

Till statsrådet Mona Sahlin Näringsdepartementet

Den 22 december 1999 bemyndigade regeringen statsrådet Mona Sahlin att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till hur ett generellt system för individuell kompetensutveckling skulle kunna utformas.

Till särskild utredare utsågs f.d. statssekreteraren Lil Ljunggren Lönnberg. Till huvudsekreterare förordnades departementsrådet Johnny Nilsson och till sekreterare departementssekreteraren Anneli Josefsson. I sekretariatets arbetet har departementssekreteraren vid Finansdepartementets skatte- och tullavdelning Sten Hansen medverkat med skatteekonomiska beräkningar.

Som experter förordnades utredningschef Stefan Ackerby, departementsrådet Lars Bergendal, docent Anders Forslund, departementsrådet Anders Franzén, departementssekreteraren Sten Hansen, departementssekreteraren Carl Holmberg, direktör Jan Krylborn, kanslirådet Kjell Olsson, och departementssekreteraren Lena Wirkkala. Till utredningen har jag sammankallat en samrådsgrupp med arbetsmarknadens parter. I samrådsgruppen har ingått Håkan Brodin, Svenska Kommunförbundet, Ingemar Göransson, LO, Dick Kling, SAF, Ulla Lindqvist, Metall, Bengt Nörby, TCO, Elisabet Sundén Ingeström, Arbetsgivarverket, Lena Tell, Landstingsförbundet och Gunnar Wetterberg, SACO.

Jag har i mitt arbetet dessutom anlitat en rad externa experter och konsulter för att lämna underlagsrapporter. En del av dessa rapporter redovisas nu som bilagor till detta delbetänkande. Ytterligare ett antal rapporter kommer att redovisas löpande under hösten eller som bilagor till huvudbetänkandet.

Utredningen har antagit namnet *Utredningen om individuellt kompetenssparande*.

Utredningen fick i uppdrag att i en första delrapport föreslå hur redan avsatta budgetmedel kan disponeras för individuell kompetensutveckling från år 2001 samt redovisa principer för ett flexibelt system i en andra rapport. Jag har valt att lägga ihop de bägge rapporterna och redovisar nu i detta delbetänkande dels principerna för utformningen av

ett individuellt kompetenssparande (IKS), dels hur de avsatta budgetmedlen för år 2000 och år 2001 kan användas för att stimulera ett deltagande i individuellt kompetenssparande.

Avsikten med delbetänkandet är att stimulera till en bred diskussion om hur systemet kan utformas för att på effektivaste sätt bidra till ett omfattande deltagande av såväl löntagare som företagare men också till ett intresse från parternas sida att som en del i avtalsrörelsen diskutera individuell kompetensutveckling.

För att underlätta en diskussion har jag valt att vara konkret i förslaget till utformning av principerna och formerna för den statliga subventionen, men jag har valt att inte lämna förslag till detaljregleringar. Det innebär att det heller inte har varit möjligt att nu göra några utförliga konsekvensanalyser av förslagen. Min avsikt är dock att förslaget ska vara så klart och tydligt att det är möjligt för remissinstanserna att ta ställning till huvudmodellen samtidigt som jag lämnar öppet för remissinstanserna att bidra med värdefulla förslag och synpunkter på den exakta utformningen av systemet.

Remissvaren och vad som i övrigt framkommer i debatten kommer att ligga till grund för mitt fortsatta arbete inför huvudbetänkandet.

Jag har valt att som redovisning av direktivets uppdrag att kartlägga och beskriva de viktigaste förslagen och existerande modellerna för finansiering av individuell kompetensutveckling bifoga en rapport från Statskontoret, som gjorts på utredningens uppdrag. Som komplement till Statskontorets rapport bifogar jag också en rapport om erfarenheterna från USA och Kanada som Anna Lynél vid Sveriges Tekniska Attachés kontor i Washington DC skrivit på mitt uppdrag.

Jag överlämnar härmed delbetänkandet *"Individuellt kompetenssparande, IKS – en stimulan för det livslånga lärandet"* (SOU 2000:51) med förhoppning om det ska bidra till en bred och konstruktiv debatt.

Stockholm i maj 2000

Lil Ljunggren Lönnberg

/Johnny Nilsson

Anneli Josefsson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Uppdraget.....	17
1.2 Arbetets uppläggning.....	18
2 En principmodell för ett individuellt kompetenssparande (IKS)	21
2.1 Incitament för individens medverkan till sin egen kompetensutveckling	21
2.2 Grundläggande utgångspunkter för principmodellen	23
2.3 Förslag till utformning av skattemodellen	25
2.3.1 Sammanfattning.....	25
2.3.2 Avdrag och uppskjuten beskattning.....	27
2.3.3 Kompetenspremie	28
2.3.4 Avkastningsskatt.....	30
2.3.5 Uttag för kompetensutveckling.....	30
2.3.6 Uttag för annat än kompetensutveckling	31
2.3.7 Ej utnyttjade medel på kompetenskontot.....	31
2.4 Kostnadsberäkningar för systemet – ett räkneexempel	32
2.4.1 Antaganden om sparbeteendet.....	34
2.4.2 Beskrivning av genomsnittliga effekter av sparbeteendet	35
2.4.3 Beskrivning av aggregerade effekter av IKS.....	36
2.4.4 Finansiella effekter av uppskjuten beskattning.....	37
2.4.5 Antaganden om uttagsbeteende	39
2.4.6 Finansiella effekter av kompetenspremien	40
2.4.7 Sammantagen finansiell effekt för kompetenssparande ...	41
2.5 Exempel på olika individers sparande	42

3	Alternativa modeller för skattesubvention	47
3.1	För- och nackdelar med den valda modellen	47
3.1.1	Subvention vid insättning eller vid uttag	48
3.1.2	Avdragsrätt eller skattereduktion	49
3.1.3	Kompetenspremien kopplad till omfattningen i tid av kompetensutvecklingen	50
3.1.4	Beskattning av sparandets avkastning	51
3.1.5	Alternativ till användningen av ej utnyttjade medel på kompetenskontot	51
4	IKS – ett gemensamt ansvar	53
4.1	Ett gemensamt intresse för individ, arbetsgivare och samhälle	53
4.2	Ett komplement till andra former för kompetensutveckling och utbildning för vuxna	56
4.2.1	Ett komplement till vuxenutbildning	56
4.2.2	IKS och arbetsmarknadspolitiken	57
4.2.3	Samspelet med den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen	58
5	Bedömning av förslagets effekter	61
5.1	Arbetsmarknad	61
5.1.1	Skilda förutsättningar	61
5.1.2	Ökad rörlighet	62
5.1.3	Förebygga flaskhalsar	63
5.1.4	Arbetslöshetsrisk /anställningstrygghet	64
5.1.5	Ökade möjligheter att arbeta fram till pensioneringen	64
5.1.6	Arbetskraftsutbud	65
5.1.7	Minskad arbetslöshet och minskat behov av arbetsmarknadspolitiska åtgärder	65
5.2	Utbildningssektorn	65
5.3	Konsekvenser för olika grupper	68
5.4	Effekter på individnivå – några typfall	71
6	Former för sparande och förvaltning	75
6.1	Krav på en modell för sparande och förvaltning av medel avsatta för kompetensutveckling	75
6.2	Möjliga sparformer	75
6.3	Förvaltning	76
6.4	Förslag till modell	77

7	Förslag till hur avsatta budgetmedel för åren 2000 och 2001 bör användas.....	81
7.1	Förslaget.....	81
7.2	Min bedömning.....	82
7.3	En grundplåt riktad till låginkomsttagare	84
7.4	En stimulans till avsättningar via kollektivavtal.....	85
7.5	Eventuellt kvarvarande medel.....	86
7.6	Avsättning och förvaltning av de reserverade medlen.....	86
8	Parternas möjligheter att komplettera det individuella kompetenssparandet	89
8.1	Utgångspunkter för parternas medverkan.....	89
8.2	Motiv för parternas medverkan.....	90
8.3	Exempel på möjliga kompletterande avtal och överenskommelser	92
8.4	Mina förslag vad gäller arbetsgivarnas medverkan	94
9	Utredningens fortsatta arbete	99
	Författningsförslag	101
Bilagor:		
1.	Skattemodell för individuellt kompetenssparande, <i>Professor Sven-Olof Lodin</i>	103
2.	Beräkningar av livsinkomster med och utan kompetenskonton, <i>Stefan Fölster och Robert Gidehag, HUI</i>	129
3.	Förvaltningsmodell, <i>IPM Informed Portfolio Management AB (IPM)</i>	145
4.	Tänkbara avtalslösningar som komplement till ett individuellt kompetenssparande, <i>Claes Stråth</i>	169
5.	Former för finansiering av individuell kompetensutveckling, <i>Sture Strömqvist, Tord W Nilsson, Statskontoret</i>	181
6.	Några internationella utblickar, <i>Anna Lynél, Sveriges Tekniska Attachéer</i>	219
7.	Kommittédirektiv	235

Sammanfattning

Förslaget innebär att det för varje individ skall finnas en möjlighet att med skattesubvention avsätta medel till ett individuellt kompetenssparande (IKS) som kan användas till individuell kompetensutveckling.

Utgångspunkter för förslaget

- IKS bör vara generellt och tillgängligt för alla löntagare och företagare. Målet är att alla individer i ett utbyggt system har ett kompetenskonto.
- IKS bör vara frivilligt och bygga på att individen själv väljer att inleda ett sparande på ett kompetenskonto, vilket innebär att det är individens pengar som individen själv bestämmer över.
- Det bör vara individens eget val vilken kompetensutveckling IKS används för. Med kompetensutveckling avses olika former av utbildning och praktik.
- IKS får inte överta eller ersätta andra insatser för vuxnas finansiering av kompetensutveckling utan bör vara ett komplement till dessa.
- Det är önskvärt att IKS kompletteras med avtal och överenskommelser som innebär att arbetsgivare medverkar.

Motiv för att införa IKS

För *individen* handlar det om att ta ett eget ansvar för sin utveckling. Den egna kompetensen och kunskapen är den bästa garanten för trygghet och inflytande. Det handlar också om friheten att kunna styra sitt liv, att kunna utvecklas i jobbet och att kunna byta jobb.

För *arbetsgivaren* handlar det om att öka bredden i de anställdas kompetens för att klara konkurrensen och öka produktiviteten. Det är också en fråga om attraktionskraft, att kunna erbjuda goda anställningsvillkor.

För *samhället* är stöd till individens kompetensutveckling ett sätt att höja den generella utbildningsnivån. Det bidrar till höjd produktivitet

och därmed till högre tillväxttakt och en bättre fungerande arbetsmarknad med färre flaskhalsar och minskad risk för arbetslöshet.

Utformningen av skattemodellen

Förslaget innebär att alla löntagare och företagare skall ha möjlighet att starta ett regelbundet sparande på ett kompetenskonto för framtida kompetensutveckling.

Sparande till kompetensutveckling tillåts med upp till ett halvt prisbasbelopp per år (för närvarande 18 300 kr). Detta medför en rätt till avdrag från den skattskyldiges förvärvsinkomst i form av allmänt avdrag. Arbetsgivare som vill medverka till individers kompetenssparande föreslås få möjlighet att på samma sätt avsätta upp till ett halvt prisbasbelopp på individens kompetenskonto. Dessa avsättningar behandlas på samma sätt som individens sparande när de kommit in på kontot. Arbetsgivaren betalar arbetsgivaravgifter och gör preliminärskatteavdrag (inklusive avdrag för allmän pensionsavgift). Avsättningarna berättigar individen till avdrag från förvärvsinkomst på samma sätt som egna insättningar och också till sociala förmåner det år avsättningarna görs. För arbetsgivare blir avsättningarna att jämföra med utbetalning av lön och därmed neutrala ur kostnadssynpunkt. För individen utgör arbetsgivarnas avsättning en möjlighet att öka sparandet och det avdragsgilla beloppet i deklarationen.

För att pengarna på kontot skall kunna utnyttjas bör sparandet ha pågått minst 12 kalendermånader och avse kompetensutveckling. Uttagna belopp föreslås beskattas som förvärvsinkomst. Denna konstruktion av skattemodellen innebär i praktiken en uppskjuten beskattning och inkomstbortfallet blir försumbart för staten.

Den statliga subventionen utgår till största delen i form av skattereduktion

I förslaget utgår den övervägande delen av den statliga subventionen som en kompetenspremie vid uttag från kompetenskontot som används för kompetensutveckling. Premien utgår i form av en skattereduktion, vars storlek bestäms av omfattningen i tid av kompetensutveckling. Maximal kompetenspremie vid studier omfattande heltid i ett år föreslås bli 25 procent av ett prisbasbelopp (för närvarande 9 150 kr). För att få del av kompetenspremien bör krävas att individen tar ut ett belopp från sitt kompetenskonto som är minst dubbelt så stort som den beviljade kompetenspremien.

Avsikten med att relatera kompetenspremiens storlek till kompetensutvecklingens omfattning i tid, är att få till stånd maximal kompetensutveckling för insatta medel. Vad som avses med kompetensutvecklingens omfattning är inte den tid det tar för individen att tillgodogöra sig innehållet i kompetensutvecklingen utan den omfattning av innehållet i kursen eller praktiken som avses. Enligt förslaget blir det inte nödvändigt att i övrigt styra användningen av medlen. Avsatta sparpengar kan därmed användas till individens försörjning, kursavgifter eller studielitteratur. Vidare undviks regler avseende storleken på tillåtna uttag.

Förslaget innebär att hela subventionen bör tillfalla individen, oavsett om det är individen eller arbetsgivaren som avsätter pengar. Detta förstärker utgångspunkten i förslaget, pengarna är individens och individen bestämmer själv till vilken kompetensutveckling de skall utnyttjas.

Systemet bör vara enkelt ur såväl medborgarens som samhällets aspekt

Ett system som skall tillämpas av miljoner människor måste vara lätt att förstå och lätt att hantera. Det är därför en stor fördel om regler och rutiner är kända och utprovade. Det är ett avgörande skäl till att utformningen av systemet, enligt förslaget, är snarlikt det för individuellt pensionssparande (IPS). Ett system för godkännande av utbildningar är nödvändigt, men avsikten är att administrationen skall vara så enkel som möjligt.

I de fall en kontoinnehavare som uppnått 65 års ålder ej förbrukat inestående medel på kontot, bör det finnas möjlighet att låta kompetensmedlen övergå i pensionssparande. Framst för att undvika att IKS endast utnyttjas till ett utökat pensionssparande föreslås en begränsning av behållningen på kontot. Taket föreslås till tio prisbasbelopp. När behållningen når taket upphör rätten att göra insättningar och därmed möjligheten till avdrag i deklarationen. Så fort pengar tagits ut för berättigade ändamål kan dock insättningarna fortsätta.

Vad avser avkastningsskatt föreslås en skattesats på 15 procent på motsvarande sätt som för individuellt pensionssparande. För möjlighet att ta ut medel för annat ändamål än kompetensutveckling föreslås också samma reglering som för individuellt pensionssparande, dvs. synnerliga skäl skall föreligga.

Hur långt räcker 1,15 mdkr? – Ett räkneexempel

Beräkningarna utgår ifrån att alla i ett utbyggt IKS kommer att vid någon tidpunkt under sitt yrkesverksamma liv delta i ett kompetenssparande.

Eftersom det i dag inte finns något känt liknande system i bruk är det inte möjligt att göra exakta kostnadsberäkningar av det föreslagna systemet. För systemet finns löpande avsatt 1,15 mdkr som minskade inkomster i statsbudgeten. För att visa hur långt dessa varaktigt räcker redovisas ett räkneexempel.

I exemplet görs antaganden om antal aktiva sparare, dvs. personer som vid varje tillfälle avsätter pengar till konto för kompetensutveckling, genomsnittligt sparande, antal personer som under året åtminstone någon gång tar ut pengar från kontot samt genomsnittlig storlek på uttagen.

I exemplet kommer antalet aktiva sparkonton, dvs. konton som individer sparar på vid varje tillfälle, att efter ca 10 år motsvara ungefär halva arbetskraften. Detta förutsätter emellertid att i stort sett alla personer i arbetskraften under perioden under kortare eller längre tid deltagit i sparande på ett kompetenskonto. Systemet får i förslaget, tack vare en grundplåt, en snabb start med många individer som påbörjar ett sparande.

År 2010 kommer de årliga insättningarna att uppgå till ca 11 mdkr och de årliga uttagen till drygt 6 mdkr. Efter omkring 15 år kommer både sparande och uttag att stabiliseras på närmare 12 mdkr per år, innestående medel på kompetenskontona uppgår då till ca 40 mdkr.

