



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Scenarier

som förstärkning till befintlig analys och planering
under coronapandemin

version juni 2020

Scenarier som förstärkning till befintlig analys och planering under coronapandemin. Version juni 2020.

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för strategisk analys

Tryck: DanagårdLiTHO

Publ nr: MSB1594 - juni 2020
Tidigare utgiven: Nej
ISBN: 978-91-7927-047-6

Förord

Som vid alla komplexa kriser har coronapandemin medfört behov av snabba beslut, med kort framförhållning och på svårtolkat underlag. Nu börjar vi lära oss mer om det nya coronaviruset och vilka konsekvenser på samhället pandemin får, men utvecklingen är fortfarande oviss.

Under våren har marginalerna krympt för att klara flera samtidigt händelser. Dessutom finns risken att vi sänker garden nu i början av sommaren när kurvorna verkar peka åt rätt håll. Vi behöver rusta oss för nästa fas i pandemin och för att kunna hantera flera samtidigt händelser.

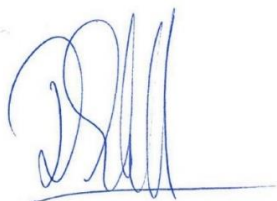
Ett sätt att utforska den osäkerhet som finns om utmaningar under kommande månader är att använda scenarier. Scenarier som verktyg är inte detsamma som att skapa prognoser för hur vi tror att situationen kommer att utvecklas framöver men kan bidra till att ge en förståelse för möjliga händelsekedjor.

Denna rapport redovisar tre scenarier för coronapandemin på nio månaders sikt. Den riktar sig till alla myndigheter, regioner, kommuner, organisationer och företag i samhället som bedriver analys- och planeringsarbete med anledning av coronapandemin, och som har behov av scenarier för att testa sina utgångspunkter och slutsatser.

Vår förhoppning är att arbetet med scenarier kan utgöra en förstärkning till befintliga analys- och planeringsprocesser och stimulera till ett proaktivt förhållningssätt till den kris vi nu befinner oss i.

Det är viktigt att utveckla beredskapen trots att vi befinner oss mitt i krishanteringen. Det är min förhoppning att denna rapport ska kunna vara ett stöd för det arbetet.

Stockholm, 25 juni 2020



Dan Eliasson

Generaldirektör

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
INLEDNING OCH BAKGRUND	6
Nyttan med scenarier	6
Scenarierna i denna rapport är inte prognoser	7
Scenarierna i denna rapport är inte ett planeringssystem.....	8
RAPPORTENS SCENARIOPAKET	9
SCENARIOBERÄTTELSE	11
Det hoppfulla scenariot	11
Det molande scenariot	13
Det explosiva scenariot	15
SCENARIOFÖRDJUPNINGAR.....	18
Sociala effekter – tilltagande utsatthet.....	18
En förändrad arbetsmarknad och ett förändrat arbetsliv	19
Förändrade beteenden i vardagen.....	20
En förändrad Sverigebild	21
En förändrad brottslighet	22
En gråzonshistoria	23
CHOCKER	24
Muterat virus	24
Säkerhetspolitisk kris.....	25
En fungerande behandling	26
Storskalig parallell händelse, till exempel omfattande elavbrott	26
Intern kris.....	27
VÄGEN FRAMÅT.....	28
BILAGA 1: VÄGLEDNING TILL ANVÄNDNING AV SCENARIERNA	29
BILAGA 2: DESIGN OCH VARIABLER	33

Sammanfattning

Denna rapport redovisar tre scenarier för coronapandemin på nio månaders sikt. Scenarierna är inte prognoser, utan av utforskande karaktär. De syftar till att kunna användas brett för att förstärka aktörsgemensamt och aktörsinternt arbete med analys och planering.

Det första scenariot är ett hoppfullt scenario där smittspridningen i Sverige och omvärlden gradvis minskar över tid och det tidigt finns en känsla av att det värsta är över. Det andra scenariot är ett molande scenario där en utdragen smittspridning fortsätter att allvarligt belasta många delar av samhället över lång tid i Sverige och i omvärlden. Det tredje scenariot är ett explosivt scenario med stora svängningar i bland annat smittspridningen och där det generellt råder stor osäkerhet.

Förutom de grundläggande scenarierberättelserna beskrivs en rad fördjupningar som syftar till att öka nyansrikedomen i scenarierna. Dessa rör sociala effekter, förändrad arbetsmarknad, förändrade beteenden, Sverige bilden, brottslighet och gråzonsaktiviteter.

Slutligen finns ett urval av potentiella chocker som utgör dramatiska förändringar och som kan läggas till för att utmana och bryta invanda tankemönster. Chockerna som beskrivs är ett muterat virus, en säkerhetspolitisk kris, en fungerande behandling, en storskalig parallell händelse och en intern kris.

Denna rapport utgör en första version av scenarier som är avsedda att förstärka aktörers analys- och planeringsprocesser under coronapandemin. Till hösten 2020 avser MSB att se över scenarierna utifrån erfarenheterna från sommaren.

Inledning och bakgrund

Coronapandemin präglas av svårförutsägbar och snabb dynamik. Därför finns det stort behov av verktyg för att hjälpa till att se förbi det aktuella läget och förstå de skeenden som kan utvecklas på längre sikt, bland annat för att ligga på förhand med förebyggande och hanterande åtgärder. Ett sådant verktyg är *scenarier*.

Scenarier ska i detta fall förstås som beskrivningar av händelsekedjor från nuläget som leder fram till beskrivna tillstånd vid givna framtida tidpunkter, i detta fall nio månader fram i tiden.

Denna rapport beskriver tre scenarioberättelser, sex scenariofördjupningar och fem chocker som i kombination syftar till att kunna användas brett för att förstärka aktörsgemensamt och aktörsinternt arbete med analys och planering. I rapporten finns kortfattade beskrivningar av övergripande nyttor och begränsningar med scenarier, såväl som exempel på hur scenarierna kan användas. Rapporten riktar sig till den breda uppsättning aktörer i samhället som bedriver ett särskilt analys- och planeringsarbete med anledning av coronapandemin och som har behov av scenarier för att testa sina utgångspunkter och slutsatser.

Uppdraget är ett initiativ¹ från MSB:s generaldirektör om att ta fram scenarier kopplat till coronapandemin som kan vara användbara för flera aktörer i deras analys- och planeringsarbete. Scenarierna har tagits fram av MSB med analysstöd från FOI. Till arbetet har Riksbanken, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten bidragit med viktiga inspel under arbetets gång. En bredare krets av aktörer i samhället har bidragit² med synpunkter genom två seminarier samt genom att beredas möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på utkast till scenarioberättelser.

Scenarierna bygger inte på modelleringar av hur smittan eller andra variabler förväntas utvecklas, utan är konstruktioner för att spänna upp ett utfallsrum som har tagits fram genom diskussioner med sakkunniga personer på olika områden (se vidare bilaga 2 om Design och variabler).

Scenarierna som presenteras i denna rapport är en första version. Det finns ett behov av att följa upp arbetet med scenarioframtagning efter sommaren, vilket beskrivs i avsnittet Vägen framåt.

Alla uppgifter i denna rapport är öppna ur sekretessynpunkt, men det är viktigt att ha i åtanke att information som framkommer i diskussioner som genomförs med stöd från scenarierna kan komma att helt eller delvis omfattas av sekretess.

Nyttan med scenarier

Scenarier har sedan 60-talet använts som verktyg för att identifiera risker och för att utveckla förmågan att hantera kriser. En grundläggande nytta med scenarier är att de kan bidra till att hantera osäkerhet om framtiden. De kan användas som en grund för strukturerade och spårbara diskussioner om tänkbara framtida

¹ Beslut av MSB:s generaldirektör den 20 maj 2020.

² 32 organisationer anmälde intresse att delta i arbetet. En stor majoritet dessa deltog på ett introduktionsseminarium, skriftliga synpunkter skickades in av 20 organisationer och ungefär hälften av aktörerna deltog på ett uppföljningsseminarium.

händelser, om dessa händelsers potentiella konsekvenser för samhället och den egna verksamheten, samt om hållbarheten i den egna planeringen och dess antaganden.

Scenarier kan bidra till en helhetssyn. De kan användas både för att öka förståelsen för hur olika negativa konsekvenser av en kris hänger samman, och hur samhällets samlade resurser kan användas för att nå största möjliga nytta. Därtill kan arbetet med scenarier stimulera till ett proaktivt agerande och därmed minska risken för senfärdiga reaktioner.

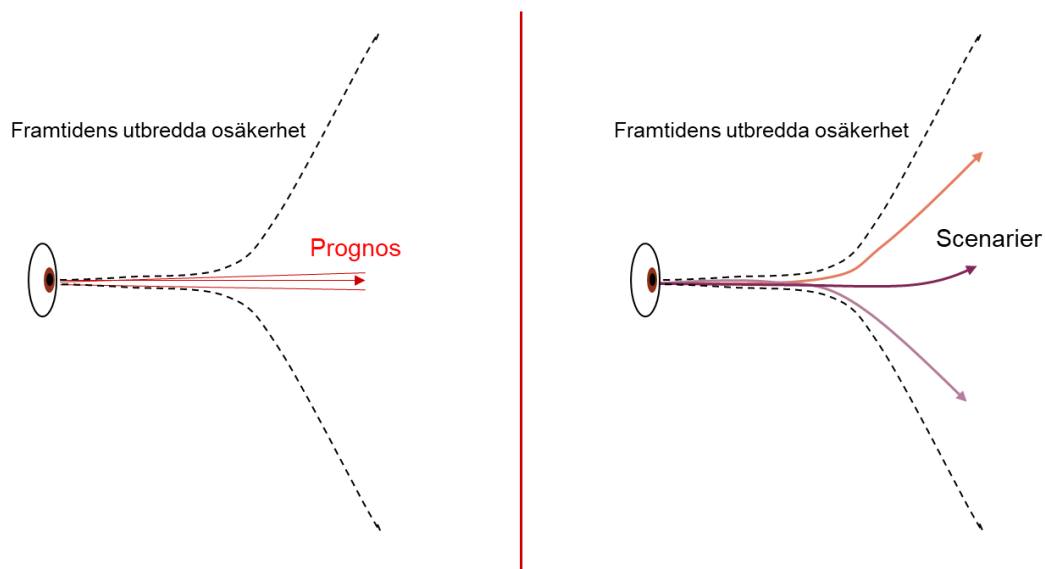
Scenarierna i denna rapport är utforskande. De ger en bred bild av utmaningar som samhället kan behöva klara av i krisen och de kan därför utgöra en fond mot vilken ett planeringsarbets utgångspunkter och slutsatser kan prövas. I en förlängning kan aktörer klä på rapportens scenarier med ytterligare detaljer och perspektiv av relevans för egen planering och egna bedömningar.

I bilaga till rapporten finns en vägledning med exempel på hur scenarierna kan användas.

