

DET LÄTTA OCH DET RÄTTA

1. INLEDNING

För tio år sedan lanserades det s.k. nudge-programmet – ett icke politiskt program som stater och andra aktörer ska kunna använda för att hjälpa människor leva bättre liv. Programmet utvecklades av de amerikanska forskarna Richard H. Thaler och Cass Sunstein i en bok med titeln *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness* (Thaler och Sunstein 2008). Författarna inspirerades av flera decenniers forskning inom beteendekonomin, den gren av nationalekonomin som vill förbättra ekonomisk teori genom att infoga insikter från modern psykologi. Beteendekonomin framställs ofta som ett alternativ till den neoklassiska ekonomin, mest känd för sina modeller för rationella val och förväntningar. Thalers och Sunsteins uttryckliga förhoppning var att beteendekonomin mer "realistiska" bild av mänskligt beteende skulle göra det möjligt att på vetenskapliga grunder förbättra människors välfärd, och detta utan att samtidigt inskränka deras handlingsfrihet eller autonomi.

Boken fick stor uppmärksamhet internationellt och gick inte obemärkt förbi i Sverige, vare sig inom akademien eller inom den privata sektorn. På universiteten har nudge-programmet uppmärksamats av forskare inom national- och företagsekonomi, psykologi, marknadsföring och filosofi, för att bara nämna några. Enstaka kritiska röster till trots har mottagandet överlag varit mycket positivt. Idéerna spreds sedan till den privata sektorn, där företag, stiftelser och mer löst sammanhållna nätverk börjat tillämpa dem för både kommersiella och välgörande ändamål.

Nu föreslår en regeringsrapport att nudge-programmet ska tillämpas även inom svensk offentlig administration. Rapporten som heter *När det lätta blir det rätta – en ESO-rapport om "nudging"*, är utgiven av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och författad av Francisca Ramsberg (2016).¹ Rapporten föreslår att Regeringskansliet bör tillsätta en ny funktion med uppdrag att utveckla, stödja och samordna

1. Om inte annat anges är alla sidhänvisningar till ESO-rapporten.

vad författaren på svenska kallar ”beteendeinsatser” inom offentlig sektor (s. 68). Rapporten presenterades på ett seminarium i Rosenbad, där Finansmarknads- och konsumentminister Per Bolund gav förslaget om ett kansli för beteendeinsatser sitt entusiastiska bifall. Thalers Ekonomipris 2017 gav förslaget extra skjuts.

I den här artikeln avser jag granska rapporten från ett mer filosofiskt perspektiv. Min huvudsakliga tes är att de insatser som ESO-rapporten förordar är väsensskilda från dem som Thaler och Sunstein försvarar i sin bok. Medan Thaler och Sunstein presenterar nudging som ett medel för att befrämja individens egen välfärd, betraktar Ramsberg beteendeinsatser som en metod för att nå politiska mål och/eller agera i det allmännas intresse. Skillnaderna är inte uppenbara från texten i rapporten, men från både ett filosofiskt och ett praktiskt perspektiv är de avgörande. Rapporten gör sig alltså skyldig till en ansenlig och opportunistisk betydelseglidning, som orsakar onödig förvirring och försvårar en informerad analys av dess slutsatser.

2. LIBERTARIANSK PATERNALISM OCH NUDGE-AGENDAN

Thaler och Sunstein utgår från en doktrin de kallar *libertariansk paternalism* (Thaler och Sunstein 2003).² Doktrinen säger att det är godtagbart t.ex. för en stat att befrämja individens välfärd om det är möjligt att göra det utan att inskränka på hennes valfrihet eller autonomi. Ordet ”paternalism” i sammanhanget speglar syftet att förbättra individens egen välfärd. Ordet ”libertariansk” signalerar ambitionen att uppnå syftet utan att inskränka på individens valfrihet eller autonomi.

När mer traditionella nationalekonomer diskuterar styrmedel fokuserar de ofta på två typer. Ett styrmedel är förbud och mandat. T.ex. är det förbjudet att mörda andra människor och obligatoriskt att deklarerera. Ett annat styrmedel är incitament. T.ex. måste den som väljer att köpa whisky betala alkoholskatt, medan den som väljer att köpa elcykel i stället får en premie. Ekonomer påpekar ofta att mandat och förbud bara är en annan sorts incitament, i form av t.ex. fängelsestraff eller böter. Juridiskt är det givetvis fortfarande skillnad.

Thaler och Sunstein (2008) har inget principiellt argument emot de traditionella styrmedlen under rätt omständigheter, men de menar att det finns ett tredje alternativ – *nudging* – som ibland kan vara påkallat.

2. Det här avsnittet bygger på Angner (2016, kap. 12).

En nudge i deras bemärkelse är en insats som uppfyller fyra kriterier:

- (1) Den hjälper människor att fatta bättre beslut på egen hand, i stället för att fatta besluten åt dem.
- (2) Den är inte förenad med kostnader för individer som utsätts för den.
- (3) Den har inga (eller endast triviala) välfärdseffekter på individer som redan är rationella och välinformerade.
- (4) Den kan dock ha (icke-triviala) positiva välfärdseffekter på individer som inte redan är rationella och välinformerade.

Det första kriteriet visar hur en nudge skiljer sig från mandat och förbud: en nudge är inte tvingande på samma sätt. Det andra kriteriet visar hur en nudge skiljer sig från ett negativt incitament: det kostar ingenting att utsättas för en nudge. De tredje och fjärde kriterierna pekar på en intressant asymmetri, i det att en nudge inte har någon effekt alls på individer som redan är rationella och välinformerade, men potentiellt stora positiva effekter på dem som inte är det. P.g.a. asymmetrin kallas libertariansk paternalism ibland också för *asymmetrisk* paternalism (Camerer m.fl. 2003).

Skillnaden mellan de tre typerna av styrmedel kan illustreras med vägmärken.³ *Förbud mot infart med fordon* – ett gult minustecken mot röd bakgrund – anger att det är förbjudet att köra förbi skylten. Vägmärket *Betalväg* – stiliserade mynt i en handflata mot en bakgrund av en svart väg – anger att en viss avgift eller särskild skatt måste betalas av den som kör förbi. Vägmärket *Varning för farlig kurva* – en svängd pil mot gul bakgrund inuti en röd triangel – förvarnar om en farlig kurva samt kurvans riktning.

Det gemensamma för de tre vägmärkena är de har samma mål: att reducera antalet trafikanter som kör rakt fram förbi skylten. Skillnaden är att de når sitt mål på olika sätt. Det första säger att det är olagligt att köra rakt fram, vilket betyder att den som kör vidare kan få böter. Det rör sig alltså om ett förbud. Det andra säger inte att det är förbjudet att köra vidare, utan att den som väljer att göra det måste betala en avgift. Det är ett incitament. Det tredje säger varken att det är förbjudet eller avgiftsbelagt att köra rakt fram. Varningsmärket har ingen effekt på trafikanter som redan är rationella och välinformerade, vare sig de har avsikten att hålla sig på vägen eller att köra rakt fram över stupet. Det kan dock

3. Informationen i det här stycket kommer från Transportstyrelsens hemsida <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Vagmarken/>

ha stora positiva effekter på trafikanter som är mindre rationella eller välinformerade, och som kanske saktar in lite för att kunna hålla sig på vägen. Det är en nudge.

Det finns mycket att säga om nudging och libertariansk paternalism. En poäng som är uppenbar från exemplet ovan är att nudging egentligen inte är någon nydaning, även om ordet är nytt i sammanhanget. En annan är att termen "libertariansk paternalism" är långt från idealisk. Programmet har bara ytliga likheter med libertariansk politisk filosofi, vilken ofta helt förkastar tanken att staten ska lägga sig i människors val. Programmet har också bara ytliga likheter med paternalism i ordets vanliga bemärkelse, då det brukar definieras som doktrinen att det är godtagbart att inskränka på människors valfrihet och autonomi för att befrämja deras välfärd. En hypotes är att Thaler och Sunstein valde termen för att de ville appellera till unionen av mängden libertarianer och mängden paternalister, men att de i stället appellerade till snittet mellan mängderna – vilket är en väldigt mycket mindre skara.

Här har jag givetvis inte ambitionen att diskutera alla de frågor som väcks av den libertarianska paternalismen och nudge-programmet. I stället vill jag fokusera på en av de centrala idéerna i Thalers och Sunsteins verk: förhoppningen om att förbättra människors välfärd.

3. INDIVIDUELL VÄLFÄRD ELLER POLITISKA MÅL?

Ambitionen att förbättra individens välfärd är en av grundbultarna i Thaler och Sunsteins projekt, och det yttersta syftet med deras nudge-program. Även om de emellanåt svävar på målet i sina texter, är det genomgående temat klart. Som vi såg ovan speglar begreppet libertariansk paternalism förhoppningen att det går att förbättra människors välfärd utan att inskränka deras valfrihet eller autonomi. Och för att en insats ska vara en nudge i deras bemärkelse måste den ha (icke-triviala) positiva välfärdseffekter på en individ som inte redan är rationell och välinformerad. Notera att det som avses i båda fallen är välfärdsnivån hos den individ som utsätts för beteendeinsatsen.

Ramsberg understryker genomgående släktskapet mellan hennes projekt och Thaler och Sunsteins. Även om hon ofta använder den mer svensk klingande termen "beteendeinsatser", så framhäver redan rapportens titel att det handlar om just nudging. Ramsberg citerar andra länders framgångar med att tillämpa nudge-programmet genom s.k. *nudge units* som stöd för förslaget att tillsätta ett kansli för beteendein-

satser. I rapportens förord av ESOs ordförande Hans Lindblad står det också att nudging (inom citationstecken) ”är det internationella begreppet” för beteendeinsatser (s. 3). Även när det gäller de syften Ramsberg vill uppnå använder hon emellanåt formuleringar som ligger nära Thaler och Sunsteins. Hon börjar t.ex. med att citera Regeringsformen 1 kap. 2 §, där det står att ”den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande för den offentliga verksamheten” (citerad på s. 7). Här står den individuella välfärden i fokus, precis som hos Thaler och Sunstein.

Därför är det förvånande att notera att Ramsbergs beteendeinsatser har ett helt annat syfte än Thaler och Sunsteins. Hennes definition av ”beteendeinsatser” lyder: ”Med beteendeinsatser avses utformningen av beslutsarkitektur inom offentlig sektor i linje med redan beslutade mål för politiken” (s. 21). (Beslutsarkitektur har att göra med hur de tillgängliga alternativen presenteras för beslutsfattaren.) Omedelbart därefter tillägger hon: ”Beteendeinsatser ska vidare vara i det allmännas intresse och inte inskränka individens valfrihet”. Senare i rapporten står det att ”beteendeinsatser skulle kunna leda till samhällsekonomiska vinster genom en högre måluppfyllelse för politiken, att skattemedel används mer effektivt och, i vissa fall, även till besparingar” (s. 65). I Lindblads förord läser man dessutom att ”kännedom om hur individer beter sig i olika valsituationer är viktig kunskap för att politiken ska nå sina uppsatta mål” (s. 3).

Ramsberg verkar alltså dela Thalers och Sunsteins vilja att respektera individens valfrihet och autonomi. Däremot får man intrycket att beteendeinsatser i Ramsbergs mening har två syften: (1) att uppnå politiskt beslutade mål och (2) att befrämja det allmännas intresse.

Det är värt att notera att de två syften som Ramsberg vill uppnå inte är identiska. Att uppfylla politiskt beslutade mål är inte detsamma som att befrämja det allmännas intresse. Politiskt beslutade mål kan komma att avvika från det allmännas intresse t.ex. om politikerna fattar beslut på andra grunder, eller om de försöker men misslyckas med att fatta beslut i det allmännas intresse. Ramsbergs användning av ordet ”vidare” i ett av citaten ovan antyder att hon är väl medveten om skillnaden. Men det är oklart från de formuleringar som förekommer i rapporten om en beteendeinsats måste uppfylla båda syftena samtidigt, eller om det räcker med att ett är uppfyllt.

Det är också värt att notera hur radikalt Ramsbergs syften skiljer sig från Thalers och Sunsteins: att använda beteendeinsatser för att uppnå

politiska mål och/eller för att verka i det allmännas intresse är inte det samma som att befrämja individuell välfärd. De två syftena kan sammanfalla, men de kan också vara motstridiga; t.ex. kan det som är i det allmännas intresse vara direkt skadligt för individen. Även de exempel Ramsberg anför skiljer sig radikalt från Thalers och Sunsteins. När de två diskuterar om hur man kan ordna en buffé för att "nudga" individen att äta nyttigare mat för hans eller hennes egna bästa pratar Ramsberg om hur man kan använda beteendeinsatser t.ex. för att minska människors klimatbelastning. Att minska klimateffekterna är ett politiskt mål och kanske dessutom i det allmännas intresse. Däremot handlar det inte nödvändigtvis alls om att befrämja välfärdsnivån hos den individ som utsätts för beteendeinsatsen.

De styrmedel som ESO-rapporten rekommenderar är alltså väsensskilda från dem som Thaler och Sunstein förordade år 2008. Rapporten är ansvarig för en anseilig betydelseglidning, från en insats som avser att öka individens egen välfärd till en som avser att uppfylla politiska mål och/eller verka i det allmännas intresse.

