagit frågor som lokal eller regional nivå normalt hanterar (det gällde t.ex. vid anskaffandet av skyddsutrustning). Även likhetsprincipen har utmanats när det varit helt andra rutiner

än vanligt som behövt följas. Likaså har det funnits behov av att samverka med aktörer som man i vardagen enbart har en avlägsen kunskap om och där upparbetade kanaler saknats.

Ett problem vid krishantering är att det ofta saknas kunskap om förutsättningarna på olika nivåer som gör att rekommendationer inte lätt låter sig omsättas i praktiken. Frågan hänger samman med synen på vad som ska utgöra *en samlad lägesbild*. Denna ska ge en gemensam utgångspunkt och lägga grunden för beslut, men den tenderar många gånger att ha ett för snävt fokus på frågor som är av relevans för den centrala nivån. Den lokala nivån bidrar ofta med information till denna lägesbild, däremot är den inte alltid ett stöd för att hantera de problem som den lokala nivån står inför. Resultatet kan här bli att rekommendationer och instruktioner svårigen kan översättas till lokala förutsättningar. Det blev också tydligt när, i inledningen av pandemin, skyddsutrustning saknades lokalt och det inte heller fanns fungerande rutiner för omflyttning av den.

I kapitlet ges ytterligare ett antal aktuella exempel på hur centrala rekommendationer har varit svåra att omsätta på lokal nivå. Och även hur rekommendationerna lett till oönskade effekter, till exempel i form av påverkan på personalsituationen eller skapat osäkerhet hos personalen. Författarna tar också upp tidsmässiga aspekter där man menar att den lokala nivån hade kunnat involveras tidigare för att ges tid för att till exempel utbilda och förbereda personal.

Avslutningsvis konstaterar Danielsson och Öhman att för att kunna uppnå samsyn och konkret samverkan behöver kommunikationskanaler och samverkansfora skapas när det råder normal-tillstånd i vardagen. Vidare behöver verksamheter få möjlighet att öva olika typer av scenarier med varandra och skapa relationer som sedan kan nyttjas i en krissituation.

I bidraget "Vem ska ta ansvar?" av Anne-Marie Lindgren är det likaså ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i samhället som står i fokus. Lindgren lyfter fram de grundläggande skäl som finns för en uppdelning på central respektive regional och lokal nivå. Uppdelningen har rötter långt tillbaka i tiden, men har formaliserats mer i nutid. Argument för decentralisering är ökad ekonomisk effektivitet och demokrati när besluten tas nära medborgarna och utgår från lokala förutsättningar. Men mot detta står kraven på likvärdig till-

gång på välfärdstjänster – skola, vård och omsorg – för medborgarna, oavsett var man bor. Det är en svår balansakt.

Uppdelningen av ansvar på olika nivåer och aktörer ställer krav på samordning, något som diskuterades i föregående kapitel. I Lindgrens kapitel är det primärt ansvarsfördelningen i sig som är föremål för betraktelse och diskussion. De verksamheter som närmare behandlas är två som stått i centrum för själva smitt-hanteringen; sjukvården och äldreomsorgen.

Lindgren konstaterar att sjukvården i stort har kommit att fungera väl under pandemin. Men problem har uppkommit i och med att rutiner inte varit anpassade till den extraordinära situation som uppstått och det har saknats resurser för en del uppgifter man har blivit ålagd. Inledningsvis saknades skyddsutrustning av olika slag, eftersom denna lagerhållning hade avskaffats eller kraftigt bantats. Den utlovade kraftiga expansionen av provtagning och smittspårning var uppgifter som var svåra för vården att hantera, vilket ledde till att löftena inte kunde infrias. Ett problem som Lindgren lyfter fram är ”lean production” som utgår från välfungerande leveranskedjor och en avsaknad av överkapacitet. En lärdom från pandemin, menar Lindgren, är att inte ta förutsättningarna för givna.

Var bör då ansvaret för krisberedskap och beredskapslagring ligga? Är det inte för sårbart att överlämna det till regioner med deras omedelbara budgethänsyn? Jo, menar Lindgren, beredskapslagring är av nationellt intresse och det är därför naturligt att staten tar ett ökat ansvar. Men samtidigt behöver själva jobbet göras på ett sätt så att själva organisationen på ”lokal nivå” utnyttjas.

Regionerna har också uttryckt behov av ökad samordning under pandemin: att tillsammans kunna finna lösningar på gemensamma problem, till exempel i samband med vaccineringarna. Men här kan konstateras att det egentligen saknas en organisation för sådan samordning. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är ett *samarbetsorgan*, något som ska skiljas från att ha en samordnande roll. En slutsats från kapitlet är att en särskild funktion kan behövas för att åstadkomma samordning av för regionerna gemensamma angelägenheter.

Inom äldreomsorgen har en rad problem uppdragats eller uppstått under pandemin. Coronakommissionen har tecknat en bild av att statliga myndigheter varit dåligt insatta i den kommunala verk-

samheten, vilket lett till bristande, och ibland motstridig, information om hur äldreomsorgen skulle hantera smittspridningen. Lindgren lyfter vidare fram den s.k. precisionsbemanningen med bland annat många timanställningar som ett problem. Ytterligare ett problem, som grundar sig i olika huvudmän, har varit bristen på läkarkontakter inom särskilda boenden. Även det ett reellt problem också i normala tider.

Givet de brister som har identifierats, eller förstärkts, på regional och lokal nivå kan man ställa sig frågan om staten generellt behöver ta ett större ansvar. Det finns röster som höjs för det i dag, men Lindgren påminner om de faktorer som gjorde att man en gång valde att slå in på decentraliseringsvägen. Finns det då några skäl till att ompröva det i dag? Lindgren pekar på hur ökade regionala skillnader, den demografiska utvecklingen och ökade kostnader för att bota och lindra sjukdomar skapat ett finansieringsproblem. Hon förespråkar en medelväg, med en viss förändring i ansvarsfördelningen, men menar att man heller inte ska bortse från de förändringar som går att åstadkomma inom rådande strukturer. Och, sist men inte minst, att finansieringen – hur mycket vi är villiga att betala för välfärden – är avgörande och att det är svårt att råda bot på en underfinansierad organisation.

## Ändrade vanor – bestående eller ej?

I kapitlet *”Att arbeta hemifrån i ljuset av pandemin – om digitala verktyg och gränshantering”* ger Ulf Melin en bild av den snabba omställning till arbete på distans som har skett under pandemin. Enligt Internetstiftelsens undersökning i december 2020 har arbete hemifrån mer än tiofaldigats sedan 2016. Andelen som arbetar hemifrån på heltid eller majoriteten av sin arbetstid har 2020 ökat till 23 procent. Hälften av de som har arbetat hemifrån under pandemin har inte gjort det alls tidigare. Men möjligheten att jobba hemifrån är inte jämnt fördelad i befolkningen och det är främst bland högutbildade och för personer med självständiga arbeten som det analoga arbetet kan flytta till en mer digital situation.

Vad innebär det då att hemmet sätts i ett professionellt sammanhang? Tidsbesparingar, positiva miljöeffekter och lägre stressnivåer kan uppnås, men den uteblivna förflyttningen kan också få negativa

effekter på såväl psykisk som fysisk hälsa. När arbetet flyttar till hemmet upptar det samma fysiska utrymme som vår privata sfär, samtidigt som forskare i arbetsvetenskap ofta tvärtom rekommenderar en fysisk separering av arbete och fritid.

Även om användningen av digitala verktyg nu tagit stora kliv och digitala möten uppfattas som välfungerande, är det många hemarbetare som uppger att de saknar de spontana möten som inte sker vid schemalagda videomöten. Utan denna ingrediens i arbetslivet kan det i sin tur få till följd att det blir svårare att hålla samman organisationer socialt och organisationskulturellt.

Hur olika individer kan uppleva distansarbetet – eller snarare ”hemarbetet” – kan analyseras utifrån en uppsättning av s.k. mikrostrategier för gränshantering. Det handlar om individers strategier kring tillgänglighet och hur man föredrar att dra gränserna mellan arbetsliv och privatliv. Melin presenterar olika strategier man kan ha och vilka implikationer de kan få vid uppmaningen om hemarbete. Dessa gränsdragningsstrategier tenderar också att luckras upp över tiden och i takt med digital utveckling. Och kanske ser vi just nu en situation när olika gränser utmanas och förflyttas?

Men i vad mån innebär det ökade distansarbetet med videomöten, etc. att digitaliseringen i samhället faktiskt ökar? ”Digitalisering” – en mer omfattande förändring där ny digital teknik leder till nya arbetssätt – skiljer sig från ”digitisering” som är en mer begränsad förändring. Melin drar slutsatsen att det snarast är ”digitisering” som hittills har ägt rum i spåren av pandemin.

I kapitlet redovisas resultatet från en studie genomförd vid en större statlig myndighet som undersöker de anställdas syn på hemarbete. Enkäterna har genomförts vid två tillfällen (under sommaren 2020 och vintern 2020/21). Medarbetarna uttrycker en allmänt positiv inställning till hemarbete och där framträder också en bild att man ser det som långsiktigt hållbart att arbeta hemifrån. Men nöjdheten har i viss mån sjunkit i den senare enkäten.

I Melins framtidsspaning ingår en varierad mix mellan att arbeta vid en gemensam arbetsplats och hemifrån. Vidare att videomöten och samarbetsplattformar är här för att stanna, men att en utmaning kommer vara att få till den sociala interaktionen. Det kommer vidare ställas krav på organisering, ledarskap, digitala verktyg och regelverk kring arbete, säkerhet och fysisk- och psykosocial arbetsmiljö. Förhoppningsvis innebär det faktum att vi har påtvingats hemarbete, om

än av en sorglig anledning, att det leder till en öppenhet för att pröva nya lösningar även framöver.

I det följande kapitlet ”*Kommer vi resa mindre efter pandemin?*” diskuteras hur resandet och transporterna har förändrats under pandemin. Jonas Eliasson tar där avstamp i historiska mönster för att reflektera över den framtida utvecklingen. Eliasson konstaterar att godstransporterna – tvärtemot förväntningarna – har påverkats förhållandevis lite under pandemin, men däremot har personresandet påverkats betydligt mer. Det gäller särskilt långväga resor och kollektivtrafikresor. Bilresandet har minskat relativt lite, medan resandet med kollektiva färdmedel mer än halverats – en naturlig effekt sett till rekommendationerna.

I likhet med föregående kapitel diskuteras den ökade användningen av digitala verktyg, men nu utifrån frågan om den digitala kommunikationen kan ha minskat behovet av resande. Eliasson konstaterar att så inte har varit fallet om man ser till utvecklingen bakåt i tiden.

Sett i ett längre tidsperspektiv har *reslängderna* per person ökat kraftigt. Från Sverige visar data från 1950-talet på en snabb ökning av reslängderna för inrikes resor fram till omkring 1990. Därefter har det varit en långsammare ökning och den ökning av reslängder som skett har i stor utsträckning varit i form av utrikes flygresande.

Däremot, när det gäller *restider*, råder närmast ”lagen om konstant restid” med vissa undantag och reservationer. I Sverige reser vi sammanlagt omkring en timme per person och dag. Detta förhållande gäller sedan mitten av 1990-talet (och i viss mån sedan 1970-talet) och skillnaderna mellan olika delar av landet är förvånansvärt små. Längst restid har personer som bor i storstädernas förorter. Lite paradoxalt tycks det därför vara så att de tidsbesparingar som bättre transportmöjligheter gett upphov till, men också som ökad täthet i samhället bidragit till, faktiskt till stor del tas ut i ökat resande.

Att inte resandet (i tid och längd) minskar trots faktorer som bättre digitala kontaktmöjligheter och urbanisering tycks förklaras av att man helt enkelt utnyttjar tillgängligheten mer. Utbudet av transporter och färdmedel har ökat och blivit billigare. Generellt har också efterfrågan på tillgänglighet ökat som en följd av den ökade specialiseringen i samhället. Specialiseringen förutsätter hög till-

gänglighet till olika sorters arbeten, leverantörer, aktiviteter, med mera.

För att summera; res- och transportmönster har visat sig vara mycket stabila över tid och de digitala kontaktmöjligheterna har inte hittills påverkat detta. Även om människor byter bostad, arbetsplats, etc. så förhåller sig trafikvolymerna stabila och de aggregerade resmönstren är sig ganska lika. Något som däremot tycks kunna påverka transporterna är prisförändringar. Eliasson återger några exempel där förändringar i bränslepriser och trängselskatt har gett kvarstående effekter efter det att den ursprungliga åtgärden försvunnit.

Kapitlet avslutas med en bedömning om framtiden. Kommer de nya digitala vanorna som pandemin har fört med sig förändra de (hittills) långsiktiga stabila resmönstren? Eliasson bedömer att det inte blir fallet, vilket i sin tur gör att förhoppningar om en minskad klimatpåverkan från transportsektorn i spåren av pandemin inte heller infrias. Men, egentligen är det framtiden som får utvisa om 2020 kommer vara det år då trenden bröts och transporterna kom att minska långsiktigt.

## Implikationer för det finanspolitiska ramverket

De stödpaket som har satts in under pandemin har grävt hål i de offentliga finanserna. Men enligt det avslutande kapitlet i denna antologi ”*Det finanspolitiska ramverket efter coronapandemin*” av Fredrik N G Andersson och Lars Jonung har Sveriges offentliga finanser ändå en god position. Det finns flera orsaker till det. Sverige hade före pandemin en låg skuldsättning om man till exempel jämför med euroområdet. Graden av nedstängning har också varit mindre, vilket begränsat den ekonomiska nedgången. I botten, som en stabiliserande kraft, finns i Sverige det finanspolitiska ramverket som ska borga för en försiktighet i skuldsättningen.

I kapitlet diskuterar Andersson och Jonung om Sverige bör överge det nuvarande ramverkets regler och tillåta en kraftigt ökad offentlig skuldsättning. De finner efter närmare analys att svaret är nej: Sverige bör inte lätta på det nuvarande regelverket, tvärtom finns det skäl att skärpa det.

För att komma till denna slutsats utgår författarna från frågan vid vilken punkt den offentliga skulden kan sägas bli ”för stor”. För att besvara denna fråga använder de sig av ränteskillnaden (realräntan på en 10-årig statsobligation) mellan Sverige och Tyskland och hur den förhåller sig till olika storlekar på statsskulden. Varför just ränteskillnaden mot Tyskland? Landet har valts eftersom det, genom den ekonomiska politik som förts, har åtnjutit högt förtroende på de internationella finansmarknaderna. Baserat på analysen av ränteskillnaderna drar Andersson och Jonung slutsatsen att en offentlig skuld som växer till över 80 procent av BNP efter en ekonomisk kris är något som bör undvikas. Helst, menar författarna, bör skuldkvoten inte uppgå till mer än 70 procent av BNP. Vid högre skuldnivåer skulle räntekostnaden för den offentliga sektorn bli alltför hög.

Nästa fråga för författarna att besvara blir därför hur mycket statsskulden har tenderat att öka vid tidigare ekonomiska kriser. Utifrån data från tidigare kriser, och särskilt de som har varit mer omfattande, tar man fasta på att statsskulden tenderat att då stiga så mycket som uppåt 50 procentenheter. Med ett skuldankare på mellan 20 och 30 procent av BNP i utgångsläget skulle det resultera i en skuldkvot på mellan 70 och 80 procent av BNP efter krisen. Andersson och Jonung finner därför att ett lämpligt riktmärke för den offentliga skulden snarare är 25 procent av BNP +/-5 procentenheter i stället för dagens 35 procent. Underförstått i analysen är antagandet att ekonomiska kriser är ständigt återkommande samt att s.k. tax-smoothing (skatteutjämning) bör vara en vägledande princip.

På basis av ovan – skärpta – förslag till skuldankare diskuterar Andersson och Jonung vidare hur överskottsmålet bör utformas. En slutsats är att överskottsmålet bör anpassas efter realräntan, tillväxten samt nivån på den offentliga skulden. De finner det också rimligt att anpassningen görs vart åttonde år då ramverket ses över enligt gällande regelverk.

En del av kapitlet ägnas åt att syna de argument som har lyfts fram för ett högre skuldankare och en diskussion om vad nytt coronakrisen har tillfört. Författarna landar i slutsatsen att krisen ännu tydligare visar på vikten av en god statsfinansiell beredskap.

Avslutningsvis poängterar Andersson och Jonung tillväxtens betydelse för möjligheten att öka konsumtion och investeringar,



såväl offentlig som privat. De föreslår därför att det finanspolitiska ramverket kompletteras med en reformagenda som förbättrar marknadsekonomins funktionssätt.

## Avslutning

I antologin har författarna haft olika infallsvinklar på pandemin, berört olika områden och frågor. Förutom att varje kapitel innehåller intressanta analyser och slutsatser, ibland mer tentativa, går det att även hitta några gemensamma nämnare? Finns det några övergripande slutsatser att dra ur dessa högst individuella bidrag? Utgångspunkten för antologin har inte varit att dra generella slutsatser ur den samlade rapporten, men det går inte att bortse ifrån att det också finns vissa återkommande inslag som skymtar fram i flera av de skilda kapitlen. Här väljer jag att lyfta fram följande:

### *Värdet av att ha en god beredskap*

Att skaffa sig en god beredskap inför en krissituation är centralt. Det handlar om att ha en lagstiftning på plats som kan reglera exceptionella situationer och regelverk som kan aktiveras när krisen uppstår. Krissituationer behöver övas i ”normaltillstånd” och där olika aktörers ansvar tydliggörs. När sådant som beredskapslager är att betrakta som en nationell angelägenhet förefaller det också rimligt att det är staten som har ett ansvar för det. En god beredskap innebär också att ha stabila offentliga finanser, där det finns en betryggande marginal till det läge där den offentliga skuldsättningen skulle komma att stå samhället dyrt.

### *Viktigt att forskare möts inom och mellan disciplinerna*

I pandemin har det blivit tydligt att olika vetenskapliga discipliner behöver engageras för att bidra med sin kunskap. I antologin har ett antal författare med olika vetenskaplig bakgrund medverkat och om man även inkluderar de referenser som anges är ett antal ytterligare discipliner representerade. Att ha en endimensionell syn är alltför begränsande både när det gäller att hejda smittspridningen och när

det handlar om att forma den fortsatta utvecklingen. Debatten under pandemin borde därför vara mer nyanserad och sansad, motståndare lyssna mer på varandra och bemöta varandras argument på ett mer konstruktivt sätt. Ingen enskild vetenskap, forskare eller expert sitter på kunskapen om vad som är välavvägda åtgärder i pandemin.

### *God anpassningsbarhet i samhället*

Trots kritik rörande hur befolkningen har efterlevt råd och rekommendationer under pandemin framstår ändå anpassningsbarheten i samhället som remarkabel. I antologin har berörts hur sjukvården mobiliserat, hur olika aktörer kunnat samarbeta (trots många gånger bristande strukturer för det), olika digitala kommunikationsverktyg tagits i bruk och resandet minskat (om än osäkert om det kommer bli bestående). Här kan tilläggas att, även om antologin inte uttryckligen berört Regeringskansliets arbete under pandemin, så får även den myndigheten tillskrivas en hög anpassningsförmåga. Detsamma gäller även andra delar av svensk förvaltning som plötsligt fått se sig stå i centrum för den omfattande krisen. Rent generellt finns det goda skäl att även framgent ta fasta på den anpassningsbarhet samhället har uppvisat under pandemin.

## 2 Hur fungerar svensk lagstiftning i exceptionella situationer?

*Annika Lundius*

### **Inledning**

Den pågående pandemin är och har varit en utmaning för samhället utifrån flera aspekter. Det har inneburit krav på och behov av åtgärder som innebär inskränkningar av de mänskliga fri- och rättigheterna som regleras i Sveriges grundlagar. Dessa rättigheter är en av grundpelarna i den svenska demokratin. Hur har riksdagen och regeringen agerat och har processen när lagstiftningen togs fram säkerställt en lagstiftning av hög kvalitet? Något som är av stor betydelse för att bibehålla medborgarnas förtroende.

I det följande görs en genomgång av hur Sverige styrs, våra grundläggande fri- och rättigheter, lagstiftningsprocessen i Sverige och några reflektioner om huruvida denna process, så här långt, skett så att en rättssäker lagstiftning säkerställts. Till sist, finns det några lärdomar att dra av hur det hanterats fram tills nu och vad kan vi lära oss inför en framtida motsvarande situation?

### *Regeringsformens huvuddrag*

I regeringsformen, RF, anges grunderna för Sveriges statsskick. All offentlig makt utgår från folket och folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. I portalparagrafen läggs fast att riksdagen är folkets främsta företrädare och stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Den offentliga makten utövas under lagarna. Regeringen styr riket, men regeringen är ansvarig inför riksdagen, som folkets företrädare, och riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande. Det allmänna ska bland annat verka för goda förutsättningar för hälsa.

I RF regleras även maktindelningen mellan institutionerna för att säkerställa att den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och enskildas frihet och värdighet. För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, som i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet.

### *Lagar och andra föreskrifter*

Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Ett bemyndigande för att meddela föreskrift ska alltid ges i lag som beslutas av riksdagen eller förordning, som beslutas av regeringen. I RF anges även vilka föreskrifter som ska meddelas genom lag. Bland annat ska förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskriften gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, regleras genom lag. Vidare finns det ett lagkrav om frågan gäller grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden.

Riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i de frågor som angetts ovan med den begränsningen att det inte får avse annan rättsverkan av brott än böter, såvida inte riksdagen i lag föreskrivit annan rättsverkan. Det finns även en möjlighet för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrift om anstånd att fullgöra förpliktelse avseende de frågor som anges ovan. Riksdagen kan vidare bemyndiga regeringen att meddela föreskrift om lags ikraftträdande och när lag ska börja eller upphöra att tillämpas.

### *Grundläggande fri- och rättigheter*

I RF regleras de demokratiska grundläggande fri- och rättigheterna, likaså under vilka förutsättningar dessa kan inskränkas. Huvudrubrikerna för de grundläggande fri- och rättigheterna är *opinionsfriheten, kroppslig integritet och rörelsefrihet, rättssäkerhet, skydd mot diskriminering, stridsåtgärder på arbetsmarknaden, egendomsskydd och allemansrätt, upphovsrätt, näringsfrihet och utbildning och forskning.*

Av RF framgår att mötesfriheten och demonstrationsfriheten kan begränsas för att motverka farsot. Farsot definieras i Smittskyddslagen utifrån allmänfarlig respektive samhällsfarlig sjukdom. Folkhälsomyndigheten beslutar om en smitta är allmänfarlig och/eller samhällsfarlig. Folkhälsomyndigheten har definierat covid-19 som både samhällsfarlig och allmänfarlig smitta.

*Rörelsefriheten* innefattar att en svensk medborgare inte får landsförvisas eller hindras att resa in i riket. Som medborgare är du även tillförsäkrad att fritt förflytta dig inom riket och att lämna riket. Svensk medborgare, som är eller har varit bosatt i riket, får inte fråntas sitt medborgarskap.

*Näringsfriheten* innefattar att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen.

*Egendomsskydd och allemansrätt* anger som kriterium att inskränkningar i användningen av mark eller byggnad endast får förekomma när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Ersättning för sådan inskränkning, som sker av hälsoskyddsskäl, följer av lag. I förarbetena till RF påpekas att i fråga om rådighetsinskränkningar finns vissa begränsningar i ersättningsrätten. Det framhålls att ingripande från det allmänna som har sin grund i hälsoskyddsskäl, inte medför rätt till full ersättning. Det framhålls dock att det finns situationer där det *inte* framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskyddsskäl. Det gäller särskilt när ingripande sker till följd av omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och drabbar den enskilde mycket hårt. I sådana situationer bör en avvägning mellan den enskildes intressen och det allmännas intresse kunna leda till att den enskilde får ersättning.

*Finns det några konstitutionella likheter i de nordiska länderna?*

De nordiska ländernas konstitutioner innefattar vissa likheter. Det land som har en konstitution som står mest i överensstämmelse med Sveriges grundlag är den finska. Det finns en gemensam del i samtliga nordiska konstitutioner och det är att yttrandefriheten och offentlighetsprincipen är grundlagsfäst. Mycket tyder på att detta har betydelse bland annat för att förhindra korruption. I Transparency Internationals rankning år 2019, Corruption Perception index 2019, rankas Danmark som det minst korrupta landet följt av Finland på plats tre, Sverige på plats fyra och Norge på sjunde plats. Korruption utmanar demokratin. Att korruptionen i de nordiska länderna är begränsad är viktigt för demokratin, men även för en väl fungerande marknadsekonomi och därigenom för dessa länders tillväxt.

**Kan grundläggande fri- och rättigheter inskränkas?***Vad krävs för att ändra grundlag?*

Grundlagens syfte är att säkerställa våra demokratiska rättigheter och att den offentliga makten utgår från folket. I detta syfte ställs det särskilda krav för att ändra grundlag. En ändring av grundlagen kräver att förslaget föreläggs riksdagen och röstas om vid två tillfällen. Om förslaget antas vid första omröstningen, ska det vilandeförklaras, och allmänt val till riksdagen ska förekomma före den andra omröstningen i riksdagen.

Det ska vidare gå minst nio månader mellan tidpunkten då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag. Ett sådant beslut ska fattas senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar måste rösta för beslutet.

Vidare ska folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag hållas om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för yrkandet. Folkomröstning ska hållas samtidigt med valet till riksdagen. Vid en sådan omröstning får de som har rösträtt vid valet förklara om de godtar det vilande förslaget eller inte. Förslaget är förkastat om de som röstat mot förslaget är fler än de som röstat för förslaget och om de som röstat

mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet.

*Vad krävs för att genom lag inskränka våra grundläggande fri- och rättigheter?*

I RF anges att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna endast kan ske genom lag och att proportionalitetsprincipen ska iakttas. Proportionalitetsprincipen innefattar att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle samt att begränsningar aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett åtgärden och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen, som är en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning.

I RF finns angivet vilka fri- och rättigheter som får begränsas genom lag och i vilken utsträckning så får ske. De friheter som kan vara aktuella i den situation som uppkommit i samband med pandemin är mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och rörelsefriheten. Vid begränsningar av dessa friheter ska ovan nämnda proportionalitetsprincip tillämpas. Mötesfriheten innefattar frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte. Vad gäller *mötesfriheten* och *demonstrationsfriheten* kan dessa begränsas som tidigare angetts för att motverka **farsot**. När regeringen beslutade om förbud mot att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 eller åtta deltagare använde sig regeringen av denna möjlighet. Någon närmare kritik utifrån proportionalitetsprincipen förekom inte i samband med det beslutet.

Även *rörelsefriheten*, som innefattar rätten för svensk medborgare att fritt förflytta sig inom riket och att lämna riket kan begränsas genom lag. En svensk medborgare får dock inte landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

*Näringsfriheten*, som innefattar rätten att driva näring eller utöva yrke får begränsas för att skydda angelägna allmänna intressen, men aldrig i syfte att enbart gynna vissa personer eller företag.

Enligt RF gäller att ett förslag till lag som begränsar grundläggande fri- och rättigheter ska, om det inte avslås av riksdagen, på

yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Det finns dock ett undantag, om minst fem sjättedelar av de röstande i riksdagen enas om beslutet, gäller inte bestämmelsen som nämns ovan.

## Lagstiftningsprocessen; en kvalitetssäkring

Grunderna för hur lagstiftningen genomförs i Sverige syftar till att skapa en process för att åstadkomma en lagstiftning av hög kvalitet och att säkerställa ett transparent och genomarbetat underlag för riksdagens beslut om införande av en lag. Lagstiftning av hög kvalitet är av betydelse för allmänhetens tilltro till lagstiftningen och indirekt för samhällets institutioner. Detta är en viktig del i principen om att Sverige styrs genom lag, vilken stiftas av riksdagen som folkets främsta företrädare. RF innefattar flera moment för att säkerställa kvalitet och ett fullgott beslutsunderlag för riksdagens beslut om införande av lag. Genom ett undantagslöst remisskrav i RF säkerställs att behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter samt i den omfattning som behövs från kommuner. Även andra intressenter har rätt att lämna synpunkter på förslag till lagstiftning. Genom offentlighetsprincipen, som regleras i grundlag (tryckfrihetsförordningen), säkerställs att var och en kan ta del av remissynpunkter som allmän handling. Remissinstanserna ska även anges i lagrådsremissen/propositionen och deras synpunkter ska redovisas. Om synpunkterna beaktats, ska detta redovisas och om synpunkterna inte beaktats ska det motiveras.

Lagrådet som regleras i RF fyller en central roll i processen för att säkerställa en hög kvalitet i lagstiftningen. Lagrådet har till uppgift att yttra sig över lagförslag efter anmodan från regeringen eller ett riksdagsutskott. Lagrådet ska höras när det gäller förslag till ändringar av grundlag som gäller tryckfriheten och yttrandefriheten i vissa medier. Vidare ska Lagrådet höras om förslag till lagar som berör enskilda människors fri- och rättigheter och ekonomiska förhållanden och deras skyldigheter gentemot det allmänna. Regeringen kan avstå från att höra Lagrådet, om den fråga som ska behandlas i ett lagförslag är sådan att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse eller om hörandet skulle fördröja lagstiftningsärendets



behandling och detta skulle leda till avsevärda olägenheter. Om regeringen inte har inhämtat Lagrådets yttrande ska regeringen ange skälen för detta till riksdagen. I och med att riksdagen alltid kan remittera ett lagförslag till Lagrådet säkerställs att riksdagen själv kan bedöma och göra en annan bedömning av om dessa förutsättningar föreligger. Lagrådets granskning ska avse hur lagförslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra, hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav, om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften samt vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen. Lagrådet har i detta sammanhang ofta att ta ställning till om lagförslagets bestämmelser är förenliga med EU rätten eller Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Lagrådets synpunkter ska biläggas i regeringens proposition till riksdagen. Lagrådet fyller således en viktig roll i att säkra kvaliteten i lagstiftningen. För det fall att regeringen inte följer Lagrådets förslag ska skälen som nämnts tidigare redovisas i propositionen.

Till detta kommer normgivningskontrollen, som innehåller dels den förhandskontroll som utförs genom Lagrådet, och som redovisas ovan, samt efterhandsprövning genom normprövning av både domstolar och andra offentliga organ i samband med rätts-tillämpning i enskilda fall.

### *Några reflektioner*

Är svensk lagstiftningsprocess tillräckligt snabbfotad för att hantera ett behov av lagstiftning i en allvarlig krissituation som kräver snabba åtgärder? Att bedöma i detta sammanhang är begränsningarna som RF ger för att inskränka grundläggande fri- och rättigheter samt vilka krav som ställs i själva lagstiftningsprocessen.

Det obligatoriska remisskravet i RF föreskriver ingen remisstid, vilket innebär att denna kan bestämmas till en mycket kort period. Det finns inte heller några krav på att denna process ska vara skriftlig, vilket innebär att synpunkter kan redovisas vid en så kallad hearing där synpunkterna nedtecknas för att redovisas i Lagrådsremissen/propositionen. Granskningen av Lagrådet kan regeringen avstå ifrån om lagstiftningen skulle fördröjas, så att avsevärt men uppkommer. Detta innebär att lagstiftningsprocessen kan vara

snabbfotad i Sverige. Till detta kommer att riksdagspartierna kan komma överens om att begränsa motionstiden i riksdagen. Vid finanskrisen i Sverige i början av 90-talet finns exempel när lagstiftningsprocessen tidsmässigt pressades avsevärt (proposition 1992/93:45).

Det finns situationer när det krävs att en lagstiftning kommer snabbt på plats. Detta bör genom god framförhållning dock undvikas så långt som det är möjligt eftersom det kan ha negativa konsekvenser för kvaliteten på lagstiftningen. En lagstiftning av sämre kvalitet kan få till följd att regleringen skapar problem vid tillämpningen, att lagstiftningen inte får avsedda effekter, eller att lagstiftningen inte bedöms vara förenlig med EU-rätten eller den europeiska konventionen om fri- och mänskliga rättigheter. Det kan även skapa rättsosäkerhet och riskera att urholka förtroendet för samhället och de samhällsbärande institutionerna. Möjligheten att få en lagstiftning snabbt på plats får inte användas som en ursäkt för att avvakta att vidta lagstiftningsåtgärder, när det finns indikationer för att det kan komma att finnas ett behov framöver.

Vid en krissituation, som när pandemin under första kvartalet 2020 spred sig över världen och i Sverige, och ett flertal länder vidtog långtgående begränsningar i människors frihet, borde arbetet tidigt ha initierats för att överväga behovet av eventuella begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Särskilt när det är fråga om begränsningar i demokratiska fri- och rättigheter är det av vikt att lagstiftningen är väl avvägd och av hög kvalitet. Lagrådet har i sitt yttrande, som tidigare angivits, till den ikraftträdde Pandemilagen, (prop. 2020/21:79) särskilt pekat på den korta remisstiden med hänsyn till lagförslagets innebörd och komplexitet. Lagrådet har även framfört att det måste stått klart redan när de tillfälliga bemyndigandena upphörde att gälla, att det även för tiden efter den 30 juni 2020 skulle kunna finnas behov av att ha ett ändamålsenligt regelverk i kraft så snart som möjligt med beredskap för att hantera en eventuell ökad smittspridning under hösten. Den 17 februari 2021 remitterade regeringen en promemoria, S2021/01524, om förändringar i begränsningsförordningen. I detta fall har också remisstiden varit ytterst begränsad, drygt en vecka. Tidigare kritik från Lagrådet har således inte påverkat regeringen i fråga om att lagstiftningsprocessen fyller en viktig roll som kvalitetssäkring av lagstiftningen.

## Finns det några lärdomar att dra i detta sammanhang av den pågående pandemin?

Inledningsvis, så är pandemin fortfarande en pågående farsot och det kan därför inte dras säkra slutsatser ännu. Så här långt kan det dock slås fast att regeringen borde ha initierat arbetet med att analysera och överväga eventuella behov av nödvändiga begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter tidigare för att säkerställa en lagstiftningsprocess som säkrade kvaliteten i lagstiftningen. Detta är särskilt viktigt när det gäller lagstiftning som begränsar grundläggande demokratiska fri- och rättigheter.

För att förhindra framtida liknande situationer bör det tillsättas en parlamentarisk utredning med ledamöter från samtliga riksdagspartier och kvalificerade jurister, som får i uppdrag att ta fram ett förslag till lagstiftning för motsvarande exceptionella situationer. Förslaget bör sedan följa lagstiftningsprocessen för kvalitetssäkring, med en bred sammansättning av remissinstanser, väl tilltagen remisstid, lagrådsgranskning och motionstid i enlighet med reglerna för riksdagens behandling. I lagen bör föreskrivas att riksdagen beslutar när lagen ska träda ikraft och begränsningar i tiden för lagens giltighet. Lagstiftning som innefattar en fullmaktslagstiftning ska alltid begränsas i tiden för att säkerställa att lagstiftningen inte utnyttjas för att begränsa demokratiska fri- och rättigheter på ett otillbörligt sätt.

Att det är riksdagen som beslutar om ikraftträdande och tid för lagstiftningens giltighet är fundamentalt för en demokrati där riksdagen är folkets främsta företrädare. Det bör övervägas om det inom riksdagen bör tillsättas en särskild grupp som i motsvarande situationer, som den nuvarande, kan agera och uppmärksamma regeringen på behovet att snabbt påbörja arbetet med att ta fram en lagstiftning när extrema situationer så kräver.

Vidare bör det övervägas om yttrandefriheten och offentlighetsprincipen i våra grundlagar ska inta en särskild ställning med hänsyn till dess betydelse i ett demokratiskt samhälle och för att förhindra korruption.

Vidare bör rätten till ersättning vid inskränkningar i egendomsanvändning och begränsningar i näringsfriheten analyseras och utredas med målet att skapa ett system för att åstadkomma en rimlig ersättning till dem som drabbas.

Det bör göras en utvärdering av kvaliteten och effektiviteten hos den lagstiftning som har beslutats för att förhindra smittspridningen, och den som eventuellt kommer att beslutas framöver.

En analys bör även ske av hur lagstiftningen fungerat när det gäller föreskrifter och delegation till länsstyrelser, kommuner och myndigheter. Har samordningen fungerat avseende tillämpningen av reglerna? Har föreskriftsmakten varit effektiv och har föreskrifter som beslutats uppfyllt kraven på rättssäkerhet och likhet inför lagen?

### 3 Ofrånkomliga beslut i en tid av spinn och uttalade värderingar

*Nils-Eric Sahlin och Sylvia Schwaag Serger*

Enligt Språkrådet och Språktidningen har 39 nyord tagit sig in i svenska språket under 2020. Covid-19 är givetvis ett av dessa ord men på listan finns även lesserwisser och hobbyepidemiolog. Att bli kallad lesserwisser är knappast mer smickrande än att bli kallad besserwisser. Nog har vi i media mött både en och två hobbyepidemiologer och några av oss känner kanske igen oss själva – vi faller som det så vackert heter under begreppets extension.

Under våren när det stod klart att vi hade att göra med en pandemi och ett virus som vi inte riktigt visste hur det skulle bete sig startade tidigt en diskussion om vilka åtgärder som skulle sättas in för att om möjligt stävja pandemins utbredning. Vi såg att gamla människor i äldreboenden drabbades hårt (se exempelvis Coronakommissionens *Äldreomsorgen under pandemin*, 2020). Det finns flera skäl till att gruppen äldre drabbats särskilt hårt av coronapandemin. Många har pekat på brister i äldrevården, exempelvis hög personalomsättning och personal i behov av utbildning, brist på hjälpmedel och skyddsutrustning.

Samtidigt, under våren 2020, började ekonomer, företrädare för näringslivet och förvaltare av våra pensioner att ifrågasätta myndigheternas rekommendationer, inte minst satsningarna på hälso- och sjukvården. Det pekades på att de åtgärder som föreslogs, restriktioner och begränsningar, allvarligt skulle skada svensk ekonomi och i förlängningen leda till än värre problem. Vilka belägg som fanns för att så skulle ske var inte alltid helt tydliga.

Andra röster ville gå i en annan riktning. I en ledare i Dagens Nyheter (Wolodarski 2020) publicerad den 13 mars kan man läsa: ”Stäng ned Sverige för att skydda Sverige.” Det hävdades att ”Sverige [...] tyvärr redan förlorat viktig tid på grund av Folkhälsomyndighetens

*senfärdighet och felaktiga bedömning av läget*". DN kräver att *"statsministern [ska] kliva fram, helst tillsammans med de andra partiledarna, och fatta öppna, tydliga och verkningfulla beslut som inger förtroende och gör direkt skillnad"*.

22 forskare som kallar sig Vetenskapsforum covid-19 kom med egna allmänna råd – råd som inte riktigt var kongruenta med Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer. Bland annat föreslog gruppen att coronasjuka kunde ta Trombyl (ett blodförtunnande läkemedel) för att undvika blodproppar. *"Vi saknar helt data, men teoretiskt kanske det kan räcka med en trombyl om dagen. Rådgör med din läkare"*, stod det på deras hemsida. Rådet drogs sedan tillbaka.

Detta exempel belyser ett problem som har att göra med ett krav som finns i en rad regleringar och lagstiftningar. Det vi gör ska vara i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Patientsäkerhetslagen (2010:659) 6 kap. 1 § säger exempelvis att *"Hälso- och sjukvårdspersonalen ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet"*. Målsättningen är att vi ska göra saker som är säkra och har effekt. Detta betyder sannolikt att eftersom rådgivning inom hälso- och sjukvården kan räknas som arbete ska de råd som ges vara i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Inom andra viktiga områden saknas en motsvarande reglering, vilket inte innebär att rådgivningens förankring i vetenskap och beprövad erfarenhet är mindre viktig.

I november 2020 publicerar en expertgrupp inom Kungliga Vetenskapsakademien (KVA) en rapport om covid-19. Rapporten rekommenderar användning av munskydd. I rapporten refereras till den vetenskapliga evidens som finns men gör det utan en substantiell diskussion av det rådande kunskapsläget med alla dess osäkerheter. KVA:s slutsatser står inte i bjärt konflikt med Folkhälsomyndighetens rekommendationer, men helt samstämmiga är dock inte råden. De av oss som, några veckor innan KVA:s rapport publicerades, hade läst en systematisk översiktsartikel i *Lancet* blev nog mer villrådigare än vad vi tidigare var (Chu m.fl. 2020). Vem i hela världen ska vi lita på?

Under de månader pandemin grasserat har det med andra ord förts en livlig diskussion om på vilket sätt pandemin bäst ska bekämpas. Vilka åtgärder ska sättas in och när? Är de proportionella? Vilka gynnas och vilka missgynnas? Vem eller vilka ska vägas in

i kalkylerna – endast enskilda individer som kan drabbas av svår sjukdom eller även kostnaderna för exempelvis svenska företag? Och vilka ska först få tillgång till vaccin? De unga som kan få hjulen att snurra igen eller de äldre som riskerar att dö?

I dag, 15 mars 2021, har drygt 13 000 dött med covid i Sverige, vi har fler än en halv miljon sjukdomsfall och pandemin är inte över än. I vissa regioner är hälso- och sjukvården fortsatt tungt belastad. Företag och enskilda har drabbats mer eller mindre hårt av restriktioner. Delar av befolkningen har börjat vaccineras enligt Folkhälsomyndighetens nationella plan för vaccinering. Vi vet ännu inte i vilken utsträckning vaccinen kommer att hjälpa oss. Det finns en oro för nya mutationer. Och icke att förglömma är det än så länge endast de rika länderna i världen som har kunnat, och inom en överskådlig framtid kommer att kunna, vaccinera hela sin befolkning. En global orättvisa av stora mått och med oöverskådliga konsekvenser för den globala hälsan och ekonomin.

Sedan mars 2020 har vi alltså översköljts av åsikter om hur vi ska hantera denna pandemi – nationellt och internationellt, som individer och på våra arbetsplatser. Bland rådgivarna finns det säkert både en och annan lesserwisser och hobbyepidemiolog, men faktum är att flera av de som uttalat sig har varit högst välrenommerade personer. Inte minst har olika forskare tagit chansen att ventilerat sina åsikter i media. Inte endast medicinare och biomedicinare utan även ekonomer, filosofer och matematiker har uttalat sig. Seminarierummet har flyttat in i tv-studion. Det viktiga akademiska granskande samtalet, som bäst sker under stillsamma milt makliga former, äger i dag rum offentligt och med en hastighet som inte kan borga för kvalitet.

I vår analys belyser vi några aspekter som förklarar och försvårar samspelet mellan forskningen och beslutsfattande och särskilt under omständigheter av stor osäkerhet, komplexitet och tidspress. Dessa är kommunikation, spinn, avsaknaden av beslutsregler och etiska aspekter. Vi avslutar med några rekommendationer riktade till beslutsfattare, forskare och universitet, men även till media.

## Kommunikation

Den amerikanske besluts- och vetenskapskommunikationsforskaren Baruch Fischhoff (2013, s. 14033) har sagt: *“The goal of science communication is not agreement, but fewer, better disagreements”*.

Ett skäl är givetvis att allmänheten inte är hjälpt av att få ta del av vetenskapliga dispyter och meningsskiljaktigheter. Vad vi vill veta är hur vi gör för att undvika smitta. Folkhälsomyndigheten har tveklöst varit tydliga: att hålla avståndet är helt avgörande. Två meter hjälper, det säger även ovan nämnda systematiska översikt i Lancet – tre meter är ännu bättre. Varför så många inte brytt sig om dessa rekommendationer kan man undra.

Skälen till detta kan vara många och här behövs forskning. Det kan vara så att de råd som getts upplevts som, eller faktiskt varit, otydliga och därför svåra att följa. Det kan också vara så att vi på grund av olika psykologiska mekanismer lyssnar men inte tar till oss den information vi får. Vi ser siffrorna över antalet döda men ser inte kopplingen till våra egna liv (Slovic 2007; 2021).

Annika Wallin, kognitionsforskare i Lund, skriver att om man vill få människor att ändra ett beteende räcker det inte att tala om för dem vad de ska göra eller inte göra – hur de ska bete sig. Man måste även tala om för dem varför.

*Vad man mer sällan arbetar med är att ge allmänheten en förståelse för varför man ska tvätta händerna, och vilken effekt det kan tänkas ha. Korta lättillgängliga budskap är svåra att kombinera med varför-förklaringar, och sorteras ofta bort. De enkla budskapen är något som verkar fungera bäst när det finns en konsekvent kombination av uppmaningar och förändringar i miljön. En uppmaning att tvätta händerna som sitter i närheten av en station för handtvätt innebär att man lämpligtvis tvättar händerna just där och just då (på det rekommenderade sättet). En uppmaning att göra detta som sprids på en presskonferens har inte alls samma koppling till när och hur beteendet ska utföras. Det här är viktigt. För att kunna följa rekommendationer på ett effektivt sätt måste vi veta hur och när de ska följas (Wallin 2021).*

(För) enkla budskap förklarar också varför munskydd har blivit en proxyvariabel för ett lands förmåga och vilja att ta pandemin på allvar. Sveriges och USA:s respektive hantering av pandemin liknas vid varandra på grund av att de har varit mer återhållsamma med nedstängningar, men kanske mest för att färre har burit munskydd än i andra länder, även om det senaste har skett av helt olika



anledningar. I USA har munskydd eller inte munskydd blivit ett politiskt ställningstagande (för eller emot individens frihet).

