

# EN BIT PÅ VÄG

TRIUMFER FÖR LIBERALISMEN

*och hot mot det liberala samhället*

BERTIL OHLIN FÖRLAG

## **EN BIT PÅ VÄG**

REDAKTÖRER: Andreas Bergh och Gabriel Ehrling

Bertil Ohlin Förlag 2013, första upplagan

Framtagen av Bertil Ohlininstitutet och Liberala ekonomklubben i samverkan.

**ADRESS:**

Bertil Ohlin Förlag

c/o Silc

Bastugatan 41

118 25 Stockholm

**KONTAKT:** [kansliet@ohlininstitutet.se](mailto:kansliet@ohlininstitutet.se)

**FORM OCH SÄTTNING:** Kalle Magnusson

**FOTO:** Kristoffer Hellman

**TRYCK:** Fridholm & Partners, Hindås, 2013

**ISBN:** 978-91-980453-4-5

# INNEHÅLL

- 7 **FÖRORD**  
*Blir Sverige mer liberalt?*
- 8 **BENGT WESTERBERG**  
*Fri idédebatt ger slagkraftig politik*
- 14 **JOHAN NORBERG**  
*Vi har friheten — men hur står det till med dess grundvalar?*
- 28 **FRIDA JOHANSSON METSO**  
*Vad gjorde EU när kriget kom?*
- 42 **ANDREAS BERGH**  
*Så kan frihet få välfärdsstaten att fungera bättre*
- 54 **SUSANNA BIRGERSSON**  
*Människan i naturen och naturen i människan*
- 66 **PONTUS BRAUNERHJELM**  
*Stabilitetspolitik utan struktur*
- 80 **KARIN ZELANO**  
*En appell för arbetskraftsmigration*
- 92 **HANS ZETTERBERG**  
*Mot en modus vivende liberalism*
- 106 **EMMA SÖDERBERG MAJANEN**  
*Rättsstat framför majoritetsvälde*
- 117 **JOHAN E. EKLUND**  
*En tilltagande regleringsiver*
- 130 **NINA LARSSON**  
*Liberaler bör omfamna urbaniseringen*
- 140 **HÅKAN TRIBELL**  
*När historien fortsätter, försvinner liberalismen?*
- 154 **MARTINA LIND**  
*Framtiden kräver en starkare liberal rörelse*
- 166 **LENNART NORDFORS**  
*Den nya demokratins seger och kris*



ANDREAS BERGH är docent i nationalekonomi och välfärdsforskare och vid Lunds universitet och Institutet för Näringslivsforskning.

## ANDREAS BERGH

### *Så kan frihet få välfärdsstaten att fungera bättre*

FÖR TJUGO ÅR SEDAN, närmare bestämt i oktober 1993, publicerade *The Economist* en artikel om Sverige med rubriken *Worse and worse*. Artikeln beskrev en illavarslande situation: Vi hade ett budgetunderskott på 13 procent av BNP och en valuta som fallit 30 procent mot D-marken på mindre än ett år. Arbetslösheten, som 1989 hade legat på ofattbart låga 1,6 procent var 1993 över nio procent. Därutöver fanns ett kraftigt batteri av arbetsmarknadsåtgärder, så att den totala arbetslösheten var gott och väl 15 procent. Situationen i Sverige hade flera likheter med den som Grekland befunnit sig i ett bra tag nu. Det fanns exempelvis en betydande oro för att räntor på statsskulden skulle tränga undan angelägna välfärdsutgifter.

När detta skrivs har Sverige ånyo skapat rubriker i *The Economist*. Rubriken denna gång är *Northern lights*, och artikeln handlar om hur de nordiska länderna – framför allt Sverige – reformerat sina ekonomier. Nu beskrivs hur Sverige sänkt de offentliga utgifterna, marginalskatterna, statsskulden och utplånat budgetunderskottet. Samtidigt framhålls att Sverige och övriga nordiska länder fortfarande är generösa välfärdsstater, med exempelvis dubbelt så många anställda i den offentliga sektorn jämfört med genomsnittet i OECD.