Scenarierna i denna rapport är inte prognoser

Scenarierna presenterar trovärdiga, om än inte nödvändigtvis troliga, utvecklingsvägar från nuläget till tänkta framtida lägen. De ger inte uttryck för vilka utvecklingar som är troligare än andra. Scenarierna ska därför inte betraktas som prognoser för, eller förutsägelser av, framtiden. Inga sannolikhetsbedömningar har gjorts för de olika variabelvärden som ligger till grund för scenarierna, mer än att dessa variabelvärden har bedömts som möjliga.

Att just tre scenarier berättelser har valts ut i rapporten innebär inte att dessa är de enda möjliga utvecklingarna, eller att de är de mest sannolika, utan att dessa tre är tänkbara utvecklingar som har uppfattats ge en tillräcklig spridning inom ett stort utfallsrum. Framtiden präglas alltid av osäkerhet, särskilt om hela samhällets bredd ska beaktas, vilket gör det generellt svårt att konstruera prognoser som sträcker sig långt fram i tiden. I en dynamisk kris som coronapandemin accentueras denna osäkerhet ytterligare. Scenarierna sträcker sig tidsmässigt nio månader fram i tiden, vilket har bedömts fylla ett behov mellan dagens omedelbara planeringshorisont fram till en ungefärlig gräns där andra och längre framåtblickande arbeten tar vid.



Figur 1: I båda delarna visas att osäkerheten avseende samhällets tillstånd generellt ökar över tid (längs x-axeln). Den vänstra delen visar hur prognoser ofta har sitt användningsområde nära i tid, men att de över längre tid inte kan beskriva den osäkerhet som råder. Den högra delen visar hur scenarier kan användas för att utforska osäkerheten genom att beskriva olika möjliga banor framåt som skiljer sig från varandra. Scenarier kan aldrig fånga all osäkerhet, men kan hjälpa till att spänna upp ett utfallsrum för att explicit visa på osäkerheter över tid.

Scenarierna i denna rapport är inte ett planeringssystem

De scenarier som beskrivs här ska ses som *komplement* till redan existerande analys- och planeringsprocesser hos olika aktörer. De utgör inte ett dimensionerande beslutsunderlag eller ett planeringssystem som kan implementeras rakt av. Tvärtom krävs det att aktörer anpassar underlaget till sin verklighet och sina processer. Antagandet vid framtagningen av scenarierna har varit att analys och planering sker med olika ansatser hos olika aktörer, och att scenarier av denna typ kan vara användbara i flera olika typer av processer.

En annan aspekt av att scenarierna i sig inte utgör ett planeringssystem är att de huvudsakligen fokuseras mot aspekter som rör covid-19 och följdkonsekvenser (undantaget vissa av de chocker som beskrivs i ett senare avsnitt). Många andra frågor behöver vägas in i en planeringsprocess avseende civil beredskap, till exempel långsiktiga risker som klimatförändringar och antibiotikaresistens.

Rapportens scenariopaket

Scenarierna beskrivs i denna rapport som ett paket av olika beståndsdelar som kan kombineras på flera sätt för att möta olika syften, förutsättningar och ambitionsnivåer. De tre beståndsdelarna är

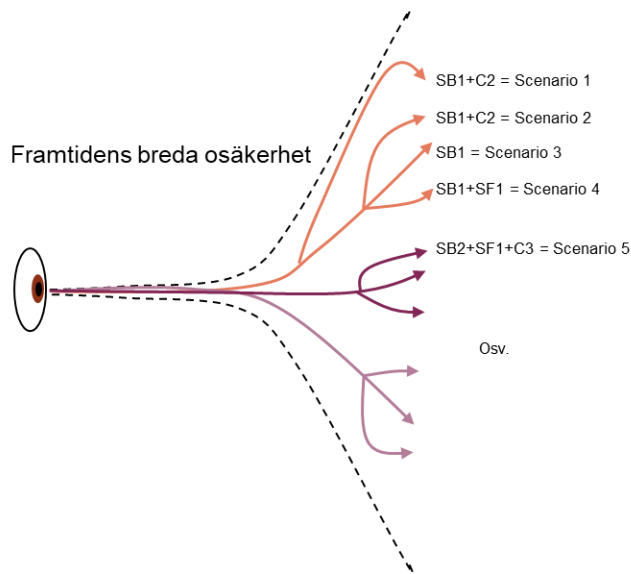
- **Scenarioberättelser** – utgör basen för scenarierna. Berättelserna målar utifrån ett fåtal grundvariabler upp övergripande bilder för situationen och stämningen under hösten 2020 och våren 2021. De tre scenarioberättelserna tillsammans spänner upp ett utfallsrum inom vilket flera trovärdiga händelseutvecklingar inom tidsperioden bedöms kunna inrymmas.
- **Scenariofördjupningar** - är beskrivningar av vissa skeden/aspekter utifrån någon eller några ytterligare variabler. Fördjupningarna kan läggas till valfri scenarioberättelse för att öka komplexiteten och nyansrikedomen.
- **Chocker** – är dramatiska förändringar som på ett eller annat vis förändrar förutsättningarna för krisens hantering. De kan utgå från en kraftig förändring i någon av grundvariablerna, till exempel smittan, men också i någon annan omvärldsvariabel som är svår att påverka, till exempel den säkerhetspolitiska utvecklingen. Även om ordet chock har en övervägande negativ betydelse så kan det som kallas chock i denna kontext vara av både positiv och negativ art.

Scenariopaketet möjliggör att en mängd olika scenarier kan byggas.

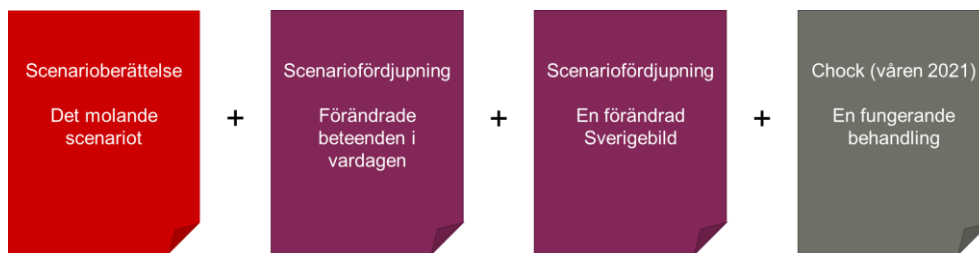
Scenarioberättelserna kan användas utan någon scenariofördjupning eller chock, men det är också möjligt att bygga på scenarioberättelser med flera scenariofördjupningar och chocker för att få rikare scenarier att arbeta med, se Figur 2 och Figur 3. Hur scenarierna byggs upp bör utgå från de behov som finns hos aktuell aktör som använder scenarierna i sin analys- eller planeringsprocess.

De variabler som använts i utvecklingen av scenariopaketet är sådana som uppfattats vara grundläggande för krisens utveckling (se bilaga 2 om Design och variabler), och därför av betydelse för de flesta aktörer. En enskild aktör har troligen behov av att göra ytterligare antaganden som rör verksamhets-specifika variabler, vilket innebär att ytterligare anpassning och påbyggnad kan behövas.

I vägledningen till användning av scenarierna (bilaga 1) ges exempel på hur scenarierna kan användas.



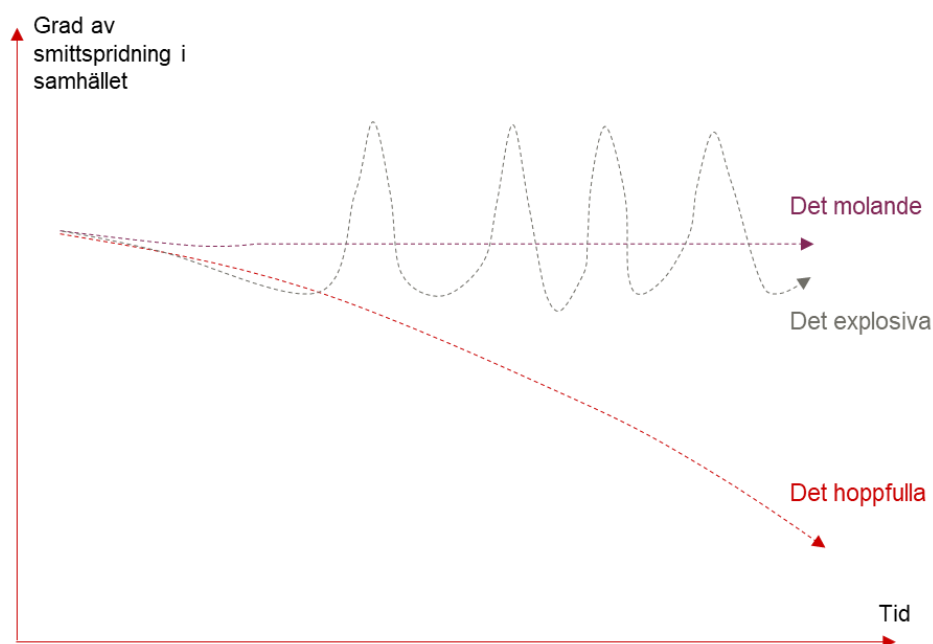
Figur 2: Illustration över hur olika sätt att kombinera scenarioberättelser (SB) med scenariofördjupningar (SF) och chocker (C) innebär möjligheter att utforska en bredare framtida osäkerhet. Chocker kan introduceras vid olika tidpunkter i en scenarioberättelse vilket illustreras med skilda scenarier 1 och 2. Observera att illustrationen inte är skalenlig och därmed inte säger något om hur stor del av den framtida osäkerheten som täcks in med scenarier – världen är så pass komplex att antalet möjliga framtida tillstånd är nära nog oändligt.



Figur 3: Exempel på ett möjligt scenario. Scenarioberättelsen "det molande scenariot" kombineras med två fördjupningar, "förändrade beteenden i vardagen" och "en förändrad Sverigebild", samt med chocken "en fungerande behandling" som antas inträffa under våren 2021.

Scenarioberättelser

I detta avsnitt presenteras tre scenarioberättelser som utgör grunden i scenariopaketet. De är konstruerade för att skilja sig åt avseende de grundläggande variablerna *grad av fortsatt smittspridning i Sverige* samt *osäkerheten kopplat till samhällsutvecklingen*. Figur 4 illustrerar hur smittspridningen antas se ut i de olika scenarierna. Osäkerheten skiljer sig åt genom att den är låg i det hoppfulla, betydande i det molande och mycket hög i det explosiva. Smittspridningens och osäkerhetens konsekvenser på restriktioner, ekonomin, allmänhetens uthållighet avseende restriktioner, påverkan på vissa viktiga samhällsfunktioner och omvärldens utveckling är vad som huvudsakligen tas upp i scenarioberättelserna.



Figur 4: Graferna anger hur smittspridningens belastning på samhället ser ut över tid. Skillnaden mellan det molande och det explosiva skiljer sig åt genom att det molande innebär en konstant signifikant smittspridning, medan det explosiva har återkommande, kraftiga och svårförutsägbara utbrott av smittan över tid.

Det hoppfulla scenariot

I detta scenario minskar smittspridningen i Sverige och omvärlden gradvis över tid och det finns tidigt en känsla av att det värsta är över. De sociala, ekonomiska och politiska spänningarna inom länder minskar i takt med förbättrad ekonomisk utveckling.