Om våra myndigheter misslyckades med att kommunicera råd och rekommendationer får framtida forskning visa. Men helt klart är att regeringens, myndigheternas och andra beslutfattares sätt att informera är avgörande för om allmänheten kommer att följa de råd och anvisningar som ges och för att tilliten och förtroendet för samhället ska kunna upprätthållas.

SAPEA, Science Advice for Policy by European Academies, är en del av Europeiska kommissionens Scientific Advice Mechanism. 2019 publicerade SAPEA en rapport med titeln Making Sense of Science for Policy Under Conditions of Complexity and Uncertainty. Ett problem är att vetenskaplig kunskap på en och samma gång kan vara exakt, komplex och osäker. Hur kommuniceras den kunskap och osäkerhet som finns?

Coronapandemins omfattning, dynamik och effekter utmanar moderna samhällen på ett sätt som få händelser de senaste decennierna har gjort. Därmed utmanar den också politiken och vetenskapen på ett unikt sätt. För politiken och beslutsfattandet består utmaningen i att pandemin och dess konsekvenser berör och spänner över många politikområden, att den tvingar politiker och myndigheter att under stor tidspress fatta beslut i komplexa frågor med långtgående, och svåröretsebara, konsekvenser och att det inte finns liknande situationer (i det förflutna eller i andra länder) eller riktlinjer som beslutsfattare kan vägledas av. För vetenskapen består utmaningen i samhällets förväntningar på att forskningen i realtid ska ge svar och lösningar på en komplex och dynamisk situation, som kräver kunskap från många discipliner och områden. Det krävs också kunskap om beslutfattares förkunskaper och förmåga att ta till sig råd och vetenskaplig kunskap i olika frågor.

Pandemin riktar också strålkastarljuset på ett antal faktorer som komplicerar relationen mellan politiken och forskningen. Samspelet mellan beslutsfattare och forskare är komplext, även i mindre krävande tider och frågor. Det finns flera orsaker till detta som är välbekanta (se t.ex. SAPEA 2019; Persson och Sahlin 2013; OECD 2018). De flesta skulle troligen hålla med om att vetenskap och forskning kan och bör utgöra ett viktigt underlag till många beslut. Däremot är det långt ifrån säkert att all vetenskaplig rådgivning leder till bättre beslut. En uppenbar anledning till att forskning inte skulle

bidra till bättre beslut är att den är bristfällig eller rentav dålig. Men även om forskningen anses vara av hög kvalitet är den ingen garant för att den vetenskapliga rådgivningen leder till bättre beslut. För att vetenskaplig rådgivning ska vara av värde – istället för att vara verkningslös eller till och med leda till sämre beslut och beslutsfattande – krävs därför en kontext med gynnsamma förutsättningar (SAPEA 2019, s. 19). I SAPEA:s rapport identifieras ett antal aspekter som bör beaktas för att samspelet mellan forskning och beslutsfattande ska vara av värde i beslutsfattande (SAPEA 2019, s. 16–17). Nedan listar vi några av dessa.

- Flerdisciplinära perspektiv på problem är ett värdefullt verktyg för att motverka ”bias” hos både forskare och beslutsfattare när man analyserar data och information.
- Istället för att hävda att kunskap är ”objektiv” (när den i själva verket alltid påverkas av konventioner och värderingar) bör forskare och beslutsfattare sträva efter att vara öppna och tydliga med vilka värderingar och bevekelsegrunder de har. Detta skapar en tillitsbaserad grund för vetenskaplig rådgivning.
- Sammansättningen av rådgivande organ och kvaliteten i dialogen mellan rådgivare och beslutsfattare har stor betydelse för den vetenskapliga rådgivningens verkningsgrad.
- Hur forskning och kunskap kommuniceras till såväl beslutsfattare som samhället i stort är av stor vikt för samspelet mellan forskning och beslutsfattande.

Under den rådande pandemin har interaktionen mellan forskning och beslutsfattande så här långt brutit på alla dessa punkter. Coronakrisen har snarare accentuerat redan existerande svårigheter.

SAPEA:s rapport visar att forskningen om risk- och vetenskapskommunikation är omfattande. Baruch Fischhoffs och Alex Davis (2014) empiriska forskning ger svar på frågan: Hur ska vi kommunicera vetenskap till allmänhet och beslutsfattare? Risk- och vetenskapskommunikation är en fyrstegsprocess. Sannolikheten att misslyckas är betydande om man inte vet vilket eller vilka beslut som ska fattas av vem och varför. Vet vi inte det vet vi inte vilken kunskap beslutsfattaren har användning för och har därför svårt att hjälpa till.

Sakligt korrekt, men irrelevant, information lär knappast hjälpa den som ska fatta ett beslut. Och just detta problem har vi sett en del exempel på under coronapandemin.

Steg ett i kommunikationsprocessen är enligt Fischhoff och Davis att sammanfatta för det aktuella beslutet relevant evidens. Vilken relevant vetenskap och beprövad erfarenhet finns det? Hur robust är den? Finns det saker vi inte vet? Vad kan och bör mottagaren av kunskapen besluta om?

Steg två i kommunikationsprocessen består i att skapa en bild av beslutsfattaren – vilken kunskap och information har han eller hon?

Steg tre består i att designa en strategi som så effektivt det bara går, givet beslutsfattarens kunskapsläge, hjälper till att täppa till eventuella kunskapsluckor och bredda och fördjupa den kunskap som beslutsfattaren redan besitter. Med andra ord kommunicera i avsikt att göra kunskapsläget mer precist och robust.

Det sista steget, steg fyra, består i att säkerställa att den valda informationsstrategin fungerar för ändamålet. Tillvägagångssättet måste prövas och utvärderas.

Fischhoff och Davis har ett väldigt tydligt budskap: Det finns inga färdiga strategier för att informera om vetenskap, risker och osäkerhet. Strategierna måste skraddarsys för ändamålet. Detta sätter minst sagt press på våra myndigheter när vi befinner oss mitt i en pandemi.

## Spinn

Vilken typ av information vill vi som medborgare ha under en pandemi? Fischhoffs studier visar att vi vill ha fakta även om fakta gör oss oroliga. Vi vill att det vetenskapliga kunskapsläget presenteras på ett korrekt sätt, varken förskönat eller förenklat (Sahlin 2020).

Fischhoffs budskap är ”fakta, inte spinn”.

Fischhoff säger i en intervju om covid-19 apropå hur myndigheterna bör agera (Hamill 2020):

*They should just be giving us the facts so they're not biasing one way or the other. And they should put us in a position where we trust them so we're not feeling we were duped into doing something that's not right. If you feel like you were duped, that's also a source of stress.*

I intervjun från vilken citatet ovan är hämtat säger Fischhoff också:

*[Politicians] are often terrible communicators in places where the facts matter. Because they're accustomed to leading by symbolic manipulation, things that they can spin. And you can't spin these facts if something gets out, or people are getting sick.*

Men är det inte så att våra svenska politiker lyssnat på fackkunskapen och låtit fakta snarare än spinn styra sitt beslutsfattande? Inte minst verkar de ha gjort det i början av pandemin. Ändå har spinn tyvärr inte saknats. Och några av de som bär skulden till detta hittar man lite förvånande inom forskarvärlden. Troligen med goda avsikter har många forskare velat säga hur de tycker man ska få pandemin under kontroll. Man kan skapa spinn även med goda avsikter. Men vi som betraktat detta lite från sidan undrar givetvis om national-ekonomiska och statistiska teorier kan stoppa ett virus, eller huruvida djup medicinsk (virologisk) kunskap kan eller bör överblicka de ekonomiska, juridiska och samhällsliga konsekvenserna av en pandemi. När beslutsfattare ska fatta beslut med vida konsekvenser, och det dessutom sker under stor tidspress och osäkerhet, är det särskilt viktigt att forskare är tydliga med hur långt deras expertis sträcker sig. Ödmjukhet inför det egna kunskapsunderlagets stabilitet är i dessa sammanhang en dygd. Spinn är farligt, oavsett om avsändaren är politiker, forskare, journalist, myndighetsperson eller privat-expert.

## Beslut och beslutsregler

En solid plattform för flera nationalekonomiska teoribildningar har varit teorin om rationellt beslutsfattande. Den första kompletta teorin formulerades av filosofen Frank Ramsey 1926, och ena halvan av hans mycket fullständiga teoribildning återbrukades i en mild förenklad form i John von Neumanns och Oskar Morgensterns klassiska "Theory of Games and Economic Behavior" (1944). Ett pärlband av Nobelpristagare har i sina arbeten stått stadigt på Ramseys grundval men också både förstärkt, byggt om och ifrågasatt den. Nämnas kan Kenneth Arrow, Gérard Debreu, Maurice Allais, Harry Markowitz, John Harsanyi, Amartya Sen och Daniel Kahneman.

Vad teorin om rationellt beslutsfattande lär oss är att en fullständig rationell beslutsfattare alltid väljer det handlingsalternativ som maximerar hans eller hennes förväntade nytta. En förutsättning är att den ideala beslutsfattarens kunskap och värderingar kan kvantifieras och det med osviklig precision, upp till vilken decimal vi önskar. Om beslutsfattaren, som de flesta av oss, har kunskapsluckor och bristfällig information som gör att kunskapen långtifrån är robust, och kanske pekar i olika riktningar, eller om han eller hon inte riktigt vet om det ena verkligen är att föredra framför det andra, det vill säga inte har helt tydliga, precisa värderingar, då är tyvärr teorin inte mycket till rättesnöre.

Under senare fjärdedelen av 1900-talet började inte minst filosofer försöka generalisera Ramseys teori och senare teorier om rationellt beslutsfattande för att om möjligt ge den klassiska teorin ett mer mänskligt ansikte. Målet var att hitta en teori som anbefalldes beslut under kunskaps- och/eller värdeosäkerhet, det vill säga i situationer när beslutsfattarens kunskapsläge inte är robust och/eller han eller hon har obestämda värderingar. Det visade sig att om man går denna väg så kommer det av enkla matematiska skäl inte längre att finnas en och endast en beslutsregel som ges av teorins axiom utan en hel mängd av tänkbara beslutsregler, och det går att visa att dessa regler kan komma i konflikt med varandra. I en och samma beslutssituation kan dessa beslutsregler rekommendera samma handlingsalternativ, olika handlingsalternativ eller sakna förmåga att peka ut något alternativ över huvud taget. Dessutom finns det ingen "metateori" som säger i vilken situation man ska använda vilken regel.

Värre är att samtliga dessa generaliserade teorier har visat sig bryta mot ett eller annat av de axiom som bildar ryggraden i den klassiska teorin för rationellt beslutsfattande. I början av 1980-talet sa Daniel Kahneman efter en föreläsning till en av denna texts författare: *"Du bryter mot något av de klassiska rationalitetsaxiomen – det är bara en fråga om vilket."* Rätt hade han. Men det visade sig också att hans och Amos Tverskys berömda axiomatiserade teori om mänskligt beslutsfattande, Prospect Theory, bröt mot precis samma axiom.

Det säger sig självt att om en ny typ av influensavirus sprids och smittar människor i stora delar av världen, så kan det inledningsvis saknas avgörande kunskap om virusets dödlighet, hur det smittar

och hur det rent allmänt kommer att bete sig. Kunskapsosäkerhet är ett problem för de myndigheter som ska vidta smittskydds-begränsande åtgärder. Folkhälsomyndigheten var under våren tydliga med att vi stod inför ett nytt virus och att det fanns viktiga kunskapsluckor.

Trots kunskapsluckor måste våra myndigheter fatta beslut – beslut som handlar om liv och död. Steget från vackra ekonomisk-matematiska teorier till beslutsfattande under en pandemi kan dock förefalla oändligt långt. Teori är en sak, den bittra verkligheten en annan. I våra myndigheters redskapslåda finns ingen given beslutsregel med vars hjälp de alltid kan ta oklanderligt rationella beslut. Ingen har en sådan beslutsregel att tillgå. På grund av att osäkerheterna är så många och i sig osäkra måste de själva avgöra vilken beslutsregel de vill använda. Vilket de sannolikt inte är medvetna om.

Våra myndigheter har utsatts för ibland svidande kritik vad det gäller sin kunskapshantering, men också för sitt beslutsfattande. Att kunskapsluckor ska täppas till är självklart. Men menar kritikerna att det finns bättre beslutsregler än de myndigheterna använder, och vilka regler har de i så fall i tankarna? För under stor kunskapsosäkerhet finns det som sagt många konkurrerande regler att välja mellan. Givetvis går det ju att låtsas att man har vad som krävs för att tillämpa den klassiska teorin med dess enkla beslutsregel – det löser problemet – men det vore ju att ljuga.

## Några etiska aspekter

Den amerikanske presidenten Joe Biden sa under hösten 2020, mitt under presidentvalskampanjen: *"We will follow the science."* Boris Johnson har kritiserats för att använda vetenskapen som en ursäkt för politiskt motiverade beslut (Runciman 2020). Som redan antytts några gånger ovan är det inte alltid helt enkelt att rätta sig efter vetenskapen. Vetenskapen är ingen vägvisare som med fast hand leder oss rätt. Många gånger gör den det och med en nästan otrolig precision. Minst lika vanligt är det dock att vetenskapen (forskarna) pekar i olika riktning och med små, darriga händer. Det saknas evidens – de belägg man har kan vara både få och behäftade med stor osäkerhet. Det saknas helt enkelt det som i svensk hälso- och sjukvårdslagstiftning med ett konjunktivt begrepp kallas vetenskap

och beprövad erfarenhet. Viktigt att tillägga är att vetenskap och beprövad erfarenhet är något vi kan sakna inom alla områden.

Brist på evidens är både ett kunskapsproblem och ett moraliskt problem. Avsaknaden av robust vetenskap och beprövad erfarenhet kan leda till ekonomiska och sociala orättvisor, innebära att vi gör mer ont än gott eller gör saker som inte har någon effekt, leda till orättvisa prioriteringar, lägga hinder i vägen för vårt beslutsfattande (se föregående avsnitt) och inte minst medföra att vi slösar både tid och pengar. Detta vet vi sedan tidigare, men vad covid-19 gjort är att med stora bokstäver och fet stil affischera problemen.

Ett särskilt problem är att de beslut som måste tas på politisk nivå kräver svar på bredare frågor än de trådsmala frågor som den väl genomförda vetenskapen har (eller inte har) svar på. Detta beror bland annat på att det krävs skarpa gränsdragningar för att kunna ge robust vetenskaplig kunskap. Viktiga delar av den forskning vi egentligen behöver kan vara ogenomförbar – av metodologiska eller moraliska skäl. Från ett policyperspektiv leder detta oundvikligen till otillförlitlig och ofullständig kunskap. Den osäkerhet som kringgärdar all god forskning mångfaldigas ibland när den ska ligga till grund för policybeslut. En annan sak är att vetenskap och politik har olika beslutshorisonter. För forskaren är denna horisont (lite romantiskt men likafullt) oändligheten; våra politiker och myndigheter måste fatta beslut här och nu.

Problemet med policyfrågornas bredd och forskningsresultatens begränsningar och relevans ser vi tydligt i den diskussion om nedstängningar som nu pågår. Två respekterade och välkända nationalekonomer är inte helt eniga om vad forskningen säger. Enligt en av dem borde man slå till med två, tre veckors kraftiga restriktioner för att minska smittspridningen. Den andre hävdar att internationella studier som analyserat sambandet mellan omfattande nedstängningar och dödlighet pekar i en annan riktning, det vill säga att det vetenskapliga underlaget för att sådana nedstängningar fungerar är obefintligt eller svagt (Carlström och Ståhle 2021).

I en debattartikel i Svenska Dagbladet några veckor senare, den 26 januari 2021, hävdar den senare och ett par kolleger att *"[r]estriktioner leder till en hälsoförlust som bärs av alla, inklusive det stora flertal som inte blir sjuka av covid-19"* (Jonung m.fl. 2021). De refererar till två webbaserade mätningar av livskvalitet som sägs påvisa en signifikant minskning i hälsorelaterad livskvalitet. De säger

att ”[k]alkyler av detta slag, gängse inom hälsoekonomisk forskning pekar på en allvarlig risk med hårdare restriktioner baserade på den nya pandemilagen”. Inte ett ord om dessa kalkylers metodologiska brister (Höglund m.fl. 2016) eller deras tillämpbarhet i det allvarliga läge vi i dag befinner oss i. Inte heller ett ord om att det bakom deras siffror och slutsatser döljer sig moraliska ställningstaganden – utsagda värderingar. Vem eller vilka prioriteras? Är de underförstådda prioriteringar som i tysthet förespråkas rättvisa? Vem eller vilka ska få en större risk att dö? Vem eller vilka får det ekonomiskt bättre? Vilka får en högre livskvalitet? Är det inte så att de hälsoekonomiska siffror de presenterar varierar stort beroende på när mätningarna görs under pandemin? Frågar vi vid rätt tidpunkt och på rätt sätt kommer vi att kunna se många vunna eller förlorade kvalitetsår. Men de döda är fortfarande döda.

En ofrånkomlig fråga är hur denna typ av enkätstudier och modelleringar hjälper oss i kampen mot ett virus. En annan fråga är: Hur påverkas allmänhetens förtroende för forskningen och myndigheterna som måste fatta beslut om nedstängning? Bör vi som forskare skapa oro genom att på detta sätt saluföra oenigheter som det kanske passar sig bäst att samtala om i seminarierummet?

Lunds universitets etikråd (2020) tar upp forskarnas ansvar i den nyligen publicerade skriften ”Etiska aspekter på forskares kontakter med media”. Rådet fokuserar i sin analys på situationer där forskare samverkar med media. Det vill säga inte den typ av debattartikel som just nämnts. Debattartiklar kännetecknas ofta av att de förmedlar personliga åsikter medan andra former av samarbete och samverkan med media signalerar en annan nivå av ”saklighet”.

Etikrådet ställer sig bakom sju principer för forskningskommunikation som utvecklats av universiteten i Danmark. Dessa är: korrekthet, relevans, osäkerhet, vetenskaplig status, upphovsman, perspektiv, intressekonflikter. Flera av dessa principer har vi redan indirekt berört ovan. Att forskningen ska kommuniceras på ett korrekt sätt innebär här att mottagaren får en korrekt förståelse av det rådande kunskapsläget. Det räcker med andra ord inte att säga hur det ligger till utan man måste också förklara varför – utan *varför* ingen korrekt förståelse. Detta innebär i sin tur att kommunikationsstrategierna måste utvecklas för ändamålet, och det måste säkerställas att dessa fungerar.



Prioriteringsfrågor har hamnat i fokus under denna pandemi. Vilka ska prioriteras om det blir brist på intensivvårdsplatser? Vilka ska vaccineras först – äldre, funktionsnedsatta, invandrargrupper, de sjukvårdsanställda som dagligen möter svårt sjuka covidpatienter, LO-anställda med en viss typ av arbetsuppgifter? Även här har buden varit många, och företrädare för olika organisationer och grupper har försökt påverka för oss alla avgörande policybeslut.

1997 antog Sveriges riksdag en etisk plattform för prioriteringar inom hälso- och sjukvården som finns med i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Prioriteringsplattformen har sin grund i en omfattande och noggrant genomförd parlamentarisk utredning.

Denna plattform har tre principer. Den första är människovärdesprincipen, som säger att alla människor har lika värde och samma rätt oberoende av personliga egenskaper och funktioner i samhället. Plattformens andra princip är behovs- eller solidaritetsprincipen. Den innebär att resurser ska fördelas solidariskt utifrån behov. De med störst behov kommer först. Den tredje principen, kostnadseffektivitetsprincipen, innebär att en rimlig relation mellan kostnader och effekt, mätt i förbättrad hälsa och höjd livskvalitet, bör eftersträvas vid val mellan olika verksamhetsområden och åtgärder.

Principerna är rangordnade i den ordning som de här nämns. Valet av rangordning är avgörande. Det är enkelt att se att en annan rangordning av principerna skulle kunna leda till helt andra prioriteringsbeslut. Olika rangordningar ger med andra ord uttryck för olika värderingssystem. Det är heller inte tanken att enskilda principer ska kunna användas oberoende av de andra principerna. Att exempelvis helt förlita sig på en kostnadseffektivitetsprincip, i en eller annan form, kan innebära att man prioriterar unga, friska med god inkomst framför äldre, sköra med mager pension. Vilket behovsprincipen sätter stopp för.

Prioriteringsplattformen är en plattform designad för fördelningar av resurser i hälso- och sjukvården. Det är inte givet att plattformen rakt av kan tillämpas även i andra sammanhang. Här krävs eftertanke. Under pandemin har Folkhälsomyndigheten sjö-satt en nationell plan för vaccination mot covid-19. Planen har fyra faser. I fas 1 ska ”Personer som bor på särskilda boenden för äldre eller har hemtjänst enligt socialtjänstlagen (2001:453) [vaccineras]. I princip menas alla med hemtjänst men [planen] öppnar för lokala

prioriteringar vid brist på vaccin, om man kan identifiera en grupp med lägre risk för allvarlig covid-19. Personal inom äldreomsorg, hälso- och sjukvård och övrig omsorgspersonal som arbetar nära personer enligt ovan. Nära hushållskontakter till personer som har hemtjänst.” I fas 2 ska ”övriga personer som är 70 år och äldre” vaccineras, och ”de äldsta vaccineras först”.

Enligt prioriteringsplattformen får man, i överensstämmelse med människovärdesprincipen, vid prioriteringar inte göra skillnad på människor utifrån deras personliga egenskaper eller funktioner i samhället, såsom begåvning, social ställning, inkomst, hälsotillstånd, ålder med mera. Äldre, personer med funktionsnedsättning eller invandrare ska inte prioriteras för att de är äldre, funktionsnedsatta eller invandrare utan för att de enskilda individer som tillhör dessa grupper har särskilda behov. Plattformen ser till individers, inte gruppers behov. Granskar man Folkhälsomyndighetens nationella plan för vaccination ställer man sig frågan om den genom sitt tydliga gruppfokus bryter mot prioriteringsplattformens första princip, människovärdesprincipen. Om man i fas 1 ser till de äldre som enskilda individer och vaccinerar dem på grund av att de har stora medicinska behov (de riskerar att bli allvarligt sjuka eller dö) harmonierar Folkhälsomyndighetens nationella plan väl med prioriteringsplattformen. Men det gör den definitivt inte om man tar kronologisk ålder eller säg bostadsort som prioriteringsgrund.

Folkhälsomyndighetens nationella plan för vaccination mot covid-19 vilar på värderingar (Folkhälsomyndigheten 2020). Men vilka? Även prioriteringsplattformen vilar på värderingar, och dessa är mycket tydligt redovisade i förarbetena till den lag vi i dag har. Den parlamentariska utredningen valde mellan en rad etiska principer och motiverar i utredningen med stor noggrannhet sina överväganden och ställningstaganden. Folkhälsomyndigheten arbetade under stor tidspress mitt under en pandemi, medan den parlamentariska utredningen hade gott om tid för sitt arbete. Men jämförelsen lär oss en viktig sak. Det är bra att tänka efter före och planera i god tid. Pandemier kommer, vi vet bara inte när och hur allvarliga de blir. En annan sak vi lär oss är att denna typ av planer i grunden handlar om värderingar. Det är viktigt att dessa värderingar lyfts fram, diskuteras och analyseras. Vi måste ha moraliskt transparenta och robusta argument för den prioriteringsstrategi vi till slut förordar. Detta arbete kräver etisk-filosofisk kompetens, inte

kunskaper i exempelvis epidemiologi. Det verkar även finnas ett stort behov av kraftfull nationell samordning. Att policybeslut som tas på nationell nivå, exempelvis gällande prioriteringar, på regional nivå inte efterlevs skapar osäkerhet och kan inte annat än leda till att allmänhetens förtroende för våra myndigheter påverkas.

Det finns givetvis en rad andra etiska frågor väl värda att lyfta upp till diskussion, exempelvis global rättvisa, integritet och självbestämmande. Våra policybeslut, som att stänga våra gränser eller att vaccinera den egna befolkningen först, är ju moraliska beslut. Beslut som kan få långtgående konsekvenser för människor i fattiga länder.

## Avslutning

Samspelet mellan forskning, vetenskaplig rådgivning och beslutsfattande är inte linjärt eller enkelt och ett framgångsrikt sådant kräver förhållningsregler, kommunikationskompetenser och inte minst ödmjukhet och lyhördhet inför uppgiften. I tider av samhällskriser, etiska konflikter och svåra beslut behövs reflektion mer än någonsin. I en tid där handling prioriteras blir tänkande avgörande. Mukerji och Mannino (2020) kallar det för 'Philosophie in Echtzeit', filosofi i realtid. Det vi ser och vet nu väger tyngre än det vi inte ser och inte vet nu. Konflikten och friktionen mellan ofrånkomliga beslut och bristande tid och kunskap är till viss del oundviklig. Pandemin har visat detta med större tydlighet än tidigare.

För att kunna fatta bra och ansvarsfulla beslut i svåra, osäkra och komplexa frågor krävs tillgång till och mottaglighet för kunskap från olika discipliner och en förmåga att kunna väga dessa emot varandra. Forskare och experter måste vara tydliga med vilken kunskap de besitter och vilken kunskap de inte besitter. Det finns risk för och exempel på det som Soete kallar "The arrogance of disciplinary knowledge" (2020). Att kunna ge råd till beslutsfattare kräver – förutom djup kunskap om det egna forskningsämnet – en förståelse för och kunskap om den kontext inom vilken politiker och myndigheter fattar beslut:

*Kunskapsöverföringen kommer med all sannolikhet att misslyckas om vi inte vet vilket eller vilka beslut som skall fattas och varför. Gör vi inte det vet vi inte vilken kunskap beslutsfattaren har användning för. Riskerna är då att vi oavsiktligt vilseleder beslutsfattaren med sakligt korrekt men irrelevant information (Sahlin 2020).*

Att ha djup kunskap om ett ämne kan vara en bra förutsättning för att kommunicera om ett ämne; det är definitivt ingen garanti för att man kan ge relevanta råd om hur en regering bör agera i vissa situationer. Ellinor Ostrom (1990) har sammanfattat det väl:

*Scientific knowledge is as much an understanding of the diversity of situations for which a theory or its models are relevant as an understanding of its limits.*

Det saknas i dag forum och former för att samla och ”kurera” relevant kunskap. Enligt en av Tysklands mest synliga virologer under coronapandemin har många samhällen brustit i förmågan att samla kunskap och experter från olika områden och ställa dem mot varandra i ett konstruktivt och sakligt samtal:<sup>2</sup>

*Der größte Fehler, den wir als Gesellschaft insgesamt in der Pandemie gemacht haben, war, dass wir es nicht geschafft haben, die Wissenschaftler mit unterschiedlichen Meinungen an einen Tisch zu bringen. ... Die wissenschaftliche Diskussion darf nicht einseitig und ideologisch sein. Diskussion ist immer gut und essenziell, davon lebt die Wissenschaft. Aber es ist im Moment etwas in Schieflage geraten in der öffentlichen Debatte, weil zwischen 'gut und richtig' und 'böse und falsch' unterschieden wird – wer die 'falsche' Auffassung hat, wird entweder nur noch ignoriert oder gleich diffamiert ... (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2020).*

Förklaringen till detta tillkortakommande hittas i en blandning av flera faktorer. För det första har regeringen behövt fatta många svåra beslut under tidspress och i en kontext av osäkerhet och bristande kunskap. För det andra har samspelet mellan forskning och beslutsfattande redan före pandemin lidit av en avsaknad av flerdisciplinära perspektiv på konkreta problem, både hos forskare och beslutsfattare, och det saknas instanser eller forum där sådana perspektiv kan utvecklas. Slutligen har politiker, forskare och media – av olika, ibland lovvärda skäl – bidragit till en ”iscensatt” och uppmärksamhetsskapande polarisering (”a shrill tone”), istället för en konstruktiv, sansad och lösningsorienterad debatt.

---

<sup>2</sup> Det största misstaget vi som samhälle har gjort under pandemin är att vi inte lyckats samla forskare med olika uppfattningar runt ett bord ... Den vetenskapliga diskussionen får inte vara ensidig och ideologisk ... Diskussion är alltid bra och nödvändig, vetenskapen livnär sig på den. Men just nu har någonting gått snett i den offentliga debatten, eftersom man skiljer mellan 'bra och rätt' och 'dåligt och fel' – den som har 'fel' uppfattning antingen bara ignoreras eller baktalas utan omsvep.

## Rekommendationer

På basis av vår analys av samspelet mellan vetenskap och politik under pandemin hittills har vi identifierat några principer och rekommendationer för forskare, universitet, media och beslutsfattare. De skiljer sig i konkretionsgrad och i hur snabbt eller enkelt de går att omsätta, men variationen återspeglar att vi har att göra med en utmaning som kräver förståelse för drivkrafter, medvetandegörande, utveckling av färdigheter och kompetenser, kulturförändringar och i grunden en djupare ömsesidig förståelse och respekt för det egna ansvaret och för den andres vardag och verkningssammanhang.

1. *Värderingstransparens.* När myndigheter under en pandemi fattar beslut eller ger rekommendationer ska det framgå vilka värderingar man grundar sina beslut på. Värderingstransparens är särskilt viktigt under omständigheter av osäkerhet, tidspress och bristande eller motsägelsefullt kunskapsunderlag, såsom den rådande situationen.
2. *Motiverade beslut.* Det är viktigt att de råd och rekommendationer våra myndigheter ger inte bara säger hur vi ska bete oss utan också varför vi ska göra det de ber oss om. Beslut och rekommendationer bör förklaras och motiveras på ett begripligt sätt utan att bagatellisera komplexitet, ovisshet och avsaknad av tillgänglig kunskap.
3. *Gör forskningskommunikation till en tydlig del av forskarutbildningen.* Att vara en duktig forskare är ingen garant för att man är duktig på att förmedla kunskap till olika målgrupper utanför akademien och den egna disciplinen. Tvärtom är detta en färdighet som måste förmedlas och tränas. Det bör därför bli en integrerad del av forskarutbildningen. Vetenskapsrådet har nyligen tagit ett lovvärt initiativ i den riktningen tillsammans med Örebro universitet.<sup>3</sup> Våra universitet och högskolor bör söka former för att systematiskt stärka forskningskommunikationen på olika nivåer.
4. *Utveckla en kod för vetenskaplig kommunikation eller öka medvetenheten om befintliga koder.* Under pandemin har vi sett hur några forskare försökt få uppmärksamhet för sina råd eller åsikter

---

<sup>3</sup> Vetenskapsrådet (2020).

genom ”spinn”, dvs. genom snäva urval av forskningsresultat och beprövad erfarenhet. I en kodex för forskningsintegritet som publicerats av ALLEA (All European Academies) identifieras följande vägledande principer: pålitlighet eller tillförlitlighet (”reliability”), ärlighet, respekt och ansvarstagande. När det gäller kommunikation är ärlighet – att rapportera och kommunicera forskning på ett transparent, rättvist, heltäckande och objektivi t sätt – kanske det viktigaste ledordet, liksom ansvarstagande för forskningens bredare genomslag (ALLEA 2017). Koden är särskilt relevant när det gäller skrivande av debattartiklar.

5. *Främja former och skapa förutsättningar för en konstruktiv, saklig och beslutsstödande dialog mellan olika discipliner och perspektiv.* Universiteten, lärosätena, politiken och media har ett ansvar att stödja och bidra till en sådan dialog, i Fischhoffs anda: ”The goal of science communication is not agreement, but fewer, better disagreements.” Det gäller särskilt dialog om svåra frågor som hur en pandemi bör hanteras. Det tar tid att skapa plattformar för en sådan dialog och för att få dem att fungera. Ett exempel på en sådan plattform är ESO (med dess mångdisciplinära perspektiv och strävan efter att stärka forskningens bidrag till bättre beslutsfattande), men fler behövs. Initiativtagare till denna form av arbetsgrupper kan vara den politiska ledningen men också våra universitet och högskolor, att de finns och fungerar ligger definitivt i bådas intresse. Vattentäta skott såväl inom vetenskapen som inom politiken (mellan forskningsdiscipliner och mellan politikområden) försvårar det ämnesövergripande utbyte som krävs för att hantera komplexa problem. Ett annat problem är bristande kunskap, på båda sidor, om det sammanhang som den andre till vardags verkar i. Detta kan vara mer utpräglat i Sverige än i andra länder där rörligheten mellan universiteten och politiken är större. Därmed kan det också krävas särskilda insatser i Sverige för att råda bot på det. Hur undviker vi spinn och iscensatt polarisering?
6. *Tänk efter före.* Beslut fattas aldrig med kunskap allena. Beslut är summan av kunskap och värderingar. Det är därför viktigt att dessa värderingar synliggörs och att man i god tid har tänkt

igenom vilka värderingar som ska styra de beslut som fattas under en pandemi.

## Referenser

- ALLEA (All European Academies) (2017), *The European Code of Conduct for Research Integrity*. Revised Edition, Berlin.  
[www.allea.org/wp-content/uploads/2017/05/ALLEA-European-Code-of-Conduct-for-Research-Integrity-2017.pdf](http://www.allea.org/wp-content/uploads/2017/05/ALLEA-European-Code-of-Conduct-for-Research-Integrity-2017.pdf)
- Carlström, J. och Ståhle, M. (2021), ”Slå till med veckor av kraftiga restriktioner”, *Svenska Dagbladet*, debattartikel, 8 januari 2021.
- Chu, D. (2020), ”Physical Distancing, Face Masks, and Eye Protection to Prevent Person-to-Person Transmission of SARS-CoV-2 and COVID-19: A Systematic Review and Meta-Analysis”, *The Lancet*, vol 395(10242), s. 1973–1987.
- Fischhoff, B. (2013), ”The Sciences of Science Communication”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110 (Supplement 3), s. 14033–14039.
- Fischhoff, B. och Davis, A. L. (2014), ”Communicating Scientific Uncertainty”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111 (Supplement 4), s. 13664–13671.
- Folkhälsomyndigheten (2020), *Nationell plan för vaccination mot covid-19. Rekommendation för fortsatt vaccination av prioriterade grupper, med syfte att ge tidigt skydd till personer som har störst risk att bli allvarligt sjuka eller avlida i covid-19*.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2020), ”Die Entscheidungen sind politisch, nicht wissenschaftlich”. Intervju med Hendrik Streck av Morten Freidel, 22 januari 2020.
- Hamill, S.D. (2020), ”CMU Expert: In Times of Crisis, People Want Facts, Not Spin”, *Pittsburgh Post-Gazette*, 8 mars 2020.  
[www.post-gazette.com/news/health/2020/03/08/CMU-expert-In-times-of-crisis-people-don-t-want-spin-they-want-facts/stories/202003080075](http://www.post-gazette.com/news/health/2020/03/08/CMU-expert-In-times-of-crisis-people-don-t-want-spin-they-want-facts/stories/202003080075) (2020-03-08).
- Höglund, P., Hermerén, G. och Sahlin, N.-E. (2016), ”Använd relevanta effekter för att avgöra läkemedelsnytta”, *Läkartidningen*, 11 april 2016.

[www.lakartidningen.se/opinion/debatt/2016/04/medborgarsang-for-prioritering-av-lakemedel/](http://www.lakartidningen.se/opinion/debatt/2016/04/medborgarsang-for-prioritering-av-lakemedel/)

- Jonung, L., Persson, U. och Svensson, R. (2021), "Nedstängningar gör mer skada än nytta", *Svenska Dagbladet*, debattartikel, 26 januari 2021.
- Kungl. Vetenskapsakademien. (2020), *Åtgärder för att minska spridningen av Covid-19*, rapport från Vetenskapsakademiens expertgrupp.
- Lunds universitets etikråd (2020), "Etiska aspekter på Forskares kontakter med media", *Lunds universitets etikråd skriftserie*, nr 4, Lund.
- Mukerji, N. och Mannino, A. (2020), *Covid-19: Was in der Krise zählt. Über Philosophie in Echtzeit*, Reclam.
- OECD (2018), *Scientific Advice During Crises: Facilitating Transnational Co-operation and Exchange of Information*, OECD Publishing, Paris.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Persson, J. och Sahlin, N.-E. (2013), *Vetenskapsteori för sanningssökare*, Fri Tanke Förlag, Stockholm.
- Runciman, D. (2020), "Boris Johnson is Learning that in Politics You Cannot Simply Follow the Science", *The Guardian*, 24 oktober 2020.
- Sahlin, N.-E. (red.) (2020), *Vetenskap och beprövad erfarenhet – hälsoråd*, Media-Tryck, Lund.
- Sahlin, N.-E. (red.) (2021), *Vetenskap och beprövad erfarenhet/ Science and Proven Experience*, Media-tryck, Lund.
- SAPEA (2019), "Making Sense of Science for Policy under Conditions of Complexity and Uncertainty", *Evidence Review Report No. 6*, Berlin.
- SFS (2010:659), Patientsäkerhetslagen.
- SFS (2017:30), Hälso- och sjukvårdslag.
- Slovic, P. (2007), "'If I Look at the Mass I Will Never Act': Psychic Numbing and Genocide", *Judgment and Decision Making*, vol 2, nr 2, s. 79–95.



Slovic, P. (2021), "How Our Brains Numb Us to Covid-19's Risks - And What We Can Do About It", *The Washington Post*, 22 augusti 2021.

Soete, L. (2020), "Hammer or Nudge? Science-Based Policy Advice in the COVID-19 Pandemic", *Policy Brief*, Nr. 4, United Nations University, UNU-MERIT.

SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*. Delbetänkande av Coronakommissionen.

Vetenskapsrådet (2020), "Expertgrupp ska föreslå forskarutbildning med mer kommunikation", [www.vr.se/aktuellt/nyheter/nyhetsarkiv/2020-12-02-expertgrupp-ska-foresla-forskarutbildning-med-mer-kommunikation.html](http://www.vr.se/aktuellt/nyheter/nyhetsarkiv/2020-12-02-expertgrupp-ska-foresla-forskarutbildning-med-mer-kommunikation.html)

von Neumann, J. och Morgenstern, O. (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press, Princeton.

Wallin, A. (kommande i *Statsvetenskaplig tidskrift*), "Okunskap och riskkommunikation. Att knuffa eller ge en karta".

Wolodarski, P. (2020), "Stäng ned Sverige för att skydda Sverige", *Dagens Nyheter*, ledare, 13 mars 2020.



## 4 Etiska avvägningar i pandemitider

*Gustaf Arrhenius, Krister Bykvist, Rebecca Thorburn Stern  
och Folke Tersman*

### Inledning

Vad covid-19-pandemin och migrationskrisen 2015 bland annat illustrerat är vikten av ett system av välfungerande myndigheter och andra offentliga institutioner som har kapacitet och beredskap för att hantera kriser som kan uppstå med kort varsel. När det gäller just de nämnda kriserna har regeringen i hög grad förlitat sig särskilt på Folkhälsomyndigheten och Migrationsverket. Såsom andra statliga myndigheter styrs dessa institutioners verksamhet av relevanta lagar, regleringsbrev och andra förordningar som är beslutade politiskt. Instruktionerna lämnar dock, med nödvändighet, utrymme för en rad svåra beslut till myndigheterna. Därför är det av vikt att myndigheterna har tillgång till den kompetens och de kunskaper som krävs för att fatta sådana beslut på ett tillfredställande sätt. Just när det gäller pandemin och Folkhälsomyndigheten gäller detta givetvis medicinsk och epidemiologisk kunskap, till exempel om vilka faktorer som driver smittspridningen, om hur sjukdomen bäst behandlas, och så vidare. Men fakta av det slaget är inte tillräckliga för att nå fram till slutsatser om hur man bör välja och agera inför de risker för skador som pandemin medför. Sådana bedömningar handlar också om hur olika värden och risker ska vägas mot varandra, på vilka grunder prioriteringar kan göras etiskt och juridiskt då resurser är begränsade, och hur risker för negativa utfall i ett längre perspektiv ska vägas mot de som är mer kortsiktiga. De frågorna hör till etiken och den normgivande delen av juridiken och det är därför angeläget att etisk och juridisk kompetens inom de områdena ingår bland dem som finns tillgängliga vid en institution som Folkhälsomyndigheten. I denna artikel ska vi klargöra och exemplifiera relevanta etiska

problem och juridiska aspekter, vad sådan kompetens kan bidra med i Folkhälsomyndighetens arbete och presentera ett konkret förslag om hur tillgängligheten av sådan kompetens kan åstadkommas.<sup>4</sup>

## Etiska avvägningar

Faktaunderlag som t.ex. smittspridningsstatistik är förstås väsentliga för att fatta bra beslut, men fakta allena besvarar inte frågan om vad vi *bör* göra. Den frågan kräver att man på ett systematiskt sätt sorterar och analyserar de svåra etiska avvägningar som faktaunderlaget ger upphov till. Vi måste veta vilka värden som står på spel och i vilken utsträckning, hur viktiga de är, och hur de ska vägas mot varandra. Nedan följer några centrala exempel på viktiga värden och oundvikliga avvägningar som coronakrisen aktualiserar.

*Frihet.* Svenskt folkhälsoarbete kännetecknas av en stor tillit till individuellt ansvar. Men vikten av individuell frihet och eget ansvar för att minska smittspridningen måste vägas mot andra viktiga värden, till exempel de liv som skulle kunna ha räddats av en striktare policy. Avvägningar måste även göras mellan olika typer av frihetsinskränkningar. En kortare men större frihetsinskränkning kan ibland vara att föredra framför en mycket längre men mindre frihetsinskränkning. Vidare måste man fråga sig vilka som drabbas av frihetsinskränkningarna. Att inskränka friheten för välbeställda kan vara att föredra framför att inskränka den för de sämst ställda, eftersom rättvisan ofta kräver att vi ger mer vikt åt de sämst ställda. Slutligen är det av vikt att betänka vilka friheter som inskränks. Friheten att resa utomlands på semester har mindre vikt än demokratiska kärnvärden som mötesfrihet och demonstrationsfrihet.

*Liv ställt mot liv.* När det gäller värdet av liv så kan vi inte bara räkna antalet liv som vi räddar. Då missar man att en persons död kan innebära en mycket större förlust i levnadsår än en annans. Ett barn som dör förlorar oftast betydligt fler levnadsår än en 90-åring som dör. Att räkna antalet levnadsår räcker inte heller, eftersom ett levnadsår kan skilja sig avsevärt i kvalitet. En yngre person kan ha fler levnadsår framför sig än en äldre person, men den äldres för-

---

<sup>4</sup> Vi argumenterade för införandet av ett etiskt råd vid FHM på debattsidan i SvD (10 april, 2020). Men utrymmet för att utveckla vårt resonemang var där mycket begränsat.

väntade levnadsår kan ändå ha en betydligt högre kvalitet. Ett extremfall är när den yngre personen skulle ligga i koma större delen av livet medan den äldre skulle ha ett gott liv med vänner, kärlek och meningsfulla aktiviteter.

*Lidande och död ställda mot ekonomiska kostnader.* Det lidande och död som vi undviker genom inskränkningar av offentliga sammankomster, uppmuntran att inte handla i köpcenter, lagar om maximalt antal kunder i affärer och direkta nedstängningar behöver vägas mot de negativa konsekvenser dessa åtgärder har för vår ekonomi. Det är här viktigt att betona att även ekonomiska kostnader innebär lidande och död. De besparingar och indragningar som måste göras senare av olika kärnverksamheter i samhället kommer att leda till lidande och död. De som berörs av en ekonomisk kris får utstå lidande: de som blir arbetslösa, de som går i konkurs och de som får sina livsdrömmar krossade. Det är också viktigt att påpeka att åtgärder som tillåter en hög smittspridning i samhället innebär stora ekonomiska kostnader i form av förlorade arbetsinsatser, på grund av hög sjukfrånvaro och ökade kostnader för att ta hand om det "vårdberg" som skapas när andra vårdinsatser skjuts på framtiden. Därför är det inte rättvisande att säga att valet är mellan, å ena sidan, åtgärder som räddar liv och förhindrar lidande men ger stora ekonomiska kostnader och, å andra sidan, åtgärder som räddar färre liv och förhindrar mindre lidande men undviker ekonomiska kostnader. Det är mer rättvisande att säga att ekonomiska kostnader står mot ekonomiska kostnader, och liv och lidande står mot liv och lidande.

