

Skattemodell för individuellt kompetenssparande

av

Professor Sven-Olof Lodin

Innehåll

1	Uppdraget	105
2	Allmänna utgångspunkter.....	105
3	Existerande kompetenskontosystem.....	108
4	Förslag till system.....	109
4.1	IPS-modellen.....	110
4.2	Huvudförslag, individuellt kompetenssparande – IKS	111
4.3	Särskilda frågor	118
4.4	Sammanfattning av förslaget till IKS-system	120
5	Alternativt förslag – öppen modell	122

1 Uppdraget

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1) att särskilda medel avsätts för att stimulera individuell kontinuerlig kompetensutveckling. Den ekonomiska ramen för individuell kompetensutveckling anges i propositionen till 1,35 miljarder kronor år 2000 och därefter 1,15 miljarder kronor årligen.

Regeringen har givit en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur avsatta budgetmedel för individuell kompetensutveckling effektivast skall disponeras. Utredaren bör redovisa ett flexibelt system där utrymme finns för att i framtiden begränsa eller utvidga den ekonomiska ramen.

Det uppdrag, som jag erhållit av den särskilde utredaren, är att utforma förslag till skatteteknisk lösning till ett system för individuellt kompetenskonto med avdrag vid beskattningen för gjorda avsättningar som en del i en skattesubvention på sammanlagt 1,1 miljard kronor. I det följande framläggs ett huvudförslag till ett s.k. stängt system som bygger på den teknik som används för individuellt pensionssparande, IPS, samt därutöver som alternativ ett förslag till öppet system som bygger på den skatteteknik som används i upphovsmanna- och skogs-kontosystemen. Även om uppdraget endast avser den skattetekniska lösningen är det ofrånkomligt att i samband härmed också beröra vissa andra sidor av systemet som måste ingå i övervägandena för systemets utformning.

2 Allmänna utgångspunkter

Vid utformningen av ett kompetenskontosystem är det vissa grundläggande frågeställningar som först måste beröras innan ställning tas till de tekniska lösningarna.

a) Attraktiv utformning

Den av regeringen angivna årliga kostnadsramen uppgår till drygt 1 miljard. Det betyder i praktiken att de individuella subventionsbeloppen blir så begränsade att den tekniska utformningen får stor betydelse för systemets attraktionsgrad. Skattesubventionen skall inte endast uppmuntra till individuell kompetensutveckling utan också till att sätta av sparande för framtida kompetensutveckling. Mot den bakgrunden torde det vara nödvändigt att ge en viss skattelättnad i form av avdrag

eller skattereduktion redan vid spartillfället. Viktigt är också att utforma systemet så enkelt som möjligt och på ett sätt så att medborgarna helst känner igen och är vana vid den valda tekniken. På grund härav och med hänsyn till de administrativa kostnaderna för systemet bör man i möjligaste mån utnyttja redan kända och i skattesystemet och hos banker och andra finansiella institutioner redan använda tekniker.

Systemet skall helst inte konkurrera med andra angelägna sparmål. En närmare diskussion om detta redovisas nedan under punkt d.

b) Enkelhet

Det är alltid viktigt att statliga subventionssystem utformas enkelt av hänsyn såväl till medborgarna och deras vilja att använda systemet och till de administrativa kostnaderna. Detta är särskilt viktigt vid utformningen av system för masstillämpning.

Ett system för skattesubventionerade individuella kompetenskonton kan förmodas bli tillämpligt för i vart fall någon miljon skattskyldiga, inte bara en gång, utan under en längre tid med både insättningar och uttag. Flertalet av dessa skattskyldiga kan i dag använda sig av den förenklade deklarationen, som utnyttjas av ca 5,5 miljoner deklareranter. Det torde vara ett tekniskt krav att också kompetenskontosystemet kan konstrueras så att de skattskyldiga, som vill utnyttja avsättning till kompetenskonto fortfarande kan använda sig av den förenklade deklarationen. Den skatteadministrativa kostnaden blir annars prohibitivt hög. Om 1 miljon skattskyldiga skulle behöva övergå till särskild deklaration skulle skattemyndigheten behöva betydande resurstillskott för att klara av den manuella deklaraionsgranskning som då skulle bli nödvändig.

c) Stängt eller öppet system

Med "stängt" sparsystem förstås system där sparade medel endast kan användas för det ändamål som de avsatts och vid den tidpunkt som systemet medger. Sparandet kan inte disponeras av spararen under mellantiden för andra ändamål. I ett "öppet" system kan spararen under hela spartiden disponera medlen efter eget gottfinnande även om de avsatts för visst ändamål.

Pensionsavsättningssystemen, såväl pensionsförsäkrings- som IPS-systemen är stängda system, dvs. att de pengar som avsatts i systemet därefter endast kan användas för avsett ändamål, pensionsutbetalningar efter 55 år, även om andra behov kan dyka upp efter vägen. Dock finns en strikt begränsad möjlighet till förtida uttag vid "synnerliga skäl". Ur lagstiftarens synvinkel har stängda system den fördelen att de utgör en garanti för att avsatta medel används endast för avsett ändamål. Därmed är det också möjligt att bygga in en "framtidig" subventionering

om så är önskvärt. För medborgaren kan det vara en fördel att tvingas till ett långsiktigt sparande så att kapitalet finns där för avsett ändamål trots de frestelser att använda pengarna tidigare som kan dyka upp. Men det stängda systemet innebär också nackdelen att pengarna inte kan användas annat än för avsett ändamål oavsett om planer och livssituation ändras. Detta medför att många föredrar vanligt öppet sparande där man kan disponera över sitt sparande när man vill. Det gäller särskilt för de människor som är osäkra på om de kommer att ha råd att för en mycket lång tid avstå från de konsumtionsmöjligheter sparmedlen skulle kunna ge.

Om staten vill subventionera sparande för visst ändamål innebär ett stängt system fördelar, då konstruktionen kan garantera att sparandet används för avsett ändamål. Det är också lättare att göra subventionen framtung för att öka dess attraktivitet. I öppna system kan i vart fall den slutliga subventionen inte utgå förrän vid sparandets användning, vilket kan göra det svårt att göra sparformen attraktiv. Vill man i ett öppet system för att öka systemets attraktionsgrad ge en subvention redan i början måste man bygga in möjligheter att återta subventionen om sparandet används för annat ändamål än det avsedda. Dessa komplikationer talar för en stängd modell.

Om ett stängt system begränsas till en mycket smal användning blir dess attraktionskraft mycket liten. Ju bredare användningsområdet görs ju mindre avskräckande blir inlåsningsen för medborgaren. Särskilt gäller det om det finns flera konkurrerande system för olika angelägna sparändamål. Då ställs individen i den svåra situationen att redan i sparögonblicket vara tvungen att välja mellan olika användningsalternativ som kanske ligger många år framåt i tiden utan möjligheter att överblicka hur den framtida situationen ser ut. Särskilt svårt blir detta val om man endast har ekonomiska möjligheter att göra avsättning till det ena ändamålet. En låginkomsttagare, som ställs inför alternativen att avsätta det begränsade belopp han/hon har möjlighet att avstå från till antingen bättre pension eller personlig kompetensutveckling senare under sin arbetsaktiva tid, ställs inför en närmast hopplös valsituation. Detta talar för att en stängd modell inte bör göras alltför specifik eller begränsad. För individerna är möjligheten att vid behov kunna använda sitt sparande för andra ändamål än det ursprungligen avsedda naturligtvis en stor fördel. Särskilt gäller det för låginkomsttagare som har svårare att överblicka sin framtida ekonomiska situation. Detta talar ur användarnas synvinkel för användningen av en öppen modell.

Det anförda visar att valet mellan en stängd eller öppen modell inte är självklart utan måste påverkas också av andra överväganden än de som ligger i just öppna och stängda systems effekter.

d) Skatteavdrag eller skattereduktion

Av utredningsdirektiven framgår att systemet skall vara öppet och användbart för alla. Det torde vara lågutbildade och därmed låginkomsttagare som har största behovet av individuell generell kompetensutveckling. Därmed blir det naturligt att söka utforma systemet så att också dessa har möjlighet att utnyttja systemet fullt ut och därigenom komma i åtnjutande av samma subventionsgrad för sin kompetensutveckling som personer i högre inkomstlagen. Ett sätt att få tillstånd "an even playing field" är att begränsa avdragsrätten och det subventionsberättigade beloppet till visst maximibelopp. En annan väg kan vara att använda sig av skattereduktion och vid senare uttag beskattning till samma skattesats i stället för att ge avdrag mot inkomsten enligt den marginalskattesats som gäller vid avsättningstillfället och beskatta uttag till då gällande marginalskattesats. Det senare har i andra sammanhang ansetts ge möjligheter att omfördela inkomster över tiden med effekt att den slutliga beskattningen sker till lägre marginalskattesats än vid avsättningen. I förevarande fall är systemets syfte att täcka det inkomstbortfall som uppstår vid tjänstledighet eller arbetsavbrott för studier för att härigenom underlätta den individuella kompetensutvecklingen. Man kan förvänta att de flesta som kommer att utnyttja systemet kommer att studera på deltid och endast ta deltidsledigt. Det betyder att avdrag respektive beskattning i stor utsträckning kommer att ske i samma inkomstläge och till samma skattesats. Detta medför att de fördelningspolitiska argument som i andra fall kan åberopas här inte blir särskilt starka. Frågan om avdragsrätt eller skattereduktion kan därför avgöras från vad som är tekniskt mest lämpligt och behöver inte styra valet av modell.

3 Existerande kompetenskontosystem

Redan nu finns ett kompetenskontosystem i försäkringsform utan skattesubvention. Fråga är i vad mån de principer som där tillämpas i tillämpliga delar kan överflyttas till det skattesubventionerade kompetenskontosystemet.

Den s.k. Skandiaförsäkringen, som Skandia och några andra företag introducerat, fungerar enligt följande.

- a) Den anställde och företaget avtalar om ett månatligt löneavdrag (före skatt).

- b) Företaget ingår ett avtal om kapitalförsäkring med försäkringsbolag och betalar in som premie ett belopp motsvarande den lön som avstått. Bolaget erhåller därvid inte något avdrag för inbetalningen.
- c) Försäkringen pantsätts för utbetalning till den anställde för kompetensutveckling. Dessutom innehåller försäkringen ett skydd för premieavbrott vid sjukdom och liknande.
- d) Då den anställde vill genomgå utbildning, betalar företaget ut som lön det belopp som sparats upp och som den anställde vill ha ut. Företaget erlägger arbetsgivaravgifter på det utbetalade beloppet och får avdrag för utbetalningen. Den anställde får ut beloppet och beskattas som lön.
- e) Bolaget gottgör sig skattefritt från försäkringen för det utbetalda beloppet. Möjlighet för bolaget att tillskjuta belopp till försäkringen finns.
- f) Vid byte av arbetsgivare kan endast egna inbetalda medel föras över till den nya anställningen.

Som synes är detta en ganska komplicerad konstruktion som kräver avtal mellan arbetsgivare och anställd och ett försäkringsavtal. Sparbeloppet skall ske månatligen och vara regelbundet. Byte av arbetsgivare kräver särskilda åtgärder. Med hänsyn till att ett skattesubventionerat individuellt kompetenskontosystem måste vara anpassat till masstillämpning, krävs stor enkelhet, smidighet och få bindningar. Mot den bakgrunden förefaller hittillsvarande försäkringssystem vara alltför komplicerade. Det hindrar dock inte att ett IKS- alternativt kompetenskontosystem senare kan kompletteras med någon form av försäkringslösning. I initialskedet torde dock avsättningsmöjligheterna få begränsas till kontosparande och eventuellt fondsparande.

4 Förslag till system

Med utgångspunkt från de krav och önskemål som redovisats ovan har två olika modeller för individuellt kompetenssparande med skatteavdrag framtagits. Som huvudmodell föreslås ett system som bygger på principerna för individuellt pensionssparande, IPS, (inte att förväxla med pensionsförsäkringar, där också ett försäkrings- och ett riskmoment ingår även om skattebehandlingen är i allt väsentligt densamma). där sparandet blir låst att användas till pensionsutbetalningar. I andra hand föreslås ett öppet system, där den enskilde har rätt att fritt

förfoga över avsatta medel, konstruerat efter de principer som gäller för upphovsmanna- och skogskonton.

4.1 IPS-modellen

I IPS-systemet medges ett allmänt avdrag från förvärvsinkomsten för belopp som avsätts till s.k. pensionssparkonto inom ramen för vad som är tillåten pensionsavsättning, normalt upp till 1/2 prisbasbelopp, med ett inkomstberoende tillägg på ytterligare högst 1/2 basbelopp vid inkomster över 10 prisbasbelopp (särskilda regler gäller för egenföretagare och anställda utan pensionsrätt). Härigenom minskas skatteuttaget avsättningsåret med ett belopp motsvarande marginalskatten på det avsatta beloppet. Uttag från sådant konto får normalt utbetalas tidigast när försäkringstagaren uppnått 55 års ålder och skall normalt fördelas på minst fem årliga utbetalningar. Uttaget läggs då ovanpå övrig inkomst och beskattas enligt aktuell marginalskattesats.

Det är således fråga om ett stängt system, dvs avsatta medel kan inte disponeras av kontohavaren förrän den av lagstiftningen bestämda tidsrymden förflutit. Avkastningen på kontot läggs löpande till kapitalet och beskattas enligt en schablon hos det förvaltande institutet med en skattesats på 15% (motsvarande hälften av normal kapitalinkomstbeskattning på 30%). Uttag, inklusive avkastningsdelen, som redan schablonbeskattats hos det förvaltande institutet, beskattas som pension i inkomstslaget tjänst hos kontohavaren.

Skatteeffekten av avdrag respektive uttag avgörs av den skattskyldiges marginalskattesats vid respektive tidpunkt. Det uppskov med beskattningen av inkomsten eller den skattecredit som systemet innebär, ger en viss mindre subventionseffekt som är större ju längre medlen står inne kontot. Den direkta skatteeffekten av avsättning (eller konsumtionsinskränkning) respektive uttag (möjlig konsumtionsökning) bestäms av den skattskyldiges marginalskatteläge vid respektive tillfälle.

I lagen om individuellt pensionssparande (1993:931) regleras formerna för individuellt pensionssparande och dess förvaltning. Sparandet får ske i form av inlåning, andelar i värdepappersfond eller placering i andra fondpapper.

Pensionssparinstitutet, hos vilket den löpande avkastningen beskattas, utfärdar såväl vid insättning som vid uttag kontrolluppgift till skattemyndigheten och är skyldigt att innehålla preliminärskatt vid uttag. Den förenklade självdeklarationen går normalt att använda vid individuellt pensionssparande.

4.2 Huvudförslag, individuellt kompetenssparande – IKS

IPS-tekniken skulle i sina huvuddrag kunna tillämpas på individuellt kompetenssparande, IKS och då få följande generella utformning.

Avsättning till ”kompetenskonto” (upp till en i lagen angiven beloppsgrens) skulle medföra rätt till avdrag från den skattskyldiges förvärvsinkomst i form av allmänt avdrag. Avkastningen på inestående medel skulle beskattas löpande hos det förvaltande institutet. Uttag från kontot skulle endast få ske för kompetensutvecklingsändamål och beskattas som andra skattepliktiga ersättningar som inte är pensionsgrundande i inkomstlaget tjänst uttagsåret. Den skattskyldige skulle alltså inte kunna disponera inestående medel för annat ändamål än för kompetensutveckling.

Emellertid är, som ovan framhållits, risken stor att ett bundet sparande med så snäv inriktning skulle få svårt att konkurrera med andra angelägna sparmål, framför allt pensionssparande. Individen ställs redan i sparögonblicket i den svåra situationen att tvingas välja mellan olika användningsalternativ som kanske ligger många år framåt i tiden utan att kunna överblicka sin framtida situation. Särskilt svårt blir detta val om man endast har ekonomiska möjligheter att göra avsättning till det ena ändamålet. En låginkomsttagare som ställs inför alternativen att avsätta det begränsade belopp han/hon har möjlighet att avstå från till antingen bättre pension eller personlig kompetensutveckling senare under sin arbetsaktiva tid ställs inför en närmast hopplös valsituation. Samtidigt som det är gruppen lågutbildade som torde ha störst behov av allmän kompetensutveckling har samma grupp också de största behoven av pensionsförstärkning. Det senare är lättare att inse och uppskatta värdet av medan vinsten av en framtida kompetensutveckling är mer svåruppskattad. Av främst detta skäl torde det lämpligaste vara att medel avsätta till kompetenskonto, som ännu inte använts för kompetensutveckling och därför kvarstår på kontot när kontohavaren uppnått 55 år, om samma åldersvillkor skall användas som i IPS-systemet, också får användas för pensionering. Kompetenssparandet skulle enligt denna modell utformas som ett kombinerat kompetens- och pensionssparande, där dock den särskilda skattesubvention som skall ingå i systemet endast utfaller om avsatta medel används till kompetensutveckling.

Härigenom skulle tre olika fördelar uppnås.

- a) Kompetenssparandet blir mer attraktivt, då spararen inte redan vid spartillfället måste göra ett slutgiltigt val mellan två viktiga sparmål.

- Konkurrensen mellan avsättning till kompetens- respektive pensionssparande undviks.
- b) Frågan om hur avsättningar till kompetenssparande, som av någon anledning – god eller dålig – aldrig utnyttjats för studier, skall behandlas får en enkel och naturlig lösning.
 - c) Önskemålen om öppnandet av möjligheter till förtida uttag av pensionsavsättningar för studier och kompetensutveckling tillgodoses till stor del utan ingrepp i pensionssparsystemen. I syfte att tillgodose dessa önskemål beträffande redan existerande pensionssparande skulle man vid införandet av kompetenssparsystemet tillåta en begränsad engångsöverföring av medel på IPS-konto till IKS-konto. Överföringar av pensionsförsäkringsparande är dock mindre lämpligt. Dels belastas premieinbetalningarna i detta pensionssparande med betydande kostnader i början av sparperioden, dels innehåller försäkringen inte bara sparande utan också ett försäkringsmoment, som försäkringspararen betalat för. Överföringar av pensionsförsäkringsparande skulle därför i allmänhet vara ekonomiskt mycket ofördelaktigt, varför det saknas skäl att införa en sådan möjlighet.

Införandet av ett IKS-system med möjlighet att använda kvarstående medel för pension får också konsekvenser i flera tekniska avseenden. Det blir naturligt och önskvärt att i största möjliga utsträckning anknyta till den i IPS-systemet använda tekniken. Det innebär att tekniken med allmänt avdrag vid avsättning och beskattning vid uttag till vid vardera tillfället gällande marginalskattesats bör användas i stället för ett system med skattereduktion och senare beskattning till samma skattesats. Med hänsyn till att användning av kompetenssparande för studier är avsett att täcka det inkomstbortfall och de kostnader som studierna kan medföra blir i praktiken marginalskattesatsen i stort sett densamma vid avsättning och uttag, varför några fördelningspolitiska invändningar mot denna teknik knappast kan resas. Likaså bör den löpande avkastningen på samma sätt som inom IPS-systemet beskattas hos den förvaltande institutionen med 15% på en beräknad schablonavkastning. Lagen om individuellt pensionssparande kan med några enkla tillägg och ändringar också göras tillämplig på individuellt kompetenssparande.

Rätten till allmänt avdrag för inbetalning till pensionsförsäkring och IPS-konto är idag begränsad till 1/2 prisbasbelopp plus en inkomstberoende del på inkomster över 10 prisbasbelopp begränsad till högst ytterligare 1/2 basbelopp. Kompetenskontosparandet bör inte inkräkta på detta utrymme.

Uppskovet med beskattningen av avsatta medel kombinerat med 15% schablonbeskattning av löpande avkastning och full beskattning

vid uttag också av den del av uttaget som belöper sig på den hos förvaltaren beskattade avkastningen innebär en mycket begränsad skatte-subvention. Vid 5% statslåneränta och diskonteringsränta motsvarar skattefördelen vid fem års spartid en höjning av avkastningen från 5,0% till 5,5%. Därför måste den uppskjutna beskattningen kombineras med en ytterligare subvention då avsatta medel används för kompetenshöjning. Hur denna subvention bör utformas återkommer jag till längre fram i detta avsnitt. En kombination av avdragsrätt vid avsättningsögonblicket och en subvention vid användningen torde utgöra en lämplig incitamentstruktur för att uppmuntra såväl sparande för framtida kompetensutveckling som senare verkligt utnyttjande av avsatta medel till kompetenshöjning.

För att inte bakvägen öka det avdragsgilla avdragsutrymmet för pensionssparande och för att inte endast höginkomsttagare skall ha praktiska möjligheter att utnyttja systemet fullt ut bör utökningen av det gemensamma avsättningsutrymmet begränsas.

I enlighet härmed synes det lämpligt att begränsa det årliga avsättningsutrymmet till exempelvis högst 1/2 prisbasbelopp (i dag drygt 18 000 kr), vilket motsvarar en konsumtionsinskränkning på 8 000–12 000 beroende på tillämplig marginalskattesats. Även låginkomsttagare bör då ha en möjlighet att avsätta max.beloppet. Det innebär tekniskt att gällande utrymme för som allmänt avdrag avdragsgillt pensionssparande ökas med 1/2 prisbasbelopp under förutsättning att minst motsvarande belopp insatts på IKS-konto. Denna utökning av avdragsrätten bör dock endast gälla om behållningen på IKS-kontot inte överstiger 10 prisbasbelopp, i dagens penningvärde ca 370 000 kr före skatt) vilket normalt bör ge utrymme för knappt två års heltidsstudier. Skulle behållningen på kontot sjunka under denna gräns på grund av uttag för studier gäller den utökade avdragsrätten så länge som kontobehållningen understiger 10 prisbasbelopp. Eventuellt kan det finnas skäl att inte längre tillåta avsättningar till IKS-konto när behållningen överstiger gränsbeloppet..

Det skulle i och för sig kunna ifrågasättas om inte begränsningen i stället borde avse tillåtna totala avsättningar. Då skulle begränsningen inte påverkas av avkastningens storlek. Av tekniska skäl är dock detta mindre lämpligt, eftersom kontohavaren skall tillåtas nyavsättning när max.beloppet inte längre uppnås p.g.a. av uttag för utbildning. Det blir i den situationen mycket komplicerat att avgöra om det är avsatta belopp eller avkastningen som förbrukats. Av enkelhetsskäl bör därför begränsningen avse behållningen. Det medför också att gränsbeloppet bör sättas högre än om avsättningsbeloppet begränsats. Då hade avkastningen legat utanför begränsningen.

Om avsättning över huvud taget inte skall tillåtas när taket uppnåtts, uppstår en annan konsekvens. För att möjliggöra kontroll av den samlade sammanlagda IKS-behållningen krävs i så fall att avsättning endast får ske hos en enda förvaltande institution, som dock kan erbjuda flera sparalternativ. Varje individ tillåts därför endast att ha ett enda IKS-konto, men kan inom ramen för detta konto fördela sitt sparande på både vanligt kontosparande och fondsparande.

Även om behållningen på IKS-kontot efter det att försäkrings-tagaren uppnått 55 års ålder kan användas till pension, utesluter detta inte användningen av behållningen för studier, vilket ger möjlighet till större uttag och tillgång till den extra subvention som utgår vid användningen av medlen för studier. Det blir därför alltid förmånligare att använda medlen till kompetensutveckling än till pension.

I IPS-systemet kan förtida uttag för annat ändamål än pensionering endast ske då synnerliga skäl föreligger. Det synes lämpligt att låta samma regel gälla för uttag från IKS-konto för annat än kompetenshöjande ändamål.

Sparande i IPS-systemet kan ske i form av insättning på såväl sparkonto som olika typer av fond- och värdepapperssparande. IKS-systemet bör av praktiska skäl ansluta så mycket som möjligt härtill. Emellertid föreligger i två avseenden viktiga principiella skillnader. Pensionssparandet har i allmänhet en mycket lång tidshorisont, medan kompetenssparande i allmänhet torde komma att ske på 5-10 års sikt. Vidare kommer upplösningen av kompetenssparande ske vid tidpunkt som bestäms av behov och möjligheter till tjänstledighet, genomgång av kurser eller annan kompetensutveckling, vilket kanske på grund av den tillfälliga börsutvecklingen inte alls utgör en lämplig tidpunkt för försäljning av exempelvis aktiefondsandelar. Det betyder att kursutvecklingen på börsen kan bli styrande för om och när en behövlig kompetensutveckling kan komma att företas. Såväl detta senare förhållande som den mer kortsiktiga inriktningen av kompetenssparandet gör att man kan överväga att begränsa antalet sparformer för kompetenssparandet. Med hänsyn till fondsparandets popularitet bör dock fondsparande inte uteslutas. Under alla omständigheter bör dock de förvaltande institutionerna åläggas att tillhandahålla fondsparande lämpligt för mer kortsiktigt kompetenssparande.

Avsättning till IKS-konto och avdrag vid beskattningen i form av allmänt avdrag, liksom den löpande beskattningen av avkastningen hos förvaltande institution torde inte medföra några särskilda administrativa problem, varken för skattemyndigheten eller för förvaltande institutioner. Redan sedan länge tillämpade och väl fungerande rutiner kan användas. Medlen på IKS-konto skall liksom på IPS-konto skall vara låsta. Rätt till uttag föreligger endast då lagstadgade villkor är

uppfyllda. Vid uttag från IPS-konto behöver den förvaltande institutionen endast konstatera om åldersvillkoren är uppfyllda eller om beslut från skattemyndighet med beviljande av uttag på grund av synnerliga skäl föreligger. Vid uttag för studier eller annan kompetensutveckling är kontrollfrågan mer komplicerad. För att undvika fusk måste krävas att kontohavaren för att få lyfta medel från IKS-kontot kan styrka att han/hon är antagen till utbildning eller annan kompetensutvecklande verksamhet som kvalificerar som kompetensutveckling samt att han/hon påbörjat utbildningen.

Utbildning, svensk eller utländsk, som kvalificerar för studiemedel, bör automatiskt anses som kvalificerad för användning av kompetenskontomedel. I dessa fall har utbildningarna granskats och godkänts av högskoleverket eller skolverket beroende på utbildningens nivå. Beträffande annan utbildning, särskilt privat utbildning och utbildning anordnad av bildningsförbund m.m., bör krävas någon slags ”certifiering” och kvalitetsbedömning – inte bara av kontrollskäl utan lika mycket i de studerandes intresse. Denna certifiering, som eventuellt kan vara av enklare slag, bör gälla dels om kursen kan klassificeras som kompetenshöjande dels kursens kvalitetsnivå och omfattning lämpligen uttryckt i poängform på liknande sätt som inom studiemedelssystemet.

Det är uppenbart att denna certifiering inte kan läggas på de förvaltande institutionerna eller skattemyndigheten och heller inte avse varje enskilt fall. Närmast till hands förefaller ligga att något offentlig eller halvvoffentligt organ (skolverket, respektive högskoleverket eller något annat organ, t.ex. med medlemmar från arbetsmarknadens parter) får göra denna bedömning. Utbildningsanordnaren får då begära certifiering av sina olika utbildningar hos detta organ, varvid varje utbildning tilldelas en kod avseende också omfattning och kurskostnad. Certifierade kurser bör sammanställas i ett dataregister tillgängligt för de förvaltande institutionerna och för skattemyndigheten. När en person blivit antagen till och påbörjat viss utbildning har utbildningsanordnaren att (elektroniskt) meddela förvaltande institution härom och att kontot är öppet för uttag av vis storlek. Vid årets slut erhåller skattemyndigheten därefter kontrolluppgift från den utbetalande institutionen på utbetalt belopp på samma sätt som i IPS-systemet.

Man kan diskutera hur långt kontrollen av medlens användning skall utsträckas. Så kan man ställa frågan om påbörjandet av en kortare utbildning skall ge rätt till att lyfta hela behållningen på IKS-kontot, även om kontobehållningen i och för sig skulle kunna räcka som försörjning vid betydligt längre utbildningstid. Enkelhetsskäl talar för att detta skall vara möjligt. Å andra sidan skulle man härmed öppna stora möjligheter till användning av medlen för andra ändamål än kom-

petensutveckling, bara användningen lätt maskerats bakom påbörjandet av en mycket kort utbildning. På så sätt skulle IKS-systemet kunna utnyttjas till avdragsgillt sparande för vanlig konsumtion. Vill man undvika en sådan utveckling torde det bli nödvändigt att också begränsa frisläppandet av kontomedel beroende på omfattningen av den utbildning som kontohavaren avser att genomgå. Det föreligger knappast några administrativa problem att i den utbildningskod som förvaltande institution erhåller från utbildningsanordnaren också låta ingå ett angivande av utbildningens omfattning och därmed hur mycket medel – enligt en ganska generös bedömning – som är öppet för uttag från kontot. Liknande system föreligger redan i IPS-systemet där uttagen normalt måste delas upp på minst fem år.

Frågan om utbildningscertifiering och om vad som bör krävas för att medel på IKS-konto skall kunna uttas faller i princip utanför mitt utredningsuppdrag, men det torde ändå vara nödvändigt att i viss mån beröra dessa områden för att det skall vara möjligt att föreslå ett system för uttag av och beskattning av medel från IKS-konto, som är så likt IPS-systemets administration som möjligt och så enkelt som möjligt både för de förvaltande institutionerna och för skattemyndigheten liksom för de enskilda. Stor enkelhet är nödvändig eftersom det, när systemet är i full gång, kan komma att röra sig om ca 1 miljon utbetalningsbeslut per år.

Som ovan anförts torde ett system där den statliga subventionen utfaller till en del vid spartillfället och till en del när utbildningen genomgått, ge ett effektivare incitament till kompetensutveckling än om subventionen koncentreras till en tidpunkt. Den statsfinansiella ram för den årliga kostnaden, 1,1 miljarder, som angivits i utredningsdirektiven, ger utöver skatteuppskovet utrymme för en kompetenspremie, eventuellt i form av en skattereduktion eller skatteåterbäring, vars storlek är beroende på uppskattningar om hur mycket systemet kommer att utnyttjas.

För att beräkna hur stor kompetenspremie som ryms inom den statsfinansiella ramen krävs en uppfattning om hur stor användningen av IKS-systemet kan bli. Här förutsätts att ca 1 miljon löntagare och egenföretagare kommer att utnyttja systemet. Beträffande sparbeloppens storlek kan ledning hämtas från pensionssparandets omfattning. Det genomsnittliga årliga sparbeloppet ligger där på ca 6 000 kr. Om samma omfattning förutsätts för kompetenssparandet kan den årliga kostnaden för förmånen av skatteuppskovet enligt utredningssekretariatet beräknas till 100–200 miljoner kr. Det statsfinansiella utrymmet för ”kompetenspremie” efter genomgången utbildning blir då ca 1 miljard kr. Om man utgår från en genomsnittlig spartid på 5 år, skulle det hopsparade beloppet inklusive avkastning (36 900 kr före

skatt) i normalfallet ge utrymme för 4-6 månaders halvtidsstudier. De flesta som utnyttjar IKS-systemet kommer förmodligen att studera på deltid och ofta under kortare tid än ett år. Kompetenspremien utgår då med motsvarande mindre belopp. Med dessa förutsättningar skulle det finnas ett statsfinansiellt utrymme för en kompetenspremie på ca 15 000–20 000 kr per fullt studieår, om inte också andra subventionsformer övervägs. Denna premie för ett års heltidsstudier är betydligt mindre än det återbetalningsfria studiemedelsbeloppet som från 1 juli år 2001 kommer att uppgå till nära 30 000 kr för tolv månaders studier.

Om inte de båda stödformerna går att kombinera betyder den statsfinansiella begränsningen således att det blir betydligt förmånligare att utnyttja studiemedelssystemet än att själv spara till kompetenshöjande utbildning i de fall som studiemedel skulle kunna utgå. Även om det naturligtvis vid längre studietider kan vara möjligt att varva uttag från IKS-konto och studiemedelsanvändning bör också parallellanvändning tillåtas för att undvika konkurrens mellan de båda stödformerna, se mera härom nedan, i avsnitt 4.3. Det föreslagna systemet ger också tekniska möjligheter att öka bonusbeloppen om så skulle finnas lämpligt – och för all del också möjlighet att minska stödbeloppen. Förslaget innehåller således den flexibilitet, som efterfrågas i direktiven.

Medel från IKS-konto får uttas när kontohavaren presenterar intyg om att han/hon antagits till certifierad utbildning och att han/hon påbörjat utbildningen. Däremot bör kompetenspremien inte utgå förrän bevis på att utbildningen genomgått presenterats. Sluttentamen bör dock inte krävas utan endast att utbildningen följts. Intyget bör utfärdas av utbildningsanordnaren och om skattereduktion väljs som premieform presenteras för skattemyndigheten för utbetalning av skattereduktionen. På intyget skall anges samma kod som på antagningsintyget. Skattemyndigheten behöver då endast kontrollera utbildningen och dess omfattning i det dataregister som förutsätts upprättas, varav också kommer att framgå hur stor kompetenspremie som genomgången utbildning berättigar till. Ansökan om skattereduktion bör kunna ske under hela året oberoende av taxering. Även om ett sådant förfarande kräver viss ny systemuppbyggnad, torde några större administrativa problem inte uppstå så länge som förfarandet bygger på uppgifter i dataregistret för kompetensutbildningar.

Vad ovan anförts rörande kompetenspremiens utformning och det administrativa förfarandet ligger utanför den skattetekniska lösningen och skall närmast ses som ett exempel på en lösning som bör kunna fungera tekniskt tillsammans med de skattetekniska modellen. Också

andra modeller för kompetenspremiens utformning torde vara möjliga beroende på hur högt man vill sätta kontrollambitionen.

4.3 Särskilda frågor

Relation till studiemedelssystemet

Enligt utredningsdirektiven skall utredningen belysa vilken relation förslaget bör ha till studiestödssystemet och andra offentliga stöd till utbildning som finns. Som framgår ovan är det statliga stödet till individuell kompetensutveckling betydligt mindre än stödet inom studiemedelssystemet, som innehåller en gräns för hur mycket den studerande får tjäna under ett år för att den återbetalningsfria delen av studiemedlen skall utgå. Om uttag från IKS-konto, som utgör skattepliktig inkomst, skall inräknas i det gränsbelopp som gäller för att en studerande skall vara berättigad till studiemedel, kommer IKS-systemet inte att vara attraktivt att utnyttja till kompetenshöjande studier av större omfattning. Man bör då beakta att flertalet av de kompetenshöjande utbildningar som kommer att efterfrågas förmodligen utgörs av språkutbildning och utbildning inom IT-sektorn, som ofta är studiemedelsberättigade.

Dessa förhållanden medför att medel som uttagits från IKS-konto inte bör ingå i det gränsbelopp som gäller för högsta tillåtna inkomst i studiemedelssystemet. Det medför den administrativa komplikationen att skattemyndigheten i det inkomstbesked som efter taxeringen översänds till Centrala Studiemedels Nämnden, CSN, måste frånräkna den delen av den skattepliktiga inkomsten som består av uttag från IKS-konto, vilket i och för sig torde vara ganska enkelt, då denna inkomst utgör särskild icke pensionsgrundande inkomst av tjänst.

Behandlingen av egenföretagare

En konsekvens av att avsättning till IKS-konto får avdras vid beskattningen i form av allmänt avdrag är att socialförsäkringsavgifterna och förmånsnivåerna inte berörs. Spegelbilden av detta är att uttag inte är pensionsgrundande eller i övrigt förmånsberättigade inom socialförsäkringssystemet och heller inte ingår i underlaget för allmän pensionsavgift.

För egenföretagare är situationen något annorlunda. En egenföretagare kan göra avdrag för p-försäkringsavgifter, inklusive avsättning till IPS, antingen som allmänt avdrag eller inom näringsverksamheten. I

det senare fallet minskar avdraget socialavgiftsuttaget och även nivån på utgående förmåner. Även om det är tekniskt möjligt att medge samma valfrihet för avsättningar till IKS, uppstår vissa komplikationer vid uttag om de skall beläggas med socialavgifter och anses som pensionsgrundande inkomst. I motsats till vad som händer inom IPS-systemet sker utbetalningarna i allmänhet under kontohavarens arbetsaktiva tid. Därför förefaller det enklast att vid avsättning till IKS-konto endast medge avdrag i form av allmänt avdrag, vilket innebär att egenföretagarens inkomst av näringsverksamhet, som utgör underlaget för socialavgiftsuttaget, inte påverkas av IKS-avsättningen. Varken socialavgiftsnivån eller den framtida förmånsnivån kommer då att påverkas av avsättningen. Tekniskt är dock båda alternativen möjliga. Det är närmast en politisk fråga vilket system som skall föredras.

