



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 102 (2034), 11 maja 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Zwalczanie epidemii COVID-19 w Szwecji

Veronika Jóźwiak

Strategią Szwecji w walce z epidemią COVID-19 jest spłaszczenie krzywej zachorowań poprzez izolację osób należących do grup ryzyka oraz formułowanie rekomendacji dla społeczeństwa. Podejmowanie działań bazujących na zaleceniach wynika z modelu zarządzania kryzysowego, porządku prawnego oraz charakterystyki życia społecznego Szwedów. Mimo łagodnych ograniczeń dla aktywności gospodarczej rząd przewiduje recesję w wysokości 7% PKB.

W Szwecji do 5 maja wskutek zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 zmarło ponad 2800 osób spośród ok. 23 tys., u których potwierdzono infekcję. Oznacza to, że liczba zgonów z powodu tej choroby jest w tym kraju stosunkowo wysoka – 283 na 1 mln mieszkańców. Jest to siódmy najwyższy wynik na świecie (nie uwzględniając Andory i San Marino). Do ofiar śmiertelnych w Szwecji zalicza się każdą zmarłą osobę, u której wykryto koronawirusa. Jak poinformował 21 kwietnia główny epidemiolog szwedzkiej Agencji Zdrowia Publicznego (AZP), w Sztokholmie – rejonie, gdzie jest ok. 50% wszystkich zachorowań w kraju – już minął szczyt zakażeń i należy spodziewać się powolnego spadku liczby nowych infekcji i zgonów w ujęciu tygodniowym. Jednak poza stolicą liczba zachorowań wciąż wzrasta, co można tłumaczyć m.in. niedawno rozpoczętym wzmożonym testowaniem najbardziej narażonych na chorobę grup zawodowych (docelowo 50–100 tys. osób tygodniowo).

Szwedzka strategia. Działania władz skierowane na powstrzymanie wirusa polegają na formułowaniu zaleceń, a nie zakazów, co wyróżnia je na tle innych państw UE. Formalnie rząd zakazał jedynie organizacji zgromadzeń z udziałem powyżej 50 osób (29 marca) oraz odwiedzin w domach opieki dla osób starszych (1 kwietnia). Do kraju mogą wjeżdżać tylko obywatele UE i EOG, zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej z 17 marca. Rekomendacje wydane przez AZP obejmują m.in. pozostanie w domu w przypadku występowania jakichkolwiek objawów choroby, ograniczenie spotkań (szczególnie z osobami starszymi), unikanie odwiedzin w szpitalach, rezygnację z wyjazdów, pracę zdalną, a dla osób powyżej 70. roku życia – maksymalne ograniczenie wyjść z domu. Szkoły i przedszkola mogą decydować we własnym zakresie o przejściu na nauczanie zdalne lub zamknięciu placówki, w związku z czym znakomita ich większość pozostała otwarta. Restauracje i bary działają bez ograniczeń, z obowiązkiem zapewnienia odległości między klientami. Władze lokalne zwiększają kontrolę przestrzegania tych zasad oraz innych, wiążących rekomendacji, które obowiązują od 1 kwietnia. Rekomendacyjny charakter ograniczeń w szwedzkiej tradycji prawnej nie wyklucza nakładania kar. W stolicy, gdzie zaobserwowano mniejszą dyscyplinę przestrzegania rekomendacji w weekendy i dni słoneczne, już zamknięto kilka lokali. Premier Stefan Löfven ponowił apel o stosowanie się do zaleceń, które według niego będą obowiązywały jeszcze przez wiele miesięcy. Nie wykluczył wprowadzenia dalszych ograniczeń.

Decyzja o rekomendacyjnym charakterze działań bazuje z jednej strony na uwarunkowaniach życia społecznego – Szwedzi na co dzień utrzymują dystans i nie nawiązują wielu bliskich kontaktów. Ponadto ponad połowa szwedzkich gospodarstw domowych jest jednoosobowa. Czynniki te, wraz z izolacją osób starszych, mają spowalniać rozwój epidemii tak, by służba zdrowia mogła zapewnić odpowiednią opiekę

wszystkim jej potrzebującym. Szpitale podwoiły liczbę łóżek na oddziałach intensywnej terapii, w sumie do ok. 1100. Od początku epidemii takiego leczenia wymagało ok. 1600 osób.

Z drugiej strony wprowadzenie restrykcji przez władzę centralną jest utrudnione przez regulowany ustawą podział odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe w czasie epidemii między rząd, służby państwowe a władze lokalne. Kluczową rolę pełnią niezależne organy, w tym przypadku AZP, która samodzielnie decyduje o podjęciu działań zapobiegawczych i zwalczających epidemię na szczeblu krajowym. Ma ona zatem uprawnienia przewyższające rząd w tej dziedzinie. Za wykonanie jej decyzji odpowiadają regiony i gminy.

Wybór strategii wynika również ze szwedzkiej konstytucji, która nie zawiera przepisu umożliwiającego ogłoszenie przez rząd stanu zagrożenia w czasie pokoju. Jednak w obliczu dużej liczby nowych zachorowań 16 kwietnia parlament przyjął ustawę upoważniającą rząd do podejmowania szybkich decyzji bez uprzedniej zgody parlamentu. Regulacja ta zawiera liczne ograniczenia dla działań władzy wykonawczej. Nadzwyczajne akty prawne muszą być ściśle związane ze zwalczaniem epidemii – np. mogą dotyczyć zamknięcia sklepów czy lotnisk, ale ograniczenie wolności obywatelskich, np. wprowadzenie godziny policyjnej, wymagałoby przyjęcia przez parlament dodatkowej ustawy. Uprawnienia są ważne w ograniczonym okresie, do 30 czerwca. Ponadto parlament dokonuje kontroli następczej każdego przyjętego przez rząd aktu prawnego i może inicjować jego unieważnienie.