*Liv ställt mot ohälsa och försämrad livskvalitet.* Vissa åtgärder ökar chansen att vi räddar människor från att dö eller tar skada av covid-19, men de gör det på bekostnad av ökad ohälsa och försämrad livskvalitet för andra. Exempelvis så måste de liv vi räddar genom att vi undviker sociala kontakter vägas mot de negativa konsekvenserna av en sådan självisolering, såsom ensamhet, depression, våld i hemmet och ökad alkoholkonsumtion. Att värdera en åtgärd enbart utifrån antalet människor som räddas från att dö i covid-19 är därför alldeles för snävt. Dessutom tillkommer en temporal aspekt, hur man ska väga det lidande och död som kan undvikas nu mot att åtgärderna har negativa konsekvenser längre fram i tiden med avseende på lidande, död och försämrad livskvalitet. Det är välkänt i den ekonomiska och sociologiska litteraturen att till exempel recessioner har

negativa effekter på individer långt in i framtiden, exempelvis genom sämre nutrition, sämre utbildningsmöjligheter, senare inträde på arbetsmarknaden med mera, s.k. ”economic scarring”.<sup>5</sup>

*Orättvisa.* Orättvisan i att vissa åker snålskjuts på andras ansträngningar i en frivillig bekämpning av smittspridningen baserat på rekommendationer måste vägas mot den inskränkning av allas frihet som förbud mot att resa skulle föra med sig. Vinsterna med ett reseförbud måste vidare vägas mot den inskränkning detta innebär i rörelsefriheten, vilken också är en kärnrättighet i ett demokratiskt samhälle. En annan fråga är om det är så rättvist att dra alla som har samma medicinska behov över en kam när det gäller olika typer av stödåtgärder, som tester, ekonomisk hjälp, och vaccineringar. Är det inte mer rättvist att rikta dessa åtgärder i första hand till de ekonomiskt och socialt mest utsatta grupperna, som ofta bor trångt i flergenerationsboende med begränsad möjlighet att själv-isolera vid sjukdom och jobba hemifrån och med det en ökad risk att bli smittade och att smitta riskgrupper?<sup>6</sup> Här finns det även inter-generationella och socioekonomiska rättviseaspekter som man behöver ta hänsyn till: drabbas vissa generationer, t.ex. äldre eller ungdomar, eller vissa socioekonomiska grupper, t.ex. vissa grupper med utländsk härkomst eller folk med vissa sysselsättningar, orättvist mycket av olika policys och bör de i så fall kompenseras?

*Riskhantering.* Ovan listade avvägningsfrågor bortser emellertid från en viktig komplikation: vi vet ofta inte vad som skulle hända om vi införde en viss åtgärd mot smittspridningen. Ibland får man i debatten höra att ”vi vet inte förrän efteråt om vi valde rätt åtgärd”. Men detta är ett för snävt synsätt. Det finns ju mer eller mindre rimliga val att göra även när vi är osäkra på våra handlingars utfall. Väldigt få människors hem kommer brinna ner men det är ändå förnuftigt att försäkra dig mot en sådan händelse, för att ta ett exempel från vardagslivet. Eller ta vaccineringsprogrammet mot svininfluensa. Vi var inte säkra på vilka negativa bieffekter vaccinet skulle ha, men vi var tvungna att handla ändå för annars hade många i riskgrupperna dött. (I detta fall visade det sig efteråt att vissa av de som vaccinerades fick narkolepsi.) Vad vi måste göra när vi är osäkra är att väga värden mot sannolikheter, till exempel väga det negativa

---

<sup>5</sup> För en översikt, se Irons, J. (2009).

<sup>6</sup> Brandén, m.fl. (2020) visar att personer som är 70 år eller äldre löper större risk att dö i covid-19 om de bor tillsammans med yngre människor i arbetsför ålder.

värdet av att stänga ner skolor och restauranger mot sannolikheten att vi därmed minskar risken för snabb virus spridning. Återigen är detta inte en fråga om fakta, utan en fråga om hur man bör väga sannolikheter mot värden. Här är vi ofta oeniga. Vad jag tycker är en rimlig risk – exempelvis att dagligen långpendla mellan bostad och jobb i en trång buss där få bär mask – behöver inte vara vad du tycker är en rimlig risk. Hur bör beslutfattare hantera riskerna med olika åtgärder om de som berörs har väldigt olika uppfattningar om vad som är en rimlig risk? Denna fråga kompliceras ytterligare av att när det gäller val av åtgärder för att minska smittspridningen så handlar det inte bara om att motivera individer att undvika att själva bli smittade utan att även motivera dem att inte riskera att smitta andra.

*Evidensvärdering.* Ett annat område där värderingar kommer in men som alltför lite uppmärksammas är evidensvärdering i förhållande till policybeslut. Att politiska beslut och samhällsreformer helst ska vara evidensbaserade råder det konsensus kring, medan det fortfarande råder oenighet om vilken evidens som ger stöd – och hur mycket stöd – för olika policybeslut. Denna oenighet har varit särskilt framträdande i pandemidebatten där även olika forskare har värderat samma evidens mycket olika, till exempel när det gäller effekten av påbud för allmänheten om att använda munskydd. Dessa värderingsfrågor är av extra stor vikt när det råder omfattande osäkerhet, så som det ofta gör när vi ska bedöma åtgärder mot pandemier. Ett exempel är de simuleringsmodeller som flitigt använts för att förstå coronapandemin och förutsäga dess utveckling. Vissa modeller, som den som användes i studien från Imperial College i London, har varit alldeles för pessimistiska och förutspått tio gånger så många dödsfall till följd av covid-19 än vad som hittills fastställts. Andra modeller har varit för optimistiska: den brittiska regeringen har hela tiden planerat utifrån ”rimliga värsta-scenarier” som pandemin har överträffat. Om en modell ska klassas som pessimistisk eller optimistisk är inte enbart en fråga om vetenskap, det beror på bedömningar av hur dåliga utfallen kan bli samt attityder till risker. Detta understryker behovet av mer integrerad modellering som överskrider olika vetenskapliga discipliner men som också är transparent med avseende på vilka värderingar som används. En viktig fråga är hur man bör organisera en institution som Folkhälsomyndigheten så att den tillhandahåller en för medborgarna förstälilig bedömning av evidensen och inte överskrider

sina befogenheter genom att ta över den roll som tillhör folkvalda beslutsfattare.

Har vi inte redan lagar och regler som ger tillräcklig vägledning för att göra de etiska avvägningarna som krävs? Och om det är så, finns det då ett behov att inrätta ett etiskt råd vid Folkhälsomyndigheten? Det är sant att det redan finns en etisk plattform för prioriteringar inom sjukvården, där tre principer listas: människovärdesprincipen, behovs- och solidaritetsprincipen och kostnads-effektivitetsprincipen.<sup>7</sup> Men dessa principer ger inte alltid en tydlig vägledning om enskilda fall.<sup>8</sup> Dessutom rör många av de avvägningar vi listar ovan beslut som påverkar den allmänna folkhälsan, inte individuella medicinska prioriteringsbeslut som påverkar specifika individer. Det är oklart på vilket sätt de principer som gäller för enskilda beslut inom sjukvården ska tillämpas på beslut som har konsekvenser för folkhälsan och sjukvården i stort.

Ett tydligt exempel på detta är den aktuella debatten om huruvida viss sjukvårdspersonal ska komma före de äldre i prioriteringsordningen för vaccineringen mot coronaviruset. Sjukvårdspersonalen har ju inte ett större människovärde eller ett större medicinskt behov än de äldre, men att vaccinera dem kan vara det enda sättet att se till att sjukvården fungerar och kan erbjuda vård till alla behövande, inklusive de äldre. Eventuellt kan en sådan omprioritering försvaras med hänvisning till smittskyddslagen men det juridiska läget är inte klart.<sup>9</sup>

En viss vägledning ges av de mål som ingår i Folkhälsomyndighetens strategi för att bekämpa pandemier: folkhälsan ska påverkas så lite som möjligt, de negativa effekterna på samhället ska vara så små som möjligt, förtroendet för myndigheterna, hälso- och sjukvården och omsorgen ska upprätthållas.<sup>10</sup> Men dessa mål behöver tolkas för att kunna ge vägledning. Vad betyder exempelvis ”påverkas så lite som möjligt” och ”så små som möjligt”? Dessutom kan målen komma i konflikt: det som främjar folkhälsan kan ha negativa effekter för andra delar av samhället – att rekommendera att folk undviker köpcentrum för att minska smittspridningen kan förstås skada affärsverksamheten.

---

<sup>7</sup> Regeringens proposition 1996/97:60.

<sup>8</sup> Sandman, L. (2015).

<sup>9</sup> Ibid., s. 17.

<sup>10</sup> Folkhälsomyndigheten (2015), s. 13.



Statens medicinsk-etiska råd (SMER) har nyligen presenterat ett förslag till ett nytt etiskt ramverk för pandemiåtgärder.<sup>11</sup> De föreslår bland annat att följande principer ska beaktas vid beslutsfattande under pandemier: minimera skada och rädda liv, ge enskilda personer rätt till frihet och integritet, och erbjud samhällsinsatser på ett rättvist sätt. Men även om man kan hålla med om att detta är viktiga principer så är det oklart vad dessa principer säger om de svåra avvägningarna vi nämner ovan, där samma eller olika värden står mot varandra. Exempelvis så måste vi ju väga skada – t.ex. frihetsbegränsningar, ensamhet, depression, och våld i hemmet – mot liv på äldreboenden. Där ger principen att vi måste minimera skada och rädda liv ingen vägledning. Så även om vi tar i beaktande de etiska principer som sjukvården och smittskyddet regleras av samt de nya principer som SMER föreslår, så finns det fortfarande ett stort behov av etisk och juridisk analys och reflektion kring rimliga etiska avvägningar.

Naturligtvis ger en sådan analys och reflektion inte alltid klara besked, men den belyser vilka värden som står på spel, vilka avvägningar som är oacceptabla och vilken osäkerhet som råder när det gäller de rätta avvägningarna. I slutändan är det förstås de demokratiskt tillsatta beslutsfattarna som måste ta de svåra besluten och stå till svars för dem.

## Juridiska aspekter på etiska avvägningar

Som vi såg ovan väcker de etiska avvägningarna även juridiska frågor rörande intresseavvägningar. Här tar vi ta upp några andra exempel på detta.

*Normgivning och rättighetsinskränkningar i kriser.* I tider av kris finns ofta behov både av att agera snabbt för att dämpa krisens effekter och för beslutsfattare att framstå som handlingskraftiga och med kontroll över situationen. Den pågående coronapandemin är en sådan kris som krävt många komplicerade intresseavvägningar mellan exempelvis individens fri- och rättigheter och vikten av att begränsa smittspridning. Exempel på detta som införts i Sverige under 2020 är inskränkningar av mötesfriheten genom att begränsa

---

<sup>11</sup> Statens medicinsk-etiska råd (2020).

antalet personer vid allmänna sammankomster<sup>12</sup> och besöksförbud på äldreboenden<sup>13</sup> (som skulle kunna ses som en inskränkning av rätten till privatliv enligt Europakonventionen). Dessa och andra åtgärder har genomförts genom olika typer av normgivning: lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och beslut.

Sverige har olika regelverk för krissituationer beroende på om det är freds- eller krigstid, regelverk med vitt skilda utgångspunkter.<sup>14</sup> Regleringarna för de olika typerna av kris finns också på olika nivåer i det svenska rättssystemet. Om landet befinner sig i krig eller krigsfara aktiveras regeringsformens (RF) kapitel 15 vilket bland annat medför ökade befogenheter för regeringen samt utökade möjligheter till inskränkningar av grundlagsstadgade fri- och rättigheter (jfr. RF 15 kap. 7 § med hänvisning till RF 2 kap. 22 §). Fredstida kriser regleras däremot inte i grundlagen på samma sätt utan här gäller, i fråga om lagstiftningsarbete, så kallad författningsberedskap. Detta innebär att civila kriser i fredstid ska behandlas inom ramen för ordinarie lagstiftningsförfarande, att undantag från detta förfarande inte är möjligt och att relevant lagstiftning ska anpassas så att effektiv krishantering är möjlig.<sup>15</sup> Alla åtgärder måste således ha stöd i lag (legalitetsprincipen) och likabehandlingsprincipen gäller fortsatt, liksom beredningskravet i RF 7 kap. 2 §.

Beredningskravet innebär att regeringen ska ha inhämtat, innan den fattar beslut i ett ärende, behövliga yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra, exempelvis i form av remisser. Vad beredningskravet innebär mer i detalj och hur det ska genomföras är dock knapphändigt beskrivet i förarbetena till RF. Exempel på när det väckts frågor om beredningskravet faktiskt uppfyllts finns dels i relation till pandemikrisen – exempelvis gällande den ändring av smittskyddslagen som genomfördes i april 2020 och som genom utökad föreskriftsrätt gav regeringen större möjligheter att agera för att minska smittspridning om så skulle behövas – dels vid tidigare situationer som upplevts som pressade, som den så kallade flyktingkrisen 2015 då regeringen bland annat

---

<sup>12</sup> Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

<sup>13</sup> Förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

<sup>14</sup> Ericson, M. och Wilske O. (2020), s. 1080, 1085.

<sup>15</sup> Jfr. Jonsson Cornell, A. (2020), s. 377 samt Hirschfeldt, J. (2020), s. 1148.

lade fram förslag om att i princip kunna stänga Sveriges gränser.<sup>16</sup> Gemensamt för dessa situationer är känslan av tidspress och att det är brådskande att skapa förutsättningar för att kunna agera snabbt och kraftfullt.

Den 10 januari 2021 trädde den så kallade pandemilagen<sup>17</sup> i kraft. Lagen, som gäller till utgången av september 2021, syftar till att ge regeringen befogenhet att besluta om fler bindande smittskyddsåtgärder än vad som tidigare varit möjligt. Detta innebär att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, ska kunna besluta om åtgärder för att motverka smittspridning, exempelvis att förhindra trängsel. Exempel på sådana åtgärder är begränsningar rörande allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, kulturverksamheter, affärer och sportanläggningar, kollektivtrafik och platser för privata sammankomster. Lagen ger också bland annat möjlighet att införa förbud mot att sällskap över en viss storlek samlas på allmän plats. Denna tillfälliga lagstiftning ger således regeringen möjligheter att införa långtgående inskränkningar av ett antal fri- och rättigheter, exempelvis demonstrationsfriheten, rörelsefriheten och näringsfriheten (även om möjligheterna till inskränkningar begränsas till sådana rättigheter där det inte finns ett lagkrav för att begränsningen ska kunna införas).<sup>18</sup>

Lagen har haft en snabb tillblivelseprocess: mellan det att departementspromemorian<sup>19</sup> om en pandemilag skickades ut på remiss till det att lagen antogs av riksdagen gick det knappt en månad, inklusive en jul- och nyårshelg. Remissinstanserna hade 14 dagar på sig att inkomma med synpunkter på en relativt komplex lagstiftning med svåröverblickbara konsekvenser. Den korta remisstiden kritiserades av tunga remissinstanser som Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO) som framhöll att det är särskilt viktigt att den demokratiska processen, av vilken beredningskravet är en viktig del, respekteras när det gäller ingripande förslag som kan ha stor inverkan på enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.<sup>20</sup> Lagrådet, å sin sida, accepterade den korta beredningstiden men kritiserade regeringen för bristande framförhållning och påminde

---

<sup>16</sup> Lagrådet hade kritiska synpunkter på beredningen, vilken bland annat innebar mycket korta remisstider, i båda dessa fall. Se Lagrådet (2020a), s. 2 samt Lagrådet (2015), s. 3–5.

<sup>17</sup> SFS (2021:4). Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

<sup>18</sup> Jfr. RF 2 kap. 20–24 §§ samt Lagrådet (2020a), s. 3.

<sup>19</sup> Socialdepartementet (2020).

<sup>20</sup> Justitieombudsmannen (2020), s. 2.

om vikten av krisberedskap.<sup>21</sup> Flera av remissinstanserna, liksom Lagrådet, kritiserade det sätt på vilken normgivningsmakten delegerats då det kan göra det svårt att få en överblick av de ingrepp i fri- och rättigheter som möjliggörs.<sup>22</sup> Även utformningen av kravet på proportionalitetsbedömning i lagen och hur förarbetena utformats fick kritik för att ge bristande vägledning när det gäller bedömningen av om varje enskild åtgärd uppfyller de viktiga kraven på proportionalitet och nödvändighet gällande rättighetsinskränkningar.<sup>23</sup>

Pandemilagen är således ytterligare en i raden av lagstiftningar som tillkommit i hast för att lösa viktiga frågor i en fredstida kris. Den delar ett antal kännetecken med lagstiftning gällande tidigare kriser vad gäller såväl processens som den slutliga produktens kvalitet och robusthet. Konstitutionsutskottet har förvisso uttalat att det i allvarliga och brådskande fall finns utrymme för flexibilitet och anpassning.<sup>24</sup> Konstitutionsutskottet, liksom Lagrådet, framhåller emellertid att det i ärenden som gäller principiellt viktiga frågor och i krissituationer är särskilt viktigt att beredningskravet inte åsidosätts.<sup>25</sup> Detta dels för att säkerställa att den lagstiftning som tas fram håller måttet, dels för att beredningskravet och den insyn i processen det medför för andra aktörer än lagstiftaren är en viktig del av det demokratiska systemet. När det gäller frågor om fri- och rättighetsinskränkningar är det särskilt viktigt att kravet på kvalitet både i lagstiftningsarbetet och på lagstiftningen som sådan upprätthålls, då det handlar om åtgärder som kan ha mycket stor inverkan på enskilda individer. Kravet på proportionalitet kan, som Wenander (2018) säger, beskrivas som en rättslig mekanism avsedd att föra in en bedömning av rimlighet i förvaltningens agerande och i domstolarnas kontroll av förvaltningen, vid sidan av ren regel-tillämpning. Utgångspunkten är att intresse- och rättighetsavvägningar primärt ska göras i lagstiftningsförfarandet och det är därför av stor betydelse dels att det finns utrymme i beredningsprocessen för att analysera effekterna av sådana inskränkningar, dels att rättstillämparen ges tydliga ramar för när sådana inskränkningar

---

<sup>21</sup> Lagrådet (2020b), s. 4.

<sup>22</sup> Lagrådet (2020b), s. 5-7; Justitieombudsmannen (2020), s. 2-4; Civil Rights Defenders (2020), s. 2-3.

<sup>23</sup> Civil Rights Defenders (2020), s. 1-2.

<sup>24</sup> Konstitutionsutskottets betänkanden: Bet. 2009/10:KU10 s. 76-77; Bet. 2015/16:KU20 s. 479-480.

<sup>25</sup> Konstitutionsutskottets betänkanden: Bet. 2009/10:KU10 s. 76-77; Bet. 2012/13:KU20; Bet. 2015/16:KU20 s. 479-480; Lagrådet (2015), s. 3-5.

får ske. Att stifta nya lagar och regler för att hantera en krissituation under det att man befinner sig i en sådan kan emellertid vara vanskligt, då kristillståndet i sig (upplevt eller verkligt) påverkar bedömningen av vilka åtgärder som både är nödvändiga och rimliga. Just av detta skäl är det emellertid viktigt att bedömningen av en åtgärds proportionalitet, rimlighet och förhållande till individens fri- och rättigheter inte hastas fram. Bedömningen måste göras med hänsyn till effekter på både kort och lång sikt för individen liksom för samhället i stort. Sådana bedömningar kräver grundliga juridiska och etiska analyser. Juridikens bidrag till utformningen av etiska plattformar blir dels att identifiera de rättsliga ramarna för vilka rättighetsinskränkningar som är tillåtna, dels att påminna om att kravet på proportionalitetsbedömningar är en grundläggande princip i svensk rättstradition samt ett formellt krav när det gäller rättighetsbegränsningar.

## Etikrådets roll

Hur kan och bör en expertmyndighet som Folkhälsomyndigheten ta hänsyn till relevansen hos de komplexa etiska och juridiska frågor som diskuteras ovan? Vårt konkreta förslag är att knyta ett etikråd till myndigheten, av den typ som redan finns på andra myndigheter och institutioner, såsom Migrationsverket, Finansinspektionen, Trafikverket, AP-fonderna och Karolinska institutet. Ledamöterna i rådet bör utgöras av personer som har kompletterande kompetens och erfarenhet avseende reflektion kring etiska bedömningar. Akademiker från många olika fält skulle kunna komma ifråga, inklusive filosofi, juridik, riskforskning, beteendevetenskap och ekonomi. Men rådet bör även inkludera praktiker med vana vid beslutsfattande, till exempel från politiken, statsförvaltningen eller näringslivet. Ett sådant råd skulle särskilt ha tre olika uppgifter, som i stor utsträckning går utöver de uppgifter som SMER för närvarande har.

Den första är att utgöra ett stöd för myndighetens ledning vad gäller att bedöma relevansen hos etiska aspekter av beslut som inte regleras av tillämpliga lagar och förordningar; genom att redogöra för relevanta och generella etiska principer och värden och genom att illustrera hur dessa kan tillämpas på besluten ifråga. Möjligheten

för ledningen till konsultation och ökad förståelse om detta kan exempelvis bidra till mer välgrundade avvägningar mellan olika hälso- och samhällseffekter av en viss åtgärdsstrategi som är ämnad att bromsa smittspridningen och hur dessa är förenliga med rådande lagstiftning. Ett exempel på de problem etikrådet vid Migrationsverket hjälpte myndighetsledningen att hantera under flyktingkrisen 2015 rör vidarebosättning av kvotflyktingar. En fråga uppstod kring huruvida Migrationsverket skulle ifrågasätta och söka att ändra det urval av flyktingar som gjorts av UNHCR utifrån målet att minimera risken för integrationssvårigheter som uppstår till följd av värderings- och normkonflikter. Vad gäller denna fråga gav relevanta lagar och förordningar ingen vägledning.

En aspekt av myndighetens verksamhet rör dess kontakter med regeringen och andra relevanta beslutsfattare. Genom dessa kontakter kan regeringen få information om effekterna av de regler och förordningar myndigheten har att rätta sig efter. Därmed kan regeringen fatta mer välgrundade beslut om huruvida förordningarna bör ändras eller inte, så att man bäst kan förverkliga de bakomliggande syftena. De etiska och juridiska frågeställningar som uppstår i verksamheten ingår bland de förhållanden som det är väsentligt att regeringen och andra politiska församlingar får kunskap om. En annan roll som det etiska rådet kan spela är att hjälpa ledningen och medarbetarna att identifiera och artikulera sådana frågeställningar.

Den tredje uppgiften är att bidra till den öppenhet inom offentlig förvaltning vilken är en hörnsten i svensk demokrati. Myndighetsbeslut kan ha allvarliga konsekvenser för olika medborgare. Att stänga ned Sverige för att förhindra smittspridning skulle exempelvis ha allvarliga konsekvenser för många, inte minst på områden som ekonomi, utbildning och skola, och det är viktigt att medborgarna ges möjlighet att förstå grunderna för sådana beslut. Ledamöterna i ett etikråd skulle vara utsedda av regeringen, men inte vara knutna vare sig till regeringen eller till myndigheten genom en anställning. De skulle därmed fungera som en sorts medborgarvittnen och skulle kunna bidra till en offentlig diskussion om verksamheten vid myndigheteten på ett sätt som skulle ge medborgarna bättre inblick.

Vid sidan av dessa huvuduppgifter skulle rådet kunna bidra på flera ytterligare sätt, till exempel genom utbildningsinsatser. Myndigheten kan vända sig till rådet för planeringen av seminarier eller informationsdagar om etiska frågor för medarbetarna, och

antingen bidra själva genom föreläsningar eller genom att föreslå personer från sina nätverk. Etisk kompetens bör finnas på alla nivåer i en myndighet som fattar genomgripande, och i vissa fall livsavgörande, beslut för många medborgare, vilket är en uppfattning som betonats bland annat av Riksrevisionen i granskningsrapporten ”Statliga myndigheters skydd mot korruption” (RIR 2013.2). För att bygga upp och vidmakthålla en sådan kompetens, så att den finns på plats inte minst med tanke på möjligheten av framtida kriser av den typ vi nu genomlever, krävs ett långsiktigt och fokuserat arbete. Etablerandet av ett etikråd vid Folkhälsomyndigheten skulle vara ett viktigt bidrag till detta arbete.

## Referenser

- Arrhenius, G, Bykvist, K., Stern, R. T. och Terman, F. (2020), ”FHM behöver inrätta ett etiskt råd”, *Svenska Dagbladet*, debattartikel, 10 april, 2020.
- Brandén, M., m.fl. (2020), “Residential Context and COVID-19 Mortality Among Adults Aged 70 Years and Older in Stockholm: a Population-Based, Observational Study Using Individual-Level Data”, *Lancet Healthy Longevity*, vol 1, issue 2, November 01, 2020.
- Civil Rights Defenders (2020), Yttrande över promemoria Covid-19-lag (S2020-09214).
- Ericson, M. och Wilske, O. (2020), ”Covid-19 i Sverige”, *Svensk juristtidning*, vol 10.
- Folkhälsomyndigheten (2015), *Planering för beredskap mot pandemisk influensa*. Publicerat material (planeringsstöd). Artikelnummer 15106.
- Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.
- Hirschfeldt, J. (2020), ”Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick”, *Svensk juristtidning*, vol 10.
- Irons, J. (2009), “Economic Scarring: The Long-Term Impacts of the Recession”, *EPI Briefing Paper #243*, September 2009.

- Jonsson Cornell, A. (2020), "Författningsberedskap i praktiken – en kommentar med anledning av lagen om ändring i smittskyddslagen", *Svensk juristtidning*, vol 5.
- Justitieombudsmannen (2020), Remissyttrande den 18 december 2020 över promemorian Covid-19-lag, (S2020/09214).
- Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU20, Granskningsbetänkande.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU20, Granskningsbetänkande.
- Lagrådet (2015), Lagrådets protokoll, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-12-07, *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet*.
- Lagrådet (2020a), Lagrådets protokoll, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-04-06, *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*.
- Lagrådet (2020b), Lagrådets protokoll, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-12-30, *Covid-19-lag*.
- Regeringens proposition 1996/97:60. *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården*.
- Sandman, L. (2015), *Vilken vägledning ger den etiska plattformen för konkreta prioriteringssituationer?* Rapport 2015:3, Prioriteringscentrums rapportserie, reviderad version, Linköpings universitet.
- SFS (1974:152) Regeringsformen.
- SFS (2021:4) Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.
- Socialdepartementet (2020), Remiss PM Covid-19-lag, S2020/09214.
- Statens medicinsk-etiska råd (2020), *Etiska vägval vid en pandemi*. Rapport maj 2020, Elanders Sverige AB.
- Wenander, H. (2018), "Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, häfte 3, s. 443–456.



## 5 Krishantering: Central samordning och lokal samverkan

*Erna Danielsson och Susanna Öhman*

Detta kapitel behandlar samverkan under kriser och särskilt hur central samordning och riktlinjer påverkar samverkan på den lokala nivån. Hanteringen av covid19-pandemin analyseras med hjälp av tidigare forskning om samverkan i kriser och exemplifieras med empiriska nedslag.

Det som utmärker kriser och katastrofer är att vardagliga rutiner inte är tillräckliga eller anpassade för att hantera den uppkomna situationen, att de är temporära och att det är okänt när och var de inträffar (Enander 2020; Johansson 2013; Johansson m.fl. 2018; Nohrstedt m.fl. 2018). *Kriser och katastrofer är inte vardag*. Detta ställer särskilda krav på både planering och beredskap hos dem som ska hantera krisen. I ramverket *Gemensamma Grunder för Samverkan och Ledning vid Samhällsstörningar* som tagits fram vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) lyfts samverkan fram som ett effektivt sätt för krishanterande myndigheter att dela resurser och att mer effektivt genomföra insatser under kriser (MSB u.å.). Syftet med ramverket är att skapa ett nationellt arbetssätt för ledning och samverkan och att ge förutsättningar för ett effektivt samarbete. Att organisera arbetet på ett likartat sätt antas underlätta för aktörerna att åstadkomma en gemensam inriktning och samordning. I ramverket, såväl som i den svenska litteraturen, har samverkan något harmoniserande över sig. Exempelvis genom gemensamma mål och strategier, gemensamma uppfattningar och en gemensam eller samlad lägesbild.

Det svenska krisberedskapssystemet bygger på att alla formella organisationer i samhället tar sitt ansvar för hanteringen av samhällsstörningar och att krav ställs på att de olika aktörerna samverkar med varandra, från organisationer på lokal nivå till centrala myndigheter. Tre principer är vägledande vid krisberedskap: ansvars-, närhets- och likhetsprincipen (MSB 2018). Ansvarsprincipen anger att den som

har ansvar för en verksamhet i normalfallet har samma ansvar även vid samhällsstörningar. Närhetsprincipen betyder att störningar ska hanteras så nära den drabbade eller påverkade verksamheten som möjligt. Likhetsprincipen handlar om att en verksamhet som påverkas av en störning ska försöka fortsätta sin verksamhet så lika normalfallet som möjligt. Vidare ställs krav på samverkan och att samordna samhällets resurser vid kriser. Förmågan till krisberedskap ska skapas i vardagen för att sen kunna fungera i krissituationen.

Vissa samhällskritiska verksamheter såsom el-, vatten-, matförsörjning och betalsystem har ett uttalat krisberedskapsansvar vid samhällsstörningar. Men krishanteringsansvaret omfattar även funktioner som barn- och äldreomsorg, och i dag även medborgare. Ett aktuellt exempel nu under covid19-pandemin är ”att vara en del av lösningen”, där medborgarna förutsätts ta sitt ansvar avseende smittspridning i samhället.

När en större samhällskris inträffar aktiveras krisberedskapssystemet med syfte att återställa normalläget, det vill säga en återgång till vardagen. Myndigheter inom vilkens område krisen inträffar aktiveras och krisen omvandlas till något hanterbart inom ramen för deras ansvarsområde, exempelvis aktiveras räddningstjänsten vid bränder och sjukvården vid en större trafikolycka. Men även andra lokala organisationer, myndigheter (och frivilliga) aktiveras som till exempel flyktingboenden (Oscarsson och Danielsson 2018), skolverksamhet (Danielsson 2016) eller de officiella krisgrupperna och lokala grupper som engagerades under Backabranden 1998 (Kristofersson 2002). Krisen tolkas då utifrån det ansvar som verksamheten har att hantera, men också utifrån vedertagna normer i samhället. Detta blir särskilt tydligt då det framförallt är de officiella räddningsorganisationerna som står för tolkningen, exempelvis då en brand i en skola enbart tolkas som en skolbrand. Den ansvariga verksamheten, dvs. skolverksamheten nämns inte alls. Branden kan ju lika mycket ses som ett sammanbrott av eller en kris för den pedagogiska skolfunktionen i det området. Under covid19-pandemin sker denna tolkning eller omvandling genom de roller som bl.a. Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap fått. Men samtidigt framgår tydligt att krisen även hanteras på lokal nivå, t.ex. inom äldreomsorgen, skolan och genom olika typer av frivilliga åtaganden. I detta kapitel är vi intresserade av hur samverkan på lokal

nivå utövas och hur den påverkas av de vägledande principerna och krav på samverkan som ställs på aktörerna.

## Frågeställningar

I det här kapitlet ställer vi oss frågan på vilket sätt centrala riktlinjer och central samordning bidrar till att underlätta samverkan på lokal nivå vid större samhällsstörningar. Framförallt fokuserar kapitlet på hur samverkan mellan central och lokal nivå uppfattades under covid19-pandemin.

Vi antar att de processer som tar vid när en situation bedöms vara en samhällskris påverkas av andra skeenden i lokalsamhället och de begrepp som används kan synliggöra hur olika institutioner och praktiker befinner sig i förhållande till varandra och hur de förbinds (eller inte) genom dessa olika styrningsrelationer.

## Covid19-pandemin

Covid19 är en pandemi som kännetecknas av att den är globalt spridd och kontinuerligt påverkar många människor. Vissa grupper av människor drabbas hårdare än andra, t.ex. äldre och de som bor i utsatta områden. De som kan arbeta hemifrån är mindre utsatta än de som har ett arbete som kräver närvaro, exempelvis sjukvårdspersonal, personal inom kollektivtrafiken och omsorgspersonal. Pandemin utmärks även av en komplexitet då den berör de flesta av samhällets funktioner, där flera av dessa funktioner i normala fall inte har krishantering som sin huvudsakliga syssla.

## Samverkan vid kriser

Trots en omfattande forskning om hur kriser och katastrofer hanteras, så saknas fortfarande kunskap om hur krishantering bör organiseras och ledas. Uhr (2021) skriver i en debattartikel i Kaliber att det ”tycks inte spela så stor roll var i världen [en olycka, kris eller katastrof] inträffar – problemen är desamma”. De problem som vi kan se upprepas är den uppenbara handfallenhet som inledningsvis kännetecknar hanteringen. Det finns ett behov av att reda ut vad som

har inträffat och hur den egna organisationen drabbas samt vem som är ansvarig för händelsen, vilket ofta uttrycks i ”vem äger händelsen” (Danielsson m.fl. 2011). I studier framkommer att det som är problematiskt vid kriser är den bristande kunskap som aktörer ofta har om andras verksamheter och kompetens, vilket också gäller inomorganisatorisk kunskap, mellan olika hierarkiska nivåer och innefattar kunskap om andra gruppers uppgifter, ansvar, roller och mandat (Danielsson 2016; Nohrstedt m.fl. 2018). Detta framkommer även i Coronakommissionens delrapport (SOU 2020:80) som tydligt visar på att problemen länge varit kända. Bristerna tar sig ofta uttryck i konflikter mellan organisationer och funktioner, men också som inomorganisatoriska konflikter och missförstånd mellan staber/ledning och de som arbetar operativt. Tidigare upparbetade personliga kontakter och nätverk verkar kompensera för en del av dessa brister vid hantering av kriser, exempelvis verksamhetsrelevanta nätverk som krishanteringsråd och liknande (Danielsson 2016; Kapucu m.fl. 2010; Waugh och Streib 2006). I dessa nätverk finns en gemensam uppfattning om vad som är av vikt att fokusera på. Kunskap om andra verksamheter och deras ansvar vid större kriser kan också förvärfvas genom exempelvis gemensamma övningar (Danielsson och Eliasson 2010) och att organisationer i vardagen utarbetar en gemensam krisplanering. Det framgick bland annat vid bombningen i Manchester (Batho m.fl. 1999) där man menade att det partnerskap som hade skapats före krisen var avgörande för den omedelbara responsen och den efterföljande återhämtningen. Det är därför problematiskt att operativ personal på lokal nivå sällan ingår i framtagandet av krisplaner, eller ibland inte ens får kännedom om dem, oavsett om man är tillsvidare eller tillfälligt anställd (Danielsson 2020; Danielsson 2016; Oscarsson och Danielsson 2018). Det finns ett värde av att ta tillvara olika förmågor och kunskaper i samband med krishändelser (Enander och Hede 2004).

Krisberedskap ses ofta som något centralstyrt och de som konstruerar krisberedskapssystem har inte alltid fördjupad kännedom om de verksamheter som de reglerar. Det leder ibland till att okunskap om varandras verksamheter blir ett problem när aktörerna vid en kris blir tvingade att inleda en samverkan som tidigare aldrig varit aktuell. Vid studier av kriser som omfattar fler verksamheter uppstår därmed svårigheter när de logiker som ligger till grund för olika verksamheters arbete möts. Rekommendationerna kan på lokal

nivå vara svåra att översätta till den ofta praktiska verksamhet som utförs där. Vad menas t.ex. med närhet inom äldreården, eller att undvika trängsel när man har ett arbete inom lokaltrafiken? I mötet mellan centralt utfärdade rekommendationer och riktlinjer och lokal praktik uppstår konflikter mellan både principer och mål. Detta blir särskilt framträdande vid långvariga kriser när lokala verksamheter inför nya rutiner och anpassar gamla baserade på den egna verksamhetens specifika problem och arbetssätt, och där centrala rekommendationer och riktlinjer baseras på ett behov av att hantera ett nationellt problem, inte det specifika.

## Hur ska vi förstå samverkan under kriser?

Vi vill lyfta fram några implikationer som de centrala riktlinjerna kan få när de omsätts på lokal nivå och som, vid en större kris, kan bli svåra att följa eller i vissa fall upplevas som orimliga. En rad exempel framkommer i Coronakommissionens delbetänkande där ansvarsprincipen frångicks och den centrala nivån fick ta över ansvar som den lokala och regionala nivån egentligen hade att hantera. Att ansvaret delas upp på ett otal olika aktörer, privata som offentliga, över olika nivåer från lokal till central nivå, samt att ansvarsområden kan överlappa, utgör ett problem, särskilt om kunskapen om varandras ansvarsområden och kompetenser är låg. Under covid19-pandemin lyftes flera frågor bort från ansvariga närmast verksamheten till den centrala nivån, t.ex. anskaffandet av skyddsutrustning som inte längre var en fråga för kommunerna utan blev ett problem för den centrala nivån att åtgärda.

Likhetsprincipen utgör även den ett problem då en verksamhets organisation så långt det är möjligt ska vara den samma i vardagliga arbetet som under en kris. Det omfattar både interna rutiner och samverkan med andra aktörer. Men forskning visar att nya rutiner ofta behöver utvecklas vid kriser då de rutiner som finns inte omfattar det som sker i en krissituation. Likaså uppstår behov av att samverka med aktörer som man i vardagen enbart har en avlägsen kunskap om och där upparbetade kanaler saknas.

Kravet på att skapa en samlad lägesbild får även det konsekvenser då dessa lägesbilder styr ”vad som anses viktigt och vad som går att tala om” (Danielsson m.fl. 2020). Lägesbilden visar vilka priorite-

ringar och insatser som bör göras för att hantera de konsekvenser som krisen kan leda till och den fungerar som beslutsunderlag för regeringen (Landgren och Borglund 2016). Lägesbilden på central nivå sammanfaller ofta med de verksamheter som centrala aktörer ansvarar för. De får den information de efterfrågar. För lokala och regionala aktörer blir dock lägesbilden någon de bidrar till, däremot är den inte alltid ett stöd för att hantera de problem de står inför (Danielsson m.fl. 2020). I en pågående studie<sup>26</sup> uppger personal på regional nivå att lägesbildsarbetet tidvis haft ett för snävt fokus på specifika frågor formulerade på central nivå och att målet och behovet av en lägesbild inte alltid har framgått. Det har inte varit självklart vad lägesbildsarbetet ska bidra med för den regionala nivån, dvs. länsstyrelsens arbete och uppdrag, utan fokuserat på vad som skulle levereras till Regeringskansliet eller MSB. Under covid19-pandemin ställde Regeringskansliet krav på löpande återrapportering kring lägesbilder (Regeringskansliet 2020) och den nationella lägesbilden blev styrande för hur pandemin praktiskt skulle åtgärdas och även för politiska beslut på nationell nivå. Det har funnits behov av att tydliggöra skillnader mellan att bidra med information till en nationell lägesbild och att skapa en lokal lägesbild för den egna verksamheten.

Det finns brister i kunskapen om förutsättningarna som föreligger mellan samhällets olika nivåer och mellan olika verksamheter som i sin tur leder till kommunikations- och informationsproblem. Ett exempel är rekommendationer och instruktioner som utarbetats på central nivå och som inte går att direkt översätta till lokala förutsättningar, vilket visade sig 2015 då den stora flyktingströmmen skulle hanteras på operativ kommunal nivå. Centrala kommunala beslutsfattare uppgav då att det inte var någon kris eftersom man inte bröt mot lagen, men där den lokala operativa personalen ofta var tvungna att både bryta mot lagen och agera utanför sina mandat för att migranter skulle få tak över huvudet och mat (Oscarsson och Danielsson 2018; Danielsson m.fl. 2020). Detta innebar att de rekommendationer och den reglering som fanns inte var anpassade till den konkreta situationen, mötet med ensamkommande barn, utan krisen var som vilken kris som helst (Danielsson m.fl. 2020). Erfarenheterna från den pågående pandemin visar även den på

---

<sup>26</sup> Resultat från en pågående studie vid Mittuniversitetet, med fokus på krisledningens arbete vid en länsstyrelse.

otydlighet, denna gång avseende fysiska begränsningar, som när det inte fanns tillräckligt med materiel eller rutiner för omflyttningar av skyddsutrustning. Här tog den centrala nivån i vissa fall över ansvaret för skyddsutrustning men inte i andra frågor, vilket skapat en otydlighet för den lokala nivån. Agerandet överensstämmer inte heller med de överenskomna principerna. Problematiken tas upp i en kommentar från en regional krisledning hösten 2020: ”våra formella strukturer och ansvarsområden (stat, regional stat, region, kommun) går inte särskilt väl ihop med en tydlig och effektiv krishantering”<sup>27</sup>.

Under covid19-pandemin är det virusmittan som ska hanteras med hjälp av krishanteringssystemet och där begränsandet av smitta är det centrala. Rekommendationer och riktlinjer utgår från ett smittskyddsperspektiv men hänsyn tas inte till de möjligheter som olika aktörer har att omsätta dessa rekommendationer i sina verksamheter. Andra kriser som pandemin skapar blir ett sekundärt problem som det är upp till de lokala utförarna att hantera och ansvara för. När centrala myndigheter talar om antal smittade, covid19-patienter inlagda på IVA samt antal döda, står ledningar på regional och lokal nivå inför andra problem som exempelvis avsaknad av rutiner för att hantera händelsen, behov av ny kompetens och utbildning, hög arbetsbelastning och sjukfrånvaro, otrygghet bland personalen och konsekvenserna av arbetslöshet till följd av rekommendationerna. De lokala aktörerna ska både hantera den verksamhet de har ansvar för, det vill säga den extra påfrestning på arbetet som pandemin utgör, och personalens oro och frågor, vilka båda är en viktig roll för ledningen (Enander 2003). Kommunen som lokal aktör är myndighetsutövare gentemot medborgarna men också arbetsgivare med ansvar för sin personal. I både tidigare studier och de studier vi genomför 2020-2021 framkommer att framförallt personalens oro, både för sig själva, kolleger, omsorgstagare och familj uppfattas som något av det mest påfrestande under pandemin.

Under covid19-pandemin kan vi i våra pågående studier se att rekommendationer och riktlinjer som kom från central nivå skapade konsekvenserna på lokal nivå. Kommunen har ansvar för att samhällets olika funktioner, som äldreomsorg och skola, ska fungera. När kravet på att stanna hemma vid minsta symptom kom

---

<sup>27</sup> Resultat från två pågående studier vid Mittuniversitetet som undersöker krishantering på regional och kommunal nivå.

ledde detta till att personal inom kommunens verksamheter stannade hemma, både när de själva hade symptom, men också när barnen var tvungna att hållas hemma. Om personalsituationen var påfrestande redan innan på grund av extraarbete och ändrade rutiner, blev det än mer påfrestande när personalen stannade hemma och vikarier behövde kallas in. Vid sidan av Corona-relaterat arbete (t.ex. i en stab) fanns fortfarande krav på att delta i andra aktiviteter och ordinarie arbetsuppgifter i linjeverksamheten. Rekommendationerna från central nivå adresserade inte dessa problem, det var upp till verksamheterna att hantera dem. I enkätsvar framkommer också att det har varit svårt att tolka och tillämpa Folkhälsomyndighetens rekommendationer på lokal nivå och att olika kommuner gjorde helt olika tolkningar av rekommendationerna. Hos personalen ledde detta till både oro och osäkerhet och man uppger att det var svårt att lita på att en viss tolkning var korrekt. Denna otydlighet och att det inte fanns ”solklara lösningar” gjorde att det fanns en osäkerhet kring om det var rätt beslut som fattades. Så även om rekommendationerna och riktlinjerna verkade vara tydliga på en nationell nivå, blev de otydliga när de skulle omsättas i den operativa verksamheten.

Svårigheten att kommunicera mellan nivåer, men också mellan olika grupper är väl känt inom forskningen, exempelvis att budskap som kommuniceras måste vara anpassade för målgruppen och att kanaler som används är de som mottagaren känner till (gärna flera kanaler i kombination) (Enander 2018). Under covid19-pandemin kan vi se att budskapet som kommunicerades inte mötte de behov som fanns hos mottagare på operativ nivå och inte heller var anpassat till de problem som dessa verksamheter stod inför.

Ser vi till ansvarsprincipen så frångicks den när centrala myndigheter tog över visst ansvar men inte annat. Likhetsprincipen upprätthölls till viss del, man utförde till del samma uppgifter som tidigare, men nya uppgifter tillkom, som att ingå i en stab. Rutiner och mandat ändrades och nya rutiner skapades, exempelvis användande av skyddsutrustning. Till detta ska läggas att ny och oerfaren personal kom in som vikarier. Detta tillsammans skapade otydlighet i organisationen och även om viss verksamhet var lik den i vardagen, så var också mycket olikt den vardag man var van vid. Närhetsprincipen, att störningar ska hanteras så nära den drabbade eller påverkade verksamheten som möjligt, upprätthölls eftersom det inte



går att göra på annat sätt i verksamheter som är platsberoende. Men den principen kan under covid19-pandemin uppfattas som cynisk om inte resurser tilldelas så att verksamheten kan upprätthållas på ett arbetsmiljösäkert sätt.