Sensommaren och hösten 2020

I de delar av världen som har störst betydelse för svensk ekonomi (framförallt Europa och USA) minskar smittan under sommaren och är i oktober/november låg eller nästan obefintlig. Många länder i Europa, men även i andra delar av världen, fortsätter processen som påbörjades under våren att successivt lyfta

restriktionerna för befolkningen. Detta leder i några fall till mindre bakslag men dessa kan hanteras genom justeringar i restriktionerna och i några fall genom lokala eller regionala nedstängningar. De internationella försörjningskedjorna börjar återgå till det normala, och internationella gods- och persontransporter fungerar allt bättre.

Den globala ekonomin påbörjar en återhämtning under sommaren och därmed ökar även efterfrågan på svensk export. Denna utveckling fortsätter under hösten även om djupet i nedgången under våren innebär att den ekonomiska aktiviteten är tydligt lägre än före krisen. I takt med ekonomins återhämtning lägger sig också de politiska, ekonomiska och sociala spänningar vilka präglade många länder under maj/juni. Undantaget är USA där spänningarna även drivs av det kommande valet. Det finns under hösten fortsatt betydande säkerhetspolitiska spänningar mellan stater, även i EU:s närområde. Coronapandemin och de ökade säkerhetspolitiska spänningarna, samtidigt som USA är upptaget med sin egen kris, innebär ett tryck som enar EU och unionen stiger fram i en roll som medlande aktör.

I Sverige hanterades vårens och försommarens smitta i huvudsak inom sjukvårdens utökade kapacitetstak. Under sommaren avtar smittspridningen. Dock skiljer sig utvecklingen åt i olika delar av landet, och i vissa regioner ökar antalet nya fall fortfarande. I oktober/november rapporteras betydligt färre fall än under våren, och de fall som upptäcks hanteras av sjukvårdens och smittskyddets ordinarie strukturer. Sjukvårdens fortsatta uthållighet är relativt god. Äldreomsorgen har lyckats hantera smittspridningen och rutiner för besök av anhöriga finns på plats och följs.

De restriktioner och rekommendationer som gäller i början av juni uppfattas i stort som rimliga av allmänheten, och åtföljs i tillräcklig utsträckning. En gradvis klarare bild av sjukdomen och smittspridningen innebär också att restriktionerna kan göras mer precisa, vilket bidrar till en ökad uthållighet hos allmänheten. Under andra kvartalet så föll BNP kraftigt samtidigt som arbetslösheten steg. Ekonomin är sommaren 2020 i en lågkonjunktur. Sveriges i jämförelse med många andra länder mildare restriktioner bidrar dock till att de negativa effekterna på ekonomin blir mindre. Under sommaren växer en känsla fram av att det värsta är över och att det nu går att se framåt igen, vilken förstärks under hösten när ytterligare restriktioner hävs. Inrikes resande ökar, såväl i arbetet som privat. Efterfrågan och produktionen i Sverige stiger snabbt från en låg nivå. Utvecklingen skiljer sig dock åt mellan olika branscher. De finanspolitiska åtgärder som genomfördes under våren avseende bland annat företagsstöd, korttidspermitteringar och enklare kvalificering till a-kassan bidrar till att svensk ekonomi har ett bra utgångsläge för återhämtning. Vissa lättnader i restriktioner som genomfördes tidigt under sommaren, främst rörande inrikes resor, gjorde det möjligt att konsumera mer av kontaktintensiva tjänster inom service- och besöksnäringarna. Även om konsumtionen av dessa tjänster fortfarande är under normala nivåer innebär det att många företag i dessa branscher får viktiga intäkter under sommaren och därför kan överleva. Även konsumtionen av andra varor och tjänster ökar i takt med att hushållens oro för hur det ska bli med jobb och inkomster minskar. Den minskade osäkerheten och en ökad global och inhemsk efterfrågan medför att företagen åter börja satsa framåt och investeringarna stiger snabbt. Den svenska

ekonomin präglas under hösten 2020 av återhämtning med höga tillväxttal från en djup lågkonjunktur.

Våren 2021

Den positiva utvecklingen i omvärlden fortsätter i stort under vintern och våren. Smittspridningen är i februari/mars fortsatt låg och rörligheten och den ekonomiska aktiviteten fortsätter att öka. BNP i flera länder närmar sig nu nivåerna innan krisen, i slutet av 2019, men för vissa branscher, främst resor och besöksnäringar, är efterfrågan alltså betydligt lägre än innan krisen. För EU har krisen lett fram till en övertygelse om ett större omtag för hela samarbetet där erfarenheterna från brexit och pandemin läggs till grund för ett förnyat utvecklingsarbete.

I Sverige är smittspridningen låg våren 2021. Sjukvården fungerar allt bättre och har sedan hösten kunnat arbeta med de planerade vårdinsatser som sköts upp under våren och sommaren. Många av restriktionerna har hävts. De flesta verksamheter kan i stort sett fungera som de gjorde innan pandemin. Det går därför att se början på slutet för den ekonomiska krisen för svensk del, trots att både BNP-fallet och ökningen av arbetslösheten varit stora i ett historiskt perspektiv. Även om vissa tjänstenärings, till exempel flyget, restauranger och hotell alltså är påverkade, har ekonomin kommit långt i sin återhämtning och arbetslösheten har kommit ned till i närheten av nivån före pandemin. BNP närmar sig nu nivån innan krisen även i Sverige och arbetslösheten har börjat falla tillbaka.

Det molande scenariot

Detta är ett scenario där en utdragen smittspridning fortsätter att allvarigt belasta många delar av samhället över lång tid i Sverige och i omvärlden. Det är fortsatt svåra ekonomiska konsekvenser och det finns en känsla av kris utan slut.

Sensommaren och hösten 2020

I de delar av världen som har störst betydelse för svensk ekonomi (framförallt Europa och USA) avtog smittspridningen under den senare delen av våren, för att sedan under sommaren och hösten öka igen i flera länder. Många länder börjar återinföra de restriktioner som hade lyfts under våren och försommaren. Detta påverkar även transporter av såväl människor som gods negativt, och därmed också de internationella försörjningskedjorna.

Återhämtningen i världsekonomin som påbörjades under sensvåren avbryts när hösten kommer, främst som ett resultat av fortsatt smitta, de därtill kopplade restriktionerna och ett sjunkande förtroende för ekonomin bland hushåll och företag. De ljusglimtar som kunde skönjas i början av sommaren visade sig vara tillfälliga och osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar nu igen. EU präglas av en fördjupad politisk splittring, inte minst avseende den gemensamma budgeten. Många länder inom och utom EU blir mer introverta och fokuserar på den egna ekonomin och utvecklingen.

I Sverige hanterades vårens och försommarens smitta i huvudsak inom sjukvårdens utökade kapacitetstak, men under sommaren har flera delar av landet

en fortsatt signifikant smittspridning, vilken även fortsätter under hösten. I oktober/november är sjukvården återigen i en mycket ansträngd situation med allt lägre fortsatt uthållighet och hårt sliten personal, där flera regioner tvingas till långtgående prioriteringar. Planerad behandling som inte är livsnödvändig ställs fortsatt in, vilket innebär ökade värdköer där patienternas tillstånd många gånger successivt försämras. Äldreomsorgen pressas fortsatt hårt av många svårt sjuka och många avlidna. Långtidssjukskrivningar och psykisk ohälsa ökar i samhället, vilket ytterligare försvårar situationen för vården. Att en del familjer upplever psykisk ohälsa och en ekonomiskt pressad situation reflekteras i att barn far illa, vilket bland annat märks på antalet som kontaktar BUP.

De restriktioner som råder i början av juni uppfattas inledningsvis som rimliga av den större delen av befolkningen. Detta förändras successivt och till hösten åtföljs inte längre restriktionerna i tillräcklig utsträckning, vilket ökar smittspridningen. Ett skäl är att många, framför allt yngre, men även de över 70 år, upplever det allt mer påfrestande psykiskt och socialt att hålla sig till reglerna om fysisk distansering respektive vara i det närmaste avskärmade från kontakter med nära och kära. Under hösten växer det fram en känsla av kris utan slut, vilken förstärks av tillkommande restriktioner. Restriktioner i omvärlden och Sverige innebär också att efterfrågan och produktion i näringslivet som helhet under hösten fortsatt ligger på en betydligt lägre nivå än innan krisen. Inrikes resande är fortsatt lågt jämfört med före krisen. Svårigheterna för de internationella försörjningskedjorna innebär också att det uppstår brist på vissa samhällskritiska varor. Priserna på vissa livsmedel ökar också ytterligare när tillgången på marknaden minskar. I några glesbygdsregioner går viktiga transportföretag i konkurs, vilket till exempel påverkar skolskjuts och färdtjänst.

Våren 2021

Den negativa utvecklingen i omvärlden fortsätter i stort under vintern och våren. Vare sig effektiv behandling mot covid-19 eller något effektivt vaccin har kommit i bruk och människor i gemen misströstar angående utsikterna att så ska ske inom det närmaste året. Smittspridningen är i februari/mars fortfarande signifikant vilket hämmar en återhämtning i världsekonomin. Den politiska splittringen i EU ökar ytterligare och oenigheterna kretsar bland annat kring utformningen av de stödpaket som föreslogs under 2020. Det råder något av ett vakuum i den internationella politiken med få eller inga stater och organisationer som vill stiga fram och ta en ledande roll. Många globala försörjningskedjor får gradvis ökade problem när avgörande steg i kedjan fallerar på grund av brist på insatsvaror eller transportresurser. Inom en rad områden kan en varubrist börja skönjas.

Även i Sverige fortsätter smittspridningen och sjukvårdens situation är fortsatt mycket ansträngd. Äldreomsorgen går i många kommuner på knäna. I de flesta typer av verksamheter uppstår tydliga undanträngningseffekter när långsiktiga reformer och åtgärder får stå tillbaka för den kortsiktiga hanteringen av pandemin. Detta får effekter för område som miljö- och klimatarbetet, infrastrukturutveckling och uppbyggnaden av totalförsvaret.

I Sverige fortsätter den ekonomiska krisen att fördjupas under vintern. BNP är alltså betydligt lägre än innan krisen. Arbetslösheten stiger ytterligare och fler företag går i konkurs inom allt fler sektorer och branscher. Arbetslösheten drabbar

främst tjänstenärningar, och arbeten med lägre utbildningskrav. Utsatta gruppers förankring på arbetsmarknaden försämras därmed. Svårigheterna att hitta jobb innebär också att en del människor slutar att aktivt söka jobb, vilket också bland annat innebär att ansökningarna till högskolorna och annan utbildning inför hösten 2021 ökar. Hyresvärdar, som tidigare gett uppskov på hyror till ekonomiskt utsatta hushåll, ser sig tvungna att börja kräva tillbaka hyror och en del hushåll är nu skuldsatta och hotas av vräkning. Bostadspriserna faller och produktionen av nya bostäder minskar. Även om kreditförlusterna för bankerna ökar är motståndskraften i det finansiella systemet god. Att Sverige har ett förhållandevis gott utgångsläge med låg statsskuld som andel av BNP jämfört med många andra länder innebär också att det offentliga fortfarande har goda möjligheter att motverka krisens effekter med olika finanspolitiska åtgärder. Att krisen blir mer varaktig innebär emellertid samtidigt att den stora graden av enighet bakom vårens stödåtgärder nu minskar i takt med att budgetunderskottet ökar. I vissa kommuner höjs röster för att de statliga anslagen inte är tillräckliga för att hindra neddragningar i verksamheterna.

