

Socialförsäkring genom medborgarkonto: Vilka är argumenten?

Många socialförsäkringar lider idag av underfinansiering och bristande koppling mellan in- och utbetalningar. Endast på pensionsområdet har emellertid en bred enighet uppnåtts om reformförslag. Stefan Fölster hävdar i denna artikel att den lösning med individuella livstidskonton som ligger till grund för pensionsreformen med fördel kan utvidgas och tillämpas på andra områden, som arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkring, socialbidrag och barnomsorgskostnader. Den utvidgade tillämpningen av individuella socialförsäkringskonton går under arbetsnamnet "medborgarkonto".

1 Inledning

Sällan har socialförsäkringssystemen ifrågasatts så i sina grundvalar som under debatten de senaste åren. Endast på pensionsförsäkringsområdet har diskussionen emellertid lett till en bred uppslutning av både experter och politiska partier kring ett reformförslag. På andra områden, som tex arbetslöshetsförsäkringen eller föräldraförsäkringen, råder stor splittring.

Syftet med denna artikel är att visa att den lösning med individuella livstidskonton som ligger till grund för pensionsreformen kan utvidgas och tillämpas på andra områden, som arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkring, socialbidrag och barnomsorgskostnader. Den utvidgade tillämpningen av individuella socialför-

säkringskonton går under arbetsnamnet "medborgarkonto". Tanken är att en stor del av socialförsäkringsavgifter och skatter kan ersättas med inbetalningar på ett individuellt medborgarkonto. Ersättningar vid tex föräldraledighet eller sjukdom betalas i första hand från det egna kontot.

Medborgarkontot erbjuder en fullgod, inkomstrelaterad försäkring. Till skillnad från traditionella socialförsäkringar är det emellertid risken för låg livstidsinkomst som försäkras istället för kortvariga inkomstbortfall. Det innebär att personer som velat arbeta, men till följd av tex långvarig sjukdom ändå haft låga livstidsinkomster, garanteras ersättning och pension på nivåer som ligger betydligt högre än för personer som inte velat delta i arbetskraften. För de som tjänat mer än den garanterade livstidsinkomsten ger ett högre saldo på medborgarkontot vid pensioneringen högre pension.

Medborgarkontot har flera principiella fördelar över lösningar som enbart bygger på försäkring eller på bidrag. Dessa fördelar har hittills inte uppmärksamats mycket i den offentliga debatten eller i

Fil dr STEFAN FÖLSTER är ansvarig för forskningsprogrammet "Marknadsekonominns gränsvillkor" vid Industriens utredningsinstitut i Stockholm.

den akademiska litteraturen. Simuleringar visar emellertid att fördelarna i form av bland annat sänkta skatteklara kan bli stora.

Precis som det nya pensionssystemet bibehåller medborgarkonton möjligheten att föra en valfri fördelningspolitik, erbjuda fullgod trygghet och hålla fast vid principen om inkomstersättning *samtidigt* som skatteklara sänks kraftigt. I flera europeiska länder, som Tyskland och Frankrike, har en diskussion om liknande socialförsäkringssystem påbörjats.¹ Det enda fullt utbyggda systemet finns emellertid i Singapore där det sk Central Provident Fund bygger på obligatoriskt, individuellt sparande – i kombination med olika försäkringsinslag – som kan användas till bland annat sjukvård, utbildning och pension. Tack vare detta system utgör offentliga transfereringar i Singapore endast 0,5 procent av BNP jämfört med ungefär en tredjedel av BNP i Sverige (Andersson [1994]).

Presentationen börjar med en genomgång av medborgarkontots teoretiska fundament. I avsnitt 3 diskuteras sedan den praktiska tillämpningen. Slutligen redovisas några simuleringar om systemets effekter på skatteklara.

2 Principerna

Nationalekonomers sätt att resonera om socialförsäkringar kan, något förenklat, sammanfattas som i *Tabell 1*. Socialförsäkringar har i allmänhet en eller flera av fyra olika uppgifter. För varje uppgift finns ett väl utvecklat resonemang om vilken uppläggning som är mest lämplig.

En socialförsäkring som enbart har som uppgift att täcka *försäkringsbara risker* kan mycket väl skötas av en rent privat försäkringsmarknad. I begreppet "försäkringsbar" ligger just att en fri försäkringsmarknad fungerar effektivt.

När olika störningar sätter en fri försäkringsmarknad ur funktion talar man i stället om uppgiften att täcka *icke-försäk-*

ringsbara risker.² Oftast inträffar detta när försäkringsbolag inte kan skaffa sig tillräcklig information för att avgöra risker förknippade med enskilda försäkringstagare.³ En vanlig lösning i dessa fall är att göra försäkringen obligatorisk eller att driva den i offentlig regi.

