

**STEFAN FÖLSTER\***  
DOCENT

# SOCIAL- FÖRSÄKRING GENOM MEDBORGARKONTO

*I många länder ersätts förmånsbaserade pensionssystem med system där pensionen bestäms av ett sparande på personliga konton. Men användningen av personliga socialförsäkringskonton har också diskuterats i samband med arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkring, socialbidrag och barnomsorgskostnader. I svensk debatt har den utvidgade tillämpningen av personliga socialförsäkringskonton blivit känd under namn som medborgarkonto eller välfärdskonto. I denna artikel beskrivs principerna och de nationalekonomiska argumenten.*

## INLEDNING

Reformer av pensionssystemen diskuteras eller införs för tillfället i många länder. En gemensam trend är att frångå system där pensionsförmånen bestäms politiskt, och finansieras med allmänna skatter eller pensionsavgifter. I stället införs ofta system där pensionen bestäms av inbetalningar på personliga pensionskonton. Ofta är också en större fonderingsgrad och en utvidgad roll för privata försäkringsbolag centrala inslag i sådana reformer. I Chile och Australien har stora förändringar av pensionssystemen genomförts i den riktningen.<sup>1</sup> Men också i Sverige är en reform av pensionssystemet på väg att genomföras.

Under senare år har en diskussion kommit igång om möjligheten att organisera även andra socialförsäkringar kring ett personligt konto. I Sverige har t.ex. införandet av ett utbildningskonto utretts på vilket

man sparar för behov av vidareutbildning senare i livet.<sup>2</sup> Chile är på väg att införa en arbetslöshetsförsäkring som baseras på personliga konton. Individuella sjukvårdskonton har också diskuterats och undersökts.<sup>3</sup> Det enda fullt utbyggda kontosystemet finns emellertid i Singapore där det s.k. "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 de offentliga transfereringarna i Singapore endast 0,5 procent av BNP jämfört med ungefär en tredjedel av BNP i Sverige.<sup>4</sup>

Mer omfattande reformer av socialförsäkringarna i europeiska länder enligt en kontomodell har föreslagits och diskuterats (t.ex. Yarrow, 1997; Fölster, 1997; Orszag och Snower, 1998). Tanken är att en stor del av socialförsäkringsavgifterna och skatterna kan er-

\* Forskare vid Industriens Utredningsinstitut, Stockholm, Sverige

1 Chile var ett av de första länderna att byta till ett fullt fonderat, kontobaserat pensionssystem (t.ex. Holzman, 1998).

2 Se t.ex. Fölster (1994) och SOU 1992:123. Tony Blair har föreslagit en liknande reform under namnet "Individual learning account". Olika former av arbetstidskonton diskuteras eller införs också i många företag.

3 Se t.ex. Eichner m.fl. (1996).

4 Se Asher (1994) och Andersson (1994) för en beskrivning av Singapores "Central Provident Fund".

sättas med inbetalningar på ett personligt medborgarkonto. Ersättningar vid t.ex. föräldradledighet eller sjukdom betalas i första hand från det egna kontot. Till sparandet på kontot knyts en försäkring. Till skillnad från traditionella socialförsäkringar är det emellertid risken för en försämring av livstidsinkomsten som försäkras istället för kortvariga inkomstbortfall. Detta innebär att personer som velat arbeta, men till följd av långvarig sjukdom eller arbetslöshet 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 sparat mer på kontot än vad försäkringen täcker ger ett högre saldo på medborgarkontot i slutändan högre pension.

Syftet med denna artikel är att beskriva principen och de nationalekonomiska argumenten bakom kontobaserade socialförsäkringar. En nyckelfråga är om kontobaserade socialförsäkringar tillåter samma fördelningsspolitiska ambitioner och inkomsttrygghet som nuvarande system. I den mån personliga socialförsäkringskonton kompletteras med försäkringar och omfördelningar är frågan om ett sådant system verkligen leder till lägre marginalskatter.<sup>5</sup> Därför diskuteras inte bara medborgarkontots teoretiska fundament i avsnitt 2, utan även vad medborgarkontots konsekvenser kan bli i praktiken mot bakgrund av studier av inkomstfördelningen (avsnitt 3) och simuleringar av livscyklar (avsnitt 4).