Vid uppstarten av systemet för IKS minskar skatteintäkterna till följd av den uppskjutna beskattningen med omkring en miljard kronor. Efter några år beräknas bortfallet öka för att år 2009 uppgå till ca 2,7 mdkr. När systemet så småningom kommer i jämvikt minskar effekterna på den offentliga sektorns finanser. De sparmedel som finns på IKS-konton kommer förr eller senare att tas ut för beskattning och medföra skatteintäkter av samma storleksordning som det tidigare bortfallet. Den långsiktiga effekten av en uppskjuten beskattning är således försumbar och blir tillsammans med den skattemässiga subvention som ligger i avkastningsskattesatsen på 15 procent, högst 100 mkr per år.

Genom att göra vissa antaganden, om att uttaget av medel från kontot står i relation till individens lön och omfattningen i tid av kompetensutveckling, har den totala storleken på kompetenspremien beräknats.

Som en följd av att både uttagen och storleken på de uttagna beloppen förväntas bli jämförelsevis låga under inledningen av kompetenssparandet beräknas kostnaden för kompetenspremien under de

första 8 åren understiga en halv miljard årligen. Detta är endast ett räkneexempel och individernas beteenden är svårbedömda. Det finns därför skäl att inte nu föreslå en högre kompetenspremie.

Förslaget innebär att de statsfinansiella kostnaderna långsiktigt med god marginal håller sig inom den ekonomiska ramen

Av beräkningarna framgår att minskningen av skatteintäkterna som uppstår, mycket snart kompenseras med ökade intäkter som understiger avsatta budgetmedel. Den genomsnittliga årliga kostnaden för IKS-systemet, när det väl har stabiliserats, kommer i detta räkneexempel, att med marginal hålla sig inom den ekonomiska ramen 1,15 mdkr.

IKS kan väntas få effekter på arbetsmarknaden, utbildningssektorn och för olika enskilda grupper

Systemets effekter på olika delar av arbetsmarknaden bedöms vara övervägande positiva. Ett system för individuellt kompetenssparande kan bidra till att öka rörligheten på arbetsmarknaden, förebygga flaskhalsar, minska risken för arbetslöshet samt öka möjligheten att vara kvar i arbetslivet fram till pensionsåldern. Dessa positiva effekter bör uppväga kostnaden för en ökad frånvaro för kompetensutveckling som bedöms motsvara maximalt 2 % av arbetskraften per år.

För utbildningssektorn kan ett utbyggt IKS innebära en ökad efterfrågan av ett nytt och utökat utbud av utbildningar och krav på en ökad flexibilitet i utbudet och tillhandahållandet av utbildning och kompetensutveckling. Det kommer att ställas stora omställningskrav på det reguljära utbildningsväsendet, om det skall klara av att leva upp till förväntningarna och kunna konkurrera med den snabbt växande privata utbildningsmarknaden. Ett IKS-system bör innebära positiva fördelar för alla grupper på arbetsmarknaden, både för hög- och kortutbildade, för människor i olika åldrar samt även för dem som inte har en fast förankring på arbetsmarknaden. Detta gör att ett IKS-system kan tänkas bidra till att utjämna livsinkomster och att medverka till bättre utbildningsmöjligheter.

IKS bör få särskilda villkor för sparande och förvaltning

De speciella regler och villkor som bör gälla för IKS, bl.a. avseende flexibiliteten i spartider, utbetalningstillfällen och storleken på uttagen samt möjligheten att vid lågkonjunktur kunna stimulera större uttag för kompetensutveckling, gör det angeläget att utforma en modell för sparandet som minimerar risken för spekulationsförluster, samtidigt som avkastningen är konkurrenskraftig. Förvaltningen av IKS bör vara så effektiv att förvaltningsavgiften trots dessa krav kan konkurrera med andra sparformers. Detta är skälen till att en samlad organisation för IKS bör prövas. I en sådan finns då ett ställe för individerna att vända sig till för information och hantering av konton. Medlen placeras av särskilda placerare i bästa möjliga alternativ i förhållande till spartid. Individernas val inskränker sig till några få alternativ. Detta medför att riskerna minimeras och att förvaltningskostnaderna uppskattningsvis kan begränsas till mindre än hälften av de som i dag gäller för IPS.

De medel som är avsatta för år 2000 och år 2001, sammanlagt 2,5 mdkr, bör användas som stimulans vid starten

Förslaget innebär att 2,5 mdkr används till två olika slags startpremier. Ca 2 mdkr används till en grundplåt på 2 500 kr till individer mellan 35 och 55 år som har en inkomst på högst 15 000 kr i månaden. Grundplåten bör stimulera individer med minst utrymme att spara och stora behov av kompetensutveckling att påbörja ett sparande till framtida kompetensutveckling. Utbetalningen av grundplåten föreslås ske efter det att individen sparat minst 12 månader och när sparbeloppet uppgår till minst 2 500 kr. Ca 0,5 mdkr används som en tillfällig stimulans till arbetsgivare genom en ettårig nedsättning av arbetsgivaravgifterna med 10 procentenheter av den del av lönesumman, som efter kollektivavtal slutna under år 2001, avsätts till individens IKS.

Riksdagen bör i samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 2001 fatta beslut om att de 2,5 mdkr som reserverats för att stimulera IKS, överförs och placeras på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Medlen föreslås förvaltas av Riksgäldskontoret till dess att de utbetalas till de ändamål de är avsedda för.

Det är angeläget att parterna vill medverka i systemet

Även om förslaget bygger på att det är individen själv som öppnar sitt kompetenskonto och påbörjar sparandet utan att vara beroende av vare sig arbetsgivare eller facklig organisation, är det mycket önskvärt att

det generella systemet kompletteras med individuella överenskommelser och olika former av avtal på arbetsplatsen. Därför föreslås en utformning av IKS som gör det möjligt att komplettera med avtal och överenskommelser som innebär att arbetsgivaren medverkar. För att skapa incitament för individerna att få till stånd avtal med arbetsgivaren ges individen i förslaget en möjlighet till ett extra avdrag för de medel arbetsgivaren avsätter.

Det finns olika reaktioner och uppfattningar från olika arbetsgivare och från olika fackliga organisationer om det är önskvärt och lämpligt att subventionera arbetsgivarens kostnader för avsättningar till individens kompetenskonton. Om riksdagen beslutar att tillföra ytterligare medel varaktigt till systemet, bör dock övervägas om inte dessa kan användas för att stimulera arbetsgivares avsättningar till individens sparande. Det bör i så fall ske genom en permanent nedsättning av arbetsgivaravgifterna, med förslagsvis 5 procentenheter, för den del av lönekostnaden som arbetsgivaren avsätter till individens IKS. Detta medför uppskattningsvis en kostnad på ca 225 mkr årligen.

Det fortsatta arbetet inför huvudbetänkandet

Förslaget innebär att ett sparande till IKS skall kunna påbörjas år 2002. I detta delbetänkande föreslås huvudkomponenterna i ett framtida system. Men den exakta utformningen och detaljerna kommer att presenteras i huvudbetänkandet. Därför är det särskilt värdefullt inför det fortsatta arbetet att, utöver de remissvar som skickas till Näringsdepartementet, få del av skriftliga synpunkter och kommentarer från remissinstanser och övriga intresserade. Dessa kan skickas till utredningen senast den 15 augusti 2000 under adress:

Utredningen om individuellt kompetenssparande (N 1999:16)
Regeringskansliet
Birger Jarls torg 5
103 33 STOCKHOLM

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Frågan om ett system för finansiering av individuell kompetensutveckling har tagits upp i olika rapporter och utredningar. Flera fackliga organisationer, arbetsgivareorganisationer, politiska partier, enskilda företag och debattörer har föreslagit att det införs kompetenskonton i någon form. Mot den bakgrunden har regeringen valt att låta utredningen få ett mycket konkret och operativt uppdrag. Som grund för utredningen ligger ett riksdagsbeslut att ett system för individuell kompetensutveckling skall införas och medel har avsatts i statsbudgeten för att i form av reducerad skatt stimulera ett sådant system.

Mitt uppdrag är därför koncentrerat till att lägga förslag om hur ett sådant system bör utformas och hur de redan avsatta budgetmedlen effektivast kan utnyttjas för att systemet skall kunna bli generellt och tillgängligt för alla löntagare och företagare.

Uppdraget innebär också att en lång rad analyser skall genomföras, exempelvis av förslagens effekter på tillväxt och arbetsmarknad och på finansmarknaden samt på andra sparformer, hur utbud och efterfrågan inom utbildningsområdet kan komma att påverkas, dess konsekvenser för olika grupper av individer med olika inkomst- och utbildningsnivå, kön och etnisk tillhörighet. Det skall belysas ur ett fördelningspolitiskt perspektiv och prövas hur systemet kan bidra till en mer jämlik utbildningsnivå. Systemets relation och påverkan på studiestödssystemet, på det reguljära utbildningsväsendet och på personalutbildningen skall redovisas.

Särskild hänsyn skall tas till de eventuella problem som är förknippade med små och medelstora företag samt egenföretagare och konsekvenserna för egenanställda och de med tidsbegränsade anställningar.

Hur systemet kan stimulera till avtalslösningar på arbetsmarknaden skall redovisas och hur arbetsgivare kan bidra till finansieringen.

Förslag och ställningstagande skall lämnas om hur den statliga subventionen skattemässigt skall utformas, reglerna för sparandet, hur medlen får användas, hur sparandet skall förvaltas och den

civilrättsliga tillämpningen. Eventuella lagförslag eller ändringar av befintliga lagar skall redovisas.

Uppdraget skall redovisas i ett huvudförslag senast 15 januari 2001 samt i delrapporter. Utredaren kan också välja att fortlöpande redovisa sitt arbete till regeringen.

1.2 Arbetets uppläggning

Jag har valt att nu samlat redovisa förslag till en principmodell för ett framtida system för individuellt kompetenssparande (IKS) samt förslag till hur de avsatta budgetmedlen för år 2000 och år 2001 kan disponeras.

Förslaget till principmodell innehåller ett ställningstagande till skattesubventionens utformning och de huvudsakliga ramarna för de regler som kan komma att behövas för sparandet och användningen av sparmedlen. Ett förslag redovisas också till hur förvaltningen av de sparade medlen kan utformas.

Samtidigt har jag valt att nu inte i något avseende – förutom det som gäller användningen av medlen för år 2000 och år 2001 – lämna färdiga förslag till detaljregleringar eller i övrigt slutgiltiga ställningstaganden. Avsikten med att redovisa en principmodell är att få remissinstansernas synpunkter och förslag innan jag tar slutgiltig ställning till förslagets olika delmoment. Att förslaget är konkret och tydligt innebär förhoppningsvis att remissinstansernas reaktioner och synpunkter också blir konkreta.

Jag har bedömt det nödvändigt att nu redovisa så detaljerade kostnadsberäkningar som möjligt även om de endast kan ses som räkneexempel. Jag har också gjort en första bedömning av förslagets effekter på arbetsmarknaden, utbildningsområdet och för olika grupper och individer. Samtidigt finns i dag inget jämförbart system att utgå från i beräkningarna. De måste därför bygga på antaganden och kvalificerade gissningar om hur många som kommer att delta i systemet och hur de kommer att vilja utnyttja systemet. Varken i Sverige eller andra länder finns i dag, såvitt jag kunnat utröna, någon motsvarighet till det IKS-system jag här föreslår.

Studier om förslagets effekter måste därför enligt min uppfattning i stället göras medan systemet är i kraft och ligga till grund för löpande överväganden om behovet av eventuella justeringar.

Jag har som underlag för mina förslag lagt ut en rad uppdrag på externa experter och konsulter för att få ett så kvalificerat underlag som möjligt. De som redovisas i detta betänkande är följande:

- Professor Sven-Olof Lodin, f.d. skattesakkunnig på Industrieförbundet, har i en rapport redovisat ett huvudalternativ till skattek tekniska lösningar och alternativa förslag. (Bilaga 1).
- Docent Stefan Fölster, VD vid Handelns utredningsinstitut, har på mitt uppdrag gjort analyser av förslaget effekter på individnivå utifrån ett antal typfall. Syftet är att belysa hur IKS kan utnyttjas och vilka effekter det kan få för olika individer under en livscykel och för deras livsinkomster. (Bilaga 2).
- Konsultföretaget Informed Portfolio Management AB (IPM), har fått mitt uppdrag att i en rapport redovisa förslag till förvaltningsorganisation, förvaltningspolicy samt tänkbara placeringsalternativ för sparandet. (Bilaga 3).
- Konsult Claes Stråth, som även i andra sammanhang anlitas av parterna bl.a. inom ramen för industrins samarbetsavtal, har fått mitt uppdrag att i samråd med parterna undersöka intresset för att sluta avtal som kan komplettera IKS samt ge exempel på sådana avtalskonstruktioner. (Bilaga 4).
- Statskontoret har på mitt uppdrag i rapporten ”Former för finansiering av individuell kompetensutveckling”, kartlagt och sammanfattat existerande förslag till modeller. (Bilaga 5).
- Jag har givit Sveriges Tekniska Attachéer (STATT) i uppdrag att redovisa några internationella utblickar. Anna Lynél vid Sveriges Tekniska Attachéers kontor i Washington DC har i en rapport till utredningen sammanfattat erfarenheter från USA och Kanada. (Bilaga 6).

Jag har dessutom genomfört två seminarier under våren, dels ett den 8 mars om ansvarsfördelning, roller och avgränsningar i förhållande till reguljär vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning och verksamhetsrelaterad kompetensutveckling, dels ett forskarseminarium den 12 april om drivkrafter och villkor för anställdas och företags kompetensutveckling, som genomfördes i samverkan med Rådet för arbetslivsforskning (RALF). Jag räknar med att kunna publicera en sammanfattning av det sista seminariet och de forskningsrapporter som där redovisades i en särskild rapport efter sommaren. Utredningen har också genomfört ett särskilt seminarium med Ekonomiska rådet som består av ledande nationalekonomer knutna som fristående rådgivare till Finansdepartementet.

Jag har haft samråd med Kunskapslyftskommittén, arbetsgruppen för översyn av arbetsmarknadsutbildning, CSN och i småföretagarfrågor med SimpLexgruppen, Nybyggarna och Företagarnas riksorganisation. Jag har förutom den samverkan med parterna som skett inom utredningens samrådsgrupp och den s.k. kontaktgruppen även

träffat en rad enskilda företag, arbetsgivareorganisationer och fackliga organisationer. Jag har i frågor om sparandet och dess förvaltning haft samråd med Bankföreningen, Försäkringsförbundet och enskilda försäkringsbolag.

2 En principmodell för ett individuellt kompetenssparande (IKS)

2.1 Incitament för individens medverkan till sin egen kompetensutveckling

Att ett system för individuell kompetensutveckling blir enkelt, tydligt och tillräckligt attraktivt för alla grupper i samhället är avgörande för om vi skall lyckas göra deltagandet i systemet till en naturlig del av den generella välfärden, något som angår oss alla. Ett antal frågor är särskilt avgörande för intresset att delta.

Är subventionen av systemet tillräckligt attraktiv?

Det är viktigt att skattesubventionen utformas så att den uppmuntrar till deltagande från alla grupper. Alla människor i arbetslivet är i behov av kompetensutveckling, men behoven ser väldigt olika ut. Skall vi nå stora grupper, både de med kort utbildning och de som redan har en lång utbildning som ständigt måste förnyas, måste utformningen av skattemodellen vara sådan att den uppmuntrar både till sparande för framtida kompetensutveckling och uttag till individuell kompetensutveckling. Av det skälet är det önskvärt med en viss skattelättnad redan vid spartillfället samtidigt som större delen av subventionen bör utformas så att den premierar kompetensutveckling. I samhällets intresse ligger att få ut mesta möjliga kompetensutveckling för insatta medel.

Sparformen bör vara tillräckligt attraktiv i förhållande till andra sparformer, dvs. möjligheterna till avdrag, avkastning på insatt kapital m.m. måste klara konkurrensen från annat sparande.

Kan individen avgöra till vilken kompetensutveckling sparade medel skall användas?

Att det tydligt framgår att det är individen som sparar pengar och att det också är individen som bestämmer till vad de sparade pengarna skall användas är avgörande. Det måste finnas en stor frihet för individen att själv bestämma vilken typ av kompetensutveckling han eller hon vill bedriva. Det kan vara allt från reguljär utbildning, korta IT-kurser, pröva nytt jobb till praktik utomlands. Möjligheterna att också kunna välja tid och plats för sin kompetensutveckling är viktig. Många kommer att vilja vara kvar på sin arbetsplats och förlägga studier till deltid, andra vill ha möjlighet till distansutbildning. Flexibiliteten måste vara stor i hur och till vad kompetensmedel kan användas.

Kan behoven och önskemålen av olika utbildningar tillgodoses?

