

4 Socialförsäkring genom medborgarkonto

av Stefan Fölster

Inledning

De europeiska välfärdsstaternas socialförsäkringssystem har visat sig stå på allt lösare grund. Dels förutsätter deras fortsatta finansiering väsentligt ökad ekonomisk tillväxt, dels verkar ökad tillväxt vara oförenlig med de kollektivt baserade socialförsäkringssystemens konstruktion.

Sverige är det land som kanske hårdast drabbats av dessa problem på grund av dess, även i ett europeiskt perspektiv, mycket stora offentliga sektor. Därför diskuterar man intensivt hur den svenska ekonomin skall kunna frigöras från det ok som socialförsäkringssystemet innebär, dvs. hur det skall kunna privatiseras. Hittills har en någorlunda allmän politisk enighet nåtts i pensionsfrågans lösning i form av en korsning mellan en privat och en offentlig lösning. På andra områden, som exempelvis arbetslöshetsförsäkring eller föräldraförsäkring, råder fortfarande stor splittring trots att reformer brådskar.

I denna uppsats visar jag att socialförsäkringssystemets dilemma kan lösas generellt med *individuella konton*, så kallade *medborgarkonton*, utan att traditionella fördelningsmål äventyras. Det är snarare tvärtom (se Fölster 1993) att fördelningsmålen är i fara om inte socialförsäkringssystemet reformeras i grunden på det sätt jag föreslår. Förslaget bygger på det faktum att nästan hela den offentliga sektorns beskattning och utgifter handlar om omfördelningar av individernas egna "privata" sparande över deras livscykel. Denna kollektiva metod är mycket ineffektiv och förstör i grunden individernas incitament att ekonomisera med samhällets resurser. Det individuella medborgarkontot kan klara pensionerna och kan även utvidgas till andra områden, som arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkringar, socialbidrag och barnomsorgskostnader. Endast för de särskilt utsatta i samhället behövs ett kollektivt arrangemang.

Tanken är att en stor del av socialförsäkringsavgifterna och skatterna kan ersättas med inbetalningar på ett individuellt medborgarkonto. Ersättningar vid till exempel föräldraledighet eller sjukdom tas i första hand från det

egna kontot. Ett högre saldo på kontot vid pensioneringen ger högre pension. Samtidigt försäkras pensionsnivån för den händelse att saldot på medborgarkontot blir lågt. Den försäkrade garantipensionen kan vara inkomstrelaterad och kan också variera beroende på om orsaken till låga inkomster varit till exempel arbetsskada, arbetslöshet eller ett eget val att inte arbeta.

Medborgarkontot har flera principiella fördelar över lösningar som enbart bygger på försäkring eller på bidrag, till exempel i form av sänkta skatteklilar. Viktigast är dock att medborgarkontot skapar ett i grunden förändrat incitamentsystem och en automatisk kontroll mot missbruk.

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 så kallade Central Provident Fund bygger på obligatoriskt, individuellt sparande som kan användas till bland annat sjukvård, utbildning och pension.

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 uppläggningsform 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 störningar uppstår på en fri försäkringsmarknad talar man i stället om uppgiften att täcka **icke-försäkringsbara risker**. Oftast inträffar detta när försäkringsbolag inte kan skaffa sig tillräcklig information för att bestämma risker förknippade med enskilda försäkringstagare.² En vanlig lösning i dessa

¹ I många länder finns dock vissa inslag av kontosystem i t.ex. studiemedelsfinansieringen och i socialbidragssystemet. På senare tid har i Sverige föreslagits att ett obligatoriskt sparkonto bör införas för att finansiera kompetensutveckling vid arbetslöshet (Fölster 1994, SOU 1992:123, Eliasson 1992). Ett liknande personligt investeringskonto med begränsad dragningsrätt för speciella ändamål före pension föreslogs av Eliasson redan 1976.

² 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 betar sig. Båda innebär att ett försäkringsbolag som bestämmer en premie och självrisk utifrån den (forts...)

fall är att göra försäkringen obligatorisk eller att den organiseras 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 till exempel risken att man lever längre 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, dvs. med kollektiva lösningar. Men poängen är att endast denna sista uppgift kräver kollektiva lösningar och att den svarar för en mycket liten del av den offentliga budgetens användning. Alla övriga uppgifter sköts bäst genom individens privata, möjligen delvis obligatoriska, arrangemang.

Tabell 1 Socialförsäkringarnas uppgifter och lämpliga organisationsformer

Uppgift	Lämplig organisation
1. Täcka försäkringsbara risker	Privata försäkringsbolag
2. Täcka 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

(...forts)

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.

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, exempelvis 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 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.

B) Fördelningspolitiken 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 självrisken inte är alltför stor finns det ändå betydande skäl att missbruka försäkringen för den som har ett högt alternativvärde av tiden, till exempel att arbeta svart. Om självrisken är väldigt stor ger försäkringen en sämre trygghet och likviditetsproblem för individen. Med medborgarkontot kan självrisken göras stor, men nackdelarna undanröjs genom att a) självrisken sprids ut över en längre tidsperiod, b) likviditeten garanteras och c) självrisken krymper för personer med låga livsinkomster tack vare inslaget av livsinkomstförsäkring.^{1, 2}

¹ 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.

² Även problemet med adverse selection 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 höjer 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.
(forts...)

Medborgarkontots praktiska tillämpning

Den tillämpning av medborgarkontot som diskuteras här följer i sina grundvalar förslaget till det nya pensionssystem som nyligen lanserats. Exakt vilka socialförsäkringar och andra sociala utgifter som kan inlemmas i medborgarkontot 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 en "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 så kallat premiereservsystem. I det läget finns också möjlighet att låta människor själva bestämma hur pengarna skall förvaltas. Pengarna kan till och med användas till köp av bostad, som i den singaporeanska "Provident Fund".¹

Inbetalningarna till kontot är obligatoriska, och utbetalningarna 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 beräknas så att de exakt motsvarar de nuvarande inkomstbaserade ersättningarna. 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) Livsinkomstförsäkring. Tillgodohavandet på medborgarkontot räknas om till ett pensionsanspråk vid pensionen. Vid det tillfället beräknas också utfallet av livsinkomstförsäkringen, som i princip fungerar som nuvarande socialförsäkringar, men i ett livstidsperspektiv.

(...forts)

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.

¹ Detta förutsätter givetvis att bostaden inte belånas samtidigt.

I likhet med nuvarande socialförsäkringssystem innebär detta att en person som har ett mindre tillgodohavande på medborgarkontot vid pensionen på grund av en frivilligt vald lägre arbetsinsats, får en lägre garanterad pension än en person som hindrats arbeta till följd av arbetslöshet eller sjukdom.

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

B) Likviditetsförsäkring. Medborgarkontot garanterar att man får en utbetalning vid inkomstbortfall eller vid förhöjda kostnader (t.ex. barnomsorgsavgifter) oavsett hur lite man har på kontot. Eftersom upprätthållandet av en viss nivå på levnadsstandarden bedöms som viktig av de flesta är det rimligt att den garanterade utbetalningen fastställs till 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 anledning 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 motiven att arbeta minskar därför. 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.

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. Personen skulle helt enkelt kunna 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 en reglering gjort det möjligt för försäkringstagare att överföra sin bonus när de byter bolag. Därmed kan en skadedrabbad genom sänkt bonus under ett antal år återbetala en del av skadekostnaden, vilket påminner om medborgarkontots principer. I länder där konkurrensen mellan försäkringsbolagen är vassare, som i USA, minskar dock försäkringsbolagens förmåga att kompensera sig med sänkt bonus. I stället differentieras mer efter exempelvis ålder.

För att ett livstidskonto skall kunna fungera i samband med privata företag krävs således en reglering som säkerställer att kontot kan flyttas 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.¹ Det är inte enbart amerikanska och tyska sjuk- och äldreomsorgsförsäkringar som ger skäl till eftertanke. 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.² En rimlig strategi torde därför vara att börja med ett offentligt system, och sedan i första hand öppna det för privata val av hur sparade pengar skall förvaltas.

Medborgarkontots samhällsekonomiska effekter

En mycket stor andel av de offentliga utgifterna går till omfördelning av individens inkomster över livscykeln snarare än till omfördelning mellan människor med olika inkomster. Här redovisas kort en beräkning, baserad på en simulerad befolkning på 1 000 personer, av medborgarkontots effekter på skattekillen. Beräkningen omfattar inte pensionssystemet. Förhållandena under personernas alla livsskeden antas vara som 1990 för åldersgruppen. Detta innebär också ett antagande att alla löner och priser förblir som under 1990 (i reala termer).

För dessa 1 000 personer, i åldern 20–64 år, har livsbanor simulerats vars fördelning ungefär stämmer med den verkliga. Personerna råkar med

¹ I flera länder, t.ex. Tyskland, anser man sig ha dåliga erfarenheter av privata system och är på väg att införa betydande offentliga ingrepp. Problemen och tänkbara lösningar diskuteras t.ex. i Fölster m.fl. (1993).

² The Economist 1993-12-25.

viss sannolikhet ut för fem typer av händelser: utbildning, arbetslöshet, arbetsförmögenhet, 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.¹

Baserat på lön och frånvaroorsak beräknas inbetalningar till de viktigaste socialförsäkringssystemen (förutom pensionssystemet) samt skatt till de olika bidragssystemen.² Utifrån detta beräknas dels fördelningen av livslönen före och efter de viktigaste transfereringarna och bidragen,³ dels 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 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. Med hjälp av en simulering där inkomstökningen för en person under ett år uppgick till 100 kr, varav en del tas i anspråk för socialförsäkringsavgifter och skatt, har förhållandet mellan ökningen i inbetalningar och ökningen i utbetalningar för varje år och person beräknats. På så sätt erhålls en marginalskatteandel av skatter och avgifter som ett genomsnitt för alla personer (tabell 2).

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 har ingen, eller svag, koppling till inkomsten, som exempelvis socialbidrag, barnbidrag och arbetslöshetsersättning. Än viktigare är dock att vid sjukdom eller annan frånvaro beräknas ersättningen endast på den senast erhållna inkomsten, i stället för på ackumulerade inbetalningar.

¹ 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 1 000 personernas liv genererats som en dagsvis sekvens av arbete och frånvaro av de fem olika skälen.

² Utbetalningar beräknas schablonmässigt. Avtalsmässiga kompensationer från arbetsgivare negligeras. Skatten som täcker kostnader för bidragssystemen och tillskott till socialförsäkringssystemet antas vara en fast procentandel av lönen.

³ 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
Procent

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

Beräkningen av skatteandelen har gjorts för en marginell inkomstökning. Antar man att den motsvarar den genomsnittliga skatteandelen skulle det innebära att en övergång till medborgarkonto 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).

Slutsatser

Sverige har en snabbt växande statsskuld. 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 är det angeläget att finna politiskt möjliga lösningar att sänka skattekillen. Medborgarkontot har dessa förutsättningar eftersom det förenar sänkt marginalskatt med de sociala och fördelningspolitiska krav som har motiverat uppbyggnaden av det nuvarande systemet.¹

Medborgarkontots akilleshäl ligger förmodligen mer på det pedagogiska planet.

¹ Medborgarkontots drastiska effekter i form av minskad marginalskatt beräknas i Fölster m.fl. 1993.

Referenser

- Eliasson, G., 1976, A Household Investment Funds System — A Proposal, *Industrikonjunkturen*, Ekonomisk Utredningsrapport nr 21, Sveriges Industriförbund, Stockholm.
- Eliasson, G., 1992, *Marknaden för yrkesutbildning*, IUI Working Paper nr 359.
- Fölster, S., 1993, Den offentliga sektorn — det möjliga systemskiftet; i Andersson m.fl., *Den långa vägen*, IUI, Stockholm.
- Fölster, S., 1994, *Kompetenskonto — ett förslag till finansiering av livslångt lärande*, Ds 1994:30, Utbildningsdepartementet.
- Fölster, S. m.fl., 1993, *Sveriges systemskifte i fara — erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*, IUI, Stockholm.
- Konjunkturrådet, 1994, *Välfärdsland i ofärdstid*, SNS, Stockholm.
- SOU 1992:123, *Ett hav av möjligheter — AMU-gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad*.