Den tredje uppgiften som en socialförsäkring kan ha är att *omfördela resurser över en människas livscykel*. Den rekommenderade lösningen är vanligtvis någon form av individuellt konto där personens inbetalningar antingen bokförs och ligger till grund för pensionsrättigheter, eller där pengarna faktiskt sparas. Det är en kombination av dessa två som pensionsarbetsgruppen nyligen föreslagit. Sådana system innehåller oftast försäkringsmoment som täcker t ex risken att man lever längre

¹ I många länder finns dock vissa inslag av kontosystem i t ex studiemedelsfinansieringen eller i socialbidragssystemet. På senare tid har i Sverige föreslagits att ett utbildningskonto bör införas för att finansiera kompetensutveckling för vuxna (Fölster [1994], SOU 1992:123, Eliasson [1992]).

² Uttrycket "icke-försäkringsbar" kan verka förvirrande eftersom riskerna självfallet kan försäkras i ett obligatoriskt eller offentligt system. Sådana system innehåller emellertid av nödvändighet omfördelningsinslag och är därför inte rena "aktuariska" försäkringar där premien speglar väntevärdet av framtida ersättningar.

³ De två viktigaste informationsproblemen går under beteckningarna *adverse selection* och *moral hazard*. Adverse selection innebär att ett försäkringsbolag inte vet hur riskabel en kund är, medan moral hazard innebär att försäkringsbolaget inte vet hur riskabelt en kund beter sig. Båda innebar att ett försäkringsbolag som bestämmer en premie och självrisk utifrån den genomsnittliga risken tenderar att tappa lågriskpersonerna som kunder. Detta tvingar fram premie- och självriskhöjningar som gör att ytterligare lågrisk kunder hoppar av. I extremfallen upphör försäkringsmarknaden att fungera.

Tabell 1 Socialförsäkringarnas uppgifter och lämpliga organisationsformer.

Uppgift	Lämplig organisation
1. Täckta försäkringsbara risker	Privata försäkringsbolag
2. Täckta icke-försäkringsbara risker	Offentliga försäkringar, obligatoriska privata försäkringar
3. Livscykelomfördelning	Eget sparande eller bokfört sparande i offentlig regi, eller obligatoriskt sparande i privat regi med vissa försäkringsinslag
4. Omfördelning mellan personer	Skatter och bidrag

än "beräknat" och därför behöver mer pension.

Den sista uppgiften som socialförsäkringar vanligen har är en *omfördelning av resurser mellan människor*. Den kan inte hanteras på annat sätt än med skatter och bidrag.

I läroboksvärlden är politikerns arbete enkelt. Hon behöver bara bestämma vilken huvuduppgift en socialförsäkring har. Sedan kan den bästa organisationsformen avläsas ur tabellen.

Försök att tillämpa denna enkla regel stöter dock genast på problem. Exempelvis täcker arbetslöshetsförsäkringen möjligen vissa försäkringsbara risker. Men det finns också betydande icke-försäkringsbara risker beroende på att människor har mycket bättre kunskap om sin egen arbetslöshetsrisk än ett försäkringsbolag har och att människor själva kan påverka denna risk. Arbetslöshetsförsäkringen omfördelar också mellan livsperioder eftersom arbetslöshet i första hand drabbar människor under en kortare period som i övrigt arbetar och tjänar bra under resten av livet. Några förblir dock arbetslösa under stora delar av sina liv. Därför har arbetslöshetsförsäkringen också ett viktigt inslag av omfördelning mellan personer.

I praktiken visar det sig att det knappast finns någon socialförsäkring – kanske med undantag av pensionssystemet – som bara har en entydig huvuduppgift, utan det vanliga är att alla fyra uppgifter är vik-

tiga. Det kan vara en förklaring till att det har varit lättare att uppnå enighet om pensionsreformen än om andra socialförsäkringsreformer.

En viktigare förklaring till att pensionsreformen har fått stor upplustning kan emellertid vara att pensionsreformens modell av livssparande på individuella konton lätt inkorporerar försäkringsinslag och omfördelning mellan personer, medan det omvända inte är fallet: en valfri försäkring kan inte lika lätt byggas ut till att inkorporera omfördelning mellan personer eller livscykelnsparande. Försöket att konstruera aktuariska⁴ valfria socialförsäkringssystem tar ofta samma väg som det sk grundskyddsförslaget där människor tvingas vara med i två (eller tre) system. Endast ett av systemen görs då valfritt och premiefinansierat, medan huvuddelen fortfarande sköts i ett offentligt system baserat på skatter och bidrag.

Styrkan i dagens system av skatter och bidrag är just att en mekanism klarar alla fyra uppgifter, om än till priset av mycket höga skatteklivar. Medborgarkontot har också egenskapen att en enda mekanism klarar samtliga fyra uppgifter, men med avsevärt lägre skatteklivar.