Att kunna erbjuda ett stort och varierat utbud av kompetensutvecklingsmöjligheter är avgörande för intresset att delta. Vi ser redan nu hur utbildningssektorn växer med en stor hastighet. Ett system för kompetenssparande kommer att ytterligare öka trycket på utbildningssektorn. Det finns anledning att se över och troligen också förändra nuvarande regler och förordningar för högskolan och vuxenutbildningen med utgångspunkt i vuxnas och anställdas speciella behov av anpassat utbud. Att kunna erbjuda information och överblick för individerna kan ha avgörande betydelse.

Är arbetsgivare intresserade av att medverka?

I de fall arbetsgivare är intresserade av att medverka i den individuella kompetensutvecklingen, genom att spara på individens konto eller bidra på andra sätt, startar en process på arbetsplatsen. De allra flesta individer har behov av att få stöd och hjälp av arbetskamrater, personalansvariga och övriga på arbetsplatsen i funderingar på vad som är bra kompetensutveckling och hur deras framtid skulle kunna se ut.

Om det dessutom kommer till stånd kollektivavtal kopplade till det individuella kompetenssparandet skulle kompetensfrågorna hamna i centrum och intresset för individen att delta öka.

Går det att kombinera kompetenssparandet med andra former av studiestöd?

Kompetenssparandet måste ses som ett komplement till i dag existerande former av samhällsstöd till utbildning och kompetensutveckling. Kompetenssparandet behövs för att göra det möjligt att förverkliga de ökande behoven av kontinuerlig generell kompetensutveckling för individer, dvs. att det blir en naturlig del i det livslånga lärandet. Det är rimligt att individer tar ett stort eget ansvar för den egna kompetensutvecklingen. Men för att göra denna sparandeform tillgänglig för alla behövs en statlig stimulans. För att systemet till fullo skall kunna utnyttjas bör det kunna fungera som ett komplement till studiemedel och till det särskilda utbildningsbidraget.

Kan man få rådgivning och stöd inför sådana val?

Även om många arbetsgivare kommer att vara intresserade av att delta i individernas kompetensutveckling och bidra med stöd och råd har samhället ett stort ansvar att se till att detta finns tillgängligt för alla. Många löntagare har i dag sådana anställningsformer att man inte har en fast arbetsgivare eller så är man intresserad av att byta karriär och därför inte intresserad av att rådgöra med nuvarande arbetsgivare. För alla dessa måste det finnas möjligheter att få vägledning och stöd i sin planering och i sitt val av kompetensutveckling.

2.2 Grundläggande utgångspunkter för principmodellen

Jag föreslår att för att stimulera individuell kompetensutveckling införs en möjlighet att med skattesubvention avsätta medel till ett individuellt kompetenssparande (IKS).

Jag har valt följande fem grundläggande utgångspunkter som varit styrande för utformningen av principmodellen.

- Ett system för individens eget sparande till sin egen kompetensutveckling bör vara ett *generellt system* som är *tillgängligt för alla* löntagare och företagare.

Målet är att alla individer i arbetskraften i ett fullt utbyggt system har ett eget kompetenskonto.

- Systemet bör vara *frivilligt* och bygga på att individen själv väljer att på eget initiativ delta vilket också innebär att det är *individens pengar* som individen själv bestämmer över.

Systemet bör fungera självständigt och individen skall inte vara beroende av om arbetsgivaren är intresserad av medverkan till kompetensparandet för att få del av den statliga subventionen.

- Det bör vara *individens eget val* vilken kompetensutveckling han/hon vill delta i och hur denna finansieras.

Det är individens sparande och individens medel. Då är också individen den som bäst kan bedöma vilken kompetensutveckling som bäst gynnar individens långsiktiga intressen.

Definitionen av den kompetensutveckling som medlen skall kunna användas för bör därmed också vara så vid och generös som möjligt. Till kompetensutveckling bör exempelvis räknas all utbildning, såväl reguljär som övrig utbildning samt praktik. Det bör även vara möjligt att både studera och praktisera utomlands. I fortsättningen benämns dessa olika former av kompetensutveckling endast kompetensutveckling eller utbildning.

- Systemet bör ge individen ökade möjligheter till kompetensutveckling utöver de som i dag erbjuds. Systemet får *inte överta eller ersätta andra insatser* för vuxnas kompetensutveckling utan ses som *ett komplement* och ett tillskott utöver det som sker i dag.

Det betyder att arbetsgivarens ansvar för den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen odelat ligger fast.

Samhällets insatser för att, via stöd till vuxenutbildning, folkbildning och genom ett generöst vuxenstudiestöd, ge dem som har kortast utbildning, och störst behov reella möjligheter att komplettera sin grundutbildning och uppdatera sina kunskaper i takt med utvecklingen, behövs mer än någonsin och får inte minska till följd av införandet av IKS.

Samhällets ansvar för att ge arbetslösa en ny eller kompletterande kompetens för att kunna komma tillbaka till arbetslivet skall inte övertas av IKS.

- Från min utgångspunkt är det *önskvärt* och viktigt att det generella systemet *kompletteras med avtal och överenskommelser* som innebär att arbetsgivarna medverkar.

Därför måste ett grundkrav vara att systemet utformas så att det gör det möjligt att komplettera med avtal och överenskommelser. Dessutom bör systemet helst stimulera till kompletterande avtalslösningar.

Till detta kommer att systemet i administration och regelverk bör vara så *enkelt och överblickbart* som möjligt såväl för individer och arbets-

givare som vill utnyttja systemet som för skattemyndigheter och andra som ska hantera systemet. En avvägning är här givetvis alltid nödvändig. Vissa regler och viss kontroll är nödvändig om syftet med statens subvention ska kunna uppnås. Enligt min bedömning skulle dock ett system med en rad specialregler direkt motverka direktivens syfte att nå en så stor del av arbetskraften som möjligt. Mot bakgrund av att den statliga subventionen utgör en betydligt mindre del än individens egen insats är det enligt min mening inte heller motiverat att bygga upp en omfattande administration för att uppnå maximal kontroll över hur den statliga subventionen används. Den bästa kontrollen av att medlen används på bästa sätt utför individen själv. Det samhället bör bidra med utöver vissa grundkriterier för medlens användning är att stödja individen med information och vägledning inför såväl individens val av sparande som utnyttjandet av kompetensmedlen.

2.3 Förslag till utformning av skattemodellen

2.3.1 Sammanfattning

I 1999 års budgetproposition avsatte riksdagen 1,35 mdkr för år 2000 och 1,15 mdkr årligen fr.o.m. år 2001, i syfte att stimulera individuell kompetensutveckling. Avsättningen gjordes på statsbudgetens inkomstsida och det framgår av utredningens direktiv att stimulansen bör utgå i form av reducerad skatt.

Jag lämnar i detta delbetänkande förslag till utformningen och principerna för en modell där staten med skattesubvention stimulerar individens sparande för sin framtida kompetensutveckling. Förslaget innebär att jag lägger fast utformningen av den statliga subventionen men väntar med att föreslå en detaljreglering till huvudbetänkandet. Detta överensstämmer med direktiven till utredningen men ger mig också en möjlighet att inhämta remissinstansernas synpunkter och förslag innan slutlig ställning tas till utformningen.

Jag har gett professor Sven-Olof Lodin i uppdrag att utforma förslag till skatteteknisk lösning till ett system för individuellt kompetenssparande. Den rapporten finns med som bilaga 1. Mitt förslag till utformning av skattemodellen utgår till största delen från Lodins rapport. I kapitel 3 redogör jag bl.a. för de avvikelser från Lodins modell som jag har föreslagit. Jag går inte i detta delbetänkande in på samma detaljnivå som Lodin ibland har gjort. Min avsikt är att Lodins rapport och förslag också skall utgöra ett av underlagen inför huvudbetänkandet.

Mitt förslag innebär att alla löntagare och företagare skall ha möjlighet att starta ett regelbundet sparande, på ett kompetenskonto, för sin framtida kompetensutveckling. Jag har valt att inte åldersmässigt begränsa målgruppen som kan delta i sparandet. Det kan finnas skäl som talar för en åldersbegränsning, kanske främst när det gäller utnyttjandet av sparade medel. Det skulle emellertid kunna leda till att ungdomar för att få del av en skattesubvention, skulle skjuta upp sina studier. Detta är en fråga som behöver analyseras ytterligare, och jag avser att i huvudbetänkandet återkomma till detta.

Sparande till kompetensutveckling föreslås tillåtas med upp till ett halvt prisbasbelopp (för närvarande 18 300 kr) per år och samtidigt föreslås att detta skall medföra rätt till avdrag från den skattskyldiges förvärvsinkomst i form av allmänt avdrag. Arbetsgivare som vill medverka till individers kompetenssparande föreslås få möjlighet att på samma sätt avsätta upp till ett halvt prisbasbelopp per år på individens eget kompetenskonto. Dessa avsättningar behandlas på samma sätt som individens sparande när de kommit in på kontot. Arbetsgivaren betalar arbetsgivaravgifter och gör preliminärskatteavdrag (inklusive avdrag för allmän pensionsavgift) och avsättningarna berättigar individen till avdrag från förvärvsinkomst på samma sätt som egna insättningar och också till sociala förmåner det år avsättningarna görs. Egenföretagare bör på motsvarande sätt kunna sätta av upp till ett prisbasbelopp på sitt kompetenskonto. Jag avser att återkomma närmare till detta i huvudbetänkandet.

Jag utgår i mitt förslag från att hela subventionen bör tillfalla individen, oavsett om det är individen eller arbetsgivaren som avsätter pengar. Detta förstärker utgångspunkten i förslaget, pengarna är individens och individen bestämmer själv hur de skall utnyttjas. I ett andra skede när individen själv beslutat att påbörja ett kompetenssparande är det angeläget att även arbetsgivare är villiga att medverka till den individuella kompetensutvecklingen. Av det skälet vore det önskvärt att om ytterligare medel tillfördes systemet, också överväga möjligheten att kunna subventionera arbetsgivare som bidrar med insättningar på individuella kompetenskonton. Jag återkommer till detta i kapitel 8.

Med den begränsade resursram som nu finns har jag inte ansett det möjligt att dela på subventionen till både individer och arbetsgivare.

För att pengarna på kontot, skall kunna utnyttjas, bör sparandet ha pågått i minst 12 kalendermånader och utnyttjandet avse kompetensutveckling. Uttagna belopp föreslås beskattas som förvärvsinkomst. För att stimulera uttag för kompetensutveckling föreslår jag också att uttag skall berättiga till en kompetenspremie. Kompetenspremien utformas som en skattereduktion som maximalt kan uppgå till 25 procent av ett prisbasbelopp (för närvarande 9 150 kr) per kalenderår. Storleken på

kompetenspremien relateras till kompetensutvecklingens omfattning i tid, dvs. för maximal kompetenspremie krävs heltidsstudier motsvarande ett helt år. För att kunna få del av kompetenspremien bör krävas att individen tar ut ett belopp från sitt kompetenskonto som är åtminstone dubbelt så stort som storleken på kompetenspremien.

Eftersom systemet skall vara öppet för alla löntagare och företagare är det viktigt att ovanstående förslag kan tillämpas även för egenföretagare samt mindre företag med få anställda. Jag är medveten om att det kan finnas anledning att föreslå förändringar i den lagstiftning som gäller dessa företag, men avser att återkomma till detta i huvudbetänkandet. Jag har givit en konsult i uppdrag att analysera de särskilda villkor och effekter som ett system för IKS kan komma att få för dels småföretagare och egenföretagare, dels för grupper med olika former av tidsbegränsade anställningar som frilansare, konsulter, anställda vid uthyrningsföretag m. fl. Arbetet skall ske i nära kontakt med aktiva småföretagare och deras företrädare. Rapporten kommer att presenteras efter sommaren.

2.3.2 Avdrag och uppskjuten beskattning

Mitt förslag till utformning av skattemodellen innebär att alla innehavare av kompetenskonto får göra avdrag i deklarationen mot förvärvsinkomst, för egna insättningar på kontot, med upp till ett halvt prisbasbelopp samt med ytterligare högst ett halvt prisbasbelopp för arbetsgivares insättningar. En förutsättning för att kunna unyttja avdragsmöjligheten är att avdraget överstiger de förvärvsinkomster individen har. Någon möjlighet att göra insättningar på kompetenskontot utöver detta föreslås inte. Av administrativa skäl kan det behövas ett minimibelopp för vad individen tillåts avsätta vid varje insättningstillfälle. Jag föreslår att en sådan gräns sätts vid 100 kr.

Vid uttag från kontot föreslås att de uttagna medlen beskattas som andra skattepliktiga ersättningar som inte är pensionsgrundande i inkomstslaget tjänst. Denna utformning av förslaget innebär att insättning av medel till kompetenskonto minskar individens inkomstskatt samtidigt som uttag ökar densamma. Under förutsättning att individens marginalskatt är densamma vid avsättning som vid uttag så uppstår ingen subvention av kompetenssparandet. Jag utgår från att de allra flesta individer som utnyttjar sina medel till kompetensutveckling mitt i yrkeslivet inte är beredda att sänka sin levnadsnivå så radikalt att det påverkar marginalskatten. Av det skälet blir avdragsrätten en uppskjuten beskattning på de sparade medlen och inkomstbortfallet för staten blir försumbart. Däremot kommer likviditetseffekterna att bli

något större under den tid systemet byggs upp. Detta är emellertid ofrånkomligt, och uppvägs av ökade inkomster längre fram när uttagen ökar. För individens del medför dock den uppskjutna beskattningen en möjlighet att omfördela sina inkomster över livscykeln och därmed ges en möjlighet att finansiera kontinuerlig kompetensutveckling och ett livslångt lärande.

Tillåtet avdrag har föreslagits till högst ett halvt prisbasbelopp för egna insättningar och ytterligare ett halvt prisbasbelopp för arbetsgivares insättningar. Begränsningen föreslås med hänsyn till de ekonomiska ramar som avsatts för skattesubventionen. Att avdragets storlek inte har föreslagits stå i relation till inkomstens storlek beror på att avdragsmöjligheten bör vara neutral i förhållande till inkomstens storlek. Då får alla, oavsett inkomst, samma rätt att utnyttja maximalt avdrag för kompetenssparande.

Sven-Olof Lodin har i sin rapport föreslagit att egenföretagare vid avsättning till IKS endast skall medges avdrag i form av allmänt avdrag. Jag delar Lodins uppfattning men avser att återkomma till bl.a. egenföretagarnas situation i huvudbetänkandet.

2.3.3 Kompetenspremie

När en person tar ut pengar från sitt kompetenskonto för kompetensutveckling föreslår jag att personen får rätt till en kompetenspremie. Det är denna kompetenspremie i form av en skattereduktion som utgör större delen av subventionen för kompetensutveckling. Jag föreslår alltså att huvuddelen av skattesubventionen läggs vid uttag från kompetenskonto till kompetensutveckling. Mitt motiv för detta är att stimulansen just till kompetensutveckling blir tydligast genom denna konstruktion.

För att ytterligare tydliggöra avsikten med kompetenssparandet föreslår jag dessutom att kompetenspremiens storlek relateras till kompetensutvecklingens omfattning i tid. Enligt förslaget bör storleken på skattereduktionen beräknas efter hur stor del av en årsarbetstid som kompetensutvecklingen motsvarar. Maximal kompetenspremie i form av skattereduktion föreslås bli 25 procent av ett prisbasbelopp (för närvarande 9 150 kr) per år och kravet för att tillgodogöra sig denna är kompetensutveckling motsvarande ett års heltid. Genom att beräkna hur stor procentuell andel av en årsarbetstid i timmar som utbildningen/praktiken/kursen utgör kommer reduktionen att variera beroende på studiernas omfattning. För utbildningar inom det reguljära utbildningsväsendet är omfattningen av dessa beräknade som poäng. En poäng anses motsvara en veckas högskolestudier. På samma sätt bör

även övriga utbildningars och kompetensutvecklingsmöjligheters omfattning kunna värderas. Vad som avses med kompetensutvecklingens omfattning är alltså inte hur lång tid det tar för individen att tillgodogöra sig innehållet i kompetensutvecklingen utan den omfattning av innehållet i kursen eller praktiken som avses.

Skattereduktionen reducerar den totala skatten, vilket innebär att den även utgår mot kapitalanskatt. Det är därför inte nödvändigt att kontoinnehavaren skall ha betalat kommunal- och/eller statlig inkomstskatt för att kunna tillgodogöra sig reduktionen. För att kunna tillgodogöra sig en kompetenspremie bör dock individen för sin kompetensutveckling ta ut ett sparbelopp som är minst dubbelt så stort som den kompetenspremie individen blir berättigad till. Denna föreslagna begränsning är främst ett sätt att undvika taktiserande vid uttaget för kompetensutveckling.