## Tidsmässig involvering

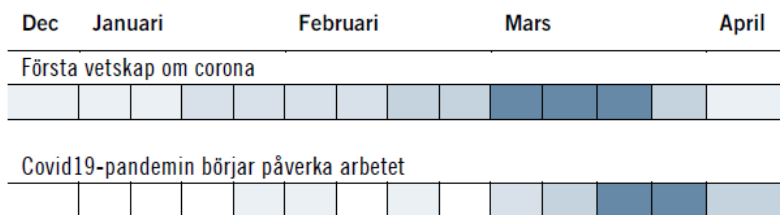
Det finns funktioner i samhället som har en ständig omvärldsbevakning och som sprider information inom krisberedskaps-systemet. Men systemet är komplext och når inte riktigt ut till den lokala, operativa nivån. De som arbetar ute i kommunala verksamheter involveras inte tillräckligt tidigt (om alls) i samverkan kring krisberedskap. Detta kan bero på att språkbruket är sammankopplat med de centrala aktörernas rationalitet, och att de inledningsvis har behov av att själva skapa en förståelse av det som sker och vilka som bör involveras. Men många gånger saknas centrala direktiv, eller så kommer de för sent ut till de operativa verksamheterna. Detta leder till att lokala aktörer inte får de rekommendationer och det stöd som de har behov av i tid för att kunna anpassa sin verksamhet.

Kunskapen om coronaviruset fanns hos vissa centrala myndigheter redan i slutet av december 2019, vilket gjorde att de redan då kunde påbörja arbetet med att planera för att eventuellt hantera en pandemi. Även på regional och lokal nivå hade vissa befattningshavare uppmärksammat coronaviruset redan i slutet av december. Däremot, när vi ser på den tidpunkt då pandemin konkret drabbade verksamheterna, anger de flesta att detta hände i mitten och slutet av mars 2020. I detta läge hade de personer som inledningsvis reflekterade över virusets konsekvenser både ett långt planerings- och informationsförsprång framför dem vars verksamhet kom att påverkas senare. När sedan den lokala samverkan synliggör behov av åtgärder och beslut, tar det tid för den centrala nivån att åtgärda dessa. När rekommendationerna slutligen kommer är de en produkt av centrala aktörers tolkning av krisen och inte anpassade till lokala förutsättningar. Rekommendationer och riktlinjer talar om det önskvärda, medan de inte alltid harmonierar med det praktiskt möjliga vid en specifik tidpunkt. Återkopplingsvägar nerifrån och upp upplevs ofta vara långsamma och de beslut som kommer möter inte alltid de behov den lokala nivån har (Danielsson m.fl. 2020).

Det finns en stor spridning när det gäller den första vetskapen om viruset, från slutet av december till i början-mitten av mars (någon så sent som i april), medan påverkan på arbetet är mer koncentrerad till mars. Den stora spridningen kan ha fått konsekvenser för hur relevant informationen från central nivå uppfattats av lokala aktörer och hur insatt man varit om coronavirusets konsekvenser samt hur det skulle komma att påverka verksamheten i kommunen eller länet. Rekommendationer kom inte ut till lokal och regional nivå i januari då de förmodligen hade behövts för att bereda lokala verksamheter möjlighet att förbereda och utbilda sin personal för en, då, kommande kris. Det som ytterligare försenade planeringen på lokal och regional nivå var Folkhälsomyndighetens besked i slutet av februari om att risken för smittspridning i Sverige var låg vilket förmodligen bidrog till att man avvaktade besked från främst Folkhälsomyndigheten men även från MSB (Folkhälsomyndigheten 2020).

Rent schematiskt kan tid förstas utifrån att en krissituation inträffar vid en specifik tidpunkt, men att den tidpunkt då en organisation engagerar sig och börjar anpassa sin verksamhet till krisen kan ligga längre fram i tiden. Olika organisationer och verksamheter inom en organisation kan också påverkas av och involveras vid olika tidpunkt under en kris (se figur 5.1). Detta kan påverka både viljan att samverka och behovet av att både få och ge information under en kris. Exempelvis hade en regional myndighet svårt att få information till den regionala lägesbilden av aktörer som inte förstod sin roll i skapandet av en samlad lägesbild eller behovet av att samverka.

**Figur 5.1** Exempel på skillnader när verksamheterna först får kunskap om coronaviruset och den tidpunkt vid vilken pandemin kom att påverka den egna verksamheten



I de pågående studierna (inom kommunen och länsstyrelse) uppger de flesta att de fått kunskap om coronaviruset i början till mitten av mars, medan några hade den kunskapen redan december 2019. Den egna verksamheten började påverkas av coronaviruset i slutet av mars. Vi ser också att några få först i början av april får sin första kunskap om coronaviruset, då andra redan har börjat anpassa sin verksamhet efter viruset. Kunskapsnivån om coronaviruset och dess konsekvenser har därmed varierat i och mellan verksamheterna.

## Konklusioner

Ett mer agilt förhållningssätt behövs i samverkan mellan de olika samhällsnivåerna. Samverkan fungerar bra på lokal nivå, problemet är samverkan mellan de olika nivåerna och mellan verksamheter som i normala fall inte samverkar, men som ingår i det gemensamma krishanteringssystemet. Det största problemet är det stora antalet aktörer och organisationer som ska samverka, vilket förhindrar möjligheten till samverkan och även samordning på ett genomförbart sätt. Det försvårar också möjligheten till samverkan i vardagen när, som i pandemifallet, så många av samhällets funktioner är involverade, funktioner som normalt inte samverkar i vardagen. Den lokala nivåns krishantering och involvering i krisberedskapsarbetet samt de resurser som de utgör, är något som ännu inte tydligt integrerats i krishanteringssystemet. Ofta upplevs lokala aktörer som krisovana, samtidigt som det är dessa aktörer som operativt hanterar pandemin, t.ex. inom omsorgen och sjukvården eller i kollektivtrafiken och gallerior. Pandemin är inte en kris som omfattar alla verksamheter utan framställs i kommunikationen som en kris för smittskydd och sjukvård. Äldreomsorgen utmålas samtidigt som den som inte kunnat hantera krisen, vilket framkommer i kritiken om prioriteringar av insatser samt i behovet av mer verksamhetsnära lägesbilder. För att krishanteringssystemet ska kunna fungera optimalt i olika typer av kriser krävs ett ökat fokus på hur alla nivåer i systemet ska kunna bidra, men också få förutsättningar att göra sitt bästa under en rådande kris. Med lägesbilder som i huvudsak kommuniceras som kurvor över antal smittade och döda samt tillgång på IVA-platser, osynliggörs ofta de omfattande insatser som görs och behoven som finns i lokala verksamheter. Det

är inte dessa verksamheter som prioriteras eller planeras för i den nationella lägesbilden. Det är inte så det svenska systemet är reglerat.

Kommunikationens utformning och till vem den sänds behöver förankras på alla nivåer, särskilt den lokala, och anpassas till gällande regelverk och de verksamheter som berörs. Kommunikationen behöver bli mer tydlig och kanalerna kända och använda i vardagen. Direktiv och rekommendationer som relaterar till mottagarens verksamhet behöver komma ut tidigt så att verksamheten får tid att ställa om. Många centrala direktiv kommer sent, ofta efter påtryckningar från den regionala eller lokala nivån. När de sedan kommer saknas ofta tydlighet vilket gör att de lokala aktörerna behöver tid för att tolka och omsätta de centrala riktlinjerna i praktisk handling. Samtidigt är det många frågor som inte får något svar. Det är svårt för den centrala nivån att förstå alla behov som den lokala nivån har, och det är svårt för den lokala nivån att omsätta riktlinjer beroende på lokala förutsättningar. För att kunna uppnå samsyn och konkret samverkan behöver kommunikationskanaler och samverkansfora skapas under normaltillstånd i vardagen, verksamheter måste få möjlighet att öva olika typer av scenarier med varandra och skapa relationer som sedan kan nyttjas i en krissituation. En rad nationella och internationella kriser har visat hur viktigt upparbetade kommunikationskanaler och samverkansrelationer är. Den lärdomen måste omsättas i praktisk handling i vardagen för att förbättra svensk krishantering.

## Referenser

- Batho, S., Williams, G. och Russell, L. (1999), "Crisis Management to Controlled Recovery: The Emergency Planning Response to the Bombing of Manchester City Centre", *Disasters*, vol 23, nr 3, s. 217-233.
- Danielsson, E. (2016), "Following Routines - A Challenge in Cross-Sectorial Collaboration", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol 24, nr 1, s. 36-45.
- Danielsson, E. (2020), "The Value of Crisis Plans". *Journal of Emergency Management*, vol 18, nr 4, s. 281-293.

- Danielsson, E. och Eliasson, L. (2010), "Utvärdering Planeringsprocessen" i *Amalia. Regional samverkansövning 2010*, Rapport 455-6102-09, Länsstyrelsen Jämtlands Län, s. 33-40.
- Danielsson, E., Giritli-Nygren, K. och Olofsson, A. (2020), "Krishanteringsens logiker i hanteringen av migrationen hösten 2015: en kritisk analys", i Hobbins, J. m.fl. (red.), *Genus, risk och kris*, Studentlitteratur, Lund.
- Danielsson, E., Johansson, R. och Kvarnlöf, L. (2011), *Samverkan i praktiken*, Rapport, MSB, Karlstad.
- Enander, A. (2003) "Ledarskap vid diffusa hot", i Larsson G. och Kallenberg K. (red.), *Direkt Ledarskap*, Försvarmakten, Stockholm, s 264–275.
- Enander, A. (2018), *Människors förhållningssätt till risker, olyckor och kriser*, MSB, Karlstad.
- Enander, A. (2020), *Från storm till terror: individuella och kollektiva reaktioner vid samhällskriser*, Studentlitteratur, Lund.
- Enander, A., och Hede, S. (2004), *Förväntningar och erfarenheter hos aktörer: delrapport 1 från projektet Beredskap och krishantering i svenska kommuner*, KBM:s forskningsserie, nr 4, Krisberedskapsmyndigheten.
- Folkhälsomyndigheten (2020), "Förändrad riskbedömning för fall av covid-19 i Sverige", pressmeddelande, 25 februari 2020.
- Johansson, R. (2013), Uncertainty and Temporal Delimitation: The Significance of Temporary Organization, Paper presented at the XVIII International Sociological Association World Congress of Sociology, Yokohama, Japan, July 13th-19th.
- Johansson, R., Danielsson, E., Kvarnlöf, L., Eriksson, K. och Karlsson, R. (2018), "At the External Boundary of a Disaster Response Operation: The Dynamics of Volunteer Inclusion", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol 26, nr 4, s. 519–529.
- Kapucu, N., Arslan, T. och Demiroz, F. (2010), "Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network", *Disaster Prevention and Management*, vol 19, nr 4, s. 452-468.
- Kristofersson, T.N. (2002), *Krisgrupper och spontant stöd: Om insatser efter branden i Göteborg 1998*, Diss, Lunds universitet.

- Landgren, J. och Borglund, E. (2016), *Lägesbilder. Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*, MSB.  
[www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27470.pdf](http://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27470.pdf) (2021-01-20).
- MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/28738.pdf> (2021-01-18)
- MSB (u.å.), "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar".  
[www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilforsvar/samverkan-och-ledning/gemensamma-grunder-for-samverkan-och-ledning-vid-samhallsstorningar/](http://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilforsvar/samverkan-och-ledning/gemensamma-grunder-for-samverkan-och-ledning-vid-samhallsstorningar/) (2021-01-18)
- Nohrstedt, D., Bynander, F., Parker, C. och 't Hart, P. (2018), "Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems—A systematic literature review", *Perspectives on Public Management and Governance*, vol 1, nr 4, s. 257-271.
- Oscarsson, O. och Danielsson, E. (2018), "Unrecognized Crisis Management – Normalizing Everyday Work - The practice of crisis management in a refugee situation", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol 26, nr 2, s. 225-236.
- Regeringskansliet (2020), "Uppdrag till Länsstyrelserna att inkomma med löpande samlade lägesbilder med anledning av covid-19".  
[www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/uppdrag-till-lansstyrelserna-att-inkomma-med-lopande-samlade-lagesbilder-med-anledning-av-covid-19/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/uppdrag-till-lansstyrelserna-att-inkomma-med-lopande-samlade-lagesbilder-med-anledning-av-covid-19/) (2021-01-20).
- SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*.  
[www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2020/12/SOU\\_2020\\_80\\_%C3%84ldreomsorgen-under-pandemin\\_webb.pdf](http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2020/12/SOU_2020_80_%C3%84ldreomsorgen-under-pandemin_webb.pdf)
- Uhr, C. (2021), "Krishantering är en speciell konstform med särskilda krav", *Kvartal*, 5 januari 2021.  
[www.kvartal.se/artiklar/brister-i-krishanteringen-avhjalps-baramed-battre-kunskap/](http://www.kvartal.se/artiklar/brister-i-krishanteringen-avhjalps-baramed-battre-kunskap/) (2021-01-15).
- Waugh Jr., W.L., och Streib, G. (2006), "Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management", *Public Administration Review*, vol 66(s1), s. 131-140.

## 6 Vem ska ta ansvar?

*Anne-Marie Lindgren*

Coronakrisen har för sjukvårdens och äldreomsorgens del lyft ett antal frågor kring ansvarsfördelningen mellan staten och regionerna och mellan regioner och kommuner. Den har också lyft ett antal samordningsproblem inom regionerna och mellan myndigheterna och kommunerna/regionerna. En liknande debatt förs redan inom andra delar av välfärdssektorn, som skolan, med det genomgående temat att statens ansvar behöver öka.

### **Bakgrunden: den kommunala självstyrelsen**

Sverige har en lång tradition av decentraliserad organisation inom sjukvård och äldreomsorg, och välfärdssektorn över huvud taget. Sjukvården är ett ansvar för landets 21 regioner, äldreomsorgen för de 290 kommunerna. Sverige har, likaså av tradition, en tydlig åtskillnad mellan regeringen och de centrala myndigheterna, som står självständiga mot Regeringskansliet. Av betydligt yngre datum – 1990-talet och framåt – är tillkomsten av privata aktörer inom vården och omsorgen, något som i praktiken innebär en fjärde form av huvudmannaskap.

Det är alltså en starkt splittrad organisation, som inte är särskilt lättadministrerad eller lättsamordnad ens under normala omständigheter. Det är i och för sig begripligt att det tar ett tag att utveckla de speciella arbetsformer som en pandemi kräver, men coronakrisen har visat på brister som redan fanns. En del av bristerna har att göra just med den splittrade organisationen.

Dagens kommunala självstyrelse har sina rötter i de gamla socknarnas självförvaltning, som inte formats av några statsrättsliga teorier utan bara av nödvändigheten för lokalsamhället att rent

praktiskt hantera ett antal gemensamma angelägenheter. Vartefter den centrala statsmakten växte formulerades en del av dessa åtaganden i övergripande lagtext, men en systematisk kodifiering av ansvarsfördelningen centralt–lokalt gjordes först med 1860-talets kommunalförordningar. Mycket utgick från redan etablerad praxis, men också från tydligt principiella argument. De handlade dels om ekonomisk effektivitet, dels om demokrati. Kommunreformerna innebar förvisso inte allmän rösträtt till de beslutande församlingarna, lika lite som den samtidiga representationsreformen gjorde det, men onekligen ökade antalet röstberättigade i förhållande till tidigare regler.

Liknande argument – ökad ekonomisk effektivitet och förstärkt demokrati genom att viktiga beslut kunde tas på lokal nivå – möter vi i det senare 1900-talets decentraliseringsdebatter och som ledde till att mycket av statlig detaljreglering avskaffades. I dag har debatten snarast svängt 180 grader, med bitvis mycket starka krav på ökat statligt inflytande eller statligt övertagande.

Kanske är ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna/regionerna att se som en evig fråga. Det finns starka argument för att beslut kring sociala tjänster med stor betydelse för människors vardagsliv – som skola, vård och omsorg – måste utgå från lokala behov och förutsättningar. Vilka de är vet man bäst på lokalt eller regionalt håll. Samtidigt finns det starka krav på att alla invånare i landet ska ha behandlats lika, med likvärdig tillgång till dessa tjänster, och då kan stora lokala eller regionala skillnader inte accepteras. Att balansera kraven på lokalt inflytande mot kravet på nationell likvärdighet är inte alldeles enkelt, och varefter samhället förändras kan man behöva balansera om.

## Sjukvården

När det i början av 2020 stod klart att covid-19 börjat sprida sig över världen inleddes planeringen för hur den svenska sjukvården skulle hantera ett större utbrott. Förberedelser vidtogs för att snabbt kunna skala upp kapaciteten vad gällde såväl vanliga vårdplatser som intensivvårdsplatser; ett uttryck för det var de fältsjukhus som snabbt upprättades i Stockholm och Göteborg.



Själva sjukhusvården kom, trots periodvis mycket hårt tryck på personalen, att på det hela taget fungera väl, även om regionerna ibland hade problem med att fördela om patienter mellan sig. Vården av dem som insjuknat i covid-19 på äldreboenden fungerade däremot inledningsvis inte alltid som den borde ha gjort. Regionerna hade också stora problem att hantera andra problem i organisationen än själva vården.

Socialstyrelsens kontroller visade redan tidigt att tillgången till skyddsutrustning – som munskydd, visir, plastförkläden – var otillräcklig. Lagerhållningen hade mer eller mindre avvecklats, så en intressant kreativitet kom att utvecklas för att rädda den akuta situationen, både på myndighetshåll och i civilsamhället. Socialstyrelsen och regionerna letade nya leverantörer på hemmaplan och på den internationella marknaden, delvis med kringgående av upphandlingsreglerna. Frivilliga krafter tog initiativ till att lokalt tillverka förkläden och skyddsvisir. Som en liten krumelur i kanten kan noteras att en fabrik som vanligtvis tillverkade vodka ställde om sin produktion till handsprit, som det också rådde brist på. Och ett antal aktioner typ grannsamverkan växte fram spontant för att hjälpa äldre människor att handla mat och apoteksvaror.

Det var också svårigheter att få igång organisationen för en omfattande provtagning och smittspårning. Erfarenheterna från andra länder pekade på att de åtgärderna var betydelsefulla för att hålla smittspridningen under kontroll, och i pandemins början gjordes också ansträngningar att spåra smittvägarna. Vartefter sjukfallen blev fler fanns inte längre utrustning för det. Den organisation som fanns för den smittspårning som i och för sig åligger regionerna, var avpassad för normalförhållanden, inte storskaliga pandemier.

På politiskt håll fanns dock starka krav på utökad provtagning; i månadsskiftet mars/april fick Folkhälsomyndigheten (FHM) i uppdrag att utarbeta en nationell plan för testning av covid-19, och regeringen satte upp målet 100 000 tester i veckan. Att uppfylla målet blev regionernas ansvar, eftersom staten ju inte själv disponerade några resurser för detta. Problemet var att inte heller regionerna gjorde det. Så inledningsvis låg provtagningarna långt under den utlovade nivån och, av medierapporter att döma, föreföll inte alla regioner helt övertygade om nyttan. Frågan, som onekligen belyser problemet när nationellt angelägna krav ska omsättas i praktisk

handling av lokala organ gav upphov till en hel del irritation mellan å ena sidan regering och FHM, å andra sidan regionerna.

Den otillräckliga tillgången på skyddsutrustning och problemen att få igång mer omfattande testning handlar i grunden om samma sak, nämligen vad man kan kalla brist på överkapacitet. Verksamheterna, och med det resurserna i form av personal, lokaler och utrustning, är planerade för normallägen, inte för krissituationer som kräver betydligt mer. Fast det går att tycka att resurserna i dag inte i alla avseenden är fullt tillräckliga ens för normallägen.

Bristen på överkapacitet kan bero på den förhärskande idén om "lean production", med just-in-time-leveranser av det som behövs. Det är dock idéer som förutsätter att leveranskedjorna alltid fungerar utan störningar och att alla tidsscheman alltid håller. Det får ses som en av lärdomarna av pandemin att de förutsättningarna inte kan ses som givna.

Var ska då ansvaret för denna nödvändiga överkapacitet ligga? De rent materiella resurserna för provtagning och smittspårning finns inom sjukvården och med det hos regionerna, och de materiella behoven av skyddsutrustning och mediciner finns likaså där. Vad som inte finns hos vare sig regioner eller kommuner är de extra ekonomiska resurser som detta kräver. Nerdragningen av beredskapslagring handlar nog inte bara om filosofi utan också om nödvändigheten av att minska kostnader. När den nödvändigheten uppstår är det självklart att utgifter för sådant som inte är omedelbart nödvändigt hör till de första att försvinna.

Beredskapslagring är att se som ett nationellt intresse, och det kan inte få bestämmas av regionala budgethänsyn. Det naturliga är alltså statligt ansvar. Det mesta pekar på att det behövs ett ökat statligt ansvar också för att vid en större pandemi snabbt kunna öka resurserna för provtagningar, smittspårning och vaccinationer, men de organisatoriska formerna är inte givna. Själva arbetet måste under alla omständigheter ju göras lokalt, och det mest rationella är givetvis att det är kopplat till den vårdorganisation som redan är på plats. Men det ekonomiska ansvaret måste troligen bäras av staten, och inför framtiden är det klokt att slå fast det som princip i stället för att överlämna det till ad hoc-beslut när behoven redan hunnit visa sig.

Vaccinationsprocessen som drogs igång kring årsskiftet 2020/21 hade vissa inkörningsproblem men hade hunnit förberedas bättre än

testningen. Men de som inom regionerna arbetat med att organisera vaccinationerna menade att en större nationell samordning skulle gjort arbetet mer effektivt; alla hade inte behövt att parallellt leta efter lösningar på problem som alla hade gemensamt. Kritiken kan kännas litet ironisk, med tanke på att regionerna i vanliga fall snarast brukar motsätta sig försök till nationell styrning, men den visar på det samordningsbehov som finns i decentraliserade organisationer – även för annat än vaccinationer. Svårigheterna att få till stånd en gemensam digital plattform för regionerna är ett annat uttryck för detta.

I dag finns ingen egentlig organisation för mer övergripande samordning av för regionerna gemensamma angelägenheter. Sveriges Kommuner och Landsting (SKR) är ett samarbetsorgan, inte en samordningsfunktion (och svårigheterna att inom en samarbetsorganisation samordna ett antal medlemmar med egna intressen att bevaka känns igen både från andra arbetsgivarorganisationer och fackliga huvudorganisationer). Socialstyrelsen utfärdar nationella riktlinjer om ”stöd och riktlinjer” om metoder och behandlingar, men inte för organisatoriska frågor. Folkhälsomyndigheten har ansvaret för smittskydd och beredskap, men återigen inte för den direkta organisationen av arbetsuppgifterna. IVO har tillsyn över sjuk- och hälsovården och kan kräva rättelser av fel och brister i förhållande till gällande regelverk, men inte ställa nya krav.

Mycket pekar med andra ord på att det behövs en starkare samordningsfunktion regionerna emellan. Bristen på den, likaväl som det splittrade myndighetsansvaret, innebär problem.

Ännu en fråga som kan behöva tas upp är också vilka slutsatser som pandemin kan föranleda när det gäller den pågående utvecklingen mot mer av sjukvård i hemmen och mindre på sjukhus. Flera statliga utredningar under senare år har föreslagit reformer i den riktningen. Men återigen, detta är en vårdmodell för ett normalläge. Coronakrisen innebar att befintlig sjukhuskapacitet utnyttjades till, och kanske ibland över, bristningsgränsen. Frågan är om den tilltänkta lägre kapaciteten – som i Stockholm redan höll på att sjösättas via omfattande varsel om uppsägning av sjukhuspersonal – skulle räcka för att klara en ny pandemi av covid-19-karaktär. Intensivvård är svår att ge i hemmiljö.

## Äldreomsorgen

Äldreomsorgen blev inte föremål för samma förberedande planering som sjukhusvården. Coronakommissionen skriver att de berörda statliga myndigheterna verkar ha haft otillräckliga kunskaper om hur det såg ut i kommunerna, och att kontaktvägarna med den kommunala hälso- och sjukvården var sämre än de som fanns till regionerna.

Den granskning som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) gjorde i april 2020, när larmet gått om den stora smittspridningen både på de särskilda boendena och inom hemtjänsten, visade över huvud taget på att det brustit i den inledande informationen från myndigheterna om hur äldreomsorgen skulle hantera riskerna för smittspridning. IVO fann att det på vissa håll till och med saknades kunskap om grundläggande hygieniska rutiner. Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket gav olika besked om vilken skyddsutrustning som skulle användas; dessutom kom äldreomsorgen uppenbart på efterhand när det gällde tilldelningen av detta.

Något riktigt svar på frågan varför äldreomsorgen nära nog kom bort i planeringen har aldrig getts. Kanske handlar det om att den hotande pandemin sågs som en sjukvårdsfråga, och äldreboenden har alltmer kommit att ses som just en boendeform, inte en vårdform. Det är korrekt så till vida som att de särskilda boendena är just de gamlas hem, där de är hyresgäster, inte patienter. Men det är fel i den meningen att de som beviljas plats på äldreboenden oftast har hälsoproblem – många är multisjuka – och har nedsatta funktioner fysiskt och/eller kognitivt. Det är med andra ord personer som behöver både medicinsk tillsyn, behandling och ofta nog sjukvård.

Ett problem kring smittspridningen var mängden personal kring den enskilde omsorgstagaren. Inom äldreomsorgen är andelen deltider och timanställningar mycket hög. Personalbehoven varierar ju över dygnet, och deltider och timanställningar har blivit metoden att kunna ha många anställda de tider behoven är stora, och få anställda övriga tider. Det brukar kallas precisionsbemanning, och kan ses som personalpolitikens svar på inköpspolitikens just-in-time. Det finns studier som visar att en hemtjänstmottagare kan möta upp till 20 olika personer under en tvåveckorsperiod.

En studie från Kommunal och en liknande studie från Smittskydd Stockholm tyder på att andelen timanställda kan ha haft viss

betydelse för smittspridningen. Med stora, mer splittrade personalgrupper blir det också svårare att nå alla med nödvändig information, något som påpekats av såväl IVO som Coronakommissionen.

Personal- och anställningsvillkor inom äldreomsorgen är en kommunal angelägenhet, och bristerna kan alltså inte förklaras med oklar ansvarsfördelning eller samordningsproblem. Indirekt har förhållandena dock en koppling till frågan om statens ansvar, eftersom äldreomsorgen är svagare lagreglerad än barnomsorgen och sjukvården. Krav på en särskild äldreomsorgslag, i analogi med barnomsorgslagen, har länge framförts av bland andra pensionärsorganisationerna. Problemen som övertydligt demonstrerades under pandemin fick regeringen – äntligen, menade många – att tillsätta en utredning om en sådan lag.

Den kommunala hälso- och sjukvården svarar för att det finns sjuksköterskekompetens knuten till varje äldreboende, men regionerna har ansvaret för läkarinsatserna. Uppgiften kan finnas antingen hos någon eller några av regionens vårdenheter eller vara utlagd till en privat vårdgivare. Huvudmannaskapet är alltså delat.

Behovet av läkarkontakter vid de särskilda boendena är förhållandevis stort även under normala omständigheter, men Socialstyrelsen har återkommande pekat på att resurserna för läkartillsyn vid äldreboendena är otillräcklig. Förklaringarna är flera; ekonomiska sparbetning i sjukvården gör det svårare att avdela resurser för kommunerna, och att många regioner har svårt att rekrytera läkare gör inte problemet mindre.

Under våren 2020 såg IVO en kraftig ökning av antalet så kallade upplysningar till IVO om äldreomsorgen, och det ledde till en granskning av smittspridningen vid ca 700 äldreboenden. En fördjupad tillsyn gjordes av den medicinska omsorgen och vården vid 98 boenden som uppvisade större problem. Resultatet blev att IVO i november riktade kritik mot samtliga 21 regioner för ”allvarliga brister vad gäller medicinsk vård och behandling av personer på särskilda boenden för äldre under covid-epidemien”. Regionernas svar varierade men de flesta instämde i att journalföringen hade brister och att avtalen med vårdcentraler och privata vårdgivare kring äldreomsorgen kunde vara otydlig. Däremot menade man att uppgiften om att 20 procent inte fått någon individuell vårdbedömning var fel.

Kritiken kring läkarförsörjningen visar på problemet med delat huvudmannskap. En rimlig lösning är att ge kommunerna möjlighet att själva anställa läkare inom ramen för den kommunala hälso- och sjukvården.

IVO:s kritik mot regionerna och regionernas motkritik visar på några problem med de statliga tillsyns- och kontrollfunktioner som stadigt byggts ut de senaste decennierna. Ett sådant handlar om att de flesta verksamheter ju formar egna rutiner vid sidan av de som står på pappret, och som en extern granskare förbiser eller miss-tolkar. Ett annat problem är oklarheter om vad man skulle kunna kalla befälsordningen. De statliga myndigheterna är i vissa frågor att se som överordnade, med rätt att ställa krav, men saknar befogenheter i andra – men gränserna är inte alltid helt tydliga. För professionerna i verksamheterna kan det vara ett irritationsmoment när krav på åtgärder läggs fram vid sidan av och utöver dem som uttryckts av de egna lokalt beslutande instanserna. Statskontoret konstaterar i en studie att tillsynen skapat en betydlig ökning av det administrativa arbetet.

Samtidigt med det saknas centralt samordnade lösningar på problem som är likartade för alla – pandemin har visat på det vad gäller organiserandet av provtagning respektive vaccination. Statskontoret konstaterar också att man på många håll önskar mer av vägledning och stöd för verksamhetsutveckling. Utformningen av statens tillsyn har uppenbart också en plats i diskussionerna om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna/regionerna.

Det ökade inslaget av privata utförare, både inom sjukvården och äldreomsorgen, har väckt några nya samordningsproblem. Coronakommissionen pekar på att det stora antalet aktörer på vissa håll skapat problem att nå ut med information, och vaccinsamordnaren i Stockholm konstaterar på samma sätt att det skapat logistiska svårigheter för både distribution och hantering av vaccinet. Det hårda trycket på sjukvården i Region Stockholm mot slutet av 2020 fick sjukhusen att vädja till de privata vårdgivarna att dela med sig av personal; det svaga gensvaret skapade åtskillig irritation. Det kan möjligen ses som en fråga som kan behöva lagregleras: viken skyldighet finns för privata vårdgivare, i akuta krislägen, att – i en eller annan form – bidra med resurser?

## En slutkommentar

En växande debatt i dag förordar ett ökat statligt ansvar, främst för skola och vård. Några utredningar har redan tillsatts.

Den ansvarsfördelning mellan stat och kommuner/regioner som dagens debatt är kritisk till är i mycket en följd av decentraliseringspolitiken från 1900-talets sista decennier. Det finns på flera punkter skäl att ompröva en del av den, något som inte minst coronakrisen illustrerat. En del har inte fungerat som tänkt, och några centrala förutsättningar har förändrats.

Dock bör man ha i minnet att det fanns ett antal goda skäl för 1970- och 80-talens decentraliseringspolitik. Den tidens statliga detaljstyrning skapade stelheter och ineffektiviteter. De sektoriella, som regel schabloniserade, statsbidragen kunde inte möta skillnaderna i kommunernas behov och förutsättningar, och beslutsgångarna blev i många fall långa och krångliga. Det är ingenting att önska tillbaka. Ansvarsfördelningen mellan centrala och lokala organ måste alltid balansera det nationella och det lokala. Det finns inga för alla tider givna lösningar på det, omprövningar behövs från tid till annan – men balansering krävs alltid.

## Men vad är det då som förändrats sedan 1980-talet?

De regionala skillnaderna har ökat, och det betyder ökade skillnader i kommunernas och regionernas möjlighet att klara välfärdspolitiken. Generellt gäller att ekonomin blivit kärvare, samtidigt som kraven på utgifterna snarast ökat. Mycket handlar om den demografiska utvecklingen, med fler äldre och med fler barn och ungdomar i förskole- och skolålder. Vilket är detsamma som en ökning av grupper som kräver stora utgifter men bidrar mindre till skatteinkomsterna. Den medicinska utvecklingen har gjort fler sjukdomar, skador och funktionsnedsättningar behandlingsbara, men kostnaderna är ofta höga. De ökade privata etableringarna inom välfärdssektorn har inneburit minskade möjligheter att styra dimensioneringen av framför allt skola och vård; volymerna har ökat, och med det kostnaderna.

I mycket är det alltså ett finansieringsproblem. Kommunal-skatten bär inte ensam, och har inte gjort det på länge, de kostnader som de sociala åtagandena kräver. Statsbidragen kompenserar inte

för det, och har heller inte gjort det på länge. Rent matematiskt är lösningen att öka de statliga bidragen, och i mer bindande former för staten. Dock torde ingen regering oavsett partifärg, och allra minst dess finansminister, acceptera att kommuner och regioner ensamma ska avgöra storleken på de bidragen via sina beslut om åtagandena inom skolan, vården och omsorgen. Om skolan – eller vården – ska överföras till statligt huvudmannaskap är det givet att staten vill ha regler för hur personalbehovet ska beräknas.

En mer omfattande och formaliserad ökning av statsbidragen kommer med andra ord att kräva mer av statliga regler för pengarnas användning än i dag. Ett alternativ till denna modell – ökade statliga bidrag till priset av fler statliga regler – kan vara att lyfta över vissa av i dag kommunala eller regionala åtaganden till staten. Ett exempel är beredskapslagringen; över huvud taget pekar pandemin på att krisberedskap kräver sin särskilda organisation, och att det måste vara en nationell uppgift.

I debatten i dag förs ibland fram kravet att göra sjukhusen till statliga. Det kan vara rimligt med tanke på att utvecklingen går mot mer av vård i hemmet, och att sjukhusen främst står för mer specialiserad vård. Men hur blir det då med primärvården, inklusive hemvården? Att helt överföra detta i kommunal regi, som det finns tankar om, är tveksamt med tanke på svårigheterna för mindre kommuner med stagnerande befolkning att klara dessa åtaganden. Att låta primär- och hemvård ligga kvar i en regional organisation, å andra sidan, skapar de samordningsproblem med sjukhusen som skilda huvudmannaskap alltid innebär.

Så om det finns skäl för förändringar i nuvarande strukturer, så finns det också skäl att tänka efter ordentligt hur det ska göras, innan man sätter i gång att göra det. Under tiden finns det en hel del som kan göras för att få de redan existerande strukturerna att arbeta bättre än i dag.

För en intressant slutsats man kan dra av IVO:s granskning av äldreomsorgen är att det gick att få både information, utbildning och personalplanering att fungera bättre, när man väl fått ögonen på var bristerna låg och sett att det gick att göra något åt dem. Förändringar i inre strukturer och ledningsfunktioner kan ge större resultat än vad man kanske tror.



Sist och slutligen, handlar det alltid om hur mycket vi är beredda att betala för våra välfärdstjänster. Ingen aldrig så klokt tänkt organisation kan fungera om den är underfinansierad.

## Referenser

- Huuponen, M. (2020), *Pandemi på äldreboende -- en rapport om den svenska äldreomsorgen innan och under coronapandemin*. Kommunalarbetareförbundet.
- IVO (2020a), "Ingen region har tagit sitt fulla ansvar för individuell vård och behandling inom äldreomsorgen", pressmeddelande, 2020-11-24.
- IVO (2020b), "Nära och tydligt ledarskap viktigt för minskad smittspridning i äldreomsorgen", pressmeddelande, 2020-05-07.
- Kommittédirektiv 2020:140, *Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan*.
- Kommittédirektiv 2020:142, *En äldreomsorgslag*.
- SKR (2019), *Ekonomirapporten oktober 2019 - om kommunernas och regionernas ekonomi*.
- SKR (2020), *Ekonomirapporten oktober 2020 - om kommunernas och regionernas ekonomi*.
- SOU 1978:52, *Lägg besluten närmare människorna!*  
Principbetänkande av 1975 års decentraliseringsutredning.
- SOU 2016:2, *Effektiv vård*. Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården.
- SOU 2020:19, *God och nära vård - En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem*. Delbetänkande av utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård.
- SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*. Delbetänkande av Coronakommissionen.
- Statskontoret (2019:2), *Utveckling av den offentliga samordningen av kommuner och landsting - en analys*.

## Övriga källor

Beslut tagna vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO):

- Beslut rörande regionerna med anledning av myndighetens granskning, daterade 2020-11-24 (samtliga 21 regioner).
- Beslut rörande privata vårdgivare med anledning av myndighetens granskning, daterade 2020-12-19 (31 beslut).
- Beslut rörande kommunerna med anledning av myndighetens granskning, daterade 2021-02-02 (74 beslut).

Samtliga beslut finns att läsa på IVOs hemsida, [ivo.se](http://ivo.se).

Granskningsresultaten finns samlade i rapporten *Vad har IVO sett 2020?* (IVO 2021-2).

## Löpande bevakning:

- Folkhälsomyndighetens hemsida, [folkhalsomyndigheten.se](http://folkhalsomyndigheten.se).
- Sveriges Radio, [sr.se](http://sr.se).
- Sveriges Television, [svt.se](http://svt.se).

# 7 Att arbeta hemifrån i ljuset av pandemin – om digitala verktyg och gränshantering

*Ulf Melin*

## **Inledning**

Den globala coronapandemin, orsakat av viruset SARS-CoV-2, som spreds med full kraft över världen med start tidigt under år 2020 är en tragedi som påverkat många människors hälsa i form av sjukdom och ytterst dödsfall, vårt sätt att leva och interagera med andra människor socialt i vardagen, samhällets och privata och offentliga organisationers ekonomi och verksamhet samt sist men inte minst sjukvården.

I all denna tragedi har vi som samhälle och individer också visat hänsyn och kreativitet i hur vi ska leva vår vardag under förändrade förutsättningar, hur vi ska umgås, arbeta och organisera verksamhet i såväl privat som offentlig regi. I en svensk kontext har kreativiteten ibland haft sitt ursprung i råd från myndigheter, regioner och arbetsgivare; att vi ska hålla fysiskt avstånd, tvätta händerna och stanna hemma när vi är sjuka. Många av oss har givet dessa förutsättningar markant ökat andelen av våra möten och annan interaktion med andra människor som sker via digitala verktyg. Digitaliseringen sägs ha accelererat (Internetstiftelsen 2020; PTS 2021; SCB 2020), eller till och med tvingats fram, under denna period. Detta gäller såväl på fritiden som i arbetet, även om långt ifrån allt arbete som utförs kan ske på distans eller med digitala verktyg som stöd. Stödjande digitala verktyg är exempelvis olika videomötestjänster som vi har i mobila enheter (till exempel FaceTime i Apples iPhone) eller i bärbara datorer (såsom Zoom, Skype eller Microsoft Teams med flera). Flera kontaktyrken och arbetsuppgifter inom vårdsektorn kan till stor del undantas från att arbeta hemifrån, liksom andra arbetsuppgifter som kräver fysisk närvaro i förhållande till

olika tekniska artefakter (produktionssystem, service och underhåll, fordon med mera) samt serviceyrken exempelvis inom handel och restaurang. Mycket av administration och ledning av dessa uppgifter har dock visat sig kunna ske på distans, sannolikt mera än de flesta av oss kunde föreställa oss före mars 2020. Möjligt är samtidigt en sak, önskvärt ibland en annan.

Att (löne-)arbeta hemifrån är ingen nyhet i sig, även om orsakerna och formerna förändras. Distansarbete som fenomen är bland annat grundligt diskuterat tidigare i en svensk kontext (se till exempel SOU 1998:115) med avseende på en möjlighet för glesbygden att under 1980-talet attrahera invånare. Intressant nog tog tankarna om arbete hemifrån bland annat sin utgångspunkt i oljekrisens USA på 1970-talet som ett möjligt alternativ till arbetspendling (SOU 1998:115). En markant skillnad mellan dagens läge och läget i Sverige i slutet av 1990-talet, när distansarbete fick ett uppsving som tanke igen, är att endast hälften av de cirka 9 procenten av arbetskraften som arbetade hemifrån då hade tillgång till dator och att endast ett fåtal av dessa var uppkopplade (ibid.). Det är också en markant skillnad i volym arbete hemifrån, orsaker till varför det sker och till vem eller vad distansen skapas nu jämfört med tidigare. Bredden i vilka roller, arbetsuppgifter eller branscher det handlar om är också mera spridd nu än tidigare. I tidigare forskning har det sedan länge konstaterats att en arbetsplats, bland annat givet teknisk utveckling, inte nödvändigtvis är en bestämd fysisk plats (se till exempel Kreiner m.fl. 2009). Att arbeta på distans, bland annat hemifrån, har därmed förekommit även innan pandemin påverkade oss, men som nämndes ovan så är både bredden och djupet på hur detta sker nu unikt. Grupper som tidigare arbetat mycket på distans och inte sällan hemifrån finns bland annat i olika yrken inom kultursektorn, exempelvis frilansjournalister, författare och vissa egenföretagare i konsultbranschen. Samtidigt är det, eller rättare sagt var det, ovanligt, sett till hela den svenska befolkningen. En skillnad är också att interaktionen via digitala verktyg, från att ha varit ett andra- eller tredjehandsalternativ till fysiska möten, har blivit ett första och ibland enda alternativ under denna period.

Tar vi den årliga studien som Internetstiftelsen gör med år 2016 som exempel så var det 2 procent av befolkningen som arbetade till största delen hemifrån. Ytterligare 13 procent angav i samma undersökning att de arbetar hemifrån någon dag ibland

(Internetstiftelsen 2016). I den senaste undersökningen med titeln "Svenskarna och internet", publicerad i december 2020, så finns ett stort fokus på just arbete på distans, med flera datainsamlings-tillfällen under året för att spegla arbete och studier hemifrån. Bland annat anges att antalet arbetande hemifrån har mer än tiofaldigats i denna undersökning jämfört med tidigare (Internetstiftelsen 2020). Liknande undersökningar finns också redovisade av PTS (2021). Andelen som arbetar hemifrån på heltid eller majoriteten av sin arbetstid har 2020 ökat till 23 procent (Internetstiftelsen 2020). Intressant är att hälften av de som arbetar hemifrån under pandemin saknar tidigare erfarenhet av att göra det. "Nyrekryteringen" är därmed stor och de med tidigare erfarenhet av att arbeta hemifrån tenderar att vara mera nöjda också under pandemin. Cirka 20 procent anger att de arbetar fler arbetstimmar än tidigare, medan 10 procent anger att de arbetar färre timmar. I arbetet hemifrån har videosamtal haft en avgörande funktion för de tjänstemän som i hög utsträckning har haft möjlighet och rekommenderats att arbeta hemifrån (ibid., s. 4, 20 f.). Vidare anser nära 90 procent av dessa att det har fungerat bra att ha videomöten och att de vill fortsätta att arbeta hemifrån i någon utsträckning även efter pandemin (ibid.). Förutom att det handlar om tjänstemän i stor utsträckning så finns en överrepresentation av höginkomsthushåll, högskoleutbildade (liksom i SOU 1998:115) och boende i storstäder med hemma-varande barn bland de grupper där mer än hälften har arbetat hemifrån. Graden av självständighet i arbetet som dessa grupper inte sällan har följer därav med från en analog till en mera digital situation (ibid.). I det hänseendet är det ingen större skillnad mellan offentlig och privat sektor, även om arbete hemifrån före pandemin var mera vanligt för anställda inom privat sektor. Skillnaden mellan kvinnor och män både före och under pandemin är liten. Som vi ser har digitala verktyg en viktig del i att göra arbete hemifrån möjligt och realisera den potential som därmed har funnits tidigare (se PTS 2021), men under mer eller mindre tvingande omständigheter enligt ovan. Det senare är en stor skillnad mot till exempel tidigare undersökningar och situation där inte sällan arbetsgivarens attityd till arbete hemifrån lyfts fram som ett hinder (SOU 1998:115). I ljuset av pandemin är det ur ett arbetsgivarperspektiv ofta helt legitimt och till och med påbjudet med arbete hemifrån.

I detta kapitel analyseras och diskuteras hur avlönat arbete på distans (hemifrån) i ljuset av rådande pandemi gestaltas. Fokus riktas mot nyttjandet av digitala verktyg samt hur den fysiska distansen påverkar hur vi förhåller oss till vårt arbete och hur vi hanterar arbete och fritid i denna förändrade situation med avseende på olika strategier för gränsdragning och gränshantering. Vidare diskuteras också om den utveckling av arbete hemifrån i ljuset av pandemin är att se som en digitisering eller digitalisering. Som stöd för analys och diskussion finns utsnitt i form av tidigare forskning, nationella studier av internetvanor samt en empirisk illustration i form av en myndighet där arbete hemifrån har varit utbrett. Ett antal lärdomar och framtidsscenarier avslutar kapitlet. Med nödvändighet har det skett en del avgränsningar i detta arbete, då till exempel relevanta aspekter såsom informationssäkerhet, arbetsrättsliga förutsättningar, en fördjupad bild av hur fritid och privatliv (exempelvis familjeliv) gestaltas vid arbete på distans, digitala klyftor med mera har behövt utelämnas.