Nu kan man invända att betydelseglidningen är oproblematiske, eftersom de politiska målen, det allmännas intresse, och välfärden hos de individer beteendeinsatserna riktar sig mot sammanfaller tillräckligt ofta för att man i praktiken ska kunna ignorera skillnaderna. Invändningen bygger på en ogrundad empirisk hypotes. När det gäller insatser som ska lösa klimatkrisen, t.ex., måste man ofta väga framtida generationers intressen mot de nu levande individernas välfärd. Beteendeinsatser av det slag Ramsberg föreslår kan mycket väl komma att sänka välfärdsnivån idag hos individer som utsätts för dessa. Dessutom, även om de olika syftena skulle sammanfalla i praktiken, är det fortfarande sant att ESO-rapporten förordar ett helt annat program än Thaler och Sunsteins. ESO-rapporten uppvisar ingen principiell ambition att höja välfärdsnivån hos de som beteendeinsatserna riktar sig mot, även om de olika syftena kan sammanfalla.

Det ska nämnas att Ramsbergs förslag har en klar fördel framför Thalers och Sunsteins. Den vanligaste invändningen mot det ursprungliga nudge-programmet har att göra med den inbyggda paternalismen. Vissa kritiker menar att alla former av paternalism bör förkastas av princip – oavsett välfärdskonsekvenserna. Andra menar att det kanske inte är något fel på den libertarianska paternalismen i sig, men att den oundvikligen placerar oss på ett sluttande plan ner mot mer aggressiva former av paternalism och vidare mot koncentrationslägren och gula-

gera – där välfärdsnivåerna är mycket låga. När Ramsberg klipper banden mellan nudge-programmet och den individuella välfärden har hon också frikopplat förslaget från alla former av paternalism. Till skillnad från Thaler och Sunstein kan hon inte anklagas för att vara paternalist av något slag.

Ramsbergs förslag väcker i stället andra frågor. Att försöka styra människors beteende för att befrämja deras egen välfärd är en sak; att styra deras beteende för att uppnå politiskt beslutade mål och/eller verka för det allmännas intresse är en helt annan. Det senare är inte heller oproblemiskt, om än av andra skäl. En individ som utsätts för en beteendeinsats i Ramsbergs mening behöver inte dela de politiskt beslutade målen, eller ens vara medveten om att de finns.

Det går att invända att Sverige skiljer sig från USA i den bemärkelsen att människors skepsis mot statliga insatser är lägre här än där, och att det i realiteten gör beteendeinsatser av den typ Ramsberg föreslår oproblematiske. Nu är det osannolikt att beteendeinsatser av det slag ESO-rapporten förordar vore okontroversiella i Sverige. Men även om det vore ett faktum att samtliga svenskar tolererar beteendeinsatser av det slag Ramsberg förordar är detta strängt taget inte ett försvar för att genomföra sådana insatser.

Detta leder till den viktigaste invändningen mot ESO-rapporten. Den betydelseglidning som rapporten är skyldig till fördunklar de föreslagna beteendeinsatsernas verkliga natur och orsakar därmed onödig förvirring. Det i sin tur försvårar utvärderingen av ESO-rapportens slutsatser. För att kunna utvärdera ett förslag om nya styrmedel är det förstås oundgängligt att veta vad styrmedlet har för syfte. Den läsare som redan är djupt bevandrad i litteraturen om libertariansk paternalism och nudge-programmet kanske omedelbart uppfattar skillnaden mellan Ramsbergs förslag och det ursprungliga. Den mer oerfarna läsaren kan däremot lätt få intrycket att de två är identiska när de inte är det.

Invändningen illustrerar ett problem som tidigare uppmärksammats i litteraturen om nudge-programmet: problemet om ulvar i fårakläder (Angner 2016, s. 264). Ju mer accepterat och populärt det ursprungliga nudge-programmet blir, desto mer tilltalande kommer det att vara att på ett opportunistiskt vis försöka sälja andra program med förevändningen att de också handlar om nudging när det i själva verket rör sig om något annat. Här finns det anledning att vara vaksam för skiftande filosofiska grundvalar.

LITTERATUR

- Angner, Erik. 2016. *A course in behavioral economics*. Andra upplagan. London: Palgrave Macmillan.
- Camerer, Colin F., Samuel Issacharoff, George Loewenstein, Ted O'Donoghue, och Matthew Rabin. 2003. "Regulation for conservatives: Behavioral economics and the case for 'asymmetric paternalism'". *University of Pennsylvania Law Review* 151 (3): 1211–54. <https://doi.org/10.2307/3312889>.
- Ramsberg, Francisca. 2016. *När det lätta blir det rätta – en ESO-rapport om "nudging"*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2016:7. Stockholm: Finansdepartementet. <https://eso.expertgrupp.se/rapporter/forutsattningar-nudging/>.
- Thaler, Richard H., och Cass R. Sunstein. 2003. "Libertarian paternalism". *The American Economic Review* 93 (2): 175–79. <https://doi.org/10.1257/000282803321947001>.
- Thaler, Richard H, och Cass R. Sunstein. 2008. *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.