Arbetsgivarbidrag

I utredningsdirektiven anges att förslaget bör visa på en lösning där arbetsgivaren bidrar till finansieringen av individuell kompetensutveckling. Ett sådant bidrag får dock enligt direktiven inte påverka individens möjlighet att bestämma över de sparade medlen.

I enlighet härmed bör det vara möjligt att konstruera IKS-systemet så att en arbetsgivare kan bidra till den anställdes kompetenssparande genom insättning på dennes IKS-konto. Sådant bidrag, grundat på individuell överenskommelse, bör behandlas som arbetsinkomst för den anställda, på vilken arbetsgivaren har att erlægga socialavgifter i vanlig ordning. Den anställda, som beskattas för förmånen, får göra avdrag i form av allmänt avdrag inom den gällande beloppsramen. Beskattningen vid uttag följer normala regler. Detta förfarande torde bli nödvändigt om man inte vill öppna möjligheter, för den minoritet som kan få sådana avtal, att genom individuella avtal om lönesänkning i utbyte mot arbetsgivarbidrag till IKS-konto kringgå lagstiftningens beloppsgränser för avsättning. Det är också fullt möjligt att låta arbetsgivarbidraget ligga utanför den anställdes gränsbelopp, om man anser att behovet av kompetensutveckling skall gå före en mer exakt rättvisa i avsättningsmöjligheterna.

När det gäller avtal om bidrag i kollektivavtal blir situationen något annorlunda. Man torde där kunna utesluta avsikter att kringgå beloppsbegränsningen för avsättningar. Därför är skälen här svagare mot att låta sådant bidrag utgå utan att inkräkta på den enskildes avsättningsutrymme. I övrigt bör bidraget i vart fall i inledningsskedet behandlas på samma sätt som ovan beskrivits beträffande arbetsgivarbidrag vid individuella avtal, vilket innebär att arbetsgivaren har att erlægga

socialavgifter på bidraget och att den anställde blir formellt skattskyldig för bidraget men å andra sidan får avdrag i form av allmänt avdrag med motsvarande belopp.

I och för sig är det tekniskt möjligt att undanta sådant arbetsgivarbidrag till IKS-konto från socialavgifter och från beskattning hos den anställde, som då heller inte får något allmänt avdrag. Beskattningen utlöses då först när uttag sker. Enda skillnaden i ekonomisk effekt jämfört med den anställdes egna avsättningar blir då dels att arbetsgivarbidraget faller utanför beloppsbegränsningen dels att socialavgifter inte uttas och att bidraget inte heller ger några pensionspoäng eller andra sociala förmåner till den anställde. Det senare är en viktig effekt som närmare bör övervägas innan en sådan lösning inkorporeras i systemet. Frihet från socialavgifter innebär också en utökning av subventionsgraden.

4.4 Sammanfattning av förslaget till IKS-system

För att begränsa den administrativa kostnaden och för att göra systemet lättbegripligt och attraktivt för den vanlige medborgaren är det viktigt att skapa ett enkelt system som så mycket som möjligt anknyter till redan använd skatteteknik. Det krävs också att systemet går att inordna i systemet för förenklad självdeklaration.

Skattemodell

Samma skatteteknik som för IPS-systemet, dvs. avdrag i form av allmänt avdrag vid avsättning till IKS och skatteplikt som inkomst av tjänst vid uttag.

Tvådelat stöd dels genom skatteuppskov dels genom skattefri kompetenspremie i form av skattereduktion vid genomgången utbildning.

Löpande avkastning under avsättningstiden beskattas hos förvaltande institution med 15%.

IPS-lagstiftningen utökas att med vissa tillägg och ändringar gälla också IKS-sparande och dess speciella förvaltning.

Stängt system.

Avsatta medel får endast uttas för utbildning och annan kompetenshöjande verksamhet och efter 55 år också för pension.

Spararen behöver därför ej välja inriktning vid avsättningstillfället.

Tillåtet sammanlagd årligt avdrag för avsättning till IKS-konto och pensionssparande

1–1,5 prisbasbelopp (höjning med 0,5 prisbasbelopp jämfört med nuvarande begränsning för avdrag för pensionsavsättning) till dess sammanlagd behållning uppgår till 10 prisbasbelopp.

Vid högre behållning tillåtet avdrag 0,5–1 prisbasbelopp enligt reglerna för allmänt avdrag till IPS, etc.

Regler för uttag

Uttag före 55 års ålder tillåts endast för studier och annan kompetenshöjning samt p.g.a. synnerliga skäl som i IPS.

Vid uttag efter 55 års ålder tillåts uttag för kompetenshöjning och för pensionering enligt samma regler som för IPS (5 år etc.).

Uttag tillåts endast för studiemedelsberättigad utbildning och annan certifierad utbildning eller kompetensutveckling. Certifiering och klassificering av särskilt organ enligt principer liknande dem i studiemedelssystemet. Dataregister över certifierade utbildningar för förvaltande institutioner och skattemyndigheten.

Uttag får ske när utbildning, etc. påbörjats.

För uttag krävs intyg om antagning till certifierad utbildning med angivande av utbildningens omfattning och intyg om påbörjad utbildning från utbildningsanordnare uttryckt i utbildningskod också angivande omfattning (jfr studiemedelssystemet). Endast formell prövning av förvaltande institution. Underlag tillhandahålls elektroniskt av utbildningsanordnaren.

Uttagna medel ingår ej i gränsbeloppet för tillåten inkomst enligt studiemedelssystemet.

Statliga stödets utformning

Skatteuppskov (statsfinansiell kostnad 100–200 miljoner kr) samt kompetenspremie i form av skattereduktion i relation till utbildningens omfattning vid genomgången utbildning med belopp motsvarande 15000–20000 kr för ett års heltidsstudier (uppskattad statsfinansiell kostnad knappt 1 miljard kr).

Skattereduktion begärs hos skattemyndigheten. Endast formell prövning av skattemyndigheten.

Samma system för anställda och för egenföretagare. Avdrag vid beskattningen endast i form av allmänt avdrag.

Arbetsgivarbidrag tillåts. Initialt samma behandling av sådant bidrag som av anställdes eget bidrag, dock möjligt att medge bidrag utöver den anställdes avdragsutrymme. Vid bidrag enligt kollektivavtal

möjligt att senare införa befrielse från socialavgifter för bidraget och tillåta bidrag utan påverkan på den anställdes avdragsutrymme.

5 Alternativt förslag – öppen modell

Som huvudförslag har ovan presenterats en s.k. stängd modell byggande på samma teknik som för pensionssparande. En annan modell är att konstruera ett öppet system, där individen under spartiden har rätt att disponera medlen och därmed slipper att i sparögonblicket låsa sig för viss användning. I ett sådant system är det också lättare att konstruera hela subventionen som en skatteminskning. Ett sådant system blir dock ofrånkomligen mer komplicerat då den subvention ett skattavdrag kan medföra bör återtogs om medlen används för annat än kompetensutveckling. I dagens skattesystem finns en teknik för öppet system kombinerat med skatteuppskov för sparavsättning. Den tillämpas för avsättningar till upphovsmannakonto och skogskonto för att sprida ut beskattningen på större engångsinkomster. Den medger avdrag från förvärvsinkomst för avsättningar till konto hos bank varvid beskattningen uppskjuts till uttag görs.

Med samma grundteknik kan för avsättning till kompetenskonto medges avdrag från förvärvsinkomsten (ev. i stället en skattereduktion,) Uttag från konto till godkänt studieändamål bör då beskattas som inkomst av tjänst (vid skattereduktion enligt samma skattesats som skattereduktion givits). Dock bör av incitamentsskäl tjänsteinkomstbeskattning endast ske av den del av uttaget som motsvarar tidigare insättning. Endast uppskov med beskattningen av avsatt belopp är inte tillräckligt som incitament till avsättning till framtida kompetensutveckling. Enligt de beräkningar som redovisats ovan medför skatteuppskovet endast en statsfinansiell kostnad på 100–200 miljoner kr. Därför bör även en viss skattesubvention också gälla avkastningen på kontot. Beträffande behandlingen av uppkommen avkastning på kontomedlen se nedan.

Genom att avdrag resp. beskattning sker enligt reglerna för förvärvsinkomst kan samma inkomstskatteregler gälla för både tjänsteinkomst och näringsinkomst. Eftersom avdrag från tjänsteinkomst inte berör arbetsgivarens skyldighet att erlagga arbetsgivaravgifter bör skyldigheten för näringsidkare att erlagga egenavgifter inte påverkas av avsättning till kompetenskonto. Näringsidkare har redan i dag en möjlighet till en tidsbegränsad skattecredit genom avsättning till periodiseringsfond. Om annan ordning skulle tillämpas kommer subven-

tionen i form av uppskjuten skatt bli större för näringsidkare än för skattskyldiga med tjänsteinkomst. Genom att behålla tidpunkten för socialavgifternas uttagande rubbas heller inte nuvarande system och tidpunkt för avgiftsbetalning och förmånsberäkning i socialförsäkringssystemet, vilket i allmänhet också torde vara det förmånligaste för de skattskyldiga.

Då uppskovet med beskattningen av insatt belopp knappast torde räcka som incitament till avsättning till kompetenskonto bör en standardavkastning på det sparade beloppet (inte hela avkastningen så att skatteförmånen skulle variera med uppnådd avkastningsnivå) undantas från skatt för att öka subventionsinslaget. Skattesubventionen skulle härigenom komma att bestå av

- 1) uppskov med skatten plus
- 2) skattefrihet för en del av avkastningen på det avsatta beloppet eller kompetenspremie i form av skattereduktion.

Den tekniska lösningen beträffande skattefriheten för avkastningen, liksom kompetenspremien, får förmodligen av skatteadministrativa skäl ske i efterhand, dvs avkastningen beskattas löpande, varefter den skattskyldige, när pengarna lyfts från kontot *och* används för studier, får tillbaka skatten på en schablonmässigt beräknad avkastning under den tid pengarna stått inne på kontot. Löpande kapitalinkomstbeskattning av avkastningen bör användas oavsett om viss återbetalning av skatten på avkastningen skall införas eller ej eller om en ren kompetenspremie införs. De administrativa kostnaderna ökar annars såväl för banksystemet som för skatteförvaltningen.

Rätten till avdrag för avsättning till kompetenskonto bör beloppbegränsas. Den statsfinansiella kostnadsramen medger inte obegränsat avdragsbelopp. För det andra är avsikten att systemet skall kunna utnyttjas av alla fullt ut, inte bara av höginkomsttagare. Om avsättningsgränsen sätts högt blir det framför allt höginkomsttagare som kan dra nytta av systemet.

Eftersom systemet är öppet, dvs kontohavaren kan fritt disponera medlen, bör man också bygga in i systemet ett incitament att inom viss tid använda inestående medel för kompetenshöjande utbildning, annars är risken stor att systemet i huvudsak används som ytterligare en sparvariant, som eventuellt också kan användas för framtida kompetensutveckling. Systemet bör utformas så att den som utnyttjar systemet endast för sparändamål inte får del av subventionen i systemet. Om medlen inte används för studier inom viss tid, liksom när medel uttas för annat ändamål, bör beloppet liksom erhållen avkastning och beräknad ränta på skatteuppskovet därför återföras till beskattning på

ett sätt så att skatteneutralitet uppnås jämfört med vanligt icke-subventionerat sparande (se nedan för den tekniska konstruktionen) till den skattesats (skattereduktion) som var tillämplig vid avsättnings-tillfället. Eftersom systemet är öppet har kontohavaren möjlighet att anpassa uttag efter sitt inkomstläge. Denna fria dispositionsrätt ger möjlighet till visst skattearbitrage om inte samma skattesats tillämpas vid avsättning och uttag. Därför är skattereduktion vid avsättningen kombinerat med motsvarande skatteuttag vid uttag lämpligare än allmänt avdrag vid avsättning resp. beskattning som tjänsteinkomst vid uttag. Storleken på skattereduktionen är snarast en politisk fråga. Den bör i vart fall inte vara lägre än 30%. Det genomsnittliga marginalskatteläget är strax under 40%.

Tidsrymden inom vilken kompetenskontoavsättning måste användas för avsett ändamål för att tvångsåterföring inte skall ske bör sättas till 5–6 år. Skattekedittiden blir således högst 5–6 år. Av kontrollskäl är längre period svår att tillämpa då löntagardeklarationer inte sparas längre än 6 år. Det förhållandet att systemet är öppet och att den skattskyldige kan disponera medlen för andra ändamål kräver en striktare och mera kortsiktig målinriktning för att stödsystemet skall användas på avsett sätt. Statens kostnader kommer att huvudsakligen bestå av den ränteförlust som uppstår på grund av skatteuppskovet under den tid medlen inestår på kompetenskonto (högst 5-6 år) plus den förlorade skatten på skattebefriad del av avkastningen. Med hänsyn till de uppsatta statsfinansiella kostnadsramarna torde man, liksom i IKS-systemet få begränsa det årliga avsättningsutrymmet till exempelvis högst 1/2 prisbasbelopp (drygt 18000 kr), vilket ger möjlighet till maximalavsättning från en årlig förvärvsinkomst på knappt 80 000 kr. Samtidigt bör nya avsättningar inte tillåtas när behållningen uppgår till 10 prisbasbelopp av skäl som redovisats vid behandlingen av IKS.

Det är naturligtvis enklare att endast sätta upp en maximigräns för hur mycket som sammanlagt får finnas på kompetenskontot utan någon tidsgräns innan vilken uttag eller återföring till beskattning måste ske. Då skulle kontrollen endast behöva avse årets avsättning plus att kontots behållning inte får överstiga maxbeloppet. Den typ av kontosystem som bankerna redan infört i för skogskonto resp. Upphovsmannakonto med preliminärskatteavdrag och kontrolluppgiftsskyldighet kan också med vissa justeringar användas för kompetensutvecklingskonton. För upphovsmannakonto gäller att medlen skall insättas på särskilt bankkonto som tillhandahålls av banksystemet. I skogskontosystemet utgör varje års avsättning ett särskilt konto. Endast konto i en bank tillåts av kontrollskäl. Detsamma bör gälla för kompetenskontosystemet. Genom fondsparandets ökande popularitet bör också möjlighet till fondsparande på särskilt fondkonto byggas in i

systemet. Den korta spartiden kombinerat med att medlen måste lyftas vid viss tidpunkt och de risker för framtvingad förlustframtagning kan dock tala mot en sådan möjlighet. Fondbolagen kan förväntas vara beredda att tillhandahålla sådana konton. Ur skatteadministrativ synvinkel är det viktigt att kontosystemet och kontroll av insättningar och uttag sköts av de förvaltande institutionerna.

Eftersom systemet är öppet torde, trots att en normalavkastning i slutändan skall vara skattefri, det vara nödvändigt att under den tid pengarna kvarstår på kontot ta ut kapitalinkomstskatt på vanligt sätt och vid uttag för studier ge en skattereduktion motsvarande tidigare beskattning av avkastningen. För den som inte använder sina medel för kompetensutveckling måste vid uttagstillfället en återföringsavgift påföras för att ta tillbaka den skattesubvention som själva skatteuppskovet medfört. Mest praktiskt torde vara att alla uttag och till beskattning återförda belopp automatiskt beläggs med en inkomstskatt motsvarande den tidigare givna skattereduktionen jämte en *återföringsavgift* (statens ränteförlust på skatteuppskovet). De, som kan visa att medlen använts för kompetensutveckling får fristående från deklARATIONEN under löpande år begära återbetalning av återföringsavgiften och erlagd skatt på den löpande avkastningen från skattemyndigheten. Denna återbetalning bör ligga utanför taxeringssystemet och det normala uppördssystemet. Här uppstår samma kontrollproblem som ovan diskuterats under IKS-systemet med behov av certifiering etc. I detta system blir det dock endast skattemyndigheten som i samband med återbetalningen av återföringsavgiften för den, som använt medlen för studier, behöver kontrollera via dataregistret över kvalificerande utbildningar om förutsättningarna för återbetalning föreligger. De förvaltande institutionerna behöver ej företa några kontroller.

Som systemet är uppbyggt med skattereduktion, återföringsavgift och återbetalning av avkastningsskatt jämte återföringsavgift berörs inte taxeringssystemet utan endast uppördssystemet. Härigenom uppstår inga problem med tillämpningen av förenklad självdeklaration. Däremot krävs införandet av särskilda uppördsrutiner för att hantera systemets olika betalningsströmmar och för att lagra uppgifter på den avkastningsskatt som erlagts under åren för avkastningen på kompetenskontot.

Liksom i IKS-systemet bör i detta system uttagna medel inte ingå i gränsbeloppet för tillåten inkomst i studiemedelsystemet.

Också i detta system torde det vara möjligt att tillåta arbetsgivarbidrag enligt samma principer som i diskuterats beträffande IKS-systemet.

Om man vid en diskonteringsränta på 5% förutsätter att 1 miljon skattskyldiga med en genomsnittlig marginalskaft på 40% avsätter

6 000 kr var blir den statsfinansiella årliga kostnaden för skattefriheten på avkastningen drygt 500 miljoner kronor, vartill kommer 100–200 miljoner kronor för skatteuppskovet. Det betyder att det bör finnas utrymme för en viss kompetenspremie också i detta system. Utbetalningen av denna premie kan samordnas helt med återbetalningen av återföringsavgiften. Om det skulle visa sig finnas utrymme också för en kompetenspremie, skulle man kunna förenkla systemet genom att slopa återbetalningen av erlagd skatt på den löpande avkastningen och i stället öka kompetenspremien med motsvarande belopp.

Beträffande lösningen på de frågor av allmän karaktär, som inte berörs av om ett stängt eller öppet system används och som redan har behandlats under IKS-systemet, hänvisas till den behandlingen för att undvika onödiga upprepningar.

I syfte att på ett enkelt sätt beskriva den administrativa gången i systemet ges i det följande ett praktiskt exempel på systemets funktion.

Schematisk översikt av alternativt förslag till öppen modell för kompetenskonto.

Förutsättningar: En skattskyldig avsätter i slutet av år 1 10 000 kr till KompK. I slutet av år 5 uttas avsatt belopp plus avkastningen, som uppgått till i genomsnitt 5% årligen. Normalavkastning anses vara 3% per år. Statens ränta vid beräkning av återföringsavgift på skattecredit utgör också 3%. Skattereduktionen liksom skatten vid uttag antas uppgå till 30%. Observera att särskilt konto upprättas för varje år avsättning sker, varför sammanslagning av olika års avsättningar aldrig skall ske vare sig vid taxeringen eller uträkningen av återföringsavgift eller utbetalning av subventionsbelopp.

- d) För avsättning till KompK med 10 000 kr den 15 dec. år 1, utfärdar banken vid taxeringen år 2 särskild kontrolluppgift om Kompkonto-avsättning år 1 (Kompkonto 1). På grundval härav medges skattereduktion med 30% = 3 000 kr (obs skattereduktionen påverkar ej taxeringen eller deklarationen utan endast uppbörden)
- e) År 2–5 utfaller ränta med 5%. Banken utfärdar årligen särskild kontrolluppgift om Kompkonto 1 med ursprungligen avsatt belopp och avkastning tidigare år samt för beskattningsåret (sammanlagt insatt belopp och avkastning hålls avskilda från varandra) och drar sedvanlig källskatt 30% på avkastningen för beskattningsåret, dvs knappt 150 kr. Avkastningen ingår i sedvanligt deklarerad kapitalinkomst.
- f) År 5 uttas hela beloppet. Av bankens kontrolluppgift för år 5 vid taxeringen år 6 framgår såväl ursprungligen insatt belopp och kvar-

hållen avkastning, samt uttag av avkastning (anses först uttagen) och av insatt belopp. I exemplet har allt uttagits. Banken uttar sedvanlig källskatt på årets avkastning.

- g) Vid skatteuträkningen vid taxeringen år 6 påför skattemyndigheten återföringsbelopp med

- 1 tidigare given skattereduktion 3 000 kr på avsatt belopp år 1
- 2 ränta på skattekrediten år 1-5 på 3 000 kr = (5 x ca 100 kr) 500kr

Totalt ca 3 500 kr som läggs till den slutliga skatten som den skattskyldige skall betala.

För skattskyldig som ej använt medlen för kompetensutveckling är nu situationen nollställd med annat icke subventionerat sparande.

- h) Skattskyldig som uppvisar studie- eller annat erforderligt intyg insänder dessa till skattemyndigheten (när så önskas under det år pengarna uttas för att användas till studier eller annan kompetensutveckling, frikopplat från taxeringen för att den skattskyldige inte skall behöva vänta ända till dess taxeringen är klar och skatdebitering skall ske, vilket kan ske mer än ett år efter det att studierna, etc. påbörjats), som p.g.a. härav och i enlighet med utbildningens klassificering i dataregistret över certifierade utbildningar och bankens löpande kontrolluppgifter (som lagrats i datasystemet) återbetalar

- 1 1)räntan på skattekrediten 500 kr (se d) 2 ovan) och
- 2 2)skatt på normalavkastning 3% under 4 år (år 2-4 då Kompkontots ingångssaldo fastställs först den 31/12 år 1, varför ingen subventionering av räntan kan utgå förrän för år 2) på insatt belopp, (4 x ca 100 kr =) 400 kr.

Totalt 900 kr, vilket alltså utgör den sammanlagda skattesubventionen för en avsättning på 10000 kr i slutet av år 1 och uttag av hela beloppet i slutet av år 5.

Beräkningar av livsinkomster med och utan kompetenskonton

av

Stefan Fölster och Robert Gidehag

Handelns Utredningsinstitut

1 Förutsättningar

Dessa beräkningar skall ses som *illustration* av effekter på livsinkomsten för de fyra typfallen. Resultaten bygger helt på antaganden om att studier inte kan ske utan kompetenssparande och på en tänkt löneutveckling efter studierna. Med detta sagt illustrerar kalkylerna på ett detaljerat sätt avkastningen på studier, enligt de antaganden vi gjort, som kan bli möjliga genom ett sparande i kompetenskontot.

De fyra typfallen lever två liv, ett med kompetenskonton och ett utan, helt enligt dagens regler. Beräkningarna syftar till att jämföra fördelningseffekter på livsinkomsten och på likviditetssituationen under studietiden, i huvudsak under förutsättning att studier endast blir möjligt i fallet med kompetenskonto. Räntan har satts till sex procent årligen och den genomsnittliga inflationen till två procent, varför den reala avkastningen i systemet är fyra procent.

Beräkningarna utgår från gällande skatteregler för år 2000, i fallet med kompetenskonton givetvis justerade med de specialregler som gäller i detta system. Kommunalinkatten har satts till 31,48 (genomsnitt i riket år 1999).

Individen har endast löneutveckling i samband med byte av yrke (efter studierna). I övrigt täcker löneökningen inflationen varje år, varför individens reallön är oförändrad. Detta antagande är gjort för att förenkla beräkningarna.

Pensionen är beräknad enligt det nya pensionssystemets regler. Detta har skett med en schablon. De 16 procent av lönen under yrkeslivet som avsätts till fördelningssystemet har omvandlats till en pensionsannuitet beräknad under förutsättning att individen lever 18 år som pensionär och dör vid 83 års ålder. Avkastningen i denna beräkning är inte 4 procent utan 1,6 procent – vilket är den miniminorm som gäller. (Annars beräknas annuiteten med löneutvecklingen.) Vidare har varje år under yrkeslivet 2,5 procent av lönen avsatts i premiereservdelen. Detta konto förräntas med 4 procent per år och vid yrkeslivets slut beräknas på motsvarande sätt en annuitet på basis av kontosaldo. I denna beräkning har räntan satts till 4 procent. I fallet med kompetenskonto omvandlas saldo på detta till en pensionsannuitet med räntan 4 procent. Pensionen består således i dagens system av två komponenter, fördelningssystemet och premiereservsystemet. I fallet med kompetenskonto tillkommer ytterligare en komponent, ett eventuellt saldo på kontot.

I beräkningarna för studiestöd gäller reglerna i det nya systemet som börjar gälla 1/7 2001.

I övrigt är beräkningarna ”rena” från övriga bidrags och subventionssystem eftersom dessa är lika i båda fallen och inte påverkar jämförelsen. Detta medför också att vi inte tar hänsyn till eventuella margineffekter via bidrags- och subventionssystem vilket under vissa antaganden kan överskatta skillnaden mellan att studera och att inte studera.

2 De fyra typfallen

I detta avsnitt presenteras resultaten för de fyra typfallen.

Fall A

Individen är metallarbetare som under 4 år sparar 6.000 om året på ett kompetenskonto. Årslönen är i detta skede 222 000 kronor före skatt, vilket ger individen en disponibel inkomst per år om 147 000 kronor i dagens system och 143 000 kronor i systemet med kompetenskonto. Att den disponibla inkomsten inte blir lägre efter sparandet i fallet med konto beror på skatteeffekten som en följd av att sparandet är avdragsgillt.

För denna individ har vi gjort två alternativa beräkningar. En där studier faktiskt sker i båda systemen och en där studier inte blir möjligt utan kompetenskontot. (För de övriga fallen har vi endast räknat på effekter i det senare fallet.) Under studierna som tar ett år går individen ned på 75 procents arbetstid, varför bruttolönen blir 166.500 kronor och netto 112.500 kronor i dagens system. Individen tappar således ca 35 000 kronor i disponibel inkomst under studieåret. I systemet med kompetenskontot tar individen ut drygt 20 000 kronor, vilket efter de speciella skattereglerna och studiebidrag om 630 kronor per månad (enligt reglerna i nya studiemedelssystemet) är tillräckligt för att hålla individens disponibla inkomst oförändrad. Kvar på kontot har individen ca 4 000 kronor som står inne och förräntas resten av individens liv. Individen som studerar i dagens system har i våra beräkningar endast ett studiebidrag om 630 kronor i månaden varför individen tappar en väsentlig del av sin disponibelinkomst.

Individen blir efter studierna, vid 33 års ålder, arbetsledare varför årslönen brutto stiger till 262 000 kronor och netto till 90 000 kronor. Vi pensioneringen erhåller individen i fallet med kompetenskonto

178 900 kronor i pension (brutto) och ca 133 000 kronor netto. I dagens system blir pensionen marginellt lägre (300 kronor per år) – vilket förklaras av att individen inte har något sparande i kompetenskontot.

Resultaten för livsinkomsten i de båda systemen sammanfattas i nedanstående tabell.

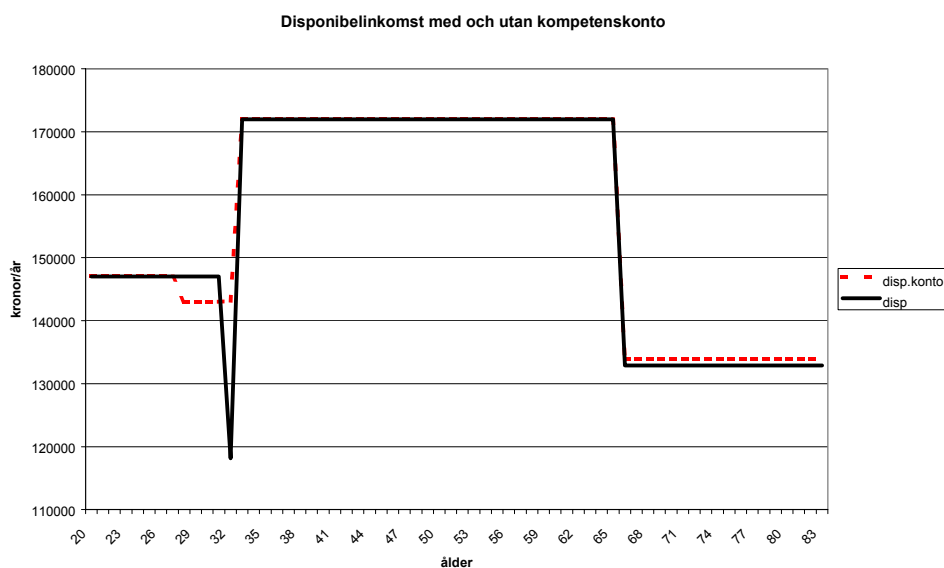
Tabell 1 Disponibel livsinkomst, fall A, (kronor) uppdelat på yrkesliv och pension i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier sker i båda fallen.

	Dagens system		
	Med komp.konto	Diff	
Total disponibel inkomst	9 949 789	9 976 406	26 617
Yrkeslivet	7 558 170	7 567 170	9 000
Pension	2 391 619	2 409 236	17 617

Som framgår är effekterna på livsinkomsten marginella. Skillnaden förklaras av att individen i kompetenskontosystemet kan spara skatte-subventionerat för att täcka inkomstbortfallet vid studierna. I dagens system slår inkomstbortfallet under studietiden igenom helt på livsinkomsten. Den andra delförklaringen är att pensionen i fallet med kompetenskonto bli högre. Saldot på kontot förräntas till en något högre pension. Detta belyser också potentialen i ett premiereservsystem, ett mindre belopp som blir kvar på kompetenskontot efter studierna förräntas till en pension som totalt blir nästan 18.000 kronor högre jämfört med dagens system.

Resultatet i tabell 1 visas nedan i diagramform.

Figur 1 Disponibel livsinkomst, fall A, (kronor) i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier sker i båda fallen



Som framgår av figuren är inkomsten i de båda systemen mycket lika. Den stora skillnaden märks under studieåret. Fallet i disponibelinkomst utan kompetenskonto blir mycket kraftigt. Några år innan studierna är inkomsten något lägre i fallet med kompetenskonto, vilket förklaras av sparandet.

Ytterligare en analys är om man antar en individ i kompetenskontosystemet som inte använder kontot till studier utan som under samma förutsättningar som ovan tar de fyra åren av sparande till pension. I detta fall blir livsinkomsten kraftigt lägre, totalt i detta fall ca 900.000 kronor lägre. Detta beror förstås på att individen får ett förhållandevis stort löneyft som ett resultat av sina studier som i detta scenario utblir.

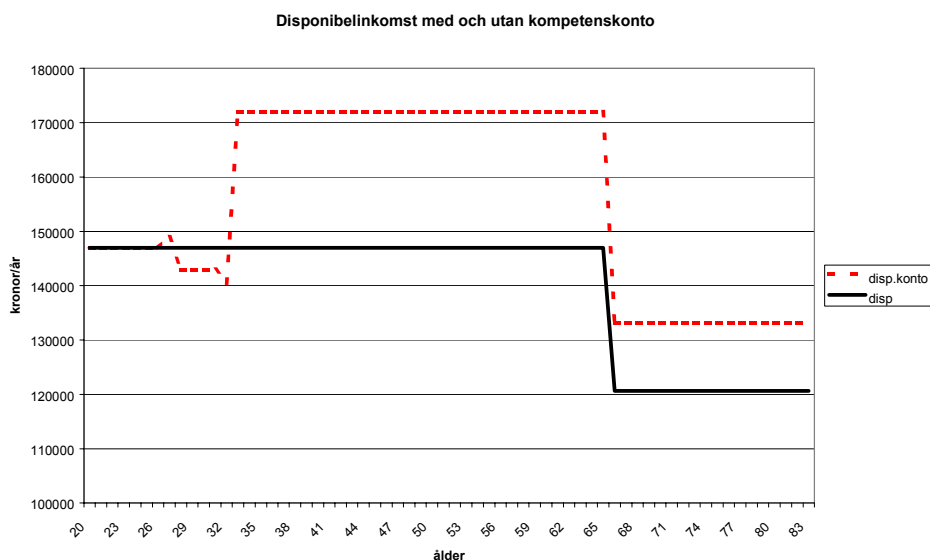
Beräkningen ovan förutsätter emellertid att individen i dagens system faktiskt under ett år klarar ett kraftigt fall i sin disponibelinkomst. I det alternativa scenariot är detta inte möjligt – utan dagens system utestänger individen från utbildning och den därmed följande löneökningen. Då blir skillnaden mellan systemen betydligt större.

Tabell 2 Disponibel livsinkomst, fall A, (kronor) uppdelat på yrkesliv och pension i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier endast sker i fallet med kompetenskonto.

	Dagens system (A) Med komp.konto (B) Diff (B-A)		
Total disponibel inkomst	8 933 021	9 962 879	1 029 858
Yrkeslivet	6 762 000	7 566 500	804 500
Pension	2 171 021	2 396 379	225 358

Totalt kommer individen i systemet med kompetenskonto ha en disponibel livsinkomst som är drygt en miljon högre. Huvudförklaringen är den högre lönen under yrkeslivet. Men den högre lönen slår även igenom i en högre pension. I detta perspektiv framstår möjligheten att med ett kompetenskonto vidareutbilda sig som mycket gynnsamt. I nedanstående figur visas exemplet i tabell 2 i diagramform.

Figur 2 Disponibel livsinkomst, fall A, (kronor) i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier endast sker i fallet med kompetenskonto.



I diagrammet syns den stora skillnaden tydligt. Efter en kortare period av lägre disponibel inkomst i fallet med konto blir inkomsten väsentligt högre för individen som studerat.

Fall B

Individen (kvinna) har arbetat sedan hon var 22 år och innan dessa skaffat sig en utbildning som lärarinna i ämnet bild. Hon började yrkeslivet med tre år i lågavlönade arbeten, i denna kalkyl har antagits att lönen (brutto) dessa år var 156.000 kronor om året. Efter detta har hon arbetat som bildlärare tills hon blir 42 år, med en bruttolön om 217.000 kronor om året. Under de åtta senaste åren har hon sparat 8.400 kronor om året vilket med de skatteregler som gäller för systemet med kompetenskonton ger henne en disponibelinkomst om ca 139.000 kronor om året.

Under ett år (hennes 43:e) tar som tjänstledigt motsvarande 25 procent på helårsbasis för att studera motsvarande 25 procent av en heltid. Hon behöver ta ut 32.000 från sitt kompetenskonto för att ha en oförändrad disponibelinkomst under denna period.

Efter detta år av deltidstudier i företagsekonomi öppnar hon på halvtid en hantverksbutik och arbetar kvar som bildlärare på halvtid. Vi har förutsatt att hantverksbutiken ger en avkastning som är något högre än lönen som bildlärare. Därför stiger den totala årslönen från de tidigare 217.000 till 230.000 kronor om året.

I dagens system utan kompetenskonto förutsätter vi att studierna inte blir av utan att hon fortsätter som bildlärare hela yrkeslivet.

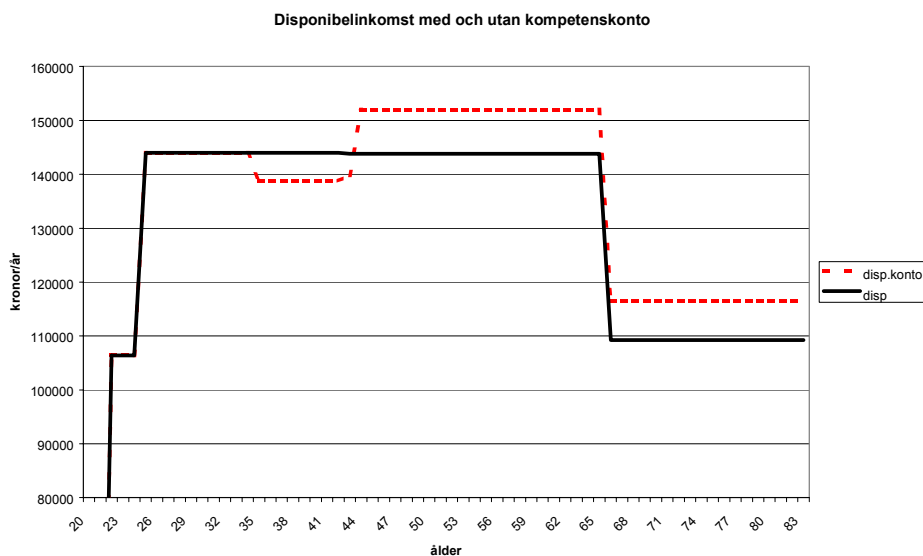
Jämförelsen av livsinkomsten i de båda fallen blir som i tabellen nedan:

Tabell 3 Disponibel livsinkomst, fall B, (kronor) uppdelat på yrkesliv och pension i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier endast sker i fallet med kompetenskonto

	Dagens system Med komp.konto		Diff
Total disponibel inkomst	8 184 366	8 451 523	267 157
Yrkeslivet	6 218 600	6 353 400	134 800
Pension	1 965 766	2 098 123	132 357

I fallet med kompetenskonto blir den totala disponibla livsinkomsten ca 267.000 kronor högre, lika fördelat på yrkesliv och pension. Förklaringen är förhållandevis enkel. Den högre lönen under yrkeslivet efter studierna i fallet med kompetenskonto ger efter skatt effekten om 134.000 kronor och den högre lönen ligger också till grund för att pensionen årligen blir ca 7.000 kronor högre efter skatt. Utvecklingen i tabellen illustreras i nedanstående figur.

