

## KAPITEL VI

### MEDBORGERKONTI

#### VI.1 Indledning

##### **Betydelig omfordeling over livet**

En betydelig del af indkomstoverførslerne indebærer en omfordeling over den enkeltes livsforløb og ikke omfordeling til personer, der gennem hele livet har en lav indkomst. Eksempelvis ydes støtte til unge under uddannelse, fordi de har begrænset mulighed for at oppebære en erhvervsindkomst. Der ydes også tilskud til børnefamilier, fordi deres udgifter midlertidigt er højere i forhold til deres erhvervsindkomst. Disse eksempler illustrerer, at en del af indkomstoverførslerne går til personer, som senere kan få en betydelig indkomst og dermed opnå en relativt høj livsindkomst.

##### **Fordel at omfordele i forhold til livsindkomster**

En indkomstomfordeling, der sker med udgangspunkt i livsindkomsten frem for den årlige indkomst, vil betyde lavere offentlige udgifter og dermed et lavere skattetryk. En omlægning af fordelingspolitikken, så der bliver taget udgangspunkt i livsindkomsterne, ville derfor betyde, at fordelingspolitikkenes forvridninger af økonomien ville blive mindre.

##### **Omfordeling i forhold til livsindkomst dog vanskeligt**

Det er imidlertid ikke muligt umiddelbart at anvende livsindkomsterne som tildelingskriterium for offentlige indkomstoverførsler, da den enkeltes erhvervsindkomst over hele livet først kendes ved pensionstidspunktet. Eksempelvis kan personer, der tager en lang uddannelse, forvente at opnå en livsindkomst over gennemsnittet, men nogle vil ikke opnå dette, f.eks. fordi de ikke finder beskæftigelse inden for deres fagområde. Mange kan også være likviditetsbegrænset i de unge år. Eksempelvis kan det være vanskeligt for unge uddannelsessøgende at optage lån med sikkerhed i den forventede indkomst, og de kan derfor have be-

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2005.

grænsede muligheder for at opnå lån til at finansiere deres forbrug under uddannelsen. Hvis der ikke blev udbetalt SU, kunne det medføre, at nogle ville undlade at gå i gang med en uddannelse.

### **Medborgerkonti kan omfordele over livet**

Medborgerkonti kan være en mulighed for at tildele indkomstoverførsler med udgangspunkt i livsindkomster. Ideen bag medborgerkonti er at lade personer med en relativt høj livsindkomst selv finansiere indkomstoverførsler, hvis primære formål er at omfordele indkomster over livet. Det overordnede princip ved medborgerkonti er, at der oprettes en individuel konto til alle, hvortil de årligt indbetaler en fast andel af deres erhvervsindkomst. Samtidig sættes skatterne ned. Når en person opfylder kriteriet for at få tildelt en af de indkomstoverførsler, der indgår i ordningen, trækkes udbetalingerne fra vedkommendes konto. Ved pensionstidspunktet opgøres indestående på kontoen og i tilfælde af overskud udbetales dette som et tillæg til folkepensionen. Hvis den enkelte har trukket mere, end der er indbetalt, er vedkommende stadig sikret den almindelige folkepension. Medborgerkonti kan således være med til både at afhjælpe den enkeltes likviditetsbegrænsning, der kan være et problem i de yngre år, og at sikre omfordelingen til fordel for personer med relativt lav livsindkomst, idet alle er garanteret en folkepension efter samme regler som i dag.

### **Mindre forvriddinger**

Medborgerkonti indebærer et skattefinansieret overførselsystem for personer med relativt lav livsindkomst, hvorimod personer med højere livsindkomster vil opleve en reduktion af marginalskatterne samtidigt med en reduktion af kompensationsgraden i overførselssystemet. Umiddelbart vil borgere med lav livsindkomst således ikke blive påvirket, men forvriddingerne af arbejdsudbuddet for (især) de højere løngrupper vil blive mindre, hvilket vil øge den samlede velstand.

### **Tidligere analyser af medborgerkonti**

En omlægning af finansieringen af en del af de samlede indkomstoverførsler til medborgerkonti er også analyseret i f.eks. Fölster (1997), Orszag og Snower (1997), Feldstein og Altman (1998), Fölster mfl. (2002), Stiglitz og Yun (2002), Sørensen (2003), Bovenberg og Sørensen (2004) samt Feldstein (2005).

## **Indhold i kapitlet**

I afsnit VI.2 beskrives medborgerkonti nærmere, og det diskuteres, hvordan de økonomiske incitamenter påvirkes af systemet. Afsnit VI.3 indeholder en gennemgang og diskussion af, hvilke indkomstoverførsler der kan medtages. I VI.4 gennemgås beregningerne for det samlede system. I beregningerne antages i første omgang, at adfærden er uændret i forhold til i dag, hvilket indebærer et uændret arbejdsudbud og træk på overførslerne. Det betyder, at der er et finansieringsbehov. Det må imidlertid forventes, at adfærden ændres, og i VI.5 diskuteres den sandsynlige størrelse af adfærdsændringerne. Endelig foretages en samlet vurdering af medborgerkontosystemet i afsnit VI.7.

## **VI.2 Beskrivelse af medborgerkonti**

### **Fra skat til obligatorisk opsparing**

Medborgerkonti indebærer, at en del af overførselssystemet omlægges fra skattefinansiering til finansiering via obligatoriske individuelle opsparingsordninger. Derved synliggøres det forhold, at en del af de nuværende skatter er midler, som den enkelte borger i realiteten overfører til sig selv over livsløbet.

### **Medborgerkonti sikrer omfordeling over livet og forebygger unødigt træk på ydelser**

Medborgerkonti er således velegnede ved ydelser, hvis primære funktion er at omfordele hen over den enkeltes livsforløb, som f.eks. indkomstoverførsler i tilknytning til uddannelse, børn og alderdom. I disse tilfælde kunne individuel låntagning og opsparing være et alternativ til skattefinansierede ydelser. En anden type af ydelser, der kan være velegnet til medborgerkonti, er indkomstoverførsler, hvor den enkelte selv har mulighed for via sit arbejdsudbud at påvirke, hvor meget ydelsen benyttes. Et eksempel på dette er dagpenge og kontanthjælp ved kortvarig ledighed, hvor den enkelte f.eks. via søgeaktivitet selv i et vist omfang kan påvirke sandsynligheden for at finde beskæftigelse. Et andet eksempel er visse former for kortvarig sygdom, hvor det er en individuel vurdering, hvornår arbejdet kan genoptages. Derimod egner ydelser, der indebærer en betydelig omfordeling af livsindkomster mellem personer, sig ikke til at indgå i en medborgerkonto. Det er f.eks. ydelser, der tildeles som følge af langvarig sygdom eller handicap, der har som konsekvens, at vedkommende ikke kan opnå en erhvervsindkomst.

## **Livsindkomstgaranti og afhjælpning af likviditetsproblemer**

Medborgerkonti kan opfattes som et alternativ til at skattefinansiere omfordeling over livet. Medborgerkonti indebærer, at det offentlige opretter en opsparings- og låneordning til hver enkelt borger.<sup>1</sup> Når det offentlige på denne måde intervenserer i den enkeltes indkomstudjævning over livsløbet, skyldes det, at nogle kan have et likviditetsproblem især i de unge år, hvor mange har store udgifter i forhold til deres indtægter. Til forskel fra private opsparingsordninger er der det særlige ved en medborgerkonto, at det er muligt at trække fra kontoen, før man overhovedet har indbetalt, eller selvom kontoen udviser underskud. Derved sikrer kontoen mod (store) likviditetsproblemer i tilfælde af midlertidige indkomstbortfald. Endvidere er det muligt at trække på medborgerkontoen uden sikkerhed for, at man kan tilbagebetale det, man har fået bevilget.

## **Alderspensioner og medborgerkonti**

Alderspensioner kunne i princippet også finansieres via medborgerkonti, da de indebærer en omfordeling over livsforløbet. F.eks. kan de danske arbejdsmarkedspensioner til en vis grad opfattes som en medborgerkonto (ordningerne er obligatoriske, indbetalingen svarer til en andel af erhvervsindkomsten, og ved overgangen til pension udbetales en livrente). I modsætning til arbejdsmarkedspensionerne indeholder den danske folkepension et væsentligt element af omfordeling af livsindkomster, da grundbeløbet er det samme for alle uanset den forudgående erhvervsindkomst, og da pensionstillægget afhænger af pensionistens indkomst- og formueforhold. Da arbejdsmarkedspensionerne allerede har væsentlige lighedstræk med medborgerkonti, og da folkepensionen på den anden side medvirker til omfordeling af livsindkomster, er analysen i dette kapitel koncentreret om overførsler til de erhvervsaktive aldersgrupper.

## **Hovedprincipper**

Et system med medborgerkonti indebærer, at der for den enkelte oprettes en opsparingskonto, hvor der indbetales et årligt beløb, jf. boks VI.1. Beløbet kan f.eks. svare til en andel af erhvervsindkomsten, eller det indbetalte beløb kan afhænge af arbejdsomfanget i det enkelte år på samme måde

- 1) I princippet er der intet i vejen for, at selve administrationen af systemet kan overlades til private aktører, evt. afhængigt af den enkelte borgers valg. Spørgsmålet om offentlig contra privat administration af systemet diskuteres ikke nærmere i dette kapitel.

som ATP-bidraget. Den enkeltes rådighedsbeløb er som udgangspunkt upåvirket af indførelsen af en medborgerkonto, fordi skatten nedsættes svarende til indbetalingen på kontoen. Når der udbetales en ydelse, der indgår i systemet, trækkes beløbet fra den enkeltes konto. Det er muligt at trække på kontoen, selv om der er en negativ saldo på kontoen. Indestående på kontoen forrentes med en rente, der svarer til renten for et risikofrit aktiv.<sup>2</sup>

### **Overskud udbetales som livrente**

Ved overgang til folkepension udbetales indestående på kontoen f.eks. i form af en livrente, der lægges oven i pensionen. Hvis kontoen er negativ, eftergives gælden, og den enkelte modtager alene folkepensionen. Der er dermed ingen forskel mellem den nuværende indretning af finansieringen og tildelingen af overførselsindkomster for de, der ender med en negativ konto – hverken set fra den enkeltes eller samfundets side – og systemet indebærer dermed i lighed med det nuværende system en omfordeling af personers livsindkomster.

### **Underfinansiering af systemet**

Indførelsen af medborgerkonti vil i forhold til den nuværende finansiering af overførselsindkomsterne betyde, at der umiddelbart bliver et underskud for det offentlige. Det skyldes, at personer, der har bidraget mere, end de har fået udbetalt i indkomstoverførsler, får udbetalt et beløb, når de går på folkepension. Hvis indbetalingerne er proportionale med erhvervsindkomsten, vil det især være personer med relativt høje livsindkomster, der får overskud på deres medborgerkonto. Det skyldes primært, at de gennem livet har de største indbetalinger. Introduktion af medborgerkonti vil derfor som udgangspunkt være en fordel for personer med høje livsindkomster, mens systemet ikke stiller personer med lave indkomster anderledes end i dag. Det er dog muligt efterfølgende at ændre beskatningen, sådan at også personer

- 2) I beregningerne i dette kapitel er antaget, at indestående forrentes med den nominelle lønstigningstakt. Dette kan opfattes som et neutralt valg af rente, hvorved fokus i beregningerne er på de direkte fordelingskonsekvenser og mulige adfærdsvirkninger af indførelsen af medborgerkonti.

De grundlæggende principper bag et system med medborgerkonti kan kort skitseres som følger:

*Indbetalinger og påvirkning af rådighedsbeløb*

Medborgerkonti indebærer, at alle erhvervsaktive personer årligt indbetaler et beløb til en individuel konto. Som udgangspunkt fastlægges indbetalingerne som en fast andel af arbejdsindkomsten. Det svarer til udformningen af det nuværende arbejdsmarkedsbidrag. Indbetalingerne kan også fastlægges på anden vis. Størrelsen af de samlede indbetalinger fastsættes således, at de årlige indbetalinger for hele befolkningen dækker de forventede udgifter til de indkomstoverførsler, der medtages i ordningen. Samtidig med introduktionen af medborgerkontosystemet reduceres arbejdsmarkedsbidraget tilsvarende. Dette betyder, at alle personers rådighedsbeløb – her defineret som indkomst efter skat og betaling til medborgerkonti – er det samme som tidligere, hvis adfærden ikke ændres. Indestående på de enkelte konti forrentes med en risikofri rente.

*Udbetalinger fra medborgerkontoen*

Kriterierne for at modtage en indkomstoverførsel, der er omfattet af systemet, er som i det nuværende skattebaserede system. Alle udbetalinger af indkomstoverførsler, der er medtaget i ordningen, foretages fra de individuelle konti. Det er muligt, at saldoen på kontiene kan blive negative, hvilket typisk vil være tilfældet tidligt i livsforløbet.

*Opgørelse af kontoen ved pensionering*

Ved pensionering (f.eks. 65 år) opgøres den enkeltes konto, og hvis saldoen er positiv, udbetales overskuddet. Overskuddet beskattes ved udbetaling, da bidraget til kontoen er fradragsberettiget i indkomsten ved indbetaling. Er kontoen negativ, eftergives gælden, og den pågældende person får intet ekstra tillæg til pensionen. Dør eller udvander personen før pensionering, nulstilles kontoen.

*Adfærdsvirkninger*

Der er en vigtig skelnen mellem personer, der (eventuelt med ændret adfærd) forventer at få overskud på kontoen, og personer, der forventer at få underskud. For de sidstnævnte kan indbetalingerne til kontoen ligestilles med en skat, og systemet indebærer reelt ingen ændringer. For personer, der kan forvente at få overskud, er der derimod tale om, at en del af deres skattebetaling konverteres til en personlig opsparing. Dette betyder for det første, at disse personer må forventes at øge deres arbejdsudbud. Det skyldes, at den økonomiske gevinst ved at arbejde øges, fordi en del af skatten, der betales af en ekstra arbejdsindsats, er blevet til en pensionsopsparing, der udbetales ved pension. For det andet må det forventes, at

trækket på de overførsler, der er medtaget i ordningen, vil blive mindre. Det skyldes, at de personer, der forventer at have overskud på pensioneringstidspunktet, reelt selv betaler for overførslerne i form af lavere pension. Det svarer til, at kompensationsgraden for ydelsen er nul.

*Konsekvenser for de offentlige finanser*

Ved introduktionen af systemet sættes arbejdsmarkedsbidraget ned, men samtidig overgår finansieringen af de udvalgte overførsler til medborgerkontosystemet. Imidlertid indebærer systemet, at eventuelle overskud på de individuelle konti udbetales ved pensionering. Dermed indebærer summen af de positive konti et offentligt underskud, der må finansieres. Den ændrede adfærd vil imidlertid bidrage til øgede offentlige indtægter som følge af øget arbejdsudbud. Samtidig vil et mindre træk på overførelserne omfattet af medborgerkonti indebære, at behovet for indbetalinger til systemet reduceres. Dermed bliver de samlede udgifter lavere, hvilket ligeledes bidrager til finansieringen.

*Konsekvenser for indkomstfordelingen*

Hvis der ses bort fra adfærdsvirkninger og behovet for finansiering af de positive konti, vil en del af befolkningen – dem med overskud på deres konti – være bedre stillet end i det nuværende skattefinansierede system, mens dem med underskud vil være stillet som i dag. Adfærdsvirkningerne i form af øget arbejdsudbud vil bidrage til større BNP, større skattegrundlag og dermed til øgede skatteindtægter, hvilket bidrager til finansieringen af systemet. Hvis adfærdsendringerne er tilstrækkeligt store, vil de øgede skatteindtægter og lavere udbetalinger af overførsler kunne finansiere de positive konti.

Hvis adfærdsendringerne derimod ikke er tilstrækkeligt store, vil der være behov for skatteforhøjelser for at finansiere de positive konti. Disse vil dog være mindre end den initiale skatteenedsættelse. Hvis skatten pålignes proportionalt, dvs. som en stigning i arbejdsmarkedsbidraget, vil systemet – i fravær af tilstrækkelige adfærdsvirkninger – samlet trække i retning af en mere skæv indkomstfordeling: Personer med underskud på medborgerkontoen vil samlet opleve en skattestigning og dermed et fald i indkomst og forbrugsmuligheder, mens personer med overskud vil opleve en indkomstfremgang. Vurderes fordelingskonsekvenserne at være uønskede, kan de modvirkes med en skatteomlægning – eksempelvis gennem en forøgelse af beskæftigelsesfradraget finansieret af højere mellem- og topskat. En sådan omlægning indebærer, at de lettelser af marginalskatten, som medborgerkonti under alle omstændigheder muliggør, flyttes nedad på skatteskalaen.

med lave erhvervsindkomster får en gevinst ved medborgerkonti.

### **Skal finansieres i fravær af adfærdsændringer**

Det umiddelbare underskud for det offentlige, der følger af udbetalingen af de positive konti, skal finansieres. I det omfang introduktionen af medborgerkonti ikke medfører ændringer i adfærden, må finansieringen indebære enten højere skatter eller lavere offentlige udgifter. Men det er urealistisk at antage uændret adfærd.

### **Forudsætningen for positive adfærdsvirkninger**

Ændringen af finansieringen af indkomstoverførsler vil påvirke de økonomiske incitament, fordi den enkelte kan se frem til et større overskud ved pensionsalderen, hvis der trækkes mindre på medborgerkontoen, og fordi skattesatsen nedsættes. Det mindre træk på kontoen vil betyde, at finansieringsunderskuddet, der umiddelbart opstår, vil blive mindre. En forudsætning for, at der kan opstå positive adfærdsvirkninger, er, at indbetalingerne til medborgerkontoen ikke af den enkelte opfattes som en skat.<sup>3</sup> Når den enkelte ikke opfatter den tvungne opsparing som en skat, indebærer det, at vedkommende i sine dispositioner hen over livet tager højde for de indtægter, der først udbetales senere i livet.

### **De økonomiske incitament påvirkes ad to veje**

Indførelsen af medborgerkonti påvirker de økonomiske incitament ad to kanaler. Den ene kanal er mindre træk på kontoen som følge af, at kompensationsgraden for ydelserne reelt bliver nul, fordi træk på kontoen vil reducere den forventede ekstra pension fra medborgerkontoen. Den anden kanal er, at omlægning fra en skat til en personlig opsparing må forventes at øge arbejdsudbuddet. Det skyldes, at arbejdsindkomsten efter skat vil stige. For de personer, der ender med at få underskud (og får eftergivet gælden), er der reelt ingen forskel på indbetalingerne og skatten. Dette indebærer, at de nævnte adfærdsvirkninger ikke vil være til stede for disse personer (der typisk ligger i den nederste del af indkomstfordelingen). For den del af befolkningen, der har udsigt til at få overskud på kontoen, må man derimod forvente et øget arbejdsudbud og et reduceret træk på overførslerne.

3) Det indebærer bl.a., at borgerne har tillid til, at systemet består frem til de bliver 65 år, hvor de får udbetalt indestående.



## VI.3 Overførsler i medborgerkontoen

### Behov for at se på fordelingen

I dette afsnit redegøres for, hvilke ydelser der kan medtages i et medborgersystem. Overførsler, der indebærer en betydelig omfordeling mellem personer, er ikke egnet til at indgå i en medborgerkonto, mens overførsler, der har som formål at omfordele over livet, eller som den enkelte selv i et vist omfang via sit arbejdsudbud kan påvirke udnyttelsen af, kan medtages. I tabel VI.1 er de nuværende indkomstoverførsler til de erhvervsaktive aldersgrupper opstillet, og det er angivet, om det kan være relevant at inddrage dem i et medborgerkontosystem. I tabellen er uddannelsesstøtte, barseldagpenge, børnefamilieydelse og efterløn angivet som ydelser, der forekommer at være velegnede til medborgerkonti, fordi deres funktion er at omfordele over livscyklusen. Kortvarige ydelser i form af dagpenge og kontanthjælp ved kortvarig ledighed og sygdom er forsikringsordninger, hvor den enkelte kan påvirke, hvor meget ydelsen benyttes. Når det konkret skal fastlægges, hvilke indkomstoverførsler, der skal medtages, er det imidlertid nødvendigt at se på de forskellige ordningers virkninger på fordelingen af livsindkomsterne. Det skyldes, at de fleste indkomstoverførsler vil have elementer af både omfordeling over livet og mellem personer. Eksempelvis er Statens Uddannelsesstøtte en ydelse, der primært har til formål at omfordele over livet, men hvis nogle ikke gennemfører uddannelsen og derfor opnår en relativt lav løn, vil den også have karakter af omfordeling mellem personer.

### Fordelingsvirkning af overførslerne afgørende

Når det skal fastlægges, hvilke ydelser der kan medtages i en medborgerkonto, er det tilstrækkeligt at sammenligne, hvordan udbetalingen af de enkelte ydelser påvirker fordelingen af livsindkomsterne. Derimod er det ikke nødvendigt at sammenligne, hvordan finansieringen for de enkelte ydelser påvirker fordelingen. Det skyldes, at medborgerkonti antages finansieret ved at opkræve en proportional andel af bruttoerhvervsindkomsten. Dermed vil borgernes forholdsmæssige bidrag være det samme til alle ydelser.

Tabel VI.1 Indkomstoverførsler og medborgerkonti

	Primær funktion	Uhensigtsmæssig adfærd	Egnet til medborgerkonti
Uddannelsesstøtte	livscykel	(ja)	ja
Barselsdagpenge	livscykel	?	ja
Børnefamilieydelse	livscykel	?	ja
Arbejdsløshed, kortvarig	forsikring	ja	ja
Sygedagpenge, kortvarig	forsikring	ja	ja
Kontanthjælp, kortvarig	forsikring	ja	ja
Boligsikring	forsikring	(ja)	ja
Efterløn	livscykel	?	ja
Ledighed, langvarig	omfordeling	ja	nej
Kontanthjælp, langvarig	omfordeling	ja	nej
Børnetilskud	omfordeling	(nej)	nej
Revalidering	omfordeling	nej	nej
Førtidspension	omfordeling	(ja)	nej

Anm.: "Livscykel" angiver, at ydelsens primære formål er at hjælpe den enkelte til at fordele sit forbrug hen over livet. "Omfordeling" angiver, at der sker en omfordeling mellem personers livsindkomst. "Uhensigtsmæssig adfærd" indebærer, at den enkelte kan påvirke sandsynligheden for en hændelse uden at bære de samlede omkostninger ved hændelsen.

### Beregning af omfanget af omfordeling

I tabel VI.2 er vist størrelsen af de gennemsnitlige indkomstoverførsler fordelt efter livsindkomstdeciler. Livsindkomsterne er beregnet som beskrevet i kapitel II. Det indebærer bl.a., at der sker en fuldstændig udjævning af indkomsten inklusive offentlige indkomstoverførsler mellem de personer, der indgår i en husholdning. Det er som beregningsmæssig forudsætning valgt at fordele indbetalinger til og udbetalinger fra kontoen mellem de voksne personer i familien.<sup>4</sup> Denne antagelse indebærer, at fordelingsvirkningerne af medborgerkonti er mindre, end hvis der ikke var foretaget en omfordeling inden for familien. Det

4) Eksempel: I en familie tjener konen 400.000 kr., og manden modtager sygedagpenge på 180.000 kr. På konens konto indbetales 8 pct. af 400.000 kr. = 32.000 kr., og fra mandens konto trækkes 180.000 kr. Efter udligningen vil begge konto være ændret med  $((32.000 \text{ kr.} - 180.000 \text{ kr.})/2) = -74.000 \text{ kr.}$

skyldes både, at kvinder i gennemsnit har lavere erhvervsindkomster, og at de i større omfang benytter offentlige indkomstoverførsler som barselsorlov, børnefamilieydelse og børnepasningsorlov.

### **Syv ydelser kan indgå i medborgerkonti**

Der er beregnet et summarisk mål (omfordelingsindeks) for fordelingsvirkningen af hver indkomstoverførsel for at undersøge, hvor omfordelende de enkelte ydelser er. Disse fremgår af søjlen yderst til højre i tabel VI.2. I boks II.3 i kapitel II er der nærmere redegjort for beregningen af omfordelingsindekset. En lav værdi af omfordelingsindekset angiver, at indkomstoverførslen kun har en lille påvirkning af fordelingen af livsindkomsterne. Af tabellen fremgår, at dette gælder for børnepasningsorlov, statens uddannelsesstøtte, efterløn, børnefamilieydelse, syge- og barselsdagpenge samt dagpenge og kontanthjælp i forbindelse med kortvarig ledighed.<sup>5</sup> Det er derfor i de følgende beregninger valgt at medtage disse ydelser i de videre beregninger af medborgerkonti. Det er dog et politisk valg, hvilke ydelser der skal indgå i et medborgerkontosystem.

- 5) Når syge- og barselsdagpenge betragtes samlet skyldes det, at disse to overførsler er slået sammen i det anvendte datagrundlag. En opsplnitning af syge- og barselsdagpenge må forventes at betyde, at kun barselsdagpenge skulle indgå i medborgerkonti. Børnepasningsorloven er nu under afvikling, men det må antages, at forlængelsen af barselsorloven, der blev indført fra 2002, har nogenlunde samme fordelingsvirkning som børnepasningsorloven.

Tabel VI.2 De gennemsnitlige udbetalinger af indkomstoverførsler (18-64 år), fordelt på livsindkomstdeciler

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	I alt	Omfordeling
	----- 1.000 kr. -----											
Børnepasningsorlovsydelse	15	17	16	16	16	16	17	16	16	15	16	0,125
Statens uddannelsesstøtte	112	104	90	89	91	84	87	89	98	107	95	0,138
Efterløn	108	147	158	158	150	148	134	115	102	71	129	0,200
Børnefamilieydelse	182	160	148	143	135	129	125	120	117	111	137	0,212
Arbejdsløshedsdagpenge	232	259	246	230	209	197	183	169	149	128	200	0,239
Syge- og barseldagpenge	116	118	109	101	88	83	75	66	58	46	86	0,285
Kortvarig ledighed <sup>a)</sup>	347	289	260	237	215	200	187	172	153	134	220	0,287
Revalidering	68	50	46	37	33	30	29	25	24	21	36	0,332
Børnetilskud	61	40	30	26	23	21	19	18	17	15	27	0,377
Skattefri pensionstillæg <sup>b)</sup>	124	108	86	64	54	48	40	39	32	25	62	0,409
Boligsikring	79	42	29	23	18	16	15	12	12	11	26	0,497
Førtidspension	601	475	358	247	199	168	127	119	93	66	245	0,500
Langvarig ledighed mv. <sup>c)</sup>	273	144	97	78	61	55	46	43	38	32	87	0,512
Kontanthjælp	388	174	111	86	66	59	50	46	43	38	106	0,560
Boligyldelse, førtidspensionister	74	52	34	22	17	14	9	9	7	5	24	0,587

a) Udbetalt kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge i forbindelse med de første tre måneder af en ledighedsperiode i et år.

b) Omfatter personlige tillæg, plejetillæg og invaliditetsydelse mv.

c) Udbetalt kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge i forbindelse med ledighed ud over de første tre måneder af et år.

Anm.: Se boks II.2 for en definition af omfordelingsindekset.

## **VI.4 Beregnede virkninger af medborgerkonti uden adfærdsændringer**

### **Beregning af finansieringsbehov og fordelingsvirkning**

I dette afsnit beregnes de umiddelbare konsekvenser af at indføre medborgerkonti for følgende syv typer af indkomstoverførsler: Børnepasningsorlov, statens uddannelsesstøtte, efterløn, børnefamilieydelse, syge- og barseldagpenge samt dagpenge og kontanthjælp i forbindelse med kortvarig ledighed. I beregningerne er det antaget, at en del af det nuværende arbejdsmarkedsbidrag indbetales til kontiene. Til at finansiere de ydelser, der indgår i medborgerkontiene, skal i fravær af adfærdsændringer anvendes 7,9 pct.point af det nuværende arbejdsmarkedsbidrag. De resterende 0,1 pct.point fastholdes som en skat. I afsnittet er der fokus på at beregne de umiddelbare fordelingskonsekvenser af, at kun en del af befolkningen får udbetalt et overskud på deres medborgerkonti. Den samlede sum, der på denne måde skal udbetales, svarer til det underskud, der uden ændringer af adfærden opstår på de offentlige finanser. Beregninger i dette afsnit foretages således under antagelse af, at der ikke forekommer adfærdsvirkninger.

### **Reglerne for tildeling er de gældende regler**

Det er antaget, at reglerne for tildelingen af indkomstoverførsler svarer til de regler, der gælder i dag. Det betyder f.eks., at efterløn kan udbetales fra en person fylder 60 år og er efterlønsberettiget. Det antages endvidere, at et eventuelt indestående på medborgerkontoen medgår til finansiering af ydelser i systemet, hvis en person udvander eller dør, før vedkommende fylder 65 år. I boks VI.2 er ved hjælp af nogle forenkede regneeksempler illustreret, hvordan saldoen på medborgerkontoen afhænger af indbetalinger, udbetalinger og personernes civilstand.

Saldoen på en borgers konto afhænger af størrelsen af både udbetalinger og indbetalinger. De samlede indbetalinger bestemmes både af antallet af år på arbejdsmarkedet og af erhvervsindkomstens størrelse. I eksemplerne er det forudsat, at man maksimalt kan være erhvervsaktiv i 47 år fra 18 år frem til man fylder 65 år.

I regneeksemplerne er det antaget, at statens uddannelsesstøtte er 48.000 kr. om året, og at syge-, barsels- og arbejdsløshedsdagpenge samt efterløn er 180.000 kr. om året. Går en person på efterløn inden det fyldte 62. år, er efterlønsatsen 91 pct. af dagpengesatsen. Børnefamilieydelsen er 12.000 kr. om året. Medborgerbidraget er her antaget at være 8 pct. af erhvervsindkomsten. Forrentningen af indestående på medborgerkontoen antages at svare til den nominelle lønstigningstakt, så alle talstørrelser er angivet i reale vækstkorrigerede termer.

Eksempel 1: En person er under uddannelse i 8 år, får et barn og modtager i den forbindelse barseldagpenge i et 1 år og børnefamilieydelse i 18 år. Når hun bliver 60 år, går hun på efterløn. Hun er dermed erhvervsaktiv i 34 år (47 år - 8 år - 5 år), hvor hendes gennemsnitlige erhvervsindkomst er på 400.000 kr.

Eksempel 2: En person arbejder frem til han fylder 62 år og går derefter på efterløn. Han er derfor erhvervsaktiv i 44 år. Han har en gennemsnitlig erhvervsindkomst på 300.000 kr.

Eksempel 3: En person arbejder fra han er 18 år til 51 år, hvor han først bliver syg et år og derefter bliver førtidspensioneret. Han har haft 4 ledighedsperioder af 3 måneders varighed. Hans gennemsnitlige erhvervsindkomst er 200.000 kr.

Eksempel 4: Personerne i eksempel 1 og eksempel 2 er gift, og derfor fordeles deres samlede indbetalinger og udbetalinger på begges konti.

<b>Eksempel 1</b>		I alt kr.
Udbetalinger	48.000 kr. · 8 år + 180.000 kr. · 1 år + 12.000 kr. · 18 år + 180.000 kr. · 5 år · 91 pct.	1.599.000
Indbetalinger	400.000 kr. · 34 år · 8 pct.	1.088.000
Saldo		- 511.000
<b>Eksempel 2</b>		
Udbetalinger	180.000 kr. · 3 år	540.000
Indbetalinger	300.000 kr. · 44 år · 8 pct.	1.056.000
Saldo		516.000

<b>Eksempel 3</b>		
Udbetalinger	$180.000 \text{ kr.} \cdot 1 \text{ år} + 180.000 \text{ kr.} \cdot 4 \cdot \frac{1}{4} \text{ år}$	360.000
Indbetalinger	$200.000 \text{ kr.} \cdot 33 \text{ år} \cdot 8 \text{ pct.}$	528.000
Saldo		+168.000
<b>Eksempel 4</b>		
Udbetalinger, pr. person	$(1.599.000 + 540.000) / 2$	1.069.500
Indbetalinger, pr. person	$(1.088.000 + 1.056.000) / 2$	1.072.000
Saldo, pr. person		+2.500

### Stor forskel i hvor meget der trækkes

I tabel VI.3 er indbetalinger og udbetalinger fra kontiene fordelt efter livsindkomstdeciler. Der er betydelig forskel på, hvor meget personer i de forskellige indkomstdeciler trækker på ydelserne. Den 10. del af befolkningen, der har de laveste livsindkomster, trækker således i gennemsnit 879.000 kr. på medborgerkontoen frem til de bliver 65 år. Disse udbetalinger omfatter alle de syv typer af overførsler, der indgår i medborgerkontosystemet. Gruppens indbetalinger udgør i gennemsnit kun 300.000 kr., og de vil derfor i gennemsnit have et underskud på 579.000 kr. Når saldoen, bliver gjort op ved pensionsalderen, eftergives gælden. For den del af befolkningen, der har de højeste indkomster, udgør overskuddet i gennemsnit 312.000 kr. efter skat svarende til 3,3 pct. af deres disponible livsindkomst.

### Indbetalinger betyder mest for saldi

Forskellene i saldiene på pensioneringstidspunktet skyldes både forskelle i indbetalinger og forskelligt træk på kontoen. Det fremgår, at indbetalingerne stiger med indkomsten, og træk fra kontiene falder med indkomsten. Det er indbetalingerne, der har størst betydning for forskelle i saldiens størrelse. Indbetalingerne er således mere end tre gange så store i den øverste som i den nederste indkomstdecil, mens udbetalingerne er godt halvt så store i den øverste som i den nederste decil. I den nederste decil svarer indbetalingerne i gennemsnit til en tredjedel af trækket, mens personer i den øverste decil i gennemsnit indbetaler dobbelt så meget, som de trækker fra kontiene.

Tabel VI.3 De gennemsnitlige ind- og udbetalinger til medborgerkonti samt konti med overskud fordelt over livsindkomstdeciler

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Gns.
	----- 1.000 kr. -----										
Indbetaling	300	471	563	625	678	720	766	813	876	1.016	683
Udbetaling	879	835	782	745	695	660	624	578	545	485	683
Saldo	-579	-364	-219	-119	-18	59	142	235	332	531	0
Positiv saldo efter skat <sup>a)</sup>	6	20	39	56	75	99	1	165	206	312	110
	----- Mio. kr. -----										
Livsindkomst	4,2	5,3	5,8	6,2	6,5	6,9	7,2	7,6	8,2	9,5	6,7
	----- Pct. -----										
Indb./udb.	34	56	72	84	97	109	123	141	161	210	100
Saldo efter skat/livsindk.	0,1	0,4	0,7	0,9	1,2	1,4	1,8	2,2	2,5	3,3	1,6
Andel med positiv saldo	7,2	17,1	27,7	36,3	43,0	51,2	57,2	65,8	71,0	79,7	45,6

a) Det er antaget, at overskuddene beskattes med 38,8 pct., hvilket svarer til den gennemsnitlige marginalskat for efterlønsmodtagere, jf. kapitel IV.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

### Gevinsterne tilfalder primært højindkomstgrupperne

Indførelsen af medborgerkonti indebærer som forventet, at personer med høje livsindkomster opnår de største overskud, jf. tabel VI.3. Det skyldes, at andelen af personer med et positivt indestående stiger med indkomsten. Ca. 20 pct. af personerne i den øverste indkomstdecil har alligevel underskud på deres konto. For personerne i den nederste decil er det tilsvarende tal 93 pct.

### Finansieringsbehov på knap 7 mia. kr. uden adfærdsændringer

Omfordelingsindekset for overskuddene er beregnet til -0,326, jf. tabel VI.4. Indkomstfordelingen er således blevet mere skæv beregnet ud fra dette indeks, men det skyldes udelukkende, at nogle har fået en højere indkomst, hvorimod ingen er blevet dårligere stillet. Beregningerne viser, at ca. 45 pct. af befolkningen kan forvente at have en positiv saldo på deres medborgerkonto, når de bliver 65 år. I fravær af adfærdsændringer er summen af disse overskud ca. 11



mia. kr. Da overskuddene skal beskattes, vil det indebære et samlet finansieringsbehov på ca. 6,8 mia. kr.<sup>6</sup>

### Fordeling af begrænsede underskud

Det må forventes, at indførelsen af medborgerkonti vil påvirke incitamenterne for personer, der opnår en positiv saldo. Men også incitamenterne for de, der i beregningerne kun får et begrænset underskud, må forventes at blive påvirket. Deres adfærd skal kun ændres lidt, for at de vil opnå et overskud. En beregning af fordelingen af over- og underskud viser, at 4 pct. har en gæld på under 50.000 kr., 7 pct. har en gæld under 100.000 kr., og ca. 15 pct. har en gæld under 250.000 kr. Et beløb på 250.000 kr. svarer til godt en tredjedel af det forventede træk på overførslerne for personer, der ligger midt i livsindkomstfordelingen.

*Tabel VI.4 Medborgerkonti, samlet virkning uden adfærdsændringer*

Omfordelingsindeks	-0,326
Samlede overskud før skat, mia. kr.	11,1
Finansieringsbehov, mia. kr.	6,8
Andel med positiv saldo, pct.	45,6
Andel med lille negativ saldo, pct. <sup>a)</sup>	15,0

a) Underskud under 250.000 kr.

Anm.: Se boks II.3 for en definition af omfordelingsindekset. Finansieringsbehovet er beregnet som summen af overskud efter skat.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

6) I beregningerne er det antaget, at overskuddene beskattes som a-indkomst, og at skattesatsen svarer til marginalsatsen for efterlønsmodtagere.

## VI.5 Adfærdsvirkninger af medborgerkonti

I dette afsnit vurderes de mulige adfærdsvirkninger, der kan opstå ved introduktion af medborgerkonti.<sup>7</sup>

### Et medborgerbidrag på 7,1 pct.

Adfærdsvirkningerne medfører, som beskrevet i afsnit VI.2, blandt andet, at trækket på de ordninger, der er medtaget i systemet, kan forventes at blive mindre. Dette betyder, at de samlede udgifter til overførslerne reduceres i forhold til det nuværende skattefinansierede system. Som beskrevet i afsnit VI.2, fastsættes medborgerkontobidraget, således at de årlige indbetalinger for hele befolkningen dækker de forventede udgifter til de indkomstoverførsler, der medtages i ordningen. Når der tages højde for disse adfærdsvirkningerne, er der behov for, at 7,1 pct.point af arbejdsmarkedsbidraget øremærkes til et medborgerkontobidrag.<sup>8</sup>

### Adfærdsvirkninger

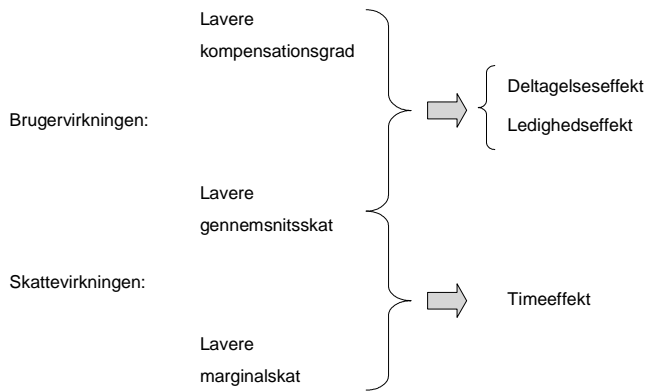
Introduktionen af medborgerkonti kan forventes at øge arbejdsudbuddet og reducere trækket på overførslerne. Dette sker gennem to kanaler, benævnt brugervirkningen og skattevirkningen. Virkningerne er illustreret i figur VI.1 og forklares nærmere i det følgende.

### Brugervirkningen

Brugervirkningen fremkommer primært ved, at kompensationsgraden ved de forskellige ordninger reduceres til nul, da brugen af ydelserne medfører en tilsvarende reduktion af overskuddet, som udbetales ved overgang til folkepension, jf. afsnit VI.2. Dette vil mindske deltagelsen i ordningerne, og derved vokser erhvervsdeltagelsen, og den strukturelle ledighed falder.<sup>9</sup>

- 7) Nærmere oplysninger om beregningerne af de mulige adfærdsvirkninger i dette afsnit kan findes i et baggrundsnotat, som kan rekvireres fra Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- 8) Det er således adfærdsvirkningerne (det mindre træk på overførslerne), der er baggrunden for, at der i dette afsnit regnes med et medborgerkontobidrag på 7,1 pct.point, mod de 7,9 pct.point, der blev anvendt i afsnit VI.4, hvor der ikke blev taget højde for adfærdsvirkninger.
- 9) Den lavere strukturledighed og øgede erhvervsdeltagelse fremkommer ved, at personer uden for beskæftigelse øger deres søgeaktivitet, hvilket dæmper lønpresset og mindsker arbejdsgivernes omkostninger ved rekruttering af nye medarbejdere.

Figur VI.1 Beskæftigelsesvirkninger af medborgerkonti



Anm.: En højere indkomst som følge af en lavere gennemsnitsskat mindsker timeeffekten, da en højere indkomst øger efterspørgslen efter fritid. I f.eks. Frederiksen mfl. (2001) vises det imidlertid, at denne effekt stort set ikke har nogen betydning for arbejdsudbudet i timer.

## Skattevirkningen

Skattevirkningen kommer fra omlægningen af arbejdsmarkedsbidraget (som er en forvridende skat) til et medborgerbidrag (som ikke er en skat, da det er bidrag til ens egen konto). Dermed er omlægningen i realiteten en lettelse af både gennemsnits- og marginalbeskatningen af erhvervsindkomst. Dette vil tilskynde til et større arbejdsudbud gennem en øget arbejdstid<sup>10</sup> og en øget erhvervsdeltagelse. Endvidere vil den lavere gennemsnitsskat mindske den strukturelle ledighed.

## Kun personer som kan forvente overskud berøres

Kun personer, som kan forvente et overskud på deres individuelle konto ved tilbagetrækningsalderen, vil ændre adfærd. Dette vedrører umiddelbart den andel af befolkningen på ca. 45 pct., der kan forvente overskud uden adfærdsvirkninger, jf. tabel VI.4. Herudover antages, at den andel på 15

10) Dette sker i praksis ved, at arbejdstiden øges gennem enten mere overarbejde, et større omfang af bijob, eller ved at de deltidsbeskæftigede øger deres arbejdstid.

pct., der har et begrænset underskud, ændrer adfærd, fordi de herigennem kan vende underskud til overskud. Samlet indebærer det, at ca. 60 pct. af befolkningen kan forvente at få overskud, hvis de ændrer adfærd. Den resterende del af befolkningen, som har underskud på deres individuelle konto, kan ikke forventes at ændre adfærd.

### **Adfærdsvirkninger er usikre**

Adfærdsvirkningerne af medborgerkonti er usikre bl.a. som følge af, at virkningen på trækket på de forskellige ydelser er usikker. De følgende beregninger skal derfor ses som en illustration af mulige adfærdsvirkninger ved at introducere et system med medborgerkonti.

### **Mindre brug af ydelser øger beskæftigelsen svarende til 22.000 personer på fuldtid**

I beregningerne ses på tre scenarier. I hovedscenariet antages, at antallet af modtagere i de berørte ordninger reduceres med 20 pct., når kompensationsgraden reduceres til nul.<sup>11</sup> Det forudsættes, at der sker en tilsvarende stigning i erhvervsdeltagelsen (beregnet i personer), hvilket svarer til, at arbejdsstyrken vokser med 2 pct. Sammenholdt med internationale undersøgelser af skatte- og overførselsystemets virkning på erhvervsdeltagelsen er der tale om et konservativt bud, jf. f.eks. Immervoll mfl. (2004). I dette scenario bevirker introduktionen af medborgerkonti, at den mindre brug af ydelserne fører til en stigning i beskæftigelsen svarende til 22.000 fuldtidspersoner, jf. tabel VI.5. Heraf vil ca. 13.000 fuldtidspersoner komme fra mindre tilgang til efterløn, ca. 4.000 fuldtidspersoner som følge af en lavere strukturel ledighed, brugen af barselsorlov vil mindskes svarende til ca. 3.000 fuldtidspersoner, og en hurtigere færdiggørelse af uddannelse vil bidrage med ca. 3.000 personer på fuldtidsbasis.

11) Denne følsomhed betegnes i det følgende som "deltagelseselasticiteten". I den internationale litteratur (f.eks. Saez (2002)) defineres deltagelseselasticiteten traditionelt som erhvervsdeltagelsens elasticitet med hensyn til forskellen mellem arbejdsindkomsten efter skat og overførselsindkomsten efter skat. Den her anvendte elasticitet, der følger definitionen fra Det Økonomiske Råd (2004), boks I.3 s. 91-93, kan vises at svare til en traditionel deltagelseselasticitet på 0,02. Normalt antages den traditionelle elasticitet at være noget højere, så det her beskrevne hovedscenarier må betragtes som konservativt.

**Bidraget med knap 3 mia. kr.**

Isoleret set vil den større beskæftigelse øge skatteindtægterne, hvilket vil forbedre de offentlige finanser med knap 3 mia. kr. Dette svarer til, at en ekstra fuldtidsbeskæftiget øger skatteprovenuet med knap 130.000 kr. Den mindre brug af de forskellige overførsler i medborgerkontosystemet medfører, at udgifterne til disse ydelser samlet mindskes med godt 3 mia. kr. Det mindre træk på ydelserne bidrager indirekte til at dække finansieringsbehovet, da det mindsker den andel af arbejdsmarkedsbidraget, der skal omlægges fra skat til medborgerkontobidrag.

**Lavere skat øger beskæftigelsen med 7.000 fuldtids-personer**

Skattevirkningen medfører isoleret set, at beskæftigelsen øges svarende til ca. 7.000 fuldtidspersoner, jf. tabel VI.6. Skattevirkningen kommer, som tidligere beskrevet, fra, at såvel marginalskatten som gennemsnitsskatten reduceres ved introduktionen af medborgerkonti.

*Tabel VI.5 Brugervirkningen: Beskæftigelse og offentlige finanser*

	Øget beskæftigelse			Øget skatteprovenu			Mindre brug af overførsler		
	0,1	<b>0,2</b>	0,4	0,1	<b>0,2</b>	0,4	0,1	<b>0,2</b>	0,4
Deltagelseselasticitet									
	1.000 pers.			----- Mia. kr. -----					
Barselsorlov	2	<b>3</b>	6	0,2	<b>0,4</b>	0,8	0,2	<b>0,4</b>	0,9
Ledighed	2	<b>4</b>	7	0,2	<b>0,5</b>	0,9	0,3	<b>0,5</b>	1,1
Studiestøtte	1	<b>3</b>	5	0,2	<b>0,3</b>	0,7	0,2	<b>0,4</b>	0,8
Efterløn	6	<b>13</b>	25	0,8	<b>1,6</b>	3,2	0,9	<b>1,9</b>	3,7
I alt	11	<b>22</b>	44	1,4	<b>2,8</b>	5,6	1,6	<b>3,3</b>	6,5

Anm.: Ændringen i beskæftigelsen er opgjort i fuldtidspersoner. Beløbene er opgjort i 2002 priser.

Kilde: Larsen og Vestergaard (2004) og egne beregninger.

Tabel VI.6 Skattevirkningen: Beskæftigelse og offentlige finanser

	Øget beskæftigelse			Øget skatteprovenu			Mindre brug af overførsler		
Deltagelseselasticitet	0,1	<b>0,2</b>	0,4	0,1	<b>0,2</b>	0,4	0,1	<b>0,2</b>	0,4
	1.000 pers.			----- Mia. kr. -----					
Timeeffekt	4	<b>3</b>	2	0,5	<b>0,4</b>	0,3	-	-	-
Ledighedseffekt	1	<b>3</b>	5	0,2	<b>0,3</b>	0,7	0,2	<b>0,4</b>	0,8
Deltagelseeffekt	0	<b>1</b>	1	0,0	<b>0,1</b>	0,2	0,1	<b>0,1</b>	0,2
I alt	5	<b>7</b>	9	0,7	<b>0,9</b>	1,2	0,3	<b>0,5</b>	1,0

Anm.: Den øgede beskæftigelse er opgjort i fuldtidspersoner. Beløbene er opgjort i 2002 priser. Timeeffekten er i alle scenarier beregnet ved en timeelasticitet på 0,05 for mænd og 0,15 for kvinder.

Kilde: Det Økonomiske Råd (2004) og egne beregninger.

**Marginalskat mindskes med 3,6 pct.point**

Introduktionen af medborgerkonti indebærer, at 7,1 pct.point af arbejdsmarkedsbidraget omlægges til et medborgerbidrag. Det betyder, at den effektive marginalskat sænkes med 3,6 pct.point.<sup>12</sup>

**Gennemsnitsskat reduceres med 1,7 pct.point**

Overskuddene på de individuelle medborgerkonti medfører, at gennemsnitsskatten reduceres med 1,7 pct.point i gennemsnit for de 60 pct. af befolkningen, som har mulighed for at få overskud. Denne reduktion i gennemsnitsskatten er rent teknisk opgjort som ændringen i andelen af livsindkomsten før skat, der indbetales som skat.

12) Når marginalskatten kun mindskes med ca. halvdelen af nedsættelsen af arbejdsmarkedsbidraget, skyldes det, at arbejdsmarkedsbidraget ikke indgår i den personlige indkomst, der danner grundlag for den øvrige personbeskatning. Antages den gennemsnitlige marginalskat at være 50 pct. (jf. f.eks. Finansministeriet 2004), kan den effektive marginalskattesænkning beregnes til  $(1 - 0,50) \cdot 7,1 = 3,6$ . Det bemærkes, at medborgerkontobidraget er fradragsberettiget, men samtidig beskattes overskuddet på pensions-tidspunktet. Dermed påvirker medborgerkontobidraget ikke den effektive marginalskat, under forudsætning af at skattesatsen er den samme ved indbetaling som ved udbetaling.

**Knap halvdelen af skattevirkningen kommer fra en øget arbejdstid**

Den lavere effektive marginalbeskatning bidrager gennem timeeffekten til det øgede arbejdsudbud som følge af en højere arbejdstid pr. beskæftiget svarende til, at godt 3.000 flere personer kommer i fuldtidsbeskæftigelse.<sup>13</sup> Den lavere gennemsnitsbeskatning øger beskæftigelsen gennem en lavere strukturel ledighed og gennem en øget erhvervsdeltagelse. Bidraget til den stigende beskæftigelse fra en lavere ledighed svarer til ca. 3.000 fuldtidspersoner. De resterende 1.000 fuldtidspersoner skyldes en øget erhvervsdeltagelse som følge af en mindre tilgang til efterløn, og at færre udnytter barselsorloven fuldt ud.

**Skattevirkningen bidrager med knap en mia. kr.**

Den øgede beskæftigelse som følge af skattevirkningen vil bidrage med knap 0,9 mia. til finansieringen. Ledigheds- og deltagelseseffekten medfører, at brugen af ydelserne i medborgerkontosystemet mindskes svarende til ca. ½ mia. kr.

**Brugervirkning den største**

Ved en sammenligning af effekterne af bruger- og skattevirkningen, jf. tabel VI.5 og VI.6, fremgår det, at det er førstnævnte, der fører til størstedelen af adfærdsvirkningen. Brugervirkningen på såvel arbejdsudbud som offentlige finanser er således omkring tre gange så stor som skattevirkningen.

**Samlet finansierer adfærdsvirkninger medborgerkonti**

I hovedscenariet bidrager adfærdsvirkningerne med i alt 7,0 mia. kr. til de offentlige finanser, jf. tabel VI.7. Samlet vil beskæftigelsen i fuldtidspersoner øges med knap 30.000 personer, hvilket øger provenuet fra personbeskatningen og bidrager med knap 4 mia. kr. til finansieringen. Endvidere bidrager et mindre brug af ydelserne omfattet af medborgerkonti med knap 4 mia. kr. til finansieringen. Stigningen i arbejdsudbud og beskæftigelse øger erhvervsindkomsterne. Dermed vokser indbetalingerne og overskuddene for et givet medborgerbidrag, hvilket isoleret set forværrer de offentlige finanser med knap ½ mia. kr.

13) Det bemærkes af tabel VI.6, at timeeffekten er faldende med deltagelseselasticiteten. Det skyldes, at det mindre træk på ydelserne (som afhænger af deltagelseselasticiteten) mindsker andelen af arbejdsmarkedsbidraget, som omlægges til et medborgerbidrag, hvorved lempelsen af den effektive marginalskat bliver mindre, når deltagelseselasticiteten er høj.

Tabel VI.7 Samlede adfærds- og budgetvirkninger

	Beskæftigelses- virkning			Budget- virkning			Pct. af finansie- ringsbehov		
	0,1	<b>0,2</b>	0,4	0,1	<b>0,2</b>	0,4	0,1	<b>0,2</b>	0,4
Deltagelseselasticitet	--	1.000 pers.	--	---	Mia. kr.	---	----	Pct.	----
Øget skatteprovenu fra større arbejdsudbud	•	•	•	2,1	<b>3,7</b>	6,8	31	<b>54</b>	99
Mindre brug af ydelser	•	•	•	1,9	<b>3,8</b>	7,5	28	<b>55</b>	111
Øgede overskud på individuelle saldi	•	•	•	-0,2	<b>-0,4</b>	-0,6	-4	<b>-6</b>	-9
I alt	16	<b>29</b>	53	3,7	<b>7,0</b>	13,6	55	<b>103</b>	200

Anm.: Den øgede beskæftigelse er opgjort i fuldtidspersoner. Beløbene er opgjort i 2002 priser.

Kilde: Larsen og Vestergaard (2004), Det Økonomiske Råd (2004) og egne beregninger.

### Stor del af adfærdsvirkninger skyldes efterløn

En meget stor del af adfærdsvirkningerne kan henføres til, at efterlønsordningen indgår i systemet. Således skyldes ca. halvdelen af brugervirkningen en mindre tilgang til efterløn, som det fremgår af tabel VI.5.

### System uden efterløn efterlader et finansieringshul på godt to mia. kr.

Efterlønsordningens betydning for det samlede system belyses derfor gennem en supplerende beregning, jf. tabel VI.8. Heraf fremgår det, at hvis medborgerkontosystemet ikke omfatter efterløn, vil beskæftigelsen kun stige med godt 16.000 personer, og adfærdsvirkningernes bidrag til finansieringen mindskes til ca. 60 pct. af det umiddelbare finansieringsbehov under hovedscenariets konservative forudsætninger om deltagelseselasticiteten.



Tabel VI.8 Samlede adfærds- og budgetvirkninger uden efterløn

	Beskæftigelses- virkning			Budgetvirkning			Pct. af finansie- ringsbehov		
	0,1 -- 1.000 pers.	<b>0,2</b>	0,4	0,1 --- Mia. kr.	<b>0,2</b>	0,4	0,1 ----- Pct.	<b>0,2</b>	0,4 -----
Øget skatteprovenu fra større arbejdsudbud	•	•	•	1,2	<b>2,0</b>	3,5	20	<b>32</b>	57
Mindre brug af ydelser	•	•	•	0,9	<b>1,9</b>	3,8	15	<b>31</b>	61
Øgede overskud på individuelle saldi	•	•	•	-0,1	<b>-0,2</b>	-0,3	-2	<b>-4</b>	-7
I alt	10	<b>16</b>	27	2,1	<b>3,8</b>	7,0	33	<b>60</b>	111

Anm.: Den øgede beskæftigelse er opgjort i fuldtidspersoner. Beløbene er opgjort i 2002 priser.

Kilde: Larsen og Vestergaard (2004), Det Økonomiske Råd (2004) og egne beregninger.

## VI.6 Særlige problemstillinger

I det foregående blev medborgerkontosystemets grundstruktur præsenteret. I den forbindelse er der gjort en række antagelser. Nogle af disse diskuteres i dette afsnit.

### Uddannelses- omkostninger kunne inddrages

I det beskrevne system med medborgerkonti er kun medtaget de offentlige udgifter, der vedrører en række indkomstoverførsler. Det er også muligt at inddrage andre offentlige udgifter. Eksempelvis kunne andre uddannelsesomkostninger end Statens Uddannelsesstøtte medtages i systemet. Et argument for at inddrage yderligere uddannelsesomkostninger er, at især personer med en lang videregående uddannelse kan forvente at få høje livsindkomster og dermed også forholdsvis store overskud på medborgerkontoen. En del af uddannelsesomkostningerne på f.eks. kandidatstudier kunne derfor trækkes på den enkeltes konto. Det ville sandsynligvis forbedre den fordelingsmæssige virkning af medborgerkonti. Det økonomiske incitament til at tage en uddannelse ville isoleret set blive forringet, hvis omkostningerne blev medtaget i systemet. Den umiddelbare forringelse af incitamentet til at tage en uddannelse ville dog blive modvirket af den lavere skatteprogression, idet personer med kontooverskud vil opnå en lavere gennemsnits- og marginalskat.

### **Skal folk betale, når de forlader landet?**

Medtages uddannelsesomkostningerne, kan det dog yderligere øge incitamentet til at udvandre efter endt uddannelse, medmindre det er muligt at pålægge den enkelte at betale den gæld, der er oparbejdet. Der er i forvejen et incitament til at udvandre efter endt uddannelse, fordi lønnen efter skat for personer med en langvarig uddannelse er lav i Danmark i forhold til mange andre lande. En del af denne forskel skyldes, at uddannelser finansieres via skatterne i Danmark, mens studerende i mange andre lande bærer en større del af udgifterne selv. I beregningerne af medborgerkonti er det forudsat, at indestående på kontiene nulstilles, når en person dør eller udvandrer. Det er helt parallelt til et skattefinansieret system, hvor det heller ikke opgøres, hvor store indkomstoverførsler, der er udbetalt i forhold til skattebetalingerne, når en person emigrerer eller dør. Ved indførelse af medborgerkonti er det dog muligt at ændre dette princip.

### **Grænser for underskuddets størrelse**

I beregningerne i afsnit VI.4 er der ikke sat en grænse for, hvor stor gæld den enkelte kan oparbejde. Hvis man oparbejder en stor negativ saldo, kan det betyde, at incitamenterne til at øge indbetalingerne eller trække mindre på kontoen begrænses betydeligt, fordi det bliver meget vanskeligt at opnå et overskud, inden man fylder 65 år. For at forbedre incitamenterne kan der lægges et loft over størrelsen for den negative saldo.

### **Incitamenternes styrkes**

For at vurdere de incitamentsmæssige virkninger af at lægge et loft på størrelsen af den negative saldo, er det beregnet, hvor mange flere der kan forventes at få et begrænset underskud på deres konto i forhold til en situation uden et loft. Beregningen er foretaget uden at indregne de adfærdsændringer, der er opgjort i afsnit VI.5. Der er i beregningerne indlagt et loft på 250.000 kr. for størrelsen af den negative saldo. Beregningerne viser, at et sådan loft vil øge andelen med et lille underskud fra 15 pct. til 20 pct.

### **Uddannelsesomkostninger uden for loftet**

Almindeligvis sker træk på kontiene til statens uddannelsesstøtte i de unge år, inden de unge har haft beskæftigelse af nævneværdigt omfang. Derfor kan underskuddet i starten af livet blive relativt stort for personer, der kan forvente at få en høj livsindkomst. Det taler for at holde uddannelsesstøtten uden for et eventuelt gældsloft. Beregningerne viser, at

når statens uddannelsesstøtte holdes uden for, vil andelen med et begrænset underskud være 18 pct. Det vil således samlet styrke incitamenterne i medborgerkontosystemet at indføre et loft, uanset om Statens Uddannelsesstøtte medtages i loftet eller holdes uden for. Den samlede fordelingsmæssige virkning af at indføre et loft over saldoen vil være ret begrænset, jf. tabel VI.9.

## VI.7 Sammenfatning og politikanbefaling

### Medborgerkonti vil stille nogle bedre, uden at andre får forringelser

De danske skatter og kompensationsgraden i mange danske overførselsordninger er høje, hvilket skaber forvriddinger bl.a. i form af et lavere arbejdsudbud. Det høje skatetryk kan delvis forklares ved, at en række offentlige ydelser tildeles personer med en høj livsindkomst. En del af den skat, borgerne betaler, anvendes således til at finansiere deres egne indkomstoverførsler. Indførelse af medborgerkonti vil betyde, at den enkelte mere direkte vil finansiere indkomstoverførslerne selv. Dermed kan skatterne nedsættes samtidigt med, at kompensationsgraden i de berørte overførselsordninger reelt vil falde for dem, der har overskud på medborgerkontoen. Begge dele vil styrke arbejdsudbud og beskæftigelse. Samtidigt vil medborgerkontosystemet fortsat sikre den enkelte likviditetsstøtte i tilfælde af midlertidige indkomstbortfald, og personer med lave indtægter vil fortsat

Tabel VI.9 Gennemsnitlige saldi på konti for personer med positive overskud fordelt efter livsindkomstdeciler, forskellige lofter

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Gns.
	----- 1.000 kr. -----										
Saldo	10	32	63	91	123	161	208	269	337	510	180
Saldo, loft <sup>a)</sup>	10	34	66	96	131	170	220	284	357	537	191
Saldo, loft ekskl. SU <sup>b)</sup>	10	32	64	92	126	164	212	274	343	518	184

a) I beregningerne er lagt et loft på gælden på 250.000 kr.

b) Der er lagt samme loft som i a), men Statens Uddannelsesstøtte indgår ikke i gældsloftet.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

være garanteret en minimumsindkomst. Omlægningen fra skattefinansierede overførsler til finansiering via medborgerkonti vil resultere i en forøgelse af de disponible indkomster for en del af befolkningen, men uden at andre bliver dårligere stillet. Dette er muligt, fordi det øgede arbejdsudbud vurderes at være tilstrækkeligt til at dække det finansieringsbehov, som medborgerkontosystemet umiddelbart vil skabe.

### **Medborgerkonti reducerer skattetrykket**

Princippet i medborgerkontosystemet er, at den enkelte får nedsat sin skat, men i stedet indbetaler en del af sin erhvervsindkomst på en individuel konto. Når vedkommende får tildelt en af de ydelser, der indgår i systemet, trækkes udgiften fra denne konto. Når man overgår til folkepension, udbetales kontooverskuddet (fratrasket skat, da indbetalinger til kontoen er fradragsberettigede), mens en eventuel negativ saldo eftergives. Systemet indebærer, at personer med kontooverskud selv betaler udgifterne til deres ydelser, da træk på kontoen mindsker det overskud, der udbetales på pensioneringstidspunktet. Derved tilskyndes man til at undlade unødigt træk på kontoen, hvilket sammen med de lave marginalskatter vil øge beskæftigelsen og de samlede indkomster.

### **Et regneeksempel**

For at illustrere systemets virkning er der som et regneeksempel beregnet medborgerkonti, der omfatter syv typer af indkomstoverførsler: Børnepasningsorlov, statens uddannelsesstøtte, efterløn, børnefamilieydelse, arbejdsløshedsunderstøttelse og kontanthjælp i forbindelse med kortvarig ledighed samt syge- og barseldagpenge. Disse ydelser er valgt, fordi de kun omfordeler lidt mellem personer og derfor primært omfordeler over den enkeltes livsforløb.

### **Adfærdsændringer kan finansiere systemet**

Beregningerne illustrerer, at en omlægning af disse syv ydelser til medborgerkonti vil give større beskæftigelse og dermed højere skattepligtige indkomster og mindre træk på overførslerne. Regneeksemplerne viser, at adfærdsændringerne selv under forsigtige antagelser kan være tilstrækkeligt store til at finansiere udbetalingen af de overskud, der fremkommer på de individuelle konti.

## **Velstanden stiger**

Beregningerne viser også, at det især er personer med relativt høje livsindkomster, der vil få en gevinst ved indførelsen af medborgerkonti, men ingen vil blive dårligere stillet end under det nuværende system. Det gennemsnitlige overskud efter skat for personer i den højeste livsindkomstdecil er 325.000 kr., og det gennemsnitlige overskud efter skat er 36.000 kr. i midten af indkomstfordelingen. De fleste personer i den nedre del af livsindkomstfordelingen vil ikke få et overskud på deres konto, men deres gæld eftergives og dermed bliver de ikke påvirket af systemet. Samtidig vil omlægningen betyde, at den samlede velstand øges, da beskæftigelsen stiger svarende til ca. 30.000 personer på fuldtidsbasis.

## **Systemet uden efterløn**

Der er også gennemført beregninger af virkningerne af et medborgerkontosystem, hvor efterlønsordningen ikke er medtaget. Disse beregninger viser, at adfærdsændringerne med de gjorte konservative antagelser om elasticiteten i arbejdsudbuddet kun kan sikre finansiering af ca. 60 pct. af de udbetalte kontooverskud. Da medborgerbidraget er fradragsberettiget i den skattepligtige personlige indkomst, skal udbetalte overskud beskattes. En løsning på finansieringsproblemet kan være at øge skattesatsen på de udbetalte overskud, der i hovedscenariet antages at være mindre end 40 pct. En anden og måske mere perspektivrig mulighed kan være at inddrage andre offentlige overførsler eller serviceydelser i ordningen. Dette er dog ikke analyseret.

## **Effektivitetsgevinster**

Analysen i dette kapitel viser, at der kan være betydelige økonomiske effektivitetsgevinster ved at omlægge en del af de nuværende skattefinansierede offentlige ydelser til et medborgerkontosystem. Indførelse af medborgerkonti medfører således en højere beskæftigelse og en lavere strukturledighed, hvilket vil øge den samlede velstand og velfærd.

## **Marginalskattesænkninger versus medborgerkonti**

Progressionen i det danske skatte- og overførselssystem er høj. Dette bidrager til en mere ligelig indkomstfordeling, men skaber samtidigt en række forvriddinger. Hvis man politisk ønsker at mindske skatteprogressionen for at styrke incitamentet til arbejde, kan det ske ved at sænke mellemskatten eller topskatten. Sådanne marginalskattesænkninger vil primært stimulere arbejdsudbuddet ved at tilskynde de

allerede beskæftigede til at øge deres arbejdstid. Alternativt kan arbejdsudbuddet øges via indførelse af medborgerkonti. Dette vil både øge arbejdstiden for de beskæftigede og tilskynde til en større erhvervsdeltagelse, fordi medborgerkonti ikke blot sænker den effektive marginalskat, men også reducerer den effektive kompensationsgrad i overførselssystemet for de personer, der opnår et overskud på deres konto. Sammenlignet med traditionelle marginalskattesænkninger er medborgerkonti således et relativt effektivt instrument til styrkelse af arbejdsudbuddet.

**Fordelingsvirkninger kan imødegås, men ikke omkostningsfrit**

Selvom ingen bliver stillet ringere ved indførelse af medborgerkonti, vil det især være de højere indkomstgrupper, der vil opnå en fremgang i deres disponible indkomst. Hvis der er et politisk ønske om at undgå denne fordelingsvirkning, kan indkomstfremgangen hos de bedre stillede inddrages helt eller delvis via højere marginalskatter i den øvre ende af indkomstskaalen. Provenuet herfra kan enten anvendes til afhjælpning af problemerne med den finanspolitiske holdbarhed eller til målrettede skatteomlægninger til gavn for de dårligere stillede. Indførelse af medborgerkonti vil i sig selv sænke de effektive marginalskatter og vil således skabe råderum for en vis stigning i marginalskatterne i den øvre ende af indkomstskaalen, uden at incitamentet til arbejde forringes i forhold til i dag. Systemet vil under alle omstændigheder muliggøre en sænkning af marginalskatternes gennemsnitlige niveau, men det er et fordelingspolitisk valg, hvor på skatteskaalen marginalskattelettelserne skal koncentreres. Der er dog næppe tvivl om, at de gunstige effektivitetsvirkninger af medborgerkonti reduceres, hvis systemet ledsages af skatteomlægninger i retning af øget progression.

**Medborgerkontosystemet er lovende og bør analyseres nærmere**

Det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over de adfærds- og fordelingsmæssige virkninger af at indføre medborgerkonti. Virkningerne vil bl.a. afhænge af, hvilke ydelser der medtages i systemet, og hvordan medborgerkontobidraget fastsættes. De vil også afhænge af, i hvilket omfang borgerne faktisk vil opfatte kontobidraget som en opsparing og ikke en skat, og hvordan arbejdsudbuddet reagerer på ændringer i de effektive marginalskatter og på ændrede kompensationsgrader i overførselssystemet. De poten-

tielle effektivitetsgevinster ved systemet forekommer imidlertid at være så store, at der er god grund til at foretage en yderligere udredning af de økonomiske og administrative aspekter af at indføre medborgerkonti.

## Litteratur

Bovenberg, L. and P.B. Sørensen (2004): Improving the Equity-Efficiency Trade-Off: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance. *International Tax and Public Finance*, 11, pp. 507-529.

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, efterår 2004*. København.

Feldstein, M. and D. Altman (1998): Unemployment Insurance Savings Account. NBER Working Paper no. 6860. National Bureau of Economic Research, New York.

Feldstein, M. (2005): Rethinking Social Insurance. NBER Working Paper no. 11250. National Bureau of Economic Research, New York.

Finansministeriet (2004): *Fordeling og incitamenter 2004*. København.

Frederiksen, A., E.K. Graversen and N. Smith (2001): Over Time Work, Dual Job Holding and Taxation. IZA Discussion paper No. 323. Institute for the Study of Labor, Bonn.

Fölster, S. (1997): Social Insurance based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States? *European Economy*, no. 4, pp. 79-100. Brussels.

Fölster, S., R. Gidehag, M. Orszag and D. Snower (2002): Velfärdskonton i Sverige – en utvärdering. I: Molander, P. och T. Andersen: *Alternativ i välfärdspolitikken*. SNS forlag, Stockholm.

Immervoll, H., H.J. Kleven, C.T. Kreiner and E. Saez (2004): Welfare Reform in European Countries: A Micro Simulations Analysis. CEPR Discussion Paper no. 4324. Centre for Economic Policy Research, London.



Larsen, L. og B. Vestergaard (2004): Finanspolitikken Holdbarhed. Baggrundsnotat. Det Økonomiske Råds Sekretariatet, København.

Orszag, J. and D. Snower (1997): Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform. *European Economy*, no. 4, pp. 101-18. Brussels.

Saez, E (2002): Optimal Income Transfers: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses. *Quarterly Journal of Economics*, 117 (3), pp. 1039 – 1079.

Stiglitz, J. and J. Yun (2002): Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance. NBER Working Paper no. 9199. National Bureau of Economic Research, New York.

Sørensen, P.B. (2003): Social Insurance Based on Individual Savings Accounts. I: Cnossen, S. and H.W. Sinn (eds.): *Public Finance and Public Policy in the New Century*. The MIT Press, Cambridge MA.