Det explosiva scenariot

Detta är ett scenario med stora svängningar i bland annat smittspridningen och där det råder stor osäkerhet. Flera länder går i en auktoritär och protektionistisk riktning med betydande konsekvenser för den globala ekonomin. Efter en inledande nedgång i smittspridningen uppstår explosiva utbrott och den känsla av tillförsikt som först infinner sig övergår till starkt misstroende på flera håll.

Sensommaren och hösten 2020

I de delar av världen som har störst betydelse för svensk ekonomi (framförallt Europa och USA) minskar smittan under sommaren och smittspridningen tycks i början av hösten vara låg. Många länder i Europa, men även i andra delar av världen, fortsätter processen som påbörjades under våren med att successivt lyfta restriktioner för befolkningen. Inledningsvis leder detta bara till några mindre och hanterbara bakslag, men under hösten blossar oväntat stora utbrott upp i olika delar av världen och många länder återinför restriktioner. Osäkerheten ökar i det internationella transportsystemet och i de internationella försörjningskedjorna. Det blir allt svårare att förutse tillgången på olika varor.

Under sommaren och tidig höst börjar världsekonomin att återhämta sig. När smittan bryter ut igen innebär det emellertid att inte bara de drabbade ländernas ekonomier vänder neråt utan även att öppenheten i världsekonomin minskar. Aktiepriser faller igen och centralbankers åtgärder för att pressa ned de räntor som möter hushåll och företag försvåras av att de som lånar ut pengar bedömer att kreditriskerna har ökat. Återhämtningen i BNP under hösten är närmast obefintlig jämfört med det svaga andra kvartalet 2020. De politiska, ekonomiska och sociala spänningar vilka präglade många länder under maj/juni, men som mildrades under perioden av normalisering, återkommer nu med förnyad styrka. Det gäller inte minst i USA där spänningarna också drivs på av det kommande valet. Situationen leder bland annat till att röster höjs i många delar av världen för ”radikala lösningar” när extremistiska krafter spelar på de sociala spänningarna för att vidga sin politiska plattform. Flera stater ser en kraftig polarisering och några börjar gå i

en auktoritär och protektionistisk riktning. EU lamslås av interna politiska lösningar, bland annat rörande EU-kommissionens förslag till stödpaket som skulle möjliggöra beskattning på EU-nivå. Den inre marknaden fungerar allt sämre. För länder, främst i Sydeuropa, med svaga statsfinanser och svaga banker innebär utvecklingen att räntor stiger och att situationen blir alltmer ohållbar. Med ökande säkerhetspolitiska spänningar i världen, även i EU:s närområde, bildas nya relationer medan gamla vittrar vilket får negativa konsekvenser för samarbetet i olika internationella organ. Detta, tillsammans med förnyad smittspridning och återinförda restriktioner, hämmar flödena av varor, tjänster, kapital och personer.

I Sverige hanteras vårens och försommarens smitta i huvudsak inom sjukvårdens utökade kapacitetstak, och under sommaren är smittspridningen låg, med vissa regionala variationer. Sjukvården bedöms ha en god fortsatt uthållighet. Under hösten inträffar flera större utbrott även i Sverige och i oktober/november är sjukvården i en situation med allt lägre fortsatt uthållighet och med en hårt sliten personal, där flera regioner tvingas till långtgående prioriteringar. Även eftervården av de som tillfrisknat påverkas negativt samtidigt som allt fler rapporter kommer om människor som far illa i de växande vårdköerna. Äldreomsorgen pressas återigen hårt av många svårt sjuka och många avlidna, och i vissa fall har smitta kommit in på boenden när besöksrestriktioner hävdes under sommaren i ljuset av då hoppfulla trender. Krisen slår hårdast mot redan utsatta grupper. Långtidssjukskrivningar och psykisk ohälsa ökar i samhället, vilket ytterligare försvårar situationen för vården. Efter jullovet stängs alla grund- och gymnasieskolor i ett försök att begränsa smittan, vilket slår direkt mot utsatta barn och ungdomar. Läkare larmar också om en dramatisk ökning av depressioner bland isolerade äldre, och det går att se en ökad dödlighet i gruppen över 70 år, som inte kan kopplas till insjuknande i covid-19. Att ett ökat antal familjer upplever psykisk ohälsa och en ekonomiskt pressad situation reflekteras i att barn far illa, vilket bland annat märks på antalet som kontaktar BUP.

De restriktioner som råder i början av juni uppfattas inledningsvis som rimliga av den större delen av allmänheten. Under sommaren växer det också fram en känsla av att det värsta är över och att det går att se framåt igen, men denna övergår tidig höst abrupt i besvikelse och uppgivenhet över den förnyade smittspridningen. När restriktioner återinförs under tidig höst minskar viljan att följa myndigheternas riktlinjer hos en stor andel av befolkningen. Ett skäl är att kristillståndet nu normaliserats. Ett annat skäl är att kunskapen om sjukdomen och smittspridningen präglas av stor osäkerhet varför många ifrågasätter om de beslutade restriktionerna verkligen är nödvändiga. Samtidigt förespråkar en ökande andel av allmänheten än mer strikta restriktioner, såsom obligatoriskt krav på andningsskydd. Dessa olika synsätt leder till hätsk debatt, oro och splittring. Utvecklingen förstärks av en fortsatt ekonomisk kräftgång där Sverige som handelsberoende land drabbas hårt av en låg efterfrågan i omvärlden och av att restriktioner ger upphov till betydande problem med de globala produktions- och försörjningskedjorna. Som ett resultat blir det allt svårare att förutse och möta brister på olika samhällskritiska varor. För vissa livsmedel uppstår brist varför priserna på dessa rusar. Många svenska företag, främst inom industrin, tvingas till minskad produktion på grund av svårigheter med leveranser av insatsvaror från utländska underleverantörer. Exportindustrin brottas därför med både utbudstörningar och svag efterfrågan från omvärlden. Hushållens och företagens

förväntningar anpassas till en utdragen kris och förtroendet minskar för att finans- och penningpolitiken ska räcka till för att under de omständigheterna skydda verksamheter, kompensera för uteblivna inkomster och upprätthålla den allmänna efterfrågan. Försiktiga och avvaktande hushåll och företag dämpar konsumtionen och skjuter investeringar på framtiden. Oförutsägbarheten i utvecklingen understryks ytterligare genom att det visat sig allt svårare att få fram pålitlig statistik och annan information som grund för prognoser och antaganden.

Våren 2021

Den negativa utvecklingen i omvärlden fortsätter i stort under vintern och våren. Smittspridningen är i februari/mars visserligen låg i många regioner i världen, men det uppstår regelbundet kraftiga utbrott på olika ställen, både tidigare drabbade och helt nya, och förståelsen för hur sjukdomen och smittspridningen ser ut präglas fortfarande av stora oklarheter. Ett vaccin har tagits fram men är fortfarande under utprovning i mindre skala, vilket lett till rykten om att vaccinet är förbehållet samhällets elit. De auktoritära tendenserna övergår i flera länder till en situation av undantagslagar, begränsningar i yttrandefrihet, politisk kontroll över rättsväsendet etc. Tullar och andra handelshinder hämmar världshandeln, och ”handla nationellt” är i många länder en återkommande kampanj. Världsekonomin haltar och den fria rörligheten är i många fall borta helt. I de flesta länder har BNP inte återhämtat sig sedan det andra kvartalet 2020 och arbetslösheten är mycket hög. Den politiska krisen i EU är i februari/mars tydlig, och i många medlemsstater ökar opinionen snabbt för exit.

Även i Sverige är smittspridningen generellt låg i februari/mars, men med kraftiga regionala utbrott. Dessa påverkar sjukvården och omsorgen svårt, samtidigt som osäkerheten bidrar till en ökad känsla av uppgivenhet hos allmänheten. Den ständigt föränderliga krisen accentuerar osäkerheten i situationen ytterligare, och det finns liten eller ingen kraft i samhället för att hantera annat än det som är direkt eller indirekt kopplat till pandemin. Detta tränger undan inte bara långsiktiga frågor som miljö, infrastruktur och totalförsvaret från agendan, utan även mer dagsaktuella frågor. Ett nytt normaltillstånd infinner sig inte och desperationen efter lösningar och förbättrad förståelse för krisen ökar.

För Sverige fortsätter den ekonomiska krisen att fördjupas under vintern. Hela branscher, och verksamheter beroende av dessa, hotas. Förtroendet för ekonomin bland hushåll och företag når bottenivåer vilket påverkar konsumtion och investeringar negativt. Fler varslas samtidigt som utsikterna att de tidigare permitterade ska kunna återgå till sina arbeten har försämrats drastiskt. Lagda varsel om uppsägning realiserar, vilket gör att arbetslösheten ökar kraftigt, i synnerhet bland grupper vilka nyss kommit in på arbetsmarknaden, främst ungdomar och utrikesfödda. Ojämligheten ökar därmed vilket ger ytterligare grogrund för politiskt missnöje och polarisering. Den ökade arbetslösheten och osäkerheten om framtida inkomster innebär också en minskad efterfrågan på bostäder samtidigt som högt skuldsatta hushåll ser sig tvungna att sälja bostaden för att klara ekonomin eller slippa sälja till ännu lägre pris längre fram. Det gör att bostadspriserna faller. I takt med konkurser och neddragningar inom drabbade verksamheter minskar beläggning och hyresintäkter på den kommersiella fastighetsmarknaden och det gör med sig att även priserna på kommersiella fastigheter faller. Hyresvärdar, som tidigare gett uppskov på hyror till ekonomiskt

utsatta hushåll, ser sig tvungna att börja kräva tillbaka hyror och en del hushåll är nu skuldsatta och hotas av vräkning. Konkurer och fallande fastighetspriser gör att det svenska banksystemet, med en stark exponering mot fastighetsmarknaden, hotas av betydande kreditförluster. I februari/mars befinner sig svensk ekonomi i ett läge som i en del avseenden påminner om 90-talskrisen.

Scenariofördjupningar

Scenariofördjupningar är möjliga tillägg till scenarioberättelserna som kan användas för att göra scenarierna mer mångfacetterade. De kan läggas in i valfri scenarioberättelse, men får troligen olika karaktär beroende på vilken scenarioberättelse som de överlagras på. På samma sätt som scenarioberättelserna är de exempel på möjliga händelseutvecklingar, utan att nödvändigtvis vara troliga händelseutvecklingar.

Varje scenariofördjupning åtföljs av ett antal frågor som kan vara till stöd i arbetet med scenarierna. Frågorna ska inbjuda till reflektion dels över vad scenariofördjupningen innebär när den kombineras med scenarioberättelser, andra fördjupningar och chocker, dels vad de innebär för den egna verksamheten eller det egna ansvarsområdet.