### **Att arbeta hemifrån med stöd av digitala verktyg – en ökad teknikanvändning**

Om vi fokuserar på arbete som kan utföras med digitala verktyg som stöd, exempelvis via videomötestjänster enligt ovan, i kombination med olika samarbets- eller fildelningslösningar (Google Drive, Dropbox, Microsoft OneDrive, Microsoft Teams med flera) så har användningen ökat kraftigt med start våren 2020. Visst har flera av lösningarna funnits och används tidigare, men omfattningen har ökat markant (Internetstiftelsen 2020). Exempelvis har tre av fyra som arbetar hemifrån använt Microsoft Teams under 2020. Motsvarande siffra för videomötestjänsten Zoom är knappt hälften. Enligt undersökningen av Internetstiftelsen (2020) har 80 procent av de som arbetat hemifrån med stöd av digitala verktyg svarat att de har kunnat genomföra merparten av sina arbetsuppgifter hemifrån. Cirka 50 procent svarar att de har kunnat genomföra praktiskt taget alla arbetsuppgifter. Nöjdheten med till exempel lösningar för videomöten är hög, där närmare 90 procent av respondenterna svarar att dessa fungerar ganska bra (60 procent) eller mycket bra (30 procent). Samtidigt finns också viss kritik mot samarbetslösningarna och plattformarna för videomöten, exempelvis utifrån avsaknad av

samordning, standarder och tillgodoseende av verksamhets- och användningsbehov (PTS 2021, s. 107). Detta har bland annat resulterat i att användare vid hemarbete nyttjar en mix av utrustning och tjänster som tillhandahålls av arbetsgivaren och vad man har tillgängligt som privatkonsument (ibid.), något som å ena sidan kan utmana it-säkerhet och vilka grafiska användargränssnitt och applikationer som nyttjas, men å andra sidan kan vara användbart (exempelvis bekant, enkelt och tillgängligt) samt kostnadseffektivt.

I och med de restriktioner och råd om fysisk distansering som har utfärdats i olika omgångar har arbete hemifrån gått från en möjlighet till något som många anställda inom privat och offentlig sektor starkt har rekommenderats av sin arbetsgivare att göra från och med våren 2020, med viss uppluckring under sommaren, och sedan ofta en återgång till att arbeta hemifrån under hösten och vintern. Så sent som den 22 december 2020 formulerades också ett explicit uppdrag från regeringen till statliga myndigheter att vidta ytterligare åtgärder för att öka andelen anställda som arbetar hemifrån och endast ha fysisk närvaro på arbetsplatser när den är nödvändig för att kunna bedriva verksamhet (Regeringen 2020). Rekommendationen var dock tydlig från Folkhälsomyndigheten (FHM) också under sommaren 2020, att de som kan arbeta hemifrån ska fortsätta att göra det året ut (FHM 2020): ”Folkhälsomyndigheten rekommenderar därför att så många som möjligt fortsätter att arbeta hemifrån.”

Att arbeta hemifrån, med fysisk distansering, har därmed gått hand i hand med en ökad användning av digitala verktyg. Vad framträder om vi fokuserar *hemifrån* i den arbetssituation som har växt fram för många?

### **Att arbeta *hemifrån* med stöd av digitala verktyg – fysisk distansering**

Att vi förväntas arbeta hemifrån innebär att *hemmet* också sätts i ett professionellt sammanhang. Ett individualiserat hem erbjuder *olika* förutsättningar, stödjande eller hindrande, för att arbeta (vad gäller ergonomi, utrymme, uppkoppling, social interaktion etc.); inte minst jämfört med en fysisk arbetsplats som under lång tid specifikt arrangerats för ändamålet. Även om många anser att hemmet kan ordnas för arbete, så har utmaningar tidigare identifierats, till exem-

pel att riskera att bli störd av familjen och att själva arbetet inkräktar på bostadsytan, liksom att arrangemangen för arbete i hemmet kan vara temporära (SOU 1998:115). Dessa aspekter känns också igen från bilder av arbete hemifrån under rådande pandemi och kan exemplifieras genom situationer där hemmavarande barn i skolåldern finns eller om barnomsorg för yngre barn inte är tillgänglig. Hemifrån innebär en fysisk distansering (jämfört med en fysisk arbetsplats och personer som befolkar en organisation), en distansering som kan ha sociala för- och nackdelar. När arbetet flyttar till hemmet upptar det samma fysiska utrymme som vår privata sfär. Detta har både positiva och negativa effekter avseende fysisk och mental förflyttning. Transporterna och ledtiderna mellan arbete och privatliv eller fritid blir korta, på gott och på ont. Tidsbesparingar, positiva miljöeffekter och lägre stressnivåer kan uppnås, men den uteblivna förflyttningen kan också få negativa effekter på såväl psykisk som fysisk hälsa. Den uteblivna cykelturen till arbetet i kombination med att arbetet kanske sker vid köksbordet eller på en plats som är förknippad med fritid är dock inte oproblematiserbar. Det finns påtagliga spillover-effekter där känslor korsar gränsen mellan arbete och fritid (se till exempel Palm m.fl. 2020 samt en grund i Staines 1980). Forskare i arbetsvetenskap rekommenderar därför ofta en fysisk separering av arbete och fritid i detta avseende (Palm 2020), liksom att de facto planera in tid för återhämtning. Kanske är det också därför flera som arbetar hemifrån har återskapat promenaden eller cykelturen som del i arbetspendling även vid arbete hemifrån?

Den omställning till ökad användning av digitala verktyg i arbetslivet som delvis har förekommit tidigare, har tagit ett stort kliv under rådande omständigheter och blivit snabbare och mera djupgående än vad vi kunde räkna med, även jämfört med flera av de mest teknik-optimistiska prognoserna. Att våra digitala verktyg och tjänster är mobila och fungerar i olika sammanhang har därmed blivit grundkrav. Vid sidan om direkta möten med agenda och fast definierade deltagare har också en del av det sociala kitt som håller samman organisationer både avseende samordning och småprat flyttat från gemensamma fikarum och spontana samtal till något mera planerade, men ändå fria digitala fikastunder (kallat exempelvis digifika, zoomfika eller liknande). Samtidigt som en kreativitet har visats uttrycker många som arbetar på distans en avsaknad av det spontana, den



fysiska kontorsarbetsplatsen som mötesplats för avstämningar och dess betydelse för att känna av sinnesstämningar och ”hur läget är” vid kaffeautomater eller i gemensamma passager i det fysiska rummet (se också tidiga studier i SOU 1998:115). Därav blir det mera utmanande att hålla samman en organisation socialt och organisationskulturellt (se till exempel också PwC 2020). Samtidigt som många trivs med att arbeta hemifrån, se nedan, så finns också en saknad av den fysiska arbetsplatsen med sina sociala möten och andra mervärden. Se också liknande spaningar och sammanställningar av trender från olika perspektiv och sammanhang i KPMG (2020), samt exempelvis från fackföreningshåll (Unionen 2020) med fokus på att hantera förändring och att leda organisationer framöver.

Med nödvändighet blir nedanstående text explorativ till sin karaktär i och med att den är en reflektion över en situation som är närvarande i skrivande stund, fortfarande utvecklas och innehåller påtaglig ovisshet. Vad är det vi upplever med fokus på arbete hemifrån? En digitalisering i rasande fart? En fråga som ställs frekvent är också vad det ”nya normala” blir när pandemin klingar av. Hur ser vårt framtida arbete ut? Hur fördelar vi vår tid mellan att arbeta på distans eller på plats?

## Hur drar vi gränser när vi arbetar hemifrån?

Med anledning av den nu utbredda situationen med arbete hemifrån och den likaså utbredda användningen av digitala verktyg finns behov av mera kunskap om hur vi förhåller oss till vårt arbete och hur vi hanterar gränsen mellan arbete och fritid. Detta är en fråga som har väckts tidigare, redan till exempel i SOU (1998:115), som en utmaning vid arbete på distans.

Palm m.fl. (2020) har, före pandemins utbrott, undersökt vilka strategier för separation mellan arbete och fritid som beskrivs i andra studier. Här diskuteras bland annat hur respondenterna ser på tillgänglighet, hur teknik hanteras (telefoner, bärbara datorer etc.) med mera. De strategier som har studerats kallas för *digitala gränshanteringsstrategier* och följande lyfts fram (ibid.):

- Totalseparerare
- Platsseparerare

- Tidsseparerare
- Arbetsintegrerare
- Privatlivsintegrerare
- Totalintegrerare
- Växlare

Enligt min mening blir prefixet ”digitala” framför gränshanteringsstrategier otydligt och till och med överflödigt. Visst, digitala verktyg finns med som en del i mångas arbetsvardag och delvis som en förutsättning för arbete på distans (Aronsson 2018), men gränsdragnings- och hanteringsstrategierna berör så mycket mer. ”Digital” som prefix torde avgränsa olyckligt, snarare än att vidga vår förståelse; sammanflätningen av det analoga och det digitala finns dessutom där så det behöver inte ha ett eget prefix. I och med att forskarna ovan har ett individfokus så väljer jag också att i detta sammanhang benämna strategierna som *mikrostrategier för gränshantering*. Strategierna bör också sättas i sammanhanget av att arbete till mycket stor del eller uteslutande sker hemifrån, vilket med nödvändighet ger en del andra förutsättningar än ovan. Mikrostrategier kan sättas i relation till *makrostrategier för gränshantering* som också behövs på organisations- respektive samhällsnivå. Exempel på organisationsnivå kan vara överenskommelser kring tillgänglighet via epost mellan ledare och medarbetare. På samhällsnivå kan det handla om reglering av arbetstider och möjligen förändrade tillhörande regler och lagar om exempelvis psykosocial arbetsmiljö med mera.

Vad händer när vi flyttar mikrostrategierna för gränshantering till en situation som domineras av arbete hemifrån i ljuset av en pandemi? Möjligheten att *platsseparera* arbete och fritid upphör i stort sett, åtminstone sett till att hemmet är en enhet. Rådet att separera inom hemmet finns dock i tidigare forskning (Palm, 2020). Man kan också föreställa sig att *totalseparerare* får en svårare uppgift, i och med att platsen är densamma för arbete och fritid. Detta kan utmana personer med en sådan strategi och ge upphov till olika dilemman kopplade till att just dra tydliga gränser mellan arbete och privatliv temporalt och spatialt. Strategierna som handlar om att *totalt integrera arbete och privatliv* torde gynnas av att arbeta hemifrån. Detta kan förklara varför till exempel vissa arbetstagare känner

sig mera bekväma med att arbeta hemma under pandemin. Här kan personen mer eller mindre sömlöst röra sig över gränserna. Med *växlare* menas att man har en ombytlig strategi. En växlingsstrategi är mera svårbedömd, men det torde enligt resonemangen ovan, vara möjligt att växla men mellan färre typer av strategier (lättare att integrera och svårare att separera samt inte möjligt att totalseparera) i ett pandemiläge.

Vad gäller *gränshanteringsstrategier på makronivå* så blir dessa en del av såväl ett ledarskap som ett medarbetarskap i organisationer. Här finns det behov av att arbetsgivaren som del i sitt långtgående arbetsmiljöansvar ser till att förutsättningarna för att utöva ett gott arbete finns. Emellertid har detta visat sig vara en utmaning vid långtgående arbete hemifrån, där arbetsbelastning och volym, oro, ensamarbete och gränstragning mellan arbete och fritid kan vara dimensioner att fokusera (se t.ex. Arbetsmiljöverket 2020; Aronsson 2018). Det finns också anledning att kritiskt diskutera exempelvis etiketter kring digitalt ledarskap och liknande (Braf och Melin 2020) och vilka vidare taktiker och konflikter som finns givet gränserna ovan (Kreiner m.fl. 2009) och med avseende på bland annat psykosocial arbetsmiljö.

För att återvända till utmaningarna kring gränstragning och gränshantering så tenderar gränserna att luckras upp över tid, inte enbart via teknisk utveckling, utan också kulturellt och mentalt. Vi kan med andra ord inte ta gränserna för givna, utan dessa utmanas och (om)prövas återkommande och sätts i sammanhang av avtal och lagar (Aronsson 2018, s. 12 f.). Den situation vi befinner oss i, i skrivande stund, kan vara en illustration av när olika gränser utmanas och förflyttas. Denna typ av gränsteoretiska resonemang är vanliga inom arbetslivsforskning och viss managementforskning (Aronsson 2018; Kreiner m.fl. 2009) och belyses också ibland direkt i förhållande till digitalisering (se till exempel Ljungberg 2018). Den sistnämnda författaren drar slutsatsen att det så här långt finns begränsat med empirisk forskning om relationen mellan ett digitaliserat samhälle och arbetslivet. Detta gäller också den samlade teoretiska förståelsen, vilket sammantaget utmanar möjligheten att förutspå vilka förändringar som väntar i framtiden.

De gränser som diskuteras av Palm m.fl. (2020) ovan är intressanta också att belysa i termer av flexibilitet, genomtränglighet och i vilken mån de är symmetriska eller asymmetriska (Aronsson 2018).

Formuleringen av flera av dem antyder olika grad av genomtränglighet och asymmetri. Aronsson (2018, s. 13 f.) tar exempelvis upp att en arbetstagare kan vara tillgänglig och nåbar för arbete i stort sett när som helst i tid och i rum, vilket skulle vara exempel på en svag gräns mellan arbete och fritid och också där (enkel)riktningen är klar. Detta exempel skulle motsvara Palm m.fl. (2020) arbetsintegrerare, där arbetslivet tillåts komma in också i fritiden och privatlivet. I detta fall behöver det därmed inte, även om det är möjligt, finnas en riktning åt andra hållet, alltså att privatlivet tillåts komma in i arbetslivet på samma sätt (vilket skulle motsvara privatlivsintegreraren eller totalintegreraren). Oavsett riktning, symmetri och genomtränglighet är det viktigt att utveckla mera kunskap om detta.

Utifrån uppräknningen av Palm m.fl. (2020) ovan torde vi därmed i situationen som domineras av arbete hemifrån kunna ha följande gränshanteringsdimensioner representerade (med korta kommentarer tillagt):

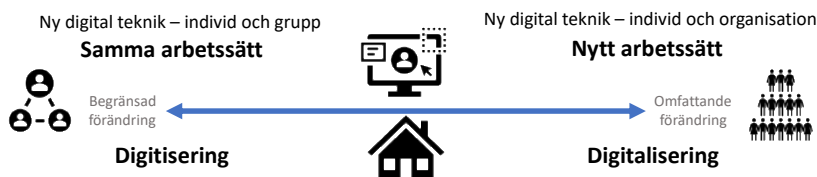
- Plattsseparerare – i begränsad utsträckning eller en omöjlighet vid arbete hemifrån.
- Tidsseparerare – mera utmanande vid hemarbete.
- Arbetsintegrerare – underlättas av arbete hemifrån.
- Privatlivsintegrerare – underlättas av arbete hemifrån.
- Totalintegrerare – underlättas av arbete hemifrån.
- Växlare – valmöjligheter och möjliga kombinationer minskar vid arbete hemifrån.

Jag vill påminna om att jag, i linje med författarna ovan, ser behovet av att föra dessa diskussioner både på individuell och institutionell nivå (mikro- och makronivå). Detta gör exempelvis att gränshanteringsstrategierna och de relaterade taktikerna inte alltid är fria val sett till individen eller ens organisationen, utan vi påverkas och styrs av omgivande och styrande normer, kultur, regler och lagar. Det är också viktigt (enligt Aronsson 2018) att studera styrkan eller svagheter i gränserna och dess grad av symmetri (Kreiner m.fl. 2009) för att finna en medvetenhet i hanteringen av desamma.

## Att arbeta hemifrån – digitisering eller digitalisering?

Vad är det vi har upplevt och upplever i stunden vad gäller att arbeta hemifrån? Den förändring som nu har skett beskrivs inte sällan som en accelererad *digitalisering* och att ”*digitaliseringen*” (intressant nog ofta omnämnd i bestämd form singular, trots att vi känner till att digitalisering tar sig många olika uttryck) förändrar hur vi arbetar. Med stöd i engelskans skillnad mellan digitisering och digitalisering vill jag dock nyansera bilden av den snabba digitalisering som ofta lyfts fram i dag, inte minst relaterat till arbete hemifrån. Figur 7.1 beskriver relationen mellan dessa begrepp i detta kapitelns sammanhang.

**Figur 7.1** Digitisering och digitalisering vid arbete hemifrån – ett kontinuum



Begreppet digitalisering används i ökande grad och i många olika sammanhang, inte sällan som en självklarhet som inte definieras eller problematiseras tillräckligt. Dessutom ofta med ett antal mer eller mindre förutbestämda förutsättningar och effekter (Melin 2018). I det svenska språket har vi naturligt inte åtskillnaden mellan digitization och digitalization enligt ovan. Denna åtskillnad kan hjälpa oss att förstå olika former och nyanser, till exempel processer att konvertera analoga signaler till digitala och slutligen till binära tal (bits) (Brennen och Kreiss 2016; Tilson m.fl. 2010; Sandblad m.fl. 2018) (digitization) från mera omfattande och transformerande processer (digitalization), ofta kallade digitalisering.

Digitalisering bygger ofta vidare på digitisering och inkluderar sociomateriella dimensioner (i form av den sammanflätning mellan teknik, arbete och organisering som har nämnts ovan, se vidare beskrivning i till exempel Orlikowski 2016; Orlikowski och Scott 2008) och väsentliga infrastrukturer (exempelvis i form av teknik, information och tjänster), kommunikation och interaktion för att fungera (se digitala samarbetslösningar ovan). Digitalisering som

begrepp användes i samhällssammanhang redan under tidigt 1970-tal (Brennen och Kreiss 2016) och har i olika tappningar återkommit på samhällsnivå i bland annat Castells (2001) texter om nätverks-samhällets framväxt, men fått ett uppsving i användning på senare år.

Min bild är att det till stor del är en *digitisering* vi upplever i kölvattnet av pandemin om vi fokuserar på arbete hemifrån med digitala verktyg. Åtminstone så här långt. Vi har exempelvis till stor del arbetsmöten som tidigare, fast vi har bytt ut det fysiska mötesrummet (vid en ordinarie arbetsplats) mot ett digitalt sådant (ofta via MS Teams eller Zoom enligt ovan). Det finns såklart exempel på mera långtgående förändringar av former för möten, samarbeten och nya constellationer och sätt att lösa uppgifter (det vill säga digitalisering), men merparten torde ändå uppleva en digitisering. Här krävs dock mera forskningsbaserad kunskap. Redan tidigare har exempelvis Ljungberg (2018) identifierat ett behov av ytterligare forskning kring hur digitalisering och arbetsliv relaterar till varandra, ett behov som inte lär ha minskat i samband med rådande situation. Det sistnämnda har delvis uppmärksammats i aktuell forskningsproposition (Prop. 2020/21:60), men trots vissa satsningar så torde omfattning och djup vara otillräckligt för att skapa långsiktig och hållbar forskningsbaserad kunskap om arbetslivets digitalisering till nytta för samhället.

### Sammanhanget gör skillnad

Ett sätt att uppmärksamma den variation i form och innehåll som vi upplever i sammanhanget av arbete hemifrån är att tala om digitisering och digitalisering, samt vilka olika uttryck dessa kan ta. Det är med andra ord, som skrivs ovan, inte *ett* enskilt sätt som vare sig digitisering eller digitalisering sker inom privat och offentlig sektor, vare sig på organisations- eller individnivå. Det är till exempel skillnad på hur företag som Google eller Twitter arbetar med sina interna processer och deras möjligheter att digitalisera sina tjänster jämfört med en större myndighet i Sverige eller en mindre kommun i ett skogslän. Det är också enligt ovan skillnad på hur olika vi arbetar hemifrån och vilka förutsättningar som finns för att exempelvis lyckas väl med detta. Denna olikhet och variation ska ses i kontrast till en teknikdeterministisk hållning (Markus och Robey 1988). Det

finns exempelvis ingen automatik eller naturlag som medför att utvecklingen *måste* formas i en viss riktning. Det handlar som så ofta om perspektiv, sammanhang, olika *val* och *värden* (Rose m.fl. 2015; Rose m.fl. 2018) som formar teknik, dess utveckling och användning samt vilka former digitisering och digitalisering som fenomen antar (Melin 2018).

Emellertid kan den situation vi befinner oss i nu, kännetecknad av digitisering, utvecklas bredare och över tid till att överensstämma med en mera *transformerande digitalisering*. Oavsett digitisering eller digitalisering är och förblir den digitala tekniken mera sammanflätad (Orlikowski 2000; Orlikowski och Iacono 2001) med och närvarande i hur vi arbetar och lever (SOU 2014:13) under och efter pågående pandemi och kommer att forma det nya normalläge som uppkommer. I det senare fallet (digitalisering) tar vi sammanflätningen mellan arbete och nyttjandet av digitala verktyg vidare och förändrar i större utsträckning processer, strukturer och kultur i organisationer och i samhället i stort, som en effekt av vår nyvunna kunskap om att digitalisera. I sådana processer torde såväl den digitala teknikens möjligheter och begränsningar, likväl som våra sätt att organisera arbete i verksamhet och i samhället i stort, att bli synliga.

### Sänkta digitala trösklar vid arbete hemifrån

Att arbeta hemifrån med stöd av digitala verktyg har inneburit att olika trösklar har sänkts eller till och med försvunnit för många. Videomöten som exemplifieras ovan är en sådan mötesform, där vi nu befinner oss i ett påtagligt annorlunda läge där många nu kan använda digitala verktyg för att mötas och göra detta med en viss enkelhet och självklarhet. Samtidigt ser vi bland annat i de nationella undersökningarna som det refereras till ovan att vissa trösklar eller klyftor ännu finns kvar mellan olika yrkeskategorier och professioner samt samvarierar med utbildningsnivå och ibland geografi (jämför till exempel Regeringskansliet 2003; SOU 1998:115). Således finns ett visst digitalt utanförskap kvar, men trösklarna har generellt minskat, inte minst i arbets-sammanhang avseende användning av teknik för videomöten, plattformar för fildelning och samarbete. Det är också ett faktum att merparten av individerna i vår del

av världen i dag omger sig med digitala verktyg som är mobila och närvarande i deras sociala liv, både i arbetet och på fritiden. Gränserna mellan arbete och fritid förändras därmed enligt flera författare och blir alltmera diffusa till sin karaktär (Sandblad m.fl. 2018; Palm 2020) enligt ovan. Det senare är också ett exempel på att vi lämnat ett stadium av datorisering och istället har ett läge där den digitala tekniken har kommit ut ur sina ”beigea lådor” och klivit in i vardagliga artefakter som vi omger oss med (Melin 2018; Yoo 2010, s. 216).

## Exemplet – arbete hemifrån vid myndigheten

Som en aktuell illustration av att arbeta hemifrån i ett organisatoriskt sammanhang, i ljuset av pandemin, refererar jag till ett forsknings-samarbete som etablerats med en myndighet<sup>28</sup> i Sverige under våren 2020. Detta samarbete etablerades i samband med att myndigheten avsåg att göra medarbetarundersökningar för att analysera personalens arbete (som förlagts till mycket stor del hemifrån) under rådande pandemi. HR-avdelningen vid myndigheten svarade för genomförandet och undersökningarna genomfördes på uppdrag av generaldirektören. Som forskningspart granskade vi enkätutformning, bidrog med frågor och har i det första fallet diskuterat analysen av data. Vidare fick vi också tillgång till enkätdata. Då detta är en aktuell undersökning med en viss bredd så tjänar den som exempel på hur arbete hemifrån med stöd av digitala verktyg kan gestaltas.

Medarbetarundersökningarna som refereras till här genomfördes vid två tillfällen; (1) mellan juni och mitten av augusti 2020 samt (2) mellan mitten av december 2020 och mitten av januari 2021. Samtliga strax över 2 000 anställda vid myndigheten har haft möjligheten att besvara frågorna via digitala enkätverktyg. Svarsfrekvensen vid det första tillfället var 72 procent och vid det andra 46 procent<sup>29</sup>. Den första undersökningen är primärt fokuserad nedan, givet den högre svarsfrekvensen samt att resultatet har funnits tillgängligt under skrivandet av föreliggande text. Resultatet av den senare gjordes

---

<sup>28</sup> Anonymiserad i skrivande stund (februari 2021) efter önskemål från organisationen.

<sup>29</sup> Samtidigt noteras av myndigheten att profilen av de svarande speglar relativt väl den mix av anställningstyper, kön med mera som organisationen som helhet har. Den lägre svarsfrekvensen kan bland annat förklaras av ett byte av enkätverktyg samt att exempelvis möjlighet till att skicka påminnelser uteblev.

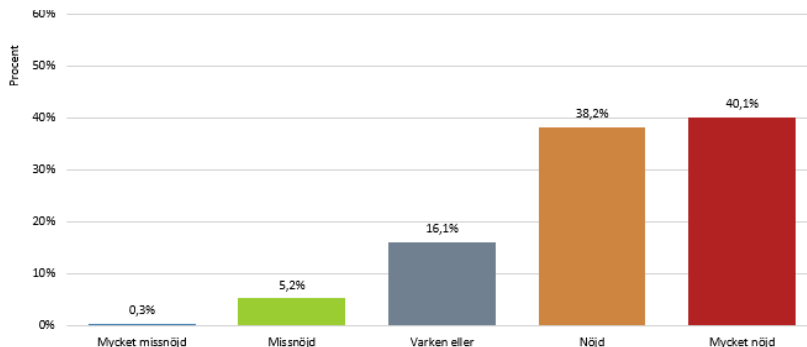


tillgänglig i en enklare form nära färdigställandet av denna text och detta resultat tjänar mera som grund för jämförelse, om än en intressant sådan med tanke på att det utgör ännu en mättidpunkt.

## Intrycken av att arbeta hemifrån

Undersökningarna speglar att medarbetarnas allmänna intryck av att arbeta hemifrån till mycket stor del är positivt. 83 procent av medarbetarna vid myndigheten arbetade hemifrån under våren och sommaren 2020. Hela 78,3 procent anger att de är nöjda eller mycket nöjda med att arbeta hemifrån (se figur 7.2). Strax över 5 procent uppger att de är missnöjda eller mycket missnöjda med att arbeta hemifrån. I en mellankategori finns sedan drygt 16 procent som varken är nöjda eller missnöjda i den första enkäten. I den andra enkäten har andelen respondenter som är nöjda eller mycket nöjda minskat till 69 procent, men en oförändrad andel anser fortfarande att det är långsiktigt hållbart att arbeta hemifrån.

**Figur 7.2** Vad är ditt allmänna intryck av att arbeta hemifrån? (Myndigheten, enkät 1, 2020, s. 7)



Anm.: N=1234 (antal svaranden).

I en relaterad fråga uppger också närmare 67 procent av medarbetarna i den första enkäten att de har ett totalt välbefinnande i arbetet som till stor del eller i allra högsta grad är lika bra eller bättre vid arbete hemifrån jämfört med att vara på plats på kontoret. Närmare 23 procent svarar att deras välbefinnande till viss del är lika bra eller bättre hemifrån som på plats på kontoret. Strax över

10 procent av de svarande beskriver att deras välbefinnande i arbetet nu är sämre än tidigare. Denna utbredda nöjdhet (till stor del eller i allra högsta grad ovan) har minskat till 61 procent i vinterns undersökning, men får ändå anses vara en god indikator på att ett utbrett välbefinnande i arbetet fortfarande finns vid arbete hemifrån.

Överraskande höga resultat visas avseende kreativitet i arbetet hemifrån, där närmare 70 procent av medarbetarna upplever att de i hög grad eller i allra högsta grad är lika eller mer kreativa i sitt arbete hemifrån som på plats i första enkäten. Motsvarande siffra är 64 procent för den andra enkäten. Drygt 22 procent upplever att de till viss del är lika kreativa i sitt arbete hemifrån som på plats under våren och sommaren 2020. Vad gäller de som anser sig mindre kreativa vid arbete hemifrån så har denna andel ökat från knappa 9 procent till 11 procent i den andra mätningen. Fortfarande relativt låga tal alltså, trots ledtiden för arbete hemifrån.

Den upplevda produktiviteten i undersökningarna är hög. Över 80 procent av respondenterna i de båda enkäterna uppfattar att de är lika eller mer produktiva vid arbete hemifrån som vid arbete från kontoret. Detta är ett intressant resultat att ta med för arbete bortom pandemin.

### **Tillgången till digitala verktyg samt gränstragning**

Vad gäller digitala verktyg så är tillgången till ändamålsenliga sådan god i myndigheten där närmare 85 procent i båda enkäterna upplever att de till stor del eller i allra högsta grad har tillräcklig digital/teknisk utrustning för att kunna utföra sitt arbete hemifrån. Endast cirka 1,5 procent svarar att de saknar tillräcklig utrustning.

Avseende gränstragning och strategier för att hantera dessa så finns vissa frågor och svar som kan relateras till denna tematik. Det finns också återkommande mönster kring att arbete hemifrån ger en ökad arbetsro med färre störande moment än vid en ordinarie arbetsplats samt att stressen i både arbetsliv och privatliv har minskat. Minskad restid, flexibla arbetsformer, möjligheten att styra över sin egen tid samt uppfattningen att möten har blivit mera effektiva är också återkommande kommentarer. Den frihet som omnämns bland annat i SOU 1998:115 är därmed synlig även här. Intressant nog, apropå gränshantering, så redovisar en påfallande

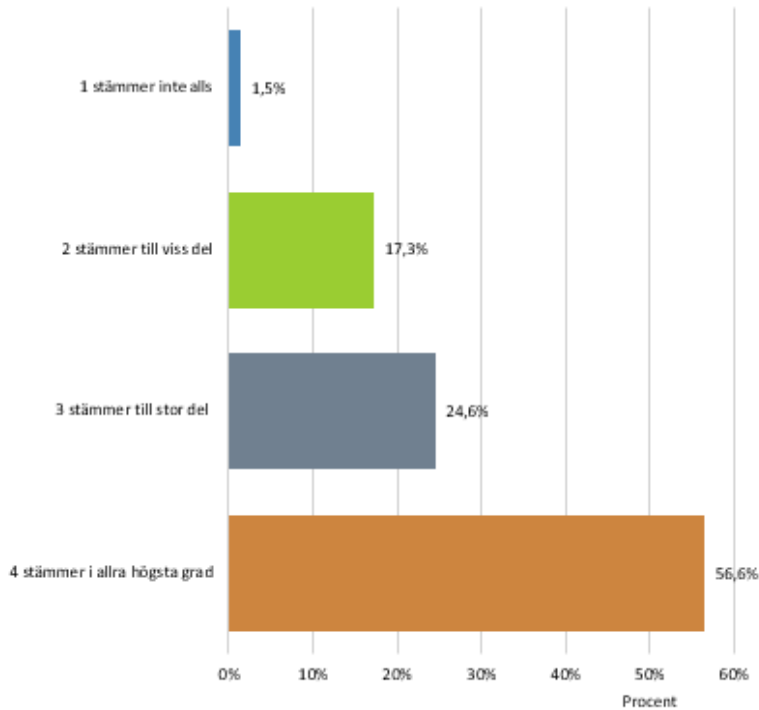
hög andel av respondenterna (närmare 70 procent i studie 1 och 58 procent i studie 2) att de tar pauser i arbetet när de behöver det. Minskningen kan dock ses som oroväckande samtidigt som att andelen som anger att de rör på sig när behov finns har minskat mellan mätningarna. Dessa är förändringar som är värda att uppmärksamma i det långa loppet. Vad gäller tillgänglighet till och frekvens för avstämningar så upplevs den också som god eller mycket god. Över 83 procent av medarbetarna i den första studien upplever att de till stor del eller i allra högsta grad har tillräckligt med avstämningar med kollegor. Denna höga andel för tillgänglighet är tudelad sett till gränsdragning och strategier för att hantera dessa, vilket också kan sättas i ljuset av resultat som redovisats tidigare (SOU 1998:115, s. 106 f.). Den kan vittna om att tid har frigjorts (som en effekt av genomförandet av mera tidseffektiva möten) till att kunna vara tillgänglig för avstämningar. Den kan också vittna om att man har ökat sin tillgänglighet i arbetet på bekostnad av sin fritid och därmed har haft större utmaningar i att tidsseparera. Tillgänglighet i form av spontana möten i korridoren eller i samband med fikaraster efterlyses dock, både av sociala och av professionella skäl. Det finns indikationer på att dessa behov har ökat med tiden i myndighetens undersökningar.

### **Ett framtida läge vid myndigheten**

Enkäterna innehöll också frågor kring att återgå till ett post-coronaläge där medarbetare exempelvis angav önskemål om en fortsatt möjlighet till arbete hemifrån en del av vecka, en stegvis återgång till den ordinarie arbetsplatsen samt att åter kunna bli en del av ett socialt sammanhang med sina kollegor. Konkret anges också tillgång till skrivare och post som viktiga grundförutsättningar i ett framtida läge.

Vad gäller ett framtida läge så ställdes i undersökningarna frågor kring hur man som medarbetare såg på fortsatta digitala möten som en möjlig ersättning för fysiska dylika (se exempel från den första enkäten nedan i figur 7.3).

**Figur 7.3** Det finns möten/samarbeten som vi i framtiden kan genomföra digitalt istället för att mötas fysiskt (Myndigheten, enkät 1, 2020, s. 23)



Anm.: N=1228 (antal svaranden).

I studie 1 ser vi att över 80 procent av respondenterna upplever att det till stor del eller i allra högsta grad finns möten som fortsättningsvis kan vara digitala, medan strax över 17 procent beskriver att möten till viss del kan genomföras digitalt i framtiden. 1,5 procent svarar att digitala möten inte kan ersätta något fysiskt möte framöver. En liknande bild framträder i studie 2, vilket torde vara en grund för en mix av analoga och digitala möten framöver.

En slutsats som redovisas av myndigheten är att arbetsplatsens utformning är viktig oavsett varifrån vi arbetar, hemifrån eller på kontoret. Likaså betonas behovet av att kunna vara ostörd och att kunna få arbetsro, oavsett plats. Här erbjuder hemmet och kontoret olika möjligheter att nå detta beroende på individuella förutsättningar. Det kan noteras att de medarbetare som är kvar på kontoret också noterar en ökad arbetsro då stora delar av personalen arbetar

hemifrån. Likaså redovisar myndigheten att gott ledarskap verkar kunna utövas oavsett om det handlar om arbete på distans eller på plats.

### Vad kan vi lära av exemplet?

Intressant med denna empiriska illustration är att den utmanar en del av den tidigare forskningen kring tröghet i omställningar, stigberoende (path dependencies [se till exempel David 1985; Page 2006; Kubicek och Noack 2010; Melin m.fl. 2016]) och inställning till förändring och snabba svängningar i nyttjandet av digitala verktyg. Det förefaller som att ”sense of urgency” – och i detta fall en till stor del tvingande situation (att arbeta hemifrån och att lösa sina uppgifter) – tydligt har utmanat ett antal individuella och organisatoriska vanor (stigberoenden med tekniska och organisatoriska rötter), men samtidigt har landat positivt, eller till och med mycket positivt, i organisationen. Man kan föreställa sig ett mera ”normalt” sätt att genomföra omställning i form av ett gängse (förändrings)projekt vid myndigheten; hur hade det sett ut då i termer av projektplan, mål, ledtid, alternativ och nöjdhet? Rådande pandemi, med all sin inbyggda tragik, har i exemplet visat att alternativa arbetssätt är möjliga och kan fungera över viss tid, att teknikanvändning och omställning kan gå snabbt. Detta hade sannolikt inte varit möjligt eller på bredden ens ha övervägts utan detta extraordinära läge.

### Lärdomar och framtidsscenarioer

När arbete hemifrån gick från att vara ett andrahandsalternativ till ett faktum för många, tillsammans med en ökad användning av digitala verktyg för bland annat möten så finns flera lärdomar att dra. Under rådande pandemi ställs också många frågor om vad det ”nya normala” kommer att bli, vilket – även om det förekommer till synes tvärsäkra profetior om ett framtida läge – är genuint svårt att uttala sig om. Här får vi vara ödmjuka inför rådande kunskapsläge och inför framtiden och samtidigt påminna oss om att det finns viktiga val att göra. Nedanstående fyra utvalda punkter innehåller därför ett antal utsagor om vad vi kan lära oss av arbetet hemifrån i ljuset av

pandemin, med sina tydliga element av digitala verktyg, och såväl möjligheter som utmaningar. Insprängt i dessa punkter finns ett antal framtidsscenarioer framskrivna.

**(1) Arbete hemifrån och på ordinarie arbetsplats** – sannolikt hamnar flera individer och organisationer i ett framtida hybridläge givet de erfarenheter vi har tillägnat oss under rådande pandemi och den valfrihet, sett ur flera aktörers perspektiv, som torde komma att prägla ett framtida läge. Detta skapar möjligheter och utmaningar för såväl individ som organisation och i förlängningen också samhället i stort; detta visas bland annat i erfarenheterna som redovisas ovan samt diskuteras exempelvis av PTS (2021). En mera medveten och varierad mix mellan att arbeta vid en gemensam arbetsplats och hemifrån är ett troligt scenario för flera av oss, både inom privat och offentlig sektor. Denna medvetenhet och till och med långsiktighet och en strategiskt sammanhållande tanke behöver ta utgångspunkt i en tillgång till och kompetens kring digitala, mobila, verktyg och en utvecklad kunskap om sammanhangen där dessa nyttjas. Vi ser redan vissa positiva indikationer vad gäller ett minskat resande, utsagor om mera lugn och ro, god tidsanvändning, effektiv användning av kontorsytor med mera. Vinster för individ, organisation och samhälle av ett ökat arbete hemifrån är sannolikt här för att stanna, medan utmaningar (exempelvis i form av olika typer av ohälsa vid arbete hemifrån) behöver analyseras, förstås och hanteras. I en situation där flera valmöjligheter finns så är det möjligt att en fysisk distansering kan överbryggas av att växla arbetsplats och att i större utsträckning tillgodose sociala och professionella behov exempelvis på den gemensamma arbetsplatsen. Att förstå flexibiliteten, exempelvis avseende variationen i individers preferenser och att arbetsmiljön vid arbete hemifrån är mera heterogen – på gott och ont – än vid en ordinarie arbetsplats blir viktigt. Detta ställer krav på såväl medarbetare som ledarskap och att medvetet hålla samman (leda och koordinera) organisationer. Med detta följer också utmaningar och implikationer för bland annat normer, kultur, regler och lagar i arbetslivet som behöver vara både platsberoende och platsoberoende.

Här finns ett tydligt behov av systematisk, mångfacetterad och forskningsbaserad kunskap med fokus på såväl människa, som nyttjande av digitala verktyg och organisering vid arbete hemifrån

och inte minst i förlängningen i en kombination med arbete på en fysisk arbetsplats.

**(2) Videomöten och samarbetsplattformar** är här för att stanna – kanske är inte de digitala alternativen alltid förstahandsalternativ, men de är på ett mera självklart sätt än tidigare med i vår framtida mötes- och interaktionspalett, tillsammans en avvägd mix av fysiska mötesformer. Vi kan se tydliga, positiva, spår och erfarenheter av detta i bland annat Internetstiftelsens undersökning för 2020 och i det empiriska exemplet från myndigheten. Nya stigar, beroenden och kommunikationsvanor har formats och har utvecklats påtagligt snabbt, liksom också fortlöpande uppdateringar av tekniken under denna ändå begränsade tidsperiod, kring bland annat digitala möten. De digitala trösklarna har sänkts och erfarenhetsbaserad kunskap har växt fram. Positiva effekter för den enskilde i form av tid och miljöbelastning också med positiva effekter för organisationer och för samhälle exemplifieras ovan. Negativa effekter att vara medveten om och att hantera finns också i form av minskad social interaktion och utmaningar med att upprätthålla småprat med mera. I takt med en ökad kollektiv kompetens kring videomöten och samarbetsplattformar förnyas och utvecklas användarkrav och -behov, vilka behöver tillgodoses av såväl teknik- och tjänsteutvecklare som interna eller externa tjänsteleverantörer framöver. Erfarenheter och preferenser är värdefulla att lära av för att utforma framtida goda och kreativa arbetsituationer, tillsammans med fördjupade studier inom området och inte minst också ett arbete med kravställning på videomöten och samarbetsplattformar för ett fortsatt arbete i hybridform.

**(3) Mikro- och makrostrategier för medveten gränshantering** i hybridmiljöer, som beskrivs ovan som ett sannolikt scenario, behövs för att just hantera mixen att ha flera arbetsplatser, delade arbetsgrupper, förflyttningar och nyttjande av teknik på olika platser och sammanhang etc. Det blir ett annat läge när vi lämnar en akut pandemifas och ställer fortsatta krav på organisering, digitala verktyg och regelverk kring arbete, säkerhet och fysisk- och psykosocial arbetsmiljö. Här behövs strategier för att bland annat minska oönskade spillover-effekter och konflikter för att bibehålla en god balans mellan arbete och fritid (exempelvis i förhållande till familje-

liv eller enskilda aktiviteter) och de olika dimensioner som diskuteras ovan. Mikro- och makrostrategier för gränser påverkar individer, organisation och samhället med implikationer för reglering av arbete lokalt och i utveckling av villkor för ett framtida arbetsliv. Här finns påtagliga utvecklingsbehov givet ett framtida hybridläge för att skapa ett gott medarbetar- och ledarskap i dessa situationer, bland annat med avseende på arbetstid, tillit versus kontroll, samhörighet och välbefinnande. Produktivitet, effektivitet och kreativitet behöver också studeras vidare i ljuset av pandemin.

**(4) Klargöra ambitionen med digitisering och digitalisering** – på individ-, organisations- och på samhällsnivå. Vad är önskvärt och rimligt i vår användning av digitala verktyg; digitisering eller digitalisering? I dag, i morgon och i en längre framtid? Vad passar och krävs av den egna organisationen? Här finns flera viktiga strategiska val att göra, där organisationer kan förhålla sig på olika sätt i en post-coronasituation. På vilka sätt ska till exempel offentliga organisationer och medborgare mötas i framtiden? Vilka ideal kännetecknar och bör framöver känneteckna olika yrkesroller inom offentlig och privat sektor med avseende på hur arbete, interaktion med kunder, patienter eller medborgare och samarbete gestaltas? Vilken mötespalett i digitala sammanhang och vilka värden ska prioriteras? Skeenden som sågs som omöjliga tidigare har under pandemin visat sig, ur ett pragmatiskt perspektiv, möjliga att lösa på alternativa och kreativa sätt. Det torde därmed finnas öppningar att göra nytt och annorlunda i olika sammanhang. Viktigt blir därmed att lära av den snabba förändring och den sammanflätning som beskrivs ovan, där vi har genomgått en omställning till ett arbete mycket baserat hemifrån ur teknikutvecklings-, förändrings- och införandeperspektiv. Hur utmanar dessa insikter tidigare erfarenheter vi har av förändrings- och införandeprojekt av digitala verktyg? Hur kan vi, strategiskt och policybaserat, driva ett framgångsrikt förändringsarbete som nation utifrån lärandet i vardande?

Det krävs ytterligare forskning inom området för att komma bortom denna mera explorativa text, som är ett exempel på en analys och en diskussion av ett fenomen under utveckling. Longitudinella empiriska studier i kombination med teoriutveckling är nödvändig. Att ytterligare fokusera medarbetar- och ledarskap är också relevant med den ökade flexibilitet i professioner som diskuteras ovan. Dessa



aspekter påverkar också hur organisationer möter sin omvärld. Att på ett djupare plan förstå den digitala teknikens möjligheter och begränsningar i dessa sammanhang likaså. Kopplat till teknik och organisering är det för alla organisationer, men inte minst inom den offentliga sektorn, viktigt att återvända till dess olika värden och vilka värden som stärks eller riskerar att försvagas i en post-corona-situation. Hur värnar vi exempelvis om en ökad effektivitet, samtidigt som vi ur en demokratisk synvinkel ser till att minska det digitala utanförskapet?

## Författarens tack

Tack till medarbetare vid HR-avdelningen inom myndigheten samt till Ewa Braf och Mattias Elg vid IEL, LiU för medverkan i samarbetet med myndigheten, för klokskap och gemensamma forskningsinitiativ om bland annat ledarskap i en digital era. Tack också till Ewa och Eric samt till ESO-konstellationen för direkta och värdefulla kommentarer på texten.