Figur 3 Disponibel livsinkomst, fall B, (kronor) i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier endast sker i fallet med kompetenskonto.



Under de åtta åren av sparande i fallet med kompetenskonto ligger disponibelinkomsten något lägre än i dagens system. Därefter ger studierna utdelning och resulterar i en högre disponibelinkomst både under yrkeslivet och under pensionsåldern.

Fall C

Individen (man) har arbetat 25 år (sedan han var 22) år som försäljare med en årslön (brutto) om 288.000 kronor. Eftersom hans utbildning (gymnasieekonom) är gammal kan han inte utan vidareutbildning behålla sitt arbete.

Mellan 44 och 46 sparar han 12.000 kronor om året på sitt kompetenskonto. Detta ger honom efter avdrag för sparandet en disponibel inkomst om 177.600 per år att jämföra med 183.100 utan sparande i kompetenskontot. Vid 47 års ålder går han ned på 90 procents arbetstid. Med uttag från kompetenskontot om ca 8.000 kr kronor kan han hålla sin disponibelinkomst oförändrad. Under ytterligare ett år går han ned i arbetstid motsvarande 5 procent och behöver då ta ut ca 2.000 kronor för att ha en oförändrad disponibelinkomst. Under denna period deltar hon i en vidareutbildning.

Vi antar i detta exempel att dessa studier är tillräckligt för att han skall kunna behålla sitt arbete. Efter de två åren som delvis innehållit kompetensutveckling kan han därför behålla sin ursprungliga lön yrkeslivet ut.

För att få en jämförelse med ett scenario i dagens system, där kompetensutvecklingen inte blir möjlig eftersom individen inte har något kompetenssparande, antar vi att han utan utbildningen blir arbetslös i ett år. Detta år erhåller han arbetslöshetsförsäkring enligt gällande regler. Därefter får han ett nytt arbete, men ett lägre betalt. Vi antar att han istället för de tidigare 288.000 i bruttolön tvingas gå ned till 200.000 kronor om året.

Resultaten sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 4 Disponibel livsinkomst, fall C, (kronor) uppdelat på yrkesliv och pension i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier endast sker i fallet med kompetenskonto

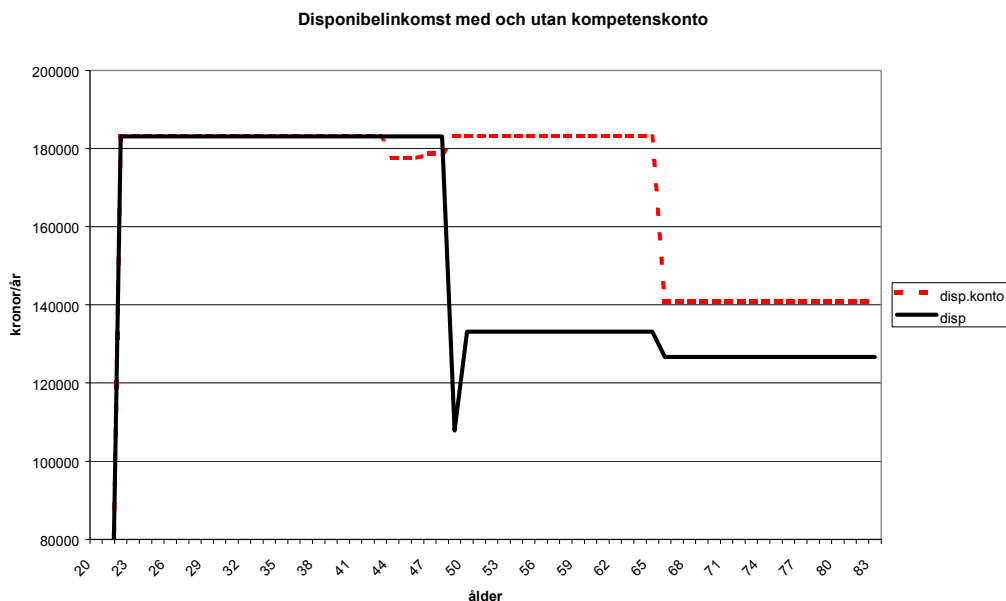
	Dagens system Med komp.konto		Diff
Total disponibel inkomst	9 461 004	10 566 404	1 105 400
Yrkeslivet	7 181 100	8 030 900	849 800
Pension	2 279 904	2 535 504	255 600

Påverkan på livsinkomsten blir mycket kraftig. I fallet utan kompetenskonton ("Dagens system") blir den totala disponibla livsinkomsten ca 1,1 miljon kronor lägre. I huvudsak beror detta på att inkomsten under

yrkeslivet blir så väsentligt lägre om individen tvingas gå ned i lön. Detta får även genomslag i pensionen som blir lägre i fallet utan kompetenskonto.

Utvecklingen illustreras i nedanstående figur.

Figur 4 Disponibel livsinkomst, fall C, (kronor) i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier endast sker i fallet med kompetenskonto.



Fall D

Individen (kvinna) har arbetat som butiksbiträde sedan 17-års ålder. Hon har en årslön om 129.600 kronor (brutto). Fr.o.m. 22 till 34 års ålder sparar hon 2.400 kronor per år i sitt kompetenskonto. Med avdragsregler för sparandet blir hennes disponibelinkomst per år under denna period 88.900 kronor (att jämföra med 90.300 kronor i dagens system).

Vid 35 års ålder tar hon tjänstledigt på 100 procent för att komplettera sina gymnasiestudier. Hon tömmer nästan hela sitt konto med ett uttag om 36.000 kronor som tillsammans med studiebidrag om 52 000 (hon kan få det högre bidraget eftersom hon läser på gymnasienivå) räcker för att hålla disponibelinkomsten oförändrad detta år. Hon fortsätter emellertid att studera på heltid (och vara tjänstledig 100 procent)

under ytterligare tre år. Dessa tre år får hon förlita sig på studiemedels-systemet som ger henne 22.000 i bidrag och 41.800 i lån per år. Detta gör att hon dessa tre år av studier tvingas sänka sin disponibelinkomst med från de tidigare 88.900 till 63.800 kronor i denna enkla kalkyl. Givetvis är det möjligt att med feriearbete hålla uppe disponibelinkomsten de månader (tre) som studier inte sker. Studiemedlet i kalkylen är beräknat på nio månaders studier.

Efter studierna blir hon barnmorska. Medellönen för gruppen heltidsarbetande sjuksköterskor, laboratorieassistenter och barnmorskor är 211 000. Barnmorskor som ensam grupp kan antas ligga lite högre varför vi antagit att hon får en lön om 228.000 kronor under resterande delen av yrkeslivet¹.

I dagens system antar vi att frånvaron av kompetenssparande är det som blir avgörande för att individen inte tar det avgörande steget det första året och kompletterar sina gymnasiestudier. I detta fall blir hon kvar som butiksbiträde resten av livet.

Resultaten blir, som väntat, mycket olika i det båda fallen.

Tabell 5 Disponibel livsinkomst, fall D, (kronor) uppdelat på yrkesliv och pension i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier endast sker i fallet med kompetenskonto

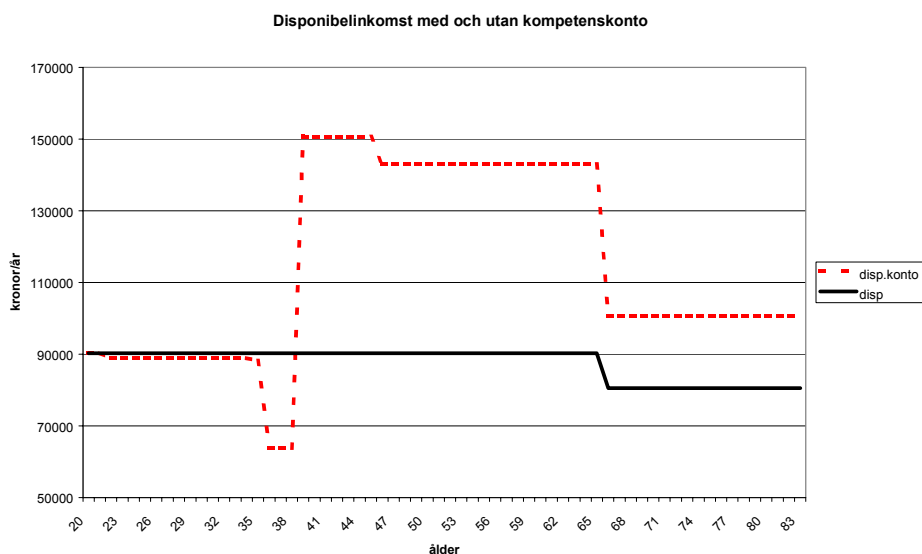
	Dagens system Med komp.konto		Diff
Total disponibel inkomst	5 874 382	7 612 858	1 738 476
Yrkeslivet	4 424 700	5 802 319	1 377 619
Pension	1 449 682	1 810 539	360 857

Den totala disponibla livsinkomsten blir hela 1,7 miljoner kronor högre givet att individen faktiskt avancerar från att vara butiksbiträde till att bli barnmorska. Den absoluta merparten av denna skillnad ligger under den yrkesverksamma perioden.

¹ Landstingsförbundets statistik från november 1999.

I nedanstående figur illustreras resultaten.

Figur 5 Disponibel livsinkomst, fall D, (kronor) i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier endast sker i fallet med kompetenskonto



Figuren illustrerar tydligt hur markant mycket högre inkomsten blir efter studierna. Att den disponibla inkomsten hackar ned vid 46 års ålder beror på att studielånet börjar att betalas tillbaka vid denna tidpunkt. (Se appendix för att se hur detta är beräknat.)

Att disponibelinkomsten blir kraftigt lägre under åren av högskolestudier beror på att studielånet är beräknat på nio månader. Den tidigare omnämnda möjligheten med feriearbete medför att man kan bortse från denna svacka i disponibelinkomsten.

3 Empiriska studier av avkastning på utbildning

Det finns en rad empiriska studier som gjorts på svenska data av hur olika utbildningar lönar sig. Det gängse måttet är s.k. årlig utbildningspremie. Denna anger med hur många procent den årliga inkomsten, före skatt, stiger vid en viss utbildning.

Holmlund (1997) finner att utbildningspremien har fallit över tiden. Överlag tycks råda konsensus om detta i de studier som gjorts. I Holmlunds studie jämförs avkastningen från en utbildningstid om 12 år, 15 år och 16 år vardera med en utbildningstid om nio år. För 1991 gäller att en utbildning om 12 år i genomsnitt gav individen en årslön som var 4,4 procent högre än om individen utbildat sig under 9 år. För 15 resp 16 års utbildning är motsvarande årliga utbildningspremie 5,6 resp. 5,9 procent.²

Liknande resultat har finns i en studie av Zetterberg (1994). Den årliga utbildningspremien i denna studie är år 1991 6,7 procent för en 15-årig utbildning jämfört med en 12-årig och 7,0 procent för en 16-årig jämfört med en 12-årig.

Edin och Topel finner i princip identiska resultat. Motsvarande siffror i deras studie är 6,6 och 6,6 procent.³

Dessa studier baserar sig på genomsnittliga individer och har därför begränsad betydelse för de detaljerade typfall som vi arbetar med i våra exempel. Vi har t ex antagit att individ D faktiskt blir barnmorska efter sina studier och då blir medellönen i denna grupp en mer rättvisande indikator på utfallet av utbildningen är ett genomsnitt. Ett annat exempel är fall A, som blir arbetsledare efter sina studier. I detta fall har vi antagit att månadslönen stiger från 18.500 kronor till 21.800, kronor vilket framstår som en rimlig ökning mot bakgrund av lönenivåerna för denna yrkeskategori. Exempelen ovan belyser väl effekter på livsinkomsten givet de antaganden vi gjort.

Vi har emellertid valt att komplettera ett av fallen där vi givit individen en löneutveckling som mer överensstämmer med skattade genomsnitt snarare än den typiska avkastning som är rimlig i våra tidigare typfall.

Vi har låtit fall D istället för den genomsnittliga lönen som barnmorska erhålla en årslön före skatt som är 5,6 procent högre än innan hon utbildat sig. Detta stämmer överens med Holmlunds resultat gällande avkastningen på en 15-årig utbildning jämfört med en 9-årig.

Det som nu jämförs är således två individer där den ena väljer att studera ytterligare fyra år efter en avhoppad gymnasieutbildning, skaffar sig en utbildning som utgör ett mellanting mellan endast gymnasium och en högre akademisk examen och får en genomsnittlig avkastning på en sådan utbildning. Vi antar att det är kompetenskontot som utgör denna möjlighet i detta fall. Den andra individen (under rubriken

² Se "Företagaren i välfärdsamhället" Konjunkturrådets rapport 1998, SNS förlag 1998.

³ Se Henrekson, M och Rosenberg, N "Incentives for Academic Entrepreneurship and Economic Performance", SNS 2000.

dagens system) väljer att inte läsa utan arbetar livet ut med den ursprungliga utbildningsnivån. Resultaten sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 6 Disponibel livsinkomst, fall D, (kronor) uppdelat på yrkesliv och pension i fallet med och utan kompetenskonto, under förutsättning att studier endast sker i fallet med kompetenskonto samt att studierna ger 5,6 procents högre årlig bruttolön

	Dagens system Med komp.konto Diff		
Total disponibel inkomst	5 874 382	5 599 300	-275 083
Yrkeslivet	4 424 700	4 238 738	-185 962
Pension	1 449 682	1 360 562	-89 121

I detta fall blir studierna en förlustaffär för individen. Den något högre inkomsten senare under yrkeslivet kan inte uppväga fyra års studier och utebliven lön. Senare under yrkeslivet betalar individen som valt att studera också tillbaka sina studielån om totalt 153.000 kronor (inkl. ränta) vilket i princip är det som gör att inkomsten under yrkeslivet blir lägre som en följd av studierna (annars hade den högre lönen nästan kunnat kompensera avbräcket i form av kompetenssparande och förlo-rad arbetsinkomst).

Pensionen blir totalt 89 tusen kronor lägre som en följd av att avsättningarna till pensionssystemet blir något lägre. I dagens system kommer pensionären att ha 80.500 kronor i disponibelinkomst att jämföra med 76.000 kronor i fallet med kompetenskonto vilket under 18 år förklarar skillnaden i pension. I bruttopension skiljer det ca 6.000 kronor per år varav hälften beror på att premiereserven är lägre i fallet med studier som en följd av lägre avsättningar en period av livet. Detta belyser väl effekten av ett premiereservsystem som även med små skillnader i avsättningar kan ge förhållandevis stora effekter i årlig pension som en följd av ”ränta på ränta-effekten”.

Slutligen bör tilläggas att detta exempel i viss mån missgynnar resultaten av studier i fallet med kompetenskonto eftersom studierna i detta fall sker förhållandevis sent i livet vilket ger färre år med den genomsnittligt högre avkastningen. Med en genomsnittlig studie-avkastning blir effekten av ett kompetenskontosystem som möjliggör kortare studier begränsad.

Appendix – sammanfattning av regelverket i beräkningarna.

Skatteregler:

- 1) Sparande upp till 0,5 basbelopp per år är avdragsgillt mot beskattningsbar inkomst
- 2) Förvaltaren betalar 15 procent i avkastningsskatt per år på förräntningen på kontot
- 3) När pengarna tas ut (vid pension) belastas med inkomstskatt liksom annan pension, dvs utan egenavgifter
- 4) När pengarna tas ut för att studera under yrkeslivet utgör uttag upp till ca 10.000 (vid heltidsstudier under ett år) en reduktion från inkomstskatten. Dvs. inkomstskatten reduceras med maximalt 10.000 kronor. Denna reduktion minskar linjärt med studiernas omfattning.

Allmänna förutsättningar

- 1) 6 procents avkastning, 2 procents inflation, dvs 4 procents real avkastning

Nya pensionen

- 1) Varje år avsätts 16 procent i ett fördelningssystem. Summan av dessa avsättningar beräknas till en pensionsannuitet i det antal år som individen beräknas vara pensionär (t o m 83). Diskonteringsräntan för denna beräkning är 1,6 procent (ett minimiantagande för regler om lönesummans ökningstakt som finns i pensionsuppgörelsen).
- 2) Varje år avsätts 2,5 procent till ett premiereservsystem. Detta växer med 4 procent per år och denna diskonteringsränta har
- 3) också använts för att beräkna pensionsannuitet av saldot på premiereservkontot.
- 4) Saldot på kompetenskontot omvandlas till en pensionsannuitet, 4 procent diskonteringsränta.

Nya studiemedelssystemet

- 1) Generellt 2449 kr i bidrag och 4649 kr i lån (per månad). Dvs totalt 7098 kr fördelat på 34,5 % i bidrag och 65,5 % i lån
- 2) För personer över 25 som studerar på grundskole-/gymnasienivå: fördelningen 82 % i bidrag och 18 % i lån.
- 3) Återbetalningen sker som en annuitet så att lånet i princip är återbetalt efter 25 år.
- 4) Fribeloppet är 91000 kr per år och bidrag/lån trappas av proportionellt med 50 % mot inkomster därutöver.

Förvaltningsmodell

av

IPM Informed Portfolio Management AB (IPM)

1 Uppdraget

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) att särskilda medel avsätts för att stimulera individuell kontinuerlig kompetensutveckling. Den ekonomiska ramen för individuell kompetensutveckling anges i propositionen till 1,35 miljarder kronor år 2000 och därefter 1,15 miljarder kronor årligen.

Regeringen har utsett en särskild utredare som fått i uppdrag att lämna förslag till hur vem eller vilka som skall förvalta eventuella medel. I samband med detta skall redovisas i vilken utsträckning det idag finns system som kan utnyttjas även för detta ändamål samt hur förvaltningen av detta system bör förhålla sig till förvaltningen av pensionsmedlen.

Det uppdrag IPM Informed Portfolio Management AB (IPM) fått av utredaren, är att lämna förslag till hur en förvaltningsorganisation för individuellt kompetenssparande (IKS) kan fungera.

2 Inledning

Utredningar som ligger till grund för val av förvaltningsorganisation bygger vanligtvis på antaganden om långsiktigt sparande och krav på goda valmöjligheter. Dessa villkor är dock främst relaterade till pensionssparande.

I denna rapport föreslår IPM en egen ordning för förvaltning av medel för kompetensutveckling. Detta sker med utgångspunkt från att sparandet antas ske i ett fonderat system med individuella konton och med en placeringshorisont på knappt 6 år i genomsnitt. I rapporten redovisas även ekonomiska fördelar med gemensam upphandling av förvaltning enligt de förutsättningar om tillväxttakt som ges av utredaren.

Minimering av risken för tillfälliga förluster torde vara av stor betydelse för trovärdigheten för ett fonderat sparande med en betydligt kortare placeringshorisont än i pensionssparande. Den frågeställning som måste tas upp är vad som främst påverkar den riskjusterade avkastningen på enskilda individers IKS-konton. I detta syfte behandlar rapporten två variabler.

Den första variabeln är spararens placeringshorisont och riskbenägenhet och därmed val av tillgångsslag. Här beskrivs hur allokeringen av tillgångar påverkar den riskjusterade avkastningen på olika placeringshorisonter.

Den andra variabeln är teknik för förvaltning av individens sparmedel. Detta avsnitt behandlar priset för kapitalförvaltning i samband med olika organisationsformer.

Baserat på ovan ges ett förslag på en smal förvaltningsorganisation avsedd att administrera upphandling av förvaltningstjänster och sköta tillgångsallokering av individernas avsatta medel inom IKS-systemet. Huvuddelen av de övriga funktioner som bör finnas inom en förvaltningsorganisation levereras av externa parter till en lägre marginalkostnad.

I denna rapport behandlas inte värdet av individens valfrihet. Detta anses ligga utanför uppdraget, men det är ofrånkomligt att i samband härmed beröra. Allokering av medlen mellan tillgångsklasser och marknader är det enskilt viktigaste beslutet för att uppnå en hög riskjusterad avkastning på sparande. Med de antaganden som ligger till grund för våra beräkningar kan central tillgångsallokering och gemensam upphandling av förvaltningstjänster reducera risken i sparandet och samtidigt sänka kostnaden med mer än hälften jämfört med t.ex. systemet för individuellt pensionssparande (IPS). Genom att upprätta en modern förvaltningsorganisation skapas därmed bättre förutsättningar för individuell kompetensutveckling i framtiden.

Rapporten föreslår att denna organisation ansvarar för följande tjänster:

- a) Fastställande av individuella sparalternativ.
- b) Tillgångsallokering.
- c) Institutionell upphandling av förvaltare.
- d) Uppföljning och övervakning.

3 Tillgångsallokering, placerings- och förvaltningsalternativ

I detta stycke har vi studerat effekter av placeringshorisont och riskbenägenhet på tillgångsallokering och avkastning, definition av placeringsalternativ samt prisskillnader mellan olika förvaltningstekniker.

Tillgångsallokering

Trots att historisk avkastning inte är en bra vägledning för framtida avkastning har vi valt att utgå från detta. Historiskt uppvisar aktier ett bättre skydd mot inflation än obligationer. Aktier uppvisar också högre standardavvikelse jämfört med obligationer vilket innebär högre risk för förluster på korta placeringshorisonter. Då det inte finns någon perfekt korrelation i avkastning mellan aktier och obligationer är det motiverat med en blandning av bägge tillgångsslagen i en portfölj.

De största riskerna för förlust är följande:

- a) Avkastningen på både aktier och obligationer faller.
- b) Meravkastningen på aktier minskar jämfört med obligationer.
- c) Samvariationen mellan aktier och obligationer ökar.

Tabell 1: Aktier och obligationer i USA 1871–1992. Placerings löptid och andel av perioder när avkastningen på aktier överstiger avkastningen på obligationer.

Placeringshorisont	Andel perioder där aktier avkastar bättre än obligationer
1 år	59.0%
5 år	71.2%
10 år	82.3%
30 år	100.0 %

Källa: Jeremy J. Siegel, "Stocks for the long run" (Irwin 1994).

Granskar man dock perioden sedan 1984 är både avkastning i aktier och obligationer högre än genomsnittet sedan 1950.

Tillgångsallokering är en strategisk process för diversifiering av kapital i syfte att uppnå konsistent avkastning i relation till målsättning, placeringshorisont och riskbenägenhet. Den strategiska allokeringen inleds med en s.k. ALM-studie (Asset Liability Modelling). Denna studie syftar till att optimera exponeringen mot olika tillgångsklasser. Resultatet av studien leder till ett sammanvägt jämförelseindex. Detta jämförelseindex uttrycks som andel av den portfölj som allokeras till olika tillgångsklasser och tillgångsklasser approximeras med lämpligt index.

Vad är en optimal tillgångsallokering när det gäller sparande på IKS-konto?

Som konstaterats tidigare i denna rapport är placeringshorisonten och riskbenägenheten av stor betydelse för val av jämförelseindex.

Detta index anger en normal portfölj, d.v.s. normal exponering mot olika tillgångsklasser. Det utgör även den portfölj som ger högst sannolikhet att uppfylla förvaltningens mål för den valda risknivån och tjänar som riktmärke för förvaltningens inriktning, styrning och utvärdering.

Om en sparare är säker på att historisk avkastning upprepas i framtiden och att han eller hon kommer att påbörja en kompetensutbildning om 15 år, så bör större delen av medlen placeras i aktier.

Om någon eller bägge av dessa variabler är okända kan resultatet av en felaktig diversifiering leda till kortsiktiga förluster och därmed riskera trovärdigheten i hela IKS-systemet. Ett bristande förtroende för möjlighet till positiv avkastning och framtida köpkraft leder sannolikt till minskat sparande och irrationell disponering av medlen. Risken för detta är betydande om den enskilde individen förfogar över sitt IKS-konto på samma sätt som pensionsmedel inom t.ex. IPS-systemet. Skillnaderna i placeringshorisont mellan kompetens- och pensionssparande är betydande och skall leda till markant skilda allokeringar av tillgångarna. Detta kan vara svårt för den enskilde individen att särskilja med tanke på de senaste årens snabbt växande ansvar för val av förvaltning av pensionsmedel. IPM föreslår därför att IKS beslutar om tillgångsallokeringen för sparmedlen i syfte att reducera risken för bristande förtroende för systemet på grund kraftiga variationer i avkastningen. Detta innebär att IKS bör ansvara för definition av olika placeringsalternativ inför spararna oavsett förvaltningsalternativ.

Tabell 2: Exempel på tillgångsallokering

Placeringshorisont	1 år	6 år	10 år
Svenska korta räntepapper	50%	25%	10%
Svenska obligationer	45%	40%	35%
Svenska aktier	5%	25%	35%
Utländska aktier	-	10%	20%

Placeringsalternativ

IKS ansvarar för de placeringsalternativ som erbjuds. Genom att definiera dessa i detalj underlättas tillgångsallokeringen, upphandlingen av förvaltningstjänster och en god kontroll över förvaltningen kan uppnås. Målsättningen baseras på spararnas avkastningskrav, riskbenägenhet och placeringshorisont, långsiktiga förväntningar på avkastning och risk för olika tillgångsklasser och samvariationen dem emellan.

De placeringsalternativ som skall erbjudas bör vara tillräckligt många för att täcka in de olika individuella preferenserna, men samtidigt så få att en effektiv förvaltning kan uppnås. De bör också vara utformade så att de erbjuder en rimlig möjlig avkastning med ett lågt risktagande.

Vid utformningen av de placeringsalternativ som skall erbjudas finns ett antal parametrar att ta hänsyn till. De mest väsentliga har vi pekat på tidigare i denna rapport, placeringshorisont och riskbenägenhet. Det går visserligen att lägga till ytterligare parametrar, men för att systemet skall uppfattas som enkelt för det stora flertalet sparare finns det goda skäl att begränsa antalet parametrar.

Antalet placeringshorisonter kan antas bli stort då IKS-systemet riktar sig till hela arbetsmarknaden. Man kan dock omedelbart komma fram till ett mindre antal. Personer under t.ex. 30 års ålder kan knappast förväntas önska spara på mycket kort horisont, varför systemet bör utformas för en maximal placeringshorisont på 35 år. Utifrån detta återstår 35 möjliga placeringshorisonter. Även detta antal kan dock begränsas avsevärt. Under antagandet att enbart stora tillgångsklasser och stora marknader används och att allokeringen mellan dessa utförs av IKS centralt är skillnaden mellan en tillgångsallokering för en 15-årig och en 35-årig placeringshorisont liten. Liknande resonemang kan föras efter hela skalan av tänkbara horisonter och tillsammans med antagandet att få individer kommer att vilja spara för att ta ut kapitalet redan påföljande år, kan man gruppera horisonterna enligt följande:

- a) Där kapitalet beräknas användas inom 1-4 år, bör det placeras med en placeringshorisont om 3 år.
- b) Där kapitalet beräknas användas inom 5-10 år, bör det placeras med en placeringshorisont om 7 år.
- c) Där kapitalet beräknas användas endast efter 10 år bör en placeringshorisont om 15 år användas.

Till detta torde kunna adderas att väldigt få individer kan ha en mer specifik uppfattning än ovanstående angående när i tiden de har behov av att använda sina sparade medel.

Naturligtvis kan man med ett liknande resonemang komma fram till en finare indelning än den ovanstående men mot detta skall hela tiden ställas enkelheten i IKS-systemet. För att det skall få tillräcklig attraktionskraft bör antalet alternativ vara så få och tydliga att var och en har möjlighet att välja.

Riskenivåerna som skall erbjudas är mer komplexa att diskutera, bland annat därför att hur risk skall uttryckas är avhängigt av hur

den mäts. Ur individens perspektiv är det dock mindre relevant, och det räcker sannolikt med att benämna alternativen låg risk och normal risk.

De risknivåer som skall erbjudas samverkar även med valet av tillgångsklasser som placeringsalternativen kan innefatta. För de kortare placeringshorisonterna innebär krav på mycket låg risk ökat fokus på placeringar i räntebärande instrument och placeringar i svenska kronor. För de längre placeringshorisonterna innebär ett ökat risktagande ökat fokus på aktieplaceringar och ett större inslag av placeringar i utländska valutor.

Denna samverkan mellan risk i de olika placeringsalternativen och valet av tillgångsslag gör att de två lämpligen inte bör bestämmas var för sig. Detta är dock ett ämne som är för komplext för att diskutera i detalj i denna rapport. De allmänna slutsatserna är att det torde finnas utrymme för två risknivåer per placeringshorisont för att ge viss individuell valfrihet och samtliga placeringsalternativ bör vara väldiversifierade i enlighet med modern portföljteori. Välkända förebilder, när det gäller vilken allokering av tillgångar som skulle kunna användas, finns bland annat i de nya placeringsreglementena för det reformerade AP-fondsystemet eller Norges Banks Kapitalförvaltning.

Omplaceringar måste tillåtas i sparsystemet för att möjliggöra förflyttningar av sparmedel mellan olika sparalternativ. Ur ett kostnads- och förvaltningsperspektiv vore det billigast och enklast att inte tillåta transaktioner alls, vilket skall vägas mot den enskildes krav på att kunna omdisponera sina medel. Varje förflyttning av kapital mellan olika placeringsalternativ ger upphov till kostnader, i synnerhet under uppbyggnadsfasen.

Frekventa förflyttningar ger också förvaltningsmässigt ett sämre resultat, då förvaltarna måste tillåtas hålla en reserv av kapital placerad i likvida medel för att kunna möta uttag och omplaceringar. Ju färre transaktioner som kan förväntas desto större andel av kapitalet kan vara placerad enligt den definierade allokeringen, vilket leder till ett bättre förvaltningsresultat. Det kan därför vara motiverat att begränsa rörelsefriheten i systemet något. Detta är dock en fråga som måste belysas senare.

Förvaltningsalternativ

Vid val av förvaltningsteknik och organisationsform finns följande huvudalternativ:

- a) Passiv – Aktiv.
- b) Intern – Extern.

I detta avsnitt beskrivs olikheterna mellan alternativen och lämplighet för IKS.

Med passiv förvaltning menas att man exakt replikerar de värdepappersinnehav som ingår i jämförelseindex. Detta kan ske för hela eller delar av jämförelseindex. Det är en mycket billig och enkel lösning som garanterar att portföljen får samma avkastning och risk som jämförelseindex.

Indexbaserad förvaltning fördubblades i Europa under förra året. Den snabba ökningen beror inte enbart på skillnader i avkastning mellan passiv och aktiv förvaltning utan även på polarisering mellan indexexponering och aktiv förvaltning inom specialistfonder (t.ex. alternativa tillgångsklasser).

Aktiv indexförvaltning innebär att man försöker överträffa jämförelseindex avkastning med en likvärdig risk, eller uppnå samma avkastning som jämförelseindex men med lägre risk. Risk definieras här som osäkerheten i att uppnå den önskade avkastning. Hög risk innebär stor osäkerhet. En aktiv förvaltning baseras på uppfattningen att ett mervärde kan skapas genom att aktivt avvika från de vikter (exponeringar) mot tillgångsklasser eller värdepapper som ingår i jämförelseindex. För att lyckas krävs normalt bättre förmåga att analysera och bedöma information än vad övriga marknaden har. Problemet med aktiv förvaltning är att det är svårt att identifiera bra förvaltare då historisk avkastning inte är en bra vägledning för framtida avkastning. I valet av förvaltare är det många gånger viktigare att bedöma investeringsprocess och ledande personer än historisk avkastning.

För IKS skulle det vara naturligt att enbart välja passiv indexförvaltning under uppbyggnaden. Detta är enklare att utvärdera och man uppnår en stor spridning av placeringarna redan från början. Passiv indexförvaltning har låga förvaltnings- och transaktionskostnader. Med en stor del indexfonder i portföljen underlättas även mätningen av portföljrisk jämfört med aktiv förvaltning. Med de antaganden som ligger till grund för våra beräkningar kan en gemensam upphandling av förvaltningstjänster reducera den totala kostnaden med mer än hälften, jämfört med system där individen själv placerar medlen på sitt IKS-konto. Denna prisdifferens beror

främst på volymrabatter på den institutionella marknaden för kapitalförvaltning men till viss del på valet av indexförvaltning istället för aktiv förvaltning.

Valet mellan intern och extern förvaltning baseras främst på kapitalets storlek. Ett mindre förvaltningskapital har normalt svårare att lyckas nå sina mål än ett större kapital. Val och uppföljning av externa förvaltare är resurskrävande. Utvecklingsförloppet inom en förvaltningsorganisation under uppbyggnad inleds vanligtvis med extern passiv indexförvaltning som på sikt kompletteras med aktiv förvaltning och taktisk tillgångsallokering. Långsiktigt bör även en diversifiering mellan intern och extern förvaltning övervägas.

Tabellen nedan visar förvaltningskostnader i det föreslagna IKS-systemet. Tabellen visar även en skattad förvaltningskostnad för sparande inom IPS-systemet. Inom IPS är förvaltningsavgiften i genomsnitt drygt 1,3 % på det förvaltade kapitalet¹. Det bör noteras att den genomsnittliga kostnaden för fondutbud inom IPS visserligen innehåller en betydande andel aktivt förvaltade aktiefonder, men även rena räntefonder i utbudet kostar mer än i det föreslagna IKS-systemet.

Tabell 3: Förvaltningskostnader i den föreslagna organisationen givet de antaganden om antal konton och fonderade medel som redovisas i rapportens avsnitt 2.4. Jämförelse med genomsnittlig kostnad för traditionellt fondsparande inom IPS. Kostnader uttrycks som i procent av förvaltad kapital.

År	IKS medel (SEK)	fonderade (miljarder)	IKS förvaltningskostnad	Kostnad för IPS-sparande
2002	3,29		1,17	1,31
2003	6,97		0,65	1,31
2004	8,77		0,56	1,31
2005	10,31		0,50	1,31
2006	13,79		0,43	1,31
2007	18,07		0,37	1,31
2008	23,47		0,33	1,31
2009	29,88		0,30	1,31
2010	35,71		0,28	1,31

Källa: IPM Informed Portfolio Management AB

¹ Denna kostnad är beräknad som ett genomsnitt av de förvaltningskostnader som erbjuds av en representativ svensk banks samtliga fonder avsedda för IPS.

IPM anser att kostnaden för att låta individer, som avsätter medel inom ramen för IKS, fritt välja och handla upp sina placeringar blir betydande. Vi föreslår därför en egen ordning för hantering av inbetalningar till individuella konton som gemensamt allokeras av IKS i en blandning av passiva indexfonder med inriktning på svenska korta räntepapper, svenska obligationer samt svenska och utländska aktier.

4 Förvaltningsorganisationen

Mål för förvaltningsorganisationen

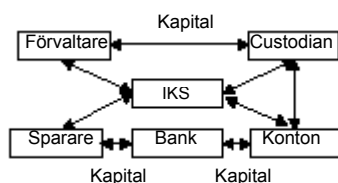
Målet med förvaltningen av sparandet är att maximera den riskjusterade avkastningen på spararnas medel så att goda möjligheter för kompetensutveckling skapas. Detta bör ske genom väldefinierat och kontrollerat risktagande.

I avvägningen mellan risk och avkastning är utgångspunkten att det är viktigare att minimera förlustrisker på korta avkastningsperioder i den nya skattesubventionerade sparformen än att få möjlighet till hög nominell avkastning. Således bör tillgångsallokeringen vara konservativ och inriktad på placeringar med låg risk.

Översikt

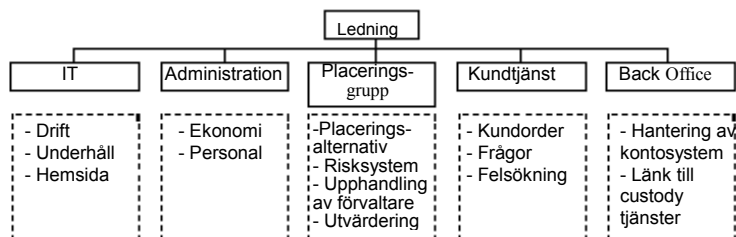
IKS kommer att fungera som en länk mellan sparare och förvaltare utan att ha någon egentlig kontakt med sparmedlen. Den enda direkta koppling IKS kommer att ha till de sparade medlen är ansvar för placeringarna inför spararna och ansvar för såväl tillgångsallokering som val av förvaltare. Sparsystemet kommer att fungera enligt följande principskiss:

Bild 1: Översikt över IKS funktionssätt



IKS interna organisation består av följande enheter:

Bild 2: Översikt över IKS organisation



Totalt skapas en organisation med mellan 20 och 25 anställda, varav huvuddelen arbetar med kommunikation med enskilda sparare och övervakning av placeringar. Strävan bör dock vara att funktionerna Kundtjänst och Back Office handlas upp externt tillsammans med det kontosystem som spararnas medel skall bokföras i. Huruvida detta blir fallet avgörs av vilken leverantör som kommer i fråga. Om båda funktionerna handlas upp externt minskar organisationens storlek till mindre än 10 personer.