⁴ En försäkring betecknas aktuarisk om premien speglar väntevärdet av framtida ersättningar.

Vad säger modellerna?

De vanligaste socialförsäkringsmodellerna utgår från individens sannolikhet att ha arbete eller att vara arbetslös samt individens förväntade nytta i respektive fall. Den förväntade nyttan i båda fallen antas vara en funktion av individens konsumtionsstandard. Modellen löses sedan för den optimala ersättningsnivån och försäkringsavgiften, vilka tillsammans med individens lön bestämmer konsumtionsstandarderna i respektive fall.⁵ Detta kan göras så att försäkringen blir helt aktuarisk eller så att en viss omfördelning sker tex till personer med låga inkomster. Dessa modeller är naturligtvis logiskt konsistenta och kan knappast kritiseras för bristande intern validitet.

Angreppspunkten för medborgarkontot är i stället tolkningen av tidsperiodens längd i modellerna. Vanligtvis har en tidsperiod i modellerna tolkats som en dag, vecka eller månad, dvs motsvarigheten till det som ligger till grund för en ersättningsperiod inom tex arbetslöshetsförsäkringen.

Den tolkningen är emellertid vansklig. Eftersom modellerna med den tolkningen inte tar hänsyn till individernas möjligheter att spara och skuldsätta sig – intertemporal omfördelning – överdriver de våldsamt individens önskan att försäkra sig mot kortvariga inkomstbortfall. En meningsfull tolkning finns egentligen först för en period under vilken inkomsterna i vanliga fall är lika stora som konsumtionen, dvs livstiden.⁶

Medborgarkontot är således en tillämpning av de teoretiska modellerna med den enda rimliga tolkningen av försäkringsperiodens längd, nämligen livstiden. Lite tillspetsat kan sägas att tillämpningen av en socialförsäkring som endast täcker kortvariga inkomstbortfall i stället för att försäkra livstidsinkomsten idag saknar grund i teoretisk analys. Samtidigt kan självfallet inte livsinkomstförsäkringsmodeller, som bortser ifrån imperfektioner

på kapitalmarknaden som försvårar intertemporal omfördelning, tillämpas rakt av.⁷

Medborgarkontots tre viktigaste fördelar framför försäkringar och bidrag

A) *Skattekillen minskar.* En försäkring som täcker varje kortvarigt inkomstbortfall överförsäkrar de flesta människor. Detta kan illustreras genom att likna livet vid ett kasino. Som i kasinot gör man i livet ibland förluster i form av inkomstbortfall, tex vid sjukdom eller arbetslöshet. Ibland gör man vinster i form av lönehöjning eller extrainkomster.

En försäkring som betalar ersättning för varje enskild förlust tvingar en person att försäkra sig även för händelseförlopp där en förlust följs av en vinst som mer än väl kompenserar för förlusten. Innebörden av såväl de teoretiska modellerna som empiri är att människor vill försäkra sig mot risken att nettot av vinster och förluster under en viss tidsperiod understiger en viss nivå. Liksom i kasinot är en enskild förlust ointressant. Det avgörande är den totala vinsten eller förlusten under kasinovistelsen.

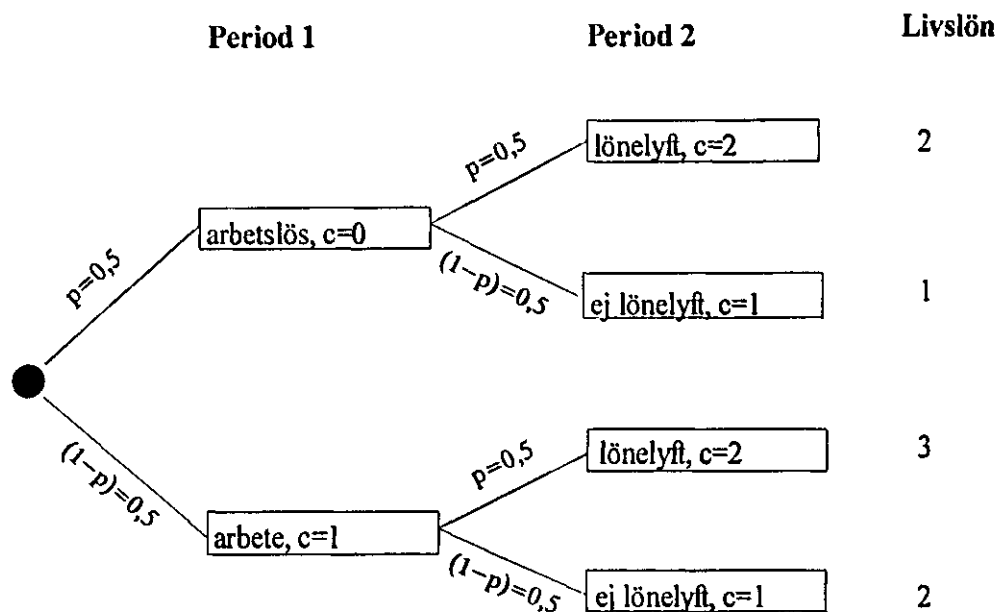
Figur 1 illustrerar detta med ett räkneexempel. Antag att man under period 1 kan vara arbetslös med sannolikhet 0,5,