Min avsikt med att föreslå att kompetenspremiens storlek relateras till kompetensutvecklingens omfattning i tid, är att få till stånd maximal kompetensutveckling för insatta medel. Enligt detta förslag blir det inte nödvändigt att därutöver styra användningen av medlen, dvs. det är individens eget val som avgör om pengarna används till försörjning, kursavgifter, studielitteratur osv. Inte heller behöver det finnas några regler som maximerar tillåtet uttag. Eftersom kompetenspremien utgår i förhållande till kompetensutvecklingens omfattning i tid påverkas inte den årliga subventionen genom skattereduktionen av storleken på de årliga uttagen.

Från fördelningspolitisk utgångspunkt är dessutom en kompetenspremie i förhållande till kompetensutvecklingens omfattning istället för en kompetenspremie i förhållande till uttaget belopp att föredra. Individer som med små medel klarar att tillgodogöra sig en omfattande kompetensutveckling premieras.

Att förlägga kompetenspremien vid uttaget för kompetensutveckling möjliggör för regeringen att, om så anses önskvärt, öka storleken på densamma för att öka uttaget av kompetensutveckling vid exempelvis lågkonjunktur. Om riksdag och regering dessutom stadigvarande vill öka subventionsgraden i kompetenssparandet är det fullt möjligt genom att öka storleken på kompetenspremien.

2.3.4 Avkastningsskatt

Skatten på avkastningen på kompetenssparandet föreslås beräknas schablonmässigt, enligt samma principer som för pensionssparande och beskattas med en skattesats på 15 procent. Både konstruktionen och nivån på avkastningsskatten föreslås därmed vara densamma som för det individuella pensionssparandet. I förhållande till skatten på annat sparande är det en lägre procentsats. Den måttliga subvention som ligger i detta håller sig inom 100 mkr.

På samma sätt som för individuellt pensionssparande föreslås inte heller kompetenssparande inräknas i skattepliktig förmögenhet.

2.3.5 Uttag för kompetensutveckling

För att vara berättigad att ta ut medel från kompetenskontot bör krävas att sparandet pågått i minst tolv kalendermånader samt att uttagna medel avses användas till kompetensutveckling. Kontoinnehavaren bör kunna styrka att avsikten med uttaget är kompetensutveckling t.ex. genom ett intyg, från utbildningsanordnare eller motsvarande, där också kompetensutvecklingens omfattning i tid framgår. Efter genomgången kompetensutveckling redovisas på motsvarande sätt att utbildningen/praktiken är fullbordad. Någon form av system för godkännande är nödvändigt. Jag har för avsikt att återkomma i huvudbetänkandet till frågor om administration och kontroll. Min ambition är dock att minimera administrationen och att endast föreslå åtgärder som är nödvändiga dels för att kunna beräkna skattereduktionen, dels för att upprätthålla en rimlig rättssäkerhetsnivå både för samhället och individerna.

Som jag tidigare beskrivit anser jag inte att det är nödvändigt att begränsa storleken på uttagen eller till vilka omkostnader kompetensmedlen får utnyttjas. Om en kontoinnehavare t.ex. vill delta i en tvåveckors kurs där avgiften är 12 000 kr, så bör det vara fullt möjligt att utnyttja medel från kompetenskontot till detta. Kompetenspremien blir i detta fall låg, endast ca 400 kr, eftersom den utgår som andel av studiernas omfattning. Väljer kontoinnehavaren att i stället delta i en utbildning på heltid med delvis annan försörjning, kan ett uttag av medel från kompetenskontot begränsas till 18 300 kr under året och ändå hel kompetenspremie utgå.

2.3.6 Uttag för annat än kompetensutveckling

Avsikten med att skattesubventionera kompetenssparande är att stimulera individuell kompetensutveckling. Utgångspunkten bör då vara att sparade medel skall utnyttjas endast för kompetensutveckling. Det kan dock uppstå situationer som inte kunnat förutses och där individen behöver komma åt de sparade medlen på sitt kompetenskonto för annat ändamål. Jag föreslår att i dessa fall bör samma restriktioner gälla som för det individuella pensionssparandet, dvs. medel får tas ut från kompetenskottot endast om det finns ”synnerliga skäl”. Det är skattemyndigheten som efter hörande av kontoförare bör göra bedömningen. Vid sådana uttag bortfaller möjligheten att erhålla kompetenspremie.

Det finns anledning att överväga om kriterierna för att få tillgång till sparmedlen bör vara så rigida som föreslås. Av flera skäl skulle det vara befogat att låta individer som anser sig ha stort behov av pengarna, också få tillgång till dem. Det skulle dock kräva att någon form av avskattningsregel infördes. Anledningen till att jag ändå föreslår att IPS-reglerna bör tillämpas beror på vikten av att följa reglerna för pensionssparandet. Jag föreslår i stället att begreppet ”synnerliga skäl” ses över för samtliga sparformer med dessa regler.

2.3.7 Ej utnyttjade medel på kompetenskottot

I de fall en kontoinnehavare som uppnått 65 års ålder ej förbrukat inestående medel på kottot, bör det finnas möjlighet att låta kompetensmedlen övergå i pensionssparande. Därvid blir de regler som gäller för individuellt pensionssparande tillämpliga också på kompetenskottot. Det är emellertid inte lämpligt att denna möjlighet inträder förrän kontoinnehavaren uppnått den föreslagna åldersgränsen. Dessutom bör det vara fullt möjligt att även därefter utnyttja medlen till det de var avsedda för, nämligen kompetensutveckling och därmed också kunna tillgodogöra sig kompetenspremien.

Mina motiv för förslaget är att uppmuntra även de äldre i arbetskraften att våga satsa på kompetensutveckling och därmed få en möjlighet att förlänga sin yrkesaktiva tid. Dessutom underlättar förslaget prioriteringar mellan de olika sparformerna. Valet av kompetenssparande kan förväntas leda till bättre pensionsvillkor, antingen medlen utnyttjas för kompetensutveckling som ökar möjligheten till högre pension eller helt enkelt tas ut som pension efter fyllda 65 år.

Jag föreslår att det sätts ett tak för hur stor behållningen på kottot får vara för att få göra insättningar. Taket bör förslagsvis sättas till tio

prisbasbelopp. Det innebär att om inte medel på kontot används till kompetensutveckling, upphör rätten att göra insättningar och därmed möjligheten till avdrag i deklarationen vid en behållning motsvarande tio prisbasbelopp. Så fort pengar tagits ut för berättigade ändamål kan dock insättningarna fortsätta.

Jag har valt att föreslå en begränsning av behållningen på kontot främst för att undvika att kompetenskontot utnyttjas endast till ett utökad frivilligt pensionssparande. Enligt tillgänglig statistik är det för närvarande ca 200 000 individer som utnyttjar den maximala avdragsrätten i pensionssparandet, dvs. drygt 10 procent av det totala antalet individer som i dag deltar i det individuella pensionssparandet. Det är dessa individer som kan tänkas ha motiv att utnyttja kompetenssparandet till ett utökad pensionssparande. För de allra flesta individer är ett sådant agerande alltså inte aktuellt. Jag ser därför inte några stora problem med att tillåta en användning av ej utnyttjade medel vid uppnådda 65 år till pension. Att låta reglerna för det individuella pensionssparandet tillämpas på kompetenssparandet innebär att individen utan att tillgodogöra sig någon kompetenspremie kan lyfta medlen under minst en femårsperiod.

En tänkbar möjlighet vore att låta de individer som så önskar, vid uppnådd pensionsålder, överlåta inestående medel på IKS på de egna barnen. Dessa bör i så fall uppfylla kriterierna för att få delta i kompetenssparande. Jag har inte analyserat konsekvenserna av en sådan möjlighet och kan därför inte bedöma om detta skulle ställa till några problem. Själva tanken att överlåta medlen till de egna barnen innebär att avsätta medel för kompetensutveckling också skulle komma att utnyttjas just för kompetensutveckling. Jag kommer inför huvudbetänkandet att granska möjligheten närmare.

Jag avvaktar med utformningen av de civilrättsliga reglerna kopplade till kompetenssparande till huvudbetänkandet. Det gäller frågor som t.ex. vad som skall hända med sparade medel vid dödsfall eller vid bodelning och om beloppet t.ex. skall kunna utmätas. Inte heller kommer jag förrän i huvudbetänkandet ta ställning till hur eventuella försäkringslösningar kan kopplas till kompetenssparandet.

2.4 Kostnadsberäkningar för systemet – ett räkneexempel

Hur långt de avsatta 1,15 mdkr kan förväntas räcka beror på hur många som kommer att utnyttja möjligheten till kompetenssparande, hur mycket de kommer att spara, hur länge de i genomsnitt sparar, hur

uttagen kommer att fördela sig med avseende på kompetensutvecklingens omfattning etc. Målsättningen med IKS bör vara att alla i arbetskraften har ett kompetenskonto. Förslaget förutsätter en successiv utbyggnad, men med en snabb uppstart. Eftersom jag i kapitel 7 föreslår en grundplåt till lågavlönade och en stimulans till kollektivavtal slutna år 2001, utgår jag ifrån att en miljon individer redan år 2002 påbörjar ett kompetenssparande. I de beräkningar jag redovisar finns det efter knappt 10 år ca 2 miljoner aktiva konton, dvs. konton som individer regelbundet avsätter pengar till. Dessutom tillkommer de konton som utnyttjas för uttag till kompetensutveckling samt de som för tillfället är vilande, dvs. inga medel avsätts till kontona. Det innebär att i räkneexemplet har efter en tioårsperiod med IKS större delen av de personer som befinner sig i arbetslivet någon gång sparat på ett kompetenskonto.

Eftersom det i dag, såvitt jag kunnat utröna inte finns något liknande system i bruk, är det omöjligt att kunna göra exakta kostnadsberäkningar av det föreslagna systemet. Jag har därför valt att redovisa ett räkneexempel baserat på ett antal uppskattningar som i sin tur ligger till grund för de antaganden som gjorts. Jag har i mina beräkningar utgått från en bedömning om att ett stort antal individer redan från starten kommer att delta i kompetenssparandet.

Eftersom IKS är ett nytt system och svårt att bedöma är det angeläget att det utformas på ett sådant sätt att uppföljning och utvärdering underlättas. Jag avser att återkomma med ytterligare beräkningar i huvudbetänkandet och med förslag till den mer exakta utformningen för att underlätta den kontinuerliga utvärderingen som bör ske av systemet. Avsikten med nedanstående redovisning är främst att ge en översiktlig bild av systemets utformning och gränser.

Kostnadsberäkningarna skall därför ses som ett räkneexempel gjorda utifrån antaganden om antal personer som kommer använda sig av möjligheten till kompetenssparandet, spartidernas längd samt sparbeloppens storlek. Ett datamaterial har genererats bestående av individer med det antagna sparbeteendet. Därefter har aggregering skett i syfte att beräkna den finansiella effekten för den offentliga sektorn.

Den använda beräkningsmetoden medför att nivån på kostnader och sparandets omfattning innehåller en slumpmässig variation. Denna kan i viss mån peka på den osäkerhet som finns i beräkningarna. Emellertid är det inte lämpligt att med utgångspunkt från denna variation beräkna konfidensintervall för intäkter, kostnader och dylikt.

2.4.1 Antaganden om sparbeteendet

Antal sparare

Det första antagandet som jag gör berör hur många personer som kan förväntas att inleda ett kompetenssparande. För detta ändamål utgår jag från den aktuella målgruppen som utgörs av löntagare och företagare. Denna grupp beräknas för innevarande år uppgå till ca 4,2 miljoner personer. Gruppens storlek förväntas vara i stort sett oförändrad under de kommande åren.

Under första året har det antagits att 24 procent av den aktuella målgruppen påbörjar ett kompetenssparande. Detta innebär att ca en miljon sparkonton kommer öppnas. Under de kommande åren förväntas antal nystartade kompetenskonton vara lägre. Andelen som initierar en sparsekvens uppskattas till ca 10 procent årligen för gruppen.

När jag i detta sammanhang talar om att en person initierar en sparsekvens så innebär det inte nödvändigtvis att det öppnas ett nytt sparkonto. Individen kan ju under tidigare år ha genomgått en eller flera sparsekvenser vilka består av dels en sparperiod, dels en period med kompetensutveckling.

Spartid

Individernas spartider förväntas variera mellan allt från ett till omkring tjugo år. Inledningsvis kan det vara rimligt att tro att den genomsnittliga spartiden ligger kring tre till fyra år. Den genomsnittliga spartiden kan dock antas öka allteftersom systemet har varit i gång. En anledning till detta är att somliga av de personer som påbörjade sparande under beaktande av grundplåten, när de blivit berättigade till denna avbryter sparandet åtminstone för en tid. Vidare torde förtroendet för systemet växa med tiden.

Sparvolym

Det tredje antagandet gäller hur mycket de enskilda individerna kommer att avsätta till sitt kompetenssparande. I likhet med spartiden är det rimligt att tro att sparvolymen kommer att variera mellan olika personer. Spridningen på avsättningarna i det genererade datamaterialet är från 1 000 till 36 000 kr per år. Den genomsnittliga avsättningen för personerna i de första kohorterna förväntas vara drygt 3 000 kr. Efter ett par år beräknas dessa avsättningar ha ökat till ca 4 000 kr för att efter ytterligare några år stabiliseras kring 6 000 kr.

Det avsatta beloppet antas stå i relation till den inkomst som individen har under ett visst år. En konsekvens av detta är att under uppstarten av systemet kommer de deltagande individernas genomsnittliga inkomst vara lägre än för de personer som deltar efter några år. Sett ur ett längre perspektiv förväntas den genomsnittliga inkomsten ligga på ca 230 000 kr.

Tabell 1. Sammanfattning av antaganden om individers sparbeteende

År	Andel som börjar en sparsekvens <i>procent</i>	Genomsnittlig spartid <i>år</i>	Genomsnittlig avsättning <i>kr</i>	Genomsnittlig årsinkomst <i>kr</i>
2002	24	2,9	3 200	195 000
2003	9	3,9	3 400	201 000
2004	10	4,8	3 800	200 000
2005	10	5,8	4 800	225 000
2006	10	5,8	5 600	232 000
2007	10	5,9	6 000	242 000
2008	10	5,8	6 000	241 000
2009	10	5,7	5 200	224 000
2010	10	5,9	6 000	237 000

2.4.2 Beskrivning av genomsnittliga effekter av sparbeteendet

Om vi vet antal personer som under varje år inleder ett sparande och under hur lång tid som dessa personer kommer att spara kan vi för varje år räkna ut både hur många aktiva sparkonton som finns och hur många konton som det tas ut sparmedel från. Tidigare gjorda antaganden medför att ca en miljon personer påbörjar ett sparande under det första året. Under den närmaste tioårsperioden växer antalet aktiva sparare till ca två miljoner stycken.

Eftersom uttag tidigast får ske efter ett års sparande kommer det inte att ske några uttag under det första året. Det andra året beräknas antalet konton där uttag görs uppgå till ca 270 000 stycken. Att så många personer tar ut pengar redan efter ett års sparande hänger ihop med att den genomsnittliga spartiden inledningsvis är förhållandevis kort. Då systemet stabiliserats beräknas antal konton från vilka uttag görs uppgå till ca 400 000 stycken per år.

Det är vidare möjligt att utifrån givna antaganden för varje år beräkna storleken på både det genomsnittliga sparandet och det genomsnittliga uttaget per konto. Sparandet kommer inledningsvis uppgå till drygt 3 000 kr om året för att under den närmaste tioårsperioden sakteliga växa till knappt 6 000 kr.

De första uttagen från systemet, vilka förväntas ske under det andra året, beräknas i genomsnitt uppgå till drygt 4 000 kr. Å ena sidan medför den korta spartiden att beloppen blir förhållandevis låga, å andra sidan medför grundplåten som föreslås i kapitel 7, att de blir något högre än de annars skulle vara. Efter några år beräknas de genomsnittliga uttagen att uppgå till 12 000 kr, och efter ytterligare några år till drygt 24 000 kr.

Tabell 2. Sammanfattning av effekterna av individernas sparbetende

År	Antal aktiva sparkonton <i>tusen st</i>	Genomsnittligt sparande <i>kr</i>	Antal konton där uttag sker <i>tusen st</i>	Genomsnittligt uttag <i>kr</i>
2002	1 000	3 200	0	0
2003	1 100	3 200	270	4 400
2004	1 200	3 400	380	7 700
2005	1 200	4 000	340	10 100
2006	1 400	4 600	250	12 100
2007	1 500	5 100	250	14 500
2008	1 700	5 500	250	15 800
2009	1 800	5 500	220	20 400
2010	2 000	5 700	270	24 300

Genom att summera antal konton där uttag har skett erhålls det antal sparsekvenser som IKS-systemet har producerat. Således beräknas antal genomförda sparsekvenser år 2010 uppgå till drygt 2 miljoner stycken.