## PRINCIPERNA

Socialförsäkringar har två grundläggande funktioner. Den ena är att försäkra risker, den andra är att hjälpa individer att omfördela resurser över livscykeln. Riskerna som skall försäkras kan vara s.k. försäkringsbara

risker, som i princip kan hanteras på en rent privat försäkringsmarknad. När olika störningar sätter en fri försäkringsmarknad ur funktion talar man i stället om icke-försäkringsbara risker.<sup>6</sup> Ett skäl till att detta inträffar kan vara att försäkringsbolaget inte kan skaffa sig tillräcklig information för att avgöra risker förknippade med enskilda försäkringstagare.<sup>7</sup> En vanlig lösning i dessa fall är att göra försäkringen obligatorisk eller att driva den i offentlig regi. Ett annat problem är att en del personer redan har drabbats av risker när de når vuxen ålder, eller framstår som högriskfall som skulle behöva betala mycket höga premier till en aktuarisk försäkring. För att hantera detta kan en socialförsäkring inte vara helt aktuarisk utan måste innehålla en betydande omfördelning.

De flesta europeiska länder har valt att lösa dessa uppgifter med skattefinansierade system, som vid olika inkomstbortfall eller vissa kostnader betalar ut förmåner. Skillnaden mellan detta och en kontobaserad socialförsäkring illustreras med ett enkelt exempel i *Tabell 1*.

Antag ett samhälle som består av två personer. Person A utbildar sig länge, är arbetslös ett tag och har därför låga inkomster under första halvan av arbetslivet. Men sedan hittar hon ett stadigvarande arbete och har goda inkomster under arbetslivets andra hälft. För person B är läget precis tvärtom. Han börjar arbeta tidigt och har goda inkomster under arbetslivets första hälft. Men hälsan krånglar, och inkomsterna är därför sämre under arbetslivets andra hälft.

I detta samhälle är inkomsten i varje period mycket ojämlig, men livsinkomsten är densamma för person A och person B. Man kan nu ställa frågan hur högt skatteuttaget måste vara i ett traditionellt system för att utjämna inkomsten helt. Vi antar att skattesystemet är proportionellt och att skatteintäkten sedan betalas ut skattefritt till den

5 I många länder finns vissa inslag av kontosystem i t.ex. studiemedelsfinansieringen eller i socialbidragssystemet.

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

7 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 innebär 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. Exempel på skatteuttaget i ett traditionellt system jämfört med ett kontobaserat system.

	Person A	Person B
Inkomst före skatt ålder 20–40 år	0	100
Inkomst före skatt ålder 40–60	100	0
Livsinkomst före skatt	100	100
Skatt som behövs i ett traditionellt system för att utjämna inkomsten	50%	50%
Skatt som behövs i ett kontosystem för att utjämna livsinkomsten	0%	0%

som har lägst inkomst i respektive period. Det är då lätt att räkna ut att skattesatsen måste sättas till 50 procent för att båda skall ha lika stor disponibel inkomst efter skatt och transfereringar.

Detta kan jämföras med ett kontosystem där individerna använder kontot för att omfördela över livscykeln. En skatt tas ut endast för att utjämna livsinkomsterna. I detta speciella fall kan skatten sättas till 0 procent i ett kontosystem för att uppnå samma fördelning som kräver en 50 procentig skatt i ett traditionellt system.

Exemplet bygger på extrema antaganden, i synnerhet om fördelningen av livsinkomsterna. Samtidigt är det uppenbart att fördelningen av livsinkomsterna i förhållande till fördelningen av de årsvisa inkomsterna är central för att ett kontobaserat system skall tillåta lägre skatter än ett traditionellt system. I avsnitt 3 och 4 skall vi därför undersöka närmare hur livsinkomsterna är fördelade och hur stor skattesänkning ett med-

borgarkonto kan medföra i praktiken. Vi börjar emellertid med en kort genomgång av den teoretiska litteraturen.