## Referenser

- Arbetsmiljöverket (2020), "Organisatorisk och social arbetsmiljö – har du koll?". [av.se/halsa-och-sakerhet/psykisk-ohalsa-stress-hot-och-vald/organisatorisk-och-socialarbetsmiljo--har-du-koll/](https://www.arbetsmiljoverket.se/halsa-och-sakerhet/psykisk-ohalsa-stress-hot-och-vald/organisatorisk-och-socialarbetsmiljo--har-du-koll/) (2020-12-21)
- Aronsson, G. (2018 [red.]), *Gränslöst arbete – En forskarantologi om arbetsmiljöutmaningar i anknnytning till ett gränslöst arbetsliv*, Rapport 2018:1, Arbetsmiljöverket.
- Braf, E. och Melin, U. (2020), "Leadership in a Digital Era – Is "Digital Leadership" a Buzzword or a Significant Phenomenon?", Proceedings of the 11th Scandinavian Conference on Information Systems, 8. [aisel.aisnet.org/scis2020/8](https://aisel.aisnet.org/scis2020/8)
- Brennen, J. S. och Kreiss, D. (2016), "Digitalization", i Jensen, K.B. m.fl. (red.), *The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy*, John Wiley & Sons Inc., Chichester, s. 556-566.

- Castells, M. (2001), *Del I. Nätverkssamballets framväxt*, Daidalos.
- David, P. (1985), "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review*, vol 75, nr 2, s. 332-337.
- Folkhälsomyndigheten (FHM) (2020), "Arbeta hemifrån under hösten". [folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/skydda-dig-och-andra/arbete-hemma-i-host/](https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/skydda-dig-och-andra/arbete-hemma-i-host/)
- Internetstiftelsen (2016), "Svenskarna och internet 2016". [svenskarnaochinternet.se/rapporter/svenskarna-och-internet-2016/internet-pa-arbetet/arbete-hemifran/](https://svenskarnaochinternet.se/rapporter/svenskarna-och-internet-2016/internet-pa-arbetet/arbete-hemifran/)
- Internetstiftelsen (2020), *Svenskarna och internet 2020*. [svenskarnaochinternet.se/app/uploads/2020/12/internetstiftelsen-svenskarna-och-internet-2020.pdf](https://svenskarnaochinternet.se/app/uploads/2020/12/internetstiftelsen-svenskarna-och-internet-2020.pdf)
- KPMG (2020), "Det nya normala är här – men vad händer sen?" Rapport över trender ur ett CIO-perspektiv, november 2020. [home.kpmg/se/sv/home/nyheter-rapporter/2020/11/det-nya-normala-ar-har-men-vad-hander-sen.html](https://home.kpmg/se/sv/home/nyheter-rapporter/2020/11/det-nya-normala-ar-har-men-vad-hander-sen.html) (2021-01-07).
- Kreiner, G.E. m.fl. (2009), "Balancing Borders and Bridges: Negotiating the Work-home Interface via Boundary Work Tactics", *Academy of Management Journal*, vol 52, nr 4, s. 704-730.
- Kubicek, H. och Noack, T. (2010), "The Path Dependency of National Electronic Identities – A Comparison of Innovation Processes in Four European Countries", *Identity in the Information Society*, vol 3, nr 1, s. 111-153.
- Ljungberg, J. (2018), "Digitalisering och arbetslivets utmaningar", i Aronsson, G. (red.), *Gränslöst arbete – En forskarantologi om arbetsmiljöutmaningar i anknytning till ett gränslöst arbetsliv*, Rapport 2018:1, Arbetsmiljöverket, s. 60-72.
- Markus, M.L. och Robey, D. (1988), "Information Technology and Organizational Change: Causal Structure in Theory and Research", *Management Science*, vol 34, nr 5, s. 583-598.
- Melin, U., Axelsson, K. och Söderström, F. (2016), "Managing the Development of E-ID in a Public E-Service Context", *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol 10, nr 1, s. 72-98.

- Melin, U. (2018) *Vetenskaplig kunskap och bildning för samhällets framtida digitalisering – ett nationellt centrum*, Utredningsrapport 2018-11-05.  
urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-152543 (2021-01-07).
- Orlikowski, W.J. (2000), "Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations", *Organization Science*, vol 11, nr 4, s. 404-428.
- Orlikowski, W.J. (2016), "Digital Work: A Research Agenda", i Czarniawska, B. (red.), *A Research Agenda for Management and Organization Studies*, Edward Elgar Publishing, Northampton, s. 88-96.
- Orlikowski, W.J. och Iacono, S. (2001), "Desperately Seeking the 'IT' in IT Research: A Call to Theorizing the IT Artifact", *Information Systems Research*, vol 12, nr 2, s. 121-134.
- Orlikowski, W.J. och Scott, S. (2008), "Sociomateriality: Challenging the Separation of Technology, Work and Organization", *The Academy of Management Annals*, vol 2, nr 1, s. 433-474.
- Page, S.E. (2006), "Essay: Path Dependence", *Quarterly Journal of Political Science*, vol 1, nr 1, s. 87-115.
- Palm, K. (2020), *När hemmet blir vår arbetsplats*, nyhetsartikel publicerad 2020-05-18, [kth.se/aktuellt/nyheter/nar-hemmet-blir-var-arbetsplats-1.984825](https://kth.se/aktuellt/nyheter/nar-hemmet-blir-var-arbetsplats-1.984825) (2020-12-21).
- Palm, K., Bergman, A. och Rosengren, C. (2020), *Vägar till ett hållbart digitalt arbetsliv*, Slutrapport AFA Försäkring, afa-forskning.cdn.prismic.io/afa-forskning/deb98052-6db9-4d94-9c9a-237bb8db86fe\_V%C3%A4gar+till+ett+h%C3%A5llbart+digitalt+arbetsliv\_Slutrapport+AFA\_2020.pdf (2021-03-01).
- Post- och telestyrelsen (PTS) (2021), *Digital omställning till följd av covid-19 – Uppdrag att kartlägga och analysera erfarenheter och behov av åtgärder för att leva och verka digitalt i spåren av utbrottet av covid-19*, Rapport PTS-ER-2021:1.
- PwC (2020), *HR leader insights: The new normal in Sweden*, Rapport över trender ur ett HR-perspektiv, oktober 2020.

- [pwc.se/en/pdf/the-new-normal-in-sweden-october-2020-new.pdf](https://www.pwc.se/en/pdf/the-new-normal-in-sweden-october-2020-new.pdf)
- Prop. 2020/21:60 (2020), *Regeringens proposition; Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.  
[regeringen.se/4af915/contentassets/da8732af87a14b689658dadcfb2d3777/forskning-frihet-framtid--kunskap-och-innovation-for-sverige.pdf](https://regeringen.se/4af915/contentassets/da8732af87a14b689658dadcfb2d3777/forskning-frihet-framtid--kunskap-och-innovation-for-sverige.pdf)
- Regeringskansliet (2003), *Digitala klyftor – förr, nu och i framtiden*, Justitiedepartementet, Regeringskansliet, Stockholm.
- Regeringen (2020), ”Uppdrag att vidta ytterligare åtgärder för att öka andelen anställda som arbetar hemifrån.” Regeringsbeslut 2020-12-22 (Fi2020/05201).
- Rose, J., Persson, J.S., Heeager, L.T., Irani, Z. (2015), “Managing E-Government: Value Positions and Relationships”, *Information Systems Journal*, vol 25, nr 5, s. 531-571.
- Rose J., Skiftenes Flak, L. Sæbø, Ø. (2018), “Stakeholder Theory for the E-Government Context: Framing a Value-Oriented Normative Core”, *Government Information Quarterly*, vol 35, nr 3, s. 362-374.
- Sandblad, B., Gulliksen, J., Lantz, A., Walldius, Å. och Åborg, C. (2018), *Digitaliseringen och arbetsmiljön*, Studentlitteratur, Lund.
- SOU 1998:115, *Distansarbete*, Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm. [regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/1998/09/sou-1998115/](https://regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/1998/09/sou-1998115/)
- SOU 2014:13, *En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår*, delbetänkande av Digitaliseringskommissionen, Stockholm.
- Staines, G. (1980), “Spillover Versus Compensation: A Review of the Literature on the Relationship Between Work and Nonwork”, *Human Relations*, vol 33, nr 2, s. 111-129.
- Statistiska Centralbyrån (SCB) (2020), ”Befolkningens IT-användning 2020”. [scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/befolkningens-it-anvandning/](https://scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/befolkningens-it-anvandning/) (2021-02-05).

- Tilson, D., Lyytinen, K. och Sørensen, C. (2010), "Research Commentary – Digital Infrastructures: The Missing IS Research Agenda", *Information systems research*, vol 21, nr 4, s. 748-759.
- Unionen (2020), "Ledarskap i det "nya normala" – att leda efter coronakrisen". [www.unionen.se/rad-och-stod/chefspaning/ledarskap-i-det-nya-normala-att-leda-efter-coronakrisen](http://www.unionen.se/rad-och-stod/chefspaning/ledarskap-i-det-nya-normala-att-leda-efter-coronakrisen) (2021-01-07).
- Yoo, Y. (2010), "Computing in Everyday Life: A Call for Research on Experiential Computing", *MIS Quarterly*, vol 34, nr 2, s. 213-231.



# 8 Kommer vi resa mindre efter pandemin?

*Jonas Eliasson*

## Inledning

Under pandemin har våra vardagsliv förändrats på många sätt. Fler har jobbat hemifrån och vi har undvikit affärer, restauranger och många fritidsaktiviteter. Det har förstås lett till att resandet minskat. Men det har också gjort att många skaffat nya vanor och upptäckt andra sätt att arbeta, handla och leva – mer digitalt och mer hemifrån. De digitala möjligheterna har också ökat och förbättrats i takt med att den nya situationen skyndat på utvecklingen. De digitala verktygen har förbättrats, individer och organisationer har fått mer erfarenhet av dem, näthandelsutbudet har vuxit, fler kulturevenemang och seminarier är tillgängliga över nätet.

Kommer detta leda till att vi reser mindre även efter pandemin? Om vi nu har upptäckt och utvecklat nya digitala möjligheter, och skaffat oss nya vanor både på individuell och organisatorisk nivå, så borde resandet kunna bli väsentligt lägre även efter pandemin. På flera håll har man vädrat stora förhoppningar om att detta ska kunna bidra till att minska transporternas påverkan på såväl klimat som lokalmiljö.

I detta kapitel diskuteras om det är troligt att förändringarna under pandemin får kvarstående effekter på resandet även på lång sikt. Av särskilt intresse är om biltrafiken kan minska, eftersom det skulle kunna bidra till minskad klimat- och miljöpåverkan. Att förutspå framtiden är alltid svårt, men genom att analysera transporternas sammansättning och historiska utveckling försöker uppsatsen göra en kvalificerad gissning.

Första delen beskriver hur resande och transporter i Sverige förändrats under pandemin. Andra delen resonerar om tänkbara långsiktiga effekter, med avstamp i beskrivningar av transporternas

historiska utveckling. Beskrivningen bygger huvudsakligen på svenska data, men som kommer att framgå så är de övergripande trenderna likartade i de flesta industrialiserade länder.

## Förändrat resande under pandemin

Med tanke på hur mycket som varit annorlunda under pandemin har godstransportvolymerna ändrats förvånansvärt lite. När pandemin bröt ut i Europa under våren 2020 fanns farhågor om att distributions- och produktionskedjor skulle bryta samman när länder stängde ned och gränser stängdes. Industrier skulle få stänga, godstransportföretag gå under och vi skulle få uppleva en generell varubrist. Men jämfört med farhågorna i pandemins början har effekterna på godstransporterna i Sverige<sup>30</sup> varit förhållandevis lindriga, även om transportföretagen har fått anpassa sig till restriktioner och ändrade handelsmönster<sup>31</sup> och särskilt den internationella godstrafiken har råkat ut för många störningar. Lastbilstrafiken och godstågstrafiken har legat på ungefär samma nivåer som året innan, medan lastfartygstrafiken har legat 10–20 procent lägre. Figur 8.1 visar trafiken (fordonsrörelser) i Sverige 2020 jämfört med 2019.

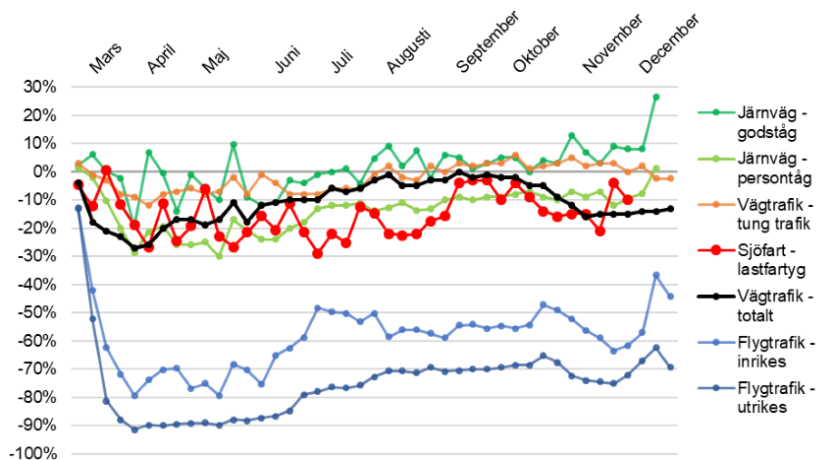
---

<sup>30</sup> Det är fortfarande ont om data för andra länder, men utvecklingen verkar ha varit likartad: väsentliga minskningar av den internationella handeln (som framför allt går på sjö), men relativt begränsade minskningar av inrikes transporter (som framför allt går på väg) (Credendo 2021; ITF/OECD 2020; UNCTAD 2020).

<sup>31</sup> Hur godstransportföretagen berörts och anpassat sig beskrivs i en intervjustudie av Trafikanalys (2020a).



**Figur 8.1 Trafik (fordonsvolym) 2020 relativt trafik 2019, vecka för vecka**



Källa: Sammanställning av Trafikanalys.<sup>32</sup>

Personresandet har påverkats betydligt mer, särskilt långväga resor och kollektivtrafikresor. Effekten var störst i början av pandemin, i mars-april 2020, när antalet resor minskade med omkring 20 procent.<sup>33</sup> Under sommaren och början av hösten närmade sig antalet resor förra årets nivåer igen, för att i början av hösten endast vara omkring 5 procent lägre än förra året. Men när restriktionerna skärptes igen under senare delen av hösten sjönk resandet igen.

Mest minskade skolresorna, som nästan halverades under våren. Antalet arbets- och fritidsresor minskade med omkring 15 procent under våren, vilket visserligen är en tydlig minskning men ändå ganska måttlig i sammanhanget. Minskningen av arbetsresorna är ungefär lika stor som andelen som i undersökningar före pandemin angav att de ibland arbetade hemifrån. Det ser därför ut som att det

<sup>32</sup> [www.trafa.se/sidor/transportlaget/](http://www.trafa.se/sidor/transportlaget/) (figur 2), sparad 2021-02-14.

<sup>33</sup> Alla siffror avser Sverige. Siffrorna för totalt antal resor samt uppdelningen på ärenden, reslängder och grupper kommer från Trafikanalys (2020b), och är hämtade ur den nationella resvaneundersökningen som är en löpande enkätstudie. Antalet svarande är begränsat, så nedbrytningarna har en relativt stor statistisk osäkerhet. Siffrorna stöds dock av andra datakällor, såsom Googles platsdata och Telias mobilmastdata, som visar ungefär lika stora effekter. Siffrorna för resande per färdmedel samt fordonsvolymerna kommer från trafik- och passagerarmätningar av Trafikverket respektive kollektivtrafikmyndigheterna (SL, Västtrafik, Skånetrafiken m.fl.). Passagerarmätningar och tågtrafikvolymerna har relativt hög säkerhet. Vägtrafikvolymerna mäts på ett urval platser på det statliga vägnätet samt där trängselskatt tas ut i Stockholm och Göteborg. Mätosäkerheten är därför låg på just dessa platser, men extrapoleringen till hela landets vägtrafik medför urvalsosäkerhet.

framför allt är de som ibland jobbade hemifrån redan förut som övergick till distansarbete. För inköps- och besöksresor syntes ingen minskning.

Förändringarna har varit mycket olika för olika färdmedel. Resandet med kollektiva färdmedel har mer än halverats, medan bilresandet har minskat relativt måttligt. Det beror förstås i hög grad på rekommendationerna att undvika kollektivtrafik och långväga resor. Men det beror också på att färdmedlen fyller delvis olika resbehov. De resänderen som är relativt sett vanligast i kollektivtrafiken – arbets- och skolresor i den regionala kollektivtrafiken, och tjänste- och fritidsresor i flyg- och tågtrafiken – är också de som har minskat mest, medan till exempel inköps- och besöksresor (som utgör merparten av bilresandet) inte har minskat lika mycket.

För att sätta effekterna på resandet i perspektiv behöver man känna till de olika färdmedlens storleksordningar. Personresandet domineras helt av bilresor. Drygt 75 procent av personresandet (räknat i personkilometer<sup>34</sup>) görs med bil, vilket motsvarar omkring 60 procent av antalet resor<sup>35</sup>. (Att andelen av personkilometrarna är högre än andelen av resorna beror framför allt på att resor till fots utgör runt 20 procent av antalet resor men en mycket liten andel av personkilometrarna.) Tvärt emot vad många tror är bara en knapp fjärdedel av bilresandet (i personkilometer) resor till och från jobbet: det allra mesta av bilresandet är fritids- och inköpsresor. Även om många skulle jobba hemifrån blir alltså påverkan på det totala bilresandet begränsad.

Effekterna på bilresandet under pandemin har varit förhållandevis måttliga jämfört med andra färdmedel. Som mest minskade biltrafiken på det statliga vägnätet (som svarar för ungefär tre fjärde-

---

<sup>34</sup> När man diskuterar och analyserar resande och trafik ur ett systemperspektiv är det nästan alltid mängden person- eller fordonskilometer (även kallat persontransportarbete respektive trafikarbete) som är det relevanta, inte antalet resor. Det är väldigt vanligt att man blandar ihop detta, och därför drar felaktiga slutsatser. Resandelar kan användas för att beskriva hur en viss grupp gör sina resor (t.ex. "kvinnor gör i genomsnitt sju procent av sina resor med cykel"), men är man intresserad av trafikens/resandets sammansättning i transportsystemet som helhet så är det person- och fordonskilometrarna som är det relevanta. Det är t.ex. det som är relevant för analyser av miljöpåverkan, trafiksäkerhet, vilka som drar nytta av investeringar osv. Det inser man om man gör tankeexperimentet att man ställer sig på en representativ gata (eller annan transportlänk) och tittar på resenärerna som far förbi en. Sammansättningen av ärenden, reslängder, färdmedel, kön osv. som man då ser är proportionell mot antalet personkilometer per kategori, inte antalet resor per kategori.

<sup>35</sup> Beskrivningen av resandet och transportererna bygger dels på egna analyser av de nationella resvaneundersökningarna 1978-2019, dels på egna analyser av historiska data om trafikarbete 1950-2019.

delar av vägtrafiken) med drygt 20 procent under några veckor i mars, men sedan började trafikvolymerna återvända till de vanliga nivåerna. Under sommaren och första delen av hösten var det nästan lika mycket trafik som förra året, men när de skärpta rekommendationerna kom i början av november minskade trafiken igen, med omkring 15 procent jämfört med året före. I storstäderna har trafiken ändrat sig mindre: trafiken över Stockholms och Göteborgs trängselskattesnitt minskade runt 10 procent under våren, men under sommaren och första halvan av hösten var trafiknivåerna tillbaka på förra årets nivåer, för att sedan minska igen med omkring 5 procent i november-december.

Det regionala kollektivtrafikresandet halverades nästan under våren, men ökade sedan något så att det under första delen av hösten låg omkring en tredjedel under de vanliga nivåerna. När restriktionerna skärptes på nytt i november sjönk resandet återigen till vårens halvering. I vanliga fall utgör den regionala kollektivtrafiken 10–15 procent av personkilometrarna, varav drygt hälften sker med buss och resten framför allt med regional- och pendeltåg. Nästan hälften av resorna är arbets- och skolresor. De allra flesta kollektivresorna sker i de tre storstäderna: SL står ensamt för ungefär hälften av landets kollektivresor, och Västrafik och Skånetrafiken tillsammans för en dryg fjärdedel.

Det långväga tågresandet står för ungefär 5 procent av personresandet. Det långväga tågresandet minskade mer än det regionala, med mer än en halvering under våren. Tågtrafiken, alltså antalet tåg, minskade inte i samma grad. Antalet persontågsavgångar varierade mellan 10 och 20 procent färre än året före, med störst minskning under våren. Det betyder att beläggningen på tågen minskade väsentligt, vilket kraftigt minskade tågforetagens nettointäkter.

Flygresorna, som i vanliga fall utgör omkring 2 procent av inrikesresandet, minskade absolut mest. Under våren försvann flygresorna nästan helt, men en liten upphämtning skedde under sommaren och början av hösten. Antalet resor har ändå minskat med omkring 90 procent.

Ungefär 20 procent av resorna sker till fots och 10 procent med cykel. Dessa resor är dock betydligt kortare än med andra färdmedel, så motsvarande andelar av personkilometrarna är enbart några få procent. Enligt den nationella resvaneundersökningen har antalet

resor till fots minskat under pandemin, medan antalet cykelresor inte ändrats märkbart.

## Långsiktiga effekter

Det är inte bara våra resvanor som ändrats under pandemin. Många vittnar också om att man har fått nya ”digitala vanor” (Internetstiftelsen 2020; Melin 2021) – man har lärt sig mer om möjligheterna att arbeta, utföra ärenden och roa sig över nätet, och vant sig vid att använda de digitala verktygen. Både på individuell och organisatorisk nivå verkar detta ha lett till en ökad ”digital mognad”, vilket brukar definieras som förmågan att tillgodogöra sig nyttorna av digitalisering (SVERD 2019) (se den utförliga diskussionen i Melins kapitel i denna bok). De digitala möjligheterna har också ökat under pandemin, både för att tjänsterna förbättrats och för att fler har skaffat sig tillgång till dem. Utvecklingen av digitala tjänster har som bekant pågått snabbt ända sedan 1990-talet och skulle säkert ha fortsatt ändå, men pandemin har accelererat tjänsteutvecklingen.

Men det är inte alls självklart att mer och bättre digitala kontakter leder till minskat resande med vanliga, fysiska färdmedel. Nya och bättre kontaktmöjligheter är nämligen inget nytt. Redan när telegrafan byggdes ut i USA i början av 1800-talet förutspåddes att detta skulle göra slut på behovet av att resa – man kunde ju telegrafera i stället. Uttrycket ”the death of distance” myntades då. Avstånd skulle inte längre spela någon roll när man med telegrafan kunde nå någon på andra sidan landet lika lätt som i samma stad. ”Avståndets död” har sedan förutspåtts med varje nytt kontaktmedel: telefon, radio, tv, och nu senast internet. Men vad som hänt är snarast det omvända; möjligheten att ha goda kontakter över långa avstånd verkar snarast ha ökat efterfrågan på resor och transporter.

Förväntningarna att teknisk utveckling ska minska tiden vi lägger på resor är alltså inte nya. De senaste 200 åren har det blivit allt lättare att transportera människor och gods långa sträckor, genom en kombination av teknisk utveckling (tåg, bilar, flygplan, cyklar), investeringar i infrastruktur (vägar, järnvägar, flygplatser) och ökat utbud av transporttjänster (utbyggd kollektivtrafik, bättre tåg- och flygförbindelser). Allt detta har ökat reshastigheterna oerhört. Under hela denna tid har det funnits förväntningar på att snabbare

transporter ska leda till att vi ska använda mindre tid för att resa, och lägga den tiden på annat istället. Men det är inte vad som hänt; som vi kan se nedan har vi istället använt i stort sett all den inbesparade tiden till att resa längre.

På samma sätt som det har blivit lättare att transportera sig så har kontaktmöjligheterna förbättrats; det har blivit allt lättare att ha kontakter med andra över långa avstånd. Telegrafen och telefonen krympte världen och förändrade synen på avstånd minst lika mycket som internet har gjort under vår egen livstid. Även uppfinningar som tv, terminaldatorn och telefaxen gjorde kontakter enklare och snabbare, och i vår egen tid har som bekant mobiltelefoner, e-post, smarta telefoner och en uppsjö av meddelande- och informationsappar präglat vår tillvaro. Spådomen att bättre kontaktmöjligheter kraftigt kommer minska behovet av resor och transporter har återkommit för varje ny teknisk landvinning. När internettjänster började slå igenom bland allmänheten i mitten av 1990-talet fanns redan från början stora förhoppningar om att ”telependling” och ”teleshopping” skulle leda till minskat resande – och detta var ändå innan det fanns smarta telefoner eller trådlösa nätverk. Runt sekelskiftet publicerades en stor mängd forskningsartiklar (t.ex. Höjer 1998; Nilles 1988; Vu och Vandebona 2007), och ännu fler rapporter och tidningsartiklar, som spekulerade i (eller rentav bestämt förutsade) att vi i framtiden skulle resa betydligt mindre, eftersom vi skulle kunna arbeta hemifrån eller från speciella ”jobb-hubbar”, och handla på internet i stället för att gå i affärer.

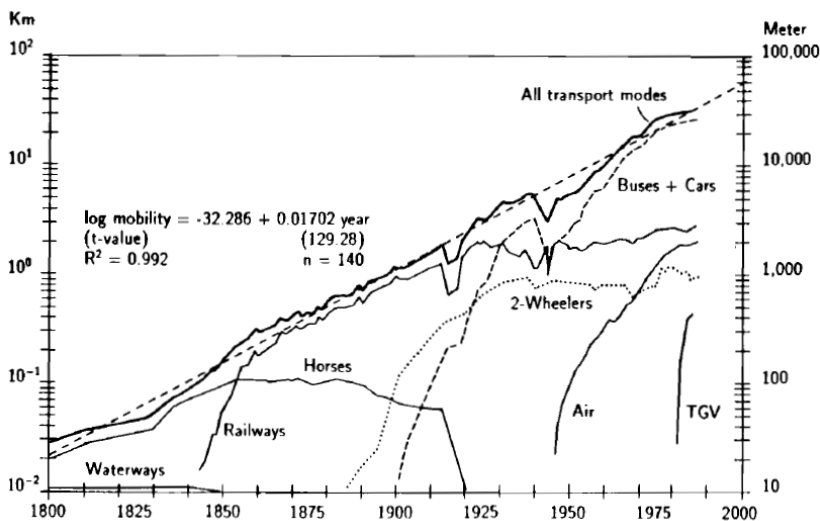
Hittills verkar dock inte mycket av detta ha hänt. Vi använder visserligen internet allt mer för att arbeta, utföra ärenden och roa oss, men som vi ska se så reser vi inte mindre för det. I stället verkar vi ha lagt den inbesparade tiden och kilometrarna på annat resande. I de följande avsnitten ska vi se närmare på hur de totala reslängderna och restiderna utvecklats, och vilka drivkrafterna bakom detta är.

## Reslängder

Vi reser ungefär tusen gånger så långt per person och dag som i telegrafens barndom i början av 1800-talet. Figur 8.2 kommer från Grübler (1990) och visar utvecklingen i Frankrike. Utvecklingen har varit likartad i de flesta industrialiserade länder. Notera att y-axeln

är logaritmisk, så reslängderna har ökat exponentiellt. Vilka färdmedel som dominerat och möjliggjort tillväxten har som synes varierat – först hästar, sedan tåg, sedan bussar, bilar och flyg. Det är anmärkningsvärt att utvecklingen varit så pass jämn, med tanke på alla omvälvande världshändelser och samhällsförändringar. De två världskrigen syns tydligt, men sett över denna långa tidsperiod är till och med de bara hack i kurvan.

**Figur 8.2** Genomsnittlig reslängd per person och dag i Frankrike 1800-1990

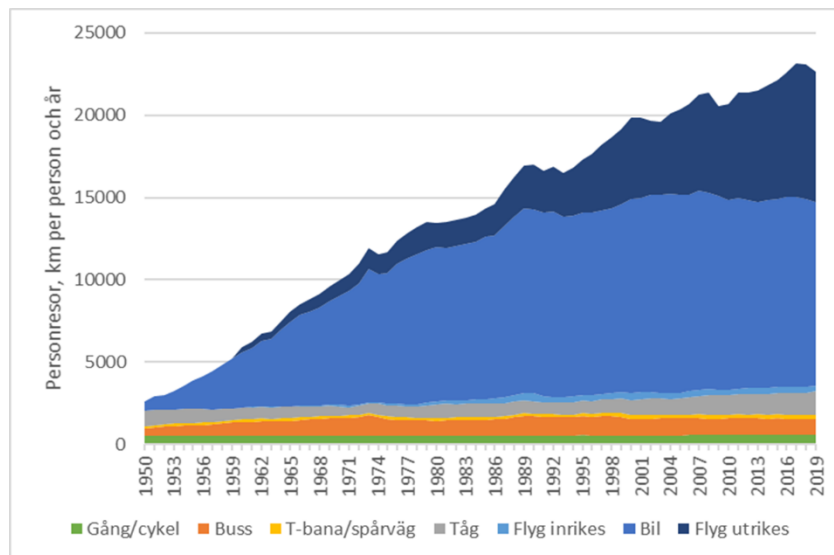


Källa: Ur Grübler (1990, s. 232).

Figur 8.3 visar hur den genomsnittliga reslängden per person och år har utvecklats i Sverige sedan 1950. För inrikes resande kan utvecklingen delas in i två perioder: först en snabb ökning fram till omkring 1990, och därefter en period när den dagliga snittreslängden för inrikes resor ökat långsammare eller legat still<sup>36</sup>. De senaste tre decennierna har reslängdsökningen framför allt drivits av ökat utrikes flygresande.

<sup>36</sup> Egen bearbetning av data från Trafikanalys och Swedavia. Siffrorna är dock behäftade med osäkerhet: det är svårt att uppskatta snittreslängder för bil, gång och cykel eftersom man är hänvisad till stickprovsundersökningar, och den statistiska metodiken har förändrats över tid. En del av avmattningen sedan 1990 kan bero på skillnader i metodik. Under 2000-talet har högre bränsleskatter och svag ekonomisk utveckling bidragit till att hålla ned resandet. Det saknas data för snittreslängd per flygresare före 2010, så den har antagits vara samma som under perioden 2010-2019; under de åren har genomsnittlig flygreslängd legat i stort sett helt still, så detta antagande är troligen ingen stor felkälla.

Figur 8.3 Personresande i Sverige, km per person och år



Not: Beräkningsmetoden för biltrafik har ändrats vid två tillfällen, 1990 och 2000, vilket i viss mån påverkar jämförbarheten över tid.

Förutom snabbare transporter och bättre kontaktmöjligheter finns en tredje trend som man kan tro borde minska det totala resandet, nämligen att samhället i genomsnitt har blivit allt tätare. Allt fler bor i städer, och en allt högre andel i de största städerna. Något avrundat kan man säga att 1950 bodde nära 40 procent av befolkningen i småorter och glesbygd, drygt 25 procent i de tre storstadsregionerna och resten i andra större städer. Nu är siffrorna omkastade: nära 40 procent bor i de tre storstäderna, drygt 25 procent i småorter och glesbygd och lika stor andel som förut i andra större städer<sup>37</sup>. Det har förstärkt påverkat resandet – men skillnaderna i resmönster mellan olika områden är faktiskt mindre än vad man kanske kan tro. Den sammanlagda restiden per person<sup>38</sup> är i genomsnitt omkring en timme i de flesta kommuner (se nedan), och i de flesta kommuner är snittreslängden knappt 40 km per person och dag. De som sticker ut är storstadskärnorna (med 32 km per person och dag) och de så kallade pendlingskommunerna (med 47 km per person och dag). Storstadsregionerna har framför allt vuxit genom att förortsbefolkningen vuxit, och i förorterna reser man ungefär lika långt som

<sup>37</sup> Egen bearbetning av data från SCB.

<sup>38</sup> Alla siffror om reslängder och restider är egna bearbetningar av nationella resvaneundersökningar 1978-2019, om inget annat anges.

i genomsnittliga tätorter. Den verkliga vattendelaren går inte mellan små och stora städer eller mellan norra och södra Sverige, utan mellan tätort och landsbygd. Landsbygdsbor reser ungefär 50 procent längre än tätortsbor, medan det i stort sett inte är någon skillnad mellan landsbygd i olika delar av landet<sup>39</sup>. Tätortsbor reser något kortare sträcka ju större befolkning tätorten har, men skillnaderna är inte särskilt stora, förutom då i storstadskärnorna. Totalt sett finns alltså visst fog för att säga att urbaniseringen har dämpat reslängdsökningen: om inte befolkningen koncentrerats till tätorterna och till storstäderna så hade troligen resandet varit högre. Men effekten är betydligt mindre än vad man kanske kan tro, eftersom reslängderna trots allt inte skiljer så mycket mellan olika tätorter av olika storlek och typ. Nedan ska vi återvända till vad detta kan bero på.

## Restider

Det är ett fascinerande faktum att den genomsnittliga dagliga restiden per person varierar relativt lite över tidsperioder, länder och städer. Denna observation har ibland rentav kallats ”lagen om konstant restid”. Hypotesen att den genomsnittliga restiden är en konstant som är lika både mellan länder och tidsperioder formulerades (eller åtminstone populariserades) i slutet av 1970-talet av bland annat Zahavi (1977) och Hupkes (1982). Redan från början stod det klart att denna ”lag” knappast var helt allmängiltig. Hur mycket tid per dag som ägnas åt resande varierar kraftigt mellan olika personer, och genomsnittsrestiden varierar en hel del beroende på till exempel förvärvsgrad, ålder och hushållssammansättning (Mokhtarian och Chen 2004). Hypotesen om konstant restid har orsakat en hel del strid, och observationen har inte sällan missbrukats till att dra alltför långtgående slutsatser – någon allmängiltig ”lag” är det knappast. Men det är ett slående faktum att den totala genomsnittliga restiden per person och dag i de flesta länder och sammanhang har legat still på omkring en timme sedan många decennier tillbaka; i de fall som det finns jämförbara data går det att spåra denna ”konstanta restidsbudget” åtminstone tillbaka till 1960-talet (Metz 2020). Försöker man extrapolera längre bakåt, med ledning av uppskattade reslängder

---

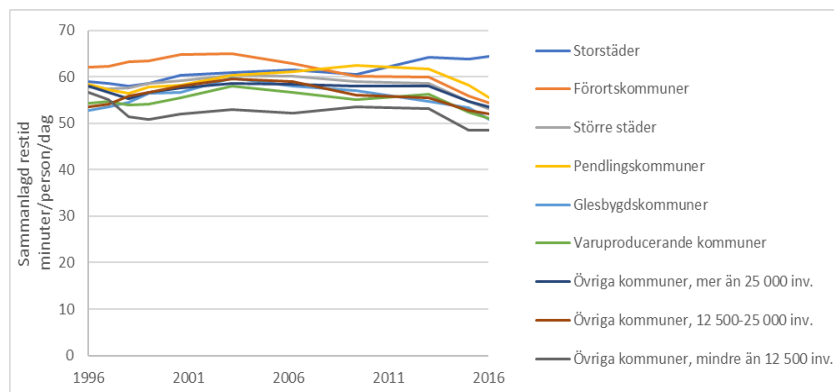
<sup>39</sup> Se Eliasson m.fl. (2018).



och reshastigheter, så verkar det stämma hyggligt även sedan mycket långt tillbaka.

Även i Sverige reser vi sammanlagt omkring en timme per person och dag. Det har åtminstone inte förändrats under den period som det finns jämförbara data, vilket är sedan mitten av 1990-talet (och i viss mån sedan 1970-talet<sup>40</sup>) (se figur 8.5). Dessutom är skillnaderna mellan olika delar av landet förvånansvärt små (figur 8.4). I de allra minsta kommunerna har man den kortaste totala restiden, lite drygt 50 minuter per dag. Längst total restid har man i storstädernas förorter, där den totala restiden är runt 60 minuter per dag. Skillnaden i snittrestid är alltså bara lite mindre än tio minuter, och en del av skillnaden förklaras dessutom av skillnader mellan invånarnas genomsnittliga ålder, hushållssammansättning och förvärvsgrad.

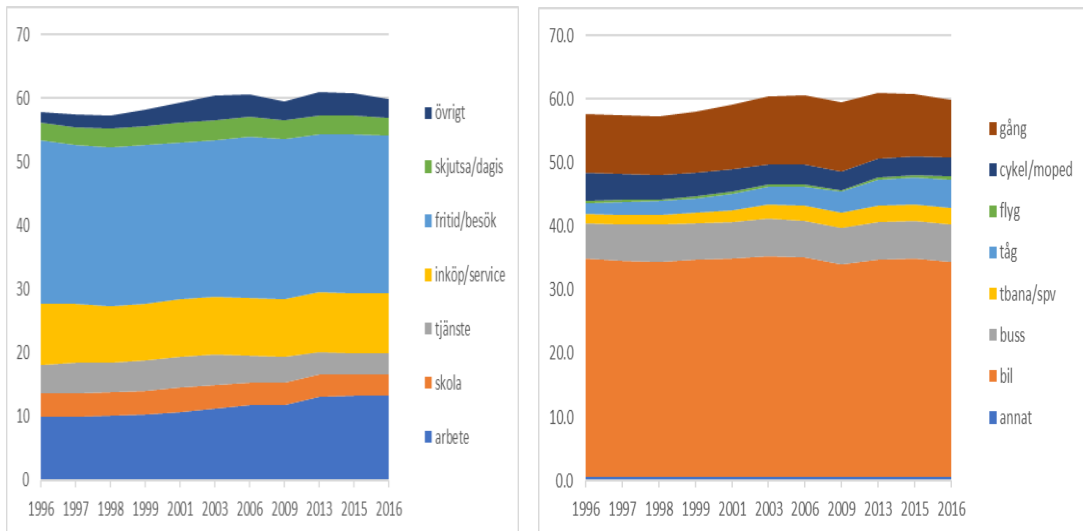
**Figur 8.4 Sammanlagd restid per person och dag, uppdelat efter SKR:s kommunindelning**



Not: Glidande medelvärden för nationella resvaneundersökningar 1994-2019 (RVU 2012, 2013, 2015 uteslutna pga. bortfallsproblem).

<sup>40</sup> Jämförbara resvaneundersökningar började göras årligen 1994. Resvaneundersökningarna 1978 och 1984 var intervjustudier med hembesök, medan senare studier har använt brev, telefon eller webbenkäter. De tidigare hembaserade undersökningarna fångade fler resor, särskilt gång- och cykelresor, vilket gav något högre totala restider per person än i senare studier. Med hänsyn taget till dessa skillnader så verkar inte totalrestiden ändrats ända sedan den första resvaneundersökningen 1978.

**Figur 8.5 Sammanlagd restid per person och dag, uppdelat på resående respektive färdmedel**



Not: Glidande medelvärden för nationella resvaneundersökningar 1994 2019 (RVU 2012, 2013, 2015 uteslutna pga. bortfallsproblem).

Även om "lagen" om restidens konstans har många undantag och reservationer, särskilt när man jämför olika socioekonomiska grupper med varandra, så är det tveklöst så att den absoluta huvuddelen av de tidsbesparingar som bättre transportmöjligheter och ökad täthet ger tas ut i ökat resande, inte genom att den inbesparade restiden används till andra aktiviteter. Detta verkar gälla vare sig man jämför boendemiljöer (storstäder, småstäder, landsbygd), olika länder eller samma land över tiden.

Särskilt intressant är förstås att man inte kan se någon minskning av restider eller reslängder under tiden som it-revolutionen har pågått. Trots att mycket av våra liv och vårt samhälle har förändrats av e-post, smarta telefoner, distansarbete, videomöten, nätshopping och sociala medier, är den genomsnittliga dagliga restiden fortfarande runt en timme, var vi än bor.

## Varför ökar resandet?

Sammanfattningsvis hade man kunnat tro att snabbare transporter, urbanisering och bättre kontaktmöjligheter (telegraf, telefon, internet och så vidare) borde ha lett till att vi reser mindre – åtminstone färre minuter, och kanske också färre kilometer. Men den totala restiden har alltså legat i stort sett still, och skiljer sig också förvånansvärt lite mellan olika länder, städer och landsdelar. Och reslängderna går inte nedåt utan fortfarande uppåt, även om ökningen av inrikesresande saktat av de senaste decennierna. Än mer förvånande är att snittreslängderna skiljer sig så pass lite mellan tätorter av olika storlek och landsbygd i olika delar av landet. Det betyder att den ökade tillgängligheten – den fysiska och den virtuella/digitala – över tid eller mellan landsbygd och städer knappt tagits eller tas ut i form av kortare restid eller kortare reslängder. I stället växlas i stort sett allt in i *mer* tillgänglighet – vi tar del av ett större och därmed mer specialiserat utbud. Mönstret är detsamma i så gott som alla utvecklade länder och transportmarknader.

Frågan är förstås varför. Ett skäl är naturligtvis det förbättrade utbudet. De generaliserade transportkostnaderna (restid plus reskostnad) har minskat sedan mycket lång tid genom teknisk utveckling, investeringar i infrastruktur och bättre utbud av transporttjänster. Utbudsökningen är enkel att förstå och syns överallt: bilar, tåg och flygplan har blivit allt effektivare och relativt sett billigare, och infrastrukturnätverken har byggts ut.

Men den viktigaste drivkraften bakom transportökningen är den ökande efterfrågan på tillgänglighet. Även under perioder när inte mycket hänt med teknik eller infrastruktur har transporterna fortsatt öka. Den ökande efterfrågan på tillgänglighet hänger ihop med det kanske mest utmärkande draget i moderna samhällen, nämligen den långtgående specialiseringen av arbetsmarknad, produktion, fritidsaktiviteter och livsstilar. Specialisering förutsätter hög tillgänglighet till olika sorters arbeten, leverantörer, människor, aktiviteter och så vidare. Tillgängligheten kan ökas på två sätt: antingen genom längre transporter eller genom förtätning så att avstånden blir kortare. Medan den första mekanismen driver upp reslängderna så driver den andra mekanismen på urbaniseringen. Specialiseringen är därför den fundamentala samhällsförändring som driver såväl transportökningen som urbaniseringen.

Samspelet mellan transportsystem och urbanisering är värt att dröja vid. Genom urbanisering kan man öka sin tillgänglighet utan att behöva resa längre, och därmed kan urbaniseringen åtminstone i princip minska reslängderna. Men å andra sidan finns det avvisidor med att bo tätt, eftersom ytan per person med nödvändighet blir mindre. Inte bara bostadsytan blir mindre: fler ska också samsas om samma yta för parker, stränder, lekplatser och skolgårdar. Var folk väljer att bo har därför alltid varit en avvägning mellan hög tillgänglighet och gott om plats. För en given budget kan man välja någon kombination av yta och tillgänglighet – antingen hög tillgänglighet men leva trångt, eller låg tillgänglighet med gott om plats.

Om transportsystemet förbättras blir det möjligt att få högre tillgänglighet med samma yta, eller mer yta med samma tillgänglighet. En del av tillgänglighetsökningen kan därför växlas in i mer yta per person. Förbättrade transport- eller kontaktmöjligheter gör därför att städerna tenderar att expandera utåt och bli glesare, och därmed ökar de totala transporterna eftersom avstånden blir längre. Både ökande bilinnehav och utbyggd kollektivtrafik har gjort att städerna har kunnat expandera utåt, vilket har ökat städernas tillgängliga yta men till priset av mer transporter. Att öka den tillgängliga ytan utan att öka transporterna är egentligen bara möjligt på ett sätt, nämligen genom att bygga på höjden. I slutet av 1800-talet uppfanns det mest urbana av alla färdmedel, nämligen hissen. Den gjorde att husen kunde byggas mycket högre än förut, och därmed kunde den tillgängliga ytan mångdubblas genom att människor och aktiviteter kunde staplas på höjden.

Avvägningen mellan yta och tillgänglighet är säkert en del av förklaringen till att reslängderna ökat och restiden legat still trots bättre transport- och kontaktmöjligheter. Med bättre transporter och kontakter kan vi ha lika hög tillgänglighet som förut men ändå få mer plats omkring oss. Så vi växlar in förbättringarna inte bara i mer tillgänglighet utan också i mer yta per person, och då ökar reslängderna och restiden blir oförändrad.

Att bättre transport- och kontaktmöjligheter möjliggör mer utspridd lokalisering syns också på att allt fler företag och organisationer är utspridda med många lokalkontor eller distansarbetande personal. Ett anekdotiskt men illustrativt exempel är min egen arbetsplats Trafikverket. Huvudkontoret är lokaliserat i Borlänge, men har personal som bor och arbetar över hela landet. Långt driven

digitalisering (som t.ex. digitala möten och dokumentdelning) och en hel del resande är förutsättningar för att en sådan organisation ska kunna fungera. Fördelarna är bland annat att det ger möjlighet att rekrytera specialiserad arbetskraft över hela landet och inte enbart från Borlängetrakten. Detta sätt att växla in bättre transport- och kontaktmöjligheter i bättre matchning, delvis till priset av mer resande, är en tydlig nationell och global trend. Produktionskedjor och handelsmönster är numera globala, och allt fler företag och organisationer har medarbetare över hela länder eller rentav hela världen. Sådana organisationer vore inte möjliga utan goda kontaktmöjligheter – men de genererar också ökat resande och transporter. I princip skulle nettoeffekten visserligen kunna bli att transporterna minskar, men det verkar som sagt inte ha skett hittills, och det finns få tecken på att trenden skulle vända.