Organisatorisk form

Oavsett vem som i förvaltar medlen kommer spararna i systemet att uppfatta IKS som deras motpart, i synnerhet som spararna själva inte har direkt kontroll över vilken extern förvaltare som hanterar deras kapital. Detta ansvar indikerar att en organisatorisk form som spararna som kan bekanta sig med är den mest lämpliga. Det finns flera tänkbara alternativ för IKS som ur ett rent förvaltningsperspektiv är likvärdiga, men som har olika egenskaper i övrigt. För att vinna allmänhetens förtroende bör man dock välja en egen ordning som allmänheten kan vända sig till med frågor kring t.ex. kompetenssparande, förvaltningen av medlen eller utbildningsfrågor.

Finanspolicy

IKS skall förse med uppdrag att ansvara för förvaltningen av individuella sparmedel, enligt de riktlinjer som fastställs av uppdragsgivaren. Dessa riktlinjer skall av IKS styrelse omformas så att IKS operativa ledning får tydliga mål och riktlinjer för sin verksamhet. Bland dessa riktlinjer märks främst den finanspolicy som styrelsen

skall besluta om, och som bör innehålla åtminstone följande punkter:

- a) Ansvar. Lämpligen är VD för IKS ansvarig för att förvaltningen sköts enligt styrelsens riktlinjer, men denne har rätt att delegera vissa delar av detta ansvar till dels den placeringsansvarige, dels till externa förvaltare.
- b) Risk. Under denna punkt fastställs hur risk mäts, kontrolleras och utvärderas. Här fastställs också risken i de olika placeringsalternativen.
- c) Mål med förvaltningen. Vilken avkastning respektive placeringsalternativ bör uppnå, givet den risk som står till förfogande.
- d) Förvaltningsmodell. Riktlinjer för hur förvaltningen operativt skall bedrivas.
- e) Användande av externa tjänster. Riktlinjer för hur externa förvaltningstjänster skall handlas upp.
- f) Risksystem. Här definieras efter vilka principer IKS skall utvärdera och rapportera finansiella och operativa risker.

Stordriftsfördelar

Tabell 3 ovan ger en bild av påtagliga stordriftsfördelar inom IKS. Tabellen nedan illustrerar kostnadsfördelningen inom IKS.

Tabell 4: IKS förvaltningskostnader under vissa år uppdelade på funktion². Kostnaden uttrycks i procent av det förvaltade kapitalet. Med "IKS kärna" avses organisationens ledning, styrelse, administration, IT och placeringsgrupp.

	2002	2006	2010
IKS kärna	0,21	0,05	0,02
Förvaltning	0,10	0,10	0,10
Kundtjänst & Back Office	0,20	0,05	0,02
Internet sajt	0,23	0,05	0,02
Rapporter	0,30	0,10	0,06
Custody	0,03	0,03	0,03
Kontosystem	0,03	0,03	0,03
Övriga externa tjänster	0,07	0,02	0,01
Totalt	1,17	0,43	0,28

Källa: IPM Informed Portfolio Management AB.

² Denna kostnadsuppskattning är endast indikativ.

Det bör noteras att de stora kostnadsposterna ligger inom administrativa funktioner såsom rapportering till spararna, Internet samt kundtjänst och back office.

Interna funktioner

Syftet med att bygga upp IKS är inte att skapa en komplett kapitalförvaltningsorganisation. I stället är det att skapa en länk mellan sparare och förvaltare så att de förras val förenklas och deras trygghet förbättras, jämfört med vad de hade kunnat åstadkomma själva. Kostnadseffektivitet är också en stark drivkraft bakom uppsättandet av den nya organisationen.

Även om IKS i praktiken endast kommer att fungera som en länk mellan sparare och förvaltare, kommer spararna att betrakta IKS som motpart. Ansvar för de sparade medlen ligger därför hos IKS och kan inte delegeras vidare. I övrigt bör IKS lägga så många funktioner som möjligt externt, såsom förvaltning, val av förvaltare och utvärdering av dessa, risksystem, allokeringstjänster och kontosystem.

Ledning

IKS bör förses med en styrelse bestående framförallt av bransch-erfarna personer men även med representanter från uppdragsgivaren.

Den operativa ledningen för IKS består av VD och dennes ställföreträdare. VD är operativt ansvarig och ytterst ansvarig för förvaltningen av spararnas medel. Ställföreträdarens primära ansvarsområde är riskkontroll. Båda dessa personer bör vara bransch-erfarna och helst ha ett förflutet inom fondbolag eller liknande där system med ett stort antal sparare finns i drift.

Placeringsgruppen

Placeringsgruppen är den mest väsentliga delen inom IKS. Denna grupp ansvarar för utformning av placeringsalternativen samt för val av förvaltare. Vidare ansvarar denna grupp för utvärdering av förvaltare och övriga placeringsrelaterade tjänster som handlats upp externt, t.ex. allokering. Även här rekommenderas att personer med

god branschvana anställs, och chefen för gruppen bör ha lång erfarenhet från liknande uppgifter.

Back Office

Back Office består av personer med ansvar för att kanalisera order och frågor från sparare in i kontosystemet, övervaka kontosystemet och sammanställa rapporter till IKS ledning. Det bör noteras att ett standardiserat kontosystem av en typ som redan finns i bruk (läs t.ex. Premiepensionsmyndigheten) handlas upp tillsammans med övriga tjänster från utvald grupp av custodians. Notera även att beroende på vilken extern part som tillhandahåller kontosystemet så kan även Back Office ingå i dennes uppdrag. Chefen för Back Office är också den person som är ansvarig för IKS relationer med och upphandling av en leverantör av custodytjänster.

Kundtjänst

Kundtjänst består av en grupp vars huvudsakliga ansvar är kommunikation med spararna. Frågor och problem relaterade till individuella sparare sammanställs och skickas till back office. Kundtjänst bör även ansvara för marknadskommunikation. Huvuddelen av personalen inom kundtjänst kommer att arbeta direkt med spararna via telefon och Internet. Notera att liksom i fallet Back Office så kan Kundtjänst, beroende på vilken extern part som tillhandahåller kontosystemet, ingå i dennes uppdrag.

IT

IT består av personer med ansvar för drift, övervakning och förnyelse av IKS tekniska system. De interna tekniska systemen består framförallt av system för att sammanställa och övervaka de externa förvaltarnas verksamhet, system för att kunna kommunicera med det kontosystem som drivs externt, IKS hemsida samt de tekniska system som kundtjänst behöver. IT-avdelningen kommer att behöva handla upp support och specialiserade tjänster externt.

Administration

IKS administrativa avdelning består av några få personer som ansvarar för den ekonomiska redovisningen.

Externa funktioner

IKS bör lägga ut ett urval funktioner externt för att dra största möjliga nytta av existerande kompetens. De viktigaste externa kompetenserna är förvaltning av kapital, val, utvärdering och övervakning av förvaltare, custodytjänster, kontohantering, design av risksystem samt rådgivning i form av tillgångsallokering. Samtliga dessa funktioner är högt specialiserade och behäftade med sådana stordriftsfördelar att det är lämpligt att köpa dem externt snarare än att bygga upp dem internt.

Förvaltning

Målet för IKS är att samarbeta med en optimal grupp av förvaltare. Denna grupp förändras kontinuerligt och är så stor att effekten av enskilda förvaltare inte slår igenom för mycket på förvaltningsresultatet.

Vilka dessa förvaltare är bestäms genom en offentlig upphandling där IKS tar assistans av någon eller några av de företag som specialiserat sig på just processen att utvärdera förvaltare.

De olika placeringsalternativ som definierats kommer av IKS att konkretiseras i form av önskade egenskaper såsom placeringshorisont, tillåtna tillgångsslag, normalallokering och tillåtna avvikelser från riktmärkesindex. Denna sammanställning av hur sparmedlen skall förvaltas är grunden för de uppdrag som respektive förvaltare får.

IKS kommer med denna teknik att ansvara för exakt hur förvaltningen av de sparade medlen skall gå till, men inte på egen hand förvalta kapitalet. Den faktiska förvaltningen sköts i stället av de utvalda förvaltarna. På dessa förvaltare ställer också IKS kravet att de kontinuerligt skall rapportera sitt förvaltningsresultat och vilka placeringar de gjort. De exakta principerna för denna rapportering, liksom delar av det faktiska arbetet med att kontinuerligt följa förvaltningen, utarbetas i samband med en extern konsult.

Uppföljning och övervakning av den risk som förvaltarna tar i sin förvaltning är en av de mest väsentliga delarna i den övervak-

ning som kommenterats ovan. IKS kommer att ha ett eget internt system i vilket de olika förvaltarnas placeringar läggs in, efter de rapporter som fås för att kontrollera de rapporterade riskerna. Eventuella avvikelser rapporteras enligt de principer som satts upp för organisationen, och berörd förvaltare kontaktas för diskussion och åtgärd.

Val och övervakning av förvaltare

Principen för upphandlingen är att IKS tillsammans med en konsult sammanställer en kravspecifikation på förvaltarnas egenskaper. Därefter ges konsulten i uppdrag att presentera ett mindre antal av de mest lämpade förvaltarna för det uppdrag som definierats, i och med konkretiseringen av placeringsalternativen. Bland dessa krav märks bland annat historisk riskjusterad avkastning, men stor tyngd läggs även vid kvalitativa aspekter såsom investeringsprocess, storlek och ledande personer.

IKS väljer sedan en eller flera förvaltare att förhandla med, där ett av grundkraven är att förvaltarna skall vara beredda att förvalta kapitalet på det sätt som IKS anger. IKS kommer också att behöva assistans med att sätta upp ett system för kontinuerlig övervakning och utvärdering av externa förvaltare. I samband med detta sätter IKS upp riktlinjer för hur de valda förvaltarna skall hanteras. Med detta menas de krav de utvalda förvaltarna kontinuerligt måste leva upp till för att få fortsatt förtroende. Den kontinuerliga utvärderingen av förvaltarna är ett viktigt element för att säkerställa kvaliteten i förvaltningen. En effekt av detta är att förvaltare kan komma att bytas ut om det skulle visa sig att de antingen inte lever upp till de krav som ställts, eller om en utvärdering visar att andra förvaltare skulle kunna åstadkomma ett bättre resultat.

Flödeshantering

Flödeshanteringen i systemet, s.k. custodytjänster, sköts sannolikt av mer än en extern part. Dessa har en central roll i systemet då allt individuellt kapital slussas via dem innan det överförs till respektive förvaltare. Funktionen är viktig av flera skäl, främst för att få en effektiv hantering av alla individuella flöden men även för att på ett enkelt sätt kunna spåra och hantera felaktigheter i kontotransaktioner. IKS kommer att välja leverantörer av custodytjänster för en lång tid, vilket innebär att även om förvaltare byts ut, eller flera

läggs till, påverkar inte detta de individuella spararna eller deras banker. Detta gör också att leverantörerna av custodytjänster är lämpade att sköta kontosystemet i vilket som spararnas medel bokförs. Detta system är en vital del av förvaltningsorganisationen och det kan även övervägas om det skall hanteras internt. Det är dock behäftat med stora investeringar och ett betydande arbete, varför det finns uppenbara fördelar med att köpa in sig i ett fungerande system.

De custodytjänster IKS skall handla upp skall hantera följande:

- a) Ta emot sparmedel från respektive individs egen bank.
- b) Överföra de sparade medlen till respektive förvaltare i enlighet med vilka placeringsalternativ som kunden valt.
- c) Upprätta konton för varje individ som sparar i systemet och stämna av dessa med de flöden som skapats.
- d) Rapportera sammanställda data till IKS.
- e) Vid uttag som skall betalas till enskilda individer och vid omplaceringar, ta emot instruktioner från IKS angående vilka transaktioner som skall utföras och vidarebefordra dessa i aggregerad form till respektive förvaltare.
- f) Ta emot uttagna eller omdisponerade medel från förvaltare och överföra dem till respektive individ enligt de instruktioner man mottagit.

Skälet till att det här diskuteras utifrån förutsättningen att IKS skall ha en grupp av leverantörer är att tjänsterna är lämpade att dela upp. En normal custodian hanterar normalt relationen mellan institutionella kunder och deras förvaltare och flertalet av de banker som tillhandahåller denna tjänst har inte kontoadministration för miljontals individer i sitt utbud. Målet för IKS bör därför vara att söka samarbeta även med en part som redan har ett heltäckande system för att acceptera individuella betalningar från miljoner sparare och som har ett system för att bokföra dessa. När denna part har accepterat betalningarna sätts de in på ett konto hos en normal custodian som då har att hantera en kund och en mindre grupp av förvaltare.

Det finns i dag flera tänkbara leverantörer av båda typerna av tjänst. Till exempel kan Premiepensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, och en välkänd internationell bank hantera konton, bokföring och flöden. Den standardiserade custodytjänsten kan vem som helst av ett stort antal banker hantera.

Kundtjänst

IKS egen roll i denna kedja blir att ansvara för kundtjänsten, d.v.s. ta emot instruktioner från enskilda sparare per telefon eller över Internet samt ta emot förfrågningar, rättelser och liknande. När dessa är emottagna och inlagda i ett ordersystem skickas de till back office som hanterar alla praktiska frågor rörande IKS-konton. Huvuddelen av alla transaktionsinstruktioner skall länkas automatiskt till det kontosystem den utsedda custodygruppen tillhandahåller, framförallt via Internet, men en del frågor rörande framförallt felaktigheter och annat kommer att behöva manuell hantering. Detta sköts då av IKS back office som skall kunna arbeta direkt mot kontosystemet. Notera att, som tidigare nämnt, det kan bli fråga om att handla upp hela kundtjänsten av en extern part.

Risksystem

Flera av de stora revisionsbolagen arbetar idag med att implementera riskhanteringssystem i finansiella organisationer. En väsentlig del är att "certifiera" organisationer enligt olika standarder, t.ex. GIPS. IKS kommer att ha intern kompetens på området. Extern design och granskning av detta centrala område torde fungera som en kvalitetsstämpel. Av det skälet bör IKS redan från början anpassa organisationen och dess arbetssätt, enligt riktlinjer och råd utfärdade av en välrenommerad extern part som kontinuerligt granskar organisationen.

Uppföljning och rapportering

IKS bär det fulla ansvaret för de sparade medlen. Därmed måste ett strikt system för uppföljning och rapportering av gjorda placeringar och dessas risker finnas på plats. I detta system ingår att följa upp samtliga externt upphandlade funktioner och förändra sammansättningen av de externa uppdragstagarna om så är lämpligt.

Förvaltare

IKS kommer att lägga ut väldefinierade förvaltningsuppdrag på en utvald grupp av externa förvaltare. Varje förvaltare får ett specifikt uppdrag i vilket det också ingår ett rapporteringssystem. Bland det

som skall rapporteras märks inte endast hur det förvaltade kapitalet placeras och de risker som tagits i förhållande till det uppdrag man fått utan även faktorer relaterade till förvaltningsorganisationen som sådan.

I uppdraget till de externa förvaltarna ingår att kontinuerligt rapportera bland annat:

- a) Hur kapitalet är placerat, med angivande av avvikelser från den erhållna normalallokeringen.
- b) Vilken risk som tagits, såväl i absoluta tal som relativt normalallokeringen.
- c) Resultat av de gjorda placeringarna, med angivande av avvikelser från normalallokeringen och en analys av vad dessa beror på.
- d) Förändringar i förvaltningsorganisationen, t.ex. personalomsättning, övergripande förvaltningsresultat, riskavvikelse när det gäller de uppdrag man fått.

Syftet med rapportering är dels att skapa förutsättningar för IKS att övervaka placeringen av sparmedlen i detalj och analysera hur dessa utvecklas gentemot valt riktmärke, dels att skapa förutsättningar för att utvärdera olika förvaltare. Detta är väsentligt då IKS måste kunna flytta medel från en förvaltare till en annan om det visar sig att kapitalet inte hanteras på det överenskomna sättet eller om det finns anledning att anta att faktorer som legat till grund för valet av förvaltare förändrats.

En stor del av arbetet med att analysera förvaltningsresultat och förvaltare kommer att handlas upp av externa organisationer.

Custodytjänster

De utvalda leverantörerna av custodytjänster som kommer att finnas i systemet har en nyckelroll i organisationen, i och med att dessa hanterar samtliga flöden mellan sparare och förvaltare och även det kontosystem i vilket de enskilda spararnas tillgångar bokförs. Utvärderingen av denna tjänst är mycket komplex och kommer till stor del att göras på kvalitativa grunder. Generellt kommer IKS att vara mer beroende av sina leverantörer av custodytjänster än av någon enskild förvaltare eftersom processen att byta till en annan är mycket komplex. Den mest centrala och svårersättliga är dock den part som tar emot de individuella betalningarna och sköter kontosystemet. Ett byte av denna leverantör skulle innefatta bland annat transferering av hela kontosystemets innehåll.

Detta innebär dock inte att dessa leverantörers uppdrag inte kontinuerligt skall utvärderas. Bland de faktorer som skall övervakas märks främst att uppdraget utförs med den noggrannhet som specificerats i uppdragsavtalet. Detta mäts som antalet transaktioner som utförts korrekt (med avseende på både tid och att det transfererade kapitalet förts till rätt motpart) i förhållande till det totala antalet transaktioner. Ytterligare faktorer som skall utvärderas är de värdeberäkningar som utförs, kvaliteten när det gäller rapportering och de tjänster som levereras gentemot IKS. De senare är mycket viktiga då IKS back office måste kunna arbeta direkt mot det kontosystem som förs för att kunna hantera flöden, rätta till felaktigheter och skaffa underlag för rapportering.

Konsulter

Ett flertal externa konsulter kommer att användas, bl.a. för val och utvärdering av förvaltare, för upprättande av allokering av tillgångar och för de risksystem som implementerats internt inom IKS. Utvärderingen av dessa tjänster är även den mycket komplex och kommer i stor utsträckning att baseras på kvalitativa faktorer. Granskningen kommer att utföras regelbundet och sannolikt använder man sig av en oberoende extern part för detta arbete. Utvärdering av den som ansvarar för valet av förvaltare blir delvis en kostnadsfråga och delvis en utvärdering av de rekommendationer som utfärdats. Utvärdering av risksystem blir i hög utsträckning en fråga om att jämföra med den branschstandard som finns. Den kanske mest komplexa tjänsten att utvärdera är den som avser val av tillgångsallokering. Denna är svår att utvärdera delvis därför att resultatet av de allokeringar som används inte går att utvärdera på kort sikt, det skall egentligen utvärderas över hela placeringshorisonten, delvis därför att det inte finns någon objektiv sanning att hålla sig till.

De långsiktiga allokeringar som väljs baseras dels på de riskmodeller som används, dels på teorier om optimering av avkastning relativt risk, men även på en modell över hur tillgångspriserna kommer att utvecklas över tiden. Detta innebär att en utvärdering av denna tjänst kommer att baseras både på rent kvalitativa faktorer såsom hur samarbetet fungerar och vad som levereras, och på branschjämförelser. Oberoende av externa parter måste IKS få möjlighet att regelmässigt gå igenom det arbete som görs och göra en egen bedömning av kvaliteten i den tjänst som levererats.

Rapportering

Rapporteringssystemet kommer att bli omfattande. Såväl uppdragsgivarna som de enskilda spararna skall ha tillgång till kontinuerlig rapportering av förvaltningsresultatet. Här rekommenderas att IKS ansluter sig till branschstandard avseende rapportering till spararna med tillägget att resultatet av placeringarna skall rapporteras såväl före som efter förvaltningskostnader. Spararna måste kunna skapa sig en exakt bild av förvaltningsresultatet och hur detta har åstadkommit. Detta gäller även uppdragsgivarna.

Avseende teknik och frekvens kan det konstateras att utskick av brev är en mycket kostsam form för rapportering varför detta sätt bör användas endast vid års- och halvårsrapporter. I stället bör man fokusera på att göra informationen tillgänglig via Internet. Här skall varje individ kunna följa sitt sparande och få rapporter i stort sett i realtid.

5. Jämförelser

NoB - Norges Banks Kapitalförvaltning

Den 1 januari 1998 inrättade centralbanken i Norge (Norges Bank) en separat organisation för kapitalförvaltning. Verksamheten ansvarar för förvaltning av norska statens petroleumfond, på uppdrag av Finansdepartementet, och petroleumförsäkringsfond på uppdrag av Olje- och Energidepartementet. NoB förvaltar dessutom den del av Norges Banks valutareserv som inte används för att hantera bankens kortfristiga likviditetsbehov. Ansvarig för Kapitalförvaltningen rapporterar direkt till centralbankchefen. Målsättningen är att uppnå maximal avkastning i förhållande till det riskmandat man fått från sina uppdragsgivare.

Norges Banks Kapitalförvaltning är uppdelad i tre enheter med ansvar för den operativa förvaltningen. Enheterna är: aktiehandel, räntebärande handel och taktisk tillgångsallokering. Den sistnämnda arbetar med att allokera fondernas tillgångar mellan stora tillgångsklasser och större marknader.

Internt bedriver avdelningen i varierande utsträckning förvaltning samtidigt som man övervakar samtliga passiva och aktiva externa förvaltare. Kapitalförvaltningen består även av två enheter med ansvar för back office och ekonomi samt för mätning och utvärdering av avkastning och risk.

En separat avdelning i banken är ansvarig för internkontroll av de fem operativa enheterna och har dessutom ansvar för att tillse att

förvaltningen bedrivs innanför de riktlinjer som deras huvudman lägger fast. Kapitalförvaltningen har två supportfunktioner, en enhet med ansvar för IT och en enhet med ansvar för administration.

IPS – Individuellt Pensionssparande

Pensionssparande är ett långsiktigt sparande med avsikt att ekonomiskt trygga ålderdomen. Pensionssparande med rätt till skatteavdrag kan för närvarande ske i traditionell pensionsförsäkring, i fondförsäkring (unit-link) eller sedan 1 januari, 1994 i individuellt pensionssparande (IPS).

Det är endast pensionssparinstitut, d.v.s. företag som av Finansinspektionen fått tillstånd att driva pensionssparrörelse, som får erbjuda privatpersoner pensionssparande i form av IPS. Pensionssparrörelse kan bedrivas av banker, värdepappersbolag, företag som har tillstånd att bedriva värdepappersrörelse och utländska värdepappersföretag med filial i Sverige.

Sparandet skall grundas på ett skriftligt avtal. I avtalet skall anges spartiden, tidpunkten då utbetalningarna skall börja och det antal år utbetalningarna skall ske. Vanligtvis består avtalet av dels allmänna villkor dels en individuell del. Villkor som inte tagits in i avtalet kan inte göras gällande mot kontoinnehavaren. För varje pensionssparavtal skall pensionssparinstitutet föra ett pensionssparkonto. Pensionssparinstitutet skall till spararen årligen redovisa pensionssparkontots ingående och utgående värde samt ange samtliga transaktioner under året.

Sparandet kan kunden placera på följande sätt:

- a) Inlåning på bankkonto i svensk eller utländsk bank.
- b) I svenska eller utländska värdepappersfonder.
- c) I enskilda svenska eller utländska aktier som är noterade vid en börs eller auktoriserad marknadsplats, eller som i utlandet är föremål för handel på reglerad marknad som är öppen för allmänheten.

Sparandet i aktier och fondandelar måste alltid ske genom kontantinsättningar dvs. det går inte att lyfta in ett befintligt fondsparande eller en aktieportfölj i pensionssparandet.

Spararen kan när som helst under spartiden eller utbetalningstiden omplacera hela eller delar av behållningen på pensionssparkontot. Med omplacering menas att spararen kan flytta kapital mellan olika underliggande konton inom ett och samma pensionssparkonto t. ex flytta kapital från en fond till ett sparkonto. Spararen kan

dessutom byta pensionssparinstitut under spar- eller utbetalningsperioden.

PPM – Premiensionsmyndigheten

En nyhet i det nya allmänna pensionssystemet är premiepensionen i vilket individen själv har möjlighet att välja hur delar av pensionsavgiften ska förvaltas. En ny statlig myndighet, Premiensionsmyndigheten (PPM) skall sköta administrationen av premiepensionen. PPM har också till uppgift att informera pensionssparare om premiepensionssystemets olika delar.

Totalt 2,5 procent av lön och andra skattepliktiga ersättningar avsätts till premiepension. De pengar som avsätts i premiepensionssystemet kommer respektive individ att få placera i värdepappersfonder som man själv väljer. De fonder som står till buds är de som ansökt om att få delta i systemet efter de kriterier PPM har uppättat.

Första gången man kan göra ett fondval är hösten 2000. Individen kan då välja upp till fem fonder och värdeutvecklingen i fonderna bestämmer sedan hur stor premiepensionen blir. Om man inte är nöjd med sitt val kommer man på ett enkelt sätt kunna byta fonder regelbundet.

Sammanfattande jämförelse

Tabell 5. Jämförelse mellan IKS och de tre studerade organisationerna med avseende på olika funktioner.

Organisation	NoB	IPS	PPM	IKS 2002	IKS 2010
Val av förvaltare	NoB	Individen	Individen	IKS	IKS
Tillgångsallokering	NoB	Individen	Individen	IKS	IKS
Kapital (mdr kronor)	350	20	60	3	36
Anställda	85	-	200	10	25
Förvaltningskostnad %	0,08	1,31	1,25	1,17	0,28
- intern	0,08	-	0,30	1,17	0,28
- extern	-	1,31 ³	0,95 ⁴	-	-
Custody	Chase	-	-	Extern	Extern
Kontohållning	-	Instituten	PPM	Extern	Extern

Källa: IPM Informed Portfolio Management AB

³ Kostnaden är ett genomsnitt beräknad på de IPS fonder som erbjuds av SEB i maj 2000.

⁴ Kostnaden är ett genomsnitt beräknat på de 509 fonder PPM har listat i maj 2000.

Slutsats

Det är svårt eller kanske omöjligt att jämföra ovan förvaltningsalternativ och organisationsformer. Kostnaden för att administrera kontohantering för miljontals individer med fria val kan inte jämföras med en modern förvaltningsorganisation utan kontohantering. Stora skillnader återfinns även i kapitalstorleken. IPM anser dock att kombinationen av befintliga system och en modern förvaltningsorganisation är den bästa lösningen för IKS. Inrättandet av IKS med ansvar för tillgångsallokering och upphandling av externa förvaltare är en lösning som enkelt kan integreras i stora delar av t.ex. PPM. Detta skapar enligt vår uppfattning mycket goda förutsättningar för en hög riskjusterad avkastning på de medel som individerna eventuellt sparar inom IKS.

Det övergripande syftet med offentliga insatser för att stödja individuell kompetensutveckling är att bidra till högre kunskapsnivå hos arbetskraften samt en jämnare fördelning av inhämtande av kunskaper i livet. Det är vår uppfattning att den föreslagna organisationen främst syftar till att förebygga risken för att trovärdigheten eroderas för IKS genom att erbjuda samtliga på arbetsmarknaden enkla och effektiva sparformer.

Slutsatsen är att förslaget effektiviserar investeringsprocessen och därmed ökar individens valfrihet och inflytande över den egna kompetensutvecklingen på bekostnad av vissa begränsningar i sparformen.

Tänkbara avtalslösningar som komplement till ett individuellt kompetenssparande

av

Claes Stråth

Mitt uppdrag

Utredningen om individuellt kompetenssparande har enligt sina direktiv att redovisa hur ett förslag till individuellt kompetenssparande kan stimulera avtalslösningar på arbetsmarknaden. Bland annat bör visas på en lösning där arbetsgivaren bidrar till finansieringen av individuell kompetensutveckling.

Med anledning härav har jag ombetts att i kontakt med parterna undersöka intresset för att sluta avtal som kan komplettera ett individuellt och generellt system för kompetenssparande samt ge exempel på sådana avtalskonstruktioner

Några utgångspunkter

Det individuella och generella kompetenssparandet förutsätter inte några kompletterande avtalslösningar. Enligt utredningsdirektiven får en lösning där arbetsgivaren bidrar till finansieringen av individuell kompetensutveckling inte heller påverka individens möjligheter att bestämma över de sparade medlen.

Individens kompetenssparande skall således inte vara beroende av avtal utan kunna fungera som ett självständigt system. Det har därför inte krävts att arbetsmarknadens parter träffar avtal som kompletterar och stödjer ett sådant system.

Det är emellertid önskvärt att förslaget till ett individuellt kompetenssparande får ett innehåll och en utformning som gör det möjligt att komplettera det med avtal. Det borde också vara av intresse att det statliga systemet utformas så att kompletterande avtalslösningar underlättas och stimuleras.

Denna PM är inte ett försök att påverka parterna att ta ställning till om de avser att träffa avtal och i så fall med vilket innehåll. Sådana diskussioner och beslut får parterna hantera vid en senare tidpunkt och i andra sammanhang.

Syftet med PM är istället att genom att ange olika tänkbara avtalslösningar påverka utformningen av det statliga systemet för individuellt kompetenssparande. En del av de angivna avtalslösningarna förutsätter, eller underlättas av, förändringar av statliga regler, kanske främst inom skatteområdet för såväl företag som anställda.

Kontakter med parterna

Jag har haft ett antal kontakter under de senaste månaderna med företrädare för såväl centralorganisationerna som de avtalsslutande parterna. Mitt syfte har varit att söka klarhet i deras syn på kompetensutvecklingsfrågor, särskilt om det individuella kompetenssparandet.

Mina samtal har visat på ett mycket stort intresse hos parterna för frågor som rör kompetensutveckling. Samtidigt har de konstaterat att kompetensutveckling tar sig många uttryck och definieras på olika sätt.

Den föreslagna ekonomiska ramen 1,15 miljarder kronor årligen bedöms komma att vara en relativt liten del av de sammanlagda kostnaderna för kompetensutveckling. Många anser emellertid att ett statligt stöd till individuellt kompetenssparande kan vara en viktig stimulans som kan få en större betydelse än vad som motsvarar dess ekonomiska värde.

Parternas intresse för kompetensutveckling tar sig alltså olika uttryck. De har förklarat sig villiga att på olika sätt satsa ytterligare på skilda former av kompetensutveckling. Allmänt görs också bedömningen att kompetensutveckling under de närmaste åren kommer att vara viktiga förhandlingsfrågor på såväl kollektivavtals- som individuell nivå.

Parterna har också hänvisat till de resonemang som fördes och de ställningstaganden som redovisades 1998 i den med regeringen gemensamma arbetsgruppen om kompetensutveckling

Förslaget till ett individuellt kompetenssparande

Parterna har alltså visat ett stort och ökande intresse för kompetensutvecklingsfrågor. Däremot har det varit svårare att få klara ställningstaganden från parterna till det individuella kompetenssparande som skisseras i utredningsdirektiven. Det är knappast att förvånas över eftersom det ännu inte finns något konkret förslag som parterna kan reagera på eller emot. Det är därför troligt att sådana reaktioner kommer i samband med att parterna senare under året behandlar utredningens delbetänkande.

Vad som skrivs i denna PM om tänkbara avtalskonstruktioner bygger på vad som sägs i direktiven till utredningen om individuell kompetensutveckling kompletterad med den information som lämnats parterna i samrådsgruppen och i den så kallade kontaktgruppen av den särskilde utredaren och av huvudsekreteraren.

Dessa informationer har medfört att jag utgår från att utredningen i sitt delbetänkande kommer att föreslå att det blir möjligt att avsätta

pengar på ett individuellt kompetenskonto. Vissa maximiregler för avsättningens storlek kommer att gälla. Dessa pengar beskattas först när de tas ut. Arbetsgivaren berörs inte i denna del eftersom lön utbetalas oberoende av om individen väljer att spara på kompetenskontot eller inte.

Arbetsgivaren kommer dock att få en möjlighet att avsätta medel till individens konto upp till ett eget maxbelopp. Arbetsgivarens avsättning behandlas när det tillfallit individens konto på samma sätt som individens eget sparande.

När arbetstagaren tar ut pengar från kompetenskontot erhålles ett statligt stöd i form av en kompetenspremie.

Statens bidrag till den individuella kompetensutvecklingen består således av två delar, dels den uppskjutna beskattningen och dels ett stöd då kompetenskontot används för kompetensutveckling. Enligt direktiven är den ekonomiska ramen 1,35 miljarder kronor år 2000 och därefter 1,15 miljarder kronor årligen.

Utredningen föreslår också i delbetänkandet hur avsätta medel för 2000 och 2001, sammanlagt 2,5 miljarder, skall användas. Denna del av delbetänkandet kommenteras inte särskilt i denna PM.

Några generella synpunkter

Det individuella kompetenssparandet uppfattas av de flesta kunna bli ett viktigt komplement till de kompetensutvecklingsinsatser som redan görs. Från en del har uttalats farhågor om att det finns en risk för att det individuella kompetenssparandet kan medföra att redan existerande eller föreslagna kompetensutvecklingsinsatser påverkas negativt.

När man bedömer om det finns förutsättningar för kompletterande avtalslösningar får det grundas på parternas generella värdering av det tänkta statliga systemet. En del menar att ett sådant individuellt system ligger utanför det som primärt kan anses röra förhållandet mellan arbetsgivaren och den anställda. Det uppfattas istället vara en relation mellan den enskilde och staten som parterna inte ska befatta sig med.

Det finns också de som anser att ett individuellt kompetenssparande kan vara negativt för arbetsgivaren genom att den ger den anställda utökade möjligheter att bestämma sin kompetensutveckling oberoende av arbetsgivarens uppfattning. Bakom en sådan kritisk hållning kan ligga erfarenheter av studieledighetslagens tillämpning.

Under dessa förhållanden kan man knappast räkna med att det finns något intresse att medverka till kompletterande avtalslösningar i form av avsättning till individens kompetenskonto. För att öka intresset från

arbetsgivaren får man kanske tillföra något som kan vara positivt för denne. Möjlighet att påverka tidpunkten för kompetensutvecklingen kan vara en faktor som ökar arbetsgivarens intresse.

Andra ser ett stort värde i ett individuellt kompetenssparande. Skälen till denna positiva inställning är flera: den anställde tar ett eget ansvar för sin kompetensutveckling, det individuella kompetenssparandet uppfattas vara ett viktigt komplement till övrig kompetensutveckling och innebär att de totala satsningarna på kompetensutveckling kan öka. Det individuella kompetenssparandet ger också ökade förutsättningar för en ökad rörlighet.

Vad är en kompletterande avtalslösning?

Vad krävs av en avtalslösning för att den ska anses vara kompletterande? Måste den vara direkt kopplad till det individuella kompetenssparandet eller är det tillräckligt att avtalen på ett eller annat sätt stödjer det individuella kompetenssparandet?

Om man väljer den snävare definitionen blir antalet avtalslösningar relativt få och de anknyter direkt till individens kompetenssparande/konto. Ett tänkbart komplement är då att arbetsgivaren tillskjuter (ytterligare) pengar till individens konto. En annan form av stöd kan vara att arbetsgivaren utfäster att den anställde kommer att få rätt att disponera (del av) sin arbetstid för den individuellt bestämda kompetensutvecklingen. En tredje möjlighet är att arbetstagaren kommer att få en del kostnader betalda av arbetsgivaren och en fjärde att den anställde får en rätt att disponera arbetslokal och arbetsredskap under tiden för kompetensutveckling. En femte möjlighet kan vara att arbetsgivaren som en del av planeringen medvetet låter den anställde få arbeta med arbetsuppgifter som bidrar till den individuella kompetensutvecklingen.

Om man istället väljer en vidare definition av begreppet kompletterande avtalslösningar ökar antalet tänkbara avtalslösningar. Denna PM anger ett antal möjliga avtalslösningar som faller inom den vidare definitionen.

Det finns kanske också anledning konstatera att det inte behöver vara någon motsättning mellan den individuellt bestämda kompetensutvecklingen och vad som ligger i arbetsgivarens intresse. Där det finns ett sammanfallande intresse ökar naturligtvis antalet möjliga komplement från arbetsgivaren och också deras ekonomiska betydelse.

Kollektivavtal och individuella avtal

På arbetsmarknaden finns idag många kollektivavtal om kompetensutveckling. Flertalet branscher eller förbundsområden har sådana avtal och åtskilliga företag har kompletterat branschavtalet med ett företagsavtal. Det finns även individuella avtal om kompetensutveckling.

Flertalet kollektivavtal på branschnivå är generellt formulerade och behandlar i huvudsak kompetensutveckling i arbetet. Undantagsvis finns kollektivavtal som ger den anställde rätt till kompetensutveckling. Till den senare typen av kollektivavtal kan kanske föras verksamheten i Trygghetsrådet (SAF-PTK) respektive den statliga Trygghetsstiftelsen samt de företag som erbjuder sina anställda Skandias kompetensförsäkring.

Stödet till den individuella kompetensutvecklingen kan i framtiden komma att regleras i såväl kollektivavtal som individuella avtal. Om det sker i kollektivavtal kan det göras som branschavtal eller som ett företagsavtal eller som en kombination av bransch- och företagsavtal. Även om det individuella kompetenssparandet är en ny företeelse finns det inte anledning att tro att parterna ser annorlunda på behovet av företagsavtal än vad de gjorde i den med regeringen gemensamma arbetsgruppen 1998.

Sannolikt kommer således kompetensutvecklingsfrågor under de närmaste åren bli föremål för förhandlingar på branschnivå. Från fackligt håll har de redan aktualiserats som ett område för kommande förhandlingar. Till det kommer att det för vissa avtalsområden kan behöva klargöras de formella förutsättningarna för företagsavtal och individuella överenskommelser om kompetensutveckling.

Dessa branschförhandlingar kan resultera i överenskommelser med ett materiellt innehåll eller i avtal som överlåter till lokala parter att hantera frågorna. En annan möjlighet kan vara att branschavtalet anger att individen själv bestämmer om en del av löneutrymmet skall användas till ett individuellt kompetenskonto. En modell skulle kunna vara de avtal som idag ger den anställde möjlighet att själv disponera en del av sin lön för sänkt arbetstid, förbättrade pensionsvillkor eller kontant lön.

Avsättning till individens kompetenssparande kan bli en del av ett resultat- eller bonuslönesystem.

En viktig del i stödet till den individuella kompetensutvecklingen är vad som överenskoms mellan arbetsgivaren och den anställde, kanske genom utvecklings- eller planeringssamtal. Sådant samtal kan också leda till att arbetsgivaren är beredd att avsätta medel på arbetstagarens konto för att medverka till en kompetensutveckling som syftar till att den anställde kommer att lämna arbetsgivarens verksamhet.

Ett stabilt system

Parternas intresse av att medverka till kompletterande avtalslösningar kan påverkas av om det statliga systemet uppfattas vara stabilt eller inte. Förutsättningarna för kompletterande avtalslösningar skulle sannolikt förbättras om inte systemet för individuell kompetensutveckling, enligt direktiven, bör vara så flexibelt att den ekonomiska ramen kan utvidgas eller begränsas. Risken att det statliga stödet minskar kan påverka intresset för kompletterande avtalslösningar.

Ett flexibelt system

Det statliga systemet bör, för att underlätta olika avtalslösningar, innehålla få begränsningar. Om arbetsgivaren är beredd att avsätta en större summa än maxbeloppet bör det vara möjligt att disponera arbetstagarens inte utnyttjade utrymme. Alternativt kan arbetsgivaren och arbetstagaren ha ett gemensamt utrymme. Andra metoder kan vara att tillåta en genomsnittsberäkning över flera år eller att företaget kan periodisera avsättningen.

Ett flexibelt system skulle också bättre stämma med ett resultatberoende lönesystem som kan ge stora variationer i utdelning och därmed varierande utrymme för avsättning till individens kompetenskonto.

Det statliga systemet bör medge avsättning av ett större belopp. Det skulle då kunna medföra att den som snabbt önskar genomgå en kompetensutveckling kan göra det genom att ta upp ett lån som avsätts på kompetenskontot. Ett sådant system skulle möjligen också samtidigt kunna ha en buffertfundsliknande effekt.

De centrala parternas roller och arbetsuppgifter

De centrala parterna har redan tidigare på olika sätt engagerat sig i frågor som rör kompetensutveckling. Parternas engagemang har tagit sig varierande uttryck men gemensamt för alla parter är att det finns en ambition att påverka företagen och de anställda att förbättra insatserna inom kompetensutvecklingsområdet.

De centrala parterna förutsätts även i fortsättningen genom information och rådgivning till företagen och de anställda främja också den individuella kompetensutvecklingen.

Som framgår i övrigt av denna PM har de centrala parterna viktiga roller som förhandlingsparter.

Avtal om ökad flexibilitet av arbetstidens omfattning och förläggning

Vid vissa företag har överenskommelse träffats om en ökad flexibilitet av arbetstidens omfattning och förläggning, ibland kallad konjunktur-anpassad eller efterfrågestyrd arbetstid. Som en del i kollektivavtalet ingår ofta att under lågsäsong eller vid minskad efterfrågan kan eller skall en del av arbetstiden användas för kompetensutveckling som ofta inte hinns med när verksamheten går på högvarv.

Ett ofta tillkommande syfte med den här typen av överenskommelser är att de skall medföra att uppsägning på grund av arbetsbrist undviks. Detta syfte medför i sig ett ökat behov av kompetensutveckling eftersom ny kompetens inte tillförs genom nyrekrytering.

Kompetensutveckling under lågsäsong eller vid minskad efterfrågan kommer sannolikt i första hand att vara verksamhetsrelaterad. Möjligen kan även individuell kompetensutveckling förläggas under denna tid vilket kan medföra ett ökat intresse från arbetsgivaren att på olika sätt stödja den individuella kompetensutvecklingen.

Försäkringslösningar

Skandia har sedan 1998 lanserat en kompetensförsäkring som också innehåller erbjudande om kapitalförvaltning, administrativa tjänster, rådgivning och utbildning. Avtal har tecknats med ett 10-tal företag. Varje företag har möjlighet att utforma hur kompetensutvecklingen skall ordnas och i vilken utsträckning den skall innehålla försäkringslösningar. Genom att det finns möjligheter till anpassning till varje företag bedöms det möjligt att kunna tillgodose önskemål från såväl den privata som den offentliga sektorn.

Det statliga individuella kompetenssparande kan komma att påverka utbudet av försäkringslösningar. Fler försäkringsbolag kommer att erbjuda sina tjänster. Möjligen kan det också finnas ett intresse från parterna att utveckla nya former av ett kollektivavtalsreglerat försäkringssparande.

Det borde också inom en försäkringslösning kunna utvecklas möjligheter till lån till anställda som så önskar för att snabbare kunna få möjlighet till en kompetensutveckling.

Trygghetsavtal

Inom många avtalsområden finns avtal om trygghet eller utveckling. Dessa innehåller endast undantagsvis förmåner som innebär möjlighet till individuell kompetensutveckling.

Inom det statliga området finns Trygghetsstiftelsen som kan ge ett individuellt kompetensutvecklingsstöd till den arbetstagare som riskerar att förlora sitt arbete. Inom det privata området finns Trygghetsrådet (SAF-PTK) som lämnar liknande stöd till den som är uppsagd.

En del av det stöd som lämnas av Trygghetsstiftelsen och Trygghetsrådet är handledning till människor som är eller riskerar att bli arbetslösa.

Kontant stöd till individens konto

Arbetsgivarens stöd till kompetensutveckling kan utformas som en avsättning till individens kompetenskonto. Arbetsgivarens kostnad, inklusive lagstadgade arbetsgivaravgifter, blir densamma som om lön utbetalas. Möjligen kan de kollektivavtalsreglerade kostnaderna påverkas.

Arbetsgivarens avsättning till individens kompetenskonto kan ske genom regelbundet i förväg bestämt belopp, t.ex. varje månad i anslutning till utbetalning av lön. Det kan då av arbetsgivaren administreras på samma sätt som fackföreningsavdrag eller betalning av frivillig pensions- eller sjukförsäkring.

Ett annat tänkbart sätt är att avsättningen är en del av ett bonussystem eller annan resultatberoende lön. Av detta följer att den kan variera och inte görs regelbundet. Det bör således finnas möjlighet att kunna göra en stor avsättning vissa år medan det inte görs någon alls under andra år.

Avsättningen till kompetenskontot kan också göras som en direkt följd av en enskild överenskommelse mellan arbetsgivaren och individen. Även i detta fall kan det röra sig om ett större belopp.

Ett ytterligare alternativ kan vara att den anställde får en möjlighet till lån från arbetsgivaren för att kunna genomföra sin kompetensutveckling trots att avsatta pengar på kompetenskontot inte räcker till.

Ersättning för kostnader

Arbetsgivarens stöd kan även ges som ett ekonomiskt bidrag för att täcka arbetstagarens kostnader i samband med kompetensutveckling. Exempel är kostnader för litteratur, resor och kursavgifter.

Intresset från arbetsgivaren att betala kostnader för den individuella kompetensutvecklingen är beroende av skatteeffekterna.

Använda en del av arbetstiden

Ett annat stöd från arbetsgivaren kan vara möjligheten att få använda en del av sin arbetstid också vid individuell kompetensutveckling.

Använda arbetslokaler och arbetsredskap

Även tillgång till arbetslokal och arbetsredskap kan vara viktiga bidrag vid den individuella kompetensutvecklingen. Även i dessa fall förutsätts att skatteeffekterna är klargjorda.

Skatteregler för företag och anställda

Ett krav på de statliga reglerna är att de, även i tillämpningen, skall vara klara och entydiga.

Ett minimikrav på de statliga (skatte-) bestämmelserna är att de inte försvårar avtalslösningar. De bör istället vara sådana att de ger ett stöd till avtalens utformning och innehåll.

Inte minst viktigt är att skattereglerna blir attraktiva för att stimulera till ett avtalsreglerat individuellt kompetenskonto som medger att den anställde själv disponerar sitt konto. Det bör t ex vara möjligt för arbetsgivaren att avsätta medel till individens konto och att arbetsgivaren får dra avsättningen såsom lönekostnad medan den anställde beskattas för förmånen först vid uttag från kontot.

Dessutom bör det vara möjligt för arbetsgivaren att betala exempelvis den anställdes kursavgifter eller kurslitteratur utan att de förmånsbeskattas. Bedömer arbetsgivaren att det är till nytta för företaget så bör de också kunna betraktas som en del av rörelsens kostnader.

Parterna drev 1998 gemensamt krav på förbättrade möjligheter till periodisering. Det kravet har sannolikt inte samma aktualitet idag då det delvis tillgodosetts genom ändringar i reglerna för periodiseringsfonder.

Vid samtal med parterna har frågan om särskilda stimulanser till arbetsgivaren diskuterat. Ett exempel på en sådan stimulans skulle kunna vara att arbetsgivaren får en lägre arbetsgivaravgift vid avsättning till individens konto, t ex en avgift som motsvarar den särskilda löneskatten. I diskussionerna har redovisats olika uppfattningar om lämpligheten av ekonomiska incitament vid arbetsgivarens avsättning till individens kompetenskonto. Frågan om särskilda stimulanser till arbetsgivaren bör övervägas i det fortsatta arbetet.

Former för finansiering av individuell kompetensutveckling

av

Sture Strömqvist och Tord W Nilsson, Statskontoret

Former för finansiering av individuell kompetensutveckling

I diskussionerna om det livslånga lärandet har frågan om studiefinansiering i allt större utsträckning kommit att handla om individuella utbildnings- eller kompetenskonton.

Flera utredningar, arbetsgrupper och även forskare har i olika sammanhang föreslagit införandet av en kontomodell för finansiering av det livslånga lärandet.

Mot bakgrund av denna diskussion beslutade Statskontoret hösten 1999 att genomföra en förstudie för att ge en allsidig och neutral beskrivning och analys av frågor kring utbildnings- eller kompetenskonton.

I slutet av december 1999 tillsatte regeringen en särskild utredare som fick i uppdrag att lämna förslag till ett system för individuell kompetensutveckling. I utredarens direktiv ingick att behandla de frågor som ingick i planen för vår förstudie.

Efter kontakter med den särskilda utredaren beslöt Statskontoret att syftet med förstudien skulle ändras till att i första hand beskriva de modeller och aktuella svenska försök som pågår rörande utbildnings- eller kompetenskonton. Avtalsläget och några internationella utblickar skulle ingå liksom en översikt över partiernas uppfattning och riksdagsutskottens utlåtanden. I förstudien hanteras således inte de problem som kan vara förknippade med utbildnings- eller kompetenskonton. Förstudien gör därmed inte anspråk på att vara en belysning av de berörda kontomodellernas för- och nackdelar i förhållande till andra system för individuell kompetensutveckling.

Förstudien överlämnas härmed och det ankommer på utredningen att bestämma om fortsatt hantering.

Förstudien har genomförts av Sture Strömqvist, Statskontoret och Tord W Nilsson, Presens Particip AB.

Stockholm i februari år 2000

Knut Rexed

Innehåll

1	Sammanfattning	185
2	Tidigare utredningar och studier i Sverige.....	187
2.1	Tankar om ett friår mitt i arbetslivet	187
2.2	Breda lösningar i form av medborgar-konton, välfärdskonton etc.	188
2.3	Kompetenskonton – ur Rapport nr 11 till Agenda 2000	191
2.4	Kunskapslyftskommitténs expertgrupps betänkande ”Livslångt lärande i arbetslivet”	195
2.5	Statskontorets rapport ”Bättre grepp om bidragen”	197
2.6	Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande ”I medborgarnas tjänst”	199
2.7	Arbetslivsdelegationens betänkande ”Individen och arbetslivet”	199
3	Några internationella utblickar	200
3.1	OECD	200
3.2	EU 200	
3.3	Singapore	201
3.4	England och Wales	201
3.5	Frankrike	202
3.6	Norge	202
3.7	Danmark	203
3.8	Sammanfattning	204
4	Tillämpningar och försök med kompetensförsäkringar och individuella utbildnings och kompetenskonton i Sverige	204
4.1	Allmänt om utvecklingen	204
4.2	Kompetensförsäkringar internt inom Skandia-koncernen.....	205
4.3	Kompetensförsäkring inom Bonnier AB.....	207
4.4	Kompetenskonton inom CityMail	208
4.5	Kompetenskonton inom Stockholms stad	210
5	Dagens avtalsbild.....	211

5.1	Inledning.....	211
5.2	Industriområdet.....	211
5.3	Tjänsteområdet.....	212
5.4	Offentlig sektor.....	213
5.5	Sammanfattning.....	214
6	Motioner och utskottsutlåtanden m.m.	214
6.1	Metod.....	214
6.2	Motioner.....	214
6.3	Utskottsutlåtanden.....	217
6.4	Budgetpropositionen m.m.	217
6.5	Sammanfattning.....	218

1 Sammanfattning

Begreppet livslångt lärande är numera ett etablerat begrepp när gäller synen på utbildning och kompetensutveckling. Den tidigare "skafferimodellen", dvs. när individen fick ett viss mängd kunskaper i ungdomen som sedan skulle räcka under resten av livet, fungerar inte längre med de krav dagens arbetsliv ställer.

Ett livslångt lärande kräver två saker, ett flexibelt och varierat utbud av utbildningar och ett system för studiefinansiering som ger de rätta drivkrafterna för vuxenlärande.

Flera forskare som Gösta Rehn och Stefan Fölster, Åke E Andersson m.fl. har lanserat olika modeller för finansiering av individuell kompetensutveckling. Rhens modell som lanserades i mitten på 70-talet är en form av "flexlivsmodell" där den enskilde själv i stor utsträckning skulle få bestämma över arbetstidens omfattning och förläggning. Fölster och Andersson liksom olika utredningar förordar modeller med utbildnings- eller kompetenskonton, dvs. där den enskilde sparar en viss del av lönen och där arbetsgivare kan avsätta motsvarande summa. Tanken är att avsättningarna skall vara skattemässigt gynnade och det offentliga åtagandet avse den skattecredit som avsättningen innebär. Uttag från kontona beskattas. De olika modellerna beskrivs i avsnitt 2.

I betänkandet, "Bättre grepp om bidragen" föreslog Statskontoret införandet av ett allmänt utbildningskonto inom ramen för ett förändrat transfereringssystem. Förslaget redovisas i avsnitt 2.

I slutrapporten från den av regeringen tillsatta Arbetsgruppen för kompetensutveckling i arbetslivet anges att frågan om individuella utbildningskonton bör diskuteras närmare. Även i den s.k. Samsynsgruppens rapport föreslås att förutsättningarna för införande av individuella utbildningskonton prövas.

Mot bakgrund av diskussionen om olika former för finansiering av kompetensutveckling beslutade Statskontoret hösten 1999 att genomföra en egeninitierad förstudie som allsidigt och neutralt skulle belysa vissa strategiska frågor kring utbildnings- eller kompetenskonton. I slutet av december 1999 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att utreda system för individuell kompetensutveckling. I utredarens uppdrag ingick att analysera också de frågor vår förstudie var ämnad att belysa. För att undvika dubbelarbete beslöt vi efter överenskommelse med utredaren att vårt fokus skulle ligga på en beskrivning av modeller och aktuella försök med införande av utbildnings- eller kompetenskonton samt avtal inom området. Även partiernas uppfatt-

ning och riksdagsutskottens utlåtande skulle redovisas, liksom internationella erfarenheter och aktiviteter inom området.

Debatten om hur det livslånga lärandet skall finansieras är inte unik för Sverige. I avsnitt 3 redovisas några internationella utblickar liksom OECD:s och EU:s policyuttalanden. I flertalet andra västeuropeiska länder finns olika former av samhällsstödd kompetensutveckling. I England och Wales har sedan mitten av 90-talet bedrivits olika pilotprojekt med s.k. Individual Learning Accounts som är en form av kompetenssparande. Ett nationellt system kommer att införas under år 2000. I andra länder finns olika rättigheter till betald ledighet för studier. Detta kan finansieras skattevägen som i Danmark eller via arbetsgivaravgifter som i Frankrike. I de länder vi studerat avser de olika formerna för individuell kompetensutveckling endast redan anställda. I många fall krävs kvalifikationstider liknande de som gäller för arbetslöshetskassa.

I avsnitt 4 beskrivs huvuddragen i de modeller för individuell kompetensutveckling som har införts i Sverige. Försäkringsbolaget Skandia har varit föregångare på detta område och bolagets s.k. kompetensförsäkring har nu införts inom ett tiotal företag och organisationer. Skandias kompetensförsäkring ger möjlighet till individuella anpassningar av olika regler och villkor för de företag som ansluter sig. Fokus i avsnitt 4 ligger därför på fyra tillämpningar av Skandia-modellen, nämligen Skandias egen tillämpning samt tillämpningar inom Bonnier AB och CityMail och den av kommunfullmäktige beslutade försöksverksamheten i Stockholms stad. Även andra försäkringsbolag har inlett diskussioner om att erbjuda olika former av kompetensförsäkring och kommer sannolikt att satsa på detta när regelverket för kompetensförsäkring klarnat ytterligare.

Vad man kan konstatera är att även om modeller med olika former av sparande för utbildnings- eller kompetenshöjande ändamål är, åtminstone teoretiskt, eleganta finns det ett antal problem som måste lösas. De olika branschavtal som behandlar kompetensfrågor ger uttryck för att åtgärder är angelägna men lämnar lösningarna till lokala parter. Ibland uttrycks förhoppningar att staten skall skattemässigt gynna kompetenshöjande insatser. Det är därför inte förvånande att det finns så få genomförda modeller för utbildnings- eller kompetenskonton. Även om införandet av frivilligt sparande för kompetensutveckling innebär en förbättrad situation kommer inte detta ensamt att kunna finansiera de kompetenshöjande insatser som krävs utan även andra finansieringsformer måste komplettera. En redogörelse för avtalsläget inom olika områden lämnas i avsnitt 5.

Flera olika partier och riksdagsledamöter har motionerat i frågan. I samtliga fall föreslås någon form av utbildnings- eller kompetenskonto. I avsnitt 6 finns en redogörelse för detta liksom för utskottsutlåtandena.

2 Tidigare utredningar och studier i Sverige

2.1 Tankar om ett friår mitt i arbetslivet

Tanken på ett friår mitt i arbetslivet framfördes redan 1974 av professor Gösta Rehn. Det skedde på en OECD-konferens som behandlade nya mönster för arbetstider. Rehns memorandum till konferensen bar titeln "Towards a society of free choice" och handlade om tidsanvändningen under en livstid. Först många år senare hade tiden hunnit ifatt Rehns tankar och flexibilitet blev ett lösenord i den svenska arbetstidsdebatten. Genom Delegationens för arbetstidsfrågor (DELFA), försorg blev uppsatsen tillgänglig på svenska år 1985 under titeln "På väg mot valfrihetens samhälle".

OECD-konferensen var, påpekar Rehn i förordet till den svenska versionen av uppsatsen, mycket brett upplagd. Framställningen om önskvärdheten och sannolikheten av ökad flexibilitet kom därför att gälla såväl "flectid" som "flexliv" och tänkbara mellanting.

En av de Rehnska grundtankarna är en "flexlivsmodell" för att uppnå ökad valfrihet och rörelsefrihet för den enskilde. Tanken är att varje person i så stor utsträckning som möjligt själv skall få bestämma över arbetstidens omfattning och förläggning under olika perioder av livet. Rehn förordade i sammanhanget ett obligatoriskt system av sparade "dragningsrätter", ett slags fondsystem som skulle utnyttjas med stor individuell frihet, t.ex. för hela friår eller långledigheter för studier, rekreation eller andra ändamål. Staten skulle enligt förslaget använda sig av systemet som stöd för arbetsmarknadspolitiken genom att uppmuntra uttag av fritid i lägen med svag efterfrågan på arbetskraft, t.ex. genom att då medge ett längre uttag av fritid än det avtalade.

I skriften "Flexiblare arbetstider – på gott och ont", som publicerades 1985, presenterade DELFA resultaten av en inbjudan till ett antal forskare och debattörer att redovisa sin syn på för- och nackdelar med flexibilitet i fråga om arbetstider.

Skribenterna hade enligt förordet till den aktuella skriften fått stor frihet att bestämma inriktningen på sina bidrag, något som återspeglas i innehållet. Så anknöt sociologen Rune Åberg i sitt bidrag till Rehns

tankar om ett fondsystem för finansiering av långledigheter, ett system som bör komplettera och inte ersätta aktuella ledighetslagar.

Ekonomen Marianne Sundström förordade i sitt bidrag till att långledigheten borde finansieras genom privat sparande, som skulle främjas genom fördelaktiga skatteregler.

Anna Hedborg och Rudolf Meidner sammanfattar i sin skrift "Ett friår mitt i livet" (publicerad i LO:s skriftserien Offentliga samtal, 1986) den tidigare svenska debatten om friår mitt i arbetslivet och hit-hörande frågor på följande sätt (sid. 32):

"Helhetsintrycket för Sveriges del är, att Rehn länge stått praktiskt taget ensam om att diskutera långledighet som en del i ett flexibelt arbetsliv, att de påtagliga inläggen i mitten av 80-talet hade nära anknytning till Rehns inlägg från början av 70-talet och att frågan i Sverige inte blivit föremål för egentlig debatt utanför en snäv krets av experter."

Efter en genomgång av även den utländska debatten om långledighet, konstaterar Hedborg – Meidner sammanfattningsvis (sid. 35) att tanken på långledighet i arbetslivet under efterkrigstiden och främst under 1970-talet hade framförts i både Västeuropa och USA "men ingenstans i så konkret och genomarbetad form som i Gösta Rehns skrifter från början av 70-talet".

2.2 Breda lösningar i form av medborgarkonton, välfärdskonton etc.

Stefan Fölster om socialförsäkring genom medborgarkonton

I en artikel i "Ekonomisk Debatt", 1994 nr 4 hävdar docent Stefan Fölster att den lösning med individuella livstidskonton som ligger till grund för pensionsreformen med fördel kan utvidgas och tillämpas på andra områden, som arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkring, socialbidrag och barnomsorgskostnader. Denna utvidgade tillämpning av individuella socialförsäkringskonton ger Fölster arbetsnamnet "medborgarkonton".

Tanken är att en stor del av dagens socialförsäkringsavgifter och skatter kan ersättas med inbetalningar på ett individuellt medborgarkonto. Ersättningar vid t.ex. föräldraledighet eller sjukdom betalas i första hand från det egna kontot. Ett argument är att dagens ersättningar till större delen är en omfördelning inom livscykel.

Medborgarkonton erbjuder enligt artikelförfattaren en fullgod, inkomstrelaterad försäkring. Till skillnad från traditionella socialförsäkringar är det emellertid risken för låg livstidsinkomst som försäkras

i stället för kortvariga inkomstbortfall. Det innebär att personer som velat arbeta, men till följd av t.ex. långvarig sjukdom ändå haft låga livstidsinkomster, garanteras ersättning och pension på nivåer som ligger betydligt högre än för personer som inte velat delta i arbetskraften. För de som tjänat mer än den garanterade livstidsinkomsten ger ett högre saldo på medborgarkonton vid pensioneringen högre pension. Nivån på saldot beror naturligtvis hur kontot använts.

Enligt Fölster har medborgarkonton flera principiella fördelar i jämförelse med lösningar som enbart bygger på försäkring eller bidrag. Så bibehåller medborgarkonton möjligheten att föra en valfri fördelningspolitik, erbjuda fullgod trygghet och hålla fast vid principen om inkomstersättning samtidigt som skattekilarna sänkts kraftigt.

Robert Gidehag och Björn Tarras-Wahlberg om Personliga välfärdskonton

Robert Gidehag och Björn Tarras-Wahlberg är författare till skriften "Tryggad välfärd och halverat skattetryck med personliga välfärdskonton". Denna presenterades vid Skattebetalarnas förenings 75-årssymposium i september 1996. Vid symposiet ägnades stor uppmärksamhet åt frågeställningarna kring personliga välfärdskonton.

Enligt förordet vill författarna belysa och utveckla det kanske mest intressanta av alla de förslag till reformer av välfärdsstaten som framkommit på senare tid. Man hänvisar till att ursprungstankarna kommer från Stefan Fölster. Skriftens författare har funnit att medborgarkonton, eller personliga välfärdskonton som de valt att benämna systemet, skulle förena två önskemål samtidigt, nämligen tryggad välfärd och kraftigt sänkta skatter.

Ett återkommande tema i skriften är att dagens välfärdssystem i huvudsak åstadkommer en fördelning av inkomster mellan olika perioder i en viss individs liv (livscykelomfördelning) och inte t.ex. från rika till fattiga. Författarnas slutsats är att den inkomstutjämning som sker idag skulle kunna uppnås med ett betydligt mindre offentligt åtagande.

I skriften hävdas att det är just fördelningen över livscykeln som kan – och bör – individualiseras och skötas utanför skattesystemet och den offentliga sektorn. En sådan reform skulle, anser författarna, göra det möjligt att mycket kraftigt sänka skattetrycket och samtidigt öka medborgarnas ekonomiska välfärd via en ökad flexibilitet att fördela sin livsinkomst efter individuella behov.

Skriften argumenterar för en variant av en sådan reform, en viss teknik att åstadkomma vad man betecknar som en individualiserad livscykelomfördelning. Ett sådant system kan enligt författarna kon-

strueras fördelningspolitiskt neutralt. Det kan förena alla fördelar med ett mer individbetonat privat system med önskvärd offentlig kontroll och fördelningspolitiska ambitioner. Välfärdskonton borde därför, framhålls det, göra det möjligt att ”både ha kakan och äta den”.

Åke E Andersson om Humankapitalets framtida finansiering

I sitt huvudavsnitt i rapport nr 11 till Agenda 2000 redovisar professor Åke E Andersson sina tankar om en bred kontolösning under rubriken ”Humankapitalets framtida finansiering”. Förslaget är inspirerat av likartade system som genomförts, framför allt i Singapore i kombination med författarens egna teoretiska överväganden kring optimalt beteende från individens sida över livscykeln.

Författaren föreslår i sin essä en rekonstruktion av systemet för finansiering av utbildning, hälsovård, familjebildning och bosättning. Rekonstruktionen innebär att man systematiskt tillämpar samma syn på finansiering och investeringar i humankapital som den som tillämpas i anslutning till annan finansiering av investeringar. Systemet bygger på att man utnyttjar varje människas eget intresse av att få en växande individuell fond för framtida investeringar i humankapital och för uttag i samband med arbetslöshet och pensionering.

Genom den här skisserade konstruktionen av ett nytt system för finansiering av humankapital och social trygghet uppnår man i stor utsträckning de sju villkor som enligt författaren måste vara uppfyllda, om man önskar ett långsiktigt hållbart och i stort sett självadministrerande finansieringssystem.

De villkor eller kriterier som enligt Åke E Andersson bör uppfyllas för att ett sådant försäkringssystem skall kunna vara långsiktigt hållbart är följande:

- 1 Det bör vara konstruerat så att det i huvudsak är självfinansierande över varje individs livscykel.
- 2 Det bör vara konstruerat så att det för den enskilde ger tydliga och tillräckligt starka stimulanser till återhållen konsumtion under den yrkesverksamma delen av livet.
- 3 Uttag ur försäkringssystemet och intäkter på den enskildes konto ska vara sammanbundna på ett sådant sätt att det stimulerar till långsiktigt lönsam användning av uttagna fondmedel. Det innebär exempelvis att den som från sitt konto lyfter en summa för utbildning också stimuleras att välja sådan inriktning på utbildningen att den framtida avkastningen blir så god som möjligt.
- 4 Systemet bör inte vara utformat så att det ersätter familjens stöd till barn, gamla och andra i beroendesituation. Det innebär att en lång-

siktigt hållbar humankapitalförsäkring bör ge incitament till familjen och andra smågrupper att aktivt stödja och komplettera uppbyggnaden och underhållet av den enskildes humankapital.

- 5 Försäkringssystemet bör stimulera till självadministration av insättningar, uttag och placeringsstrategier från den enskilde försäkringstagarens sida.
- 6 Även om varje konto är individuellt bör anslutningen omfatta alla medborgare.
- 7 Övrig socialpolitik minimeras och koncentreras till personer som permanent eller mycket långvarigt måste stå utanför arbetsmarknaden.

Genom återkopplingarna mellan avsättning till de individuella kontona i humankapitalfonderna, avkastningen på investeringar i humankapital samt uttag och lån drivs systemet enligt författarens bedömning effektivt och självstabiliserande.

2.3 Kompetenskonton – ur Rapport nr 11 till Agenda 2000

Regeringen initierade under 1990-talets första hälft en diskussion kring kompetensutveckling, Agenda 2000. En av de rapporter som skrevs i sammanhanget har beteckningen "Rapport nr 11" och bär den övergripande titeln "Utbildningskonton". I skriften, som publicerades 1994 (Ds 1994:30), diskuterar docent Stefan Fölster och professor Åke E Andersson olika vägar att ge den enskilde både möjligheter till vidareutbildning och det avgörande ansvaret för denna. Finansieringen av den kontinuerliga kompetensutvecklingen framhålls i rapporten som en nyckelfråga. De finansieringsformer som gäller för ungdomsutbildningen är, framhålls det, inte tillämpbara för fortsatt utbildning i livet.

Åke E Anderssons förslag i Rapport nr 11 till Agenda 2000 har redan återgivits i sammanfattning i avsnitt 2.2 ovan.

Stefan Fölster föreslår i sitt huvudavsnitt i Rapport nr 11 att en ny modell för finansieringen av det livslånga lärandet bör införas. Ett sådant system måste uppfylla många krav. I första hand måste det kunna tillhandahålla de betydande resurser som sannolikt behövs för en kontinuerlig kompetensutveckling. Systemet skall stimulera såväl arbetstagare som arbetsgivare till investeringar i kompetensutveckling men samtidigt skall villkoren inte vara så frikostiga att de frestar till missbruk.

Enligt Fölsters förslag skulle de olika målen bäst kunna tillgodoses genom ett system med vad han kallar kompetenskonton. Sådana konton skulle kunna underlätta för många individer att skaffa den kunskap framtidens samhälle kommer att kräva.

Kompetenskonton enligt Fölsters modell innebär ett livscykelsparrande kombinerat med en försäkringslösning. Kontot är tänkt att täcka utbildning upp till två år och skulle därmed ge möjlighet till betydande studieinsatser. Genom att själv finansiera utbildningen får individen dels en valfrihet och ett oberoende i sin yrkesutveckling, dels möjlighet att satsa på längre och mer gedigna utbildningar än vad en arbetsgivare normal har motiv till eller vad samhället har råd att bekosta.

Det står varje person fritt att spara på sitt eget kompetenskonto genom avsättningar till kontot. Avsättningarna skall enligt denna modell vara skattefria. Sparande bör skatte- och avkastningsmässigt likställas med privat pensionssparande men det lämpar sig också för att göra till ett mer skattegynnat sparande.

Därmed är det inte sagt att arbetstagare i framtiden skall svara för sina utbildningskostnader helt själva. Avsättningarna kan enligt författaren också göras av arbetsgivaren, som ett sätt att förbereda anställda för framtida utbildningsbehov. Fölster menar att arbetsgivarens insats bör vara en fråga för individuella förhandlingar. Det vanliga torde enligt författaren bli att arbetstagaren förhandlar med arbetsgivaren eller arbetslöshetskassan om fördelningen av utbildningens kostnader och utbildningens vinster.

Enligt Fölster finns det även flera skäl för staten att bidra finansiellt till kompetenskonton. Skälen, som de anges i rapporten, kan grovt sammanfattas på följande sätt:

- Det finns en samhällsekonomisk nytta med personalutbildning.
- Det är inte möjligt att låna i banker för kompetensutveckling.
- Det finns svårigheter att försäkra sig mot risker om avkastningen av utbildningen inte motsvarar förväntningarna.
- Företagen underutbildar eftersom kostnaderna för utslagning bärs kollektivt av samhället, inte av det enskilda företaget.
- Socialförsäkringarna ger individerna svaga motiv till att spara till utbildning.
- Utbildningsavkastningen är låg i Sverige vilket leder till att det inte är lönsamt att spara till utbildning.

Fölster menar vidare att högskolorna saknar rätta incitament för att anpassa utbildningen till individernas behov/efterfrågan av t.ex. distansutbildning och utbildningar som motsvarar arbetsmarknadens behov. Behoven hos dem som vill gå längre utbildningar för att t.ex.

avancera i arbetet tillgodoses inte av kortare kurser inom personalutbildningens ram.

I Rapport nr 11 till Agenda 2000 framhålls vidare att kompetenskontot har ett nära samband med pensionssparande. För dem som inte tar ut utbildning under arbetslivet är kompetenskontot således enligt författaren likvärdigt med pensionssparande. Författaren bedömer vidare att kompetenskontot lätt skall kunna fungera med såväl det äldre som det nyare pensionssystemet.

Det påpekas i rapporten att en implementering skulle kräva en vidareutveckling av den praktiska utformningen och detaljer i regelsystemet. Dock anges ett antal faktiska detaljer som kalibrerats efter ett stort antal räkneexempel av olika levnadsöden, varav tre redovisas i rapporten.

Kompetenskontona föreslås i rapporten ha följande utformning.

- Varje person som har arbetat får ta hjälp av sitt kompetenskonto för att finansiera vidareutbildning.
- Under utbildningen finansierar kompetenskontot 80 procent av den senast uppnådda lönen för utbildningar och eventuellt vissa utbildningskostnader om sådana uppstår. En maximal gräns sätts för finansiering från kompetenskontot som bör motsvara 1,5–2 års utbildning. En minsta längd på utbildningen kan också övervägas.
- Vid pensionen sammanförs kompetenskontot med pensionssystemet. För en person som inte tagit ut sin utbildning innebär ett överskott på kompetenskontot helt enkelt ökade pensionsrättigheter.
- För en person som tagit ut utbildning delas utbildningskostnaden i en självriskdel och en försäkrad del. Efter hänsyn tagen till försäkringen leder ett överskott på kompetenskontot till ökade pensionsrättigheter medan ett underskott minskar pensionsrättigheten.
- Självrisken beräknas till 1,5 procent av den samlade bruttolönen som personen tjänat under åren innan utbildningen tas ut. Därmed är självrisken låg för unga människor eller människor som inte tjänat mycket tidigare, och hög för människor som haft höga inkomster och som närmar sig pensionsåldern.
- De utbildningskostnader som är högre än självrisken är försäkrade på så sätt att de behöver återbetalas enbart i den mån den genomsnittliga inkomsten efter utbildningen är högre än den innan utbildningen.
- Eftersom kompetenskontot avräknas mot pensionsrättigheterna kan inbetalningen vara mycket flexibel. På kort sikt, där människor inte hunnit spara på kompetenskontot, skulle balansen på kontot vara noll innan utbildningen och sedan belastas med hela utbildnings-

kostnaden. Alla får möjlighet att valfritt och skattefritt spara på sitt kompetenskonto.

- Efter utbildningen behövs vanligtvis en ökad inbetalning på kompetenskontot för att säkerställa pensionsrättigheten. Här antas att dessa inbetalningar sker med 30 procent av skillnaden mellan lönen och lönen före utbildningen. I grunden spelar dock storleken på återbetalningen en mindre roll eftersom den ändå avräknas mot pensionsanspråken.

För många kommer det egna sparandet på kompetenskontot inte att räcka för att betala utbildningskostnaderna. Dessutom skall kompetenskontot omgående ge många utbildningsmöjligheter för de som inte har hunnit spara än. Därför tillåter kompetenskontot att man tar lån som återbetalas efter utbildningen eller avräknas mot pensionsanspråken.

För en person som inte tar kompetenskontot i anspråk under sitt arbetsliv tillförs sparandet pensionsanspråken och ökar därmed pensionen på samma sätt som sparandet i en privat pensionsförsäkring skulle ha gjort.

Behoven av resurser för utbildning liknar enligt Fölster de behov som socialförsäkringarna är byggda för att lösa – att täcka icke försäkringsbara risker och att omfördela medel mellan olika perioder i livet.

Fördelar med att koppla ett kompetenskontosystem med andra socialförsäkringar, främst med pensionsförsäkringen, konstateras vara att tiden för spridning av självrisker ökar och riskspridningen minskar.

Även samband med arbetslöshetsförsäkringen diskuteras. A-kassan skulle gå in med ersättning av underskott på kontot om kontoinnehavaren efter utbildning inte skulle få arbete.

Försäkringselement i kompetenskontot begränsar således risken att man förlorar på en utbildning.

Fölster menar att fördelarna med kompetenskonton är flera jämfört med bidrag och försäkringar. Författaren nämner som exempel att skattemedel utnyttjas mindre tack vare sparandet, skattekilarna minskar, självrisker kan göras högre, hög självrisk minskar risken för ”nöjesutbildningar” samt träffsäkrare omfördelningseffekter i och med att alla som får högre lön betalar tillbaka sina lån.

Författaren anser sammanfattningsvis att det finns flera förhållanden som talar till förmån för kompetenskonton:

- Det behövs individuell finansiering av utbildning eftersom investeringsbehoven i utbildning är stora.

- Man tenderar vid en egen finansiering av utbildning att välja utbildning som ger avkastning, dvs. är både samhällsekonomiskt och privatekonomiskt lönsam.
- Även statens finanser förbättras av kompetenskontot.

2.4 Kunskapslyftskommitténs expertgrupps betänkande ”Livslångt lärande i arbetslivet”

Kunskapslyftskommittén gav en expertgrupp i uppdrag att göra en undersökning beträffande mål, finansiering och ansvar för utbildningen på arbetsplatserna. Expertgruppen överlämnade i oktober 1996 rapporten ”Livslångt lärande i arbetslivet – steg på väg mot ett kunskaps-samhälle. Ett diskussionsunderlag” (SOU1996:164). Där tar gruppen upp ett antal åtgärder från statens sida som man bedömer som möjliga och som man önskar föra ut till en bred diskussion inom berörda grupper.

Rapporten är översiktlig och det är åtgärdstyper snarare än konkreta förslag som skisseras. Kunskapslyftskommittén publicerade rapporten utan eget ställningstagande till förslagen, i syfte att få till stånd en bred debatt, i första hand bland parterna på arbetsmarknaden. Som grund för sina översiktliga förslag presenterade expertgruppen en framtidsvision av utbildning och livslångt lärande och en översikt av det nuvarande kunskapsläget beträffande effekter, hinder och möjligheter när det gäller utbildning och lärande.

Expertgruppen tar i sitt betänkande även upp frågan om utbildningskonton. Efter sin genomgång av det nuvarande kunskapsläget i arbetslivet i Sverige och internationellt, konstaterar gruppen att en av de ansatser som skyntar fram i olika avtal, förslag och initiativ är att avsätta pengar till individuella utbildningskonton för kompetensutveckling.

Gruppen konstaterar i sammanhanget att behovet av statliga insatser till stöd för kompetensutveckling i arbetslivet bland annat diskuteras när det gäller just finansiering av sparande på individuella utbildningskonton, t.ex. genom statliga bidrag i form av en skatterabatt under sparandeperioden. Expertgruppen påpekar vidare att frågan om statens ansvar också har kommit upp i en mer speciell mening i anslutning till olika förslag till individuella utbildningskonton/kompetensförsäkringar. Här har frågan aktualiserats om ett statligt ansvar för vissa försäkringsinslag.

Gruppen framhåller i detta sammanhang följande: ”I Skandias förslag till kompetensförsäkring (1995 och 1996) krävs inget statligt engagemang i själva försäkringen eftersom den enbart täcker risken för dödsfall, sjukdom och invaliditet – aspekter som försäkringsbolag normalt hanterar. I andra förslag t.ex. Fölster (1994) finns stora och svåra försäkringsinslag. Att kunna försäkra avkastningen på utbildningsinvesteringar kan vara särskilt viktigt för mindre studievana grupper. Om försäkringen kombineras med en lånemöjlighet skulle ett dylikt försäkringsbehov bli ännu mer angeläget. Dessa försäkringsinslag kan dock kräva ett visst statligt engagemang i hanteringen.

Motargumentet när det gäller statligt stöd till individuella utbildningskonton är främst av fördelningskaraktär – höginkomsttagare skulle ha bättre råd att göra avsättningar än låginkomsttagare.

Denna fördelningsproblematik bör inte överdrivas men kan dessutom hanteras på olika vis:

- staten kan gå in med en grundplåt på individuella utbildningskonton,
- skatterabatten förknippad med utbildningskonton kan begränsas uppåt,
- statligt garanterade försäkringsinslag kan göra sparandet på utbildningskonton mindre osäkert och därmed mer intressant även för grupper med mindre studievana och större riskaversion,
- facken kan engageras i att organisera sparandet på utbildningskonton/kompetensförsäkringar liksom de arbetat med arbetslöshetsförsäkringar.

Ett annat argument mot utbildningskonton är att det kan ta lång tid att bygga upp ett sparande, att effekterna på utbildningsinvesteringarna under ett övergångsskede skjuts på framtiden och att systemet för individen inte leder till en kontinuerlig kompetensutveckling. Det finns dock möjligheter för staten att påverka även dessa aspekter. En statlig grundplåt kan snabba upp introduktionen av utbildningssparande. System kan konstrueras som inkluderar lånemöjligheter med säkerhet i exempelvis pensionerna. Med flexibla utbildningssystem uppbyggda på moduler, deltidsstudier och distansstudier kan ett kontinuerligt lärande bli möjligt till låg kostnad.”

Expertgruppen bedömer mot denna bakgrund att kontoidén är utvecklingsbar. ”I framtiden med bättre ekonomisk tillväxt skulle utbildningskonton i Sverige kunna utvecklas till att ta hand om delar av produktivitetsökningarna på motsvarande sätt som diskuterats i Norge.”

I avsnitt 4 av betänkandet för expertgruppen fram ett antal typer av åtgärder, av vilka några avser individuella utbildningskonton, till dis-

kussion. På central nivå kan staten ge skattekredit för sparande på individuella utbildningskonton under sparandetiden. När det gäller decentraliserade nivåer – sektorer/branscher/arbetsplatser – framhålls att med det lagda förslaget om individuellt utbildningskonto sker ingen sammanblandning av individens och företagets pengar. Företagen och individerna kan ha olika intressen och det kan skapa onödiga konflikter att blanda ihop deras sparande. Följande aspekter beträffande det individuella utbildningskontot måste dock enligt expertgruppen närmare preciseras:

- frivillighet eller obligatoriskt/avtalsmässigt bestämt sparande på utbildningskontot,
- eventuell statlig grundplåt till utbildningskonton,
- eventuellt inbyggda låne- och försäkringsmöjligheter för kompetensförsäkringar,
- eventuella möjligheter för arbetsgivare att komplettera sparandet på de individuella utbildningskontona,
- möjligheter att kombinera användningen av tillgångar på individuella utbildningskonton med a-kassa, utbildningsbidrag och studiestöd. När systemet med utbildningskonton/försäkringar kommit igång skulle då studiemedel enbart vara till för ”ungdomsutbildning” i högskolan?
- terminsavgifter eller inte för dem som studerar i högskolan med hjälp av individuella utbildningskonton. Kursavgifter för individer som finansierar sina studier med utbildningskonton skulle i sin tur kräva att om t.ex. högskolan och komvux tar emot både dem och vanliga ungdomsstuderande, måste det finnas klara gränsdragningar såsom det i dagsläget finns mellan reguljär utbildning och uppdragsutbildning.

2.5 Statskontorets rapport ”Bättre grepp om bidragen”

Förvaltningspolitiska kommissionen uppdrog den 1 februari 1996 åt Statskontoret att genomföra en sektorsövergripande studie av de stora transfereringssystemen till hushåll inom Social-, Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementens områden. Det övergripande syftet skulle vara ”att redovisa och jämföra olika organisationsalternativ inom administrationen av hushållstransfereringar för att belysa eventuella problem med den sektorsvisa organiseringen”.

Statskontorets uppdrag publicerades i rapporten ”Bättre grepp om bidragen” (SOU 1996:180). I rapportens avsnitt 4.6 – Skiss till en ny

struktur för hushållstransfereringar – diskuteras bland annat den framtida finansieringen på utbildningens område.

Verket konstaterar här att finansieringen av mer eller mindre obligatoriska ungdomsstudier är ett gemensamt ansvar för individen/familjen och samhället. Transfereringar till hushåll med ungdomsstuderande bör därför i stort sett ske på samma villkor som i dag, dvs. barnbidrag på grundskolenivå och studiebidrag (motsvarande) under gymnasiestudier. Dessa transfereringar ingår som naturliga delar i ett statligt försörjningsstöd. När det gäller de obligatoriska ungdomsstudierna har samhället således ett särskilt ansvar som bör avspeglas i bidragsgivningen.

Däremot är vuxenutbildningen – oavsett nivå – ett gemensamt ansvar för individen, samhället och arbetsgivarna framhåller Statskontoret. För individen innebär en utbildningsinvestering ofta bättre löneutveckling, mindre risk för arbetslöshet m.m., för samhället bättre tillväxt, mindre arbetslöshet m.m. och för arbetsgivaren en mer kompetent och produktiv arbetskraft.

Statskontoret betonar att det i ett samhälle med allt högre krav på kompetens och fortlöpande lärande är särskilt viktigt att individen stimuleras att vidmakthålla, utveckla och anpassa sin kompetens till arbetslivets behov. Verket anser mot den bakgrunden att vuxenutbildning är ett område där den s.k. kontomodellen bör vara lämplig. Det handlar här, framhåller rapporten, till stor del om utjämning av utgifter och inkomster över individens livscykel. Konstruktionen gör det möjligt att ge individen största möjliga valfrihet i förening med eget ekonomiskt ansvar.

Om det ekonomiska ansvaret läggs uteslutande på individen eller arbetsgivaren finns det enligt verket stor risk för underinvestering i utbildning. Slutsatsen av detta är att det är samhällets roll att via olika åtaganden och incitament medverka till optimala investeringar i utbildning.

I rapporten vidareutvecklas kontomodellen något ytterligare enligt följande:

”En tillämpning av kontomodellen på detta område innebär att utbildning för vuxna individer finansieras via ett utbildningskonto. Utbildningskontot är till större delen individuellt. Det fylls på via egenavgifter och arbetsgivaravgifter på arbetsinkomster samt eventuella skattemedel motsvarande den subvention som samhället vill stå för. Uttag får sedan göras för godkända studier. För exempelvis högskolestudier innebär detta att uttag från utbildningskontot ersätter såväl lån som bidrag. Kontot fylls sedan på med avgifterna. Förutom högre studier medges kontouttag även för konkret arbetslivsriktad vuxenutbildning och vidareutbildning med undantag av sådan utbildning som är nödvändig för att utföra det arbete som arbetsgivaren ålägger och därför finansieras av denne.

Det saldo som kan finnas på det individuella kontot vid pensionstillfället tillförs premiereserven i det nya pensionssystemet. Eftersom individen förväntas lägga ner omsorg på att välja sådana utbildningar som ger avkastning – de betalas ju med egna kontomedel och överutnyttjande resulterar i sämre pension – kan förvaltningen minska och inriktas på service och rådgivning.”

2.6 Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande ”I medborgarnas tjänst”

Förvaltningspolitiska kommissionen hade bland mycket annat i uppdrag att göra sektorsövergripande analyser av arbetsprocesser och verksamheter som är gemensamma för olika delar av förvaltningen, t.ex. i samband med administrationen av olika transfereringssystem.

I sammanfattningen av sitt betänkande (SOU 1997:57) konstaterar kommissionen att transfereringarna till hushållen är ett område där en mer samordnad och enhetlig organisation är angelägen. Kommissionen hävdar att det föreligger misslyckanden av delvis förvaltningspolitisk art inom detta verksamhetsområde. Som exempel nämns bristande kontroll och samordning, delegering av beslutsbefogenheter utan koppling till finansieringsansvar och alltför stort spelrum på olika beslutsnivåer för motstridiga intressen. Det framhålls att administrationen har försvarats av bland annat täta regeländringar.

Statskontorets överväganden och förslag om en kontomodell för vuxenutbildningen refereras av kommissionen utan eget ställningstagande.

Kommissionens landar i sina överväganden på transfereringsområdet i slutsatsen att det finns ett starkt och väl utrett behov av systemförändringar i fråga om såväl transfereringssystem som dess administration. Kommissionen föreslår ett fortsatt reformarbete inriktat på ett mera sammanhållet transfereringssystem än det nuvarande.

2.7 Arbetslivsdelegationens betänkande ”Individen och arbetslivet”

I betänkandet (SOU 1999:69) uttalar sig delegationen positivt om en modell med individuella utbildningskonton. Delegationen går däremot inte in på hur dessa skulle kunna vara utformade.

3 Några internationella utblickar

Det kan vara av intresse att ta del av några andra länders modeller för individuell kompetensutveckling och vad internationella organisationer som OECD och EU uttryckt i frågan.

3.1 OECD

Begreppet livslångt lärande har bl.a. lanserats av OECD. Organisationen har i ett antal dokument understrukit vikten av att ge yrkesverksamma möjlighet till kompetensutveckling. I rapporten "The Knowledge-Based Economy" (OECD, 1996) menar man att förändringar i teknologi, då särskilt informationsteknologin, medför behov av en politik som gör det möjligt att utveckla kunskaper och kompetens särskilt hos lågutbildad arbetskraft. I rapporten "Labour Market Policies: New Challenges, Lifelong Learning to Maintain Employability", (OECD, 1997) understryker man vikten av att regeringarna vidtar åtgärder som gör livslångt lärande ekonomiskt möjligt.

Även om OECD konstaterar behovet av olika stöd för livslångt lärande, då främst från regeringarna, lämnar man inga konkreta förslag till hur detta skulle kunna etableras i praktiken.

3.2 EU

Inom EU diskuteras också frågan om livslångt lärande. I vitboken "Teaching and Learning – Towards the Learning Society" (EU, 1995). På svenska "Lära och lära ut – på väg mot kunskapssamhället" (Utbildningsdepartementet, 1996), har kommissionen satt upp fem mål för nationella åtgärder inom området:

- att främja tillägnet av kunskaper,
- att närma skola och företag varandra,
- att bekämpa utslagningen,
- att ge färdigheter i tre gemenskapsspråk,
- att behandla materiella investeringar och investeringar i utbildning på ett likvärdigt sätt.

Vid en expertkonferens hösten 1996 om det sista temat, investeringar i utbildning, var enigheten stor om att investeringar i utbildning gavs hög prioritet. Fördelningen av den ekonomiska bördan faller på staten, arbetsgivaren och den enskilde. Den enskildes bidrag skulle i första

hand vara tid medan övriga parter bidrag är olika ekonomiska incitament.

Kommissionen har sedan följt upp vad som skett i medlemsländerna och erfarenheterna från detta har till vissa delar förts in i den nu gällande femåriga åtgärdsprogrammet för utbildning, Sokrates. Åtgärdsområde 3, Grundtvig, syftar till att främja det livslånga lärandet som komplement till andra åtgärder inom ungdomsskolan och högskolan.

Någon mer utöver detta vad gäller finansieringen av individuell kompetensutveckling finns inte f.n.

3.3 Singapore

Singapore har infört vad som närmast kan beskrivas som ett medborgarkonto. Varje medborgare är enligt lag skyldig att avsätta 40 procent av inkomsten till ett personligt konto. Avsättningen är avdragsgill. Kontona förvaltas av ett statligt organ, Central Provident Fund (CPF). Ca 2/3 av alla medborgare är anslutna, utanför finns dels gästarbetare samt dels deltidsanställda och personer med tillfälliga anställningar. Av avsättningen till CPF går 75 procent till ett s.k. Ordinary Account som kan användas till bostadsköp, investeringar i godkända fonder eller försäkringar, eller att förstärka pensionen eller utgöra säkerhet för studielån. Vidare går 15 procent till ett Medisave Account som skall täcka kostnader för sjukhusvistelser. Slutligen går 10 procent till ett Special Account som skall täcka avsättningar till ålderspension men också vissa typer av arbetsskade- eller olycksfallsförsäkringar.

3.4 England och Wales

I Storbritannien kommer ett nationellt system med utbildnings- eller kompetenskonton, Individual Learning Accounts (ILA), att införas under år 2000. Principen för ILA innebär att ett särskilt bankkonto upprättas där individen sparar för framtida utbildningskostnader. Kontonas huvudsakliga användning är att täcka kostnader för kursavgifter etc., men kan även täcka resekostnader, barnomsorgskostnader m.m. Minnivån på sparandet är £25, staten bidrar till den första millionen öppnade kontona med ytterligare £125 per konto. Regeringen har förhandlat med olika finansiella institutioner för att reglera villkoren för ILA. Dessutom har regeringen förhandlat fram en rabatt på 20 procent för vissa godkända kurser och 80 procent på vissa nyckelkurser, allt förutsatt att man använder sitt ILA.

Den enskilde har full rätt att ta ut sitt eget sparande för vilket ändamål som helst.

Arbetsgivarnas bidrag till ILA ses som en kostnad och är skattebefriad för den enskilde samt befriad från arbetsgivaravgifter.

Sedan mitten av 90-talet har det pågått en försöksverksamhet med ILA med lokala variationer. Försöksverksamheten har utvärderats och man konstaterar att erfarenheterna ger vid handen att de väsentliga målen har uppnåtts. ILA bidrar till bättre utbildad arbetskraft och till att stärka individens ansvar för sin utveckling, att öka investeringarna i utbildning samt att stimulera individens förväntningar på utbildningens nytta. Utvärderingen har också innefattat marknadsundersökningar om intresset för och inställning till principerna för ILA.

Alla detaljer är ännu inte klara utan regeringen återkommer i budgetpropositionen under våren 2000.

3.5 Frankrike

I Frankrike finns det ett antal former för stöd till kompetensutveckling. Det finns inga individuella konton för utbildning eller kompetensutveckling, däremot finns Congé individuel de formation, (CIF), som är en individuell rätt till betald ledighet för studier. Rättigheten gäller alla som varit anställda minst 24 månader, såväl kontinuerligt som på annat sätt och som har en anställning om minst 12 månader i samma företag. Utbildningen kan avse kompletterande utbildning. Den kan också avse kompetensutveckling utöver nuvarande nivå, möjlighet att förändra yrkesinriktning eller lära nytt yrke. Den kan också ge möjligheter till att vara aktiv inom kultur- eller samhällslivet.

CIF finansieras genom en arbetsavgift på 0,10 procent på lönesumman och administreras av en särskild fond. Den enskilde måste ansöka hos fonden och ange omfattning i timmar samt utbildningsanordnare. Ersättning utgår med 100 procent av lönen under FF 13.594 och med 80 procent för löner över denna nivå. Arbetsgivaren kan uppskjuta ledigheten om alltför stor andel av de anställda kommer att vara lediga samtidigt.

3.6 Norge

Den norska regeringen har lagt fram ett förslag kallat ”Kompetansreformen” som har ett långsiktigt perspektiv och skall genomföras stegvis med hänsyn till de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna. Viktigare delar i reformen är att såväl grund- som vidare-

utbildningen av vuxna skall i största möjliga grad vara efterfrågestyrd samt bygga på den enskildes kompetens. Arbetstidens, samhällets och den enskildes behov skall utgöra grunden för den framtida vuxenutbildningen. En viktig grund för kompetensutvecklingen är också att etablera ett system för validering av vuxnas kompetens.

Reformen innehåller också ett antal konkreta förslag som rör kompetensfrågor:

- alla skall ha rätt till utbildning motsvarande gymnasieskola, ansvaret vilar på fylkeskommunerna,
- rätt till individuell ledighet för studier,
- reglerna för Statens lånekasse for utdanning skall ses över,
- om parterna på arbetsmarknaden önskar träffa särskilda avtal om finansiering av kompetensutveckling är detta endast parternas ansvar,
- skattefrågor som rör arbetsgivarfinansierad utbildning skall utredas med syfte att förenkla.

I samband med den norska avtalsrörelsen år 1999 föreslog parterna att ett system med fonder införs där arbetstagare och arbetsgivare bidrar med lika mycket. Statens bidrag skulle vara att göra avsättningarna skattebefriade, dvs. en skattecredit eftersom uttag från fonden beskattas fullt ut. Fonderna är avsedda att täcka inkomstbortfall under studierna.

3.7 Danmark

Anställda och egenföretagare kan få ledighet för studier upp till ett år, ”orlov til uddannelse”. Arbetstagare skall vara minst 25 år och vara medlem i a-kassa samt ha kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning. Arbetstagare skall ha arbetat heltid under tre år under de senaste fem åren.

Rätten till betald ledighet gäller endast för utbildningar godkända av Arbejdsmarkedsstyrelsen

Ersättningsnivån knyter an till a-kasseersättningen och utgår med högsta dagpenningen, för fulltidsförsäkrade DKR 2.850 per vecka, för deltidsförsäkrade DKR 1.900 per vecka.

Arbetsgivare kan antingen välja att betala ut full lön under ledigheten och få dagersättningen återbetald från staten eller också fylla på nivån på dagersättningen.

Om en person med orlov til uddannelse har annan inkomst under ledigheten minskas ersättningen i motsvarande grad.

För löntagare mellan 25 och 60 år som har kortare utbildning finns ”voksenuddannelsestøtte” som motsvarar högsta ersättningen från a-kassa. Stödet kan fås från 1 till högst 80 veckor och kan avse hel- eller deltid dock minimum sex timmars undervisning per vecka.

3.8 Sammanfattning

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att av de länder vi studerat är det bortsett från Singapores medborgarkontomodell, endast England och Wales som arbetar med en modell som innebär ett renodlat individuellt sparande. I övriga länder finns modeller för rätt till ledighet, betald eller obetald, samt olika former för studiefinansiering. Vi kan också konstatera att de olika former för individuell kompetensutveckling vi redovisat ovan samtliga omfattar de som redan är anställda. Vi har inte kunnat tränga in i vilka arbetsvillkor som gäller men i vissa fall finns kvalificeringsregler liknande dem som gäller för a-kassa.

4 Tillämpningar och försök med kompetensförsäkringar och individuella utbildnings och kompetenskonton i Sverige

4.1 Allmänt om utvecklingen

Som redan berörts i inledningen har många faktorer under senare år medverkat till ett ökande intresse för gemensamma satsningar i arbetslivet på individuell kompetensutveckling. Det ökade intresset har också påverkat – och påverkats av – försäkringslösningar som diskuterats och delvis lanserats i sammanhanget. Ett antal pionjärföretag och -organisationer inom främst den privata sektorn har på senare tid inlett medvetna satsningar på att införa system för individuell kompetensutveckling på de egna arbetsplatserna.

Försäkringsbolaget Skandia har som första försäkringsbolag i Sverige introducerat en försäkringsform med som oftast benämns kompetensförsäkring. Skandia erbjuder sedan år 1998 denna kompetensförsäkring till företag och organisationer. Dessa kan teckna försäkringen inom Skandia och samtidigt ange egna villkor för t.ex. sparande och regler för uttag. Skandia har också sedan ett år infört motsvarande system för tillsvidareanställda inom den egna koncernen.

Kompetensförsäkringen är i Skandias uppläggning en individuell och frivillig försäkring, som finns både som traditionell försäkring med garanti och som fondförsäkring. För båda dessa försäkringsformer gäller att man gör ett gruppliknande kundavtal med individuella försäkringskonton. Den som ansluts till försäkringen skall vara arbetsför när försäkringen träder i kraft.

Det handlar i denna modell om två typer av konton. På det ena kontot sätter individen av en viss procent av sin lön. På det andra kontot sätter arbetsgivaren av motsvarande procentsats. Den enskildes och arbetsgivarens konto utgör tillsammans en fonduppbyggnad där den enskildes andel är personlig. Uttag för individuell kompetensutveckling får ske av på detta sätt avsatta medel. Några lånemöjligheter ingår inte i modellen.

Även andra försäkringsbolag i Sverige visar intresse av att lansera kompetensförsäkringar i någon form. På några håll förefaller man dock vilja avvakta den närmaste utvecklingen på kollektivavtalsområdet och besluten om kommande statliga stödformer innan man mer i detalj lägger fast den egna utvecklingslinjen.

Ett tiotal svenska organisationer, främst inom den privata sektorn, har hittills i olika omfattning satsat på att införa möjligheter till kontobaserad individuell kompetensutveckling med Skandias modell som utgångspunkt. Nedan beskrivs de individuella tillämpningarna av denna modell i fyra organisationer, nämligen Skandia-koncernen, Bonnier AB, CityMail och Stockholms stad.

Stockholms stad är en pionjärorganisation inom den offentliga sektorn när det gäller satsning på denna typ av försök med individuell kompetensutveckling. Utredningar om satsningar på individuella kompetenskonton har under år 1999 också beslutats inom den landstingskommunala verksamheten, närmare bestämt inom Landstinget Sörmland respektive Stockholms läns landsting.

4.2 Kompetensförsäkringar internt inom Skandia-koncernen

Bolag i Sverige som tillhör Skandia-koncernen erbjuder från år 1999 sina anställda att teckna en kompetensförsäkring. Erbjudandet gäller tillsvidareanställda. Kollektivavtal har träffats.

Motivet för Skandias interna satsning är att man vill säkra en långsiktig kunskapsutveckling och lönsamhet inom koncernen. Satsningen ses också som ett sätt att kunna behålla duktiga medarbetare och att underlätta rekrytering av nya medarbetare.

Avtalet innebär en rätt för Skandias tillsvidareanställda medarbetare att tills vidare avstå löneökning eller sänka gällande bruttolön för att istället för motsvarande belopp erlagga premie till en kompetensförsäkring med medarbetaren som försäkrad.

Avtalet vid Skandia tillförsäkrar medarbetarna en rätt till ledighet för deltagande i kompetensutvecklande aktiviteter med bibehållna anställningsförmåner i en omfattning som motsvarar värdet av för medarbetaren gällande kompetensförsäkring, enligt avtalets preciseringar. Skandia har emellertid rätt att skjuta upp ledigheten högst ett år om hänsyn till verksamheten skulle påkalla detta.

Kompetensförsäkringen som den erbjuds anställda i Skandia fungerar i korthet enligt följande.

Arbetsgivare och anställda avsätter gemensamt medel som fonderas för att uttas som lön under framtida studieledighet. De anställda har rätt att avsätta högst 5 procent av bruttolönen till kompetensförsäkringen. Om medarbetare avsätter premier till kompetensförsäkring på detta sätt skall Skandia enligt avtalet avsätta motsvarande belopp till en kompetensförsäkring för medarbetarens räkning.

Premien betalas längst till värdet av kompetensförsäkringen uppgår till 12 gånger månadslönen.

För kortutbildade – anställda med endast grundskola – som är över 45 år och har arbetat i företaget i 15 år eller mer, avsätter arbetsgivaren Skandia tre gånger den anställdes sparande.

Man kan som Skandiaanställd när som helst upphöra att göra avsättningar på den egna kompetensförsäkringen. I sådana fall upphör också arbetsgivaren med sina. Vid uppsägning på grund av arbetsbrist får man behålla kompetensförsäkringen i sin helhet, medan man vid uppsägning av personliga skäl bara får ta med sin egen del.

Inom ramen för Skandias egen tillämpning av kompetensförsäkringen avgör medarbetaren och närmaste chef när och hur de gemensamma pengarna ska utnyttjas. En partsgemensam grupp vid Skandia finns dock tillsatt för att vid behov slutligt bedöma om den aktivitet en anställd vill ägna sig åt ska godkännas som kompetensutveckling. Om den tänkta utbildningen bedöms falla utanför ramen kan Skandia innehålla sin del av kompetensförsäkringen.

Någon skriven manual finns inte. Företaget framhåller att det ska handla om en breddning av kompetensen och inte ren befattningsutveckling. Befattningsutbildningar i betydelsen sådana utbildningar som man måste ha för att klara det dagliga arbetet kommer att finnas kvar inom Skandia och helt bekostas av arbetsgivaren.

Försäkringen kombineras med möjlighet att studera på distans vid Lunds universitet och Folkuniversitetet för anställda som vill uppnå gymnasiekompetens och få högskolebehörighet.

Skandia bedömer att de första av dem som anslutit sig till systemet kommer att börja ta ut pengar under år 2000 till kortare kurser på någon vecka eller månad. Då kommer det också att visa sig vilka typer av utbildning som eventuellt kommer att anses vara av mer tveksam art och därför föreläggas den tidigare nämnda partsgruppen.

Enligt uppgifter från Skandia dominerar inte någon särskild grupp bland dem som startat sitt sparande. Möjligen finns en något större anslutning från högskoleutbildade. De från 45 år och uppåt har också anammat erbjudandet tämligen bra, men där behövs ytterligare stimulans. De som har kort grundutbildning och är äldre förefaller ha en längre startsträcka och bedöms därför behöva mera stöd och hjälp.

Om försäkringspengar finns kvar när man går i pension betalas ens egen del ut som en tilläggs pension medan arbetsgivarens del stannar i Skandia. Vid förtidspension sker samma sak, ej förbrukade egna medel betalas ut som en direkt pension. Om den anställde blir sjuk står Skandia även för den sjukes avsättning efter tre månader och fram till pensionen och fortsätter dessutom med sina egna insättningar på kontot. Vid dödsfall, slutligen, betalas den totala behållningen ut till familjen under en femårsperiod. Försäkringen innefattar regler för hur uttag får göras vid sjukdom, dödsfall och om anställningen upphör. I kontona ska finnas ett inbyggt försäkringsskydd.

Under år 1999 satte 35 procent av de anställda av pengar på sina individuella kompetenskonton. Skandia bedömer att anslutningsgraden kan komma att öka något ytterligare, upp till omkring 40 procent. Den genomsnittliga avsättningen ligger för närvarande på tre procent av månadslönen. Den vanligaste uttagstiden för studier ligger inledningsvis på en halv till en dag per vecka.

4.3 Kompetensförsäkring inom Bonnier AB

Bonnierkoncernens införande av kompetensförsäkring för personalen krävde inledningsvis ett omfattande administrativt förarbete med detaljerad genomgång av samtliga regelverk, förmånsarter etc. som skulle komma att påverkas av försäkringens införande. En slutsats av detta arbete var att man skulle satsa på ett administrativt sett så enkelt system som möjligt, med få inbyggda regler, vid den löpande tillämpningen.

Ett huvudsyfte med kompetenssatsningen är att stimulera och öka rörligheten inom hela koncernen. Man ser vidare positivt på att medarbetare kan höja sin anställningsbarhet utanför koncernen. Kompetensförsäkringen ses också som ett rekryteringsstimulerande verktyg.

Erbjudandet lanserades i början av år 1999. Företagsledningen sände då ut ett informationsmaterial i form av prospekt med erbjudande om att teckna Bonniers kompetensförsäkring. Prospektets rubrik var "Nu satsar vi på framtiden tillsammans". En anmälningssblankett baserad på Skandias kompetensförsäkring ingick i informationsmaterialet. Erbjudandet gäller alla tillsvidareanställda i någon av Bonnier AB:s svenska verksamheter, där Bonniers äger minst 50 procent. Sluttidpunkten för tecknandet sattes till 15 oktober 1999, ett datum som senare ändrades till 15 november. Under hösten 1999 fick de anställda en särskild tidning – "Timing" – i vilken bland annat fem personalchefer inom koncernen testades genom att ta ställning till fem påhittade exempel. Syftet var att i förenklad form ge en fingervisning om hur kompetensförsäkringen inom Bonnier AB kan komma att tolkas i framtiden.

Det egentliga sparandet på kompetensförsäkringen inleddes i januari 2000. Avtalet löper per kalenderår. Den som av någon anledning vill avbryta sin kompetensförsäkring kan göra så i samband med årsskiftet.

I en första omgång anslöt sig 600 anställda, vilket motsvarar drygt 10 procent av de tillsvidareanställda i berörda företag. Minimibeloppet som måste sparas per månad är 350 kr och maximalt får fem procent av månadslönen sparas. Genomsnittet för avsättning till kontot ligger nu på omkring 800 kr/månad.

Enligt Bonnierkoncernens projektledare kommer man att ha en mycket öppen syn på vad som skall tillåtas när det gäller medarbetarnas möjlighet att för sin kompetensutveckling även utnyttja företagets del av medlen. Besluten om tillåten utbildning kommer att tas i samverkan mellan den anställde och den närmaste chefen i utvecklingssamtal. Man befarar från koncernledningen inga försök till missbruk av systemet från de anställdas sida, de kommande studievalen förväntas vara realistiska och rationella.

Man framhåller också att denna försäkringsfinansierade kompetensutveckling inte kommer att ersätta den traditionella personalutbildningen inom koncernens företag.

4.4 Kompetenskonton inom CityMail

CityMail har i samarbete med Skandia infört en kompetensförsäkring för sina medarbetares kompetensutveckling. Syftet anges av företaget vara att dels påverka medarbetarnas interna yrkeskarriär i positiv riktning och dels öka medarbetarnas konkurrenskraft, den s.k. anställningsbarheten, på arbetsmarknaden på lång sikt. Försäkringen är frivillig.

Systemet fungerar på följande sätt. CityMail tecknar ett avtal med den enskilde medarbetare som vill delta i försäkringen. Medarbetaren avsätter varje månad en del av sin bruttolön och företaget skjuter till lika mycket. Pengarna placeras i en kompetensförsäkring hos Skandia. Företagets del placeras alltid i Skandias Livfond som garanterar en viss avkastning. Medarbetaren kan välja att låta sin satsade del förvaltas av Skandia Liv eller i fonder hos Skandia Link fondförsäkring. På detta sätt byggs det upp ett kapital i en försäkring som ger medarbetaren möjlighet att vara tjänstledig för studier med bibehållen lön.

Försäkringen får börja användas efter ett års sparande. Ledigheten kan tas ut under en sammanhängande period eller delas upp på flera tillfällen.

Företaget har beslutat lämna valet av studier till varje individ. Medarbetaren får dock hjälp att välja i samband med de utvecklingssamtal som hålls med närmaste chef. För att kunna utnyttja pengarna i kompetensförsäkringen för utbildning krävs att medarbetaren, som vid all annan tjänstledighet för studier, skall kunna lämna in en studieplan.

Det framhålls också av företaget att kompetensförsäkringen inte skall ersätta den nödvändiga fortbildningen i arbetet utan ses som ett komplement.

Medarbetaren får enligt systemet alltid tillbaka den del hon eller han själv sparar. När medarbetaren själv väljer att sluta eller när vederbörande går i ålderspension utbetalas hans eller hennes eget sparande. Om en medarbetare blir uppsagd på grund av arbetsbrist får vederbörande ut även den del som företaget satsat. Kompetensförsäkringen ger också ett skydd vid dödsfall, då försäkringens samlade värde betalas ut till make, maka, sambo eller barn i form av efterlevandepension. Vid långvarig sjukdom (mer än 30 dagar) respektive vid föräldraledighet upphör inbetalningarna till den dagen då medarbetaren är åter i arbete.

CityMails kompetensförsäkring trädde i kraft år 1999. Under året gavs de anställda möjlighet att ansluta sig vid tre tillfällen. I fortsättningen räknar man med två anslutningstillfällen per år. Anslutningsgraden uppgick vid slutet av det första året till 14 procent. Det genomsnittliga sparbeloppet per månad ligger mellan 650 och 700 kronor. Intervallet för tillåtet sparbelopp per månad är f.n. minimum 362 kronor och maximum 1 000 kronor.

4.5 Kompetenskonton inom Stockholms stad

Stockholms stads kommunfullmäktige beslöt den 18 oktober 1999 att godkänna ett förslag från kommunstyrelsen till införande av kompetenskonton för stadens anställda, att kommunstyrelsen svarar för utformningen av föreslagna kompetenskonton och urval av målgrupper samt att stadens kostnader i samband med förslaget får beaktas i kommande budget.

Stockholms stad kommer enligt fullmäktiges beslut att till en början införa kompetenskonton för en pionjärgrupp om fem procent av stadens anställda. De får möjlighet att delta i det sparande som kompetenskontona utgör.

Den anställde erbjuds att avsätta en del av sin bruttolön, dock högst fem procent per månad. Arbetsgivaren avsätter motsvarande del. De medel som ackumuleras får uttas för medarbetares studieledighet eller praktik under kortare eller längre perioder, dock längst i ett år. Planeringen av studier och praktik görs i medarbetarsamtalet.

Tillsvidareanställda kan enligt beslutet påbörja sparandet i kompetenskonton närhelst de önskar. Sparandet kan också avbrytas. Om den anställde avbryter sparande och är fortsatt anställd, utgår medel motsvarande det egna sparandet och arbetsgivarens del ändå till att finansiera studieledighet eller praktik. Om medarbetaren slutar på grund av arbetsbrist tillfaller både de egna intjänade medlen och arbetsgivarens medel samt värdeökningen medarbetaren. Vid pension eller vid uppsägning på egen begäran utbetalas medarbetarens del på kontot tillsammans med värdeökningen på denna del. Om den anställde avlider utbetalas denna del till de arvsberättigade.

De avsättningar som den anställde själv gör betraktas som bruttolöneavdrag. Det medför att socialförsäkringar och andra ersättningar och bidrag som beräknas utifrån inkomst påverkas, t.ex. sjuklön, bostadsbidrag, a-kassa och pension.

Med en avsättning från medarbetaren på 5 procent av månadslönen brutto och från arbetsgivaren likaså 5 procent av samma belopp beräknas ett års sparande ge möjlighet till studieledighet i fem veckor.

Kostnaden för försöksverksamheten beräknas till ca 25 mkr. I denna summa är inte eventuella vikariekostnader inräknade. Den totala kostnaden för staden, om tio procent av de anställda är intresserade av att delta och om alla gör avsättningar om fem procent av bruttolönen blir ca 50 mkr per år. I denna summa är inte eventuella vikariekostnader inräknade.

Beslut om utökning fattas efter utvärdering, som beräknas kunna ske tidigast år 2001. Utvärderingen skall, enligt fullmäktiges beslut, bland annat innefatta en granskning av hur de deltagande gruppernas lönestruktur ser ut. Vid en eventuell utvidgning av projektet kan det bli nödvändigt med en balansering så att låglönegrupper inte missgynnas, framhålls det.

Det poängteras avslutningsvis i stadsfullmäktiges beslut att kompetenskonton inte skall ersätta den befattningsutbildning eller de utbildningar och kurser som behövs för att man som medarbetare skall kunna klara sitt dagliga arbete. Däremot, framhålls det, finns det idag en gråzon mellan befattningsutbildning och rent personlig kompetensutveckling. Utbildning som faller inom denna gråzon bör, enligt stadens synsätt, i framtiden rimligtvis falla inom kompetenskontots område.

5 Dagens avtalsbild

5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas de avtal inom olika områden som också omfattar kompetensutveckling.

Utöver de avtal som redovisas nedan finns olika typer av trygghetsavtal som kan sägas tangera avtal som rör kompetensutveckling. I de olika trygghetsavtal som finns ingår normalt olika former av ekonomiskt stöd för t.ex. kompetensutveckling. I normalfallet gäller detta endast uppsagd personal, men kan även gälla personal som på sikt bedöms att vara i riskzonen för övertalighet.

Vi har valt att redovisa materialet uppdelat i industriområdet, tjänsteområdet och offentlig sektor.

5.2 Industriområdet

Till detta område har vi fört tillverkningsindustri, processindustri samt övrig industri som grafisk industri, gruv- och textilindustri samt byggindustri.

Inom *Industrigruppen* utformades år 1997 ett dokument rörande utbildning och kompetensutveckling. Den modell för kompetensutveckling som förespråkades är att via företagsbeskattningen stimulera satsningar på kompetensutveckling, antingen via reducering av arbets-

givaravgifterna eller via skattemässigt gynnade avsättningar av typ investeringsfonder.

Parterna inom *verkstadsindustrin* träffade år 1998 avtal som bl.a. berör kompetensutveckling. Enligt avtalet är det de lokala parterna som främst skall träffa avtal om hur kompetensutvecklingen skall ske. Om parterna finner det lämpligt kan en partssammansatt kommitté bildas för detta ändamål. En central nämnd inrättades också, "Verkstadsindustrins nämnd för kompetensfrågor" som skall verka för att kompetensfrågor beaktas, förbättra erfarenhetsutbytet, initiera utvecklingsprojekt, följa och analysera kompetensbehovet inom branschen, m.m.

Inom den *grafiska industrin* träffades ett avtal år 1996, det s.k. Visbyavtalet, som bl.a. berör frågor om kompetensutveckling. I avtalet anges att såväl företag som medarbetare har ansvar för kompetensutveckling hos den enskilde. Man konstaterar t.ex. att i de fall behovet av kompetensutveckling kräver utbildningsinsatser kan gemensamma former av finansiering prövas, t.ex. avsättning till kompetenskonto.

Inom *massa- och pappersområdet* träffades år 1997 ett avtal om kompetensutveckling. Avtalet innehåller vissa riktlinjer för hur arbetet skall bedrivas. Där sägs att det i första hand är företagets ansvar att genomföra utvecklingsinsatser för sin personal. Dessa insatser bygger på lokala överenskommelser.

SEKO har träffat avtal inom *energiområdet* om att sätta av 0,4 procent av lönesumman under åren 1999 och 2000 för kompetensutveckling och utveckling av arbetsorganisationen.

Inom övriga industriområden finns avtal träffade där parterna poängterar vikten av kompetensutveckling av medarbetarna. Utformningen och finansieringen lämnas till de lokala parterna för överenskommelse. Flertalet avtal understryker dessutom kopplingen mellan kompetensutveckling och löneutveckling.

Avtalet inom textilområdet uttalar dessutom en förhoppning att staten stimulerar satsningar på kompetensutveckling genom skattelättnader eller liknande.

5.3 Tjänsteområdet

Inom *handelssektorn* finns ett avtal från år 1998 för handelsanställda som förutom att det understryker vikten av kompetensutveckling också avsätter 0,25 procent av företagets lönesumma för individuella eller företagsanknutna kompetenskonton. Avtalsperioden omfattar åren 1998, 1999 och 2000. De närmare detaljerna skulle utformas i förhandlingar mellan parterna. Avtalet förlängdes i september 1999.

För handelstjänstemännen finns avtal som understryker vikten av kompetensutveckling. Det innehåller också en gemensam policy för kompetensutveckling som skall underlätta för företagen.

Inom *transportområdet* finns avtal som bl.a. berör kompetensutveckling. Där anges att t.ex. SEKO:s medlemmar skall erhålla kontinuerligt stöd, utbildning och utveckling i sin yrkesroll. I Transportarbetareförbundets avtal anges att man på försök skall starta en Hamn- och Stuveriskola som finansieras via en serviceavgift för medlemsföretagen. Eleverna vid skolan skall få lön enligt gällande avtal.

Inom *bevaknings- och säkerhetsområdet* finns också överenskommelse om etablering av en gemensam skola, en väktarskola.

Inom *bank-/finansområdet och försäkringsområdet* finns avtal som understryker vikten av kompetensutveckling av medarbetarna. Det sägs också att bankerna har ansvar för att skapa incitament för den enskilde att vilja utveckla sig. Normalt skall kompetensutveckling ske på betald arbetstid men om den sker utanför ordinarie arbetstid utgår vanlig övertids- och annan ersättning.

Inom *städ- och rengöringsområdet* finns en överenskommelse om en introduktions-, grund- och vidareutbildning. Parterna har inrättat en yrkesnämnd för branschen. Överhuvudtaget vill branschen höja utbildningsnivån.

5.4 Offentlig sektor

I det gällande samverkansavtalet inom *statlig sektor*, understryks att utvecklingsarbete bygger på lokala överenskommelser mellan parterna och betonas vikten av att medarbetarna också engageras i arbetet.

Inom *affärsverkssektorn* finns ett avtal som bl.a. behandlar kompetens och kompetensförsörjning. Även här bygger avtalet på lokalt samarbete där framtida kompetensbehov baserat på förändringar i arbetsinnehåll jämförs med dagens kompetens och där utvecklingsinsatser preciseras.

Inom *kommun- och landstingsområdet* finns avtal om kompetensutveckling. Även här understryks det lokala arbetet. Ett framgångsrikt utvecklingsarbete sägs ha sin utgångspunkt i lokala förutsättningar och behov.

5.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det inom flera branscher finns avtal som på olika sätt berör kompetensutveckling. Avtalen understryker ofta också att den snabba tekniska förändringen och den ökande konkurrensen ställer nya krav på medarbetarnas kompetens.

Utformningen och finansieringen lämnas i flertalet fall över till de lokala parterna att lösa. Endast inom energi- och handelsområdena finns avtal som reglerar nivån på avsättningar för kompetensutveckling. Inom det grafiska området ger avtalet möjlighet att finansiera utbildningsinsatser genom kompetenskonton.

Inom transport- och bevakning/säkerhetsområdena finns avtal om inrättande av branschskolor. Dock är dessa inriktade på branschens behov, inte primärt den enskildes behov av vidareutveckling.

6 Motioner och utskottsutlåtanden m.m.

6.1 Metod

Sammanställningen baseras på sökning i Rixlex vilket kan medföra att inte alla motioner som berör utbildnings- eller kompetenskonton finns med. Dock finns partimotioner som berör området med.

6.2 Motioner

De partier som motionerat i frågan om utbildningskonton, kompetenskonton eller kompetensförsäkring är moderaterna, kristdemokraterna, folkpartiet och centerpartiet.

I en moderat partimotion "Nya former för studiefinansiering och studiestöd" (1996/97:Ub701) sägs att "En förutsättning för att det livslånga lärandet skall kunna utvecklas på bred front är att företag och enskilda tar ett ökat ansvar för kompetensutvecklingen. Finansieringen av sådan utbildning kan möjliggöras genom att ett eget sparande för utbildning underlättas. Praktiskt bör detta ske genom att den enskilde erbjuds att sätta av en del av lönen till ett personligt kompetenskonto. Arbetsgivarens skall kunna göra motsvarande avsättningar." Kompetenskontot skall kunna användas för att uppdatera eller bredda kompetensen, för fort- och vidareutbildning. Om en medarbetare planerar för att byta arbete kan kompetenskontot fungera som språngbräda för en ny

inriktning. Kompetenskontot kan stimulera såväl utveckling som ”avveckling” enligt motionärerna.

Margareta Nordenvall (m) återkom i motionen ”Kompetensförsäkring för fortbildning” (1996/97A264) i frågan. Motionären föreslår införandet av en kompetensförsäkring som gör kontinuerlig fortbildning möjlig. Försäkringen bygger på samverkan mellan de anställda, arbetsgivare och staten. Den anställde ges rätt att avsätta en viss procent av sin lön på ett kompetenskonto. Avsättningen görs av obeskattade medel och beskattning sker när medlen tas ut från kontot. Arbetsgivare kan göra motsvarande avsättning. Statens bidrag är den skattecredit som ligger i konstruktionen. Kontona skall innehålla ett försäkringsskydd, vid sjukdom eller dödsfall i samband med utbildningen så återställs förbrukat kapital eftersom pengar som förbrukats i samband med studierna är försäkrade.

I motionen ”En ny yrkeshögskola” (1997/98:Ub452) föreslår motionärerna Beatrice Aske m.fl. (m) att det införs ett system med kompetenskonton. Detta innebär att arbetstagare, arbetsgivare och stat tillsammans bygger upp en tillgång i form av kontobehållning som kan användas för olika utbildningsinsatser.

Stefan Attefall m.fl. (kd) föreslår i motionen ”Arbetsmarknad och arbetsliv” (1999/2000:A254) att utbildningskonton införs som ett sätt att stimulera kompetensutveckling. ”Förslaget innebär att arbetstagare och arbetsgivare skulle få möjlighet att, upp till en viss nivå, avsätta pengar till ett avdragsgillt utbildningskonto. Under studietiden skulle man kunna ta ut pengar från kontot för att finansiera arbetsuppehållet. Det uttagna beloppet skulle då belastas med skatt. För den enskilde innebär ett individuellt utbildningskonto en utmärkt möjlighet att öka det egna ansvaret.” Kontomodellen är flexibel och den enskilde kan själv välja tidpunkt för studier utan ekonomiskt avbräck. Kontomodellen gör det också möjligt för den äldre arbetskraften att hålla sina kunskaper aktuella liksom att företagen får tillgång till kompetent arbetskraft. För statens del är utbildningskonton ett utmärkt sätt att förebygga arbetslöshet. Statens bidrag är i övrigt att ge en skattecredit liknande den som gäller för pensionsförsäkringar.

Motionärernas förslag innebär att den anställde får göra avsättningar motsvarande 5 procent av lönen. Samma gäller för arbetsgivaren. Det bör dock finnas ett tak för hur stor skattecrediten får vara. Uttag får högst motsvara tidigare lön. Arbetstagaren får ta med sig kontot vid byte av arbetsgivare. Eventuella medel som finns kvar på kontot kan användas som pensionstillskott. Hur kontona skall administreras får parterna avgöra. Motionärerna pekar på att det finns en fungerande marknad för hantering av denna typ av sparande. Utbildningskontona bör innehålla en försäkring som skall säkra medlen vid dödsfall, lång-

varig sjukdom eller om företaget går i konkurs. Motionärerna föreslår att av de 1 350 miljoner kronor som finns avsatta för kompetensutveckling 200 miljoner kronor används under första året och lika mycket under de kommande åren för att finansiera införandet av utbildningskonton.

I en folkpartimotion ”Studiestöd” (1997/98:Ub715) av Margitta Edgren m.fl. föreslås att ett system med utbildningskonto införs där den anställde kan spara för vidareutbildning eller för att komplettera sin utbildning. Som studier räknas heltidsstudier vid universitet, högskolor, gymnasieskolor, komvux och folkhögskolor. Förslaget innebär också ett breddat pensionssparande till att omfatta ”pensions- och utvecklings-sparande” där det skall vara möjligt att upp till en viss gräns ta ut pengar före pensioneringen för bl.a. utbildning. Dessutom föreslår motionärerna att individer mellan 30 och 55 år ges möjlighet att låna av det allmänna pensionssystemet för att använda för kompetensutveckling. Motionärerna tänker sig ett tak på 60 procent av årslönen.

I en partimotion (fp) ”Den högre utbildningen” (1998/99:Ub803) föreslås införandet av ett system med utbildningskonto för att finansiera det livslånga lärandet. Förslaget är i stort sett identiskt med motionen ovan, dvs. ett gynnat sparande som skall finansiera utbildning och ett breddat pensionssparande. Det maximalt avdragsgilla beloppet bör vara 1,5 basbelopp. Likaså föreslås möjlighet att låna av det allmänna pensionssystemet för individer mellan 30 och 55 år.

I motionen ”Ny kurs för högre utbildning” (1999/2000:Ub814) av Ulf Nilsson (fp) förs samma förslag fram på nytt, dvs. inrättande av utbildningskonton, breddat sparande och lånemöjligheter ur det allmänna pensionssystemet.

I motionen ”Arbetsliv och skola” (1996/97:Ub504) av Andreas Carlgren m.fl. (c), konstateras att ”finansieringen av den kontinuerliga kompetensutvecklingen kommer därför att vara en nyckelfråga.” Man säger att detta inte går att lösa inom nuvarande system. Motionärerna föreslår därför att staten stimulerar olika möjligheter för finansiering av kompetensutveckling genom att göra avsättningarna till utbildningskonto eller kompetensförsäkring skattemässigt gynnade. Avsättningarna bestäms i löneförhandlingarna mellan parterna där viss del av löneutrymmet går till detta ändamål. Företagen är med och finansierar och förfogar över den del de finansierat. Den enskilde förfogar över den del som är enskild avsättning.

6.3 Utskottsutlåtanden

De utskott som i sak har behandlat frågan om utbildnings- eller kompetenskonto, alternativt kompetensförsäkring är utbildnings- och arbetsmarknadsutskotten.

I utbildningsutskottets betänkande 1996/97:UbU02 föreslås att yrkanden om införande av utbildningskonton avslås. Skälen är att man bör avvakta regeringens ställningstaganden till Studiestödsutredningens förslag. Utskottet hänvisar också till utredningen om kompetenshöjning för vuxna, Kunskapslyftskommittén, som bl.a. skall ta ställning till ansvarsfördelningen mellan offentligt finansierade utbildningen och arbetslivet för olika utbildningsinsatser.

I betänkandet 1997/98:UbU14 tar utskottet upp motioner om utbildnings- eller kompetenskonton. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna och hänvisar på nytt till Kunskapslyftskommittén. Utskottet noterar också att regeringen inlett samtal med arbetsmarknadens parter om hur ett livslångt lärande skall kunna förverkligas.

I betänkandet 1998/99:UbU08 föreslår utskottet att riksdagen avslår yrkande om införande av utbildningskonto. Förutom hänvisning till Kunskapslyftskommittén och pågående samtal mellan regeringen och parterna på arbetsmarknaden hänvisar utskottet till den ekonomiska vårpropositionen där regeringen lagt fram förslag om hur kompetensutvecklingen i arbetslivet skall stärkas. Det rör sig om medel från den Europeiska socialfondens mål 3.

I arbetsmarknadsutskottets betänkande 1995/96:AU06 avstyrker utskottet motioner om utbildnings- eller kompetenskonton med hänvisning till att kompetensfrågorna är inne i en fas av grundlig beredning, t.ex. inom EU-samarbetet med Mål 4, EMPLOYMENT, ADAPT m.m.

I arbetsmarknadsutskottets betänkande 1997/98:AU09 avstyrker utskottet yrkanden om införande av utbildnings- eller kompetenskonton. Utskottet hänvisar till den av arbetsmarknadsdepartementet tillsatta arbetsgruppen som har i uppgift att främja kompetensutvecklingen i arbetslivet. Gruppens arbete skall vara slutfört under våren 1998 och utskottet vill inte föregripa gruppens resultat.

6.4 Budgetpropositionen m.m.

I budgetpropositionen för 2000 konstaterar regeringen att den snabba strukturomvandlingen ställer höga krav på arbetsmarknadens funktionssätt. Detta kräver i sin tur att de anställda ges möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling. Ett ökat inslag av kompetensutveckling i

arbetslivet är av avgörande betydelse för företagens möjligheter att hävda sig i den internationella konkurrensen. Regeringen föreslog därför, efter överenskommelse med vänsterpartiet och miljöpartiet, att den ekonomiska ramen för individuell kompetensutveckling skulle anges till 1,35 miljarder för år 2000 och till 1,15 miljarder för åren därefter.

Efter det att riksdagen godkänt de ekonomiska ramarna beslutade regeringen den 20 december 1999 om direktiv (dir 1999:106) till en särskild utredare som fick i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa ett system för individuell kompetensutveckling.

6.5 Sammanfattning

Det är så vitt vi kunnat finna endast borgerliga partier eller riksdagsledamöter som väckt motioner i frågan. Förslagen till hur utbildnings- eller kompetenskonton skall vara utformade är i stort sett likartade. Folkpartiet avviker dock genom att också föreslå lånemöjligheter från det allmänna pensionssystemet.

Såväl utbildnings- som arbetsmarknadsutskotten avstyrker de väckta motionerna. Utskotten hänvisar till antingen pågående utredningar, som Kunskapslyftskommittén, eller regeringens eget beredningsarbete.

Regeringens beredningsarbete har nyligen bl.a. resulterat i tillsättande av en särskild utredare som skall utreda förutsättningarna för att införa någon form av individuell kompetensutveckling eller kompetenssparande.



Några internationella utblickar

USA och Kanada

Anna Lynèl, Washington DC

USA

USA:s starka ekonomi har skapat ett gynnsamt klimat för lärande och kompetens-utveckling i arbetslivet. Antalet företagsuniversitet, *Corporate Universities*, har ökat från 400 till över 1600 i USA under 1990-talet. Fackförbund och arbetsgivarorganisationer, företag och utbildningsinstitutioner bildar partnerskap på lokal nivå som gynnar både individen, företagen och samhället. Community Colleges spelar en viktig roll när det gäller vuxenutbildning och erbjuder både korta kurser och hela program till lägre kostnad än traditionella universitet. Community Colleges är lyhörda för individers och företags behov genom ett rikt utbud av skräddarsydda kurser och program på flexibla tider, inklusive distansutbildning.

All högre utbildning är avgiftsbelagd vilket är ett mycket konkret hinder för många amerikaner. Vid toppuniversitet som MIT och Stanford får studenterna betala skyhöga avgifter, runt 25,000 dollar per år (i genomsnitt är universitetsavgifterna runt \$9000 per år). Studenter som klarat dessa hinder och lyckats ta sin examen får desto större utdelning. Högskoleutbildade har i genomsnitt 77 procent högre lön än personer med enbart gymnasieexamen.

Klyftorna mellan låg och högutbildade är mycket stora i USA. Mer än 90 miljoner amerikaner (av totalt 270 miljoner) har mycket låg utbildningsnivå med läs- och skrivsvårigheter. Å andra sidan råder stor brist på välutbildad arbetskraft, framförallt inom den högteknologiska industrin och IT sektorn. Både regering, arbetsgivarorganisationer och fackförbund inser att landets välbefinnande, och innovationsförmåga är beroende av att det finns en välutbildad, konkurrenskraftig och flexibel arbetskraft. Därför pågår nu flera initiativ både från statligt och privat håll som syftar till att stärka kunskapsnivån och stimulera livslångt lärande för alla samhällsgrupper.

Federala initiativ

För att säkra en långsiktig och generell kompetensförsörjning för den amerikanska arbetsmarknaden har den federala regeringen inrättat en ny lag – *The Workforce Investment Act of 1998*. WIA är en vidareutveckling av *The Job Training Partnership Act* och innebär en fokusering på tre målgrupper: allmän vuxenutbildning, utbildning för arbetslösa samt ungdomsutbildning. WIA kom till för att omstrukturera de många arbetsmarknads och utbildningspolitiska programmen på både federal och delstatlig nivå till ett integrerat system. Lagen föregicks av ett nästan fem år långt samarbete mellan den federala rege-

ringen, delstaterna och deras lokala företrädare samt *The National Alliance of Business*. I korthet innebar samarbetet att regering, lokala aktörer och industriföreträdare gemensamt diskuterade och lade fram förslag som tog hänsyn till individens, samhällets och industrins behov när det gäller utbildning, kompetensförsörjning och karriärutveckling. Processen är nu inne i ett intressant skede när den nya lagen ska implementeras i delstaterna och man har lagt fram en omfattande femårig, strategisk plan för hur kompetensförsörjning och tillväxt ska utvecklas på lokal nivå. Den federala regeringens roll i sammanhanget är att ange ramarna, stödja implementering, sprida goda exempel och slutligen ansvara för utvärdering. Men det är de lokala företrädarna som har både ansvaret och friheten att utforma program som är anpassade för den egna regionen.

The Workforce Investment Act of 1998 – de viktigaste punkterna

Lagen föreskriver *samordning och effektivisering* av alla federala och delstatliga utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Alla försäkringar, bidrag och åtgärdsprogram som rör arbete eller utbildning, oavsett om de kommer från arbetsmarknads-, utbildnings- eller något annat departement ska samordnas och erbjudas via *One-Stop Service Centers* runt om i landet. Samordningen menar man kommer att leda till flexibla finansieringsformer för vidareutbildning och kompetensförsörjning samtidigt som det försvårar missbruk och effektiviserar handläggningstider. Den nya lagen öppnar helt nya möjligheter för vuxna att vidareutbilda sig. Tidigare initiativ har främst vänt sig till arbetslösa och individer med särskilda svårigheter. Nu kan individer, efter behovsprövning, finansiera vidareutbildning med hjälp av *individuella utbildningskonton*. Ansökan ska gå via lokala One-Stop Service Centers. Efter karriärrådgivning och information om arbetsmarknaden ska individen själv ansvara för hur kompetenschecken används vilket man menar kommer att stimulera mångfald och konkurrens när det gäller utbud och former för utbildning.

Individual Training Accounts – ITA

Arbetsmarknadsdepartementet har i år avsatt totalt \$6,4 miljoner för *Individual Training Accounts* som skulle kunna utvecklas till något som liknar utbildningskonton. 13 delstater har kvalificerat sig för att delta i första omgången och verksamheten startar den 1 juli. I detta tidiga skede kommer delstaterna att använda den halv miljon dollar

man får för att bygga datasupport och utveckla tjänster lokalt för implementeringen av ITA. På delstatlig och lokal nivå är det fortfarande ytterst oklart hur detta system ska komma att fungera. Även om WIA föreskriver att ITA ska utformas så att individen får större möjlighet att påverka sin kompetensutveckling är realiteten oftast en annan. Den vidareutbildning som erbjuds från delstatligt / lokalt håll är starkt behovsprövad och oftast förs pengarna över från det lokala centret direkt till den utbildningsinstitution som individen väljer för sin vidareutbildning. Enligt WIA ska både vuxna yrkesverksamma och arbetslösa kunna ta del av ITA (något som inte var möjligt tidigare). För detta behövs finansiering i en helt annan storleksordning än det man nu avsatt från federalt håll och man får helt enkelt hoppas att delstaterna väljer att satsa på vuxenutbildning i ett bredare perspektiv. Man har länge diskuterat vouchersystem men det har inte slagit igenom.

För att erhålla ITA måste en individuell karriärplan upprättas tillsammans med det lokala centret och utifrån denna plan beslutas om ITAs storlek och längd. Även om individen får ökade valmöjligheter i det här systemet så är det fortfarande behovsprövat och utvecklas tillsammans med karriärrådgivare vid lokala One-Stop Center. Individen måste ha fyllt 18 år för att kvalificera sig för ITA.

One-stop Service Centers

En central åtgärd i den strategiska planen för *The Workforce Investment Act* handlar om inrättandet av *One-stop Service Centers*. Professionella utbildnings- och karriärvägledare kommer att erbjuda individuell rådgivning för vidareutbildning, karriärutveckling och jobbsökning. Likaså kommer One-Stop Center att erbjuda service till det lokala näringslivet och knyta samman behoven genom att erbjuda adekvat och kvalitetssäkrad utbildning. Både privata och offentliga utbildningsanordnare (dock ej grundskolor och gymnasier) får konkurrera om att erbjuda utbildning. Målgruppen ska vara både individer och företag. Det är det lokala centrets styrelse som sätter upp kriterier för vad som ska krävas av utbildningsanordnarna och WIA föreskriver att näringslivet ska vara i majoritet i den lokala styrelsen. Utvärdering av utbildningarna kommer att ske årligen men styrelsen kan däremellan både anlita nya anordnare och stoppa utbildningar som man inte anser håller måtten. Det finns inget krav på att utbildningarna ska vara certifierade för enskilda företag eller industrier men styrelsen kan besluta om sådan certifiering om det föreligger särskilda behov. Utbildningarna ska vara flexibla och mångsidiga för att kunna möta både enskilda individers och företags behov, både offentliga och privata arbetsgivare. Informa-

tion och rådgivning kommer också att finnas tillgänglig via Internet, s.k. *Virtual One-Stop*.

Finansieringen av WIA är uppdelad på de tre målgrupperna: vuxna, arbetslösa och ungdomar (14-21 år). Av den totala summan om knappt en miljard dollar går 80 procent direkt till delstaterna medan 20 procent reserveras på nationell nivå och administreras av arbetsmarknadsdepartementet. Det är reglerat hur mycket delstaterna får använda för olika ändamål. 85 procent av de delstatliga medlen för vuxen och ungdomsutbildning allokteras lokalt och innefattar bl a finansieringen av One-Stop Centers. Resterande medel reserveras för åtgärder inom delstaten. Övriga nationella program finansieras separat.

Andra federala initiativ för vidareutbildning och kompetensutveckling

Employee Educational Assistance är ett program som innebär att arbetsgivaren får bidra till den anställdes avgifter för vidareutbildning med maximalt \$5,250 per år. Bidraget räknas ej som beskattningsbar inkomst vilket gör det attraktivt både för individen och arbetsgivaren att utnyttja programmet. *Employee Educational Assistance* får användas för gymnasie- och grundutbildning (max tre år) vid college eller universitet. Masters och forskarutbildning kan inte finansieras under detta program. Bidraget får användas för avgifter, studielitteratur och annan utrustning för studierna. Det finns inga krav på att det måste vara jobbrelaterade kurser. EEA kan inte kombineras med *Hope Scholarships* eller *Lifetime Learning Credits*.

Corporate Gifts of Computer Technology är ett annat initiativ för att stödja lärande och kompetensutveckling. Initiativet innebär att företagen får dra av kostnaderna för donation av datautrustning som inte är äldre än två år till sina anställda. Avdraget gäller datorer och programvara för att användas i utbildningssyfte. Detta skatteavdrag gäller från 1997 till 2001.

HOPE Scholarships Program är en individuell skattekredit (tax credit) på maximalt \$1,500 per år och gäller för avgifter i samband med universitetsstudier eller annan eftergymnasial utbildning. Krediten kan bara erhållas för de två första årens studier och måste omfatta studier om minst halvtid. Studierna måste ske vid ett ackrediterat (av delstaten godkänt) universitet och vara examensförberedande. Krediten beviljas individer med en årsinkomst upp till \$50,000 eller för ett hushålls gemensamma årsinkomst på \$100,000.

Lifetime Learning Tax Credits gäller från och med tredje universitetsåret samt för doktorandsstudier. Yrkesverksamma som vill

vidareutbilda sig vid universitet kan också söka Lifetime Learning Tax Credit. Denna kredit kompletterar HOPE programmet genom att bevilja kredit på max \$1,000 för tredje året och \$2,000 för det fjärde årets universitetsstudier. Krediten gäller även för halvtidsstudier vid examensförberedande program eller mindre än halvtidsstudier om utbildningen är jobbrelaterad. Samma inkomstgränser som för HOPE-programmet gäller även här. Både HOPE och Lifetime Learning Tax Credit gäller för alla skattebetalare oavsett ålder.

Student Loan Interest Deduction beviljar skatteavdrag på räntor för studielån upp till \$2,000 för i år. Skatteavdraget fasas in under fyra år och når maxbeloppet \$2,500 år 2001. Avdraget gäller endast för räntekostnader under de första 60 månaderna av återbetalningen. Avdraget gäller för individer med en årsinkomst under \$55,000 eller då ett hushålls gemensamma årsinkomst är under \$75,000. Avdraget gäller endast för eftergymnasiala studier.

IRA withdrawals for Education stimulerar individer att göra skattefria förtida uttag från individuella pensionskonton (Individual Retirement Accounts, IRA) för att bekosta högre utbildning antingen åt sig själv, sin make/maka, barn eller barnbarn. Den ordinarie avgift på 10 procent för förtida uttag faller inte ut om pengarna används för att finansiera högre studier (gäller även doktorandstudier). Uttag medges för att täcka nettokostnaderna för universitetsavgifter, studielitteratur, utrustning och boende.

Education Saving Accounts påminner om individuella pensionskonton men avser istället ett skattefritt sparande om \$500 för varje barn under 18 år. ESA kan enbart användas för att finansiera utgifter i samband med universitetsstudier (avgifter, litteratur, utrustning samt boendekostnader). Inte heller barnet beskattas när han / hon börjar använda kontot för avsett ändamål. Det skattefria sparandet gäller för individer med årsinkomst upp till \$110,000 och för hushåll upp till \$160,000. Om inte besparingarna på ett utbildningskonto används fullt ut kan pengarna föras över till en annan familjemedlem. Education Saving Accounts kan inte kombineras med HOPE eller Lifetime Credit under samma år.

Exempel på delstatligt initiativ för lärande i arbetslivet

Massachusetts inrättade 1998 en statlig fond, *The Workforce Training Fund*, som fullt ut finansierats via arbetsgivaravgifter. Syftet med fonden är att finansiera vidareutbildning av nyanställda och övriga yrkesverksamma, dvs bidra till finansiering av lärande på arbetsplatsen. Fonden administreras av *Division of Employment and Training*, DET,

en enhet inom delstatens arbetsmarknadsdepartement. Sedan fonden började användas i mars 1999 har över \$14 miljoner delats ut till 237 företag, fackförbund och organisationer i Massachusetts. En rådgivande panel med representanter från både näringsliv, fackförbund och DET beslutar vid varje ansökningstillfälle om vilka företag som ska få del av fondmedlen. DET presenterar de "vinnande" företagen och sprider information om lyckosamma exempel på arbetsplatsutbildning. Tillväxttakten i Massachusetts är hög och rörligheten på arbetsmarknaden stor. Därför vill företagen visa vad man gör för att attrahera och behålla arbetskraften vilket gäller inom alla branscher.

Förutom att administrera The Workforce Training Fund ansvarar DET för tillfälligt ekonomiskt stöd till arbetslösa. Tack vare det nära samarbetet med ett stort antal arbetsgivare kan DET snabbt förmedla arbetslösa in i nytt jobb. DET har också byggt upp en databas med aktuell information om arbetsmarknaden och förser både ekonomer, utbildare, regeringstjänstemän och andra med korrekt och uppdaterad information om arbetsmarknad och arbetsplatsutbildning i hela Massachusetts.

Eftersom arbetslösheten är extremt låg har stora överskott i arbetslöshetsförsäkringen ackumulerats (\$1,7 miljarder). Arbetsgivaravgifterna har därför sänkts vid två tillfällen de senaste åren. Med 34 procent 1997 och med 20 procent 1999.

Initiativ från de fackliga organisationerna

I USA är endast 14 procent av arbetskraften fackligt ansluten och i jämförelse med de flesta industrialiserade länder råder en allmänt negativ inställning till fackligt inflytande på arbetsplatserna. Men under de allra senaste åren har fackföreningarna mobiliserat kraft och satsar bl a på samarbete med företagen när det gäller vidareutbildning och kompetensutveckling för sina medlemmar. USA har endast en facklig centralorganisation, AFL-CIO (American Federation of Labor – Congress of Industrial Organization) som framförallt jobbar med övergripande frågor av politisk karaktär. Idag står frågor om utbildning och kompetensförsörjning högt på agendan inom alla arbetstagarorganisationer.

Communication Workers of America (CWA)

CWA representerar cirka 630,000 privat- och offentliganställda inom flera branscher, t.ex. telekommunikation, media, tryckeri, public service, hälsovård, elektronik och informationsteknologi. För medlemmar i dessa expanderande och snabbt föränderliga branscher krävs en mycket aktiv och strategisk satsning från facket sida för att bidra till medlemmarnas vidareutbildning och kompetensutveckling.

Frågor som rör utbildning och kompetensutveckling finns sedan flera år tillbaka med i de ordinarie förhandlingarna med arbetsgivarna. Eftersom långt ifrån alla anställda utnyttjar möjligheterna till vidareutbildning så blir kostnaderna för utbildning överkomliga inom ramavtalen och det råder samförstånd mellan fack och arbetsgivare i de allra flesta fall. CWA förordar livslångt lärande för sina medlemmar och har tecknat flera övergripande avtal för vidareutbildning som ska vara flexibel och individanpassad och leda till ökad anställningsbarhet.

Som ett svar på de ökade behoven av utbildning och kompetensutveckling inom telekom-industrin bildades 1997 en koalition mellan CWA och flera telekomföretag under namnet *Nactel*, National Advisory Coalition for Telecommunications Education and Learning. Samarbetet ledde till utvecklandet av ett tvåårigt program (Associate of Science Degree). Pace University fick uppdraget att utforma och genomföra utbildningen. Nactel programmen är inte företagsspecifika men utvecklade för att fungera i branschen i stort och med ett fackligt inflytande. Studierna sker helt och hållet via Internet och finansieras gemensamt av Nactels parter. Programmet ger poäng som leder till en examen, erkänd inom hela industrin. Målgruppen är både den befintliga arbetskraften men också nya studenter eftersom det råder stor efterfrågan på kompetent arbetskraft i branschen. Det finns också studieförberedande kurser (Prior Learning Assessment) för att öka intagningen och eftersom studierna sker via Internet är de öppna för alla "at any time and in any place". Detta tvååriga program kan kompletteras och leda till en "Bachelor's Degree" (motsvarande treårig svensk högskoleexamen).

CWA har lokala utbildningscenter som erbjuder både traditionell utbildning och on-line kurser. Inom ett federalt program "Military to work" erbjuder CWA tillsammans med flera telekomföretag omskolning av pensionerade militärer till telekomindustrin. Företagen sponsrar med utrustning och CWA genomför utbildningen.

En viktig facklig fråga är att se till att anställda kan få utbildningskostnaderna täckta i förväg. Eftersom högskolestudier är avgiftsbelagda i USA så innebär redan avgifterna ett stort hinder för många att över huvudtaget påbörja en vidareutbildning. Telekomföretaget AT&T

och CWA har bildat allians och erbjuder ekonomiskt stöd till anställdas universitetsavgifter. CWA anser det mycket viktigt att komplettera korta företagsutbildningar med långsiktiga kunskaper som vidgar medlemmarnas möjligheter på en föränderlig arbetsmarknad.

Kanada

Allt sedan federationen bildades 1867 är utbildning en provinsiell angelägenhet. I början av 1900-talet utvecklades ett system där provinserna kontrakterade universiteten, ett system som liknar USAs "Land Grant Universities". Provinsen skänkte marken till universitetet och fick i gengäld ett visst inflytande över undervisningen vilket gjorde att frågor viktiga för provinsen, t.ex. jordbruk, industri och sysselsättning tidigt vävdes in i universitetens grundutbildning och forskning.

Den federala regeringens roll omfattade från början de norra territorierna och urbefolkningens särskilda behov. Militärutbildning samt utbildning i samband med social- och kriminalvård blev också en federal angelägenhet. Det var först efter andra världskriget som högre utbildning och forskning började samordnas nationellt bl a vad gäller studie- och forskningsfinansiering. Under 50- och 60-talen ökade antalet universitet i mycket snabb takt och idag finns 91 universitet och colleges i Kanada (jfr USAs ca 3,500) av varierande storlek och specialiseringsgrad.

Livslångt lärande

Kanadas premiärminister har utnämnt livslångt lärande till en nyckelfråga för den federala regeringen. Ett omfattande policy- och analysarbete pågår och verksamheter omorganiseras inom de federala departementen, inte minst inom *The Human Resources Development Canada* för att bättre tillgodose och stimulera både individens lärande och arbetsmarknadens utveckling. Den 6-8 december 2000 står Kanada värd för en OECD-konferens på temat "Finansiering av livslångt lärande". Konferensen kommer att undersöka effekterna av olika alternativ för finansiering av livslångt lärande, hur kostnaderna delas i de olika länderna och i vilka frågor det råder politisk konsensus eller där det behövs ytterligare diskussion. Konferensen är en förberedelse för utbildningsministrarnas möte 2001.

Med konferensen som en bidragande faktor har fokuseringen på livslångt lärande i ett tillväxtperspektiv tagit fart i Kanada. Regeringen har bildat expertpaneler för att analysera situationen och föreslå

åtgärder. *The Expert Panel on Skills* fick i uppdrag att undersöka kunskapskraven i fem strategiska industrisektorer: flygindustrin, bilindustrin, bioteknik, miljöteknik och IT. Panelen fick också i uppdrag att analysera befintliga arbetsmarknads- och utbildningsprogram för att se om de stämde överens med behoven inom de fem strategiska sektorerna.

Panelen definierar sex övergripande nationella utmaningar utifrån kunskapskraven inom de fem sektorerna:

- Arbetsmarknaden blir alltmer komplex och dynamisk
- Högutbildade i Kanada är ofta för specialiserade vilket begränsar möjligheterna på arbetsmarknaden
- Utbildningssystemet utsätts för närvarande för stort tryck
- Risk för ökade klyftor mellan "IT-rika" och "IT-fattiga"
- Attityden till entreprenörskap, risktagande och framgång förändras inte snabbt nog
- Dagens åtgärder för att utveckla och stimulera kompetens och företagsutveckling är inadekvata.

Utifrån dessa utmaningar rekommenderade panelen en mängd åtgärder som Kanadas regering bör vidta. Nedan redovisas några av åtgärdsförslagen:

- identifiera och dokumentera de grundläggande kunskaps och kompetenskraven inom naturvetenskapliga och tekniska yrken
- skapa en ny fond för arbetsmarknadsforskning
- skapa ett särskilt center för arbetsmarknadsstatistik inom Statistics Canada
- underlätta för kanadensiska universitet att rekrytera kompetent personal från andra länder
- underlätta för utländska studenter som läser vid kanadensiska universitet att få permanent uppehållstillstånd
- inrätta företagskuvöser i anslutning till universitetens campus
- utöka de federala och provinsiella stöden till universiteten
- stimulera kapital och aktiedonationer till universiteten via förmånliga skatteavdrag.
- göra livslångt lärande till en nationell prioritet och se till att utbildnings-, arbetsmarknads- och näringspolitiken stöder detta mål

Flera av panelens åtgärdsförslag är politiskt kontroversiella, inte minst åtgärder som rör import av kvalificerad arbetskraft. Den kanadensiska fackföreningsrörelsens syn på utbildning och arbetsmarknadsfrågor redovisas under rubriken Canadian Labour Congress.

Human Resources Development of Canada

Human Resources Development of Canada (HRDC) ansvarar för vidareutbildning och arbetsmarknadsfrågor på federal nivå. I samband med förändringar i arbetsmarknads-lagstiftningen 1996 decentraliserades arbetsmarknadsutbildningen och blev en fråga för provinserna. Det har bl a inneburit stora förändringar för lärare och yrkesutbildare som tidigare varit federalt anställda (mer om detta under avsnittet om Canadian Labour Congress). HRDC genomför just nu stora besparingar i arbetslöshetsförsäkringen, \$1,2 miljarder, fram till årsskiftet 2001-02. Av dessa besparingar återförs närmare 800 miljoner till vidareutbildning och kompetensutveckling av arbetskraften. Ett förslag som diskuterats men inte utvecklats är att knyta individuella kompetenskonton till arbetslöshetsförsäkringen, *Employment Insurance Training Accounts*. De skulle innebära att individen ackumulerar kapital på ett utbildningskonto i samband med varje inbetalning till arbetslöshetsförsäkringen. Nya former för att finansiera livslångt lärande måste utvecklas och personliga EI Training Accounts skulle kunna vara en sådan lösning, resonerar HRDC.

Canadian Labour Congress – CLC / CTC – Congrès du Travail Canada

Kanada har liksom USA en facklig centralorganisation, Canadian Labour Congress (CLC). Anslutningsgraden är relativt låg i privat sektor (30 procent) medan offentliganställda i hög utsträckning är medlemmar i facket (70 procent). Sammantaget representerar CLC 2,3 miljoner medlemmar och frågor som rör livslångt lärande har blivit en allt viktigare facklig fråga.

Med ekonomiskt stöd från HRDC startade för fyra år sedan ett initiativ på central nivå, *CLC Workplace Training Strategy*. Syftet var att informera både provinsernas fackförbund och de lokala klubbarna om de nya, decentraliserade arbetsmarknadsutbildningarna samt att utveckla och distribuera teknisk support för programmen på lokal nivå. CLC identifierade fem huvudområden som viktiga ur facklig synvinkel: 1) lärlingsutbildning 2) allmän vuxenutbildning (gymnasie och Community College) 3) grundläggande baskunskaper 4) on-the job-training samt 5) arbetsförmedling (karriärrådgivning, stöd för arbetslösa samt allmän arbetsmarknadsinformation).

Utbildningar som samfinansierats av arbetsgivare och fack har ökat markant under senare år. Facket har också förhandlat fram avtal som ger medlemmarna större möjligheter att själva välja kurser och

program. *Union training trust funds* har förhandlats fram och bidrar till medlemmarnas finansiering av grundutbildning, lärlingsutbildning eller mer generell vuxenutbildning på college och universitetsnivå. CLC har upptäckt att kompetensutvecklingsavtalen attraherar nya medlemmar till facket och man väver också in fackliga kurser i utbildningsprogrammen.

Parallellt med denna positiva utveckling som hittills främst gynnat medlemmarna i privat sektor så har problemen vuxit för medlemmarna inom offentlig sektor. Trycket är stort på hela utbildningsväsendet samtidigt som stora nedskärningar gjorts inom både grundskola, högskola och i arbetsmarknadsutbildningarna. Många av CLC:s medlemmar har mist sina jobb. Därför är facket kritiskt till decentralisering, privatisering och kommersialisering av utbildningsmarknaden. CLC har utarbetat en övergripande policy när det gäller utbildning, lärande och arbetsmarknadsservice:

- Alla kanadensiska medborgare ska ha rätt till offentlig utbildning på minst ett av de två officiella språken. Detta innebär gratis grundutbildning, vuxenutbildning (vilket också omfattar språkundervisning för nya kanadensare), lärlingsutbildning samt avgiftsfria studier vid colleges och universitet.
- Alla medborgare ska ha rätt till offentlig och tillgänglig jobbservice (vilket inkluderar arbetslöshetsförsäkring, socialförsäkring, rådgivning och annan service)
- Offentlig utbildning och jobbservice ska finnas tillgänglig och erkännas över alla provinsgränser. Utbildningar ska utformas så att kurser och program ger behörighet över hela landet och även utomlands.
- Finansiering av grundutbildning, vidareutbildning och jobbservice ska i huvudsak vara ett offentligt ansvar.
- Den federala regeringen ska ha huvudansvar för vidareutbildning och jobbservice för att garantera individens livslånga lärande.
- Offentliga institutioner ska vara primära producenter när det gäller vidareutbildning och jobbservice. Offentliga resurser till denna verksamhet måste öka.
- Alla utbildningar som sponsras av fack och arbetsgivare måste utformas så att de kompletterar, inte kopierar de offentliga utbildningarna.
- Det offentliga utbildningssystemet måste utvecklas och bli mer lyhört för arbetsmarknadens behov. Tillsammans med fack och arbetsgivare kan den offentliga utbildningen utvecklas om man stoppar de pågående nedskärningarna och om nya resurser tillförs.

Studiefinansiering

Kanadensiska universitet finansieras till största del med offentliga medel från provinserna. En fjärdedel av finansieringen kommer från studentavgifter och studenterna betalar i genomsnitt CAN \$3000-4000 per år. Så gott som alla heltid- och deltidsstuderande är berättigade statliga studielån. Lånebeloppet är satt till max CAN \$165 per studievecka. Lånen är räntefria under hela studietiden. Däremot läggs ränta på lånen från den dagen återbetalningen börjar. Lånen är behovsprövade och avser endast universitetsavgifter, studentlitteratur, resekostnader till och från studieorten samt kostnader för barnomsorg under lektionstid.

Förutom studielån finns också stipendier och fonder som antingen är behovsprövade eller utformade för speciella ändamål. *Canada Study Grants* är statliga stipendier till stöd för rörelsehindrade, studenter med särskilda behov, ensamstående föräldrar. Det finns också statliga stipendier för kvinnliga doktorander inom vissa ämnen. Skattelättnader, uppskov med räntebetalning på lån samt avskrivning av lån i vissa speciella fall förekommer också.

Canada Education Savings Grants (CESG) introducerades för att stimulera föräldrar att tidigt börja spara till barnens högskoleutbildning. Besparingar på upp till CAN \$2000 om året ger en ränta på 20 procent. Maximala räntan per år blir därmed CAN \$400 per barn. Besparingarna och räntan växer utan att beskattas fram till det år barnet börjar på universitetet. Då beskattas både kapital och ränta men eftersom studenten vanligtvis inte har några andra inkomster blir skatten mycket låg eller ingen alls. CESG kombineras med sparformer under *RESP (Registered Education Savings Plan)*. Det finns två former av RESP: dels sparande i en gemensam pool där staten sköter investeringarna. Den andra RESP-sparformen innebär att individen (föräldern) själv bestämmer i vilka fonder pengarna ska placeras. När studenten visar upp antagningsbesked från ett erkänt college eller universitet kan pengarna börja betalas ut. Samma regler gäller numera även för community colleges, yrkeshögskolor och tekniska högskolor. Om barnet inte fullföljer sina studier förs RESP över till föräldern och beskattas medan CESG går tillbaka till staten.

Scholarship Trust RESP är en slags pool där givaren köper ett antal aktier (units) och betalar för dem över tiden. Det finns flera företag som erbjuder den här formen av Scholarship Trusts. Investeringarna är statligt garanterade och därmed försäkrade mot förlust. CESG gäller även Scholarship Trust RESP, upp till samma maxbelopp, CAN \$2000 per år och student. Åldersgränsen innebär att man måste öppna Scholarship Trust RESP innan barnet fyller 13 år och inbetalningarna

slutar när barnet fyller 18. Scholarship Trust RESP gäller för erkända universitet och beskattas enligt samma principer som för RESP ovan.

Informal in-trust Accounts är en annan sparform som förälder eller annan anhörig kan öppna i barnets namn. Banker, fondbolag och försäkringsbolag erbjuder den här formen av sparande och givaren kan fritt bestämma hur portföljen ska se ut. Det är en populär sparform och betraktas som gåva. Ofta sätter föräldern in ett engångsbelopp, runt CAN \$ 10 000 och låter det växa över tiden. CESG kan inte kombineras med Informal in-trust Accounts. Givaren kan när som helst öppna den här typen av konto men barnet har rätt att utnyttja kontot från det han eller hon fyller 18 år.

Living Trust är som ett slags ”testamente” där givaren anger reglerna för hur pengarna ska förvaltas och hur de ska betalas ut. Givaren kan föra över tillgångar (t.ex. andelar i ett företag) eller kapital med instruktioner om hur och när tillgångarna får användas. Living Trust får användas för både syskonbarn, egna barn och barnbarn. Living Trust kan ej kombineras med CESG och är inte registrerade som RESP. Living Trust används mest vid större gåvor.

Cash-value life insurance är en kombination av livförsäkring och sparande till barnet. En del av premien går till försäkring och den andra till investeringar för barnet. Här finns inga ålderbegränsningar men eftersom det är en hälsoförsäkring så ökar premien med ålder. Beskattning sker först när kapitalet används. Det ingår även efterlevandeskydd i försäkringen. Nackdelarna beskrivs med att försäkringarna ofta är dyra samt ger höga straffavgifter om man säger upp försäkringen inom de två första åren.

Sammanfattning

USAs nationella kraftsamling för livslångt lärande som sammanfattas i den nya lagen (WIA) kommer på sikt att bidra till ökade valmöjligheter för individen. Men även i fortsättningen kommer det största ansvaret för utbildning och kompetensutveckling att vila på individen och företagen. Partnerskap mellan universitet och industri har pågått i många år och dynamiken i detta decentraliserade system är en av de viktigaste faktorerna till USAs ställning som ledande kunskapsnation.

De stora utmaningarna för framtiden handlar främst om bristen på kompetent arbetskraft inom högteknologi och IT samtidigt som lågutbildade och ekonomiskt svaga grupper halkar efter och inte kan tillgodogöra sig utbildning i den takt som arbetsmarknaden kräver.

I Kanada har livslångt lärande utsetts till en strategisk fråga för den federala regeringen. Man har identifierat brister i utbildningssystemet och visat att dagens åtgärder för att stimulera kompetens och företagsutveckling från statens sida är inadekvata. Arbetsmarknadsutbildningarna har decentraliserats och utsatts för konkurrens.

Samtidigt har facket fått en ny roll genom att tillsammans med arbetsgivare på lokal nivå utforma nya arbetsmarknadsutbildningar. Vidareutbildning och kompetensutveckling har blivit en prioriterad fråga vid förhandlingsbordet och facket rekryterar nya medlemmar med hjälp av förmånliga utbildningsavtal. Utmaningarna handlar bl a om de många offentliganställda som har svårt att finna jobb på en förändrad arbetsmarknad.

Trots problemen i offentlig sektor har Kanada goda förutsättningar att utveckla en lärande nation. Distansutbildningssystemet är bland de främsta i världen och man har snabbt lyckats anpassa ny teknik i redan fungerande system. Kanske blir Kanada bäst på elektroniskt lärande?

Källor, intervjuer och länkar

Källor:

Workforce Investment Act of 1998, U.S Department of Labor, 1998.

21st Century Skills for 21st Century Jobs, U.S Dept of Commerce, Education and Labor, National Institute for Literacy and Small Business Administration, 1999.

Finding the Resources for Lifelong Learning: proposal för an international conference, Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Canada, 1999.

CLC Workplace Training Strategy, Canadian Labour Congress, 1998.

Higher Education in Canada, Association of Universities and Colleges of Canada, 1999.

Stepping Up. Executive Summary. Report of the Expert Panel on Skills, Advisory Council on Science and Technology, Canada, 2000.

Intervjuer:

Anthony R Sarmiento, Director, Worker-Centered Learning, AFL-CIO, Washington DC.

Hetty Scofield, Education Specialist, CWA, Washington DC.

Thomas A Lindsley, Vice president, Policy and Government Relations,
National Alliance of Business, Washington DC.

Tara Newell, Learning and Literacy Directorate, Human Resources
Development Canada.

Länkar:

<http://vpskillssummit.gov>

<http://www.dol.gov>

<http://usworkforce.org>

<http://ed.gov/inits/hope/index.html>

<http://www.workforceinfo.net>

<http://www.cupa.org/Sectn127/S127home.htm>

<http://www.detma.org/workforce>

<http://www.aflcio.org>

<http://www.cwa-union.org>

<http://www.hrdc-drhc.gc.ca>

<http://www.canlearn.ca>

<http://www.clc-ctc.ca>

<http://www.aucc.ca>

<http://www.parl.gc.ca>

Kommittédirektiv

Förutsättningarna för att införa ett system för individuell kompetensutveckling Dir
1999:106

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 1999.

Sammanfattning av uppdraget

Den höga förändringstakten i arbetslivet ställer krav på en kontinuerlig kompetensutveckling. Kompetensutveckling bedrivs i dag främst för att utveckla de anställdas kunskaper och erfarenheter eller för att förbättra individens ställning på arbetsmarknaden. Den enskildes intresse och vilja att satsa på ett livslångt lärande förutsätter att det är ekonomiskt och praktiskt möjligt att kombinera yrkesverksamhet och utbildning. Det är angeläget att staten på olika sätt stimulerar en utveckling som ökar intresset för sådan individuell kompetensutveckling.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) att särskilda medel avsätts för att stimulera individuell kontinuerlig kompetensutveckling. Den ekonomiska ramen för individuell kompetensutveckling anges i propositionen till 1,35 miljarder kronor år 2000 och därefter 1,15 miljarder kronor årligen.

Regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur avsatta budgetmedel för individuell kompetensutveckling effektivt skall disponeras. Utredaren bör redovisa ett flexibelt system där utrymme finns för att i framtiden begränsa eller utvidga den ekonomiska ramen. I utredarens uppdrag ingår att redovisa bland annat följande;

- de viktigaste förslagen och befintliga modellerna för ett system för individuell kompetensutveckling samt ett eget förslag till hur ett sådant system kan utformas,
- en analys utifrån ett effektivitets- och tillväxtperspektiv samt ur ett fördelningspolitiskt perspektiv,
- hur förslaget kan stimulera andra avtals- och försäkringslösningar på arbetsmarknaden,

- vilken relation förslaget bör ha till studiestödssystemet och andra offentliga stöd till utbildning samt förslagets eventuella inverkan på utbudet och efterfrågan på utbildnings- och arbetsmarknaden samt dess inverkan på andra sparformer.

Utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 15 januari 2001.

Bakgrund

En snabb strukturomvandling ställer höga krav på arbetsmarknadens funktionssätt och på ny och hög kompetens hos arbetskraften. Om inte de anställda genomgår relevant utbildning i motsvarande takt riskerar deras kunskaper att föråldras och deras yrkesmässiga rörlighet att minska.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) att särskilda medel avsätts för att stimulera individuell kontinuerlig kompetensutveckling. Den ekonomiska ramen för individuell kompetensutveckling anges i propositionen till 1,35 miljarder kronor år 2000 och därefter 1,15 miljarder kronor årligen.

Personalutbildning

På dagens arbetsmarknad får högutbildade personer personalutbildning i större utsträckning än lågutbildade. Med personalutbildning avses här utbildning som betalats av arbetsgivaren. Av de högskoleutbildade deltog 60 procent i personalutbildning under det första halvåret 1999, medan motsvarande siffra för dem med gymnasieskola eller grundskola var 41 respektive 26 procent. Grupperna tjänstemän, medelålders och heltidsarbetande fick personalutbildning i större utsträckning än andra grupper. Sverige har totalt sett en hög andel personalutbildning jämfört med övriga OECD-länder. Dock har vi i Sverige en högre andel korta personalutbildningar jämfört med övriga EU-länder, USA och Kanada. I små företag genomförs personalutbildning i mindre omfattning än i större företag och förvaltningar.

Utbildningsnivån

Utmärkande för Sverige är att andelen högskoleutbildade är relativt hög inom den offentliga sektorn, men betydligt lägre inom stora delar av näringslivet. Utbildningsnivån är generellt sett lägre i små företag. Detta gäller i samtliga branscher förutom inom delar av den privata tjänstesektorn. Små företag har svårare att avsätta tid för kompetensutveckling på grund av sitt starkare beroende av enskilda anställda.

Det är främst personer med kort utbildning som drabbas av uppsägningar. Under de omfattande neddragningarna i början av 1990-talet

var det nästan uteslutande personal med kort utbildning, såväl tjänstemän som arbetare, som sades upp. Arbetslösa personer över 50 år med kort utbildning har stora svårigheter att komma tillbaka i arbete igen.

Flera studier visar att det finns ett positivt samband mellan utbildningsinvesteringar och ekonomisk tillväxt. I en studie genomförd av NUTEK konstateras att en procent högre utbildningsnivå i företagen ger drygt en procent högre arbetsproduktivitet. Studier visar också att företag med decentraliserat beslutsfattande och organiserad personalutveckling är mer produktiva och har lägre personalomsättning och sjukfrånvaro än andra företag.

Det bli allt vanligare med tidsbegränsade anställningar. Statistiken visar att personer med sådana anställningar riskerar att distanseras i kompetensutvecklingshänseende. Inte heller deltidsarbetande deltar i personalutbildning i lika stor utsträckning som heltidsarbetande. En större andel kvinnor än män har i dag tidsbegränsade anställningar eller deltidsanställningar. Nya anställningsformer och fler egenföretagare medför också ett behov av en ny finansieringsform för kompetensutveckling. Ett system för individuell kompetensutveckling måste därför utformas så att det omfattar en stor del av arbetskraften och så att det även gynnar personer med kort utbildning.

Europeiska socialfondens mål 3

Europeiska socialfondens mål 3 under perioden 2000 - 2006 medfinansieras till hälften av den svenska staten. Programmet syftar till att utveckla de mänskliga resurserna i arbetslivet. Målgrupperna är anställda, enmansföretagare och arbetslösa. Kompetensutvecklingen skall vara verksamhetsrelaterad och de insatser som riktar sig till anställda skall grunda sig på gemensamma handlingsplaner eller överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsplatsen. Mål 3-programmet skiljer sig därmed i grunden från tanken bakom denna satsning på individuell kompetensutveckling som har som huvudsakligt syfte att få till stånd ett långsiktigt system som ger individen ett större inflytande över sin kompetensutveckling. Denna kompetenssatsning behöver heller inte vara relaterad till verksamheten på arbetsplatsen. Det finns dock kopplingar mellan de båda insatserna, bland annat kan ökad verksamhetsrelaterad kompetensutveckling öka intresset för individuell kompetensutveckling.

I ett par andra länder finns exempel på liknande system för sparande till individuell kompetensutveckling.

Behovet av kompetensutveckling

Ett ökat inslag av kompetensutveckling i arbetslivet är av avgörande betydelse för svenska företags möjligheter att hävda sig i en allt starkare internationell konkurrens. Vi lever i ett samhälle som ständigt förändras, inte minst p.g.a. den snabba IT-utvecklingen, och som ställer mycket höga krav på företagets flexibilitet. Ett företags framgång är i många fall beroende av förmågan att snabbt kunna förändra produktionssystemen samt utbudet av varor och tjänster, vilket i sin tur ställer höga krav på personalens kompetens. Kontinuerlig kompetensutveckling av anställda förbättrar ett företags stabilitet och ställning på marknaden vilket i sin tur minskar risken för uppsägningar. Arbetsgivaren har ett större ansvar för den jobbspecifika kompetensutvecklingen medan individen och samhället har ett större ansvar för den individspecifika kompetensutvecklingen.

Det ligger i individens intresse att kunna styra över den egna kompetensutvecklingen. Relevant kompetens stärker individens självförtroende och position på arbetsmarknaden, anställbarheten ökar och därmed tryggheten. Brister i bas- eller grundutbildningen kan innebära ett behov för individer att delta i längre utbildningar inom det reguljära utbildningssystemet för att i nästa steg ytterligare bygga på sin kompetens i form av exempelvis en kortare vidareutbildning. Samspelet mellan reguljär utbildning och annan form av kompetensutveckling är därför en viktig förutsättning för att kunna tillgodose olika individers behov och möjligheter. Kompetensutveckling möjliggör också breddning och utveckling av arbetsinnehållet och är därmed av stor vikt för den enskildes arbetsmiljö.

För statens del innebär detta sannolikt gynnsammare förutsättningar för en ökad tillväxt och minskade arbetslöshetskostnader. Ett system för individuell kompetensutveckling kan även få effekter på arbetsmarknaden genom att det bidrar till att jämna ut en variation av lönekostnader över konjunkturcykeln. Systemet förutsätts verka konjunkturutjämnande genom att människor i första hand kommer att utbilda sig under lågkonjunkturer.

Motiv för en statlig medverkan

Staten har ett intresse av att bidra till tillväxt genom att skapa förutsättningar för ökad produktivitet och konkurrenskraft. Tillväxten gynnas av kompetensutveckling som bidrar till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden och underlättar strukturuomvandling. Avsikten med statens medverkan är att öka omfattningen av kompetensutveckling och därigenom bland annat förebygga arbetslöshet och förtidspensioneringar.

Den fallande pensionsåldern är ett växande problem. Utslagning från arbetsmarknaden på grund av brist på, eller felaktig, kompetens kan förebyggas genom kontinuerlig kompetensutveckling och genom tillvaratagandet av den kompetens som finns hos alla individer, oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Ett system för individuell kompetensutveckling syftar till att underlätta omställningar och att ge möjlighet för individen att bygga upp kunskap över livsrytmen och därmed motverka den uttunning av kunskaper som kan drabba dem som har varit yrkesverksamma länge. Genom att förebygga uppkommande brister i kompetensen i ett senare skede av arbetslivet ökar individens produktivitet över livsrytmen. Samtidigt stärker kompetensutveckling individens ställning på arbetsmarknaden vilket underlättar strukturomvandlingar. Ett annat viktigt skäl för statens engagemang är att möjliggöra att resurserna för den individuella kompetensutvecklingen följer individen oberoende av om denne byter arbetsgivare.

Ett statligt stöd för ett system för individuell kompetensutveckling ger individen ett större inflytande över sin egen kompetensutveckling. Ett sådant system kan även bidra till att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden. Ökad trygghet på arbetsmarknaden för den enskilde innebär minskade samhällsekonomiska kostnader.

Ett system för individuell kompetensutveckling kan stimulera till nya avtalslösningar mellan fackliga organisationer och arbetsgivare som direkta avtal mellan löntagare och arbetsgivare, samt till avsättningar för företagarens egen kompetensutveckling.

En arbetsgivare som investerar i sådan kompetensutveckling som är användbar även i andra företag riskerar att de anställda, som då blir attraktiva på arbetsmarknaden, byter arbetsplats. I och med detta kan andra arbetsgivare som inte har behövt betala något, utom möjligen högre lön till individen, dra nytta av investeringen i kompetensutveckling. Denna situation innebär en betydande risk för att företagen underinvesterar i generell kompetensutveckling (sådan kunskap som är användbar på en bredare arbetsmarknad).

Någon liknande risk för att företagen underinvesterar i jobbspecifik kompetensutveckling (sådan kompetens som endast är användbar i ett visst företag) finns inte eftersom sannolikheten att de anställda byter jobb inte ökar i och med en sådan kompetensutveckling. Gränsen mellan dessa båda typer av kompetens kan dock i många fall vara oklar. Skillnaden mellan generell och jobbspecifik kompetens blir allt mindre i takt med att den generella kompetensen blir viktigare.

Ett system för individuell kompetensutveckling kommer sannolikt mestadels att användas till investeringar i generell kompetensutveckling i och med att företagen är mer villiga att betala hela kostnaden

själva för investeringar i jobbspecifik kompetensutveckling. På så sätt kommer ett system för individuell kompetensutveckling att motverka en underinvestering i generell kompetensutveckling. I och med att arbetskraftens generella kompetensnivå höjs så kommer alla företag att ha tillgång till en mer kvalificerad arbetskraft. Detta kan vidare bidra till att arbetskraftens rörlighet ökar vilket förkortar vakanstiderna och minskar risken för flaskhalsar för alla företag.

Frågan om ett system för individuell kompetensutveckling har tagits upp i olika rapporter och utredningar. Förslag har bland annat lämnats av Kunskapslyftskommittén och Småföretagsdelegationen. Arbetsgruppen för kompetensutveckling i arbetslivet ledd av Sture Nordh och samsynsmännen Carlsson/Öberg har föreslagit att förutsättningarna för ett kompetenskonto skall prövas. Flera fackliga organisationer, politiska partier och företag har föreslagit ett införande av kompetenskonto i någon form.

Regeringen anser det mot denna bakgrund angeläget att utreda hur ett utbyggt generellt system för individuell kompetensutveckling skulle kunna utformas. Härigenom stimuleras den politiska och fackliga debatten och ges ett fastare underlag för fortsatta politiska prioriteringar. Ett förslag bör lämnas om hur ett system för individuell kompetensutveckling inom avsatta medel effektivast kan utformas. Om ikraftträdandet kommer till stånd senare än beräknat bör utredaren överväga i vilken utsträckning förberedande insatser bör vidtas.

Syfte

Ett syfte med offentliga insatser för att stödja individuell kompetensutveckling är att bidra till en högre kunskapsnivå hos arbetskraften samt en jämnare fördelning av inhämtandet av kunskaper över livet. Detta skulle bidra till att förebygga risken för arbetslöshet och förtida pensionering samt förstärka individens trygghet.

Ett andra syfte är att öka individens valfrihet, stärka individen och dennes inflytande över den egna kompetensutvecklingen. Avsikten är att individen själv skall förfoga över medlens användning.

Ett tredje syfte är att bidra till att stärka företagen och deras konkurrenskraft samt samhällsekonomin i stort.

Ett fjärde syfte är att underlätta omställningar. Var och en skall ha både möjlighet och resurser att vara mer yrkesmässigt rörlig än tidigare. Genom att förebygga uppkommande brister i kompetensen ökar individens produktivitet och självförtroende över livscykelns gång.

Ett femte syfte är att bryta den etniskt segregerade och den könssegregerade arbetsmarknaden och den sociala snedrekryteringen till högre utbildning genom att erbjuda individen större möjligheter till ett nytt

yrkesval senare i livet eller en anpassning av utbildning förvärvad i andra länder.

Uppdraget

1. Utredaren skall kartlägga och beskriva de viktigaste förslagen och existerande modellerna för ett system för individuell kompetensutveckling (även exempel från andra länder).
2. Utredaren skall ange den eller de modeller som utredaren anser är att föredra. Utredaren kan även föreslå en ny/egen modell för individuell kompetensutveckling. Den ekonomiska ramen för individuell kompetensutveckling anges i budgetpropositionen för 2000 till 1,35 miljarder kronor år 2000 och därefter 1,15 miljarder kronor årligen. Utredaren skall lämna förslag till hur avsatta medel för individuell kompetensutveckling effektivast skall disponeras.
3. Utredarens förslag bör vara så flexibelt att den ekonomiska ramen kan utvidgas eller begränsas. Olika ambitionsnivåer och utformning för ett utbyggt generellt system, som skall vara tillgängligt för alla löntagare och företagare, skall redovisas. För- och nackdelar med förslaget/förslagen skall redovisas samt kostnadsberäknas. Alla förslag till ökade utgifter eller minskade intäkter måste åtföljas av förslag till finansiering.
4. Utredaren skall analysera förslaget utifrån ett effektivitets- och tillväxtperspektiv samt från ett fördelningspolitiskt perspektiv. Förslagets konsekvenser för olika grupper av individer, t.ex. med olika inkomst- och utbildningsnivå, kön eller etnisk tillhörighet, skall redovisas. I samband med detta skall utredaren pröva hur systemet kan bidra till att nå en mer jämlik utbildningsnivå.
5. Utredaren skall redogöra för huruvida systemet kan stimulera andra avtals- eller försäkringslösningar på marknaden, bl.a. bör visas på en lösning där arbetsgivaren bidrar till finansieringen av individuell kompetensutveckling. Sådana möjligheter får dock inte påverka individens möjlighet att bestämma över de sparade medlen.
6. Utredaren skall redovisa vilken relation det system som utredaren förespråkar bör ha till studiestödssystemet och andra offentliga stöd till utbildning. Det viktiga är att systemet för individuell kompetensutveckling används till vad det är avsett för.
7. Utredaren skall analysera hur ett system för individuell kompetensutveckling kan komma att påverka utbudet och efterfrågan på utbildnings- och på arbetsmarknaden. Utredaren skall belysa samspillet med och effekterna på det reguljära utbildningssystemet samt hur systemet kan komma att inverka på formerna för hur reguljär

- utbildning bedrivs. Utredaren skall analysera vilka effekter förslaget kan få för personalutbildningen.
8. I sitt förslag skall utredaren ta särskild hänsyn till de eventuella problem som är förknippade med små och medelstora företag samt egenföretagare. Utredaren skall även redovisa förslagets konsekvenser för egenanställda och personer med tidsbegränsade anställningar.
 9. Utredaren skall ange hur snart systemet skulle kunna vara verksamt i full skala.
 10. Utredaren skall ta ställning till hur staten, i form av reducerad skatt, skall subventionera den individuella kompetensutvecklingen. I samband med detta skall utredaren särskilt beakta följande frågeställningar:
 - Skall avkastningen på eventuellt fonderade medel vara skattefri eller skall den schablonbeskattas?
 - Skall subventionen vara proportionell mot skattesatsen på förvärvsinkomster, kapitalinkomster eller skall den ges i form av en skattereduktion?
 - Hur skall arbetsgivarens eventuella bidrag till individuell kompetensutveckling behandlas skattemässigt?
 - Vilken skattebehandling skall gälla vid uttag av eventuellt fonderade medel?
 11. Förslaget eller förslagen kan exempelvis utformas som ett konto eller en försäkring. I utredarens förslag skall följande frågeställningar besvaras:
 - Hur lång bör spartiden tillåtas vara?
 - Hur stort bör det sparade beloppet maximalt få vara?
 - Vilken slags utbildning och vilka typer av kostnader bör sparatet kunna användas till?
 - Hur bör de ej utnyttjade sparmedlen hanteras?
 - Skall det finnas en begränsning i tid inom vilken utbildningen måste påbörjas?
 - Bör den maximala sparsumman per år bestämmas nominellt eller som andel av lönen?
 - Skall individen kunna påverka avkastningen?
 12. Utredaren skall föreslå vem eller vilka som skall förvalta eventuellt fonderade medel. I samband med detta skall redovisas i vilken utsträckning det i dag finns system som kan utnyttjas även för detta ändamål samt hur förvaltningen av detta system bör förhålla sig till förvaltningen av pensionsmedlen.

13. Utredaren skall också ta ställning till de civilrättsliga frågor som följer av det föreslagna systemet, t.ex.:

- Skall det sparade beloppet kunna utmätas?
- Vad händer med sparandet om den som har sparat försätts i konkurs eller avlider?
- Vad händer med det sparade beloppet vid en bodelning?

14. Utredaren skall analysera hur sparandet till individuell kompetensutveckling kan inverka på andra sparformer samt på den finansiella marknaden.

Förslaget skall tydligt redovisas inklusive eventuella lagförslag eller ändringar av befintliga lagar.

Samråd med mera

Utredaren skall i sitt arbete samråda med Kunskapslyftskommittén. En samordning skall också ske med den pågående översynen av arbetsmarknadsutbildningen (1999/8867/A). Därutöver skall utredaren samråda med arbetsmarknadens parter, näringslivet, och när det gäller förvaltningen av sparmedel särskilt med företrädare för finansmarknaden, samt Centrala Studiestödsnämnden.

Därutöver skall utredaren beakta kommittéförordningen (1998:1474). Kommittéförordningen kompletteras vad avser nya och förändrade reglers effekter för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt av förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor och därtill hörande förordningsmotiv (Fm 1998:2). Utredaren har möjlighet att samråda med SimpLex-kommissionen (N) i dessa frågor.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 15 januari 2001.

Utredaren bör, senast den 30 april 2000, redovisa förslag till hur avsatta budgetmedel kan disponeras för individuell kompetensutveckling från år 2001.

Utredaren skall senast den 30 juni 2000 redovisa principer för ett flexibelt system. Utredaren kan här i stället välja att fortlöpande redovisa sitt arbete till regeringen.