Sociala effekter – tilltagande utsatthet

Denna scenariofördjupning är relevant för samtliga tre scenarioberättelser, men i några delar främst för det molande scenariot och det explosiva scenariot.

Ju längre pandemin pågår, ju mer omfattande blir de sociala konsekvenserna. Värst drabbas redan utsatta grupper.

Många äldre som i månader levt i isolering och utan att kunna träffa sina anhöriga, känner en tilltagande uppgivenhet. Läkare rapporterar under sommaren en ökad utskrivning av ångestdämpande och antidepressiva läkemedel, men även av till exempel blodtrycksmedicin.

Många barn känner oro inför covid-19 och hur sjukdomen kan drabba anhöriga, men också över föräldrar som förlorat, eller riskerar att förlora, sina arbeten. När en stor andel av de under våren lagda varslen övergår i uppsägningar så ökar också antalet samtal till BRIS. När smittspridningen fortsätter in på hösten så beslutas att genomföra en skolstängning för grund- och gymnasieskolorna. För barn som redan lever i särskilt utsatta situationer, blir läget än svårare.

Grupper med snävare ekonomiska marginaler drabbas särskilt hårt. Till dessa räknas bl.a. utrikesfödda som är utanför arbetsmarknaden, ensamboende kvinnor som är pensionärer (med i snitt ca 70 % av den pension män har) samt hushåll med en ensamstående förälder (där vårdnadshavaren i en klar majoritet av fallen är kvinna).

Den ökade arbetslösheten resulterar i att familjer och individer hamnar i ekonomiska problem och att social utsatthet ökar bland redan svaga grupper. Antalet vräkningar ökar, liksom psykisk ohälsa och suicid.

Efter sommaren blir det tydligt att covid-19 medför risk för långdragna neurologiska symtom, särskilt hos personer under 30 år. För många leder rehabilitering endast till marginell förbättring, och antalet långtidssjukskrivningar ökar. Detta orsakar oro hos många som har varit smittade. Samtidigt ökar också antalet sjukskrivningar på grund av utmattningssymtom, inte minst bland vårdpersonal. Den generellt stigande fysiska och psykiska ohälsan i samhället innebär en ytterligare påfrestning för såväl sjukvården som samhällsekonomin.

Exempel på frågeställningar för sociala effekter – tilltagande utsatthet

- Vilka ytterligare exempel skulle det kunna finnas på hur social utsatthet tilltar under pandemin?
- Hur skulle en ökad social utsatthet kunna se ut i er kontext och hur skulle den kunna påverka er verksamhet? På vilket sätt skiljer sig detta åt i kombination med de olika scenariorättelserna?
- Hur skulle ni kunna behöva agera för att möta en ökad social utsatthet?
- Vilka andra aktörer skulle ni kunna behöva samverka med avseende effekterna av en ökad social utsatthet?

En förändrad arbetsmarknad och ett förändrat arbetsliv

Under hösten 2020 är det tydligt att krisen förändrar arbetsmarknaden. Olika branscher drabbas olika hårt av pandemins effekter och utvecklingen innebär en påskyndad digitalisering. En effekt blir en snabb förändring av många yrkesroller. Som ett resultat ökar tudelningen av arbetsmarknaden, när klyftan växer mellan de som har och de som inte har ett arbete. Situationen blir särskilt svår för de som har kommit in sent på arbetsmarknaden, som ungdomar och nyanlända. Den underliggande, strukturella arbetslösheten ökar samtidigt som vissa sektorer, som vård och omsorg, är i stort behov av personal.

Trycket på a-kassorna ökar liksom behovet av sociala insatser. Kravet ökar också på samhällets och företagets förmåga att ställa om resurser för omskolning och utbildning. Generellt ökar pressen på utbildningssystemet, inte minst universitet och högskolor, men även för vissa yrkesutbildningar.

Förändringarna av arbetsmarknaden innebär att arbetslivet också förändras för många. En del är att innovationer och det påskyndade digitala språnget medför förändringar av arbetsformer, till exempel blir hemarbete vanligare för vissa yrkesgrupper, men också att vissa arbetsmoment kan underlättas och rationaliseras på ett positivt vis. Samtidigt ställer det ökade krav på ett livslångt lärande inom de flesta yrkeskategorier, vilket innebär behov av att reformera till exempel utbildningssystem och studiefinansiering.

Exempel på frågeställningar för en förändrad arbetsmarknad och ett förändrat arbetsliv

- Vilka ytterligare exempel skulle det kunna finnas på hur arbetsmarknad och arbetsliv skulle kunna förändras under pandemin?
- Hur skulle en förändrad arbetsmarknad och ett förändrat arbetsliv kunna se ut i er kontext och hur skulle dessa aspekter kunna påverka er verksamhet? På vilka sätt skiljer sig detta åt i kombination med de olika scenariorättelserna?
- Hur skulle ni behöva agera för att möta en förändrad arbetsmarknad och ett förändrat arbetsliv? Vilka typer av nya och kreativa lösningar skulle kunna krävas?
- Vilka andra aktörer skulle ni kunna behöva samverka med avseende en förändrad arbetsmarknad och ett förändrat arbetsliv?

Förändrade beteenden i vardagen

Hösten 2020 står det klart att pandemin har inneburit ett antal permanenta förändringar i allmänhetens beteendemönster. Näthandel har anammats av nya grupper, och för många fysiska butiker innebär det slutet när omsättningen aldrig återhämtar sig. För primärvården har olika former av digitala lösningar tagit över vid besök för enklare åkommor. I delar så accentuerar utvecklingen den skillnad som fanns redan tidigare mellan de som hade tagit steget in i den digitala åldern, och de som står utanför. För allt fler tjänster i samhället krävs digital legitimering, vilket lämnar bland annat delar av pensionärskollektivet utanför utvecklingen. Även om mycket i utvecklingen är positivt så sätter den också fokus på tillgänglighet, delaktighet, integritet och säkerhet.

Verksamheter där det finns risk för fysisk trängsel tappar i attraktivitet. Detta drabbar till exempel idrotts- och konsertarrangörer, biografer och teatrar men också vissa köpcentrum och restauranger. Delvis får dessa söka nya vägar, bland annat blir så kallade nätkonserter under hösten 2020 allt vanligare. Även institutioner som bibliotek och museum har betydligt färre fysiska besök efter pandemin, och orienterar sig mot digitala lösningar.

Många undviker kollektivtrafiken, vilket har inneburit att en betydande andel har övergått till bil eller cykel för arbetspendling. Att resa med flyg, och i delar tåg och fjärrbuss, uppfattas också innebära större smittorisk varför också långväga resande i högre utsträckning sker i egen bil. När reserestriktionerna för utlandet hävdes skedde först en uppgång av antalet resor, för att sedan stabilisera sig på en lägre nivå än tidigare.

För dem vars arbeten tillåter det, är det nu allt mer självklart att arbeta hemma åtminstone ett par dagar i veckan. I många fall uppmuntras detta aktivt av arbetsgivaren, vilket är en förändring från före pandemin.

I gruppen 70 år eller äldre finns det de som så snabbt som de kan försöker återgå till det liv som de hade före pandemin, men också de som fortsatt isolerar sig av

rädsla för viruset. Mycket av kultur- och föreningslivet är beroende av pensionärer både som deltagare och som funktionärer. Konserter och evenemang som tidigare var utsålda långt i förväg, har nu stolar tomma. Från många föreningar rapporteras problem att fylla styrelseplatserna. Även andra delar av civilsamhället får problem, detta gäller såväl hjälporganisationer som till exempel idrottsföreningar. Därmed uppstår också följd effekter som till exempel minskade möjligheter till idrott för barn och ungdom.

Exempel på frågeställningar för förändrade beteenden i vardagen

- Vilka ytterligare exempel skulle det kunna finnas på tänkbara förändrade beteendemönster som en effekt av pandemin?
- Hur skulle förändrade beteendemönster kunna se ut i er kontext och hur skulle dessa kunna påverka er verksamhet? På vilka sätt skiljer sig detta åt i kombination med de olika scenariorättelserna?
- Hur skulle ni kunna behöva agera för att möta förändrade beteendemönster?
- Vilka andra aktörer skulle ni kunna behöva samverka med avseende effekterna av förändrade beteenden?

En förändrad Sverigebild

Coronapandemin leder till en bestående förändring i omvärldens bild av Sverige. De höga dödstalen, i kombination med vad som uppfattas som ett i negativ mening unikt eget vägval i krisens hantering under de första månaderna, har etsat sig fast. Sverige som tidigare betraktades som ett säkert land, och ett land byggt på förnuft, ses nu istället som ett risktagande land och som ett land med mycket hög risk att bli smittad. I några fall paras detta också med en avundsjuka över att Sverige aldrig stängde ner sitt samhälle, och därför undkom vissa av de ekonomiska och psyko-sociala samhällseffekter som andra länder drabbades av.

En omedelbar effekt av denna förändrade bild är oviljan att resa till Sverige, även från de länder som har lyft reserestriktionerna. De utländska turistströmmar som fanns under våren och början av sommaren, av personer som sökte sig till det ”öppna” Sverige sinar. Sensommaren och hösten 2020 är det få utländska turister som besöker Sverige. En annan effekt är de fortsatta reserestriktioner för svenskar till många av de länder som Sverige har mest omfattande ekonomiska relationer med, vilket försvårar samarbeten som finns med dessa. Planerade utbyten, till exempel inom forskning och idrott, ställs också in.

På längre sikt tycks Sverige vara på väg att bli en mindre attraktiv partner i företags- och forskningssamarbete. Viljan att investera i Sverige minskar samtidigt som fallet för ”varumärket Sverige” också innebär att svenska exportprodukter tappar i konkurrenskraft.

Exempel på frågeställningar för en förändrad Sverigebild

- Vilka ytterligare exempel skulle det kunna finnas på en förändrad Sverigebild som en effekt av pandemin?
- Hur skulle en förändrad Sverigebild kunna se ut i er kontext och hur skulle dessa kunna påverka er verksamhet? På vilka sätt skiljer sig detta åt i kombination med de olika scenariorättelserna?
- Hur skulle ni kunna behöva agera både för att hantera en förändrad Sverigebild?
- Vilka andra aktörer skulle ni kunna behöva samverka med avseende effekterna av en förändrad Sverigebild?

En förändrad brottslighet

Nya vanor och beteenden för människor och verksamheter innebär att brottsligheten förändras. Brottsligheten minskar inom vissa områden som exempelvis tillgreppsbrott, och ökar inom andra områden, som till exempel förfalskningar och patentintrång, inte minst för samhällsviktiga produkter, samt brott kopplade till nätbedrägerier. Pandemin gör det svårare att förflytta illegala varor vilket påverkar den internationella organiserade brottsligheten b.la. genom att utbudet av narkotika förändras. För att täcka upp ekonomiska förluster anpassar kriminella aktörer sin brottslighet och söker tillgodose den svarta marknaden med varor som det råder brist på samt övergår till andra typer av brott.