⁵ Utvidgningar av modellen har gjorts för att ta hänsyn till olika individer, två tidsperioder där individerna kan bli arbetslösa samt för informationsasymmetrier som ger upphov till adverse selection och moral hazard. Många modeller liknar eller är baserade på Mirrlees [1971] arbete om den optimala inkomstskatten. En översikt ges av Atkinson [1987].

⁶ I några modeller, främst de som analyserar pensionssystem, satts tidsperiodens längd explicit till livstiden, tex Diamond & Mirrlees [1978, 1986].

⁷ Eftersom medborgarkontot garanterar likviditet genom möjligheten att låna från kontot påverkas emellertid dess effektivitet inte av brister på kapitalmarknaden.

Figur 1 Jämförelse mellan livsinkomstförsäkring och en vanlig försäkring eller ett bidragssystem i ett räkneexempel.



medan man i period 2 har arbete och kan få ett lönellyft med sannolikhet 0,5. Konsumtionsstandarden (c) – utan försäkring eller bidrag – är 0 om man är arbetslös, 1 om man arbetar utan lönellyft och 2 om man arbetar med lönellyft.

Om en livsinkomst på 1,5 skall garanteras kostar en livsinkomstförsäkring 0,125 medan en vanlig försäkring eller ett bidragssystem kräver utbetalningar på 0,25.⁸ Jämfört med ett bidragssystem är det därför självklart att en livsinkomstförsäkring krymper skatteken. Jämfört med en aktuariisk försäkring av kortvariga inkomstbortfall har livsinkomstförsäkringen fördelen att undvika påtvingad "överförsäkring", vilket sänker individens försäkringskostnader.

B) Fördelningpolitiken blir mer träffsäker och rättvis. Detta är en följd av att medborgarkontot undviker omfördelning till personer för vilka ett kortvarigt inkomstbortfall följs av perioder med höga inkomster.

C) Så kallad moral hazard minskar i medborgarkontot. Moral hazard-problemet mildras vanligtvis genom självrisk. En självrisk utgör emellertid en högst ofullständig lösning. Om självriskan inte är alltför stor finns det ändå betydande skäl att missbruka försäkringen för den som har ett högt alternativvärde av tiden, tex att arbeta svart. Om självriskan görs för stor ger försäkringen en sämre trygghet och likviditetsproblem för individen. Med medborgarkontot kan självriskan göras stor, men nackdelarna undanröjs genom

⁸ Med en livsinkomstförsäkring betalar försäkringen en ersättning på 0,5 om personen blir arbetslös, och sedan ej får ett lönellyft. Denna kombination inträffar med sannolikhet 0,25. Väntevärdet för ersättningsutbetalning blir därför 0,125. Med en traditionell försäkring av kortvariga inkomstbortfall måste en ersättning på 0,5 betalas ut om en person blir arbetslös (oavsett senare lönellyft) för att garantera en livsinkomst på 1,5. Väntevärdet på ersättningsutbetalningen blir därför 0,25.

att a) självriskan sprids ut över en längre tidsperiod, b) likviditeten garanteras och c) självriskan krymper för personer med låga livsinkomster tack vare ett livsinkomstförsäkringsinslag som förklaras mer nedan.^{9,10}

3 Medborgarkontots praktiska tillämpning

En tillämpning av medborgarkontot, som i sina grundvalar följer förslaget till det nya pensionsystemet som pensionsarbetsgruppen nyligen lanserat, diskuteras här. Exakt vilka socialförsäkringar och andra sociala utgifter som inlemmas lämnas dock öppet.

I stället för skatter och avgifter som betalas i det nuvarande systemet skulle ungefär två tredjedelar betalas in på det egna medborgarkontot. Resterande tredjedel betalas in som "försäkringsavgift" för att täcka försäkrings- och omfördelningskostnader. Precis som i förslaget till pensionsreformen är pengarna som betalas in på medborgarkontot till en början endast "bokförda" pengar. Med tiden finns möjlighet att låta en växande andel utgöras av riktiga pengar, så att systemet blir ett sk premiereservsystem. I det läget finns också möjlighet att låta människor själva bestämma hur pengarna skall förvaltas. Pengarna kan till och med användas som i den singaporeanska Central Provident Fund, till köp av bostad.¹¹

Inbetalningarna till kontot är obligatoriska, och utbetalningar styrs av regler för hur mycket man får ta ut vid olika händelser. Till det yttre kommer systemet därför att likna dagens system. De tillåtna uttagen från det egna kontot kan till och med kalibreras så att de exakt motsvarar de nuvarande inkomstbaserade ersättningsarna. Med ett medborgarkonto deltar också alla i samma system, vilket undanröjer risken för stigmatisering.

