

Kalle Grill

Den tveeggade valfriheten

I Sverige väljer vi numera mellan olika elleverantörer, teleoperatörer och premiepensionsförvaltare. Det senaste decenniets marknadsreformer innebär att vi har fått flera nya sätt att påverka våra liv. Å andra sidan har vi blivit pålagda ett ansvar som vi inte kan undkomma. Beroende på hur man värderar den nya valfriheten respektive den gamla ansvarsfriheten kan man uppleva en större eller mindre frihet efter reformerna.

Ökad valfrihet är inte alltid något vi önskar oss. Ökad valfrihet leder inte heller automatiskt till större frihet på det hela taget. Om vi liksom en konsumentpanel ständigt blev översköjda av frågor om vilka tygkvaliteter och tesorter och typsnitt vi föredrog, skulle vi inte vara fria att göra annat än att rapa upp preferenser. Å andra sidan kan vår frihet ta stor skada om vi inte själva får välja i vissa viktigare frågor. De som gärna skulle låta staten sköta pensionerna vill nog ändå ha ut sin pension i pengar snarare än matkuponger, så att de själva kan välja om de ska äta blodpudding och spela bingo eller äta sushi och sitta utan lott.

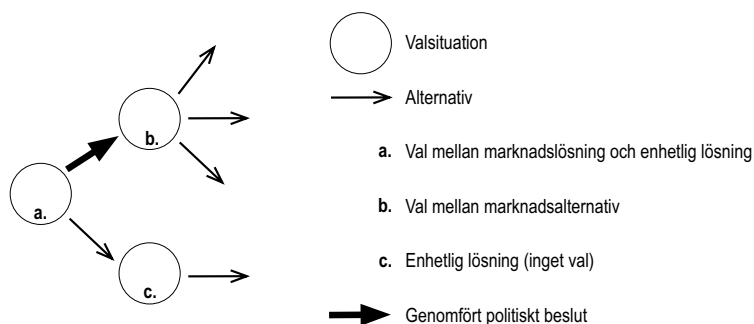
De svenska marknadsreformerna är resultatet av politiska beslut. Vilka politiska beslut som fattas avgör vilka val människor ställs inför. Men hur ska politiska beslutsfattare förhålla sig till medborgarnas frihet? Denna artikel utgår i liberal anda från att individuell frihet är något som bör respekteras och främjas vid politiska beslut. Frågan är därför vad som är mest frihetsfrämjande: Är det statligt förmynderi att tvinga människor att acceptera enhetliga lösningar när det skulle gå att införa en marknadslösning

istället? Eller är det tvärtom förmynderi att tvinga in människor i valsituationer de helst skulle vara utan?

Valfrihet och valsituationer

Det finns mängder av konkurrerande förslag på vad exakt vi bör mena med frihet. Kanske kommer begreppet alltid att vara omtvistat, eftersom det är så pass värdeladdat och knutet till politisk ideologi. Men om en sak är filosofiskt faktiskt ense, och det är att den rena valfriheten att själv kunna välja mellan tillgängliga alternativ, inte räcker för att en person ska vara fri i politisk mening.¹ En sådan valfrihet har du nämligen oavsett hur ofria omständigheter du befinner dig i. Även om du mot din vilja är inlåst i ett rum, kan du välja om du ska banka på dörren tills någon öppnar, eller om du hellre lugnt sätter dig ned och väntar på att bli utsläppt. Det finns ingenting som tvingar dig att välja det ena eller det andra av dessa två alternativ och du har således full valfrihet inom de ramar som omständigheterna ger.

Utöver din frihet att välja mellan de alternativ som bjuds måste man alltså se till vilka valsituationer du ställs inför. Och vilka valsituationerna är beror oftast på hur du själv och andra valt i tidigare valsituationer. Exempelvis fattar politiker beslut i den valsituation där de befinner sig, och deras beslut avgör vilka valsituationer vi andra hamnar i. När frågan om de tre marknadsreformerna behandlades i regering och riksdag hade politiska beslutsfattare att välja på att införa en marknad eller att behålla respektive sektor i statlig regi. Skeendet var liknande i de tre fallen och kan illustreras som i bild 1:



¹ Däremot kanske i mer personlig mening, avgörande för existensialism i olika former och för frågan om fri vilja och determinism. Frihet i politisk respektive personlig mening har sina samband, men den politiska friheten diskuteras här separat.

Valsituationen a är de politiska beslutsfattarnas. Detta val är gjort, beslutet är fattat och utfallet blev att alla som använder el eller fast telefoni eller har rätt till allmän pension befinner sig i valsituationen b snarare än i c. Situationen c är förstås inte i strikt mening någon *valsituation* eftersom endast ett alternativ är tillgängligt.

Svårfångad individuell frihet

Hur fri en person är avgörs av vilka valsituationer personen hamnar i. Men hur ska dessa valsituationer bedömas ur frihetssynpunkt? Vilka faktorer bör politiska beslutsfattare ta hänsyn till när de väljer vilka valsituationer vi andra ska hamna i?

En kärnprincip i den liberala filosofiska traditionen är att det är individer som är det viktiga och att individer själva bör styra över sina egna liv.² I den liberala klassikern *On Liberty* argumenterar 1800-talsfilosofen och politikern John Stuart Mill för att denna princip av flera skäl främjar mänsklig utveckling och lycka.³ För det första vet var och en bäst vad som är bra för dem själva.⁴ För det andra är det karaktärsdanande att fatta beslut.⁵ För det tredje stimuleras individens egen och alla andras utveckling av att hon inte är slav under konventionen utan formar sitt liv efter eget huvud, allra helst på mer excentriska vis.⁶

Om det nu är avgörande för en individs liv vilka valsituationer hon ställs inför, och det är individen själv som bör styra över sitt liv, ligger det nära till hands att dra slutsatsen att en maximalt fri individ själv bör välja sina valsituationer. Exempelvis skulle pensionärer själva kunna välja om de fick ut sin pension helt i pengar eller delvis i matkuponger. Säkerligen skulle de flesta föredra pengar, men kanske finns det de som känner sig tyngda av ansvaret att ständigt se till att pengarna räcker till mat och som därför skulle föredra kuponger. Tyvärr finns uppenbara problem med att individer väljer sina valsituationer i många fall, nämligen när dessa valsituationer i stor

² Jeremy Waldron, "Liberalism", *Routledge Encyclopedia of Philosophy*, vol. 5, Routledge, London 1998, s. 600.

³ John Stuart Mill, *On Liberty and Other Essays*, Oxford University Press, Oxford 1991.

⁴ Mill, s. 85.

⁵ Mill, s. 65, s. 121.

⁶ Mill, s. 65, s. 74.

utsträckning handlar om hur andra individer ska bete sig. Frågan gäller då inte längre bara individers kontroll över sina *egna* liv.

Hur mitt liv ser ut beror på hur andra människor betar sig. De tillgängliga alternativen i de valsituationer jag hamnar i formas av andra människors val. Vill jag välja mellan matkuponger eller pengar gäller det att båda dessa alternativ är eller kan göras tillgängliga. Just matkupongsalternativet skulle nog kunna göras tillgängligt, säkert finns människor som är villiga att arbeta med att designa, trycka och distribuera matkuponger om politiska beslutsfattare skulle välja att prioritera detta. Själv är jag inte intresserad av matkuponger, men jag skulle gärna välja från dag till dag om jag arbetade ensam i vårt delade arbetsrum här på filosofienheten, eller om mina kollegor var på plats. Att erbjuda mig denna valsituation skulle dock vara mycket besvärligt för mina kollegor. Likaså skulle jag gärna själv välja om mitt land upprätthöll ett nationellt väpnat försvar eller ej, men att erbjuda mig detta val skulle bland annat utesluta att någon annan erbjöds samma val.

Eftersom vi är såpass beroende av varandras val måste våra valsituationer på något vis samordnas och i större sammanhang är denna samordning politikens uppgift. Att politisk samordning krävs innebär dock inte automatiskt att inte människor kan erbjudas ett val mellan valsituationer. Huruvida ett sådant erbjudande är praktiskt möjligt och om det i så fall är värt sitt pris, måste avgöras från fall till fall.

I sin uppgift att samordna människors valsituationer inser förmodligen de flesta politiska beslutsfattare att de har att ta ställning till frågan: Vilka alternativ ska finnas tillgängliga för medborgarna? Kanske inser de inte i samma utsträckning att denna fråga rymmer en annan fråga: Vilka valsituationer ska finnas tillgängliga för medborgarna?

Att välja bort valfriheten

Jag påstod redan i inledningen att vi inte alltid önskar oss ökad valfrihet. Om vi själva hade fått välja mellan valsituationerna b och c i bild 1 hade många av oss valt bort marknadsreformernas alternativrika valsituationer. Det finns huvudsakligen två bra argument för rimligheten i en sådan inställning.⁷ Det

⁷ Inget av dessa argument är nyheter i den filosofiska debatten. Bland annat har Gerald Dworkin behandlat en rad problem med valfrihet i olika typer av valsituationer i artikeln "Is More Choice Better than Less?", *Midwest Studies in Philosophy*, nr. 7 1982.

första är att det tar tid och kraft att välja, särskilt om man ska göra ett väl-informerat val.⁸ Det andra argumentet är att resultatet av en annan ordning än den med större valfrihet helt enkelt kan vara bättre.

Vi lämnar ofta glatt över rätten att bestämma över vissa områden av våra liv till andra. Exempelvis låter vi gärna läkaren avgöra vilken medicin och behandling vi ska få, vi låter bilreparatören välja vilka delar som ska bytas och vardagsbeslut överlåter vi ständigt till våra anhöriga. Förutom att denna vana kan leda till bättre resultat så besparar vi oss också mödan att välja själva. Särskilt om det handlar om ett komplicerat val i en mindre viktig fråga kan det vara väldigt ineffektivt att välja själv. Att insistera på att själv informera sig om olika penicillin inför influensakuren är att värdera det egna valet orimligt högt.

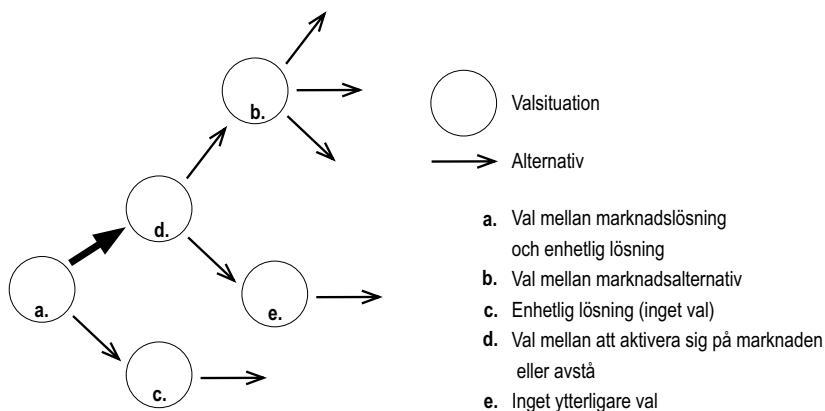
De tre nya marknader som vi återkommer till har inneburit en hel del merarbete för oss el- och teletjänstkonsumenter och framtida pensionärer. Detta är för övrigt en belastning som ofta förbises. En rad statliga utredningar och förslag handlar om hur konkurrensen på elmarknaden ska förbättras för att pressa elpriserna. Ett återkommande önskemål är att konsumenterna får mer information så att de kan välja mer aktivt. Men det framgår sällan var tiden det tar att hålla sig informerad om olika elleverantörers villkor och erbjudanden skall tas.⁹ Förutom den extra belastning och stress det innebär att ta ställning i ännu en ekonomisk fråga så är det gissningsvis så att många elkonsumenter informerar sig framför datorn på sina arbetsplatser. Mer informerade elkonsumenter förutsätter då i praktiken en arbetstidsförkortning, vilket i andra sammanhang har antagits vara mycket kostsamt.

Kan man då inte helt enkelt avstå från att välja bland marknadsalternativen och på så vis undvika besväret? I alla de tre valfrihetsfrämjande reformer vi studerar, har alternativet funnits att inte göra något aktivt val mellan

⁸ Valet är med andra ord förknippat med en transaktionskostnad, ett välkänt fenomen i bland annat nationalekonomisk teori. Jfr. Dworkin s. 50.

⁹ Se t.ex. SOU 2002:7 "Konkurrens på elmarknaden" (170 sidor), Ds 2002:21 "Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar" (224 sidor) och särskilt N2001:10 (38 sidor) "Vissa frågor kring kundernas rörlighet m.m." som uteslutande handlar om hushållens aktivitet på elmarknaden. I den senare handlar ett längre avsnitt (sid. 23–28) om svårigheterna med konsumentinformation och fastslår att "ett hinder mot kundrörligheten är att konsumenterna inte är tillräckligt informerade". (s. 27) Ingenstans i dessa utredningar och skrivelser nämns informationsinhämtningen som en belastning för konsumenterna.

marknadsaktörer. Att vara en passiv konsument på de nya marknaderna är dock av flera anledningar något helt annat än att vara kvar i den enhetliga lösningen. Under den enhetliga lösningen finns exempelvis inga alternativ och ingen valsituation, medan marknadslösningen alltid rymmer valet att antingen aktivera sig på marknaden i någon form, eller att avstå. Att även inaktivitet på marknaden är ett val illustreras av bild 2:



I bild 2 har bild 1:s valsituation b utökats till de tre valsituationerna b, d och e. Bilderna illustrerar *samma* verkliga situation, men i bild 2 beskrivs valet mellan marknadsalternativ som ett tvåstegsproblem. Först väljer du om du ska aktivera dig på marknaden eller att avstå. Om du väljer att avstå blir utfallet att du behåller den operatör, distributör eller förvaltare och de villkor du tilldelats som förval, exempelvis Telia, Vattenfall eller 7:e AP-fonden. Liksom under den enhetliga lösning som politikerna valt bort finns inga ytterligare val i frågan. Om du å andra sidan väljer att aktivera dig på marknaden har du att ta ställning till vilket av alla marknadsalternativ du ska välja (i praktiken många fler än tre).

Den enhetliga lösningens enda alternativ finns således inte längre tillgängligt. I allmänhet är det så att oavsett hur många alternativ en valsituation innehåller finns det inget som garanterar att det bästa alternativet finns med bland dessa. En viktig fråga är därför hur bra de valsituationer och alternativ är som de tre marknadsreformerna lämnar oss, jämfört med den enhetliga lösningens enda alternativ.

Gemensamt för de båda valsituationerna b och e är att du för att hamna i dem måste passera d, och där finns ingen möjlighet att inte välja. Den pas-

siva konsumentens val av e är för övrigt aldrig slutgiltigt, eftersom möjligheten alltid finns att aktivera sig på marknaden. För den som väljer e är med andra ord valsituationen d ständigt öppen. Slutsatsen är att alla individer under marknadslösningen befinner sig i en ständig valsituation, antingen som aktiva väljare av olika marknadsalternativ, eller som passiva väljare av avståendet från marknadsaktivitet.

Att befinna sig i en ständig valsituation har vissa följder. En viktig sådan följd är att de som har ett intresse av att du väljer det ena eller det andra har skäl att utsätta dig för påtryckningar. Marknadsreformerna har mycket riktigt inneburit omfattande reklamkampanjer såväl som samhällsinformation från statliga myndigheter. En annan viktig följd är att du alltid kan hållas ansvarig för ditt val, av dig själv och av andra. Även om du försöker låta bli kan du komma att undra om ditt val var det rätta, såväl ur ett rent egenyttigt perspektiv som moraliskt. Andra som har ett intresse i ditt val och följderna för din privatekonomi, såsom din familj, kan också be dig rättfärdiga ditt val.¹⁰

De båda alternativen b och e skiljer sig från den enhetliga lösningen i c även på andra sätt än att vara förbundna med ett ständigt val. Exempelvis är Telia idag endast delvis statligt ägt och Vattenfall har förlorat driften av stomnäten till Svenska kraftnät. Vidare konkurrerar både Telia och Vattenfall med andra företag, bland annat genom att satsa stora summor på marknadsföring. 7:e AP-fonden har kanske i högre grad förblivit vad den varit, men statens kostnader för att hålla själva systemet med valfrihet mellan pensionsförvaltare igång är stora – driftskostnaderna för premiepensionsmyndigheten var 442 miljoner kronor år 2002.¹¹ PPM:s höga kostnader är förstås sedda i isolering en försämring. Hur förändringarna ska värderas i övrigt beror på hur man värderar statligt kontra privat ägande, konkurrens och marknadsföring.

Själva poängen med avreglering och konkurrens är förstås en effektivare produktion och därigenom lägre priser för konsumenterna respektive högre pensioner. Med tanke på de stigande elpriserna och de på börser förlorade pensionspengarna är det förstås tveksamt om sådana fördelar

¹⁰ Detta är de två av Dworkins problem med valfrihet, utöver transaktionskostnader, som är relevanta för de valsituationer som frambringats av marknadsreformerna, se Dworkin s. 50–52.

¹¹ Enligt pressmeddelande från myndigheten nr 31, 2003-05-19.

alls uppnått, men kanske hade inte prisökningar och börsförluster kunnat undvikas genom en bevarad enhetlig lösning.¹² Det är förstås överhuvudtaget svårt att jämföra den faktiska historiska utvecklingen med en annan, möjlig men inte verklig utveckling. Vi kan bara konstatera att för dem som inte särskilt roas av att informera sig om nya pensionssystem, studera reklam erbjudanden från Telia och rättfärdiga sina val eller icke-val av elleverantör, så krävs en ekonomisk kompensation i form av längre priser för att valsituationerna b och e ska betraktas som likvärdiga eller bättre än den enhetliga lösningen c.

Individer som väljer b har större möjligheter att dra nytta av de eventuella prissänkningarna. Å andra sidan krävs också en större ekonomisk kompensation för att balansera belastningen det innebär att hålla sig informerad och att löpande ta aktiv ställning i dessa relativt komplicerade ekonomiska frågor. För individer som väljer e har i tele- och pensionsfallen själva tjänsterna och förhållandet till leverantör och förvaltare förmodligen inte förändrats i någon större utsträckning jämfört med den enhetliga lösningen. I el-fallet har dock bland annat Vattenfall placerat icke-väljare i en särskild kategori som betalar ett högre elpris än alla de kategorier man kan välja om man gör ett aktivt val. Under den enhetliga lösningen fanns ingen sådan uppdelning av elkonsumenter.¹³

Att betala ett långt högre elpris än genomsnittskonsumenten är en uppenbar försämring, liksom det är en försämring att via skatter eller högre priser betala kostnaderna för bolagens marknadsföring och för premiepensionsmyndighetens fondbyttjänst. Men i slutändan beror värderingen av utfallen i b och e dels på vilka eventuella effektivitetsvinster marknadsreformererna fört med sig, dels på hur varje individ värderar de olika faktorerna

¹² ABB Financial Consulting tror inte det i el-fallet, utan menar att prisutvecklingen främst beror på den hydrologiska balansen i Norden, importen och exporten av energi mellan Sverige och grannländerna, bränslepriser och valutakurser, samt energibalansen och effektbalansen i Sverige och Norden. (SOU 2002:7, s. 78–86)

¹³ Vattenfall erbjuder den aktiva konsumenten ett val mellan rörligt pris och fast pris med olika bindningstid. Den 21:a februari 2004 var Vattenfalls rörliga elpris 29,8 öre/kWh och det fasta priset för ett lägenhetshushåll var med 1 års bindningstid 36,5 öre/kWh. Konsumenter som inte gjort ett aktivt val får ett så kallat "tillsviarepris" och betalar 48,2 öre/kWh. Månadskostnaden för tillsviarepriset är dessutom av någon anledning högre än för de andra kategorierna. (http://www.vattenfall.se/privat/priser_och_avtal/el_2004-02-21)

som behandlats. Helt klart är att det inte längre tillgängliga alternativet i c för många individer *enligt dem själva* hade varit det bästa.

Om Mill har rätt i att individer själva bäst vet sitt eget bästa och handlar efter detta, så ser det inte ljust ut för värderingen av marknadslösningen. Fortfarande har de flesta individer i samtliga tre sektorer inte aktiverat sig på marknaden och således förmodligen i stor utsträckning valt det passiva e framför det aktiva b.¹⁴ Med tanke på att det främst är i b individer kan hoppas på ekonomiska fördelar av marknadsreformerna kan inte denna faktor värderas särskilt högt. Det är väl som Vattenfall skriver på sin hemsida: "Om valfrihet är viktigt för dig, så kommer våra möjligheter att göra dig glad."¹⁵ Annars inte.

Verklig mångfald – avslutande sammanfattning

Hur fria vi är beror på vilka valsituationer vi ställs inför. Ur frihetssynpunkt kan valsituationer värderas efter hur väl de främjar individens möjlighet att styra sitt eget liv. Många alternativ innebär inte automatiskt en större frihet. Om individer känner sig intvingade i en alternativrik valsituation de helst hade undvikit kan resultatet tvärtom bli mindre frihet.

Politiska beslutsfattare har en tendens att bortse från frågan "vilka valsituationer ska finnas tillgängliga för medborgarna?". Om denna fråga tas på allvar kan svaret ibland bli att valfriheten bör stå tillbaka för andra värden. Många önskar inte valfrihet, eller värderar sin ostörda tid eller kollektivismen i enhetliga lösningar högre. En viss ordning kan förstås upplevas som bra och värdefull även om den inte aktivt valts ut som ett alternativ av flera på en marknad.

¹⁴ Trots Vattenfalls styvmoderliga behandlingen av passiva kunder hade 2002 bara ca 30 % av elkunderna aktiverat sig på marknaden (SOU 2002:7 s. 146). Samma år gjorde 14,1 % av nya pensionssparare ett aktivt val enligt Premiepensionsmyndighetens årsstatistik. Telemarknaden är den mest aktiva. Efter första halvåret 2003 hade 40 % av teletjänstkonsumenterna i Sverige valt ett annat bolag än Telia (Post-och Telestyrelsens rapport PTS-ER-2003:42). Bland de som inte aktiverat sig på el-och telemarknaden genom att byta leverantör kan det förstås finnas en andel som gjort det informerade, aktiva valet att behålla sin gamla leverantör (dock knappast Vattenfalls tillsvidarepris).

¹⁵ http://www.vattenfall.se/privat/priser_och_avtal/2004-02-21

Möjligheten att ingå i enhetliga, gemensamma lösningar på samhällets samordningsproblem är ett alternativ som inte finns i alla valsituationer. Ansvarsfriheten i enhetliga lösningar har vissa fördelar jämfört med mer alternativrika situationer. Dels undviks belastningen i att informera sig och genomföra val, dels undviks påtryckningar och krav på rättfärdigande. Bland annat av dessa anledningar värderar många människor de enhetliga lösningarna högt.

Om politiska beslutsfattare ändå anser möjligheten att ingå i en marknadslösning vara viktig är det ibland praktiskt möjligt att erbjuda ett val mellan någon form av enhetlig lösning och marknad. Exempelvis skulle varje individ själv kunna välja om hon föredragit en fortsatt enhetlig lösning på pensionsförvaltningen eller om hon tvärtom föredragit att själv placera (delar av) sin pension. Det lilla fåtal som använder sig av den dyrköpta möjligheten att välja och byta pensionsförvaltare hade då i rättvisans namn också kunnat bära kostnaden.¹⁶

Även på el- och telemarknaden hade individer kunnat erbjudas en fortsatt enhetlig lösning genom att staten fortsatt förse de som så önskade med el- och teletjänster i medborgarnas intresse snarare än i vinstintresse. En marknad hade likväl kunnat upprättas för dem som önskade lämna den enhetliga lösningen.

Mångfald är ofta bra om alternativen är varierade och inte bara många. De politiskt beslutade marknadsreformerna har påverkat människors privatliv i en för många oönskad riktning och kan därmed ses som en form av förmynderi, ett välvilligt påtvingande av en ny ordning. Visserligen innehåller den nya situationen många alternativ, men det alternativ som många av de berörda på goda grunder anser vara det bästa är inte längre tillgängligt.

¹⁶ Andelen som aktivt byter fonder är mycket mindre än andelen nya sparare som aktivt väljer fond. År 2001 bytte endast 9.622 personer pensionsfond (Johan Ehrenberg, "Dina pensionspengar går till att betala spelmissbruk", *Tidningen ETC*, nr. 3 2002).