En förändrad brottslighet som finner nya vägar i pandemins fotspår påverkar också tryggheten i samhället och osäkerheten ökar. Den oregelbundna tillgången på vissa illegala varor skapar spänningar och ett ökat våld mellan kriminella som även kan drabba allmänheten. Under hösten 2020 agerar brottsligheten också allt mer aggressivt mot såväl polisen som näringsliv och enskilda medborgare. I vissa områden uppfattas samhället inte längre kunna skydda liv, hälsa och egendom mot dessa grupper. Allmänhetens tillit till samhällets institutioner försämras. Fler personer lockas också till den kriminella miljön med snabba lösningar och hög profit i en situation av hög osäkerhet och färre möjligheter till laglig försörjning.

Det blir allt viktigare men även svårare att följa och hantera brottslighetens utveckling, exempelvis våld i nära relation där man kan befara att det finns mörkertal. Förändrade flöden av människor kan uppstå, exempelvis nya migrantströmmar men också nya grupper för människosmuggling och trafficking. Komplexiteten i resandemönster på grund av variationer i reserestriktioner och det internationella utbytet blir svårbedömt och skapar behov av ökad flexibilitet och effektivitet hos samhällets aktörer för att hantera en förändrad brottslighet eller annan påverkan på ordning och säkerhet i samhället.

Exempel på frågeställningar för en förändrad brottslighet

- Vilka ytterligare exempel skulle det kunna finnas på förändrad brottslighet som en effekt av pandemin?

- Hur skulle en förändrad brottslighet kunna se ut i er kontext och hur skulle dessa kunna påverka er verksamhet? På vilka sätt skiljer sig detta åt i kombination med de olika scenariorberättelserna?
- Hur skulle ni kunna ni agera för att tidigt upptäcka förändringar i brottslighet eller påverkan på ordning och säkerhet i samhället som skulle kunna få konsekvenser för er verksamhet eller era ansvarsområden?
- Vilka andra aktörer skulle ni kunna behöva samverka med avseende att upptäcka förändringar i brottslighet eller påverkan på ordning och säkerhet i samhället?

En gråzonshistoria

I slutet av sommaren börjar det i flera EU-stater dyka upp filmer på sociala medier som visar vad som sägs vara olika gruppers medvetna spridning av coronaviruset. En annan typ av filmer är de ”anonyma erkännandena” från påstådda tjänstemän, ända upp till regeringsnivån, som på ett eller annat sätt har medvetet gynnat eller missgynnat vissa grupper i pandemihanteringen, särskilt då i sjukvården.

Det är oklart vem som är avsändaren och om de är äkta. Diskussionen i anslutning till filmerna är inflammerad och polariserad, men den visar sig också många gånger vara påeldad av så kallade *troll*. Filmerna skapar ändå oro och spänningar. I september anordnas flera protestmöten av olika grupper varav många urartar när våldsamma element från såväl demonstranter som motdemonstranter drabbar samman. Rykten sprids om polisiära övergrepp. Polisen hamnar mitt emellan.

Parallellt med denna utveckling pågår vad som med tiden skulle kallas ett cyberkrig mot Sverige. Ett ökande antal kvalificerade och mindre kvalificerade cyberattacker genomförs mot svenska företag, myndigheter och organisationer. Ibland är syftet bara att störa, ibland är det att förstöra eller stjäla information. Mängden angrepp gör det svårt att urskilja de som har varit verkligt allvarliga och framgångsrika. Cyberantagonister lyckas också vid olika tillfällen ta över flera känsliga styrsystem inom industri och energi. På sociala medier utmålas Sverige som svagt och oskyddat mot de hot som finns. Via en bulvan lyckas en utländsk stat köpa upp två svenska företag och får därigenom tillgång till känslig teknologi.

Exempel på frågeställningar för en gråzonshistoria

- Vilka ytterligare exempel skulle det kunna finnas på tänkbart gråzonsagerande under pandemin?
- Hur skulle gråzonsagerande kunna se ut i er kontext och hur skulle sådant agerande kunna påverka er verksamhet? På vilka sätt skiljer sig detta åt i kombination med de olika scenariorberättelserna?
- Vilken verksamhet eller vilka tjänster inom er organisation är viktig för befolkningens tillit? På vilka sätt kan någon påverka tilliten för er verksamhet/organisation? Har ni brister/sårbarheter i er organisation som

skulle kunna påverka befolkningens tillit till er verksamhet? Har ni en handlingsplan för att hantera dessa brister/sårbarheter?

- Vilken förmåga har ni att upptäcka desinformation och ryktesspridning rörande er verksamhet? På vilka sätt skiljer det sig åt i de olika scenarioberättelserna? Har ni möjlighet att kommunicera ut korrekt information om er verksamhet? Ingår ni i kommunikatörsnätverk (med andra myndigheter eller organisationer) där ni kan utbyta lägesbilder och samordna er kommunikation?
- Vilka andra aktörer skulle ni kunna behöva samverka med avseende effekterna av gråzonsaktiviteter?

Chocker

En chock definieras här som en dramatisk förändring som har potentialen att förändra förutsättningarna för krisens hantering. De kan utgå från en kraftig förändring i någon av grundvariablerna, till exempel smittan, men också i någon annan omvärldsvariabel som är svår att påverka, till exempel den säkerhetspolitiska utvecklingen. På liknande sätt som scenarioberättelserna är de exempel på möjliga händelseutvecklingar, utan att nödvändigtvis vara troliga. En skillnad är att en chock avbryter och kan tvinga fram ett växlat fokus i hanteringen.

Chocker kan användas för att ytterligare stresstesta ingångsvärden för, och resultat från, planeringsarbete. De kan också användas för att utmana och bryta invanda tankemönster. Även om ordet chock har en övervägande negativ betydelse så kan det som kallas chock i denna kontext vara av både positiv och negativ art.

I scenariopaketet ingår fem olika chocker: Muterat virus, säkerhetspolitisk kris, effektiv behandling (positiv chock), storskaligt parallell händelse och en verksamhetsintern kris. Dessa kan inträffa i samtliga scenarier och ska ses som händelser som har potentialen att radikalt omstöpa situationen.

Följande generiska frågeställningar kan användas för diskussion kring chockerna:

- Hur påverkar chocken utvecklingen av scenarioberättelsen?
- Hur skulle chockens effekter kunna påverka er verksamhet och ert ansvarsområde?
- Hur väl omfattar er nuvarande planering denna chock?

Muterat virus

Efter en tid med minskande smittspridning globalt i de flesta delar av världen uppmärksammar WHO en liten by i ett sydostasiatiskt land där nästan en femtedel av invånarna har avlidit med symptom som tyder på en aggressiv variant av covid-19. Eftersom byns huvudsakliga inkomster, utöver de från småskaligt jordbruk, kommer från arbete i tjänstesektorn i två närbelägna städer, har smittan redan nått

utanför byn. Försöken att genom karantän innesluta smittan och hindra den att spridas från regionen misslyckas då en stor andel av de välbärgade familjerna i området redan har valt att lämna och fört med sig smittan.

Mindre än en vecka efter WHO:s larm upptäckts de första fallen i Europa och USA. Inledningsvis är det personer som flytt från det sydostasiatiska landet, men smittspridningen är snart utom kontroll på båda kontinenterna. Till Sverige kommer detta utbrott av smitta relativt tidigt, och sprider sig snabbt över landet. Som värst är nära 40 % av arbetskraften borta antingen för att de är sjuka eller för att de tar hand om sjuka familjemedlemmar, och av de insjuknade så avlider ungefär 3,5 %. Sjukdomen drabbar i högre grad yngre än vad som var fallet under det första utbrottet av covid-19 våren 2020.

De flesta länder använder omfattande restriktioner och nedstängningar, även Sverige. Aktiviteten i världsekonomin faller kraftigt som en konsekvens av det muterade viruset. Konsumenternas efterfrågan sjunker till ett minimum för att många arbetsplatser saknar personal eller stängts ned för att hindra smittspridning och för att de internationella transporterna till havs, på väg och i luften i stort sett har upphört.

Frånvaro av personal medför problem med bemanning och uthållighet inom flera samhällssektorer, inklusive viktiga samhällsfunktioner och infrastruktur. Personalbrist i kombination med importstörningar av kritiska varor medför att underhåll av till exempel samhällsviktig infrastruktur och kommunaltekniska försörjningssystem blir begränsad vilket leder till fler störningar och avbrott vilka dessutom tar längre tid att åtgärda.

Säkerhetspolitisk kris

De säkerhetspolitiska spänningarna mellan USA och Kina, men även i EU:s närområde, har fortsatt att öka. Det råder splittring inom Unionen om hur relationerna med omvärlden bör utvecklas. FN:s säkerhetsråd är i princip helt blockerat av konflikter mellan stormakterna.

Under flera veckors tid har det varit protester och upplopp i ett antal av EU:s medlemsstater, med flera döda. I de flesta länder ligger fokus i upploppen inledningsvis på att protestera mot pandemirestriktioner och de ekonomiska villkoren för befolkningen. Dynamiken i protesterna utvecklas dock snabbt till att ställa krav på regeringars omedelbara avgång och snart blir det våldsamma konflikter drivna av höger- och vänsterextrema grupper vilka får med sig betydande antal missnöjda medborgare. Samma eftermiddag genomförs större terroråd i tre olika medlemsstater. Dessa följs av vad som tycks vara samordnade och intensifierade upplopp.

I detta läge uppstår i EU:s närområde en väpnad konflikt då en stat angrips av sitt grannland. Inledningsvis fördömer EU:s medlemsstater gemensamt angreppet, men inom kort börjar oenighet uppstå då flera medlemsstater, pressade av upploppen på hemmaplan, vacklar i sin kritik. Situationen uppfattas som allt mer instabil.

En fungerande behandling

Runt om i världen satsas det stora resurser för att försöka finna ett vaccin eller ett botemedel för covid-19, men utan någon tydlig framgång. Vid en vald tidpunkt upptäcker emellertid en forskargrupp i Tyskland att patienter som behandlas med ett visst läkemedel X tycks få lindrigare symptom av covid-19. Ytterligare undersökningar och försök visar att läkemedel X också tycks kunna användas för att mildra sjukdomen hos svårt sjuka. Eftersom det handlar om ett redan existerande läkemedel som är väl dokumenterat vad avser bland annat biverkningar, så kan processen för att påbörja storskaliga tester på människor sättas igång omgående.

Det står snabbt klart att läkemedel X kraftigt förkortar sjukdomstiden för coronapatienter, reducerar antalet som får allvarliga komplikationer med närmare 50 % och sänker dödstalen med 65 %. För personer under 70 år minskar dödstalen med närmare 80 %. Visserligen har X ett antal allvarliga biverkningar, men för nästan alla patienter anses nyttan ändå större än riskerna. Läkemedlet finns i stor tillgång på världsmarknaden och produktionen kan vid behov snabbt ökas. Läkemedlet innebär en omedelbar lättnad för sjukvården, inte minst genom att färre patienter behöver intensivvård och att de som tas in för sådan vård kan skrivas ut betydligt snabbare.