2.4.3 Beskrivning av aggregerade effekter av IKS

Systemet för individuellt kompetenssparande skall ha förmågan att kunna hantera ett förhållandevis högt sparande av ett mycket stort antal individer. Genom att använda uppgifterna ovan på de genomsnittliga beloppen och den genomsnittliga omfattningen kan sparandet beräknas på aggregerad nivå.

Inledningsvis beräknas de årliga insättningarna till IKS-systemet att vara drygt tre mdkr. Successivt kommer dessa att stiga till omkring 11 mdkr. Under motsvarande period beräknas uttagen stiga från drygt en mdkr till ca 6 mdkr. Efter omkring 15 år kommer både sparande och uttag att stabiliseras på närmare 12 mdkr per år.

Summan av de fonderade sparmedlen kommer som en följd av det antagna sparbetendet att växa under de första 15 åren för att därefter uppgå till drygt 40 mdkr. Observera att ett tillskott till såväl uttag som

fonderade medel sker under de två åren då vissa individer har möjlighet att tillgodogöra sig en grundplåt.

Tabell 3 Utveckling av sparande, uttag och behållning på aggregerad nivå

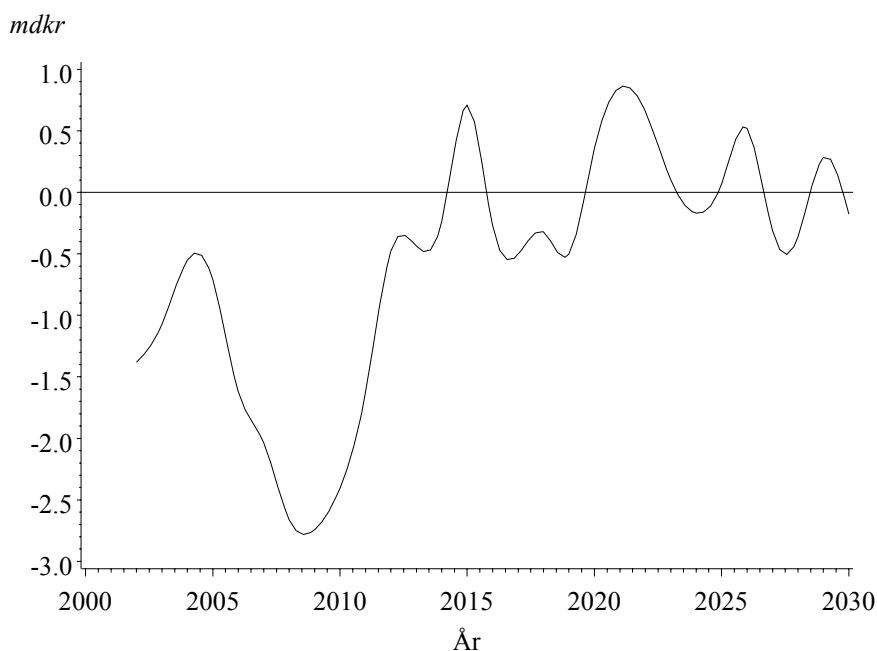
År	Sammanlagt sparande <i>mdkr</i>	Sammanlagt uttag <i>mdkr</i>	Grundplåt <i>mdkr</i>	Fonderade medel <i>mdkr</i>
2002	3,24	0	0	3,22
2003	3,58	1,18	1,33	6,68
2004	3,95	2,95	0,64	8,39
2005	4,74	3,42	0	10,00
2006	6,25	3,02	0	13,57
2007	7,56	3,60	0	18,02
2008	9,18	3,99	0	23,83
2009	10,07	4,56	0	30,15
2010	11,21	6,51	0	35,88

2.4.4 Finansiella effekter av uppskjuten beskattning

Beräkningen av finansiella effekter för den uppskjutna beskattningen görs med utgångspunkt från individens årsinkomst och dess avsättning till kompetenssparande. Det har antagits att individens beskattningsbara inkomst är densamma både vid avsättning till och uttag från sparkontot. Skatteregler för år 2000 har använts.

Vid starten av systemet för IKS minskar skatteintäkterna till följd av den uppskjutna beskattningen med omkring en mdkr. Efter några år beräknas bortfallet öka för att år 2009 uppgå till ca 2,7 mdkr. När systemet så småningom kommer i jämvikt minskar den offentliga sektorns kostnader för den uppskjutna beskattningen. Emellertid medför den skattemässiga subventionen som ligger i att avkastningsskattesatsen är satt till 15 procent att kostnaden för systemet i ett långsiktigt perspektiv kan beräknas uppgå till knappt 100 mkr per år.

Figur 1. Finansiella effekter av uppskjuten beskattning



Utvecklingen av den finansiella effekten av den uppskjutna beskattningen förtjänar ett par kommentarer beträffande de inledande åren. Eftersom den genomsnittliga spartiden antas vara förhållandevis kort för de individer som börjar spara under år 2002 kommer många av dem att ha tagit ut sina sparmedel redan före år 2006. Då uttag av sparmedel, inklusive avkastning och eventuell grundplåt, beskattas som inkomst av tjänst reduceras kostnaderna för den uppskjutna beskattningen under denna period.

De personer som efter några år går in i IKS-systemet antas ha en något längre genomsnittlig spartid än sina föregångare. Detta förklarar varför en jämförelsevis låg andel sparmedel tas ut för beskattning mellan åren 2006 och 2012. Gällande antaganden om individernas sparbetende gör att det dröjer fram till år 2013 innan kostnaderna för den uppskjutna beskattningen ebbat ut.

Efter år 2015 kommer uttagen vissa år att vara större än insättningarna vilket leder till att intäkterna överstiger kostnaderna. I figur 1 syns detta genom att den finansiella effekten av den uppskjutna beskattningen blir större än noll.

Observera att de sparmedel som befinner sig i IKS-systemet förr eller senare kommer att tas ut för beskattning. Således bör man ha i åtanke att de kostnader som inledningsvis belastar systemet torde medföra intäkter av samma storleksordning i ett senare skede.

2.4.5 Antaganden om uttagsbeteende

I syfte att beräkna kostnaden för kompetenspremien i form av en skattereduktion som individen erhåller för studier i samband med uttag av medel från kompetenskontot har det antagits ett förhållande mellan studiernas omfattning, det uttagna sparbeloppet och individens inkomst. Vidare beaktas möjligheten att kombinera kompetenssparandet med andra former av studiestöd.

Man kan förvänta sig att många av dem som använder sig av IKS-systemet gör detta i syfte att undvika ett inkomstbortfall under själva utbildningen. Emellertid kommer somliga personer ha möjlighet att komplettera med studiestöd under utbildningstiden eller välja att studera på fritiden eller på arbetstid. Därför är det rimligt att vid denna kostnadsberäkning anta att uttagen från systemet inte till fullo täcker ordinarie lön.

Av denna anledning antas här att uttagen i genomsnitt täcker ca 50 procent av den ordinarie lönen (observera att andelen mäts i förhållande till helår och heltidsarbete). Detta innebär att de sparade medlen räcker längre och att fler personer kan utbilda sig under en längre tid. Det innebär samtidigt att beräkningarna i detta avseende innehåller en försiktighetsmarginal. En överskattning av individens utbildningslängd gör ju att kostnaden för kompetenspremien kommer att överskattas.

Tabell 4. Effekter av antaganden om individers uttagsbeteende

År	Genomsnittlig omfattning av studierna <i>procent</i>	Genomsnittlig erhållen skattereduktion <i>kr</i>
2002	0	0
2003	4,2	400
2004	7,6	700
2005	9,5	900
2006	11,1	1 000
2007	12,6	1 200
2008	13,5	1 200
2009	15,6	1 400
2010	18,2	1 700

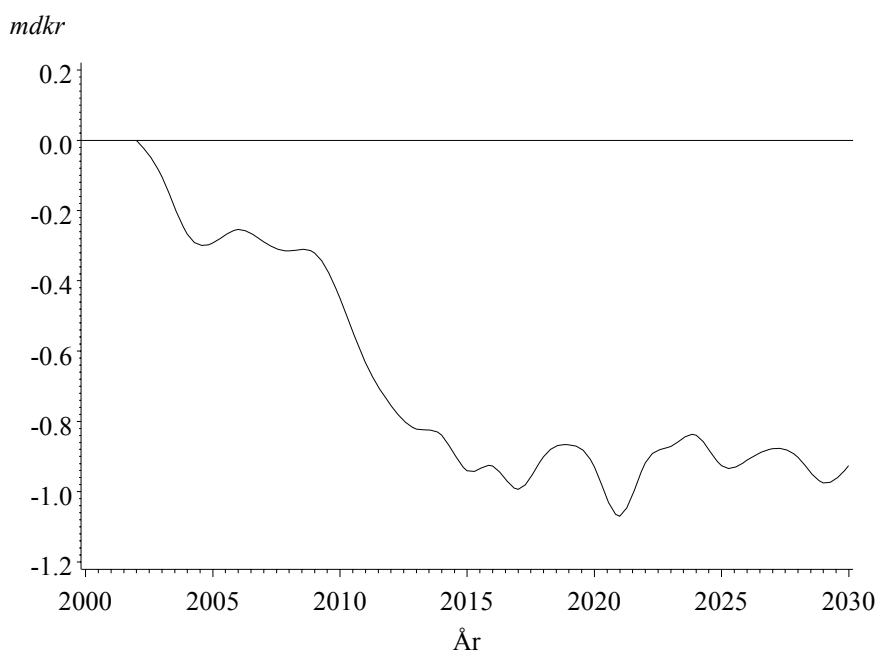
Kort spartid är huvudorsaken till att omfattningen av studierna under år 2003 endast kommer att uppgå till fyra procent av årsarbetstiden. I stort sett kan en fördubbling förväntas ske under år 2004. Därefter kommer omfattningen växa stadigt för att omkring år 2015 vara ca 25 procent av årsarbetstiden.

Eftersom skattereduktionen är knuten direkt till omfattningen av studierna kommer de erhållna reduktionerna inledningsvis vara små. När systemet stabiliserats beräknas skattereduktionerna i genomsnitt uppgå till ca 2 500 kr per år.

2.4.6 Finansiella effekter av kompetenspremien

Liksom tidigare beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna för den offentliga sektorn av individernas beteenden summerar jag även här de enskilda individernas intäkter och kostnader. Därigenom följer att från och med år 2003 minskar den offentliga sektorns skatteintäkter stadigt för att år 2015 ha reducerats med ca en mdkr.

Figur 2. Finansiella effekter av kompetenspremien

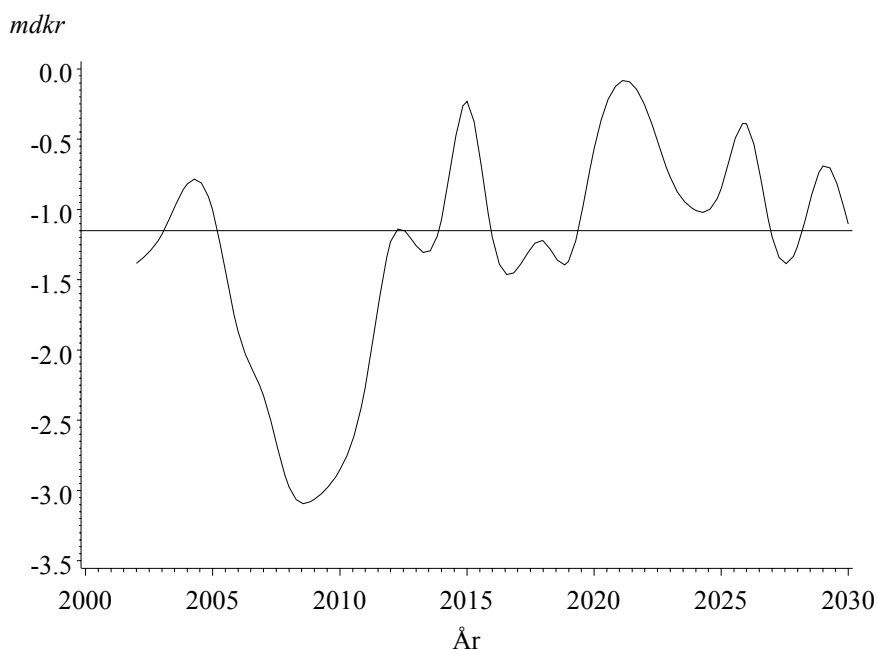


Som en följd av att både antal uttag och storleken på de uttagna beloppen förväntas bli jämförelsevis låga under uppstarten av systemet beräknas kostnaden under 00-talet understiga en halv miljard kronor per år. Det bör samtidigt påpekas att kostnaderna för skattereduktionen under inledningsskedet är beroende av spartidernas längd. Den förhållandevis snabba kostnadsutvecklingen under de inledande åren beror på att det stora flertalet individer under denna period antas ha korta spartider.

2.4.7 Sammantagen finansiell effekt för kompetenssparande

Summering av finansiella effekter för den uppskjutna beskattningen och för skattereduktionen ger den sammanlagda kostnaden för IKS-systemet. Under inledningsskedet beräknas denna kunna uppgå till ca 3,0 mdkr. Det råder dock inget tvivel om att de genomsnittliga årliga finansiella effekterna för IKS-systemet, när det väl har stabiliserats, kommer att hålla sig inom den ekonomiska ramen 1,15 mdkr.

Figur 3. Sammantagen finansiell effekt för kompetenssparande



2.5 Exempel på olika individers sparande

I detta avsnitt redovisas några räkneexempel över olika individers sparande. Detta för att illustrera vilka effekter skillnader i inkomst, sparbelopp, spartid och avkastning kan få på kompetenspremiens storlek och behållningen på kontot.

Till grund för beräkningarna ligger ett antal förutsättningar och antaganden. Bland annat är alla belopp uttryckta i 2000 års priser. Individens nettoinkomst är beräknad utifrån gällande skatteregler och en genomsnittlig kommunalskattesats på 30,64 procent. Nettoinkomsten antas vara oförändrad vid insättnings- och uttagstillfället, vilket innebär att ingen hänsyn tas till möjligheten att komplettera med t.ex. studiemedel. Detta antagande blir också styrande för under hur lång tid individen kan ägna sig åt kompetensutveckling utan att förlora i inkomst.

När individen gör insättning till kompetenskontot får han eller hon rätt till motsvarande avdrag vilket minskar den beskattningsbara inkomsten. Beskattningen av det sparade beloppet skjuts därmed upp tills dess uttag sker. I exemplen nedan antas att individen tar ut hela behållningen på kontot vid ett och samma tillfälle. Uttagna medel återförs i sin helhet till beskattning det år uttaget sker och den slutliga skatten räknas sedan ned med kompetenspremien dvs. den skatte-reduktion studietiden berättigar till.

Tabell 5. Individen sätter av 6 000 kronor om året och sparar under 4 år till en realränta om 4 procent

Årslön	Uppskjuten beskattning	Avkastnings- skatt	Skatt på uttag	Kompetens- premie	Avkastning	Behållning/ uttag
kr	kr	kr	kr	kr	kr	kr
100 000	7 352	372	6 434	3 463	2 111	26 111
200 000	7 356	372	9 107	1 697	2 111	26 111
300 000	12 152	372	13 217	1 108	2 111	26 111
400 000	12 456	372	13 217	771	2 111	26 111
500 000	13 356	372	14 522	614	2 111	26 111
600 000	13 356	372	14 522	508	2 111	26 111

Kommentar: I detta räkneexempel kommer individen att uppnå samma behållning och därför kunna göra lika stora uttag oavsett inkomst. Efter 4 år antas att individen tar ut hela behållningen på kontot. Antagandet om att nettoinkomsten skall vara oförändrad under tiden för kom-

petensutveckling innebär därmed att individer med låg inkomst kommer att kunna studera längre och därmed tillgodogöra sig en högre kompetenspremie.

Tabell 6. Individen har en inkomst på 200 000 kronor om året och sparar under 4 år till en realränta om 4 procent

Sparbelopp kr/år	Uppskjuten beskattning kr	Avkastnings- skatt kr	Skatt på uttag kr	Kompetens- premie. kr	Avkastning kr	Behållning/ uttag kr
2 000	2 452	124	3 045	401	704	8 704
5 000	6 128	310	7 584	1 011	1 759	21 759
10 000	12 256	621	15 168	2 030	3 518	43 518
16 000	19 612	993	24 235	3 248	5 628	69 628
24 000	29 416	1 490	34 458	4 876	8 442	104 442
36 000	44 124	2 235	48 479	7 316	12 663	156 663

Kommentar: I detta exempel är det individer med samma inkomst som väljer att spara olika mycket och i vissa fall med bidrag från arbetsgivare. Efter 4 års sparande tas hela behållningen ut från kontot. Då nettoinkomsten skall vara oförändrad vid insättnings- och uttags-tillfället kommer personer som avsatt de högsta sparbeloppen och som har mest fonderade medel också att kunna studera längst och därmed tillgodogöra sig högst kompetenspremie.