## 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. Modellerna löses sedan för den optimala ersättningsnivån och försäkringsavgiften, vilka tillsammans med individens lön bestämmer konsumtionsstandarden i respektive fall.<sup>8</sup> Detta kan göras så att försäkringen blir helt aktuarisk eller så att en viss omfördelning sker t.ex. till personer med låga inkomster. Ett vanligt resultat i denna litteratur är att en full försäkring av riskerna är optimalt enbart i undantagsfallet med perfekt information. Om informationen är asymmetrisk, så att moralisk risk förekommer är det optimalt att inte försäkra hela risken.<sup>9</sup>

Denna modelltradition tar emellertid inte hänsyn till att livet består av många perioder där en del av variationen utjämnas. I synnerhet tas ingen hänsyn till att det inte bara förekommer risker som kan sänka inkomsterna, utan även chanser att få högre inkomster än väntat. En typ av socialförsäkringsmodell som tar hänsyn till att livet består av många perioder med både risker och chanser utvecklas i Cochrane (1995).<sup>10</sup> Modellen används och modifieras för att ta hänsyn till asymmetrisk information i Fölster (1998a). En annan typ av modell används för att analysera ett medborgarkontosystem i Fölster (1998b).

Analysen i dessa modeller bekräftar det som redan antydde i exemplet ovan. En försäkring som täcker varje kortvarigt inkomstbortfall i en situation där det både finns risk för förlust, men också en chans till

8 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).

9 Eftersom modellerna i allmänhet inte tar hänsyn till individernas möjligheter att spara och skuldsätta sig - intertemporal omfördelning - har de en tendens att överdriva individens önskan att försäkra sig mot kortvariga inkomstbortfall.

10 Cochrane tillämpar sin modell på sjukvårdsförsäkring, men modellen är en allmän försäkringsmodell där individen drabbas av stokastiska kostnader, som lika väl kan tolkas som inkomstbortfall.

en bättre utveckling än väntat, överförsäkras de flesta människor. En traditionell 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. En sådan överförsäkring för med sig effektivitetsförluster om det förekommer moralisk risk. Innebörden av de teoretiska modellerna är att människor vill försäkra sig mot risken att nettot av vinster och förluster under en viss tidsperiod understiger en viss nivå. Detta möjliggörs i ett medborgarkontosystem.

### Fondering av socialförsäkringar

Argumenten för ett medborgarkonto bygger inte på att de personliga kontona nödvändigtvis måste innehålla fonderade medel. Det är fullt möjligt att införa ett system med simulerade konton. Detta tillämpas redan i många pensionssystem.

Det bör ändå nämnas att det numera finns en omfattande nationalekonomisk forskning som betonar betydelsen av fonderade socialförsäkringssystem. Självfallet finns även i forskningen röster som är kritiska. Men synen att fondering skapar samhällsekonomiska vinster har alltmer vunnit gehör (t.ex. Feldstein, 1996). För tillfället är ett 20-tal länder på väg att byta till ett fonderat pensionssystem.

I forskningen betonas två skäl som talar för fonderade system: skatteeffekten och spareffekten. Ofonderade socialförsäkringar ger individen en implicit avkastning som är lika med den reala tillväxten i skattebasen, dvs. den reala tillväxten i löner. Ett fonderat system däremot ger en avkastning som är beroende av avkastningen på kapital. Under en lång period har avkastningen på kapital varit högre än reallönetillväxten i nästan alla länder.<sup>11</sup> Detta innebär att ofonderade system dramatiskt ökat individens kostnader för att köpa sina framtida socialförsäkringsförmåner jämfört med vad som hade varit fallet i ett fonderat system. Dessa ökade kostnader utgör en onödig skattekil.

Den andra, spareffekten, uppstår därför att ofonderade socialförsäkringar har en tendens att tränga undan reallt sparande, vilket minskar investeringarna.

En närmare genomgång av debatten om fonderade socialförsäkringar är för omfattande för denna artikel. Slutsatsen för medborgarkontot är emellertid att det inte förutsätter en fondering, men att det lämpar sig väl för fondering.

### INKOMSTFÖRDELNING ÖVER LIVET

I förra avsnittet visades att socialförsäkring genom ett medborgarkonto kan leda till sänkta skatter om livsinkomsterna är jämnare fördelade än de årsvisa inkomsterna. I detta avsnitt undersöks i vilken mån så är fallet.

De europeiska socialförsäkringarna har sina rötter i slutet av 1800-talet. Typiskt för 1800-talet var att de allra flesta hade ganska oförändrade löner under hela arbetslivet. De flesta började och slutade sina arbetsliv som arbetare. Karriär, eller andra omständigheter som kan leda till mycket skiftande löner över livstiden var förhållandevis ovanligt.

Idag har situationen ändrats väsentligt. Mycket stora grupper har idag löner som skiftar kraftigt över livstiden. Ett skäl till detta är att många fler gör karriär. Många fler har dessutom låga eller inga löner under studie- och inläringstider. Sedan stiger lönerna kraftigt under arbetslivet. Ett annat skäl är att vi har en stor grupp med lösa anställningsförhållanden, i synnerhet ungdomar med skiftande arbeten. Ett tredje skäl är att livsstilen, åtminstone för en del, förefaller att ändras. Karriärer avbryts t.ex. för olika projekt. Samtliga skäl kommer sannolikt att öka i betydelse framöver. Lönerna kommer då att fluktuera än mer över livscykeln. *Tabell 2* visar att inkomströrligheten är mycket stor redan idag. Inkomstspridningen ett visst år är således ett dåligt mått på den faktiska fördelningen av livsinkomsterna.

Till följd av inkomstvariabiliteten är också fördelningen av livsinkomsterna mycket

<sup>11</sup> Den faktiska reala avkastningen på aktier i Sverige har överstigit 9 procent per år i genomsnitt sedan 1960 och över 12 procent sedan 1970, medan reallönetillväxten legat på 2,1 respektive 1,3 procent.

Tabell 2. Inkomströrlighet bland anställda, 1986 – 1991.

	Andel i lägsta kvintil som flyttat upp fem år senare	Andel som flyttat upp eller ner en kvintil fem år senare	Andel som flyttat upp eller ner minst två kvintiler
USA			
Män	72	33	17
Kvinnor	42	37	16
TYSKLAND			
Män	80	32	15
Kvinnor	52	38	13
FRANKRIKE			
Män	79	29	16
Kvinnor	67	34	15
ITALIEN			
Män	71	30	14
Kvinnor	59	35	14
DANMARK			
Män	59	34	16
Kvinnor	56	38	18
FINLAND			
Män	55	31	21
Kvinnor	60	39	19
SVERIGE			
Män	74	32	19
Kvinnor	57	42	19

Källa: Avser disponibel inkomst. Baserad på dataunderlag i OECD (1997).

Anm: Avser individer med positiva inkomster under första och sista året. Tidsperioden är 1987 – 1992 för USA, 1985 – 1990 för Finland, och 1986 – 1993 för Sverige.

jämnare än fördelningen av inkomsterna ett visst år. Enligt en beräkning har i ett livstidsperspektiv den sämst ställda femtedelen av svenska hushåll endast 31 procent lägre inkomster än den bäst ställda femtedelen (Hussénus och Selén, 1994). Den siffran kommer man fram till om man summerar inkomster efter skatter och bidrag som människor har över hela sin livstid, och samtidigt korregerar för hushållens varierande storlek. Skillnaden krymper ytterligare om man tar

hänsyn till den omfördelning som sker genom subventionering av olika offentliga tjänster. Numera finns också ett betydande antal studier som undersöker inkomster över en 5 eller 10 års period.<sup>12</sup> Genomgående finner dessa studier att den långsiktiga inkomsten är betydligt jämnare fördelad än den årsvisa inkomsten.

Enligt vissa beräkningar utjämnas den resterande inkomstskillnaden än mer om man tar hänsyn till att höginkomsttagare

<sup>12</sup> T.ex. Aaberge m.fl. (1996). Se Björklund (1997) för en översikt.

oftare har sin utkomst i storstäder där boendekostnaderna är avsevärt högre än på små orter. Dessa beräkningar är kanske inte helt rättvisande eftersom höga boendekostnader delvis är ett pris för ett mer attraktivt boende. Höga boendekostnader är emellertid också en trängselkostnad i lägen som är attraktiva för arbetsgivaren, men inte nödvändigtvis för de anställda.

Eftersom inkomsterna dels fluktuerar mycket, dels tenderar att i hög grad jämnas ut över livsrytmen, kan man förvänta sig att en omfattande årsvis omfördelning mellan människor har låg träffsäkerhet. I själva verket visar det sig att endast en bråkdel av de sociala utgifterna idag omfördelas mellan människor i ett livstidsperspektiv. En beräkning om hur de samlade offentliga sociala utgifterna påverkar livsinkomsterna (Fölster, 1998a) tyder på att endast 24 procent av de sociala utgifterna omfördelas mellan individer, medan den stora merparten omfördelas mellan olika perioder i människors liv.<sup>13</sup> Sociala utgifter som i huvudsak omfördelas mellan perioder i människors livsrytmer blir oftast godtyckliga om de organiseras i traditionell försäkringsform där människor betalar försäkringspremier vissa perioder och får ersättningar andra perioder. Krångliga regelverk styr då vem som får hur mycket. Sveriges ATP-system visade sig t.ex. ha fördelningseffekter från de med lägre inkomster till de med högre inkomster.

Av dessa skäl är det inte heller förvånande att det går att hitta länder med mycket jämn inkomstfördelning, men samtidigt mycket begränsade offentliga utgifter. Ett

sådant land är Japan.<sup>14</sup> Den disponibla inkomsten är lika jämnt fördelad som i Sverige.<sup>15</sup> Dessutom visar flera studier att hushållet sparar mer och förbereder sig bättre för perioder av inkomstbortfall genom eget sparande eller fördelningar inom familjen i länder med mindre omfattande sociala system. Om det fanns siffror som kunde mäta fördelningen av levnadsstandarden, får man därför anta att Japan skulle klara sig bättre än vad som framgår av det rena inkomstfördelningsmättet.

Att den jämna inkomstfördelningen i Japan inte enbart är en statistisk synvilla bekräftas också av en rad olika välfärdsåtgärder.<sup>16</sup> Japan har numera en längre genomsnittlig livslängd och lägre spädbarnsdödlighet än Sverige. En större andel av hushållen anser sig ha råd med en dagstiftning. Det finns mycket fler sjukhussängar per person, och brottsligheten är väsentligt lägre än i Sverige. Samtidigt har Japan en offentlig sektor som är hälften så stor som Sveriges och till och med mindre än den är i USA.<sup>17</sup>

## MEDBORGARKONTOTS PRAKTISKA TILLÄMPNING

Politiskt gångbara förslag till kontobaserade socialförsäkringar måste sannolikt formuleras stegvis, t.ex. i form av utbildningskonto, ett familjepolitiskt konto, eller ett inslag av kontosparande i arbetslöshetsförsäkringen.

Här skall emellertid mer generellt den frågan ställas vilka konsekvenser en långtgående reform skulle ha där medborgarkontot

13 Björklund och Palme (1997) bekräftar att barnbidrag och bostadsbidrag har en mycket liten utjämnande effekt på långsiktiga inkomster, mätt över en artonårsperiod. Inkomstskatten har en större utjämnande effekt på långsiktiga inkomster. Men eftersom fördelningseffekter av inkomstrelaterade socialförsäkringsersättningar, som utgör större delen av de sociala transfereringarna, inte analyseras i studien är det svårt att dra slutsatser om den sammanlagda effekten. Ett problem i studien är också att analysen görs separat på en grupp yngre och en grupp medeldålders vilket rensar bort viktiga inkomstutjämnande effekter mellan dessa livsperioder.

14 Buss m.fl. (1989) och Sawyer (1987) finner t.ex. att Japan tillhör länderna med den jämnaste inkomstfördelningen inom OECD.

15 Andra forskare har ifrågasatt tillförlitligheten i den japanska inkomstfördelningsstatistiken, men bekräftar att japanska låginkomsttagare har en förhållandevis hög levnadsstandard (t.ex. Bauer och Mason, 1992).

16 Jämligheten i fråga om disponibel inkomst tar inte hänsyn till att avgifter för offentliga tjänster kan variera mellan länder. I Sverige är t.ex. avgifter i sjukvården högre än i många länder, medan skollunchen oftare betalas av föräldrar i andra länder. Obligatoriska försäkringsavgifter, t.ex. för sjukvårdsförsäkringar, behandlas däremot som skatter i jämförelsen.