Utformning av försäkringselementet

I ett system med medborgarkonton finns två viktiga försäkringsprinciper.

A) *Livsinkomstförsäkringen*. Tillgodohavandet på medborgarkontot räknas om till ett pensionsanspråk vid pensioneringen. Vid det tillfället beräknas också utfallet av livsinkomstförsäkringen, som i princip fungerar som nuvarande socialförsäkringar, men i ett livstidsperspektiv. På samma sätt som med nuvarande socialförsäkringssystem innebär detta att en person som har litet på medborgarkontot vid pensioneringen för att hon inte velat arbeta också får en lägre garanterad pension, medan en person som velat arbeta men som till följd av arbetslöshet eller sjukdom inte kunnat arbeta får en högre garanterad pension.

För att hålla reda på hur människor un-

⁹ Konjunkturrådet [1994] föreslår att socialförsäkringar begränsas till ett högkostnadsskydd. Detta exemplifieras med t ex fyra veckors karenstid. I jämförelse ger medborgarkontot dels en likviditet så att höga självrisker kan bäras, dels en effektivare försäkring eftersom ett högkostnadsskydd ändå är en traditionell försäkring av relativt kortvariga inkomstbortfall snarare än en livsinkomstförsäkring.

¹⁰ Även problemet med *adverse selection* (negativt urval) är mindre med en livsinkomstförsäkring än med försäkringar av kortvariga inkomstbortfall. I en traditionell försäkring kan de som tror sig löpa mindre risk än vad som är reflekterat i försäkringspremien ställa sig utanför, vilket hojer kostnaden för dem som är kvar. Ett vanligt sätt att minska *adverse selection* är genom en bonus som ges i efterhand, dvs en ersättning som människor får i efterhand för att de varit skadefria. Detta är naturligtvis i princip detsamma som händer i ett system med medborgarkonto. Problemet med negativt urval är dock mindre i medborgarkontot eftersom det möjliggör även en "negativ bonus", dvs en ökad avgift efter skadefall.

¹¹ Detta förutsätter givetvis att bostaden inte belånas samtidigt.

der olika livsperioder deltar i arbetskraften beräknas varje dag ett garantibelopp. Summan av garantibeloppen vid pensionen avgör sedan den minsta pensionen en person har rätt till. Detta fungerar ungefär som privata pensionsförsäkringar gör idag, vilka garanterar en minimipension även om avkastningen på pensionssparande utvecklas ogynnsamt.

Fördelningspolitiska hänsyn styrs helt med reglerna för beräkning av garantibeloppen. Garantibeloppen skulle kunna vara oberoende av inkomsten. Detta skulle mer likna ett grundskyddssystem. Men garantibeloppen som beräknas för varje dag kan vara knutna till den aktuella lönen. Därmed blir systemet av inkomst-ersättningstyp som dagens socialförsäkringar. Slutligen kan generösa garantibelopp beräknas för perioder av föräldradledighet, studier eller arbetsskada för att uppnå önskade fördelningspolitiska mål. Den viktiga skillnaden mot dagens system är att försäkringen inte behöver träda in alls för en person som varit arbetslös ett tag men som sedan får arbete och hygglig lön, och som därför sparar mer på sitt medborgarkonto än garantibeloppen.

B) Likviditetsförsäkring. Medborgarkontot garanterar att man får en utbetalning vid inkomstbortfall eller förhöjda kostnader (tex barnomsorgsavgifter) oavsett hur lite man har på kontot. Eftersom upprätthållandet av en levnadsstandard och då förpliktelser i form av tex boräntor är en viktig aspekt för många är det rimligt att den garanterade utbetalningen behålls på en procentandel av tidigare inkomst, kanske 80 procent som i dagens system. Garantin upprätthålls genom att låta medborgarkontot gå på minus, dvs låta människor ta lån.

Det kan dock finnas skäl att begränsa skuldens storlek av samma skäl som en skuldsaneringslag utreds för privata skulder. En alltför stor skuld gör det osannolikt att en människa kan hamna på plus igen och minskar därför motiven att ar-

beta. Skuldstorleken skulle kunna begränsas till ett saldo mellan -100 000 och -300 000 (beroende på vilka socialförsäkringar som finansieras). Vid utbetalningar därutöver fyller försäkringen på så att miniminivån inte underskrids.