Tabell 7. Individen har en inkomst på 200 000 kronor om året och sparar 5 000 kronor per år till en realränta om 4 procent

Spartid år	Uppskjuten beskattning kr	Avkastnings- skatt kr	Skatt på uttag kr	Kompetens- premie kr	Avkastning kr	Behållning/ uttag kr
1	1 532	30	1 808	143	170	5 170
3	4 596	184	5 586	713	1 043	16 043
5	7 660	471	9 677	1 324	2 669	27 669
7	10 724	900	13 993	1 972	5 098	40 098
10	15 320	1 830	21 023	3 033	10 372	60 372
20	30 640	7 890	44 163	7 450	44 713	144 713

Kommentar: I det här fallet är det spartiden som varierar. Liksom tidigare antas att individen tar ut hela behållningen från kontot efter spartidens slut. Med längre spartid och högre behållning på kontot så

kan individen ta ut ett större belopp. Eftersom nettoinkomsten antas vara oförändrad vid insättnings- och uttagstillfället kan individen tillgodogöra sig längre kompetensutveckling och därmed en högre kompetenspremie ju längre tid han eller hon har sparat.

Tabell 8. Individen har en inkomst på 200 000 kronor om året och sparar 5 000 kronor per år under 4 år

Ränta	Uppskjuten beskattning	Avkastnings-skatt	Skatt på uttag	Kompetens-premie	Avkastning	Behållning/uttag
<i>procent</i>	<i>kr</i>	<i>kr</i>	<i>kr</i>	<i>kr</i>	<i>kr</i>	<i>kr</i>
4	6 128	310	7 614	1 017	1 759	21 759
5	6 128	313	7 806	1 045	2 299	22 299
6	6 128	317	7 996	1 071	2 850	22 850
7	6 128	320	8 186	1 097	3 411	23 411
8	6 128	323	8 377	1 127	3 984	23 984
9	6 128	326	8 568	1 160	4 568	24 568

Kommentar: En högre avkastning på avsatta medel ökar möjligheten till längre studier och ger därmed en högre kompetenspremie. Efter fyra års sparande tas hela behållningen ut från kontot, storleken på uttaget kommer därmed att variera beroende på hur hög avkastningen varit. Genom att nettoinkomsten antas vara oförändrad under tiden för kompetensutveckling så blir också storleken på kompetenspremien beroende av hur hög avkastning individen fått på sina sparade medel. I detta exempel blir storleken på kompetenspremien knappt 15 procent större vid en avkastning på 9 procent jämfört med en avkastning på 4 procent.

Tabell 9: Individer med olika inkomst sparar under 5 år till en realränta om 4 procent för att kunna studera 6 månader

Årslön	Sparbelopp brutto per år	Sparbelopp netto per år	Uppskjuten beskattning, totalt alla år	Skatt på uttag & avkastning	Kompetens- premie	Avkastning	Behållning/ uttag
kr	kr	kr	kr	kr	kr	kr	kr
150 000	9 664	6 703	14 805	15 464	4 575	5 155	53 475
200 000	13 251	9 191	20 300	25 608	4 575	7 075	73 330
300 000	20 322	10 031	51 450	41 868	4 575	10 843	112 453
400 000	28 343	12 573	72 145	72 437	4 575	15 128	156 843
500 000	36 261	16 085	100 885	106 859	4 575	19 352	200 657
600 000	36 600	16 236	101 825	111 199	4 575	19 534	202 534

Kommentar: I detta exempel sparar individer med olika inkomst ett belopp som inklusive kompetenspremien skall täcka ett inkomstbortfall, netto, motsvarande 6 månaders studier på heltid. Individer med lägre inkomster kommer därmed inte att behöva spara ett lika stort belopp som de med de högsta inkomsterna. Av tabellen framgår att den individ som har en årsinkomst, brutto, på 150 000 kr behöver spara ca 550 kr/månad, netto, för att kunna vara helt ledig för studier under ett halvt år, medan individen med en årsinkomst på 500 000 kr behöver spara ungefär 1 350 kr/per månad efter skatt. I det senare fallet krävs även att arbetsgivaren bidrar då individen annars slår i taket för högsta möjliga årliga avsättning till kompetenskontot. För ändå högre inkomster kommer inte de avsättningsmöjligheter som individ och arbetsgivare tillsammans har vara tillräckliga för att på fem år spara ihop ett belopp som täcker hela inkomstbortfallet för ett halvt års heltidsstudier.

3 Alternativa modeller för skattesubvention

Jag har i det föregående kapitlet redovisat mitt förslag till principmodell. I många stycken ansluter jag mig till Lodins förslag och synpunkter, men i vissa fall intar jag en annan ståndpunkt. I detta kapitel skall jag redogöra för de avvägningar som lett fram till förslaget.

3.1 För- och nackdelar med den valda modellen

Det finns i huvudsak två olika varianter av modell som kan vara aktuella för kompetenssparandet. Sven-Olof Lodin har valt att kalla dem ”stängt” respektive ”öppet” system. Det förstnämnda bygger på principen att sparade medel endast skall användas för det de är avsedda till, dvs. i det här fallet kompetensutveckling. I ett ”öppet” system kan spararen under hela spartiden disponera medlen efter egna önskemål även om de avsatts för visst ändamål.

Det finns både för- och nackdelar med de olika systemen. Att välja ett ”öppet” system med möjlighet att under hela spartiden kunna använda avsatta pengar för andra av individen prioriterade ändamål gör naturligtvis valet att påbörja ett sparande mycket enklare.

En nackdel ligger i att det inte finns någon som helst garanti för hur mycket av insättningarna som används till avsett ändamål, dvs. om det över huvud taget blir någon utökning av finansieringen av kompetensutveckling.

En annan nackdel är att om någon del av subventionen läggs vid insättningen på kompetenskontot, måste denna subvention tas igen vid de tillfällen pengarna används till andra ändamål.

Ytterligare ett problem är att det är nödvändigt att ha en stor flexibilitet i spartidernas längd. Planeringshorisonterna kan se väldigt olika ut för olika individer, de kan dessutom snabbt förändras. Det betyder att vi kan se spartider som varierar mellan ett och kanske tjugo

år. Enligt Lodins rapport är spartider längre än sex år ett problem i den ”öppna” modellen. Det är främst av kontrollskäl det blir problem, eftersom löntagardeklarationer inte sparas längre än sex år.

I de fall arbetsgivare vill medverka till insättningar på individens konto ställer det till problem i ett ”öppet” system. Det är mycket tveksamt om arbetsgivare är villiga att bidra med insättningar när det inte finns några garantier för att pengarna verkligen används till kompetensutveckling, utan kan tas ut till valfria ändamål.

Sven-Olof Lodin redovisar för- och nackdelar med de två modellerna men väljer att förorda en stängd modell. Att också jag valt en s.k. ”stängd modell” beror dels på de skäl jag här redovisat men också på att jag bedömer det som värdefullt att utgå från en modell som är välkänd och accepterad. Över en och en halv miljon människor sparar i dag i någon form av individuellt pensionssparande och är väl förtrogna med de regler som gäller för detta. Att utforma kompetenssparandet närmast identiskt med den välkända pensionssparformen underlättar introduktionen. Dessutom är det värdefullt att IKS vid 65 års ålder kan övergå i pensionssparande. Det förutsätter att beskattningen är identisk.

Om regeringen så önskar finns en möjlighet att, som Lodin föreslår, göra det möjligt att på kompetenskontot också spara till sin frivilliga pension. Problemet är, som jag ser det, att välja tidpunkt för när kompetenssparandet skall kunna utnyttjas för pension. Ur min synvinkel är det ytterst angeläget att prioritera ett utnyttjande av medlen till kompetensutveckling, även efter 55 år och helst fram till 65 år. Jag har därför valt att inte nu föreslå en sådan möjlighet. I stället föreslår jag att medlen får utnyttjas för pension fr.o.m. 65 års ålder. Jag avstår också från att föreslå någon möjlighet att föra över pengar från det individuella pensionssparandet till ett nyöppnat kompetenskonto som ett sätt att få en snabbare start på individuell kompetensutveckling. Detta är, enligt Lodin, fullt möjligt, men jag har valt att avvakta ett definitivt ställningstagande i dessa frågor tills remissinstanserna synpunkter kommit in och jag har kunnat bedöma konsekvenserna av ett sådant förslag.

3.1.1 Subvention vid insättning eller vid uttag

Jag har valt att föreslå en modell där större delen av skattesubventionen ligger vid uttaget av medel för kompetensutveckling. Förslaget innebär att en kompetenspremie utgår i relation till kompetensutvecklingens omfattning i tid vid uttagstillfället. På det sättet skapas ett incitament att använda insatta medel just till kompetensutveckling. Det ger också en möjlighet för regeringen att använda skattesubventionen i

konjunkturutmätande syfte, eftersom storleken på kompetenspremien kan påverka incitamenten att påbörja kompetensutveckling.

Att lägga en stor del av subventionen vid insättningstillfället skulle ge större incitament att påbörja ett sparande till sin kompetensutveckling. Dessutom skulle individen vara förvissad om att utlovad subvention verkligen realiseras. Med en subvention vid uttagstillfället finns alltid risken att staten har ändrat spelreglerna. Trots detta ser jag större fördelar med en subvention vid uttagstillfället, inte minst av det skälet att vi då kan utforma systemet i överensstämmelse med det frivilliga pensionssparandet. För individerna innebär det att prioriteringen mellan pensionssparande och kompetenssparande underlättas.

3.1.2 Avdragsrätt eller skattereduktion

I stället för att, som jag har föreslagit, välja en modell med avdrag i deklarationen för insättningar på kompetenskonto, skulle en modell där insättningar på kontot berättigar till skattereduktion, dvs. nedsättning av den totala skatten som kontoinnehavaren skall betala, kunnat väljas. Skillnaden är dock att om reduktionen sätts lika för alla blir utfallet olika beroende på vilken marginalskatt individen betalar vid uttagstillfället.

Skulle jag valt att föreslå en reduktion vid insättningen hade det varit svårt att ha en modell där uttag beskattas som förvärvsinkomst. Det omöjliggör nämligen att ha en reduktion understigande 50 procent, om kompetenssparande också skall vara intressant för inkomsttagare med hög marginalskatt. Skulle jag då i stället valt kapitalbeskattning av uttaget hade jag frångått likheten med pensionssparandet och därmed missat möjligheten att också använda medlen för pension.

I ett kompetenssparande är syftet att täcka det inkomstbortfall som uppstår vid tjänstledighet för kompetensutveckling, och att finansiera eventuella kursavgifter för att underlätta den individuella kompetensutvecklingen. Man kan förvänta sig att många som kommer att utnyttja systemet kommer att ägna sig åt kompetensutveckling på deltid. Det betyder att avdrag respektive beskattning kommer att ske i samma inkomstläge och till samma skattesats. Detta medför att de fördelningspolitiska argumenten som skulle tala för en skattereduktion inte blir särskilt starka i detta fall. Det är i stället argumentet för att utforma systemet i överensstämmelse med pensionssparandet som fått väga tyngst. Alla individer, oavsett inkomst har rätt att göra avdrag för upp till ett halvt prisbasbelopp per år och om arbetsgivare vill medverka ytterligare ett halvt prisbasbelopp.

Till skillnad från Lodin föreslår jag att arbetsgivares bidrag skall medge ytterligare avdragsrätt med ett halvt prisbasbelopp. Motivet härför är att skapa incitament för individerna att ingå avtal med arbetsgivare om insättning till IKS. För arbetsgivare som medverkar till detta blir avsättningen att jämföra med utbetalningen av lön och därmed neutral ur kostnadssynpunkt. För individen blir det en möjlighet att öka sparandet och det avdragsgilla beloppet i deklARATIONEN.

3.1.3 Kompetenspremien kopplad till omfattningen i tid av kompetensutvecklingen

Jag föreslår en modell där kompetenspremiens storlek vid uttag för individuell kompetensutveckling relateras till kompetensutvecklingens omfattning i tid. Det innebär att det är längden på utbildningen/praktiken/kursen som avgör subventionens storlek. Detta sätt att beräkna kompetenspremien bör stimulera användningen av sparade medel till maximal omfattning av kompetensutveckling.

Att i stället koppla storleken på kompetenspremien till uttagets storlek skulle medföra att ett antal frågor måste regleras. Att bestämma till vad får man ta ut pengar, till försörjning, kursavgifter och resor. Hur mycket man får ta ut, ett lika stort belopp för alla per månad, som nuvarande lön och/eller kostnader uppvisade mot kvitto. Detta förfaringssätt skulle leda till en stor administration och gynna de personer som haft möjlighet att avsätta höga sparbelopp.

Kompetenspremien bör ses som en stimulans för dem som sparar till sin individuella kompetensutveckling. Den har inget samband med inkomstbeskattningen utan skall snarast ses som en sorts ”rotavdrag” för kompetenskontoinnehavare vid uttag till kompetensutveckling.

Med denna konstruktion minimeras behovet av regler och begränsningar i hur kompetensmedlen får utnyttjas.

Storleken på kompetenspremien har jag bedömt kan uppgå till uppskattningsvis ett kvarts prisbasbelopp, dvs. för närvarande 9 150 kr per kalenderår. Lodin har i sina beräkningar gjort andra antaganden. Han bedömer att betydligt färre individer, ca 1 miljon löntagare och företagare kommer att utnyttja systemet och att de årliga sparbeloppen i genomsnitt hamnar på ca 6 000 kr. Det statsfinansiella utrymmet för kompetenspremien är ca 1 mdkr. Om man utgår från en genomsnittlig spartid på 5 år, skulle det hopsparade beloppet inklusive avkastning ge ett utrymme för ca 4–6 månaders halvtidsstudier. Med dessa förutsättningar beräknar han att det finns ett statsfinansiellt utrymme för en kompetenspremie på 15 000–20 000 kr per fullt studieår.

Min bedömning av storleken på kompetenspremien grundar sig på en mer positiv prognos av antalet individer som kommer att aktivt utnyttja möjligheten till kompetenssparande. Jag har dessutom valt att ha en säkerhetsmarginal i beräkningarna, eftersom osäkerheten är mycket stor. Skulle det efter några år visa sig att omfattningen på insättningar och utnyttjande medger en högre kompetenspremie, är detta enkelt för regering och riksdag att åtgärda.

3.1.4 Beskattning av sparandets avkastning

Kapitalinkomster, beskattas med en proportionell skattesats på 30 procent. Pensionssparande och kapitalförsäkring beskattas genom en avkastningsskatt på en schablonmässigt beräknad avkastning. Skattesatsen för pensionssparande är 15 procent och för kapitalförsäkring tillämpas en skattesats om 27 procent.

Som jag har beskrivit tidigare är överensstämmelsen mellan kompetenssparandet och pensionssparandet av stor vikt. Det finns därför inte här någon anledning att föreslå någon annan lösning för kompetenssparandet än den som för närvarande gäller för pensionssparandet. Därför föreslås avkastningsskatten på kompetenssparandet bli 15 procent beräknad på samma sätt som för pensionssparandet.

3.1.5 Alternativ till användningen av ej utnyttjade medel på kompetenskontot

Som jag tidigare beskrivit anser jag att det är viktigt att individer som uppnått 65 års ålder får en möjlighet att om de så önskar använda de sparade pengarna på samma sätt som om de var insatta på IPS-konto. Därför är förslaget i långa stycken utformat som en kopia av det individuella pensionssparandet. Den stora avvikelser är främst kompetenspremien som utgår vid uttag till kompetensutveckling, men också att det sätts ett tak för total behållning på IKS-kontot. Taket har jag föreslagit till en behållning på kontot motsvarande 10 prisbasbelopp. Hur lång tid det tar att komma upp i den summan beror på hur stora avsättningar individen gör, om arbetsgivare bidrar med insättningar samt vilken avkastning som sparandet ger.

Tio prisbasbelopp motsvarar för närvarande ca 370 000 kr i behållning och är en summa som de flesta individer aldrig kommer att nå. I vissa fall kan det dock vara så att individen har en bestämd avsikt med sitt sparande och sparar väldigt långsiktigt för att kunna uppnå uppställda mål. I dessa fall kan 370 000 kr innebära en begränsning.