## Ändrade vanor?

Under pandemin har vi som sagt levt annorlunda på många sätt. Det är tänkbart att dessa vanor blir kvar även efter pandemin, och att det leder till minskat resande även på sikt. Mot det talar att resmönstren faktiskt inte är så vanestyrdas som man kanske kan tro. Trots att de aggregerade resflödena ser stabila ut utgörs de i hög grad av olika resenärer från dag till dag och från år till år. Detta är så paradoxalt att det förtjänar att utvecklas.

En märklig egenhet med de aggregerade res- och transportmönstren är att de är så pass stabila över tid. Betraktar man perioden sedan 1990, till exempel, så har samhället förändrats på en rad sätt. Flera hög- och lågkonjunkturer har passerat, de allra flesta har fått tillgång till internet och smarta telefoner, bränslepriset har ökat runt 50 procent reallt, och antalet personbilar per person har ökat från 0,42 till 0,48. Men av dessa förändringar syns inte mycket i reslängderna. De varierar visserligen lite från år till år beroende på konjunktur och bränslepriser, och det finns en underliggande trendmässig ökning; men huvudintrycket är att resmönstren är häpnadsväckande stabila med tanke på hur mycket som förändras i samhället.

Än märkligare är stabiliteten om man betänker hur mycket enskilda människors liv förändras. Varje år byter runt 20 procent av

befolkningen arbetsplats, och runt 15 procent byter bostad<sup>41</sup>. Med tanke på det skulle man kunna tro att trafikvolymerna i enskilda områden eller på enskilda länkar borde variera upp eller ned en hel del mellan åren, beroende på vilka individer som flyttar till eller från olika områden. Men det gör de inte: variationen i trafikflöden mellan år är typiskt sett enstaka procent, trots att trafikflödena alltså inte utgörs av samma individer från år till år. Reslängder, länkflöden, färdmedelsandelar och så vidare förändras mycket långsammare än den takt som enskilda resenärer byts ut i. Att så många byter bostad, arbetsplats och livssituation varje år betyder att ”vanor” inte kan förklara särskilt mycket av resmönstrens stabilitet. Även om vi som enskilda individer i viss mån är vanestyrdas bryts många vanor när livssituationen förändras. Förklaringen till att de aggregerade resmönstren förändras så lite, trots att individuella resmönster ändras så mycket, verkar vara att resandet styrs i högre grad av strukturella faktorer i samhället och transportsystemet än av relativt lättflyktiga och subjektiva faktorer som enskilda vanor eller attityder.

Med detta sagt finns det ändå exempel på hur plötsliga förändringar av transportsystemet fått kvarstående effekter efter att den ursprungliga förändringen försvunnit. Dargay (1997; 1993) visar till exempel att vägtrafiken reagerar starkare på bränsleprisökningar än på motsvarande bränsleprisminskningar, och i vissa studier (men inte alla) där man gett bilister gratis prova-på-kollektivtrafikkort har man fått kvarstående effekter på beteendet efter försöksperioden (Bamberg 2006; Fujii och Kitamura 2003). Ett av de tydligaste exemplen på en kvarstående effekt var trängselskatteförsöket i Stockholm. När trängselskatterna togs bort efter försöksperioden under första halvan av 2006 så återgick inte trafiken riktigt till nivån före försöket, utan höll sig några procent lägre än förut hela perioden augusti 2006 – augusti 2007, när trängselskatterna infördes igen och trafiken åter sjönk till samma nivå som under försöksperioden 2006 (drygt 20 procent lägre än före försöket) (Börjesson m.fl., 2012). En del av minskningen under mellanperioden utan trängselskatt kan förklaras av fler vägarbeten, men det är sannolikt att åtminstone en del av minskningen berodde på att det bildats vanor under försöks-

---

<sup>41</sup> Se t.ex. resvaneundersökningen i Stockholm 2004/2006 (där samma individer intervjuades om sina resvanor vid två tillfällen med ett drygt års mellanrum), SCB (2020) och Andersson m.fl. (2014).

perioden som kvarstod även efter försöket, när trängselskatterna togs bort.

Att det finns inslag av vanebeteende i resmönstren är alltså klart, men effekterna är vanligen relativt små och övergående – inte minst för att resenärer byts ut i takt med att deras bostad, arbetsplats och livssituation förändras. Det framstår därför inte som särskilt sannolikt att enbart de nya vanorna under pandemin i sig skulle ändra resandet väsentligt på sikt, även om man säkert kommer att kunna se kvardröjande effekter på kortare sikt.

## Transportföretagen

Den dramatiska minskningen av resandet med kollektiva färdmedel har fått stora konsekvenser för landets transportföretag. Det kommer att ta ett tag att bygga upp detta näringsliv igen. Men även om effekterna för de enskilda företagen i många fall är tragiska är det inte sannolikt att effekterna blir kvarstående på några års sikt. Effekterna och förutsättningarna ser dock olika ut i olika branscher.

Taxi- och bussföretag har haft stora svårigheter under pandemin. Mer än tre fjärdedelar av bussföretagen uppger att de tappat över 80 procent av intäkterna<sup>42</sup>. I synnerhet trafiken med beställningsbussar har nästan legat nere, och många annars sunda företag har haft stora svårigheter eller gått omkull. Det är förstås både tragiskt och orättvist ur de enskilda företagens synvinkel; taxi- och bussföretag är ofta småföretag med några få anställda. När väl pandemin är över är det dock troligt att branschen kan återhämta sig, även om enskilda företag har slagits ut. Både taxi- och bussverksamhet är nämligen förhållandevis lätt att starta; startkapitalet som krävs är inte enormt, och eftersom själva fordonen finns kvar på marknaden (även om många företag har slagits ut) så finns möjlighet att starta nya företag som ersätter dem som försvunnit. Det tar förstås tid, men på några få års sikt talar det mesta för att branschen kommer att återhämta sig. Det finns dock en risk för att branschen koncentreras till färre och större företag, eftersom de sannolikt har bättre förutsättningar att övervintra under pandemin, och efter pandemin kan det vara svårt för mindre, ny- och återstartade företag att åter ta sig in på marknaden.

---

<sup>42</sup> Uppgifter från Bussföretagen.

Även den regionala kollektivtrafiken har drabbats hårt av pandemin, med nära nog halverat resande. Det är förstås ett besvärligt intäktsbortfall för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, men det är inget som inte går att återställa när väl pandemin är över och resandet återvänder till gamla nivåer (vilket möjligen kan dröja ett tag).

Den kommersiella järnvägsmarknaden ser olika ut för person- och godstransporter. Godstransporter på järnväg bedrivs av ett relativt stort antal företag, som kör transporter för egen eller andras räkning. Branschen har länge haft svag lönsamhet, och flera företag rapporterar att godsvolymerna minskat under pandemin, men effekten verkar vara betydligt mindre än på persontransportsidan. Green Cargo, som har mer än halva marknaden för järnvägsgods, rapporterade till exempel nästan exakt samma nettoomsättning 2020 som 2019, även om resultatet var något svagare (Höök 2021). Den kommersiella persontrafiken på järnväg bedrivs framför allt av SJ och MTR, där SJ är klart störst. SJ rapporterade att resandet halverats och nettoomsättningen minskat med en dryg tredjedel, sett till helåret 2020, med ett negativt resultat på 27 procent av nettoomsättningen (SJ 2021). Både SJ och MTR har å andra sidan starka ägare; företagen är inte hotade och de bör jämförelsevis lätt kunna skala upp sin verksamhet igen när efterfrågan återvänder. MTRX, dotterbolaget till MTR som kör kommersiell fjärrtågstrafik, har dock haft negativa resultat även åren före pandemin (Nyström 2020), och det är förstås svårt att spå hur stora förluster MTR är beredda att ta innan man når lönsamhet.

Flygbranschen har liknande problem som de privata taxi- och bussföretagen men i en ännu värre storleksordning. Resandeunderlaget har nästan helt försvunnit under pandemin, och de fasta kostnaderna för personal, flygplan och anläggningar är stora. Framför allt led branschen av lönsamhetsproblem redan före pandemin. Till skillnad från småföretagen i taxi- och bussbranschen har dock många flygbolag starka statliga ägare som kan hålla dem under armarna. Eftersom själva flygplanen finns kvar även om företagen som äger dem går omkull så är det inte så besvärligt att bygga upp flygverksamhet igen när väl pandemin är över. Dessutom har flygföretag en ganska gynnsam typ av kassaflöde: intäkterna från biljettförsäljningen kommer in ett bra tag innan ”produkten” (resan) ska levereras. Det innebär att kapitalinsatsen som krävs är ganska måttlig



i förhållande till omsättningen, vilket gör det lättare både att starta nya företag och skala upp befintlig verksamhet när väl lönsamheten i branschen är acceptabel igen. Det mesta talar därför för att även flygbranschen kommer att återhämta sig, även om enskilda företag troligen kan gå omkull. Vilka som får svårast att överleva är svårt att avgöra, eftersom flera av bolagen med svagast lönsamhet före pandemin, som egentligen borde slås ut först, har starka statliga ägare. Det verkar dock troligt att intäktsbortfallet under pandemin tillsammans med de lönsamhetsproblem som fanns redan före pandemin kommer leda till att antalet flygbolag minskar. Minskad konkurrens och högre skuldsättning för flygbolagen skulle kunna leda till generellt högre biljettpriser, vilket skulle minska flygresandet även på lite längre sikt. Det minskade flygresandet har också lett till lönsamhetsproblem för flera flygplatser, och i några fall kan det leda till permanent nedläggning.

Jämfört med övriga trafikslag kan det ta längre tid innan det utrikes flygresandet återhämtat sig. Det lär ta tid innan alla internationella reserestriktioner har tagits bort, vilket dels i sig minskar det internationella resandet, dels påverkar bolagens lönsamhet och därmed utbud och biljettpriser. Det ökade utrikes flygresandet har delvis drivits av billigare biljetter, drivet av avreglering och ökad konkurrens. Men med tanke på att flera bolag hade lönsamhetsproblem redan före pandemin så verkar det inte troligt att den trenden kommer fortsätta de närmaste åren.

## Slutsatser

Pandemin har både skapat nya vanor och tvingat fram en ökad ”digital mognad” i form av utvecklade digitala tjänster och att fler individer och organisationer har lärt sig använda dem. Effekterna av den ökade digitala mognaden kommer säkert kvarstå, och leda till att vi använder internet allt mer för arbete, möten, handel, kultur och fritidsaktiviteter. Det är en positiv effekt i sig eftersom det gör att tillgängligheten ökar; inte för inte kallas internet ibland för ”det femte trafikslaget”. Ökad tillgänglighet ökar både livskvalitet och ekonomisk utveckling genom bland annat bättre matchning. Ur företagets synvinkel hårdnar däremot konkurrensen när alla konkurrenter finns bara en knapptryckning bort. I branscher med

betydande skalfördelar riskerar det att leda till att ”vinnaren tar allt”, och att bara ett eller ett fåtal företag överlever i varje nisch.

Men att döma av historien så kommer knappast nya vanor och ökad digital tillgänglighet leda till minskat totalt resande, åtminstone inte i någon högre grad. Historiska data talar nämligen inte för att bättre kontaktmöjligheter leder till kortare restider eller reslängder totalt sett. Tanken om att bättre kontaktmöjligheter och snabbare transporter ska leda till ”avståndets död” och att vi ska lägga allt mindre tid på resande har återkommit gång på gång när nya kontaktmöjligheter och transportmedel slagit igenom. Men det har inte hänt i någon märkbar utsträckning. I stället har vi växlat in denna ökade tillgänglighet i mer kontakter, mer resande och mer transporter. Detta har både drivits av och möjliggjort den ökande specialisering av arbetsmarknad, produktion, kultur, fritidsaktiviteter och livsstilar, något som är ett signum för det moderna samhället. Samma fenomen syns när man jämför resande i olika geografiska områden: den högre tillgängligheten i de tätaste områdena växlas huvudsakligen in i mer resande, så att de sammanlagda reslängderna och restiderna i genomsnitt blir förvånansvärt lika i olika områden. Att nya digitala vanor under pandemin skulle ändra dessa mycket långsiktiga utvecklingar framstår inte som sannolikt i det ljuset. Det är betydligt mer troligt att vi kommer att resa minst lika mycket som förut, *samtidigt* som vi arbetar, handlar och roar oss allt mer över nätet.

Det betyder att vi dessvärre knappast kan hoppas på att de nya erfarenheterna och livsstilarna under pandemin i sig ska ge något större bidrag till att minska transporternas negativa påverkan på klimat och miljö. Biltrafiken, som står för den helt dominerande delen av transporternas negativa miljöpåverkan, har dessutom bara minskat lite grann under pandemin; under perioden när restriktionerna lättade något återvände trafikvolymerna i stort sett till den gamla nivån. Flygtrafiken har å andra sidan minskat kraftigt, och flera skäl talar som sagt för att det kan dröja längre innan efterfrågan återvänt till historiska nivåer. Minskat flygande kan därför ge vissa positiva miljöeffekter även på lite sikt. Flygtrafiken ingår dock i EU:s utsläppshandel, så minskade klimatutsläpp från flygtrafik inom EU uppvägs i hög grad av att motsvarande utsläppsrätter används av andra.

Som påpekades i inledningen är det svårt att spå. Att något inte har hänt förut är inget bevis för att det inte kan hända i framtiden. Så visst är det möjligt att de nya vanor, livsstilar och tekniska möjligheter som utvecklets under året med pandemin får stora effekter på resandet och transportererna även på lång sikt. Dagens digitala tjänster rymmer trots allt många fler möjligheter och kvaliteter än telegrafan eller telefonen. Kanske kommer vi om tio eller tjugo år se tillbaka på 2020 och säga ”det var då trenden bröts och vi började lägga allt mindre tid på att resa”. Men i brist på spåkulor är historiska data allt vi har för att försöka förstå framtiden och samtiden. Det har också fördelen att i någon mån dämpa vår benägenhet att tänka ”this time is different” – att just den utveckling som vi själva är med om kommer att skilja sig från tidigare, liknande processer. Uttrycket ”this time is different!” brukar användas ironiskt för att varna för finansbubblor, men ironin är lika relevant i andra sammanhang. Det betyder förstås inte att utvecklingen inte kan ändra sig och ta andra vägar, eller att samhällsfenomen inte kan förändras plötsligt och oförutsett. Men det är en påminnelse om att man inte bör göra sin planering beroende av att en historiskt sett osannolik utveckling ska inträffa. Det vore förstås praktiskt för klimat- och miljöarbetet om pandemin skulle få till följd att transportererna spontant började minska. Men vi gör nog klokt i att inte hänga upp vår klimat-, miljö- eller transportpolitik på den förhoppningen.

## Referenser

- Andersson, F.W., Andersson, J., och Poldahl, A. (2014), ”Sannolikheten att byta jobb. Den kommunala jobbalansens betydelse”, i *Fokus på näringsliv och arbetsmarknad hösten 2014*, SCB, s. 51-70.
- Bamberg, S. (2006), ”Is a Residential Relocation a Good Opportunity to Change People’s Travel Behavior? Results From a Theory-Driven Intervention Study”, *Environment and Behavior*, vol 38, nr 6, s. 820–840.
- Börjesson, M., Eliasson, J., Hugosson, M. B. och Brundell-Freij, K. (2012), ”The Stockholm Congestion Charges — 5 Years On.

- Effects, Acceptability and Lessons Learnt.” *Transport Policy*, vol 20, s. 1-12.
- Credendo, (2021), “Road Freight Transport: Weakened European Sector Remains Subject to Further Disruptions Due to Covid-19”. Road freight transport: Weakened European sector remains subject to further disruptions due to Covid-19 | Credendo (2021-02-14).
- Dargay, J.M. (1993), “Demand Elasticities: A Comment”, *Journal of Transport Economy and Policy*, vol 27, nr 1, s. 87–90.
- Dargay, J., och Gately, D. (1997), “The Demand for Transportation Fuels: Imperfect Price-Reversibility?”, *Transportation Research Part B: Methodological*, vol 31, nr 1, s. 71–82.
- Eliasson, J., Pyddoke, R. och Swärdh, J-E. (2018), “Distributional Effects of Taxes on Car Fuel, Use, Ownership and Purchases”, *Economics of Transportation*, vol 15, s. 1–15.
- Fujii, S. och Kitamura, R. (2003), “What Does a One-Month Free Bus Ticket Do to Habitual Drivers? An Experimental Analysis of Habit and Attitude Change”, *Transportation*, vol 30, nr 1, s. 81–95.
- Grübler, A. (1990), *The Rise and Fall of Infrastructures: Dynamics of Evolution and Technological Change in Transport*, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Hupkes, G. (1982), “The Law of Constant Travel Time and Trip-Rates”, *Futures*, vol 14, nr 1, s. 38–46.
- Höjer, M. (1998), “Transport Telematics in Urban Systems—a Backcasting Delphi Study”, *Transportation and Research Part D: Transport and Environment*, vol 3, nr 6, s. 445–463.
- Höök, P. (2021), ”Förlusterna minskar för Green Cargo”, *Järnvägsnyheter.se*, 10 februari 2021. [jarnvagsnyheter.se/20210210/11459/forlusterna-minskar-green-cargo](https://jarnvagsnyheter.se/20210210/11459/forlusterna-minskar-green-cargo) (2021-02-15).
- Internetstiftelsen (2020), *Svenskarna och internet 2020*.
- ITF/OECD (2020), “Unprecedented Impact of Covid-19 on Freight Volumes in Second Quarter”, [itf-oecd.org/unprecedented-impact-covid-19-freight-volumes-second-quarter](https://itf-oecd.org/unprecedented-impact-covid-19-freight-volumes-second-quarter) (2021-02-12).

- Melin, U. (2021) ”Att arbeta hemifrån i ljuset av pandemin – om digitala verktyg och gränshantering”, i Eliasson, J. och Unemo, L. (red.), *I en tid av pandemi – En ESO-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner*, ESO 2021:1, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Metz, D. (2020), ”Time Constraints and Travel Behaviour”, *Transportation Planning and Technology*, vol 44, nr 1, s. 16–29.
- Mokhtarian, P.L. och Chen, C. (2004), ”TTB or not TTB, that is the Question: A Review and Analysis of the Empirical Literature on Travel Time (and Money) Budgets”, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol 38, nr 9-10, s. 643–675.
- Nilles, J.M. (1988), ”Traffic Reduction by Telecommuting: A Status Review and Selected Bibliography”, *Transportation Research Part A: General*, vol 22, nr 4, s. 301–317.
- Nyström, U. (2020), ”MTR förlorade en halv miljard”, *Järnvägar.nu*, 14 oktober 2020. [jarnvagar.nu/project/mtr-forlorade-en-halv-miljard-pa-tva-ar/](http://jarnvagar.nu/project/mtr-forlorade-en-halv-miljard-pa-tva-ar/) (2021-02-15).
- SCB (2020), ”Flyttar inom Sverige”. [scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/flyttar-inom-sverige/](https://scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/flyttar-inom-sverige/) (2021-01-16).
- SJ (2021), ”Tydliga pandemispår i SJs resultat”. [nyhetsrum.sj.se/pressreleases/tydliga-pandemispaar-i-sjs-resultat-3072119](https://nyhetsrum.sj.se/pressreleases/tydliga-pandemispaar-i-sjs-resultat-3072119) (2021-02-15).
- SVERD (2019), ”Digital mognad”, 20 maj 2019. [sverd.se/digital-mognad/](https://sverd.se/digital-mognad/) (2021-02-14).
- Trafikanalys (2020a), *Oro, anpassning och nya beteendemönster – godstransportaktörers upplevelser av coronapandemins första våg*, Trafikanalys Rapport 2020:15.
- Trafikanalys (2020b), *Resmönster under coronapandemins första halvår*, Trafikanalys Rapport 2020:13.
- UNCTAD (2020), *COVID-19 and Maritime Transport: Impact and Responses* (UNCTAD/DTL/TLB/INF/2020/1), United Nations.
- Vu, S.T. och Vandebona, U. (2007), ”Telecommuting and Its Impacts on Vehicle-km Travelled”, i International Congress on

Modelling and Simulation, University of Canterbury,  
Christchurch, New Zealand.

Zahavi, Y. (1977), "Equilibrium between Travel Demand System Supply and Urban Structure", i Visser, E.J. (red.), *Transport Decisions in an Age of Uncertainty: Proceedings of the Third World Conference on Transport Research Rotterdam, 26 – 28 April, 1977*, Springer Netherlands, Dordrecht, s. 194–199.

## Datakällor

Nationella resvaneundersökningar:

- SCB:s resvaneundersökning 1978.
- SCB:s resvaneundersökning 1984/85.
- Riks-RVU 1994-98.
- RES 1999-2001
- RES 2005/06
- RVU 2011-16
- RVU 2019

Aggregerade data om trafik- och transportarbete:

- Transportarbete i Sverige 1950-2002 (Trafikanalys)
- Transportarbete i Sverige 2000-2019 (Trafikanalys)
- Trafikarbete 1950-2014 (Trafikanalys)
- Trafikarbete på svenska vägar 1990-2019 (Trafikanalys)
- Personbilar i trafik 1923–2019 (SCB)
- Passagerare per flygplats och destination 2010-2019 (Swedavia)
- Antal landningar och passagerare på svenska trafikflygplatser 1960-2019 (Trafikanalys)

# 9 Det finanspolitiska ramverket efter coronapandemin

*Fredrik N G Andersson och Lars Jonung*

## **Inledning<sup>43</sup>**

Coronakrisen har bidragit till en dramatisk expansion av de offentliga utgifterna i många länder – utan motsvarande skattehöjningar. De enorma statliga budgetunderskotten finansieras till stor del av centralbanker som köper statsobligationer på andrahandsmarknaden. Räntorna hålls därmed nere trots en kraftigt ökad upplåning. Populärt uttryckt: de elektroniska sedelpressarna går varma som ett resultat av den ekonomisk-politiska reaktionen som utlösts av pandemin.

Utvecklingen i Sverige liknar den i omvärlden, men vi skiljer oss på två avgörande punkter. För det första, den offentliga skuldsättningen före coronapandemin var lägre än i flertalet jämförbara länder. I Sverige uppgick den offentliga skulden, den s.k. Maastrichtskulden, till drygt 35 procent av BNP 2019 jämfört med 85 procent i euroområdet. För USA är motsvarande siffra 80 procent. För det andra, graden av nedstängning av ekonomin under pandemin har varit lägre i Sverige under 2020 (Hale m.fl. 2020), vilket bidragit till att begränsa den ekonomiska nedgången och därmed ökningen av statsskulden.

Sverige har präglats av stabila statsfinanser sedan det nuvarande finanspolitiska ramverket infördes under 1990-talets senare hälft. Denna stabilitet hjälpte oss igenom den internationella finanskrisen 2008/09, skuldkrisen i Europa 2010–15 samt så här långt pandemi-krisen. Nu höjs dock krav på en övergång till ett mindre bindande finanspolitiskt ramverk som tillåter högre offentlig skuldsättning.

---

<sup>43</sup> Vi har fått konstruktiva kommentarer från Robert Bojje, Niklas Frank, Oskar Grevesmühl, Jesper Hansson, Åsa Hansson, Göran Hjelm och Pär Österholm. Vi svarar naturligtvis själva för våra slutsatser.

Argumenten är många. Räntorna är låga, till och med negativa. Andra länder har högre statsskuld än Sverige, så vi behöver inte oroa oss för högre svensk skuldsättning. Det finns angelägna områden som den offentliga sektorn nu bör ”satsa” på.

Syftet med denna rapport är att diskutera om Sverige bör överge det nuvarande ramverkets regler och följa med i den internationella trenden med kraftigt ökad offentlig skuldsättning. Vårt svar är nej. Argumenten för att överge det nuvarande ramverket är svaga. Vi får inte glömma att ramverket bidragit till årtionden av ekonomisk stabilitet i Sverige – inte minst nu under coronakrisen. Eventuella reformer av ramverket bör istället förstärka snarare än försvaga det.

Rapporten har följande struktur. Först beskriver vi det existerande ramverket och dess inverkan på finanspolitiken. Sedan redogör vi för finanspolitiken under coronakrisen såväl i Sverige som internationellt. Mot denna bakgrund granskar vi argumenten för att göra ramverket mindre restriktivt. Slutligen sammanfattar vi våra rekommendationer.

## Bakgrunden

Den offentliga sektorns skuld i förhållande till storleken på ekonomin (BNP) är den centrala variabeln i vår diskussion. Skulden inkluderar statens, kommunernas, regionernas samt det offentliga pensionssystemets skulder till privata aktörer. Skuldens utveckling sedan 1996 återges i figur 9.1. Skuldnivån föll fram till 2008. Därefter steg den under finanskrisen för att sedan falla tillbaka till 2008 års nivå innan coronapandemin tog fart.

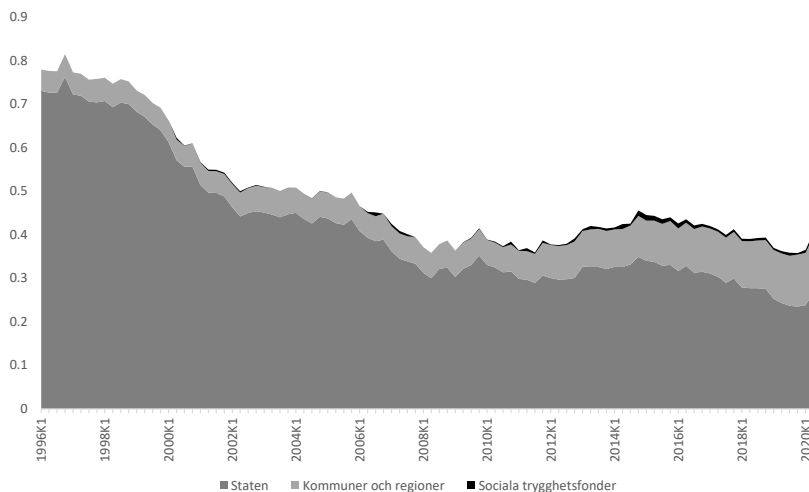
Fördelningen mellan de olika offentliga aktörerna visar att staten har den största skulden samt att ålderspensionssystemet (de sociala trygghetsfonderna) knappt har några skulder. Den statliga skulden är den dominerande delen av den offentliga skuldsättningen. Ett tydligt mönster under 2010-talet är att kommunernas och regionernas skulder ökar. Den ökande kommunala skuldbördan kan på sikt utgöra ett problem för de offentliga finanserna.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Kommuner och regioner kan låna till investeringar så länge deras intäkter är stora nog att täcka de årliga konsumtionsutgifterna samt utgifterna för räntor och amorteringar. Vid ett högre ränteläge kan flertalet kommuner få finansiella problem.



**Figur 9.1 Offentliga sektorns skuld i förhållande till BNP, 1996–2020 (kvartalsdata)**



Källa: Statistiska centralbyrån.

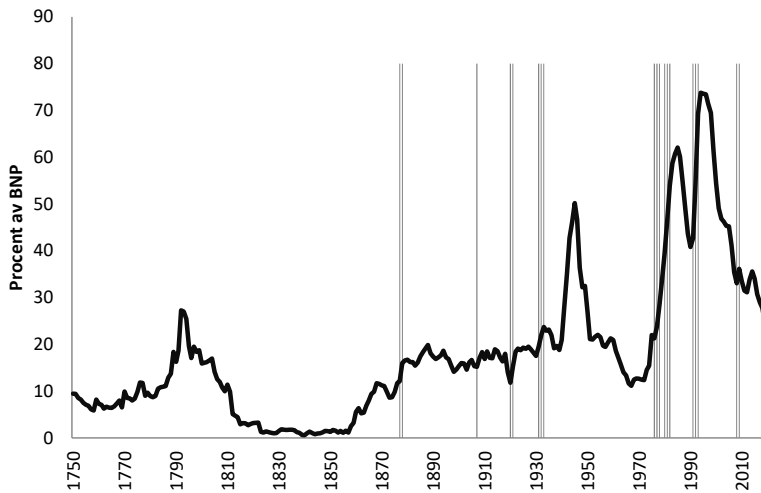
Sett ur ett historiskt perspektiv har statens skuld, statsskulden, fluktuerat mellan 10 och 30 procent av BNP, bortsett från perioder av krig och djupa ekonomiska kriser (se figur 9.2).<sup>45</sup> Svensk finanspolitik har tydligt följt principen för så kallad tax-smoothing (skatteutjämning), dvs. skattesatserna hålls på en jämn nivå vid kriser och krig genom att staten lånar, antingen från finansmarknaden eller i Riksbanken, för att täcka de underskott som uppkommer i budgeten till följd av ökade offentliga utgifter och minskade skatteintäkter.

Ett avvikande mönster kunde observeras under 1970- och 1980-talet då statsskulden steg kraftigt under flera år. Under 1990-talskrisen nådde statsskulden en rekordnivå på drygt 70 procent. Den höga skuldnivån redan före krisen tvingade fram en åtstramning av statsfinanserna under den akuta krisen.<sup>46</sup> Först i slutet av 2010-talet återvände statsskulden till den för Sverige mer normala nivån på under 30 procent. Historien visar att det går fort att bygga upp en skuld, men att det tar längre tid att trycka ned den igen.

<sup>45</sup> Tidserier från 1700-talet över kommunernas och regionernas skulder finns inte. Senare tids forskning pekar på att dessa skulder var relativt små i förhållande till den statliga skulden.

<sup>46</sup> Se bl.a. Jonung (2020a) om valet av ekonomisk politik under 1990-talskrisen.

Figur 9.2 Statsskulden i förhållande till BNP, 1750–2019



Not: De grå strecken i figuren illustrerar år med ekonomiska kriser. Dateringen av kriserna är hämtade från kris-kronologin i Jonung (2020b).

Källa: Fregert och Gustavsson (2013) samt Riksgäldskontoret.

Det nuvarande finanspolitiska ramverket kom till som ett resultat av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet och de svaga statsfinanserna under 1970- och 1980-talet. Under 1950- och 1960-talet, när Sverige deltog i Bretton Woods-samarbetet, begränsade den fasta växelkursen för kronan samt kreditregleringarna det finanspolitiska handlingsutrymmet (se t.ex. Andersson 2020a). I samband med Bretton Woods-systemets sammanbrott, framväxten av de internationella finansmarknaderna under 1970-talet samt den första oljepriscocken 1973 (OPEC I) inleddes en expansion av budgetunderskotten utan motstycke i fredstid. Tanken var inledningsvis att söka ”hoppa över” den lågkonjunktur som OPEC I skapade genom en tillfällig expansiv finanspolitik, den s.k. överbryggningspolitiken. När budgetunderskotten vuxit sig stora, visade det sig politiskt svårt att återfå den samhällsekonomiska balansen. Permanenta budgetunderskott blev normen snarare än undantaget (se t.ex. Jonung 1999).

Först efter 1990-talskrisen kunde politiken läggas om. Finanspolitiken återfick därmed det långsiktiga ankare som förlorades under 1970- och 1980-talen. Detta har dock inte förhindrat en aktiv stabiliseringspolitik på kort sikt (se t.ex. Andersson 2020a).

## Ramverkets konstruktion

De första stegen mot ett nytt finanspolitiskt ramverk togs under 1992 då Finansdepartementet publicerade en rapport inspirerad av von Hagen (1992). Rapporten pekade på att budgetprocessen var svag och bidrog till kraftiga utgiftsökningar. Detta gav upphov till en reformerad budgetprocess som sedan följdes upp kring sekelskiftet med specifika regler för statsbudgetens utformning i form av utgiftstak, överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande samt balansmål för kommuner och regioner. Ett skuldankare infördes och började gälla från och med 2019. Därtill etablerades det Finanspolitiska rådet 2007 som en myndighet för att övervaka ramverkets efterlevnad.

I skrivande stund består ramverket av fem delar: i) regler för budgetprocessen, ii) utgiftstaket, iii) överskottsmålet, iv) balansmålet för kommunerna, samt v) skuldankaret. Det Finanspolitiska rådet kan ses som en sjätte del av ramverket. De olika komponenterna kan i sin tur delas upp i tre delar baserade på deras underliggande målhorisont; kort, medelfristig och lång sikt.

### *Kort sikt*

Budgetprocessen stramades upp genom att riksdagen först röstar om helheten innan den fokuserar på detaljerna. Detta ger regeringen kontroll över de totala utgifterna. Kontrollen förstärks av utgiftstaket som anger en gräns för de statliga utgifterna under en treårsperiod. Vid behov kan taken korrigeras. Så har t.ex. skett under coronapandemin. Vidare styr balansmålet för kommunerna och regionerna upp den årliga budgetplaneringen genom kravet att utgifterna inte får överstiga intäkterna.

### *Medelfristig sikt*

Det finanspolitiska ramverket tillåter den offentliga sektorn att låna under lågkonjunktur förutsatt att den överbalanserar budgeten under högkonjunktur. Enligt överskottsmålet ska den offentliga sektorns finansiella sparande uppgå till i genomsnitt +1/3 procent

av BNP över konjunkturcykeln.<sup>47,48</sup> Syftet med överskottsmålet är att bidra till att det fastslagna skuldankaret nås över tiden.

### *Lång sikt*

På lång sikt bestämmer skuldankaret ramarna för finanspolitiken. Skuldankaret är för närvarande satt till 35 procent i förhållande till BNP.

Debatten om det finanspolitiska ramverket har under senare tid i huvudsak kretsat kring det långsiktiga målet, nämligen skuldankaret, samt dess inverkan på valet av överskottsmål. På vilken nivå bör målet för den offentliga skulden ligga och hur stort bör överskottsmålet vara? Övriga delar av ramverket såsom budgetprocessen och utgiftstaket har ett fortsatt starkt politiskt stöd. Vår diskussion tar därför utgångspunkt i skuldankarets storlek.<sup>49</sup>

## **Finanspolitiken efter pandemin**

Coronapandemin har gett nytt bränsle till debatten om det finanspolitiska ramverket.<sup>50</sup> Diskussionen kretsar i huvudsak kring frågan vad som är en lämplig nivå på skuldankaret. Röster har höjts för en högre skuldnivå och för ett balansmål som ersättning för dagens överskottsmål.<sup>51</sup> Debatten drivs av några faktorer. Den offentliga skulden är låg jämfört med vad fallet är i andra länder, befolkningen blir allt äldre vilket höjer de offentliga utgifterna, statsfinanserna är i dag stabila och räntorna är låga. Dessutom har många länder ökat sin skuldsättning kraftigt under coronakrisen.

Den ekonomiska litteraturen ger inget entydigt svar på vad som är en lagom skuldnivå för den offentliga sektorn. Svaret är helt avhängigt vilken teori och metod som används för att besvara frågan.

Vi väljer ett angreppssätt som bygger på två utgångspunkter. För det första, ekonomiska kriser bör betraktas som återkommande

---

<sup>47</sup> Ursprungligen var målet 1 procent av BNP.

<sup>48</sup> En stor del av det offentliga överskottet har varit i det offentliga pensionssystemet.

<sup>49</sup> Det svenska ramverket framstår som en framgångsrik konstruktion i internationella jämförelser enligt bl.a. Debrun och Jonung (2018) och Andersson och Jonung (2019a).

<sup>50</sup> För debatten om ramverket före coronapandemin, se t.ex. Andersson och Jonung (2019c och d).

<sup>51</sup> Ett balansmål innebär att budgeten balanseras över konjunkturcykeln.

inslag i den ekonomiska utvecklingen (se t.ex. Andersson 2020b och Jonung 2020b). För det andra, tax-smoothing bör vara den vägledande principen för den ekonomiska politiken vid kriser, dvs. den offentliga sektorn bör ha det finanspolitiska utrymmet (*fiscal space*), att snabbt kunna låna större belopp under ekonomiska kriser utan att detta skapar negativa konsekvenser.

Tax-smoothing är viktigt att följa i ett land med en stor offentlig sektor, där hushållen är beroende av de offentliga välfärdssystemen under kriser. Genom tax-smoothing bidrar finanspolitiken till att begränsa krisens negativa ekonomiska och politiska konsekvenser. Genom att stödja hushåll, företag och finansiella institutioner under en djup kris blir krisens effekter mildare och återhämtningen snabbare. Krisernas negativa ekonomiska, sociala och politiska konsekvenser förvärras när den offentliga sektorn inte kan leva upp till sina åtaganden vid en kris.<sup>52</sup>

Den lämpliga nivån på skuldankaret bör väljas så att staten har möjlighet att bedriva en framgångsrik tax-smoothing vid en större ekonomisk kris. För att komma fram till denna nivå studerar vi först hur mycket den offentliga sektorn kan låna innan det uppstår negativa ekonomiska konsekvenser för samhällsekonomin genom höga statsskuldräntor. I nästa steg undersöker vi hur mycket den offentliga skulden växer under större ekonomiska kriser. Slutligen kombinerar vi svaren från dessa granskningar för att komma fram till den önskvärda nivån på skuldankaret. Vi använder oss av erfarenheten från tidigare kriser.<sup>53</sup>

### *När blir den offentliga skulden för stor?*

För att svara på frågan när skulden blir för stor och den offentliga sektorn inte längre kan leva upp till sina löften gentemot medborgarna studerar vi realräntan på en 10-årig statsobligation i relation till den offentliga sektorns skuldnivå. Ett flertal faktorer påverkar den långsiktiga räntenivån, såsom tillståndet i den internationella ekonomin. För att ta hänsyn till detta studerar vi för-

---

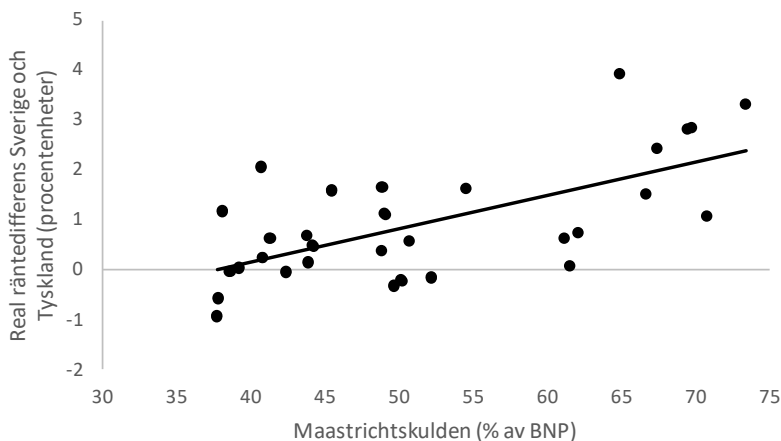
<sup>52</sup> Se Eichengreen (2018).

<sup>53</sup> Alternativet till vår empiriska ansats vore ett teoretiskt angreppssätt för att härleda en lämplig skuldkvot. Det finns ett stort antal studier av detta slag. De når dock inte fram till någon klar rekommendation rörande storleken på skuldkvoten. Resultaten är beroende på valet av modell och antaganden.

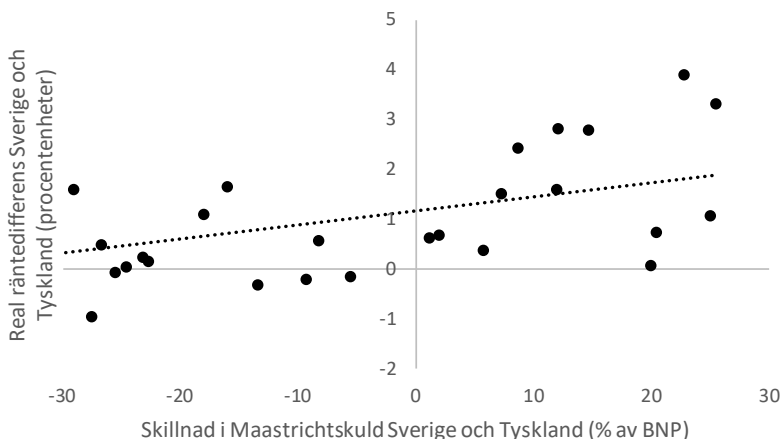
hållandet mellan den svenska och den tyska realräntan. Tyskland är en av de ledande ekonomierna i Europa och den tyska ekonomiska politiken har under efterkrigstiden åtnjutit stort förtroende på de internationella finansmarknaderna.

Räntedifferensen mellan Sverige och Tyskland illustreras i figur 9.3a som en funktion av den svenska offentliga skulden. I figur 9.3b återges sambandet mellan skillnaden i realränta samt skillnaden i den offentliga skulden mellan Sverige och Tyskland. Figuren visar data från 1985, då de svenska finansmarknaderna avreglerades, till 2019, året före pandemin. Vi har valt att utgå från hela perioden från 1985 och inte enbart perioden efter att det finanspolitiska ramverket fullt ut hade implementerats (efter 2001). Anledningen är att skuldnivån har varit relativt sett låg sedan början av 2000-talet, under 52 procent. En figur enbart med data från perioden efter 2001 inkluderar därmed inte någon period av hög skuldsättning. Vi återkommer till frågan om valet av tidsperiod har påverkat våra resultat nedan.

**Figur 9.3a Offentlig skuld i Sverige samt skillnaden mellan realräntan i Tyskland och Sverige, 1985–2019**



**Figur 9.3b** Skillnad i offentlig skuld i Sverige och Tyskland samt skillnaden i realräntan i de bägge länderna, 1985–2019



Det finns en tydlig korrelation mellan realräntedifferensen och den inhemska offentliga skulden (figur 9.3a). Sambandet mellan skillnaden i skuldnivå och räntenivå bekräftar detta samband, men sambandet är något svagare. Det tyder på att den tyska ekonomiska politiken har åtnjutit ett högre förtroende än den svenska och att Tyskland därmed har kunnat ha en högre skuldkvot än Sverige utan att räntorna stigit. Skillnaden i räntor mellan Sverige och Tyskland upphör vid en offentlig skuldnivå på 35 procent av BNP. Den uppgår till närmare en procentenhet vid en skuldnivå på drygt 50 procent och till 2 procentenheter när skulden närmar sig 70 procent av BNP.

Dessa historiska korrelationer tyder på att en offentlig svensk skuld vid EU:s skuldtak på 60 procent skulle öka räntorna med 1,5 procentenheter i relation till Tyskland. Detta skulle öka ränteutgifterna för den offentliga skulden med ca 45 miljarder kronor vid en BNP-nivå på 5 000 miljarder kronor. Skulle skuldnivån stiga till 80 procent av BNP blir ränteutgifterna ca 100 miljarder kronor högre. Här har vi antagit att den tyska räntan förblir låg. Som en jämförelse motsvarar 100 miljarder kronor nästan hela den kommunala och regionala investeringsbudgeten för år 2018. Skulle det globala ränteläget stiga skulle utgifterna för räntorna stiga än mer.

Figurerna 9.3a och 9.3b beskriver enbart en historisk korrelation. Det är inte hugget i sten att räntorna måste stiga i samma takt i framtiden om den offentliga skulden skulle stiga. Det är möjligt att

Sverige i framtiden skulle kunna åtnjuta samma höga förtroende som Tyskland och därmed kunna höja den offentliga skulden utan att räntorna stiger. Det nuvarande finanspolitiska ramverket har troligen bidragit till att höja förtroendet för svensk finanspolitik. Skulle vi göra förändringar i ramverket som tillåter högre skuldnivå skulle dock en del av det högre förtroendet kunna gå förlorat.

Hur räntorna kommer att utvecklas är omöjligt att i förväg förutspå. Den ekonomiska politiken står därför inför ett vägval. Antingen utgår vi från data över de historiska sambanden eller så spekulerar vi att det är ”annorlunda nu” och att de historiska sambanden inte längre gäller. Skulle denna spekulation visa sig vara felaktig växer ränteutgifterna snabbt. Att då återgå till en låg skuld är svårt. Det tog mindre än fem år på 1990-talet att öka skuldkvoten från 40 till 70 procent. Det tog ett kvartssekel att få skulden tillbaka till ursprungsnivån. Ekonomisk politik bör inte baseras på osäkra förhoppningar om framtiden utan på observerade samband och en försiktighetsprincip. Vi utgår därför från att sambandet mellan skuldnivån och räntenivån vi observerat sedan 1990-talet fortsatt håller.

Baserat på analysen av räntorna drar vi slutsatsen att en offentlig skuld på mer än 80 procent efter en större ekonomisk kris bör undvikas. Helst bör skuldkvoten inte uppgå till mer än 70 procent av BNP. Vid högre skuldnivåer skulle räntekostnaden för den offentliga sektorn antingen tränga undan andra offentliga utgifter eller leda till kraftigt höjda offentliga utgifter. Vi bör således ha ett finanspolitiskt utrymme för att kunna öka statsskulden till som högst 70 till 80 procent i förhållande till BNP under och efter en svår kris.