Ett levnadsöde

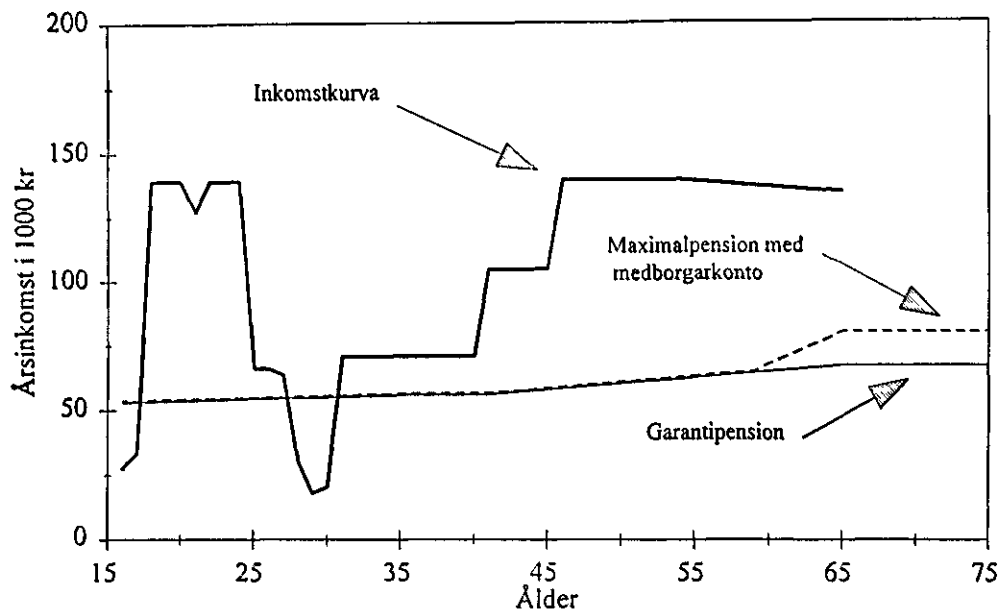
För att förtydliga hur försäkringen fungerar visas i *Figur 2* löneutvecklingen för en person som har många avbrott i yrkeslivet och dessutom låg lön.¹² I *Figur 2* visas en livsinkomstprofil för en "LO-kvinna" med nuvarande socialförsäkringsersättningar. Det antas att ett medborgarkonto medger uttag som motsvarar nuvarande ersättningsnivåer. För ett system med medborgarkonto visar figuren därför inkomsten inklusive uttag från kontot. *Figur 2* visar också hur garantipensionen växer under livet. Garantipensionen visar vid varje ålder vad pensionen skulle bli om kvinnan frivilligt avstod från arbete resten av livet.¹³ Dessutom visas vilken pension medborgarkontot maximalt kan ge om kvinnan har få sjukdagar.

Kvinnans slutlön är 10 100 kronor per månad. Med nuvarande system får hon en pension som ligger på 57 procent av slutlönen. Med medborgarkontot skulle hon få en pension som ligger mellan 56 procent (garantibelopp) och 68 procent av slutlönen, beroende på vad man antar om antal sjukdagar. Samtidigt skulle hon med stor sannolikhet inte behöva någon omfördelning från offentliga medel eller försäkringskassan, utan skulle klara perioder

¹² Exemplet är baserat på ett rakneexempel av Ann-Charlotte Ståhlberg, återgivet i *Dagens Nyheter* 1994-02-24.

¹³ Detta skall ses som en illustration. Av utrymmesskal kan inte alla antaganden om garantibeloppens storlek som ligger till grund för beräkningen redovisas här.

Figur 2 Livsinkomstprofil för LO-kvinna.



Ann. LO-kvinnan börjar arbeta som 16-åring. Mellan 18 och 24 års ålder arbetar hon heltid, men föder också ett barn. Därefter blir hon arbetslös och går på utbildning. Hon föder ytterligare ett barn. Vid 31 års ålder börjar hon arbeta halvtid. Vid 41 går hon upp till trekvartstid och efter ytterligare några år till heltid. Hennes garantipension ligger från början på miniminivån (motsvarande folkpension) och stiger därefter under de åren hon deltar i arbetskraften. Saldot på medborgarkontot ligger på minus under en del av livet pga uttag för föräldraledighet, barnomsorg (för vilka kostnader delas med fadern) och annat. Men i 59 års åldern har saldot på medborgarkontot stigit så att hon dels har självfinansierat alla tidigare uttag, och dels får en högre pension än garantipensionen. Den inritade pensionen betecknas som maximalpension då den förutsätter att kvinnan gjort uttag för sjukfrånvaro endast en vecka per år.

av arbetslöshet och föräldraledighet med hjälp av det egna kontot.¹⁴

Kan privata bolag erbjuda medborgarkonto?

Även privata bolag kan i princip vinna på att erbjuda försäkringar baserade på ett konto. Att det sker i så liten utsträckning beror på att privata försäkringsbolag i allmänhet inte kan tillåta situationer där försäkringstagaren har en skuld till bolaget. En sådan person skulle helt enkelt byta bolag för att slippa skulden. Om man i stället gör personer återbetalningsskyldiga även när de säger upp en försäkring riskerar kunden att bli instängd hos en försäkringsgivare. Konkurrensen mellan

försäkringsbolag fungerar då inte längre på ett tillfredsställande sätt.

I den svenska bilförsäkringen har emellertid försäkringsbolagen med hjälp av en reglering etablerat ett samarbete som gör att bonusen flyttas med när en person byter bolag. Därmed har det blivit möjligt att en skadedrabbad genom sänkt bonus under ett antal år återbetalar en del av skadekostnaden, vilket påminner om medborgarkontots principer. I länder där konkurrensen mellan försäkringsbolagen är vassare, som i USA, minskar dock för-

¹⁴ Kostnader för föräldraledigheten har i beräkningen antagits delas lika mellan de båda föräldrarnas medborgarkonton.

säkringsbolagens förmåga att kompensera sig med sänkt bonus. I stället differentieras premierna mer efter tex ålder.

För att få ett livstidskonto att fungera i samband med privata företag krävs således en reglering som säkerställer att kontot kan flyttas med när kunden byter bolag. Det krävs också en lagstiftning som fastställer människors betalningsansvar för en skuld på livstidskontot. Med en sådan lagstiftning skulle privata bolag förmodligen kunna förvalta medborgarkonton.

Erfarenheter med privata försäkringssystem från andra länder är emellertid blandade. Det är inte enbart amerikanska och tyska sjuk- och äldreomsorgsförsäkringar som ger skäl till eftertanke.¹⁵ I Kalifornien föreslår delstatsregeringen nu till och med ett förstatligande av bilförsäkringen. Ineffektiviteter i det privata systemet anses fördubbla försäkringskostnaden jämfört med vad en allmän försäkring skulle kosta.¹⁶ En rimlig strategi torde därför vara att börja med ett offentligt system, och sedan i första hand öppna för privata val av hur sparade pengar skall förvaltas.

4 Medborgarkontots samhällsekonomiska effekter

En mycket stor andel av de offentliga utgifterna går till livscykelomfördelning snarare än till omfördelning till människor som är svaga eller fattiga i ett livstidsperspektiv.¹⁷ Här redovisas kort en beräkning av medborgarkontots effekter på skattekillen. Beräkningen omfattar inte pensionssystemet.

Beräkningen baseras på en simulerad befolkning på 1000 personer. Samtidigt antas förhållandena under personernas alla livsskeden vara som för respektive åldersgrupp idag. Detta innebär också ett antagande att alla löner och priser förblir som under 1990 (i reala termer).

För dessa 1000 personer har livsbanor simulerats, åldern 20–64 år, vars fördel-

ning ungefär stämmer med den verkliga. Personerna råkar med viss sannolikhet ut för fem typer av händelser: utbildning, arbetslöshet, arbetsoförmögenhet, sjukdom och barn. För var och en av dessa händelser finns en så kallad hazardfunktion som för varje dag i personens liv med viss sannolikhet påkallar händelsen.¹⁸

Av respektive lön och frånvaroorsak beräknas inbetalningar till de viktigaste socialförsäkringssystemen (förutom pensionssystemet) samt skatt till olika bidragssystem.¹⁹

Av detta beräknas fördelningen av livslönen före och efter de viktigaste transfereringarna och bidragen.²⁰ Sedan beräknas hur stor omfördelning av livstidsinkomsten som sker mellan personer (i åldern 20–64) i förhållande till den totala transfereringsnivån. På årsbasis motsvarar dessa nettotransfereringar 2,9 procent

¹⁵ I flera länder, tex Tyskland, anser man sig ha dåliga erfarenheter av privata system och är på väg att införa betydande offentliga ingrepp. Problemen och tänkbara lösningar diskuteras tex i Fölster m fl [1993].

¹⁶ *The Economist* 1993-12-25.

¹⁷ Enligt Kruse [1993] går tex 60% av utgifterna för välfärdsstaten till livscykelomfördelning, medan enbart 10% utgör ett stöd till genuint svaga.

¹⁸ Sannolikheterna är baserade på SCBs statistik om andelen i varje åldersgrupp som är arbetslös, sjuk osv. Med en slumpgenerator har sedan var och en av de 1000 personernas liv genererats som en dagsvis sekvens av arbete och frånvaro av de fem olika skälen.

¹⁹ Utbetalningar beräknas schablonmässigt. Avtalsmässiga kompensationer från arbetsgivare negligeras. Skatten som tackar kostnader för bidragssystemen och tillskott till socialförsäkringssystemet antas vara en fast procentandel av lönen.