Att jag ändå valt att föreslå en begränsning av innestående medel på kompetenskontot till tio prisbasbelopp i stället för att begränsa antalet insättningar till motsvarande tio prisbasbelopp är uteslutande praktiska. Det skulle vara omöjligt att i ett fortvarighetstillstånd kontrollera storleken på insättningarna, eftersom kontot så fort det utnyttjats för avsett ändamål kan fyllas på igen. Det går då inte att avgöra om utnyttjade medel härrör från sparade medel eller från avkastningen. Av det skälet är, enligt min bedömning, en begränsning av insättningarna till tio prisbasbelopp omöjlig att göra.

Ett alternativ till att låta IKS-kontot utnyttjas som ett IPS-konto vore att medlen inte fick användas till annat än kompetensutveckling även efter pensioneringen. Detta skulle emellertid avsevärt försvåra viljan att påbörja ett kompetenssparande och innebära att man tvingar individerna att ta ställning i ett mycket tidigt skede till vad pengarna skall användas till.

Ytterligare ett tänkbart alternativ är att låta individerna omedelbart få tillgång till ej utnyttjade medel vid uppnådd pensionsålder och därmed konstruera en avskattningsregel där staten tar tillbaks den subvention som erhållits under spartiden. Uttagna medel skulle beskattas som inkomst av tjänst. Detta alternativ innebär att individen blir skattskyldig för behållningen på kontot i samma stund som medlen blir tillgängliga.

4 IKS – ett gemensamt ansvar

4.1 Ett gemensamt intresse för individ, arbetsgivare och samhälle

Regeringen angav redan i budgetpropositionen för år 2000 då beslutet fattades om att avsätta medel för att stimulera individuell kompetensutveckling, det huvudsakliga syftet och motivet för en statlig skattesubvention. Där lyftes särskilt fram kompetensutvecklingens betydelse för att öka individens anställningsbarhet och trygghet i arbetslivet.

Detta har också varit själva utgångspunkten för mina förslag. Den snabba strukturomvandlingen och inte minst den ökade förändringstakten i såväl arbetslivet som i samhället ställer nya krav på individen. Kraven på rörlighet ökar. Allt fler kommer att behöva och själv vilja byta inriktning flera gånger i livet. Men också inom ett yrkesområde, i vardagen på jobbet och på fritiden ställs vi alla inför ständigt nya utmaningar till följd av den snabba förändringstakten. Vi måste vara beredda på förändringar och vi måste vara beredda att ta till oss det nya om vi inte ska riskera att hamna utanför. Det ställer krav på att alla ges möjligheter och förutsättningar att ta till sig ny kompetens. Ständig kompetensutveckling under hela livet är en nödvändighet för oss alla oavsett tidigare utbildningsbakgrund och oavsett var vi finns i arbetslivet.

Betydelsen av utbildning och kompetensutveckling för arbetslivets utveckling och produktivitet och för ett lands tillväxt har dokumenterats i såväl internationella som svenska studier.¹ Likaså finns på individnivå ett direkt positivt samband mellan utbildningsnivå och livsinkomst. Risken för att bli arbetslös och arbetslöshetsperiodens längd är betydligt mindre för de med längre utbildning. Att ytterligare stimulera alla individers möjligheter att hela livet återkommande delta i kompetensutveckling ligger därför i allas intresse och är till nytta för alla.

¹ Se t.ex. Calmfors och Persson (red) (1999).

Det är mot den här bakgrunden jag vill se ett system för individuellt kompetenssparande som en gemensam angelägenhet och ett gemensamt ansvar för såväl individ och arbetsgivare som för samhället.

- För den enskilde individen handlar det om att ta ett eget ansvar för sin utveckling.

Där tidigare regelverk, lagar och avtal kunde ge oss trygghet och inflytande på jobbet blir nu, till följd av de snabba förändringarna i arbetslivet och i samhället, i första hand den egna kompetensen och kunskapen den bästa garanten för trygghet och inflytande. Ny arbetsorganisation kan medföra mer av tidsbegränsade anställningar och nya anställningsformer. När företag, arbetsplatser, hela branscher och yrkesområden i grunden förändras, kanske helt försvinner och nya tillkommer så kommer individens kompetens att få större betydelse för möjligheterna att kunna behålla jobbet eller snabbt kunna få ett nytt arbete.

Men det handlar i lika stor utsträckning för individen om friheten att själv kunna styra sitt liv. Att kunna utvecklas på jobbet, att kunna vidga sitt yrkesval, att kunna byta inriktning och kunna byta jobb utan att enbart vara hänvisad till en intresserad arbetsgivare, kräver att man själv får möjlighet till inflytande över sin kompetensutveckling. Det är också i grunden en fråga om livskvalitet, att kunna utvecklas på egna villkor och skaffa sig möjlighet att förverkliga sina egna livsdrömmar.

- För arbetsgivaren handlar det om att öka bredden i de anställdas kompetens och de anställdas möjligheter att ta till sig ny kunskap och ta sig an nya arbetsuppgifter. Arbetskraftens samlade kompetens har i allt större utsträckning blivit avgörande för produktivitet och konkurrenskraft. Det gäller i näringslivet men i lika hög grad i dag i offentlig verksamhet.

Med en utveckling där en allt större del av arbetslivet präglas av snabba förändringar av arbetsuppgifter, nya former för arbetsorganisation och ökat teknikutnyttjande ökar också utbildningskraven. Det går inte längre att entydigt definiera eller begränsa kompetensutveckling till det som krävs för det specifika jobbet. I stället ökar kraven på en bra baskompetens för att kunna klara snabba omställningar och hög flexibilitet. Därför ligger det i arbetsgivarens intresse att också stödja de anställdas ambitioner att höja den egna generella kompetensen.

För arbetsgivaren är det också med en minskande andel i arbetskraften och ökande andel äldre – en fråga om attraktionskraft. Arbetsgivare som satsar på sina anställda och ger dem möjlighet att utvecklas kommer att kunna dra till sig ny arbetskraft och de

kommer att kunna behålla sin arbetskraft längre. Arbetsgivare som erbjuder goda villkor för individens egen kompetensutveckling kommer att vara mer attraktiva.

- För samhället är stöd till individens kompetensutveckling ekonomiskt lönsamt men givetvis också en fråga om att bidra till bättre levnadsvillkor för fler människor och att skapa trygghet för individen.

Genom att aktivt underlätta och stimulera individuell kompetensutveckling för individer i arbetslivet kan den generella utbildningsnivån höjas. Det bidrar till ökad produktivitet och därmed till en högre tillväxttakt och en väl fungerande arbetsmarknad med färre flaskhalsar. Det ger ökade inkomster för samhället och förebygger kommande kostnader genom att minska risken för arbetslöshet och förtida pensionsavgångar.

Att stödja individens eget val av kompetensutveckling kommer sannolikt att öka bredden i kompetensutvecklingen och utbildningen och bidra till att fler får kunskaper som alla har nytta av. Utan statlig stimulans riskerar vi att få underinvesteringar i kompetens som inte är företags/arbetsplatspecifik.

Detta är samhällsekonomiska motiv som är centrala för varför det är motiverat att ge skattesubventioner till ett individuellt kompetenssparande. Till detta kommer givetvis att samhället också har intresse av att fler grupper får del av kompetensutveckling och utbildning under hela livet. Vi vet av SCB:s personalutbildningsstatistik att den kompetensutveckling som i dag bekostas av arbetsgivaren bara når drygt 40 procent av arbetskraften och att den är koncentrerad till större företag och förvaltningar och i första hand går till de som arbetar heltid och har tillsvidareanställning. De med högst utbildningsnivå deltar mest. Lägst andel i personalutbildning betald av arbetsgivare har de med endast grundskoleutbildning som arbetar i privata mindre företag. Det finns alltså som jag ser det också starka jämlikhetsskäl att genom ett samhälleligt stöd till individens eget kompetenssparande bidra till att ge alla möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling.

4.2 Ett komplement till andra former för kompetensutveckling och utbildning för vuxna

En statlig skattesubvention till individens kompetenssparande kan givetvis inte ensamt nå alla de mål för livslångt lärande och kontinuerlig kompetensutveckling som jag här har angivit. Systemet måste ses i sitt sammanhang. Det är ett komplement till alla de övriga insatser som i dag görs av samhället och av arbetsgivaren.

Systemets viktigaste funktion, som jag ser det, är att erbjuda en möjlighet för individer att finansiera de tillkommande och ytterligare kompetensutvecklingsbehov som dagens och i än större utsträckning framtidens arbetsliv och samhälle kommer att kräva. Det är en viktig del i en samlad strategi för livslångt lärande där det krävs en rad olika insatser från samhälle och arbetsgivare för att skapa förutsättningar för alla individer att delta i en kontinuerlig kompetensutveckling under hela livet. Ett system för IKS måste kunna samspela med alla dessa övriga insatser.

4.2.1 Ett komplement till vuxenutbildning

Grundläggande är att samhället kan ge alla en god grundutbildning. Samhället har ett särskilt ansvar för att ge de med kortast tidigare utbildning och som har stora behov, reella möjligheter att komplettera sin grundutbildning och uppgradera sina kunskaper i takt med utvecklingen i samhället och i arbetslivet. Det sker i dag via omfattande stöd till vuxenutbildning och olika former av vuxenstudiestöd riktat särskilt till de med lägst utbildningsnivå. Till följd av Kunskapslyftet som pågått sedan år 1997 och det särskilda utbildningsbidraget som då infördes kommer år 2002 närmare 1 miljon människor att ha deltagit i gymnasial vuxenutbildning. Många av dessa har kunna komplettera sina kunskaper upp till en fullständig treårig gymnasiekompetens. Andra har fått de kunskaper som de bedömt nödvändiga för att gå vidare i arbetslivet eller till vidare studier. Jag ser det som en förutsättning för mina förslag att samhällets ansvar för de kortutbildade ligger fast. Kraven på samhället att erbjuda en väl utbyggd infrastruktur för det livslånga lärandet kommer snarare att öka ytterligare till följd av att fler i arbetskraften får möjlighet att delta i utbildning och kompetensutveckling.

Kunskapslyftskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2000:28) lämnat en rad förslag som syftar till att stärka samhällets ansvar för

vuxnas lärande. Det handlar bl.a. om en individuell rätt för alla vuxna till en utbildning upp till och med gymnasienivå, en förstärkning av vuxenstudiestödssystemet för i första hand dem som saknar grundskole- och gymnasiekompetens och en rad insatser för att förbättra information, vägledning, uppsökande verksamhet, validering av vuxnas faktiska kompetens och ökade krav på utvärdering och kvalitetssäkring. KKK pekar också på behovet av att erbjuda vuxenutbildning så flexibelt att den kan vara tillgänglig för alla.

I alla dessa avseenden är samhällliga insatser viktiga också för IKS. Jag avser att utveckla detta ytterligare i samband med huvudbetänkandet och jag ser det som naturligt att förändringar i vuxenutbildningen samspekar med ett framtida system för IKS. Inte minst vad gäller vuxenstudiestöd ser jag det som nödvändigt att systemen kan komplettera varandra. Vuxenstudiestöden syftar till att ge i första hand dem med störst utbildningsbehov möjlighet till försörjning. Individuellt kompetenssparande kan inte ersätta eller överta denna uppgift. Däremot kan kortutbildade och de med lägst inkomster genom att kombinera vuxenstudiestöd med eget kompetenssparande få det extra tillskott som för många är nödvändigt om de ska kunna ta ledigt för studier. För många lågavlönade med rätt till särskilt utbildningsbidrag, UBS, eller med rätt till det högre bidraget i det nya studiestödssystemet som införs från den 1 juli 2001, kan även relativt små summor i regelbundet sparande som komplement till annan studiefinansiering ge möjlighet att ta ledigt med i stort sett bibehållen levnadsstandard. Att möjliggöra en sådan kombination kommer inte minst för dem med kortast utbildning att vara ett viktigt motiv för att starta ett regelbundet kompetenssparande. Jag har därför i min principmodell utgått från att det ska vara möjligt att kombinera studiestöd med uttag från kompetenssparande. Av samma skäl anser jag det befogat att undanta uttag från kompetenssparande i de inkomster som ligger till grund för beräkningar av fribeloppet i det nya studiemedelssystemet.

4.2.2 IKS och arbetsmarknadspolitiken

Jag har samma principiella syn, att samhällets insatser inte kan minska eller övertas av IKS, vad gäller arbetsmarknadspolitiken. Att höja de arbetslösas kompetens och anställningsbarhet är fortsatt en huvuduppgift inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadsutbildningen har nyligen setts över av en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet. Arbetsgruppen betonar att arbetsmarknadsutbildningen ska ge dem som är arbetslösa den särskilda kompetens den arbetslöse behöver för att bli anställningsbar och därmed ge möjlighet till omedelbar anställning.

Behovet av generell utbildning ska i första hand tillgodoses inom ramen för reguljär utbildning och det reguljära studiestödssystemet. Ett system med IKS kan bidra till att fler kan förebygga arbetslöshet genom att kontinuerligt höja sin kompetens under sin yrkesverksamma tid och därmed öka sin anställningsbarhet. Individuell kompetensutveckling kan därmed även komplettera samhällets insatser för arbetslösa. Om det ska vara möjligt för enskilda arbetslösa att under den tid de deltar i arbetsmarknadsutbildning och uppbär utbildningsbidrag även göra uttag från sitt kompetenssparande tar jag nu inte ställning till. Det är en fråga som jag avser återkomma till i huvudbetänkandet.

4.2.3 Samspelet med den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen

Vad gäller samspelet mellan IKS och arbetsgivarens ansvar för den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen ser jag det på samma sätt som kompletterande system. IKS ska bidra till en kompetensutveckling för individen som annars inte skulle ha kommit till stånd. Arbetsgivarens insatser för den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen som alla anställda behöver för att kunna klara sitt arbete och för att arbetsplatsen och företaget/förvaltningen ska kunna utvecklas skall även i fortsättningen entydigt vara ett ansvar för arbetsgivaren. Det kan och skall inte ersättas av individens eget kompetenssparande. Samhällets stimulans till denna typ av verksamhetsrelaterad kompetensutveckling sker i dag inom ramen för Europeiska socialfonden Mål 3.

Det var också en av utgångspunkterna för det arbete som skedde mellan regeringen och parterna i den s.k. Sture Nordgruppen år 1998. Gruppen föreslog att en särskild stimulans skulle kunna utgå för att få till stånd överenskommelse mellan de kollektivavtalsslutande parterna som omfattade alla anställda på arbetsplatsen. I rapporten konstaterar parterna att man var beredd att utöver den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen diskutera vidare om individuella s.k. utbildningskonton.

För individen är IKS en möjlighet att komplettera och kombinera den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen med det han/hon själv önskar få del av i form av utbildning/kompetensutveckling utan att vara beroende av arbetsgivaren. Samtidigt kan det för individen bli ytterligare en möjlighet till makt och inflytande över den kompetensutveckling som sker på arbetsplatsen genom att individen har egna sparade medel som han/hon själv beslutar över. Jag är också övertygad

om att tillkomsten av ett eget sparande för den egna kompetensutvecklingen kommer att bidra till en process på arbetsplatsen som kommer att gynna också den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen. Givetvis kan det i enskilda fall var svårt att avgöra vad som är individuell respektive verksamhetsrelaterad kompetensutveckling. Jag ser emellertid inte skäl att försöka skapa några barriärer eller tydliga definitioner. Den avgörande skillnaden – och den är enligt min uppfattning tillräcklig – är individens odelade inflytande över användningen av medlen i IKS. Så länge det är individen själv som disponerar medlen så uppstår inte heller risken att arbetsgivarens kostnad övertas av individen, i stället skapas förutsättningar för ett väl fungerande samspel mellan jämbördigare parter. Samtidigt är det givetvis viktigt att individen kan få stöd och rådgivning i sin bedömning av hur de egna sparade medlen bäst ska användas så att de verkligen kan bli ett aktivt komplement till den av arbetsgivaren bekostade verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen. Här är jag övertygad om att de fackliga organisationerna kommer att spela en viktig roll för att följa upp användningen av medlen och för att ge sina medlemmar det stöd de behöver.

5 Bedömning av förslagets effekter

5.1 Arbetsmarknad

1990-talet har medfört stora påfrestningar på den svenska ekonomin och arbetsmarknaden. Sysselsättningen inom traditionella basnäringar har minskat och tillväxten sker främst inom tjänstesektorn. I dagens arbetsliv ställs allt större krav på arbetskraftens förmåga till omställning. Själva anpassningsförmågan kan därför utgöra en konkurrensfördel. För den enskilde individen är därför kompetens och förmåga till förändring viktiga faktorer för ställningen på arbetsmarknaden.