I många länder innebär tillgången till detta behandlade läkemedel att huvuddelen av restriktionerna i samhället hävs. Det som ligger kvar är vissa reserestriktioner för utlandsresor samt uppmaningar till social distansering och att hålla sig hemma vid symptom. De flesta länder har också kvar begränsningar för folksamlingars storlek.

Effekten blir att ekonomins utveckling snabbt förbättras i de flesta länder. Livet återgår mot det normala, och i många fall drivs återhämtningen också på av ett uppdämt konsumtionsbehov hos såväl individer som offentliga och privata verksamheter. Internationell handel får också ett kraftigt uppsving, där initialt tillgången på land- och sjötransporter blir gränssättande.

I Sverige växlar industrin snabbt upp till högvarv och de flesta korttidspermitteringar avslutas. Samtidigt är vändningen något av en chock för många verksamheter, inte bara för att efterfrågemönstret förändras närmast över en natt, utan även för att de flesta inrättat sig för en lång tid av coronarelaterade restriktioner. ”Post-corona blues” blir ett begrepp för känslan när de strukturer som byggts upp för att hantera pandemin och dess konsekvenser plötsligt inte längre är viktiga och efterfrågade.

Storskalig parallell händelse, till exempel omfattande elavbrott

Under vintern och våren har hanteringen av pandemin och dess konsekvenser stått i fokus för de flesta verksamheter. Pandemin är en händelse som på många sätt har överskuggat allt annat. Samtidigt är det viktigt att förbereda sig för parallella händelser som kan inträffa oavsett pandemin.

Parallellt med pandemin kan andra kriser inträffa som aktörerna måste kunna hantera och planeringen av arbetet med covid-19 måste medge utrymme för dessa. Några exempel på tänkbara sådana kriser är storskaligt elavbrott (illustrerat nedan), IT-haverier som slår ut viktiga delar av informationsinfrastrukturen, värmebölja med flera större skogsbränder (jämför skogsbränderna 2018), storm (jämför Gudrun 2005) och omfattande översvämningar (jämför Värmland 2000). Vilka typer av kriser som är mest relevanta att använda i planeringsarbetet kan variera från aktör till aktör, till exempel beroende på geografisk lokalisering och ansvarsområde, men samtliga exempel ovan är av ett slag som drabbar samhället brett. Det är viktigt att understryka att listan av exempel inte är uttömmande.

Ovan nämnda exempel på kriser är välkända och de flesta inträffar med viss regelbundenhet. Det finns således en rik erfarenhetsbank att bygga på, samtidigt som det har tagits fram scenarier för många av dem till exempel inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) och den nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB). Därför utvecklas här inte några särskilda scenarier för dessa kriser, mer än ett exempel för storskaligt elavbrott.

För att fungera som chock kan kriserna vara tämligen övergripande beskrivna, utöver sådana faktorer som är av särskild vikt för aktörens avdömningar och arbete. I ett elavbrott kan det till exempel för många aktörer vara tillräckligt att veta att strömmen är borta på obestämd tid och att det får följdverkningar för bland annat de elektroniska kommunikationerna. För vissa aktörer kan det dock behövas mer detaljerade beskrivningar av aspekter som till exempel vilka delar av landet som i scenariot antas vara strömlösa. Den övergripande karaktären illustreras i nedanstående exempel.

Exempel storskaligt elavbrott

En måndag morgon klockan 07:18 inträffar av okänd anledning en kraftig störning i elnätet. Resultatet blir ett stort och fullständigt elavbrott i region X (region X är antingen regionen där huvuddelen av er verksamhet befinner sig och/eller ett område där ni har någon form av krishanteringsansvar). Av olika skäl är regionen fortfarande nedsläckt efter ett dygn av strömavbrott.

Elavbrottet får effekter för telefoni och elektroniska kommunikationer i de drabbade områdena, och det är svårt att få en klar bild av situationen. Eftersom en stor andel av bostäderna värms med fjärrvärme eller direktverkande el, närmar sig temperaturen i många hus efter ett tag yttre temperaturerna. Likaså håller de flesta affärer stängt då belysning, kylar och frysar, lås och inpasseringssystem, larm och kassasystem slås ut i elavbrottet.

Många samhällsviktiga anläggningar har reservkraft, men det visar sig att tillgången till bränsle många gånger är begränsad. Även för privatpersoner är det svårt att få tag på fordonsbränsle, då drivmedelsstationerna är beroende av el.

Intern kris

Chockerna som presenterats i detta avsnitt är samtliga av typen stor och allomfattande händelse med konsekvenser för stora delar av samhället. Emellertid kan det även finnas andra typer av händelser som är mer specifika för den egna

verksamheten vilka kan betraktas som chocker. Det är händelser som under ett normalår skulle uppfattas som utmanande för verksamheten, men kanske inte som traditionella kriser. För kommuner, länsstyrelser och Valmyndigheten kan det till exempel vara genomförandet av ett extra val. För Svenska kraftnät kan det vara plötsligt bortfall i produktionen som hotar effektbalansen. För regionerna kan det vara en plötslig brist på ett viktig, men inte coronarelaterat, läkemedel.

I användandet av scenarierna kan det därför vara lämpligt att inom den egna verksamheten identifiera ett antal potentiella händelser vilka inte är primärt relaterade till corona, som skulle kunna inträffa plötsligt och som skulle kunna innebära en svår ansträngning för verksamheten. Vissa sådana händelser finns sannolikt identifierade i risk- och sårbarhetsanalyser, medan andra (som till exempel extra val) kanske snarare finns som del i instruktioner och verksamhetsplanering. Dessa slags ”chocker” kan användas för att stresstesta genomförd planering.

Vägen framåt

Denna rapport består av en första version av ett scenariopaket avsett för att förstärka aktörers analys- och planeringsprocesser. Scenarierna har tagits fram under en kort period under försommaren 2020 och bedöms ha en potential att utvecklas ytterligare för att kunna än bättre möta de behov som framöver finns hos samhällets aktörer. MSB kommer att följa hur scenarierna används under sommaren 2020 för att i början av hösten 2020 bedöma vilket uppdaterings- och utvecklingsarbete som ska bedrivas för att ta fram eventuella ytterligare versioner av scenarierna.

Bilaga 1: vägledning till användning av scenarierna

Syftet med scenarierna är att stärka aktörsintern och aktörsgemensam analys och planering inom ramen för samhällets hantering utav covid-19 och dess konsekvenser. Denna bilaga ger vägledning genom ett antal exempel på hur scenarier konstruerade med scenariopaketet kan användas.

Det är viktigt att försöka anpassa användningen av scenarierna till de informationsmängder och de analys- och planeringsprocesser som finns i aktörernas organisationer, till exempel liknande underlag som kan läggas jämte scenarierna. De användningsområden som exemplifieras nedan kommer att kräva anpassning och tillägg till scenarierna med verksamhetsspecifik information för att skapa största möjliga nytta.

Verkligheten kommer inte att anpassa sig till någon enskild plan, men en kreativ planeringsprocess kan hjälpa till att proaktivt förbereda verksamhet till verkligheten. Det är i detta arbete scenarier som verktyg kommer väl till pass.

Scenarierna är öppna ur sekretessynpunkt, men den information som framkommer i diskussioner som genomförs med stöd från scenarierna kan komma att helt eller delvis omfattas av sekretess. Detta behöver tas in tidigt i planeringen av hur scenarierna ska användas.

När scenarierna används i linje med de exempel som beskrivs nedan kan de frågeställningar som finns kopplade till scenariofördjupningarna och för chockerna i huvuddelen av rapporten användas som komplement.

Att använda scenarierna för att genomföra stresstest och hantera osäkerheter

Scenariospel, det vill säga att placera sin egen organisation i händelseförloppet och därefter analysera vilka utmaningar som organisationen och samhället står inför, utgör en systematisk metod för att undersöka hur olika hot kan påverka en organisation och samhället i stort. Det kan underlätta att strukturerat ställa frågan hur organisationen och samhället kan anpassa sig till förändringar och hot, vilket är ett sätt att testa förmågan att möta dem.

Att hantera osäkerheter och oklarheter är en central del i planeringsarbete. Osäkerhet kan ses som ett tillstånd där problemen går att förstå, men där vi inte vet hur det kommer att gå. Oklarhet kan ses som ett upplevt tillstånd där problemets omfattning och orsaker inte är greppbara.³ Scenarier kan vara ett verktyg att hantera (men inte eliminera) både osäkerhet och oklarhet, exempelvis när vi behöver få en bättre bild av situationen och hur olika beslut kan komma att påverka denna. Detta kan nås genom såväl enkla scenariospel och kortare eller längre övningsupplägg.

³ [Uhr, C., Tehler, H., & Wester, M. \(2018\). An empirical study on approaches to ambiguity in emergency and disaster response decision-making. *Journal of emergency management \(Weston, Mass.\)*, 16\(6\), 355-363. <https://doi.org/10.5055/jem.2018.0384>](https://doi.org/10.5055/jem.2018.0384)

Människor har ibland en tendens att förvänta sig att förändring kommer att ske gradvis och att framtiden kommer att spegla dåtiden. Genom scenarier kan man bättre förstå hur och varför förändringar kan uppstå snabbt och oväntat, och dessutom förstå vilka händelseutvecklingar som har, eller inte har, potential att orsaka större konsekvenser.

Exempel på vägledande frågor (aktörsinternt och aktörsgemensamt):

- *På vilka sätt kan scenariot påverka vår verksamhet?*
- *Är vår krisledningsprocess och våra övriga arbetsprocesser funktionella givet scenariot?*
- *Var vill vi inte hamna i det givna scenariot?*
- *Vad kommer vi att sikta mot för mål i det givna scenariot?*
- *Vilken förmåga har vi att hantera de konsekvenser som uppstår inom vårt ansvarsområde?*
- *Vilka organisationsövergripande prioriteringar kan behöva göras?*
- *Vilken samverkan med andra utanför den egna organisationen skulle vara gynnsamt att etablera eller fördjupa?*

Övning

Det finns flera olika stöd för att genomföra seminarieövningar, varav mycket finns under fliken ”utbildning och övning” på www.msb.se. I konceptet ”Öva enkelt!” finns stöd för att genomföra enkla seminarie- och funktionsövningar. Scenariot går helt att anpassa och byta ut mot scenarierna i denna rapport.

Ett ännu enklare sätt att använda scenarierna är helt enkelt att som enskild individ läsa scenarierna som en fond för reflektion över din egen eller din organisations egen roll, uppgift och mandat. Sedan kan scenarierna på enklaste sätt diskuteras i grupp utifrån identifierade fokusfrågor.

Att använda scenarierna för att skapa förståelse för hotbilder och stimulera proaktivitet

Nära kopplat till ovanstående är möjligheten att mer fokuserat analysera de olika hot som framträder för att bättre förstå deras olika dimensioner och implikationer. I analysen kan nya tidigare okända hot framträda, redan kända hot kan få utvecklade tolkningar och förståelsen kring relationer mellan identifierade hot kan utökas. Detta kan i förlängningen ge ingångsvärden till riskbedömningar kring utmaningar som kan inträffa samtidigt och dess konsekvenser.