Nästa fråga som vi bör svara på för att kunna finna det lämpliga skuldankaret blir hur mycket den offentliga skulden ökar under större ekonomiska kriser.

### *Hur mycket ökar den offentliga skulden vid ekonomiska kriser?*

Finanskriser utgör, bortsett från krig, naturkatastrofer och pandemier, de största ekonomiska kriserna en modern ekonomi kan utsättas för. Jämfört med övriga typer av större kriser är de relativt vanliga. För att få ett mått på hur mycket den offentliga skulden kan



tänkas öka vid en större kris väljer vi därför att utgå från finanskriser.<sup>54</sup>

Tabell 9.1 visar hur mycket den offentliga skulden har ökat vid olika finanskriser under perioden 1990–2012, dvs. i modern tid med avreglerade finansmarknader och en allt mer globaliserad världsekonomi. Tabellen är baserad på data från Laeven och Valencia (2018) som studerar större finanskriser. I tabellen har vi inkluderat alla utvecklade länder som drabbats av en finanskris under denna period.

I genomsnitt stiger statsskulden i relation till BNP med cirka 30 procentenheter vid kris. Om Sverige skulle drabbas av en sådan kris med en offentlig skuld på dagens skuldankare på 35 procent *före* krisen skulle den offentliga skulden stiga till omkring 65 procent efter krisen. Under de fem största kriserna steg statsskulden med närmare 50 procentenheter och för de tio största är siffran 40 procentenheter. Baserat på detta finner vi det rimligt att den offentliga sektorn bör ha som mål att kunna öka skuldkvoten med mellan 40 och 50 procentenheter vid en större kris.

Med ett skuldankare på mellan 20 och 30 procent av BNP i utgångsläget, skulle en sådan upplåning resultera i en skuldkvot på mellan 70 och 80 procent av BNP efter krisen. Enligt detta resonemang bör således skuldankaret sättas till 25 procent av BNP +/- 5 procentenheter. Vid dagens nivå på 35 procent skulle större kriser riskera att hota den statsfinansiella stabiliteten.

---

<sup>54</sup> Dagens pandemikris har medfört en kraftig ökning i den offentliga skulduppbyggnaden. Detta är ett nytt mönster. Tidigare pandemier under 1900-talet bidrog inte till växande statsskuld.

**Tabell 9.1 Förändring av den offentliga skulden vid finansiella kriser 1990–2012**

Land	Kris år	Ökning av den offentliga skuldkvoten (procentenheter)
Sverige	1991–95	36,2
Österrike	2008–12	19,8
Belgien	2008–12	22,2
Danmark	2008–09	32,8
Finland	1991–95	43,6
Frankrike	2008–09	15,9
Tyskland	2008–09	16,2
Grekland	2008–12	43,9
Irland	2008–12	76,5
Italien	2008–09	8,6
Japan	1997–2001	41,7
Luxemburg	2008–12	12,7
Nederländerna	2008–09	24,9
Norge	1991–93	19,2
Portugal	2008–12	38,5
Storbritannien	2007–11	27,0
USA	2007–11	21,9
Genomsnitt		29,5
Median		24,9
Fem största kriserna		48,8
Tio största kriserna		38,7

Källa: Laeven and Valencia (2018).

### *Hur bör överskottsmålet utformas?*

Överskottsmålet spelar en viktig roll för den medelfristiga budgetplaneringen. Dess storlek bestäms av flera faktorer: det långsiktiga skuldankaret, den faktiska storleken på den offentliga skulden, ränteläget, den ekonomiska tillväxten och hur snabbt vi önskar närma oss skuldankaret. På lång sikt kommer vårt föreslagna skuldankare på 25 procent inte att påverka överskottsmålets storlek. På kort sikt efter pandemin när den offentliga skulden ligger över skuldankaret medför vårt mål ett högre överskottsmål till dess skuldankaret nåtts.

Storleken på överskottsmålet kan beräknas med hjälp av följande ekvation som beskriver skuldkvotens utveckling,

$$s_t = s_{t-1} + \left( \frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \right) \times s_{t-1} - p_t, \quad (1)$$

där  $s$  är den offentliga skulden i relation till BNP,  $r$  är realräntan,  $g$  är den ekonomiska tillväxten och  $p$  är det primära budgetsaldot, dvs skatteintäkter minus utgifter bortsett från ränteutgifter (se t.ex. Finanspolitiska rådet 2020, s. 21–23). Här vill vi poängtera att det är hela den offentliga sektorn som inkluderas i beräkningen, inklusive det offentliga pensionssystemet som under en längre tid stått för en större del av det offentliga budgetöverskottet. Eftersom pensionsystemet är självreglerande i Sverige har vi exkluderat det från vår analys.

Skuldens utveckling över tid beror på det primära budgetsaldot samt realräntans storlek i förhållande till den ekonomiska tillväxten. Är realräntan lägre än tillväxten kan den offentliga sektorn ha ett primärt underskott samtidigt som skuldkvoten sjunker. Är realräntan högre än tillväxten, måste den offentliga primära balansen vara positiv för att skuldkvoten inte ska öka. Behovet av ett primärt överskott är således begränsat när tillväxten är hög. En tillväxtfrämjande politik är således en viktig komponent även vid utformningen av överskottsmålet.

Målet för den totala budgetbalansen, dvs. den primära balansen plus utgifterna för den offentliga skulden, måste anpassas efter den nuvarande skuldnivån samt framtida förväntad tillväxt och realränta. På lång sikt när skuldankaret nåtts ges den nödvändiga storleken på den primära balansen av,

$$p_t = \left( \frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \right) \times \text{skuldankare} \quad (2)$$

Överskottsmålet är baserat på den offentliga sektorns totala sparande och inkluderar ränteutgifter. Storleken på överskottsmålet blir då  $p_t + r_t s_t$  där den primära balansen ges av ekvation (2). Om realräntan och tillväxten är lika stora är det enbart storleken på den offentliga skulden samt realräntan som bestämmer storleken på det

nödvändiga överskottsmålet.<sup>55</sup> En högre skuldnivå eller en högre ränta leder till ett högre överskottsmål jämfört med en lägre ränta eller skuldnivå. Med andra ord, på lång sikt betyder en låg skuld ett lägre överskottsmål jämfört med en högre skuldnivå.

Den offentliga skulden ligger i dag över både nuvarande skuldankare samt vårt föreslagna nya ankare. På kort sikt medan skulden pressas tillbaka blir överskottsmålet därmed högre jämfört med om skulden stabiliseras på en högre nivå. Antag att skuldkvoten ska sjunka med en procentenhet per år. Då blir målet för den primära balansen enligt ekvation (1):

$$p_t = 1 + \left( \frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \right) \times s_{t-1}, \quad (3)$$

När skuldankaret nåtts blir målet för den primära balansen och målet för det totala sparandet  $p_t + r_t * \text{skuldankaret}$ . På kort sikt skulle ett högre skuldankare öka utrymmet i de offentliga finanserna för högre utgifter eller lägre skatter. Som framgår av ekvation (3) försvinner detta utrymme på lång sikt.

Eftersom tillväxt, räntor och storleken på den offentliga skulden varierar över tid bör saldomålet (överskottsmålet) således anpassas över tid efter realräntan, tillväxten samt nivån på den offentliga skulden. Enligt nuvarande ramverk ska en revision ske vart åttonde år vilket är en rimlig tidshorisont i detta sammanhang.

Låt oss sammanfatta. Vår ansats pekar på ett skuldankare på 25 procent i förhållande till BNP. Denna nivå skapar det finanspolitiska utrymme som krävs för att hantera en djup framtida ekonomisk kris. Vårt mål kan beskrivas som ett beredskapsmål. Det utgör en metod för att ha möjlighet att framgångsrikt möta en framtida kris med en aktiv finanspolitik.

Vår metod för att konstruera det lämpliga skuldankaret bygger på data från tidigare kriser. Nu infinner sig frågan: har coronakrisen tillfört något nytt som gör att vi bör ändra vår uppfattning om storleken på skuldankaret och därmed vår syn på det finanspolitiska ramverket. Vi ger vårt svar i nästa avsnitt.

---

<sup>55</sup> Vi återkommer till denna fråga senare i kapitlet när vi diskuterar realräntor.

## Argument mot ett lågt skuldankare

Flera argument kan riktas mot vårt val av beredskapsmål för finanspolitiken. Vi granskar tre invändningar här: det låga ränteläget, eventuellt investeringsbehov inom den offentliga sektorn samt den växande internationella skuldsättningen. Argumenten är inte nya. De har förts fram redan före pandemin, se bl.a. Gerin och Bergström (2019) och Pålsson (2011).<sup>56</sup>

### Låga räntor

Ett centralt argument i den aktuella ekonomisk-politiska debatten säger att i ett läge som dagens med extremt låga räntor, bör den offentliga sektorn öka sin skuldsättning för att kunna investera eller konsumera. Det finanspolitiska ramverket bör reformeras så att detta blir möjligt enligt detta argument.<sup>57</sup>

Realräntan är för närvarande låg och har varit så under flera år. Vi måste dock se på orsakerna bakom räntefallet samt studera räntornas förändring i ett längre perspektiv. De senaste årens fallande räntor är inte unika ur ett historiskt perspektiv. Ekonomin har gått igenom flera utdragna perioder av både höga och låga realräntor.

Figur 9.4 illustrerar realräntan (nominell ränta minus inflation) för en tioårig statsobligation i Sverige, USA och Storbritannien mellan 1840 och 2016. Figuren återger en trendsattning av räntan där årliga fluktuationer har rensats bort. Räntan har fallit sedan 1990-talet i de tre länderna. Denna nedgång föregicks av stigande ränta under en femtonårsperiod. Sett över hela tidsperioden kan vi skönja ett långsiktigt cykliskt mönster i räntan med perioder av höga och låga räntor.<sup>58</sup>

---

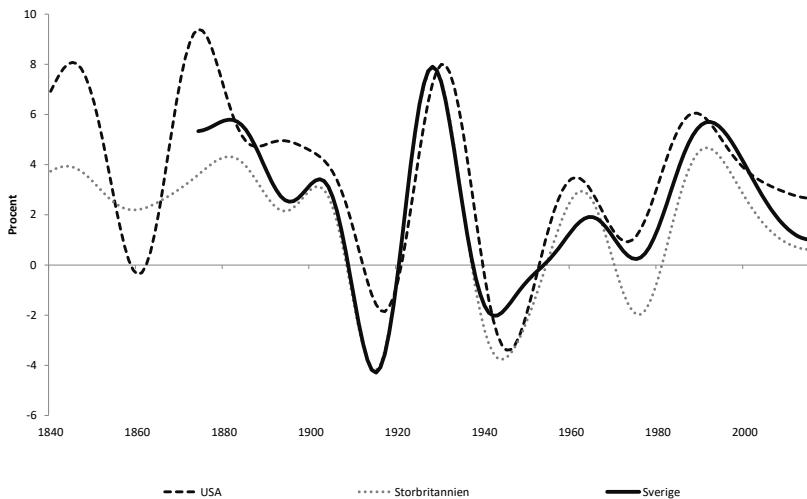
<sup>56</sup> Se också Petterson m.fl. (2019) och SACO (2017) för ytterligare kritik av det finanspolitiska ramverket.

<sup>57</sup> Se här bl.a. Blanchard (2019) samt Furham och Summers (2019). Ett svar på deras kritik med hänvisning till den svenska finanspolitiska erfarenheten finns i Andersson och Jonung (2019b). I USA har *modern monetary theory*, MMT, fått stor uppmärksamhet. I korthet är budskapet här att den amerikanska staten kraftigt kan öka belåningen utan några negativa makroekonomiska konsekvenser. För en kritik av MMT, se t.ex. Mankiw (2020).

<sup>58</sup> Många studier av senare års fallande realräntor studerar enbart perioden efter 1980 och missar därmed att räntor trendmässigt både har stigit och fallit genom historien. Studier av trender kräver längre tidsperioder än vad dessa studier behandlar.

Det är naturligtvis omöjligt att utesluta att denna gång är annorlunda och att vi aldrig kommer att få uppleva högre räntor i framtiden.<sup>59</sup> Ett sådant antagande är dock mindre troligt att döma av det empiriska materialet. Det är mer realistiskt att förvänta sig stigande räntor i framtiden även om detta inte behöver inträffa i närtid. Finanspolitiken måste därför ta höjd för ett högre ränteläge även om högre räntor inte kommer att inträffa under de närmaste åren.

**Figur 9.4** Realräntan i Sverige, USA och Storbritannien, 1840–2016



Källa: Andersson (2017).

Bakom förändringen i realräntan i figur 9.4 finns flera förklaringar, såsom krig och variationer i den långsiktiga produktivitetstillväxten (se Andersson 2017). Under senare tid har även centralbankernas indirekta monetarisering av den offentliga skulden genom så kallade kvantitativa lättnader, dvs. köp av statsobligationer, bidragit till att pressa ned räntorna.

Tabell 9.2 återger den genomsnittliga realräntan för olika tidsperioder i Sverige. Mellan 1874 och 2019 var den genomsnittliga realräntan 2,2 procent. Mellan 2000 och 2014, åren innan Riksbanken inledde sina köp av obligationer, var realräntan i genomsnitt 2,8 procent. Därefter föll den till -1 procent mellan 2015 och 2019.

<sup>59</sup> Reinhart och Rogoff (2009) kallar antagandet om att framtiden drastiskt kommer att avvika från det historiska mönstret för "annorlunda-nu-mentalitet" (*this time is different mentality*) och visar i sina studier över 800 år av finanskriser att detta sällan stämmer.

Det låga ränteläget är således till stor del ett resultat av Riksbankens elektroniska sedelpressar. Denna politik kan inte fortgå i all evighet. När politiken upphör någon gång i framtiden kommer realräntan att återgå till mer normala nivåer.

Det låga ränteläget driver upp den privata skuldsättningen. Detta bidrar till växande finansiella obalanser och ökad risk för en framtida kris relaterad till en överbelånad privat sektor (Andersson och Jonung 2020). Den höga privata skuldsättningen bör då snarast ses som ett argument för att den offentliga sektorn ska hålla en god statsfinansiell beredskap genom ett lågt skuldankare.

Över en längre tidsperiod, då de kortsiktiga och långsiktiga cyklerna i realräntan tar ut varandra, motsvarar realräntan mer eller mindre den genomsnittliga tillväxttakten (se tabell 9.2). Sett över hela perioden har realräntan varit ungefär en halv procentenhet lägre än BNP-tillväxten. Under senare årtionden har denna skillnad dock utjämnats. Detta betyder att vi inte kan förvänta oss att högre tillväxt än realräntan kommer att pressa ned skuldkvoten (se ekvation (1)). Högre skuldsättning i dag leder till kraftigt reducerade offentliga utgifter eller höjda skatter i framtiden för att stabilisera den offentliga skulden.

**Tabell 9.2 Real ränta och BNP-tillväxt 1874–2019**

	Realränta	BNP
1874–2019	2,2	2,7
1960–2019	2,3	2,6
1980–2019	3,0	2,2
1995–2019	2,2	2,5
1995–2014	2,8	2,5
2000–2014	2,1	2,2

Not: Realräntan är beräknad som den nominella avkastningen på en tioårig statsobligation minus KPI-inflationen.

Källa: Riksbanken, SCB, Schön och Krantz (2015).

### *Framtida investeringsbehov*

Ett argument mot det finanspolitiska ramverket är att det förhindrar angelägna investeringar i den offentliga sektorn. Tabell 9.3

återger den offentliga sektorns konsumtions- och investeringsutgifter i miljarder kronor i 2015 års priser för två år: år 2000 då överskottsmålet i praktiken började gälla samt sista året för vilket det finns data, nämligen år 2018. Den statliga och den kommunala konsumtionen har ökat med 18 respektive 26 procent. Investeringarna har ökat mer: 26 och 138 procent. Samtidigt föll skattetrycket med knappt 5 procentenheter, vilket 2018 motsvarade närmare 225 miljarder kronor i lägre intäkter än om skattetrycket hade förblivit konstant. Ökade utgifter samt sänkta skatter motsvarar totalt 527 miljarder kronor.

Inom EU28 intar Sverige en sjätteplats när det gäller offentliga investeringar i relation till BNP (Eurostat). Bland EU15-länderna delar Sverige förstaplatsen tillsammans med Grekland, vars investeringskvot troligen är hög för att ekonomin har krympt kraftigt. Överskottsmålet har således inte lett till lägre offentliga investeringar i relation till jämförbara länder. Investeringstakten har varit hög i Sverige. Investeringarna och konsumtionen har ökat samtidigt som skattekvoten sänkts. Detta har varit möjligt tack vare en god tillväxt. Avgörande för den offentliga sektorns storlek är således inte hur mycket den på kort sikt kan låna utan hur tillväxten utvecklas på lång sikt.<sup>60</sup>

Här vill vi notera att offentliga investeringar ofta skiljer sig från företagsinvesteringar. En företagsinvestering ger direkt upphov till ökade intäkter eller en ny intäktskälla som företaget kan använda att återbetala investeringen med. Offentliga investeringar i infrastruktur, sjukhus eller skolor må vara viktiga för samhället, men de är ofta inte direkt kopplade till ökade intäkter för den offentliga sektorn. Många offentliga utgifter som klassificeras som investeringar är i praktiken offentlig konsumtion och bör därför inte lånefinansieras. Lånen blir framskjuten beskattning som begränsar bl.a. framtida generationers investeringsmöjligheter i den offentliga sektorn.

---

<sup>60</sup> Nedsänkningar i de offentliga investeringsutgifterna har i Sverige främst inträffat vid stora budgetnedsänkningar. Det är således svaga och inte starka statsfinanser som leder till lägre investeringar.



**Tabell 9.3 Offentlig konsumtion och investeringar år 2000 och 2018, miljarder kronor (fasta priser 2015 års prisnivå)**

	Offentlig konsumtion			Offentliga investeringar		
	2000	2018	Förändring (%)	2000	2018	Förändring (%)
Statliga myndigheter	256	303	+18 %	76	96	+26 %
Kommuner	671	844	+26 %	45	107	+138 %

Källa: Nationalräkenskaperna, SCB.

Målet med det finanspolitiska ramverket är inte att motverka eller förhindra offentlig investeringar, offentlig konsumtion eller skattesänkningar utan att få den offentliga sektorn att prioritera de viktigaste områdena för sin verksamhet. När budgetdisciplinen släpper går det fort att öka de offentliga utgifterna. Men det är svårt att dra tillbaka dem när situationen så kräver. Ökade utgifter på ett område är möjligt genom skattehöjningar, genom nedskärningar på andra områden eller genom ekonomisk tillväxt. Denna princip har visat sig leda till en bättre ekonomisk utveckling än ett förlopp där ökade offentliga utgifter lånefinansieras.

### *Högre skuldsättning i omvärlden*

Coronakrisen har snabbt ändrat det finanspolitiska landskapet. Många länder har under 2020 drivit upp den offentliga skuldsättningen till unikt höga nivåer. Flera utvecklade länder har nu hamnat på en bana med svårhanterliga statsfinanser där de saknar finanspolitisk beredskap för framtida kriser – i synnerhet om realräntan skulle stiga i framtiden. Ett argument är att följa i deras spår och därmed bryta mot det finanspolitiska ramverket i syfte att permanent höja vår statsskuld för att finansiera ökade offentliga utgifter. Detta är ett svagt argument av flera skäl.

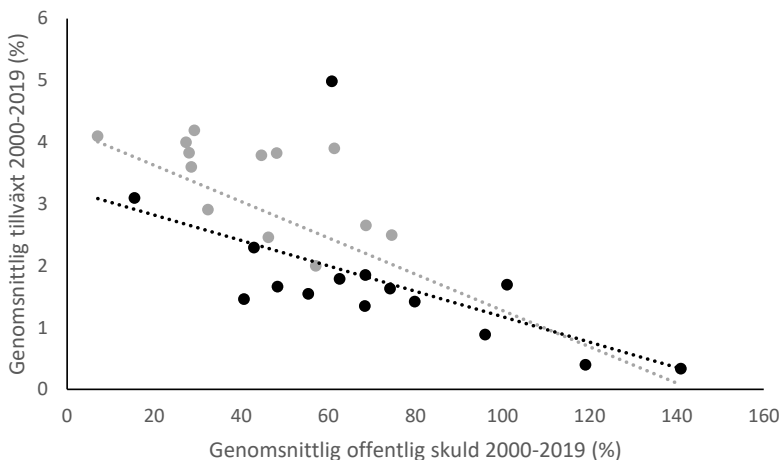
För det första ökar risken för framtida kriser i vår omvärld genom permanent höga skuldkvoter. Coronapandemin har förstärkt denna risk när centralbanker världen över har valt att köpa statsobligationer. Obligationsköp har lett till kraftigt stigande tillgångspriser samt växande finansiella obalanser. Processen riskerar att underminera den ekonomiska stabiliteten i framtiden. Efter coronapandemin kommer länder som Frankrike att ha en högre skuldsättningsnivå än vad Grekland och Italien hade 2010 i början av den europeiska skuldskrisen. Vi ser alltså inte en högre skuldkvot i vår

omvärld som ett argument för en högre skuldkvot för den offentliga sektorn i Sverige.

Den högre skuldsättningen i omvärlden skulle kunna motiveras med argumentet att den bidrar till högre tillväxt. Så är dock inte fallet. En större skuldkvot är inte associerad med högre tillväxt enligt figur 9.5, som visar korrelationen mellan den offentliga skuldens storlek och tillväxten i EU15 (svarta prickar) samt EU28 (svarta och grå prickar). Länder med en högre offentlig skuld har haft lägre tillväxt jämfört med länder med en låg offentlig skuld. Korrelationen i figuren är förvisso inget kausalt samband. Högre tillväxt bidrar till att pressa ned skulden i relation till BNP. Figuren visar dock att länder med högre skuldkvot inte per automatik får högre tillväxt, snarare tvärtom.

Detta samband återkommer även i den svenska historien. Mellan 1870 och 1970 då den svenska statsskulden låg runt 20 procent av BNP (se figur 9.2) var tillväxten i genomsnitt 2,9 procent per år (Schön och Krantz 2015). Mellan 1970 och 1995 då statsskulden steg från 20 till 75 procent var tillväxten i genomsnitt 1,7 procent per år. Därefter har den ökat till 2,5 procent samtidigt som skuldkvoten fallit tillbaka (SCB). En högre skuldkvot leder således inte per automatik till högre tillväxt. Snarare ökar risken för framtida statsfinansiella kriser. Svaga statsfinanser i vår omvärld är således inte ett argument för att Sverige ska slå in på samma väg.

**Figur 9.5** Offentlig skuld i EU28 (grå prickar) och EU15 (svarta prickar) samt den genomsnittliga tillväxten 2000–2019



Källa: Eurostat samt OECD.

## Ramverket och tillväxten efter pandemin

Det är lätt att debatten om ramverket, i synnerhet kritiken av reglerna, lägger fokus på olika detaljer rörande valet av skuldkvot, överskottsmål och budgetprocess. Coronakrisen aktualiserar en annan aspekt, långt viktigare än själva ramverket, nämligen tillväxtens betydelse för möjligheten att öka konsumtion och investeringar, såväl den privata som den offentliga, över tiden. Skälet till att det sedan mitten av 1990-talet har varit möjligt att öka den offentliga konsumtionen och investeringarna, sänka skattekvoten samtidigt som den offentliga skulden pressats tillbaka är att samhällsekonomin har vuxit. Avgörande för den offentliga välfärden på lång sikt är inte storleken på den offentliga sektorn utan tillväxttakten. De offentliga konsumtionsutgifterna uppgår i dag till ungefär 25 procent av BNP. Dessa utgifter är i fasta priser större än vad hela den svenska ekonomin var 1960.

På lång sikt drivs tillväxten av högre produktivitet. Naturligtvis förutsätter ökad produktivitet offentliga investeringar i t.ex. energisektorn och infrastrukturen. Historien visar dock att offentliga investeringar inte kräver en kraftigt ökad skuldsättning. Som framgår av figur 9.1 har statsskulden fluktuerat mellan 10 och 30 procent

av BNP även när staten genomfört stora investeringar. Det går att stabilisera skulden samtidigt som omfattande investeringar görs. Här bör det noteras att den viktigaste faktorn bakom högre tillväxt inte är offentlig konsumtion eller investeringar, utan utbudsreformer som stärker marknadsekonomin (se t.ex. Jonung 1986).

Vi vill även notera att nedgången i den offentliga skuldkvoten i Sverige från drygt 70 procent 1995 till drygt 35 procent 2019 beror på en växande ekonomi. I kronor räknat *ökade* skulden med 280 miljarder kronor. Tack vare en ökning av nominell BNP med 3 000 miljarder kronor sjönk skuldkvoten. Motsatt förhållande kan observeras i Grekland där den offentliga skulden växte med 10 procent (30 miljarder euro) mellan 2009 och 2019. Skuldkvoten däremot steg från 125 procent till 175 procent under samma period då ekonomin krympte med 51 miljarder euro. Tillväxten har således en helt central roll för utvecklingen av skuldkvoten.

## Avslutning

Sverige befinner sig för närvarande i en unikt stark finanspolitisk position internationellt sett. Det finanspolitiska ramverket samt de strukturpolitiska reformer som tillkom under 1990-talet har bidragit till detta. Genom hög tillväxt har den offentliga konsumtionen och investeringarna ökat samtidigt som skattetrycket sänkts och skuldkvoten pressats ned. När coronapandemin slog till hade Sverige goda förutsättningar för att stödja samhällsekonomin genom krisen. Detta skiljer sig markant från 1990-talskrisen då nedskärningar gjordes i de offentliga utgifterna under pågående kris. Åren med alltför expansiv finanspolitik under 1970- och 1980-talet försvårade krishanteringen under 1990-talskrisen.

Att avskaffa eller försvaga det nuvarande ramverket i syfte att tillåta en ökad skuldsättning skulle minska vår finanspolitiska krisberedskap inför framtiden. Vi bör snarare ta ett steg i motsatt riktning och förstärka ramverket efter coronakrisen med ett skuldankare på 25 procent av BNP som ersättning för dagens skuldankare på 35 procent.

Antalet större ekonomiska kriser har ökat under 2000-talet. Sedan millennieskiftet har europeisk ekonomi genomgått tre större kriser; finanskrisen 2007–09, skuldskrisen 2010–15 samt pandemin

som började 2020. Det finns inget som talar för att krisintensiteten kommer att minska framöver. Vikten av statsfinansiell krisberedskap är i dag större än tidigare. Således är det avgörande för stabiliteten i svensk ekonomi att den offentliga sektorn har tillräckligt finanspolitiskt utrymme för att möta nya kriser. Vårt föreslagna skuldankare skapar en sådan beredskap. Överskotts målet bör utformas därefter. Övriga delar av det finanspolitiska ramverket bör bevaras.

Ökade investeringar i den offentliga sektorn alternativt skattesänkningar bör ”finansieras” som under de senaste 25 åren genom tillväxt. Ramverket bör därför kompletteras med en reformagenda som förbättrar marknadsekonomins funktionssätt. Därmed får vi utrymme för såväl högre offentlig som privat konsumtion samtidigt som vi har god beredskap inför nästa stora ekonomiska kris.

## Referenser

- Andersson, F. N. G. (2017), ”Sekulär stagnation - vad är det, finns det och hur påverkar det penningpolitiken?”, *Ekonomisk Debatt*, vol 45, nr 4, s. 13–25.  
[www.nationalekonomi.se/sites/default/files/NEFfiler/45-4-fnga.pdf](http://www.nationalekonomi.se/sites/default/files/NEFfiler/45-4-fnga.pdf)
- Andersson, F. N. G. (2020a), “The Quest for Stability: A Study on Swedish Stabilization Policies 1873-2019”, Working Paper 2020:16, Department of Economics, Lund University.  
[https://swopec.hhs.se/lunewp/abs/lunewp2020\\_016.htm](https://swopec.hhs.se/lunewp/abs/lunewp2020_016.htm)
- Andersson, F. N. G. (2020b), “Macroeconomic Equilibriums, Crises and Fiscal Policy”, Working Paper 2020:21, Department of Economics, Lund University.  
[https://swopec.hhs.se/lunewp/abs/lunewp2020\\_021.htm](https://swopec.hhs.se/lunewp/abs/lunewp2020_021.htm)
- Andersson, F. N. G. och Jonung, L. (2019a), “The Swedish Fiscal Framework –The Most Successful in the EU? The First 10 Years and Beyond”, ingår i e-boken “*Workshop 2019. Independent Fiscal Institutions in the EU Fiscal Framework*”, s. 129-147, European Fiscal Board.  
<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5cdf914-7d04-11e9-9f05-01aa75ed71a1>

- Andersson, F. N. G. och Jonung L. (2019b), "Fiscal Policy is No Free Lunch: Lessons from the Swedish Fiscal Framework for Fiscal Targeting", *VOXeu*. [www.voxeu.org/content/fiscal-policy-no-free-lunch-lessons-swedish-fiscal-framework-fiscal-targeting](http://www.voxeu.org/content/fiscal-policy-no-free-lunch-lessons-swedish-fiscal-framework-fiscal-targeting)
- Andersson, F. N. G. och Jonung L. (2019c), "Att överge överskottsmålet kan leda till populism", *Dagens Nyheter*, debattartikel, 16 november 2019. [www.dn.se/debatt/att-overge-overskottsmalet-kan-leda-till-populism/](http://www.dn.se/debatt/att-overge-overskottsmalet-kan-leda-till-populism/)
- Andersson, F. N. G. och Jonung L. (2019d), "Fyra missförstånd om överskottsmålet", *Svenska Dagbladet*, debattartikel, 18 december 2019. [www.svd.se/fyra-missforstand-om-overskottsmalet](http://www.svd.se/fyra-missforstand-om-overskottsmalet)
- Andersson F. N. G. och Jonung L. (2020), "Lessons from the Swedish Experience with Negative Central Bank Rates", *Cato Journal*, vol 40, nr 3, s. 595-612. [www.cato.org/cato-journal/fall-2020/lessons-swedish-experience-negative-central-bank-rates](http://www.cato.org/cato-journal/fall-2020/lessons-swedish-experience-negative-central-bank-rates)
- Blanchard, O. (2019), "Public Debt and Low Interest Rates", *American Economic Review*, vol 109, nr 4, s. 1197-1229.
- Debrun, X. och Jonung, L. (2018), "Under Threat: Rules-Based Fiscal Policy and How to Preserve It", *European Journal of Political Economy*, vol 57(C), s. 142-157.
- Eichengreen, B. (2018), *The Populist Temptation. Economic Grievance and Political Reaction in the Modern Era*, Oxford University Press, Oxford.
- Finanspolitiska rådet (2020), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2020*, Stockholm. [www.finanspolitiskaradet.se/download/18.5451cb96170bfa33bc-b75f22/1606374811811/Svensk%20Finanspolitik%202020.pdf](http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.5451cb96170bfa33bc-b75f22/1606374811811/Svensk%20Finanspolitik%202020.pdf)
- Fregert, K. och Gustavsson, R. (2013), "Fiscal Statistics for Sweden 1670–2011", i Edvinsson, R. m.fl. (red.), *House Prices, Stock Prices, National Accounts and the Riksbank's Balance Sheet, 1620–2012*, Ekerlids förlag, Stockholm, s. 185-222. [www.riksbank.se/sv/om-riksbanken/riksbankens-uppdrag/forskning/historisk-monetar-statistik-for-sverige/volume-ii-house-prices-stock-returns-national-accounts-and-the-riksbank-balance-sheet-16202012/](http://www.riksbank.se/sv/om-riksbanken/riksbankens-uppdrag/forskning/historisk-monetar-statistik-for-sverige/volume-ii-house-prices-stock-returns-national-accounts-and-the-riksbank-balance-sheet-16202012/)

- Furham, J. och Summers, L. (2019), "Who's Afraid of Budget Deficits? How Washington Should End Its Debt Obsession", *Foreign Affairs*, vol 98, nr 2, s. 82-94.  
[www.foreignaffairs.com/articles/2019-01-27/whos-afraid-budget-deficits](http://www.foreignaffairs.com/articles/2019-01-27/whos-afraid-budget-deficits)
- Gerin, E. och Bergström, B. (2019), *Tre sätt att finansiera välfärden*, Katalys No 76, Stockholm.
- Hale, T., Webster, S., Petherick, A., Phillips, T. och Kira, B. (2020), "Oxford COVID-19 government response tracker", Blavatnik School of Government. <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk>
- Jonung, L. (1986), "Svensk ekonomi: ett nätverk av regleringar", i Söderström, Tson, H. (utgivare), *Konjunkturrådets rapport 1986 - Nya spelregler för tillväxt*, SNS, s. 33-46. Övriga medverkande: L. Calmfors, I. Hansson, J. Myhrman och H. Tson Söderström. [https://portal.research.lu.se/portal/sv/publications/svensk-ekonomi-ett-natverk-av-regleringar\(2314fdee-8922-462f-b653-38ab1069107a\).html](https://portal.research.lu.se/portal/sv/publications/svensk-ekonomi-ett-natverk-av-regleringar(2314fdee-8922-462f-b653-38ab1069107a).html)
- Jonung, L. (1999), *Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. ESO 1999:9. [www.eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/1999/10/Ds-1999\\_9-Med-backspegeln.pdf](http://www.eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/1999/10/Ds-1999_9-Med-backspegeln.pdf)
- Jonung, L. (2020a), "Kris och krispolitik under Bildtregeringen – sett i dagens ljus", i Ander, J-E. m.fl. (red.), *Reformatorn. Om Carl Bildt med fokus på åren som statsminister*, Studentförlaget Horisont, Stockholm, s. 128-146.
- Jonung, L. (2020b), "Krisen kommer alltid", i Almqvist, K. (red.), *Krisberedskap i kris? Axel och Margaret Ax:son Johnsons Stiftelse för allmännyttiga ändamål*, Stockholm, s. 21-30.
- Laeven, L. och Valencia, F. (2018), "Systemic Banking Crises Revisited", Working Paper 18/206, IMF.  
[www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/09/14/Systemic-Banking-Crises-Revisited-46232](http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/09/14/Systemic-Banking-Crises-Revisited-46232)
- Mankiw, G. (2020), "A Skeptic's Guide to Modern Monetary Theory", *AEA Papers and Proceedings*, vol 110, s. 141-144.  
[www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pandp.20201102](http://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pandp.20201102)

- Petterson, O., Almqvist, A., Järliden Bergström, Å.-P. och Carlén, T. (2019), "LO-ekonomerna: Sänk överskottsmålet", *Dagens Industri*, debattartikel, 20 maj 2019.
- Se också  
[www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo\\_fakta\\_1366027478784\\_ekonomiska\\_utsikter\\_vt19\\_pdf/\\$File/Ekonomiska\\_utsikter\\_vt19.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_ekonomiska_utsikter_vt19_pdf/$File/Ekonomiska_utsikter_vt19.pdf)
- Pålsson, A.-M. (2011), *Överskott till överdrift? En kritik mot det svenska överskottsmålet*, Timbro, Stockholm.
- Reinhart, C. och Rogoff, K. (2009), *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University press, Princeton.
- SACO (2017), "Kontraproduktivt hålla fast vid överskottsmålet", [www.saco.se/press/aktuellt-fran-saco/artiklar/kontraproduktivt-halla-fast-vid-overskottsmalet/](http://www.saco.se/press/aktuellt-fran-saco/artiklar/kontraproduktivt-halla-fast-vid-overskottsmalet/)
- Schön, L. och Krantz, O. (2015), "New Swedish Historical National Accounts since the 16th Century", Lund Papers in Economic History 140. Lund University, Department of Economic History.
- von Hagen J. (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *Economic Papers* nr 96, DGII, European Commission, Brussels.  
<http://aei.pitt.edu/37058/>



# Summary

## Background

At the time of writing, a pandemic that has hit the world hard is continuing its course. To limit the transmission of the disease COVID-19, extraordinary measures have been taken by governments around the world, including in Sweden. Things that we otherwise take for granted – free mobility and socialising freely – have been restricted or cancelled completely. We have got used to media, politicians and public authorities informing us every day about the spread of infection, death tolls, mutations, antibody tests and vaccines. Companies in certain industries have experienced how demand for their goods or services has collapsed; support packages have been launched on a scale never seen before; and, for many people, their home has become synonymous with their workplace. 2020 was a tumultuous year.

There is a recurring discussion about how best to manage the pandemic and about whether and, if so, when we will be able to return to a normal situation. There are no simple answers about how to combat the pandemic, or what awaits us when it eventually abates. Will new habits last? Will we be able to attend to the deficiencies exposed during the pandemic? What can we learn so as to be better equipped to cope with new similar situations?

The purpose of this anthology is to gather knowledge and present a number of perspectives around various circumstances and questions that have arisen – or more clearly come to light – during the pandemic. Even though it is early days yet, what lessons can we learn and what can we expect of future developments? The Expert Group on Public Economics (ESO) has asked a number of researchers and experts in various disciplines to provide input on a question close to them. To the extent possible, each author has

started from previous research, both their own and that of others. At the same time, for natural reasons the events of the past year have not yet been well illuminated and researched. The anthology therefore also contains personal thoughts and reflections about a state of affairs that is still proceeding.

The result is a report that contains chapters dealing with such varied questions as legal and ethical balances and the division of responsibilities and cooperation between different actors in society. It also treats the effects of the pandemic on transport and the transition to more working from home and to digital communication. Finally, there is also a chapter that takes up the question of whether the fiscal policy framework needs to be adjusted in the wake of the crisis. The subjects thus range over a broad field, which serves to bring out the breadth and complexity of the questions raised by the pandemic. But the report still leaves out big and important questions that could be treated in a publication about the effects of the pandemic.

One such question is international aspects: from living in a strongly globalised world we have, in the past year, experienced a more restricted world and a degree of protectionist tendencies. Will the aftermath of the pandemic bring stronger or weaker international cooperation? Another is the climate question: will climate and environmental issues have to give ground in the rush to get the wheels of the economy rolling again. Or will the measures we have seen to prevent the spread of infection open the way for powerful measures to reduce emissions of greenhouse gases? These questions are sure to be the subject of future discussions, but they are not gone into here; and they can probably benefit from being treated more fully in other publications.

## **Governance and information for decisions in an extraordinary situation**

The anthology begins with the chapter "*How does Sweden's legislation function in exceptional situations?*" in which Annika Lundius gives a general overview of the principles and laws that form the basis for the government of the Realm. Lundius discusses their implications for how it has been possible to manage the situation

that has arisen – the pandemic and the action to reduce the spread of infection in society.

The chapter "*Inescapable decisions in a period of spin and implicit values*" by Nils-Eric Sahlin and Sylvia Schwaag Serger discusses how researchers have interacted with decision-makers during the crisis and the difficulty of making decisions with no or insufficient knowledge.

This is followed by the chapter "*Ethical balances in pandemic times*" by Gustaf Arrhenius, Krister Bykvist, Folke Tersman and Rebecca Thorburn Stern in which the authors note that it has not been clear how essential ethical balances between different values have been reached during the pandemic. They discuss ways of creating more openness around such balances and propose attaching an ethical advisory council to the Public Health Agency of Sweden.

## Responsibility and coordination

In the chapter "*Crisis management: Central coordination and local collaboration*" Erna Danielsson and Susanna Öhman discuss how central guidelines and coordination contribute to facilitating collaboration at local level in the event of major disruptions to society.

The contribution "*Who should take responsibility?*" by Anne-Marie Lindgren also focuses on the division of responsibilities between different actors in society. She focuses particularly on health care and care of older people during the pandemic and uses examples from those areas to discuss advantages and disadvantages of the present division of responsibilities.

## Changed habits – lasting or not?

In the chapter "*Working from home in the light of the pandemic – about digital tools and managing borders*" Ulf Melin gives a picture of the rapid transition to distance-working that has taken place during the pandemic. He discusses the consequences of more working from home in the form of increased use of digital tools, but also what it means for the dividing line between private life and working life.

In the following chapter “*Will we travel more or less after the pandemic?*” Jonas Eliasson considers how travel has changed during the pandemic, and, based on what it was like in the past, he discusses what we can think about the development of travel in the future.

## **Implications for the fiscal policy framework**

The support packages that have been put in place during the pandemic have dug holes in public finances. In the final chapter of the anthology, “*The fiscal policy framework after the COVID-19 pandemic*”, Fredrik N G Andersson and Lars Jonung therefore discuss the fiscal policy framework and whether it needs to be changed in the wake of the pandemic.

## **Concluding comments**

The authors in the anthology have had different angles on the pandemic and have dealt with different areas and issues. Looking beyond the interesting analyses and conclusions, sometimes of a more tentative nature, to be found in each chapter, is it possible to also find any common denominators? Are there any general conclusions to be drawn from these highly individual contributions? The starting point for the anthology has not been to draw general conclusions from the report as a whole, but it is not possible to disregard the fact that some recurring features also make appearances in several of the various chapters.

### *The value of having good preparedness*

Getting good preparedness ahead of a crisis situation is of central importance. This involves having legislation in place that is able to regulate exceptional situations and sets of regulations that can be activated when the crisis happens. Exercises in crisis situations need to be held in “normal conditions” so as to clarify the responsibilities of different actors. When something like emergency supplies are to be regarded as a national concern, it is also reasonable for the State to have a responsibility for it. Good preparedness also means having

stable public finances, where there is an adequate margin to the situation where public indebtedness would be costly for society.

*Important that researchers meet within and between disciplines*

In the pandemic it has become clear that different scientific disciplines need to be involved so as to contribute their knowledge. A number of authors with different scientific backgrounds have participated in the anthology and if the references given are also included, a number of additional disciplines are represented. Having a one-dimensional view is too much of a limitation both when it comes to stopping transmission of the infection and when the issue is how to shape continued developments. The debate during the pandemic should therefore be more nuanced and level-headed; opponents should listen more to one another and respond to one another's arguments in a more constructive way. No single science, researcher or expert is in possession of the knowledge about what measures are well balanced in the pandemic.

*Good adaptability in society*

Despite criticism about how people in Sweden have complied with advice and recommendations during the pandemic, the adaptability of society still appears to be remarkable. This anthology has dealt with how health care has mobilised, how different actors have been able to cooperate (despite often deficient structures for doing so), how different digital tools have been put to use and travel has decreased (even though it is uncertain whether this will last). Here, it can be added that even though this anthology has not dealt explicitly with the work of the Government Offices during the pandemic, that authority also has to be credited with a high degree of adaptability. The same also applies to other parts of Swedish public administration that have suddenly found themselves at the centre of this extensive crisis. There are, quite generally, good reasons to also build on the adaptability displayed by society during the pandemic in the future.

# Förteckning över tidigare rapporter till ESO

## 2020

- Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar.
- Jämställdhet räknas – en ESO-rapport om kvinnors förändrade position i arbetslivet.
- Morot utan piska – en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet.
- Spänning på hög nivå – en ESO-rapport om elnätets roll för säkra elleveranser.
- Uppkopplad utbildning – en ESO-rapport om högskolans digitalisering.
- Avgörande mål – en ESO-rapport om sysselsättningspolitiska målformuleringar.
- Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform

## 2019

- Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet.
- Synd och skatt – en ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel.
- Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning.
- Rätt på EU:s sätt – en ESO-rapport om EU-rättens inverkan på svensk skattelagstiftning.
- Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken.
- Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete.

- Pang för pengarna – en ESO-rapport om Sveriges militära materielförsörjning.
- Vem vårdar bäst? En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv.

### 2018

- Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen.
- Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända.
- Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.
- Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar.
- Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser.
- Operation digitalisering – en ESO rapport om hälso- och sjukvården.
- Data i egna händer – en ESO-rapport om personliga hälsokonton.

### 2017

- Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.
- Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.
- Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund.
- Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning.
- Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden.
- Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner.
- Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder.
- Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum.

*2016*

- Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostads-segregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.
- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.
- Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om struktur-omvandlingen i svenskt näringsliv.
- Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden.
- Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.
- När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”.

*2015*

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

*2014*

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.



- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

### 2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

### 2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.

- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen.
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning.
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande.

### 2011

- UD i en ny sats – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning.
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden.
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

### 2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.

- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

### 2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

### 2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

### 2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? Implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.

- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

### 2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

### 2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.

- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

### 1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-upp-satser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig om-vandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – ett ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

### 1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.

- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

### 1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

### 1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

### 1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

*1994*

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivetsmått.
- Kvalitets- och produktivetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

*1993*

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

*1992*

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.

- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattighedsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

### 1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

### 1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.



*1989*

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

*1988*

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetsutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

*1987*

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980.

- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

### 1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitet utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

### 1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.

- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

#### 1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

#### 1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

### 1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner. Perspektiv på besparingspolitiken.