Jag har i andra sammanhang diskuterat vilka reformer Sverige

genomförde och hur det var politiskt möjligt, exempelvis i boken *Den kapitalistiska välfärdsstaten* (Norstedts, 2008) och i 2012 års Anne Wibble-föreläsning på Ohlininstitutet. Här vill jag i stället peka på en angelägen typ av reformer inför framtiden, nämligen sådana som drar nytta av frihetens och det decentraliserade beslutsfattandets finesser.

Betydelsen av frihet antyds i den kanske mest intressanta passagen när *The Economist* år 2013 beskriver välfärdsstaten:

*»The new Nordic model begins with the individual rather than the state. [...] It begins with choice and competition rather than paternalism and planning.«<sup>1</sup>*

Dessa svepande och allmänt hållna formuleringar knyter an till två generella insikter om välfärdsstatens relation till frihet. Den första är att välfärdsstaten kan bidra till att öka människors frihet. Den andra insikten är att välfärdsstaten fungerar bäst när den ger människor frihet. I det följande utvecklar jag dessa två insikter, för att slutligen landa i en slutsats om vilken typ av reformer den svenska välfärdsstaten fortfarande är i behov av.

## VÄLFÄRDSSTATEN KAN GE MÄNNISKOR FRIHET

Påståendet att det finns liberala, individualistiska argument för välfärdsstaten är numera inte särskilt kontroversiellt. Dessa argument tar fasta på den trygghet och autonomi individen får när grundläggande behov hanteras av en opartisk statsmakt. Välfärdsstaten måste således inte ses som kollektivistisk och frihetsinskränkande. Dess framgångar i Sverige beror sannolikt till stora delar på att den hjälper människor att leva självständiga liv.

Som exempel kan nämnas det nya svenska pensionssystemet. Pensionerna är en viktig förklaring till att de offentliga utgifterna är högre i Sverige än i många andra länder, och strikt sett kan systemet naturligtvis beskrivas som ett statligt tvångssparande. Trots detta uppfattar de flesta medborgare knappast systemets existens som en ofrihet. Skälet är att ett välfungerande offentligt pensionssystem löser ett fundamentalt mänskligt problem som

så gott som alla måste hantera, nämligen att trygga sin försörjning på ålderns höst. Tvånget att vara med i pensionssystemet kommer sannolikt att uppfattas som en betydande ofrihet endast om det offentliga systemet fungerar markant sämre än det system som utgör alternativet. Så länge det offentliga systemet löser sin uppgift åtminstone lika smidigt som motsvarande marknadsbaserade eller familjebaserade system skulle göra, är det formella tvånget i de flestas ögon sannolikt mindre problematiskt.

Den första insikten är alltså att det finns inslag i välfärdsstaten som kan sägas öka individens frihet genom att främja hennes autonomi. Den liberala strävan att genom välfärdsstaten öka människors frihet är förvisso inte oproblematiske, och den leder med nödvändighet till viss (möjligen till leda analyserad) liberal kluvenhet. Moderna liberaler kännetecknas av en stark vilja att ge individen frihet och resurser att forma sina egna liv, men också av en minst lika stark motvilja mot paternalism. Detta gör att debatten liberaler emellan stundom kan te sig aningen besynnerlig: en skattefinansierad, lång och generös föräldrapenning med särskild pappamånad kan beskrivas som en frihetsreform, medan förslaget att utöka antalet pappamånader med en avfärdas som oacceptabel paternalism.

Exemplet illustrerar att det inte är lätt att hitta en tydlig gräns för vilka politiska åtgärder som ger människor frihet att forma sina liv och vilka som talar om för dem hur livet ska levas. Gränsdragningen kommer därför ständigt att vara föremål för debatt och omprövning. Det faktum att en gräns är svårdragen är naturligtvis inget argument för att den inte bör dras alls, och liberaler kommer sannolikt alltid att diskutera vilken utformning av välfärdsstaten som ger människor störst frihet. Gott så – och vidare till den andra insikten.

## VÄLFÄRDSSTATEN FUNGERAR BÄST NÄR DEN GER MÄNNISKOR FRIHET

Den andra insikten rörande relationen mellan välfärdsstat och frihet är sannolikt mindre spridd än den första, kanske även bland liberaler. Det är inte bara så att en liberal välfärdsstat kan öka människors frihet. Det är också så att en välfärdsstat som bygger på människors frihet i flera avseenden kan förväntas fungera

1. *The Economist*, 13-02-02 (avläst 13-02-22).

era bättre. Skälet är att en välfärdsstat som ger människor frihet minskar kraven på den information som välfärdsstatens beslutsfattare måste ha för att besluten ska bli bra.

Det nya svenska pensionssystemet är även denna gång ett bra exempel. Vi har redan konstaterat att systemet utför en uppgift som alla skulle behöva hantera på något annat sätt om välfärdsstaten inte fanns, och att kostnaden som uppstår genom att folk tvingas vara med i ett system de själva inte ser något behov av därför är relativt liten. Till detta kommer att systemet är utformat på ett sätt som ger individen makten över flera centrala beslut:

- Den offentliga pensionen garanterar en nivå som i absoluta termer måste betraktas som skälig, men tillåter att den som så önskar kompletterar systemet med andra institutionella arrangemang (marknad, avtal mellan arbetsmarknadens parter, familj och vänner). På så sätt är det individen själv som väljer den slutliga nivån på pensionssparandet, och de enda som inte kan välja sin ideala nivå är de som skulle önska spara mindre än vad det offentliga systemet tvingar dem att göra. Det faktum att så gått som alla har ett kompletterande sparande, antingen genom tjänstepension eller helt privat, tyder på att mycket få uppfattar att systemet tvingar fram ett översparande.
- Individen har fullständig frihet rörande hur pengarna hon får i pension ska användas, och stor frihet rörande hur den del som kapitalinvesteras ska placeras.
- Individen får själv välja pensionsålder och kan dessutom välja att gå i pension endast på deltid.

I sammanhanget är det helt avgörande att den valfrihet individen har i pensionssystemet är försedd med en budgetrestriktion: det går inte att välja låg pensionsålder i kombination med hög pension och skicka merkostnaderna för detta val till någon annan.

För att illustrera på vilket sätt pensionssystemet fungerar bättre just för att det bygger på individuell frihet, gör följande

tankeexperiment: Vad skulle hända om pensionssystemet stipulerar att alla som vill ha pension måste gå i pension vid en viss ålder, exempelvis 62 eller 75 år?

En omedelbar följd skulle vara att vissa tycker att pensionsåldern är orimligt låg, medan andra finner den orimligt hög. Detta gäller oavsett vilken ålder som sätts. Missnöjet skulle alltså öka direkt.

På längre sikt innebär ett mindre flexibelt pensionssystem att den pensionsförmån som vitt arbete berättigar till minskar i värde för individen. Det blir alltså mindre viktigt att ha vita, beskattade inkomster. Svartarbete innebär förvisso alltid försummad pensionsrätt, men ju fler regler som hindrar individen från att ta ut sin pension på det sätt hon själv vill, desto mindre väger detta argument mot svartarbete i beslutskalkylen.

Genom att vara flexibel och bygga på frihet bidrar den offentliga pensionen till sin egen legitimitet och gör dessutom att svartarbete blir mindre attraktivt. Skattesystemets snedvridande effekt minskar, vilket har makroekonomiska fördelar långt bortom pensionssystemet. Genom att låta alla individer fatta egna beslut rörande sin pensionsålder minskas också risken att en central beslutsfattare fattar beslut som gör stor skada för hela samhällsekonomin.

Den frihetliga utformningen av pensionssystemet har en fördel i att den också genererar kunskap. För några år sedan kunde utredningen *Efter 65 – inte bara pension* (Ds 2011:42) konstatera att människor använder systemets flexibilitet på ett sätt som är informativt. Det har blivit svårare att tala om en entydig pensionsålder. Allt fler arbetar allt längre efter fyllda 65. Många blandar inkomster från pension och från arbete på ett sätt som hade varit svårt att förutse om inte människor hade getts möjlighet att välja. Beslutsfattarna visste således inte att människor hade dessa preferenser innan ett flexibelt system gjorde det möjligt för människor att genom sitt handlande ge uttryck för sina preferenser. Finurligt formulerat är detta en av frihetens mest förnämliga finesser: dess förmåga att ge oss kunskap.

Nog om pensionssystemet. Med tanke på hur andra delar av den svenska välfärdsstaten är konstruerade, är det svårt att bli kvitt misstanken att svenska politiker har ganska begränsad

insikt i vikten av frihet, och att pensionssystemet kom till genom en rad lyckliga men osannolika omständigheter. Stora delar av den svenska välfärdsstaten skulle nämligen fungera betydligt bättre om svenska politiker i större utsträckning använde frihet och decentraliserat beslutsfattande.

### VÄLFÄRDSSTATEN KAN BLI BÄTTRE MED MER FRIHET

Det reformerade svenska pensionssystemet utgör alltså ett exempel på en del av välfärdsstaten som fungerar bättre just för att den bygger på individuell frihet och decentraliserat beslutsfattande. I likhet med Johan Norberg är jag dock osäker på om särskilt många fullt ut har förstått finessen med frihetliga system. Andra delar av den svenska välfärdsstaten utgör avskräckande exempel på problemen med centraliserad detaljstyrning.

Ibland är förklaringen till detaljreglering naturligtvis att politiker vill detaljstyra människors beteende på precis det sätt som blir resultatet. Det kan diskuteras i vilka fall detta är önskvärt, men det är ytterst en rent normativ fråga. Ett större problem är att detaljstyrningen ofta förefaller vara en konsekvens av missriktad välvilja och oförmåga att se hur de centralt beslutade reglerna ofta motverkar de mål som beslutsfattaren vill uppnå. När måluppfyllelsen är otillräcklig svarar beslutsfattarna ofta med än mer detaljerade regler som ska styra människors beteende mot målet. Situationen kommer snabbt att urarta.

Teoretiskt kan problemet beskrivas som följer: Centralt beslutsfattande förutsätter att beslutsfattarna är synnerligen välinformerade. Det krävs mycket information för att kunna välja de regler och åtgärder som mest effektivt främjar politikens mål. Om vi, för argumentets skull, antar att beslutsfattarna lyckas hantera denna informationsinsamling, och dessutom lyckas utforma reglerna så att de mest effektiva åtgärderna vidtas, uppstår ett annat problem: När världen inte bara är komplex, utan också föränderlig, är det osannolikt att de åtgärder som är bäst när beslutet fattas också är de bästa i ett senare skede, när beslutet ska genomföras. I det centralt planerade systemet hamnar både tjänstemän och medborgare ständigt i valsituationer där de måste välja mellan att följa reglerna även i lägen då dessa föreskriver handlingar som i ljuset av ny information inte längre ter sig förnuftiga.

Teoretiska resonemang om centralstyrningens effekter blir lätt abstrakta. Så låt oss använda ännu ett exempel från verkligheten, denna gång den svenska arbetsmarknadspolitik. Teoretiskt kan en välfungerande arbetslöshetsförsäkring både ge trygghet för individen och samtidigt bidra till en rörligare arbetsmarknad. Det svenska systemet lyckas dåligt med båda dessa aspekter.

Trots att risken att bli arbetslös i varierande utsträckning är en realitet för alla arbetande, är den svenska a-kassan frivillig (till skillnad från pensionssystemet och från övriga socialförsäkringar). Ersättningsnivån sägs vara 80 procent av lönen, men på grund av det övre ersättningstaket är det fullständigt vilseledande att beskriva a-kassan på detta sätt. Endast var tionde heltidsarbetande får 80 procent av sin lön som arbetslös, och efter skatt ger a-kassan som mest 10 500 i månaden. Senaste gången ersättningstaket höjdes (nominellt!) var 2002.

Det är således fullt begripligt att många numera sparar in de hundralappar medlemskapet kostar varje månad och i stället helt enkelt hoppas få behålla jobbet. På så sätt lyckas systemet dåligt både med att skapa trygghet för individen och med att främja en flexibel arbetsmarknad.

På pappret är systemet numera utformat så att ersättningen trappas ned över tiden: Från dag 201 sänks nivån till 70 procent. Men eftersom nio av tio ändå ligger ovanför ersättningstaket märker de flesta arbetslösa inte något av denna sänkning. Detsamma gäller den sänkning till 65 procent som görs efter ersättningsperiodens slut. (Ersättningen efter ersättningsperiodens slut kallas aktivitetsstöd, vilket den sarkastiskt lagde onekligen kan använda som ännu ett exempel på den svenska sedvänjan att bekämpa bidragsberoende genom att byta namn på bidraget.)

I praktiken bekämpas långa arbetslöshetsperioder idag genom olika regler som gör att den arbetslöse styrs mot att vara aktivt arbetssökande och straffas med sänkt ersättning om hon inte tar ett erbjudet arbete. Sådana regler fungerar dåligt just för att den som utformar och implementerar reglerna har ett informationsunderläge. En regel som exempelvis säger att den arbetslöse inte får tacka nej till jobberbjudande kan få konsekvensen att högutbildade specialister förväntas tacka ja till att jobba på McDonalds.

Nu invänder kanske någon att det finns omständigheter då



det är högst rimligt att en högutbildad specialist tar jobb på McDonalds (exempelvis om arbetslöshetsperioden varat länge och chansen att få jobb någon annanstans är låg). Det stämmer. Just för att rimligheten i detta beror helt på omständigheterna är det mycket svårt att försöka styra beslutet med detaljregler. Även regler som låter rimliga kan lätt få kontraproduktiva konsekvenser.

Gällande svenska regler säger att ersättningen ska dras in eller sänkas när arbetssökandet på olika sätt missköts. Det hör dock till saken att brott mot dessa regler ofta inte leder till några sanktioner eftersom tjänstemännen anser att påföljderna är för stränga och inte står i proportion till de formella fel de arbetssökande begått. Tjänstemännen hamnar här i en knepig sits: Strikt sett ska de se till att reglerna följs, men då de har mer information än beslutsfattarna ser de också att nitiskt regelföljande stundom är kontraproduktivt. Risken för godtycke i systemet är betydande.

Den som har bäst information om jobbsökandet är naturligtvis den arbetslöse själv. När hon misstänker att handläggaren saknar välviljans flexibilitet i förhållande till regelverket kan hon ofta dölja vilka jobb hon erbjudits. Hon kan också agera så att hon ser ut att vara aktivt arbetssökande utan att egentligen vara det. Denna sökaktivitet för systemets skull är självfallet ett samhällsekonomiskt slöseri. Den skapar också problem för de arbetsgivare som får ansökningar från folk vars primära intresse är att uppvisa tillräcklig sökaktivitet, inte att få det utannonserade jobbet.

Vad händer med arbetslösa som inte snabbt får ett nytt jobb? För de flesta händer alltså inte mycket med ersättningsnivån. Däremot ändrar villkoren för att ersättning ska utbetalas karaktär med tiden. Den arbetssökande ska snabbt medverka till att ta fram en handlingsplan (som snabbt riskerar att bli ett inaktuellt dokument). De första 150 ersättningsdagarna ger en så kallad coach hjälp med enkla sysslor, som att skriva CV. Därefter kan förekomma aktiviteter som start av näringsverksamhet, olika arbetsmarknadsutbildningar, arbetspraktik eller arbetsträning. Om sökande fortfarande är arbetslös efter totalt 450 ersättningsdagar vidtar den tredje fasen, i vilken den arbetslöse ges varaktig »samhällsnyttig aktivitet« som dock inte får konkurrera med ordinarie jobb.

De arbetsgivare som anordnar dessa så kallade »fas 3-aktiviteter« får 225 kronor om dagen i ersättning. Informationsövertaget gör det naturligtvis ganska enkelt för den arbetsgivare som är beredd att töja lite på definitionerna att få betalt för att låta den arbetslöse utföra vad som i praktiken påminner väldigt mycket om ett ordinarie jobb. Chansen att sysslan ska övergå i ett betalt jobb (där alltså den som gör något får betalt av arbetsgivaren) är naturligtvis så gott som noll eftersom ett ordinarie jobb är avsevärt dyrare för arbetsgivaren än att få betalt för en plats inom fas 3.