I de fall där förståelsen av hotbilden talar för tydliga behov av snabba resursallokeringar och åtgärder för att skapa inriktning och samordning behövs ett proaktivt förhållningssätt. Med proaktivitet avses här att förutse skeenden och engagera tillgängliga resurser effektivt för att förhindra onödiga konsekvenser.⁴ Ett

⁴ MSB (2017). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB 777). Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

proaktivt agerande förutsätter att beslutsfattande sker utifrån antaganden och scenarier kan hjälpa till att både bygga och ifrågasätta antaganden. Dessa antaganden kan därefter i förlängningen utgöra underlag för att förbereda relevanta beslut och ageranden samt att skapa beredskap för en snabb resursallokering utifrån en bred förståelse av dels vad som skulle kunna inträffa men även vilka verktyg som organisationen har till sitt förfogande.

Exempel på vägledande frågor (aktörsinternt och aktörsgemensamt):

- *Vilka av samhällets skyddsvärden kan bli hotade och hur?*
- *Hur kommer den samlade förmågan i så fall se ut för att hantera sådana hot?*
- *Vilka behov av att förstärka organisationen med personal, materiel och ekonomiska resurser kan uppstå och hur kan de hanteras?*
- *Är vår krisledningsprocess och våra övriga arbetsprocesser funktionella givet bedömda behov av proaktivitet? Krävs ytterligare förberedelser?*
- *Från när eller vad bör vi vara beredda att fatta ett givet beslut?*
- *Hur sent kan sådana beslut fattas utan att man tappar önskad effekt?*

Att använda scenarierna för att bidra till förbättrad helhetssyn

En analys av scenarierna kan stärka förståelsen av hur hela samhället drabbas och den egna organisationens roll och uppenbara ansvar. Den förståelsen är en viktig komponent för att åstadkomma ett samlat och aktörsgemensamt agerande i linje med den utökade ansvarsprincipen (där aktörer som hanterar en samhällsstörning förväntas samverka och stödja varandra).

Ett sådant arbete sker lämpligtvis med flera aktörer samlade i gemensam analys, och möjligtvis utveckling, av scenarierna.

Exempel på vägledande frågor (aktörsinternt och aktörsgemensamt):

- *På vilka sätt kan vi stötta varandras verksamheter och bidra till en effektiv användning av samhället samlade resurser?*
- *Vilka övergripande beslut är då viktiga att fatta gemensamt?*

Att använda scenarierna som kommunikationsverktyg

Scenarierna kan även vara till hjälp rent kommunikativt. I myndighetsövergripande samtal kan de utgöra identifierade utgångspunkter i diskussionen om osäkerheter och oklarheter. De kan även användas i extern kommunikation för att förtydliga vilken beredskap som finns för diverse händelseutvecklingar beroende på vilka områden där behov av kommunikation uppstår.

Exempel på vägledande frågor (aktörsinternt och aktörsgemensamt):

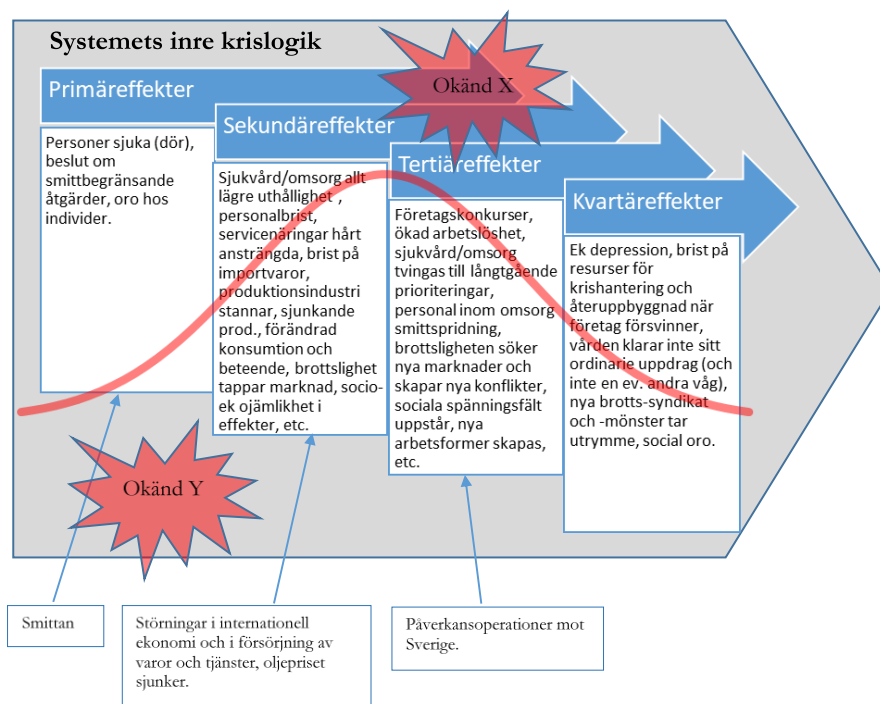
- *I vilka frågor och gentemot vilka målgrupper skulle scenariot kunna vara en kommunikativ hjälp?*
- *Vilka delar eller variabler i scenariot kan utgöra ett stöd i aktörsgemensamma sammanhang?*

Bilaga 2: Design och variabler

Utgångspunkten i arbetet har varit ett systemperspektiv där det betraktade systemet utgörs av Sverige och det svenska samhällets olika delar (sjukvård, invånare, kommuner, näringsliv etc.). Såväl interna som externa variabler påverkar systemet.

Detta val av systemavgränsning följer av att de diskussioner som scenarierna ska understödja handlar om Sverige och svensk krishantering i vid bemärkelse. Med ett annat fokus så hade avgränsningen av systemet kunnat göras snävare, till exempel bara invånarna eller bara sjukvården, eller vidare, till exempel hela EU. I så fall hade vilka variabler som ses som interna respektive externa också förändrats.

Utifrån denna systemavgränsning betraktas smittan, tillsammans med världsekonomin, som externa drivkrafter för krisen. Andra faktorer, som till exempel sociala och ekonomiska, kommer då att ses som direkta eller indirekta konsekvenser av smittan. Detta blir ett slags systemets inre krislogik, som i sig kan ha svåröversäglig, och därmed delvis överraskande, karaktär. Schematiskt kan krisen i systemet beskrivas i form av olika ordningars effekter av de externa drivkrafterna (Figur 5).



Figur 5: En illustration av hur ett systemperspektiv på en pandemi kan illustreras för systemet "det svenska samhället".

Relationen mellan effekter ska dock inte tolkas som strikt linjär, utan högre ordningars effekter kan både motverka och driva på lägre ordningars effekter.

Syftet med bilden är istället att ge en ungefärlig uppfattning om hur olika effekter vid kris orsakad av en pandemi i systemet *det svenska samhället* kan förhålla sig till varandra. Det kan också inträffa i förväg helt okända händelser, vilket också har lagts in i bilden.

Med ovanstående tankesätt som grund identifierades och analyserades inledningsvis ett antal variabler av intresse för att beskriva tillståndet vid olika tidpunkter i det svenska samhället fram till februari/mars 2021. För flertalet variabler angavs under arbetet schematiska värden, avsedda att täcka in deras tänkbara utfallsbredd på ett tillräckligt bra vis för att ligga till grund för scenarierna. Ett exempel är smittspridning i Sverige som initialt gavs värdena ”låg eller ingen smittspridning” respektive ”fortsatt signifikant smittspridning”. I den fortsatta processen kombinerades de olika variablernas tänkbara utfall med varandra för att bygga möjliga utgångspunkter för scenarioberättelser. Bland dessa valdes tre ut som bedömdes spänna upp ett lämpligt och användbart utfallsrum.

Arbetet med scenarioberättelserna var en iterativ process där olika tänkbara varianter av den framtida händelseutvecklingen identifierades och stämdes av med sakkunniga på flera områden. Processen för att ta fram scenarier involverade en bred uppsättning aktörer. Genom att olika aktörer fick föreslå perspektiv av potentiellt intresse för flera växte antalet variabler som scenarierna skulle beröra. Till slut gjordes en avvägning där ett antal variabler fortsatt fick vara del av scenarioberättelserna, medan ytterligare variabler fick tas med som möjliga fördjupningar eller chocker. De grundläggande variablerna i scenarioberättelserna blev huvudsakligen följande:

- Grad av fortsatt smittspridning i Sverige.
- Osäkerheten kopplat till samhällsutvecklingen.
- Av myndigheterna beslutade åtgärder och riktlinjer.
- Allmänhetens ork/vilja att följa myndigheters riktlinjer.
- Uthållighet och påverkan på vissa viktiga samhällsfunktioner, främst sjukvården.
- Utveckling för svensk ekonomi.
- Internationella relationer.
- Smittspridning i utlandet.
- Införda restriktioner i utlandet.
- Internationell ekonomi och handel.
- Spänningar i det politiska landskapet i andra länder.

Smittspridningen i Sverige och osäkerheten är de drivande variablerna i scenarioberättelserna, medan övriga variablers värden beskrivs som tänkbara konsekvenser och utvecklingar.

De variabler som beskrivs som scenariefördjupningar har inte varierats utifrån scenarioberättelsernas olika händelseutvecklingar, utan **en** tänkbar framtida utveckling avseende fördjupningsaspekten har valts ut som kan användas tillsammans med flera eller alla scenarioberättelser. Detta har gjorts för att minska på komplexiteten i scenarierna och för att tillgänglig tid inte har medgett en djupare utveckling. För att underlätta kopplingen av fördjupningarna till scenarioberättelserna när scenarier byggs har enklare frågor formulerats för att uppmuntra till anpassning efter den egna verksamhetens förutsättningar och bedömningar.

Chocker liknar scenariefördjupningar såtillvida att de utgör tillägg till scenarioberättelser vid scenariobyggande. Till skillnad från scenariefördjupningarna kan chocker i vissa fall kopplas till samma variabler som scenarioberättelserna utgår ifrån.

För såväl fördjupningar som chocker gäller att de, liksom scenarioberättelserna, anger möjliga, men inte nödvändigtvis troliga händelser. Fördjupningarna används för att nyansera scenarioberättelserna medan chockerna i grunden förändrar förutsättningarna för scenarioberättelserna.

Tidsperspektivet i scenarioberättelserna är nio månader, räknat från juni (d.v.s. till februari/mars år 2021). Scenarierna sträcker sig tidsmässigt nio månader fram i tiden, vilket har bedömts fylla ett behov mellan dagens omedelbara planeringshorisont fram till en ungefärlig gräns där andra och längre framåtblickande arbeten tar vid. Detta niomånaders tidsperspektiv kan komma att utsträckas i framtida utgåvor, men utgör i dagsläget ett komplement till andra arbeten⁵ som fokuserar på längre tidsperspektiv och en ”post-corona”-värld.

⁵ Till exempel så bedriver MSB ett arbete för att öka förståelsen för hur covid-19 pandemin påverkar förutsättningarna för stärkandet av samhällets motståndskraft på längre sikt. Rapporter från detta arbete publiceras på [msb.se](https://www.msb.se).



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap