

## Kapitel 6

### Den offentliga sektorn — det möjliga systemskiftet

#### Inledning

De offentliga utgifternas andel av BNP förväntas nå 70 procent under 1993. Detta rekord kommer att överträffas och andelen närma sig 74 procent år 1994. Det statliga budgetunderskottet väntas då passera 200 miljarder kronor och kanske även 300 miljarder kronor.

Sedan början på 1980-talet har det varit välkänt att Sverige har ett stort strukturellt budgetunderskott och att den demografiska utvecklingen, i samband med nuvarande regler i välfärdsprogrammen, kontinuerligt pressar de offentliga utgifterna ännu högre. Under 1980-talet doldes problemen när den överhettade ekonomin tillfälligt levererade ovanligt höga skatteintäkter och under några år visade den offentliga budgeten ett överskott. Att högkonjunktorens avmattning återigen skulle medföra underskott i de offentliga finanserna kom dock inte som någon överraskning. Däremot förutsåg få hur våldsamt lågkonjunktoren skulle slå ut arbetsställen och öka belastningen på socialförsäkringarna.

Förslag till lösning på krisen som är aktuella i den politiska debatten har det gemensamt att de föreslår kombinationer av skattehöjningar, fortsatta höga budgetunderskott och, endast i mindre utsträckning, nedskärningar av offentliga utgifter. Därmed kommer ekonomins funktionsförmåga att försämras ytterligare. I detta kapitel visas vilka krav som ställs på ett systemskifte i den offentliga sektorn för att ekonomins funktionsförmåga skall förbättras. Samtidigt utvecklas ett förslag till "medborgarkonto" som uppfyller dessa krav utan att ge avkall på social trygghet eller välfärdspolitiken. Med hjälp av den trygghet som kontot ger skall människor själva kunna ta ansvar för en stor del av den omfördelning mellan deras livsperioder som sköts offentligt idag.

### Hur mycket måste sparas?

Många ekonomer förespråkar i nuvarande läge en kombination av kortfristig stimulans och medelfristigt sparande med skattehöjningar för att återställa budgetbalansen. Som ett exempel föreslår Ekonomikommisionen (SOU 1993:16) kombinationer av nedskärningar och skattehöjningar på 60 miljarder kronor (utöver 40 miljarder i redan aviserade besparingar) för att stabilisera statsskulden från 1998.

I Ekonomikommisionens beräkningar görs samtidigt mycket optimistiska antaganden om ekonomisk tillväxt och arbetslöshetens utveckling.<sup>1</sup> Under dessa optimistiska antaganden lämnas ekonomin 1998 med ett högre skattetryck än idag och en betungande statsskuld. Statsskulden stabiliseras, men enbart under den antagna högkonjunkturen. Vid närmast följande lågkonjunktur trissas den upp ytterligare. Runt år 1998 börjar dessutom antalet pensionärer öka i snabb takt vilket kommer att sätta ytterligare press på de offentliga utgifterna. Den avgörande frågan är om dessa villkor är förenliga med den ekonomiska tillväxt som kommissionens kalkyl bygger på.

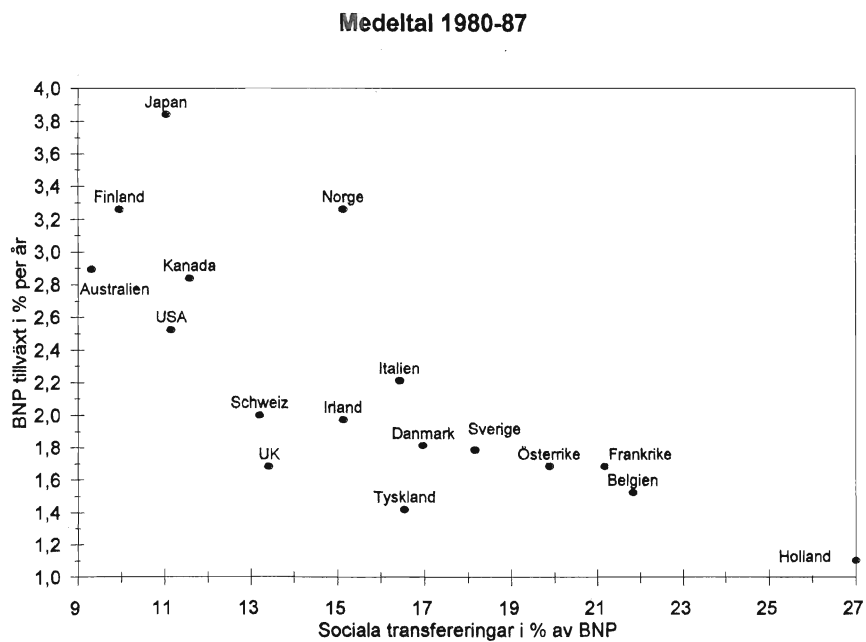
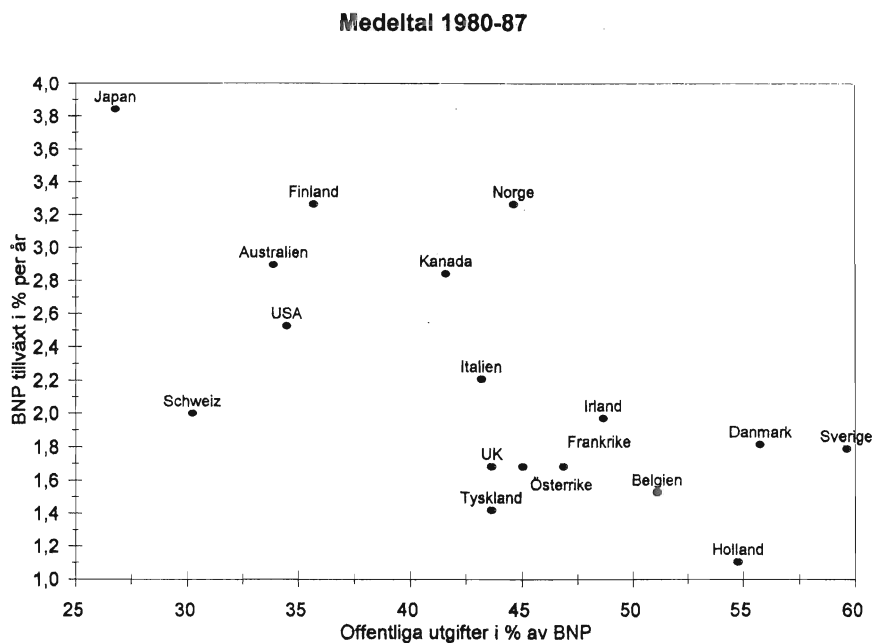
I Ekonomikommisionens rapport kringgås denna fråga. Skattetryck betonas inte längre som ett allvarligt hinder för ekonomisk tillväxt, trots att en del av rapportens författare under 1980-talet hårt kritiserade det höga skattetrycket. Istället hävdas nu att brist på kvalificerad utbildning varit den avgörande flaskhalsen, en slutsats som måste ses mot bakgrunden av kommissionens förslag att höja skatterna ytterligare. Det bör påpekas att även om det finns skäl att stärka utbildningsväsendet, så tyder empiriska studier på att utbildningsbristen inte har varit en avgörande flaskhals under 1980-talet (Edin & Holmlund 1993a, Fölster & Nyberg 1993, Braunerhjelm & Fölster 1993).

Mycket tyder istället på att de huvudsakliga bromsklossarna på vår ekonomiska utveckling har varit skatteklar och andra bieffekter av en stor offentlig sektor. Effektivitetsförlusterna har dessutom ökat sedan 1970-talet och blivit en betydligt större börda än tidigare. Under 1950- och 60-talen, när många snabbväxande länder som Sverige kostade på sig allt större välfärdsutgifter, kunde ingen tydlig relation mellan offentliga utgifter och tillväxt skönjas. Under 1980-talet har situationen förändrats drastiskt. Figur 6.1 visar

---

<sup>1</sup> I kompletteringspropositionen (våren 1993) görs mer realistiska antaganden om ekonomins utveckling. Samtidigt överges dock ambitionen att stabilisera statsskulden under den prognostiserade tidsperioden.

**Figur 6.1 Offentliga utgifter och sociala transfereringar i förhållande till BNP-tillväxt**



*Källa: Olson, M. (1990)*

det tydliga sambandet som funnits under 1980-talet mellan tillväxt och offentliga utgifter. Även om figuren inte i sig utgör något entydigt belägg på orsakssambanden är den tankeväckande.<sup>1</sup>

Sambanden i figur 6.1 är ändå inte förvånande, utan de bekräftar resultaten från mikroekonomiska studier.<sup>2</sup> Effektivitetsförluster till följd av beskattning har påvisats i många studier, inte minst i IUIs tidigare långtidsbedömningar (Södersten & Lindberg 1983, King & Fullerton 1984, Eliasson 1985b). Under 1980-talet har sannolikt skattekilarna och därmed förknippade effektivitetsförluster ökat kraftigt. Ett skäl är att nivåerna har trissats upp så högt att marginaleffekterna, trots skattereformerna, är mycket högre än tidigare. Ett annat tungt skäl är att 1950- och 60-talen var storföretagens tid. Den tidens tillverkningsteknologi och skalfördelar innebar att tillväxten till stor del skedde inom storföretagen. Dessa var i Sverige förhållandevis väl avskärmade från höga skatter genom förmånliga möjligheter att investera egna vinstmedel. Under 1980-talet har storföretagens roll som tillväxtmotor avtagit drastiskt i hela världen. Tillväxten har i andra länder till stor del skett genom nyetableringar och mindre, ofta teknikintensiva, företag. Sådana små företag har direkt missgynnats av skattesystemet. Dessutom har hushållen i Sverige haft sämre investeringsmöjligheter än de i många andra länder. Kombinationen av höga skatter, välutbyggt trygghetssystem, och en jämn inkomstfördelning har minskat hushållssparandet, och därmed hushållens möjligheter att investera i nyetableringar.

### **Ett hållbart systemskifte**

Ett hållbart systemskifte måste grundas på realistiska antaganden om ekonomins utveckling. Det måste sträva efter att balansera budgeten över konjunkturcykeln. Det måste vara flexibelt nog att överleva en konjunkturutveckling som är sämre än förväntat, och det måste kunna hantera den oerhörda pressen på offentliga utgifter som det stigande antalet äldre kommer att utgöra efter sekelskiftet. Dessutom måste systemskiftet ge utrymme för

---

<sup>1</sup> Till en del kan sambandet också förklaras med ett omvänt orsakssamband, nämligen att länder med dålig tillväxt belastades med större utgifter för arbetslöshet m.m.

<sup>2</sup> Datta och Nugent (1986) visar t.ex. på ett tydligt samband mellan länders inkomst per capita och resurser som går åt för att lösa konflikter på ett icke "marknadsmässigt" sätt.

sådana skattesänkningar som krävs för att ekonomin skall kunna växa. Samtidigt finns uppenbara politiska begränsningar och sociala hänsyn som talar emot en för kraftfull och snabb nedskärning av ersättningar från socialförsäkringarna.

Detta kan låta som en oövervinnbar målkonflikt, men visar sig vid närmare analys uppnåeligt. I det följande utvecklas förslag till en reform som skulle åstadkomma omfattande sänkningar av offentliga utgifter och samtidigt i allt väsentligt bibehålla en hygglig social trygghet. Utgångspunkten är att en betydande del av de offentliga utgifterna ingår i en rundgång, där pengar tas från och ges till samma person. I processen uppstår skatteklar som minskar människors motiv att investera, arbeta och spara. Exempelvis omfördelas närmare 10 procent av Sveriges nationalprodukt i form av transfereringar till personer i arbetsför ålder (20–64 år). Samtidigt visar beräkningar att inte mer än 5 procent av BNP teoretiskt skulle behöva omfördelas om man hade ambitionen att ge alla dessa precis lika stora årliga inkomster.<sup>1</sup> Om man nöjde sig med att garantera en minimilevnadsstandard enligt socialbidragsnormen skulle inte mer 0,8 procent av BNP behöva omfördelas.<sup>2</sup> Den nuvarande nivån på omfördelningen skulle således kunna upprätthållas med offentliga utgifter någonstans mellan 0,8 och 5 procent av BNP, istället för de faktiska 10 procenten. Om man i stället ville ge alla samma livstidsinkomst skulle den nödvändiga omfördelningen vara ännu mindre.

Det är därför märkligt att ett system byggt upp som omfördelar mycket mer än nödvändigt för att uppnå fastställda välfärds mål. Det handlar antingen om en grov politisk blunder eller så underskattas de samhällsekonomiska kostnaderna av ett överdimensionerat transfereringssystem. Samtidigt lyftes generalitetsbegreppet till ett slagord inte bara för dess sakliga argument (t.ex. att undvika stigmatisering) utan också för dess politiska syfte att vinna ett brett stöd för välfärds målen.

Att omfördelningssystemet blivit så överdimensionerat i förhållande till välfärds målen har emellertid en ljus sida. I en nedskärningstid innebär det utomordentligt goda möjligheter att snabbt uppnå effektivitetsvinster och

---

<sup>1</sup> Till exempel beräknar Söderström (1988) Ricci-Lindahls maximala utjämningskvot som anger den andel av den totala inkomstsumman som behöver flyttas från höginkomsttagare till låginkomsttagare i ålder 20–64 år för att alla skall få precis lika stora inkomster till 12,6% av inkomsterna. Detta motsvarar ungefär 5% av BNP (år 1984). Fler liknande beräkningar ges i Fölster (1990).

<sup>2</sup> Jansson (1990) gör denna beräkning för år 1987.

besparingar utan att förändra fördelningen av den disponibla inkomsten eller levnadsstandarden för utsatta grupper.

### Olika förslag till reformer i socialförsäkringssystemet

Socialförsäkringarna utgör en så stor och tung del av de offentliga utgifterna att en sanering av det offentliga finanserna i hög grad hänger på en reform av socialförsäkringarna. En socialförsäkringsreform kan dessutom ge vinster om den leder till att försäkringens snedvridningseffekter minskar.

I grunden råder stor enighet om att Sverige behöver en socialförsäkringsreform som uppfyller tre krav:

1. Den skall skapa betydande besparingar i offentliga utgifter och därmed möjliggöra skattesänkningar.
2. En politisk majoritet måste kunna godta de fördelningseffekter mellan hög- och låginkomsttagare, män och kvinnor samt unga och äldre som en sådan reform för med sig.
3. Effektiviteten i socialförsäkringssystemet skall förbättras.

I debatten om socialförsäkringens framtid förekommer tre huvudlinjer. *En* linje är att sänka ersättningsnivåerna. Regeringen har redan genomfört vissa sänkningar. Minskningen av de offentliga utgifterna av dessa åtgärder blir dock relativt små.

En *andra* linje är att göra ersättningsnivåerna lika för alla på en mycket låg nivå (Isaksson 1992). I praktiken innebär detta en privatisering av inkomstförsäkringarna utöver det låga grundskyddet. Den linjen skulle kunna krympa statens budgetunderskott något, men bara om arbetstagare inte kompenseras genom sänkta skatter. I debatten har inte klarlagts hur de problem som andra länder har haft med privata inkomstförsäkringar skall undvikas. I Fölster m.fl. (1993) diskuteras dessa erfarenheter och de regler som kan förebygga problem.<sup>1</sup> Beräkningarna har också visat att de offentliga besparingarna med

---

<sup>1</sup> Erfarenheter från andra länder visar att privata socialförsäkringar är mycket känsliga för olika typer av politiska påtryckningar och marknadsmisslyckanden. Ett bland många exempel är den privata arbetsskadeförsäkringen i Kalifornien. Den missbrukas sannolikt i högre grad än den svenska och administrationskostnader utgör ofattbara 30 procent av utbetalningarna. Flera länder, t.ex. Tyskland, som har privata system, är nu på väg att införa drastiska offentliga

detta förslag är mindre än vad som först utlovades. Socialförsäkringssystemets effektivitet försämras dessutom entydigt i ett sådant system. Relationen mellan inbetalda avgifter och utbetalda ersättningar försämras, så att den så kallade skattekillen i systemet ökar.

En *tredje* linje, som varit aktuell i diskussionen om pensionsförsäkringar, är att närmare relatera ersättningsnivåerna till summan av de avgifter som en person betalar in. Summan av inbetalningarna registreras på ett konto och avgör hur hög pensionen blir.

Ingen av dessa tre huvudlinjer leder emellertid till särskilt stora minskningar av de offentliga utgifterna. Den tredje linjen har dock fördelen att skattekillen minskar avsevärt. Den åstadkommer på det sättet en *de facto* skattesänkning.

I det följande utvecklas ett förslag till "medborgarkonto" som ansluter sig till den tredje huvudlinjen. Grunden i förslaget är att ett medborgarkonto inrättas där inbetalningar och utbetalningar avräknas löpande. Förslaget appliceras här på socialförsäkringar (utom pensionssystemet). Beräkningar visar att införandet av medborgarkontot skulle föra med sig en *de facto* skattesänkning med 40 miljarder kronor. Därmed är emellertid endast en mindre del av medborgarkontots potential utnyttjat. Kontot kan användas även för finansiering av andra offentliga utgifter som till exempel barnomsorgskostnader och skulle då kunna leda till en drastisk minskning av skattetrycket.

Idéer liknande ett medborgarkonto har i begränsad utsträckning utvecklats tidigare. Söderström (1983) beskriver hur privata försäkringsbolag på eget initiativ skulle kunna använda sig av dubbel bokföring för att möjliggöra ett slags medborgarkonto. På olika delområden har också liknande system föreslagits eller finns redan. Studiestödssystemet bygger till exempel på ett slags medborgarkonto. För pensionsförsäkringar har Eliasson (1976) föreslagit en förändring av skattelagstiftningen som skulle möjliggöra att det offentliga pensionssparandet ersätts av privat sparande. På senare tid har föreslagits att ett obligatoriskt sparkonto bör införas för att finansiera kompetensutveckling under arbetslöshet (SOU 1992:123, Eliasson 1992b).

---

ingrepp. Problemen med privata system kan kanske lösas med ett genomtänkt offentligt regelverk. Det är dock inte en uppgift man kan ta lätt på.

## **Ett medborgarkonto som fundament för socialförsäkringen**

Större delen av socialförsäkringarna och andra offentliga utgifter fyller endast marginellt en försäkringsuppgift. I huvudsak omfördelar de inkomster mellan en och samma persons olika livsperioder. Beräkningar tyder på att den sortens rundgång utgör så mycket som två tredjedelar av de offentliga utgifterna.

Lyckas man återföra ansvaret för omfördelningen mellan livsperioder till individen kan offentliga utgifter och skatteklar minskas kraftigt. Det dilemma som uppstår är att en sådan privatisering förmodligen är det enda sättet att skapa ett hållbart systemskifte, samtidigt som det skulle ske till priset av att den trygghet och omfördelning som välfärdssystemet åstadkommer riskerar att raseras. Vid närmare analys visar det sig dock att det dilemmat kan kringgås på ett sätt som återför ansvaret för omfördelningen under livs- cykeln till individen utan att minska försäkringsskyddet eller omfördelningar som förknippas med välfärdssamhället. Detta kan åstadkommas med hjälp av ett "medborgarkonto".

Ett medborgarkonto kan utformas på många olika sätt. För att illustrera principen väljs här, något godtyckligt, ett konkret system. För enkelhetens skull bortses här från särskilda regler som kan behövas för exempelvis rollfördelningen under föräldraledigheten, särskilda bidrag till flerbarns- familjer och liknande. Tanken är att medborgarkontot appliceras på de offentliga utgifter som visas i tabell 6.1. Tabellen visar också att medborgar- kontots användningsområde kan utökas till andra offentliga utgifter, och att det kan samordnas med pensionssystemet.

Ett månatligt sparande på exempelvis 5–10 procent av lönen tillförs sparkontot och ersätter delvis skatter eller arbetsgivaravgifter. Samtidigt tas utbetalningar vid sjukdom, föräldraledighet och så vidare i första hand från medborgarkontot.

Sparandet är obligatoriskt upp till ett maximalt belopp, till exempel 150 000 kronor. Det sparade beloppet betalas ut vid pensionsåldern. Medborgarkontot kan dras ner till ett minimibelopp, exempelvis minus 150 000 kronor, i form av ett lån. Därefter betalas ersättningar av försäkrings- kassan. Om medborgarkontot står på minus vid pensionen fortsätter inbetalning till medborgarkontot för dem som har pensioner och andra inkomster över en viss nivå.



**Tabell 6.1 Medborgarkontots tillämpningsområden**

	Offentliga utgifter 1990 i miljoner kronor
<b>Direkt tillämpning</b>	
Socialförsäkring:	
Sjukpenning	33 924
Föräldrapenning	12 117
Arbetskadeersättning	8 582
Delpension	1 523
Barnbidrag	10 494
Bidragsförskott	2 980
Förtidspension och liknande	4 687
Arbetslöshets- och lönegarantiförsäkring	12 800
Andra bidrag:	
Socialbidrag	4 700
Studiemedel	5 855
<b>Summa</b>	<b>97 662</b>
<b>Möjlig utvidgning</b>	
Alla individuella nyttigheter som bekostas offentligt	ungefär 200 000 (18% av BNP)
<b>Möjlig samordning</b>	
Ålderspension:	
Folkpension	56 933
ATP	69 178
KBT	5 546

Socialförsäkringssystemet blir betydligt effektivare med ett medborgarkonto därför att sambandet mellan inbetalningar och utbetalningar ökar drastiskt. Det är "egna pengar" som sätts in på kontot och som går åt vid sjukdom eller arbetslöshet. Ändå upprätthålls en rimlig trygghet. Enligt min

beräkning som redovisas i boken *Sveriges systemskifte i fara?* (Fölster m.fl. 1993) skulle ett sparkonto som appliceras på de vanligaste socialförsäkringarna (exkl. pensionsförsäkring), socialbidrag, studielån samt några offentliga utgifter, som barnomsorgskostnader, minska skatteandelen i finansieringen av dessa utgifter från 86 procent till 41 procent. Det officiella skattetrycket skulle samtidigt minska med 50–100 miljarder kronor eftersom insättningar på medborgarkontot inte betraktas som skatt. Beroende på i vilken mån sparandet ersätter eller kompletterar nuvarande skatter skulle budgetunderskottet minska.

Medborgarkontot ger dessutom en unik möjlighet att sänka statsskulden markant och därmed minska statliga utgifter med 100 miljarder kronor i ränteutgifter per år. Statsskulden kan helt eller delvis fördelas på individer genom att, efter betalningsförmåga, belasta sparkontot med en skuld när kontot upprättas. Därmed skulle bördan av statsskulden och osäkerheten för Sveriges ekonomi med ett slag elimineras. Till skillnad från tidigare kritiserade "engångsskatter" bärs denna fördelning av statsskulden solidariskt av alla och den för med sig ett klart budskap: Kravmaskinernas extravaganser måste i slutänden betalas av alla. En viktig konsekvens av en sådan åtgärd är att den skapar en rimligare fördelning mellan generationerna. En större del av skulden läggs rimligtvis på den välbärgade medelåldern.

I andra fördelningspolitiska avseenden har ett medborgarkonto flera fördelar jämfört med dagens system och Isakssons förslag om ett grundskydd i socialförsäkringen. Den faktiska omfördelningen som sker i ett system med medborgarkonto bestäms helt av dess konkreta utformning. Det är således fullt möjligt att åstadkomma samma fördelningsprofil som i dagens system. Skillnaden är att medborgarkontot åstadkommer den omfördelningen mycket effektivare. Bland dagens välfärdsutgifter finns flera element som är regressiva i ett livstidsperspektiv. Typiskt för ATP-systemet, bostadssubventionerna, delar av föräldraförsäkringen, barnomsorgen och andra välfärdsutgifter har varit att många personer med höga livstidsinkomster har kunnat få ut mer än de betalat in. I gengäld har man tvingats öka omfördelningen i de progressiva programmen för att totalt åstadkomma den önskade omfördelningen. Med medborgarkontot avskaffas element av regressiv omfördelning omgående. Därmed behöver inte heller den progressiva omfördelningen vara lika stor.

Ett medborgarkonto kan införas både i samband med det nuvarande offentliga socialförsäkringssystemet, och i samband med ett delvis privatiserat system. I ett system med privata försäkringsbolag flyttas medborgarkontot med

när en person byter försäkringsbolag. Det blir då obligatoriskt för försäkringsbolagen att acceptera medflyttningen av en skuld eller ett tillgodohavanden när en person byter bolag.

I båda systemen ger ett medborgarkonto dessutom effektivitetsvinster som kan sammanfattas kort i det följande:

A) Med hjälp av ett medborgarkonto klarar människor själva av en stor del av omfördelningen under sin livstid. Detta innebär att skattekilarna i socialförsäkringssystemet minskar. Enligt en grov kalkyl skulle införandet av ett medborgarkonto minska skattekilor motsvarande en skattesänkning med 40 miljarder kronor om året.

B) Risken att människor fuskar med socialförsäkringar eller överutnyttjar dem minskar betydligt eftersom det betalas med de "egna pengarna" på medborgarkontot. Ändå kvarstår ett fullt försäkringsskydd för dem som verkligen behöver det.

C) Övergången till ett system med medborgarkonto kan åstadkommas med mycket små omfördelningseffekter. Genom att vid övergången ge människor olika saldon på medborgarkontot "kapitaliseras" de förväntningar på vinster eller förluster som människor kan ha i det nuvarande systemet. För den som vill ändra sina frivilliga inkomstförsäkringar efter övergången, eller som kommer in ny i systemet, slår medborgarkontot naturligtvis annorlunda än det nuvarande systemet. Med medborgarkontot vinner de som i det nuvarande systemet betalar in mycket under sin livstid men som råkar ha låg lön eller ingen försäkring just innan de blir sjuka, arbetslösa eller får barn. Däremot förlorar personer på medborgarkontot som i nuvarande system gör små inbetalningar under sin livstid, men som råkar ha hög lön just innan de blir sjuka eller får barn.

D) I ett system med privata försäkringsbolag hjälper medborgarkontot till att lösa ett marknadsmisslyckande. Ett viktigt effektivitetsproblem för privata försäkringar är att klara av situationer där personer under perioder av sitt liv betalar mindre än den aktuariemässiga premien, och samtidigt tillåta full rörelsefrihet mellan konkurrerande försäkringsbolag. Ett offentligt reglerat medborgarkonto löser det problemet genom att ge personer möjlighet att flytta en skuld eller ett tillgodohavande med sig till ett annat bolag.

E) Ett medborgarkonto ökar sparandet i ekonomin, eller stärker offentliga finanser, beroende på i vilken mån sparkravet kompenseras med sänkta skatter eller arbetsgivaravgifter och i vilken mån inbetalningar på medborgarkontot organiseras som premiereserv eller ett omfördelningsystem.

F) Förslaget om medborgarkonto har en bredare tillämpning än enbart socialförsäkringssystemet. Tabell 6.1 visar vilka försäkringar och bidrag förslaget gäller i första hand, och till vilka det kan utvidgas.<sup>1</sup> I Fölster m.fl. (1993) undersöks ett system med medborgarkonto som också appliceras på finansiering av barnomsorg och sjukvårdsförsäkring.

### Principer för en socialförsäkringsreform

Att ett grundskydd måste finnas tillgängligt för den som inte har egna resurser betraktas idag som en grundbult i ett civiliserat samhälle. Det är också det enda sättet att uppfylla målet om en minimilevnadsstandard. Diskussionen handlar om hur grundskyddet skall finansieras, på vilken nivå det skall ligga, och vilka villkor som skall gälla.

Grundskyddet bör vara obligatoriskt. Detta innebär att grundskyddsförsäkringen antingen drivs i offentlig regi, eller att det krävs en obligatorisk anslutning till privata försäkringar som till exempel trafikförsäkringen. Privat regi kan i sin tur kräva vissa offentliga regleringar om återförsäkring av risker och fritt tillgängliga försäkringar även för riskgrupper.

Argumenten för ett obligatoriskt grundskydd är numera så allmänt accepterade att de inte diskuteras närmare här.<sup>2</sup> Dessa argument gäller för ett hushållsinkomstprövat grundskydd såsom socialbidrag, men inte nödvändigtvis för ett individuellt grundskydd.

Att ett grundskydd görs obligatoriskt löser dock inte alla problem. Kvar finns ett "moral hazard"-problem. Detta innebär att människor kan ha motiv

---

<sup>1</sup> Ålderspensioner behandlas inte här eftersom de har undersökts i många andra sammanhang. En politisk konsensus för en reformering av ålderspensioner, som följer principen att avgifter och erhållna förmåner skall vara närmare korrelerade än idag, verkar vara nära. Det förslag som diskuteras här syftar i grunden till att utvidga den principen till hushållstransfereringar i allmänhet.

<sup>2</sup> Se Fölster m.fl. (1993) för en diskussion av argumenten för ett obligatoriskt grundskydd.

att utnyttja grundskyddet i onödan. Problemet är naturligtvis större ju högre grundskyddet är. Ett lågt grundskydd innebär därför en större självrisk. Ändå kvarstår problemet, kanske inte för dem som inte har några alternativ, men för dem som samtidigt kan arbeta svart eller av andra skäl tillfälligt inte vill arbeta. Det grundskydd som socialbidragen ger idag ligger mycket nära den nettoinkomst som många arbeten ger. Det finns därför ett påtagligt problem att en så kallad fattigdomsfälla uppstår där människor får ett rationellt ekonomiskt motiv för att inte arbeta.

Moral hazard-problemet kan minskas genom ett medborgarkonto. Ett medborgarkonto minskar motiven att begära grundskyddet i onödan, eftersom det för med sig ett minskat tillgodohavande på det privata kontot. Dessutom så minskar motiven att arbeta svart eftersom skattekillen för lagligt arbete krymper.

Redan idag återfinns principer motsvarande dem i medborgarkontot till en liten del i socialbidragssystemet. Socialbidragstagare som har en anställning som börjar längre fram i tiden tvingas återbetala sitt bidrag när de börjar arbeta. Genom ett medborgarkonto sätts den principen i system. Den allra största delen av socialbidragstagarna i Sverige är i åldersgruppen 20–29 år, vilket innebär att de flesta antagligen hittar arbete så småningom och förblir sysselsatta resten av livet.

### **Inkomsttrygghet utöver grundskyddet**

Grundskyddet uppfyller målet om en minimilevnadsstandard. Inkomstförsäkringar utöver grundskyddet kan däremot svårligen motiveras med jämlikhetsmålet. Det finns visserligen ofta mycket goda skäl för individen att vilja försäkra sig mot inkomstbortfall utöver grundskyddet. Detta gäller speciellt för dem som vill lånefinansiera investeringar i förväntan om en fortsatt hög lön.

Argumenten för en obligatorisk inkomstförsäkring är betydligt svagare än för ett grundskydd. Framför allt uppstår inte "free rider"-problemet. En person som väljer att inte teckna en frivillig inkomstförsäkring får ju ingen alternativ inkomst utöver grundskyddet. Även idag är vissa inkomstförsäkringar valfria såsom arbetslöshetsförsäkring och sjukpenning för egna företagare. Det finns således inga principiella hinder för en ökad valfrihet.

Däremot har tre typer av problem med frivilliga inkomstförsäkringar uppmärksamrats. Dessa är "moral hazard", "adverse selection", samt problemet att vissa kan ställas utanför. Det finns visserligen gängse lösningar, som till exempel privata försäkringar använder, som kan mildra dessa problem. Det visar sig emellertid att ett medborgarkonto löser alla tre problemen samtidigt mer effektivt eftersom återbetalning av utbetalda inkomstersättning krävs i efterhand.

Moral hazard-problemet mildras vanligtvis genom självrisk. En självrisk utgör emellertid en ofullständig lösning. Om självrisken inte är alltför stor finns det ändå betydande skäl för den som har ett högt alternativvärde av tiden att missbruka försäkringen, till exempel genom att arbeta svart. Om självrisken är väldigt stor blir försäkringen meningslös. Ett obligatorium påverkar inte heller risken för moral hazard, utan kan till och med öka den eftersom de som inte frivilligt hade valt en inkomstförsäkring nu får motiv att utnyttja den.

Ett medborgarkonto utgör en förbättring jämfört med en vanlig självrisk på samma sätt som för grundskyddet. Ett medborgarkonto innebär att självrisken är betydande, men den enskilde får hjälp att fördela den över tiden.

Adverse selection (negativt urval) minskar effektiviteten i frivilliga försäkringar. De som tror sig löpa mindre risk än den som försäkringspremien grundas på vill 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, det vill säga en ersättning som människor får i efterhand för att ha varit skadefria. Detta är i princip detsamma som i ett system med medborgarkonton. Problemet med negativt urval är dock mindre med medborgarkontot eftersom ökade ersättningsutbetalningar förpliktigar till ökade återbetalningar eller sparande senare. Detta är i grunden en negativ bonus som konkurrerande frivilliga försäkringar inte kan ta ut, eftersom kunderna då skulle byta bolag för att slippa återbetala.

Slutligen finns problemet att vissa ställs utanför i ett system med frivilliga inkomstförsäkringar. I vissa fall kan det anses helt befogat. Någon som har valt bort den frivilliga inkomstförsäkringen under hela sitt liv och på det sättet betalat en lägre försäkringsavgift bör naturligtvis inte ha något anspråk på mer än grundskyddet när han till exempel arbetsskadas.

Situationen är dock helt annorlunda för dem som exempelvis får barn tidigt i sitt liv, eller vill ha skydd mot inkomstbortfall till följd av arbetslöshet.

En sådan person vill ta ut försäkringspengarna först och betala försäkringspremien sedan under resten av yrkeslivet. En helt frivillig försäkring som tillåter kunden att säga upp sig när som helst kan inte tillåta en sådan retroaktiv betalning av försäkringspremien.

Ett medborgarkonto kan däremot inte sägas upp. Det är det som gör det möjligt att ge ett försäkringsskydd där premierna i vissa fall kan betalas i efterhand. Medborgarkontot kan också beskrivas som en möjlighet att ta lån från kontot under vissa skeden av livet kopplat med en låneförsäkring som täcker lånet om det på grund av låga inkomster inte kan återbetalas fram till pensioneringen.

Sammanfattningsvis finns få skäl som talar för obligatoriska inkomstförsäkringar. Ett medborgarkonto minskar dock några av de effektivitetsproblem som drabbar frivilliga inkomstförsäkringar.

### Privatisering

Privata inkomstförsäkringar förekommer i en del andra länder. Någon systematisk empirisk jämförelse av effektiviteten har varit svår att genomföra. I flera länder, t.ex. Tyskland, anser man sig dock ha haft dåliga erfarenheter med privata system och är på väg att åter införa betydande offentliga regleringar. Problemen och tänkbara lösningar diskuteras i Fölster m.fl. (1993).<sup>1</sup>

En orsak till problemen i privata försäkringssystem är 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 kunderna att bli instängda hos en försäkringsgivare. Konkurrensen mellan försäkringsbolag fungerar då inte längre på ett tillfredsställande sätt.

Teoretiskt skulle ett privat försäkringsbolag kunna använda dubbel bokföring (enligt Söderström 1983). Detta innebär att försäkringsbolaget har ett konto för varje försäkringstagare. På detta debiteras den årliga premien som

---

<sup>1</sup> Ett exempel är den tyska så kallade "Pflegeversicherung". Ett annat exempel är den tidigare nämnda arbetsskadeförsäkringen i Kalifornien. Försäkringen är obligatorisk. Administrationskostnaderna motsvarar en tredjedel av försäkringarnas totala utbetalning, jämfört med 1% i det svenska systemet. Exemplet visar också att ett privat system inte automatiskt är fritt från de politiska mekanismer som kan tvinga fram ineffektiva försäkringsvillkor.

en skuld, medan de gjorda inbetalningarna bokförs som amorteringar på skulden. Systemet liknar således tanken på ett medborgarkonto. När en person byter bolag skulle den nya försäkringsgivaren kunna ta över skulden eller tillgodohavandet.

Om en person byter bolag har emellertid det nya försäkringsbolaget inte nödvändigtvis intresse av att ta över en skuld om till exempel försäkrings- tagaren inte är särskilt kreditvärdig. I praktiken har det visat sig att försäkringsbolagen i de länder som har privata försäkringsbolag vanligtvis inte kommer överens om villkor som möjliggör ett medborgarkonto.

För att få ett medborgarkonto att fungera i samband med privata företag krävs således en reglering så att kontot kan flyttas med när kunderna byter bolag. Det krävs också en lagstiftning som fastställer människors betalningsansvar för en skuld på medborgarkontot. Det kan göras enligt det förslag som diskuterats här, nämligen att varje person är förpliktigad att spara 5 procent av lönen så länge kontosaldot är under 150 000 kronor.

### **En kalkyl på medborgarkontots effekter**

En beräkning visar att införandet av ett medborgarkonto i hög grad undviker onödig rundgång och sänker skatteandelen av socialförsäkringsavgifterna. Beräkningsmetoden förklaras närmare i Fölster m.fl. (1993) och Fölster (1992).

Utgångspunkten är att fördelningen av livslönen före och efter de transfereringar och bidrag som är med enligt tabell 6.1 beräknas. Sedan tas hänsyn till hur stor omfördelning av livstidsinkomsten som sker mellan personer (i ålder 20–64 år) i förhållande till den totala transfereringsnivån. På årsbasis motsvarar dessa nettotransfereringar 2,9 procent av BNP. Detta kan jämföras med de faktiska transfereringar som ingår i beräkningen enligt tabell 6.1 vilka är 8,9 procent av BNP år 1990.

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 av socialförsäkringsavgifterna som ett genomsnitt för alla personer.



För systemet med medborgarkontot har beräkningen med två olika antaganden om ersättningsnivåer gjorts. Som en referenspunkt har beräknats hur stor marginalskatteandelen skulle bli om alla hade ersättningsnivåer på en grundskyddsnivå i höjd med socialbidrag.

Det andra, mer relevanta, antagandet är att alla ersättningsnivåer är som i dagens system. Detta kan antingen tolkas så att man inför medborgarkontot i det nuvarande offentliga systemet, eller att alla i ett system med frivilliga inkomstförsäkringar väljer samma ersättningsnivåer som i det nuvarande systemet.

Tabell 6.2 visar skatteandelen, av ökade inbetalningar, till följd av en löneökning i de olika systemen.

**Tabell 6.2 Skatteandel av socialförsäkringsavgifter och bidragsfinansiering**

	In/utbetalningar som andel av BNP	Skatteandel
Nuvarande system	8,9	82
Medborgarkonto som enbart betalar grundskydd	3,8	56
Medborgarkonto med inkomst- försäkring motsvarande nuvarande ersättningsnivåer	8,9	44

Den höga skatteandelen för det nuvarande systemet förklaras till en del av att en stor andel av bidragen inte är eller är svagt relaterade till inkomst, som socialbidrag, barnbidrag och arbetslöshetsersättning. Än viktigare är dock att vid sjukdom eller annan frånvaro beräknas ersättningen endast på den senast tjänade inkomsten, i stället för på ackumulerade inbetalningar. Som en jämförelse uppskattar Persson (1991) att 75 procent av ATP-avgiften är att betrakta som skatt.

För ett system med medborgarkonto bestäms skatteandelen av två faktorer. Den första är att de personer som vet att de hamnar på minus över livstiden måste betrakta sina inbetalningar som skatt. Den andra är att underskottet på dessa människors konton måste betalas av de övriga.

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

Eftersom det är sannolikt att frivilliga försäkringar väljs med andra utbetalningsnivåer som kanske är mer effektiva kan skattesänkningen på sikt bli större än 38 miljarder. Det bör betonas att beräkningen baserats på antagandet att alla har medborgarkonto. Om man väljer en övergångsprocess där byte till medborgarkontot är valfritt uppstår naturligtvis inte hela skattesänkningseffekten omedelbart.

### **Medborgarkontots institutionella form**

Medborgarkontot är mer en principlösning än ett konkret förslag, som kan implementeras på många olika sätt. Särskilt måste betonas att den fördelningsmässiga profilen som medborgarkontot åstadkommer i hög grad beror på den konkreta utformning. Även med regler som ger en hög grad av omfördelning ger ett medborgarkonto avsevärda effektivitetsvinster jämfört med dagens system. I detta avsnitt diskuteras några aspekter som har bäring på den konkreta utformningen.

### **Administration**

Administrationen kring ett medborgarkonto behöver inte bli mer omfattande än i det nuvarande systemet. Erfarenheter från Centrala studiemedelsnämndens hantering av ett slags medborgarkonto visar att upprätthållandet av dessa konton i sig kan genomföras till en i sammanhanget försumbar administrationskostnad. Den relevanta frågan är istället om hanteringen av inbetalningar och utbetalningar blir mer komplicerad än det arbete som försäkringskassorna, arbetsgivaren och skatteförvaltningen utför idag.

Inbetalning av avgifter och sparandet kan bli något mer komplicerat eftersom arbetsgivaren måste skilja mellan personer som inte behöver spara på medborgarkontot och personer som måste spara. Om inkomstförsäkringar görs valfria ökar komplexiteten ytterligare.

På utbetalningssidan finns däremot möjligheter till besparingar. Utbetalningssystemen är idag ofta komplicerade. Föräldrapenningen omgärdas till exempel av häpnadsväckande detaljregler. Att systemet är komplicerat orsakar många misstag vilket leder till höga administrationskostnader. Det komplicerade regelsystemet är en följd av att man successivt försökt att täppa till möjligheterna till fusk. Med ett medborgarkonto finns mindre motiv till fusk. För de flesta människor innebär ett överuttag från medborgarkontot enbart att det finns mindre pengar kvar eller att inbetalningskraven ökar senare. Därför tillåter medborgarkontot en avsevärd förenkling av regelsystemet.

En stor fördel med medborgarkontot är att försäkringstagaren kan betrakta försäkringsskyddet som en rättighet som hon själv byggt upp, inte som en förmån som i nåder och efter att prövas utbetalas av statsmakten.

### Övergången

Inrättandet av ett medborgarkontosystem är självfallet enklast innan en privatisering äger rum. Medborgarkontot kan sedan ges en ”öppen utformning” som tillåter att individer, grupper eller privata försäkringar lätt kan överta delar av försäkringssystemet. Därmed öppnas vägen för senare privatiseringar på ett sätt som inte skapar samordnings- eller låsningsproblem.

Övergången till ett system med medborgarkonto kan genomföras på ett sådant sätt att omfördelningseffekterna blir mycket små. Väntade vinster och förluster av övergången kan kompenseras genom det saldo som medborgarkontot ställs på i början. Medborgarkontosaldot som fastställs vid övergången ”kapitaliserar” på så sätt de förväntningar på vinster eller förluster som människor har i det nuvarande systemet. Detta kan göras schablonmässigt så att de som till exempel redan är arbetslösa eller sjuka och har låg lön får förhållandevis höga belopp på kontot, medan friska höginkomsttagare initialt får en skuld på kontot.

I princip skulle man även kunna låta alla välja om de vill försäkras enligt de gamla, nuvarande, villkoren eller enligt medborgarkontot. Motivet att byta till medborgarkontot är då att den effektivitetsvinst som systemet ger innebär en mer förmånlig försäkring samt att valfriheten förmodligen uppskattas av många. En sådan valfri övergång fördröjer naturligtvis implementeringen av skattesänkningseffekten.

## Politiska förutsättningar för ett systemskifte

Under Argentinas och Uruguays långdragna nedgång från rika industrinationer på 1920- och 1930-talen till u-länder tillsattes med jämna mellanrum kris-kommissioner och stabiliseringsplaner implementerades. De gemensamma grunddragen för stabiliseringsplanerna var att man försökte stabilisera stats-skuldsutvecklingen med hjälp av skattehöjningar och vissa nedskärningar. Med varje konjunkturkris trissades skatter och statsskulden upp till nya rekord-nivåer.

I Sverige har det argentinska mönstret följts under konjunkturkriserna i slutet på 1970-talet, och nu igen under 1990-talets kris. Steg för steg trissas skattenivån och statsskulden upp, samtidigt som vi redan nu vet att pressen på offentliga utgifter kommer att förstärkas kraftigt efter år 2000 på grund av den åldrande befolkningen. Det oroväckande är att inget förslag i den politiska debatten avviker mycket från det som har varit Argentinas havererande strategi. Mest oroväckande är kanske att Ekonomikommisionen inte kunnat eller ansett det värt att föreslå annat än skattehöjningar och måttliga nedskärningar som skulle stabilisera statsskulden, och även det endast tillfälligt och under optimistiska antaganden.

Mot den bakgrunden är den mest realistiska prognosen kanske att Sverige faktiskt står inför en lång period, kanske decennier, av ekonomisk försvagning där den ständigt ökande statsskulden orsakar en permanent makroekonomisk instabilitet. Samtidigt sker nedmonteringen av välfärdsstaten genom yttre tvång i en kedja av återkommande krispaket.

Ändå finns kanske en strimma av hopp. Krismedvetandet ökar och därmed också sökandet efter nya lösningar. Den lösning som medborgarkontot erbjuder har i det läget en viss politisk attraktionskraft. Den erbjuder en möjlighet att krympa offentliga utgifter utan att göra avkall på välfärden och utan att ändra fördelningen mellan inkomstgrupper nämnvärt. Enskilda personer kan vinna eller förlora men relationen mellan inkomstgrupperna bibehålls i stort sett. Därmed faller medborgarkontot i princip i samma klass av reform som skattereformen och den ATP-reform som är på väg att genomföras. Det är en typ av reform som är fördelningspolitiskt tillräckligt neutral för att kunna genomföras även inom det nuvarande politiska systemet. Till medborgarkontots nackdel talar endast att det är en ny princip som kräver en formidabel pedagogisk kampanj för att bli godkänd.