17 Man skulle kunna invända att Japan ligger efter när det gäller politiska utgifter som främjar jämställdheten, t.ex. familjepolitiken. Men om Japan skulle bestämma sig för att satsa lika mycket som Sverige på familjepolitiken, ungefär 5 procent av BNP, skulle de offentliga utgifterna fortfarande vara mycket lägre än i Sverige. Samtidigt skulle BNP per capita i Japan vara ännu högre än i Sverige, eftersom fler kvinnors arbete skulle registreras i BNP. En annan tankebar invändning är att Japan har färre äldre vilket minskar de sociala kostnaderna. Även där är emellertid skillnaden marginell. I Japan är 22 procent av befolkningen över 65 jämfört med 25 procent i Sverige. Vidare kan invändas att man bör beakta att en del av transfereringarna beskattas så att de offentliga utgifterna netto inte är fullt så stora som tabellen visar. En sådan korrigering ändrar dock inte utgiftsandelens med mer än några få procent. Dessutom kan bruttoutgifterna vara en bättre indikator på skatteklar som uppstår.

ersätter en stor del av dagens sociala utgifter. Närmare detaljer om den exakta tillämpningen av systemet och simuleringarna redovisas i Fölster (1998a).

En stor del av de skatter och avgifter som betalas i det nuvarande systemet skulle ersättas av inbetalningar på var och ens individuella medborgarkonto. Inbetalningarna till kontot är obligatoriska, och utbetalningar styrs av regler för hur mycket man får ta ut vid olika händelser. De tillåtna uttagen från det egna kontot kan kalibreras så att de exakt motsvarar de nuvarande inkomstbaserade ersättningarna.

Två viktiga försäkringselement finns i medborgarkontosystemet

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 i det nuvarande socialförsäkringssystemet 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 under olika livsperioder deltar i arbetskraften beräknas varje dag ett garantibelopp. Summan av garantibeloppen vid pensioneringen avgör sedan den minsta pensionen en person har rätt till.

Fördelningspolitiska hänsyn styrs helt med reglerna för beräkning av garantibeloppen. Garantibeloppen skulle kunna vara oberoende av inkomsten. Detta skulle mer likna ett grundskyddssystem. Garantibeloppen som beräknas för varje dag kan däremot vara knutna till den aktuella lönen. Därmed blir systemet av inkomstersättningstyp som dagens socialförsäkringar. Slutligen kan generösa garantibelopp beräknas för perioder av föräldraledighet, 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 (t.ex. barnomsorgsavgifter) oavsett hur lite man har på kontot. Eftersom upprätthållandet av en levnadsstandard och förpliktelser i form av t.ex. boräntor är en viktig aspekt för många är det rimligt att den garanterade utbetalningen bibehålls som en viss procentandel av tidigare inkomst, kanske 80 % 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 orsaker som det finns möjlighet att avskryva privata skulder i de flesta länder. En alltför stor skuld gör det osannolikt att en människa kan hamna på plus igen och minskar därför motiven att arbeta. Skuldstorleken skulle kunna begränsas till ett visst saldo, som i de följande beräkningarna har satts till - 200 000 kronor. Uttag från kontot därutöver betalas då av försäkringen.

### **En simulering av medborgarkontots effekter**

Att undersöka enskilda människors faktiska ekonomiska utveckling över längre perioder är ganska svårt. Dels finns inte databaser som följer enskilda människor över hela livet. Dels ändras systemen och samhället så snabbt att data över människors inkomster över en längre tid vore tämligen svårtolkade.

Därför har forskare börjat simulera individers livsinkomster. För detta har olika tekniker utvecklats som söker att säkerställa att de simulerade livsbanorna är representativa för den faktiska befolkningen. Följande beräkning baseras på en simulerad befolkning på 1 000 personer. Det antas att förhållandena under personernas alla livsskeden är som för respektive åldersgrupp idag. För dessa 1 000 personer har livsbanor simulerats för åldern 16-64 år, enligt en fördelning som ungefär stämmer med den verkliga. För att skapa livsbanorna indelas befolkningen i sammanlagt sex grupper enligt kön och tre utbildningskategorier. För var och en av

Tabell 3. Marginalskatt av socialförsäkringsavgifter och skatter som finansierar inkluderade bidrag.

	In/utbetalningar som andel av BNP %	Marginalskatt %	Inkomstfördelning Gini
Nuvarande system		74	0.120
Smal tillämpning av medborgarkonto	9,2	53	0.118
Bred tillämpning av medborgarkonto	42	35	0.121

dessa finns en typisk eller genomsnittlig livs-löneprofil. Med utgångspunkt i dessa genomsnittliga löneprofiler skapas sedan en individuell löneutveckling för varje enskild individ genom en slumpfunktionsfunktion. Slumpfunktionsfunktionen är skattad på basen av faktisk löneutveckling. Den tar hänsyn till att vissa individer under hela sitt liv får låga löner i förhållande till sin utbildning och kön, andra får höga löner eller har en mera blandad löneutveckling.

I ett andra steg tas hänsyn till att personerna med viss sannolikhet råkar ut för fem typer av händelser: utbildning, arbetslöshet, arbetsförmågan, sjukdom och barn.<sup>18</sup> För respektive lön och frånvaroorsak beräknas skatter och bidrag som betalas.

Beräkningen görs för en smal tillämpning av medborgarkontot som här begränsar sig till ett socialförsäkringssystem utan pensioner.<sup>19</sup> Dessutom görs beräkningen för en bred tillämpning av medborgarkontot som inkluderar pensionssystemet, barnomsorgskostnader, samt vissa egenavgifter för sjukvård och skola som betalas via det personliga kontot.

En viktig fråga är i vilken mån de olika transfereringarna 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, skatt eller inbetalningar på medborgarkontot. Samtidigt ger dessa inbetalningar rättigheter till framtida utbetalningar. Marginalskatten ses som den andel av en löneökning som inte kommer individen till del i form av nuvarande eller framtida ökning av den disponibla inkomsten. Detta gjordes för varje år och för varje person. På så sätt beräknas en genomsnittlig marginalskatt. Resultaten visas i Tabell 3. Den höga marginalskatten i det nuvarande systemet förklaras dels av höga skatter, men också av de marginaleffekter som uppstår vid utbetalning av bidrag, t.ex. fattigdomsfällor.

Tabell 3 visar att marginalskatten sjunker väsentligt med medborgarkontosystemet. Samtidigt är fördelningen av den disponibla inkomsten ungefär densamma i båda systemen.

## SLUTSATSER

De individuella livstidskonton som ligger till grund för olika länders pensionsreformer kan utvidgas och tillämpas även för andra

18 För var och en av dessa händelser finns en så kallad "hazardfunktion" som för varje dag i personens liv med viss sannolikhet påkallar händelsen. Sannolikheterna är baserade på SCBs statistik om andelen i varje åldersgrupp som är arbetslös, sjuk osv. Med en slumpfunktionsgenerator har sedan var och en av de 1 000 personernas liv genererats som en dagvis sekvens av arbete och frånvaro av de fem olika skälen.

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



sociala åtaganden såsom arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkring, socialbidrag och barnomsorgskostnader. Den utvidgade tillämpning av individuella socialförsäkringskonton som har beskrivits i denna artikel går under arbetsnamnet "medborgarkonto". Tanken är att en stor del av socialförsäkringsavgifterna och skatterna kan ersättas med inbetalningar på ett individuellt medborgarkonto. Ersättningar vid t.ex. föräldraledighet eller sjukdom betalas 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 variera beroende på om orsaken till låga inkomster varit t.ex. arbetsskada, arbetslöshet eller eget val att inte arbeta.

Diskussionen lämnar många frågor öppna. I synnerhet har frågan om hurudvida medborgarkontona bör fonderas lämnats därhän. Likaså har frågan om ett medborgarkontosystem bör vara offentligt eller förvaltas av privata bolag lämnats öppen. Diskussionen gjorde också tydligt att ett medborgarkontosystem kan utvecklas med mycket olika fördelningspolitiska ambitioner.

Flexibiliteten i dessa avseenden innebär att ett medborgarkontoförslag bör kunna diskuteras oberoende av de traditionella politiska skiljelinjerna.