²⁰ Med i beräkningen är sjukpenning, föräldrapenning, arbetsskadeersättning, delpension, barnbidrag, bidragsförskott, förtidspension, arbets- och lönegarantiförsäkring, socialbidrag och studiemedel.

Tabell 2 Marginalskatt av socialförsäkringsavgifter och skatter som finansierar inkluderade bidrag.

	<i>In/utbetalningar som andel av BNP</i> %	<i>Marginalskatt</i> %
Nuvarande system	8,9	82
Medborgarkonto med livsinkomstförsäkring och löpande uttag från kontot motsvarande nuvarande ersättningsnivåer	8,9	44

av BNP. Detta kan jämföras med de faktiska transfereringarna som ingår i beräkningen på 8,9 procent av 1990 års BNP.

Den viktiga frågan är emellertid i vilken mån dessa transfereringar är att betrakta som skatt. Detta har beräknats som en simulering, där en person tjänat 100 kronor mer i lön under ett år. Av det betalas en del i socialförsäkringsavgifter och skatt. Förhållandet mellan ökningen i inbetalningar och ökningen i utbetalningar beräknades sedan. Detta gjordes för varje år och för varje person. På så sätt beräknas en marginalskatteandel, som visas i *Tabell 2*, av skatter och avgifter som ett genomsnitt för alla personer.

För systemet med medborgarkonton har beräkningen gjorts med antagandet att uttag från medborgarkontot motsvarar ersättningsnivåerna i dagens system.

Den höga marginalskatten för det nuvarande systemet förklaras delvis av att en stor andel av bidragen inte är relaterad till inkomst eller endast är svagt relaterad som socialbidrag, barnbidrag eller arbetslöshetsersättningen. Än viktigare är dock att vid sjukdom eller annan frånvaro beräknas ersättningen endast på den senast tjänade inkomsten, i stället för på ackumulerade inbetalningar.

Beräkningen av skatteandelen har gjorts för en marginell inkomstökning. Antar man att den också motsvarar den genomsnittliga skatteandelen skulle det innebära att en övergång till livstidskonto är likvärdigt med en skattesänkning motsvarande 5,1 procent av BNP i ett system

med enbart grundskydd och 3,5 procent av BNP om alla valde försäkringar som garanterar samma utbetalningar som i det nuvarande systemet. I det senare fallet skulle skattesänkningen då motsvara 38 miljarder kronor (år 1990).

5 Slutsatser

Sverige har en snabbt växande statskund. Varken regeringens eller oppositionens ekonomiska politik kommer i närheten av målet att balansera budgeten över konjunkturcykeln. De politiska partierna förefaller inställda på att höja skatter och egenavgifter på ett sätt som också ökar skattekillen. Det enda betydelsefulla undantaget från den politiken utgör pensionsreformen.

Mot den bakgrunden torde det vara oerhört angeläget att hitta politiskt möjliga sätt att sänka skattekillen. Medborgarkontot kan ha förutsättningar till det eftersom det förenar sänkt marginalskatt med de sociala och fördelningspolitiska krav som har motiverat uppbyggnaden av det nuvarande systemet. Medborgarkontots akilleshäl ligger förmodligen mest på det pedagogiska planet.

Referenser

- Andersson, Å E, [1994], "Humankapitalets framtida finansiering". Ds 1994:30, *Utbildningskonton*. Rapport nr 11 till Agenda 2000.
- Atkinson, A B, [1987], "Chapter 13: Income Maintenance and Social Insurance". I

- Auerbach, A J & Feldstein, M (red), *Handbook of Public Economics, vol II*. Elsevier Science Publishers.
- Diamond, P A & Mirrlees, J A [1978], "A Model of Social Insurance with Variable Retirement". *Journal of Public Economics*, vol 10, s 295–336.
- Diamond, P A & Mirrlees, J A [1986], "Payroll Tax Financed Social Insurance with Variable Retirement". *Scandinavian Journal of Public Economics*, vol 88, s 25–57.
- Eliasson, G, [1992], "Marknaden för yrkesutbildning". Working Paper nr 359. Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Fölster, S, Barkman, C, Meyerson, E & Pydokke, R, [1993], *Sveriges systemskifte i fara – erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*. Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Fölster, S [1994], "Kompetenskonto – ett förslag till finansiering av livslångt lärande". Ds 1994:30, *Utbildningskonton*. Rapport nr 11 till Agenda 2000.
- Konjunkturrådet [1994], *Välfärdsland i ofardstid*. SNS Forlag. Stockholm.
- Kruse, A, [1993], "Budgetunderskottet och den offentliga sektorns uppgifter". *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 8, s 683–685.
- Mirrlees, J A, [1971], "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation". *Review of Economic Studies*, vol 38, s 175–208.
- SOU 1992:123, *Ett hav av möjligheter – AMU-gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad*.