Samtliga aktiviteter som beskrivits ovan är alltså inte något som erbjuds de arbetslösa som tror sig ha nytta av olika typer av hjälp. De är som grundregel villkor som ställs för att ersättningen ska betalas ut. Det bör också noteras att även om regler har ändrats och olika projekt har kommit och gått, har systemet fungerat ungefär lika dåligt sedan arbetslöshetsproblemen blev akuta i Sverige under 1990-talskrisen.<sup>2</sup>

Hur skulle då en arbetsmarknadspolitik och a-kassa som bygger på frihet och decentraliserat beslutsfattande kunna se ut och fungera? I princip är det enkelt. Eftersom individen själv bäst känner till sin egen situation, sina förmågor, brister och önskemål är det att föredra om individen själv avgör vilka jobb som ska sökas, så även när, var och hur. Risken att individen missbrukar ersättningen genom att inte söka några jobb alls hanteras enkelt genom att sänka ersättningen med tiden, för att så småningom upphöra.

I ett sådant system finns klara fördelar med att låta ersättningen vara tämligen generös den första tiden. Det avdramatiserar arbetslösheten och ger individen möjlighet att utan stort ekonomiskt avbräck söka ett jobb med snarlik eller kanske till och med högre lön än det hon hade. På så sätt kan en generös ersättning främja en flexibel arbetsmarknad med bra matchning mellan arbetstagares kompetens och arbetsgivarens behov. När individens inkomstrygghet är säkrad vid arbetslöshet underlättas den ständigt pågående omvandlingen av ekonomin: vissa

2. En målande beskrivning av 1990-talets arbetsmarknadspolitiska åtgärder ges av Malin Siwe i boken »Folk, du åtgärdade« (Timbro, 1998).



arbetsplatser säger upp folk, andra nyanställer. Rörligheten gör det lättare för arbetsgivare att hitta personal, och lättare för anställda som inte trivs att hitta nya jobb.

Huruvida den arbetssökande ska ta det första jobbet som dyker upp, eller vänta på något bättre, är hennes eget beslut. När ersättningen sänks, låt säga första gången efter tre månader och sedan på nytt efter sex, ökar individens drivkrafter att söka jobb inom andra sektorer, lönelägen och geografiska områden. Då arbetslöshetsförsäkringen är just en arbetslöshetsförsäkring, bör den till slut upphöra (inte bara byta namn) efter en viss tid. När en sådan tidsgräns är definitiv skapas naturligtvis betydande incitament att ta ett jobb oavsett var det dyker upp. Det är ett krav som många troligen finner orimligt att ställa på den som varit arbetslös i en månad, men också ett krav som de flesta nog skulle finna fullt rimligt efter ett eller kanske två år.

Finessen med detta system är att det bygger på frihet, decentraliserat beslutsfattande och ekonomiska incitament. Den typ av beslut som kräver mest information för att bli bra är att avgöra vem som passar på vilket jobb. Det är en fråga där det är omöjligt för centrala beslutsfattare och anställda tjänstemän att ha tillräcklig information, och således något som bör hanteras genom decentraliserat beslutsfattande av arbetssökande och potentiella arbetsgivare.

## AVSLUTNING

Jag har argumenterat för att det nya svenska pensionssystemet fungerar relativt bra för att det bygger på flexibilitet, frihet och decentraliserat beslutsfattande, medan arbetsmarknadspolitiken fungerar dåligt för att den inte bygger på dessa tre. Man behöver inte lyfta blicken mot särskilt många andra delar av välfärdstaten för att se att arbetsmarknadspolitiken är mer representativ än vad pensionssystemet är. Ett skäl till att det länge funnits en politisk ovilja att förse a-kassan med ett tydligt slut är exempelvis att individen då skulle hamna i försörjningsstödet (det vill säga det omdöpta socialbidraget). Detta stöd anses mycket problematiskt, vilket det också är. Det bygger nämligen inte alls på frihet, flexibilitet och decentraliserat beslutsfattande, och de ekonomiska incitamenten uppmuntrar passivitet snarare än egna

initiativ. De problem som ovan beskrevs för a-kassan gäller i hög utsträckning också försörjningsstödet.

Min slutsats är således att vi förutsättningslöst bör studera välfärdsstatens olika delar och de detaljerade regler som styr dessa. En kommande liberal reformering av välfärdsstaten borde bygga på insikten att en smart kombination av frihet och ekonomiska incitament nästan alltid åstadkommer bättre resultat än centralstyrning genom detaljerade regelverk.