Większość społeczeństwa akceptuje te działania. Według kwietniowych sondaży zaufanie do AZP i rządu jest wysokie – odpowiednio 71% i 53%. Poparcie dla rządzącej Szwedzkiej Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej wzrosło w ciągu ostatniego miesiąca o 6 pkt proc. do 28%.

Pakiet gospodarczy. Najszerze działania rządu dotychczas dotyczyły gospodarki. Mimo stosunkowo łagodnych ograniczeń dla jej funkcjonowania Szwecja szykuje się na głęboką recesję. Przyczyni się do niej spadek konsumpcji i popytu na rynkach zagranicznych oraz ograniczenie produkcji. Wskaźniki dla sektora usług w kwietniu spadły do rekordowo niskiego poziomu. Według prognoz rządu gospodarka skurczy się w 2020 r. o 7%, a w 2021 r. wzrost może wynieść 3,5%. Bezrobocie, które od końca 2019 r. wzrosło o 1,4 pkt proc. do 8%, może sięgnąć 11%. Podobne są przewidywania Komisji Europejskiej: spadek szwedzkiego PKB o 6,1% w 2020 r., a w 2021 r. wzrost o 4,3%.

Znowelizowany 19 marca budżet przeznacza 300 mld koron (ok. 31 mld dol.) na łagodzenie skutków epidemii. Pakiet skupia się na pomocy przedsiębiorstwom i samorządom, by zapobiec masowym bankructwom i powstrzymać dalszy wzrost bezrobocia. Zawiera głównie pomoc finansową i ulgi podatkowe dla pracodawców, w tym odroczenie płatności składek na ubezpieczenie społeczne. Rząd przejął od nich płatność zasiłku chorobowego pracownikom od pierwszego dnia zwolnienia w kwietniu i maju. Działania obejmują również pomoc publiczną dla ponoszących duże straty linii lotniczych czy kompensację nadzwyczajnych kosztów poniesionych przez samorządy i regiony. Dodatkowo bank centralny udostępnił kwotę 500 mld koron (ok. 51 mld dol.) na pożyczki dla firm.

Wnioski. Rekomendacyjny charakter działań wyróżnia Szwecję na tle innych państw UE. Jej podejście jest wyjątkowo liberalne, a działania są mało restrykcyjne dla swobód obywatelskich. Chroni je również nowa ustawa nadająca rządowi wyjątkowe uprawnienia, która ze względu na wbudowane ograniczenia czasowe i tematyczne nie wzbudziła takich wątpliwości, jak [ostatnie zmiany prawne na Węgrzech](#). Przyjęta strategia w większym stopniu wynika z modelu funkcjonowania państwa szwedzkiego niż z decyzji politycznych.

Wysoki odsetek zakażonych i przypadków śmiertelnych budzi duże wątpliwości co do skuteczności szwedzkiej strategii, nawet jeśli uwzględnić metodologię liczenia zgonów z powodu koronawirusa stosowaną w Szwecji. Cel spłaszczenia krzywej zachorowań w takim stopniu, by nie przeciążyć służby zdrowia, został osiągnięty. Natomiast dwa kluczowe instrumenty strategii – izolacja osób starszych i przestrzeganie zaleceń przez społeczeństwo – nie są realizowane w takim stopniu, by uchronić osoby z grup ryzyka. Świadczą o tym zarówno masowe zachorowania w domach seniora, skąd pochodzi ponad 50% przypadków śmiertelnych, jak i wyższa liczba zakażeń w dzielnicach stolicy zamieszkałych przez imigrantów. Minister zdrowia Lena Hallengren przyznała, że w tym zakresie władze poniosły porażkę. Potrzeba wprowadzenia kontroli i sankcjonowanie nieprzestrzegania rekomendacji wskazują też na możliwe słabości takiego modelu zwalczania COVID-19, który nie łączy braku ostrych restrykcji z nadzorem technologicznym społeczeństwa ([na wzór np. Korei Płd.](#)). Jednak ostatecznej oceny można będzie dokonać dopiero po wygaszeniu epidemii. Szwedzcy epidemiolodzy przewidują wyrównanie się statystyk zachorowań w państwach europejskich w ciągu roku, po zniesieniu przez nie obostrzeń. Do zalet szwedzkiego podejścia zaliczają m.in. to, że rekomendacje można podtrzymać dłużej niż ostre restrykcje. Jego mocną stroną jest również nieograniczanie wolności obywatelskich.

Silne uzależnienie Szwecji od eksportu (46% PKB) sprawia, że niewielkie ograniczenia funkcjonowania sektora usług nie zapobiegną głębokiej recesji w gospodarce. Jednak jej działanie nie zostało całkowicie zaburzone, co może przyspieszyć powrót wzrostu gospodarczego. Ponadto niski poziom długu publicznego i zamożność państwa dają duże możliwości wprowadzenia kolejnych programów wsparcia, nawet bez [elastycznych pożyczek dostępnych tylko dla członków strefy euro](#), do której Szwecja nie należy.