## REFERENSER

- Aaberge, R., Björklund, A., Jäntti, M., Palme, M., Pedersen, P., Smith, N. och Wennemo, T.** (1996) Income Inequality and Income Mobility in the Scandinavian Countries Compared to the United States, Discussion Papers no. 168 Statistics Norway, Research Department.
- Andersson, Å. E.** (1994), "Humankapitalets framtida finansiering". Ds 1994:30, *Utbildningskonton*. Rapport nr 11 till Agenda 2000.
- Asher, M. G.** (1994) *Social security in Malaysia and Singapore – practices, issues and directions*, Institute of Strategic and International Studies, Malaysia.
- Atkinson, A. B.** (1987), "Chapter 13: Income maintenance and social insurance". Auerbach, A.J. & Feldstein, M (red.), *Handbook of Public Economics*, vol II. Elsevier Science Publishers.
- Barr, Nicholas** (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, 30, s. 741–803.
- Bauer, John och Mason, Andrew** (1992), "The Distribution of Income and Wealth in Japan", *Review of Income and Wealth*, 38, s. 403–428.
- Björklund, Anders** (1993), "A Comparison between Actual Distributions of Annual and Lifetime Income: Sweden 1951–92", *Review of Income and Wealth*, 39, s. 377–86.
- Björklund, A.** (1997) Income distribution in Sweden: What is the achievement of the welfare state? Mimeo, SOFI, Stockholms Universitet.
- Björklund, Anders och Palme, Märten** (1997), "Income Redistribution within the Life Cycle versus between Individuals: Empirical Evidence using Swedish Panel Data. Working Paper nr 197, Handelshögskolan i Stockholm.
- Buss, J.A., Peterson, G.P., Nantz, S.J. och Nantz, K.A.** (1989), "A Comparison of Distributive Justice in OECD Countries, Review of Social Economy, 47, s.1–14.
- Cochrane, J.H.** (1995), "Time- consistent health insurance". *Journal of Political Economy*, vol. 103, s. 445–475.
- Diamond, P.A och Mirrlees, J.A.** (1978), "A model of social insurance with variable retirement". *Journal of Public Economics*, vol. 10, s. 295–336.
- Diamond, P.A. och Mirrlees, J.A.** (1986), "Payroll tax financed social insurance with variable retirement". *Scandinavian Journal of Public Economics*, vol. 88, s. 25–57.
- Edwards, S.** (1995) "Why are saving rates so different across countries?: An international comparative analysis, NBER Working Paper no. 5097.
- Eichner, Matthew, McClellan, Mark B. och Wise, David A.** (1996), "Insurance or Self-insurance?: Variation, persistence, and Individual Health Accounts", Working Paper nr 5640, NBER.

- Feldstein, Martin** (1996), "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform", *American Economic Review*, s. 1-14.
- Fölster, S.** (1997) "Social insurance based on personal savings accounts: A possible reform strategy for overburdened welfare states", *Kyklos*, vol. 50, s. 253-258.
- Fölster, S.** (1998a), "Social Insurance Based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States?" *European Economy*.
- Fölster, S.** (1994), "Kompetenskonto – ett förslag till finansiering av livslångt lärande". Ds 1994:30, *Utbildningskonton*. Rapport nr 11 till Agenda 2000.
- Fölster, S.** (1998b), "Social insurance based on personal savings accounts: A theoretical analysis. Mimeo, Industriens Utredningsinstitut.
- Holzman, Robert** (1997), "Unfunded to Funded Pensions", *European Economy*.
- Hussenius, Joakim och Selén, Jan** (1994), *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – en simuleringsmodell*. Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi, Stockholm, Ds 1994: 135.
- Mirrlees, J.A.** (1971), "An exploration in the theory of optimum income taxation", *Review of Economic Studies*. Vol 38 s. 175-208.
- Orszag, Michael, J. och Snower, Dennis** (1997), "Expanding the welfare system: A proposal for reform", *European Economy*, forthcoming 1998.
- Sawyer, M.** (1987), Income Distribution in the OECD countries, *OECD Economic Outlook*.
- SOU 1992:123, *Ett hav av möjligheter – AMU-gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad*.
- Yarrow, G.**, On Welfare Reform, Essays in Regulation no 8 1997. Regulatory Policy Institute, Oxford.