Ur arbetsmarknadssynpunkt syftar mitt förslag om IKS till att bidra till en allmänt högre kunskapsnivå hos arbetskraften vilket kan bidra till högre produktivitet och samtidigt förebygga risken för arbetslöshet och förtida pensionering. Dessutom är avsikten att stärka individens resurser för och inflytande över den egna kompetensutvecklingen och på så sätt öka individens valfrihet. Ytterligare ett motiv är att underlätta omställningar genom att ge individen både möjlighet till och resurser för att vara mer yrkesmässigt rörlig än tidigare. En ökad kompetens hos arbetskraften kan också medverka till att lösa flaskhalsproblem.

Min bedömning är att den utformning jag föreslagit bör få avsedda effekter för den individuella kompetensutvecklingen och därmed bidra till en bättre fungerande arbetsmarknad. Jag kommer dock att återkomma till detta i huvudbetänkandet där jag även har för avsikt att göra en mer utförlig bedömning av förslagets effekter på arbetsmarknaden men även inom andra områden. De bedömningar jag gör här är därför på intet sätt heltäckande.

5.1.1 Skilda förutsättningar

Utvecklingen går i dag mot ett mer komplext arbetsliv med förändrade organisationsformer där arbetet blir mera individualiserat. Enligt en nyligen genomförd studie¹ är det en skillnad mellan olika delsektorer

¹ MOA-projektet, ett tvärvetenskapligt forskningsprojekt vid Yrkesmedicin i Stockholms läns landsting i samarbete med Yrkes- och miljö medicin, Regionsjukhuset i Örebro och forskare från Arbetslivsinstitutet.

på arbetsmarknaden i hur förändringar genomförs och deras syfte. I studien har olika verksamheter grupperats efter hur produktionen bedrivs och genom intervjuer och datainsamlande finner man t.ex. att kompetenskraven har ökat mest i kunskapsbaserade och högteknologiska verksamheter, medan ökad resultatmätning varit den dominerande förändringen för verksamheter som sysslar med välfärdsproduktion. Vidare var möjligheterna till inflytande och utveckling jämförelsevis mindre för den senare kategorin. Den slutsats man drar i studien är att skillnader mellan de som har goda och utvecklande arbeten och de som har påfrestande arbeten ökar. Beroende av var på arbetsmarknaden individen befinner sig blir därför avgörande för möjligheten till kompetensutveckling. För att stödja ett livslångt lärande i arbetslivet behövs därför olika strategier som kan anpassas till verksamheters skilda förutsättningar.²

Med mitt förslag ges individen ökade möjligheter till individuell kompetensutveckling. Flexibiliteten i systemet kommer att vara stor – individen väljer själv i stor utsträckning vilken typ av kompetensutveckling han eller hon vill ägna sig åt. Skattesubventionen är utformad för att uppmuntra till deltagande från alla grupper och det föreslås även att en särskild stimulans riktas till låginkomsttagare (se kapitel 7). Dessutom är min avsikt att systemet skall gå att kombinera med studiestöd. Därmed bör mitt förslag kunna underlätta för alla individer att ta ett eget ansvar för sin kompetensutveckling och på så sätt bidra till ett livslångt lärande i arbetslivet.

5.1.2 Ökad rörlighet

Det tar oftast en viss tid för ett företag att finna rätt person till rätt plats. På motsvarande sätt tar det tid för jobbsökande att få lämpligt jobberbjudande. Ju längre tid dessa processer tar desto större blir de samhällsekonomiska kostnaderna och jämviktsarbetslösheten. Matchningsproblem i form av utbuds- eller efterfrågeöverskott kan uppstå och då fungerar arbetsmarknaden inte effektivt.

En anledning till att sådana matchningsproblem uppstår på arbetsmarknaden kan vara att de arbetslösa inte har just den kompetens som efterfrågas. Gemensamt för flertalet OECD-länder är att efterfrågan på utbildad arbetskraft har ökat i förhållande till lågutbildad.³ Sysselsättningen i kunskapsintensiva näringsgrenar har också vuxit snabbare

² Härenstam, MOA-projektet. Rapport från seminarium om incitament för kompetensutveckling 2000-04-12, World Trade Center, Stockholm.

³ Långtidsutredningen 1999/2000 (SOU 2000:7)

än genomsnittet. Arbetsgivarnas krav på kompetens ser därmed ut att ha ökat. Om då inte arbetstagarnas kunskaper och färdigheter förändras på ett sätt som överensstämmer med den utvecklingen finns risk för att rörligheten inom och mellan yrken kan komma att minska.

Den stimulans till individuell kompetensutveckling som jag här föreslår bör kunna bidra till en större rörlighet på arbetsmarknaden. Detta genom att en högre kunskapsnivå ökar arbetskraftens möjligheter att utföra flera slags jobb. Därigenom förbättras matchningen på arbetsmarknaden.

Det finns också tecken på att äldre arbetskraft är mindre rörlig varför en större andel äldre kan förväntas minska rörligheten på arbetsmarknaden. Detta skulle till viss del kunna kompenseras av de ökade möjligheter till kompetensutveckling som mitt förslag innebär.

5.1.3 Förebygga flaskhalsar

Den goda utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden som vi nu kan se har hittills varit förenlig med en låg inflationstakt. Enligt prop. 1999/2000:98 *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*, finns emellertid vissa tecken på ökade rekryteringssvårigheter på arbetsmarknaden vilket utgör en orossignal. När rekryteringsproblem uppstår tar det längre tid för företagen att tillsätta vakanser vilket riskerar att leda in i en löneökningsspiral med stigande inflation, lägre produktion och lägre sysselsättning som följd. Särskilt allvarliga rekryteringsproblem som påverkar företagens möjligheter att expandera brukar gå under beteckningen flaskhalsar.

Beroendet av välutbildad personal är inte enbart koncentrerat till de kunskapsintensiva sektorerna utan ökar inom alla sektorer och yrken. Enligt en studie av AMS (URA 1999:17) är risken idag störst för att "flaskhalsar" skall uppstå inom yrken som kräver speciella yrkesutbildningar. Innebörden av detta är att även med relativt korta yrkesutbildningar skulle man därför kunna påverka den bristsituation som AMS pekar på.

Ökade incitament för individuell kompetensutveckling kommer därför att kunna fylla en viktig roll genom att bidra till att anpassa de sökandes kvalifikationer till de krav som arbetsgivarna ställer. Därmed kan uppkomsten av arbetskraftsbrist/ flaskhalsar motverkas. Även om Sverige har en arbetskraft med en relativt hög generell kompetensnivå är det också viktigt att den förblir hög för att flaskhalsar inte skall uppstå.

5.1.4 Arbetslöshetsrisk /anställningstrygghet

Flera studier har visat att risken för arbetslöshet och den förväntade längden på arbetslöshetsperioden minskar med stigande utbildningsnivå hos individen, allt annat lika.⁴ Genom att öka individens möjligheter till utbildning och kompetensutveckling kan därför risken för arbetslöshet och arbetslöshetsperiodens längd minskas.

Goda möjligheter till kompetensutveckling kan dessutom fungera som ett komplement till det formella anställningsskyddet. Detta genom att skapa ökade möjligheter för individen att själv klara omställningar, byta arbetsplats, företag, yrkesinriktning etc. Den bästa garanten för långsiktig anställningstrygghet är att ha de kvalifikationer som arbetsmarknaden efterfrågar.

Anställningsformer har förändrats. Allt färre människor i arbetslivet har i dag en fast anställning. Det har blivit allt vanligare att anställning sker i projektform, att individen väljer att starta eget samt att förändringstakten är så hög att många av det skälet tvingas byta arbete. Samtidigt finns en stor grupp som har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Personer utan fast förankring på arbetsmarknaden har inte samma möjligheter till företagsspecifik kompetensutveckling, vilket i sin tur påverkar möjligheten att få en mer fast förankring. Möjligheten till att delta i ett sparande för framtida kompetensutveckling kan därför väntas vara av särskild betydelse för denna grupp.

5.1.5 Ökade möjligheter att arbeta fram till pensioneringen

Livslängden på humankapitalinvesteringarna tenderar att minska. Ett tecken på detta kan vara de problem som finns att stanna kvar på arbetsmarknaden fram till pensioneringen. Förtida pensionering är dock en kostsam lösning för arbetsgivarna, men även för samhället i form av produktionsbortfall etc. Genom att andelen äldre i arbetskraften kommer att öka framöver är det därför särskilt viktigt att det finns goda möjligheter till kontinuerlig kompetensutveckling. Detta är en förutsättning för att individens produktivitet och anställningsbarhet skall bestå. Kontinuerlig kompetensutveckling är också nödvändig för att en god utbildning i unga år skall fortsätta att ge avkastning.

⁴ Se tex Thursie, A (1998).

5.1.6 Arbetskraftsutbud

Ökade möjligheter till kompetensutveckling och livslångt lärande bör på sikt påverka arbetskraftsutbudet i positiv riktning. Möjligheten att stanna kvar längre i arbetslivet ökar samtidigt som individen lättare kan anpassa sig efter de krav och förutsättningar som råder och därmed öka sin rörlighet. Värdet av ett ökat inslag av utbildning måste dock vägas mot kostnaden för de arbetstimmar som går förlorade. I de räkneexempel jag presenterar i avsnittet 2.4 antas att omkring 400 000 individer kommer att kunna studera med finansiering från IKS motsvarande 25 procent av full arbetstid när systemet är i full gång. Omräknat innebär detta 100 000 heltidsstuderande. Men flera kommer förmodligen att studera på fritid, varför gissningsvis effekterna på arbetskraftsutbudet stannar vid ett bortfall på ca 80 000 personer som ägnar sig åt studier på heltid. Detta motsvarar knappt 2 procent av arbetskraften. Min bedömning är därför att de positiva effekter som IKS kan medföra på sikt överväger de samhällekononiska kostnader som uppstår.

5.1.7 Minskad arbetslöshet och minskat behov av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Mitt förslag skapar incitament för en ökad individuell kompetensutveckling. Genom den flexibilitet jag bygger in i systemet kan det väntas få effekter för både den specifika och generella kompetensutvecklingen och därigenom förbättra flexibiliteten på arbetsmarknaden. I förlängningen bidrar därmed systemet till en ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Genom att det är möjligt att variera subventionsgraden i systemet kommer det även att kunna anpassas efter konjunkturläget. Sammantaget innebär detta att systemet bör kunna fungera som ett komplement till dagens arbetsmarknadspolitik och att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan styras dit de gör mest nytta. En ökad kompetens och stärkt anställningsbarhet minskar ju också på sikt behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

5.2 Utbildningssektorn

Jag är övertygad om att utbildningssektorn kommer att genomgå stora förändringar de kommande åren. En allt större del av arbetskraften kommer att vilja och behöva delta i ett livslångt lärande där en kontinuerlig kompetensutveckling kombineras med yrkesverksamhet.

Kortare och längre perioder av utbildning blir ett naturligt inslag i arbetslivet.

Det kommer att ställa nya krav på utbildningssektorn både vad gäller det utbud den kan erbjuda och på dess förmåga att snabbt och flexibelt svara upp mot den nya efterfrågan. Det handlar om innehåll i utbildningen men också om formerna för hur utbildning och kompetensutveckling bedrivs. Till detta kommer behov av en väl utbyggd infrastruktur för information, vägledning, kvalitetssäkring av utbildning och för validering av faktiska kunskaper.

En realisering av det livslånga lärandet kommer att påverka såväl den reguljära utbildningen inom högskola och vuxenutbildning som den privata utbildningsmarknaden. Det kommer att påverka svenska utbildningsanordnare men vi kommer med säkerhet också att få se en ökad internationalisering på utbildningsområdet.

Den utveckling jag här skisserat kommer givetvis inte enbart att ske till följd av att det genomförs ett system för finansiering av individuell kompetensutveckling. Det är en utveckling som i första hand är resultatet av de krav som ett nytt arbetsliv och andra grundläggande samhällsförändringar ställer på utbildningssektorn. Men IKS-systemet är enligt min uppfattning en faktor som påtagligt kommer att påskynda den utveckling som redan är på gång. Jag är övertygad om att IKS mycket snabbare än vad som annars skulle varit fallet kommer att medföra stora förändringar på utbildningsområdet.

Den mest påtagliga effekten uppstår givetvis till följd av att, när systemet är fullt utbyggt, praktiskt taget alla i arbetskraften kommer att ha ett eget sparad kapital för utbildning och kompetensutveckling som de själva bestämmer över. Det kommer som mina beräkningar pekar på i avsnittet 2.4 på några års sikt att kunna innebära att ca 12 mdkr årligen tas ut ur sparandet och därmed på ena eller andra sättet påverkar efterfrågan på utbildning och kompetensutveckling. I mitt räkneexempel skulle på 10–15 års sikt finnas i storleksordningen 40 mdkr fonderade för utbildningsändamål. Det är en självklarhet att detta i sig kommer att påverka hela vårt utbildningsutbud och bl.a. påtagligt öka såväl efterfrågan som konkurrensen på utbildningsmarknaden.

Detta kommer troligen i sin tur att leda till en rad effekter på utbildningsområdet. Jag har här valt att lyfta fram tre aspekter jag tror kommer att få särskild betydelse.

- Det kommer att efterfrågas ett nytt innehåll både i form av nya utbildningar och nya kombinationer, exempelvis för att tillgodose samspelet mellan den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen och den egna individuella kompetensutvecklingen.

- Det kommer att efterfrågas nya former för hur utbildningen bedrivs och mer flexibla sätt att ta del av utbildning och kompetensutveckling. Det handlar bl.a. om att kunna erbjuda utbildning hela året som följer arbetslivets tider, att kunna läsa på kvällar och helger men också på deltid under dagarna i kombination med arbete. Det handlar om att kunna erbjuda nya platser för lärandet t.ex. på arbetsplatsen eller i nära anslutning till den, i lokala lärcenter nära arbetet eller bostaden. Men det handlar också om att erbjuda utbildning där det går att kombinera självstudier, mindre grupper, lärar/handledarledda studier med olika former av distansstudier. Inte minst internet-baserad utbildning där individen själv styr sitt lärande tror jag kommer att efterfrågas i mycket större omfattning än vad som skett hittills.
- Efterfrågan kommer att öka på en mångfald av olika utbildningsanordnare. Jag är övertygad om att många som kommer att delta i IKS kommer att efterfråga det utbud som den reguljära utbildningen i dag erbjuder. Det har en kvalitet och ett innehåll som många individer känner till och har förtroende för. Det leder i de flesta fall fram till betyg eller godkända examina. Men med säkerhet kommer många fler utbildningsanordnare att kunna erbjuda ett attraktivt utbud. Om inte den reguljära utbildningen kan förnya sitt sätt att erbjuda och bedriva utbildning så kommer den enligt min bedömning snabbt att konkurreras ut av andra utbildningsanordnare. Redan i dag omfattar den kompetensutveckling arbetsgivaren bekostar enligt SCB:s siffror ca 46 mdkr i Sverige och enligt många bedömare är utbildningsmarknaden för närvarande den snabbast växande sektorn i de ledande industriländerna.

Det är i det här perspektivet, enligt min uppfattning, nödvändigt för samhället att se över vilka förändringar som kan behövas i det offentliga utbildningsväsendet för att skapa förutsättningar för också den reguljära utbildningen att svara upp mot den nya efterfrågan.

Det kan handla om regelverk som behöver förändras. Exempelvis ger dagens regler inte möjlighet för enskilda att köpa kurser inom högskolan. Även statsbidragssbestämmelserna och reglerna för uppdragsutbildning kan behöva ses över för att stimulera det reguljära utbildningsväsendet att i ökad grad vända sig till redan yrkesverk-samma. Jag har mot den här bakgrunden gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga de hinder och begränsningar som i dag kan finnas i det offentliga utbildningssystemet samt lägga förslag till förändringar. Uppdraget kommer att redovisas i oktober. Jag avser att återkomma till dessa frågor i huvudbetänkandet.

På ett område anser jag att det finns skäl för mig att särskilt fördjupa och konkretisera mina förslag inför huvudbetänkandet. Det handlar om behovet av en väl utbyggd vägledning och information om det utbildningsutbud som kommer att erbjudas den enskilde inom ramen för IKS-systemet. Jag har här samrått med kommittén för vägledning inom skolväsendet och avser att senare under mitt arbete återkomma med förslag till hur vägledning och information till den enskilde och till arbetsgivare skall kunna utvecklas. Jag ser detta som en central fråga för att den enskilde skall kunna få väl underbyggd information och rådgivning inför sitt val av vilken utbildning och kompetensutveckling den bör utnyttja för att bäst tillgodose sina individuella behov.

I det här sammanhanget vill jag också nämna att jag överväger att ur kontrollsynpunkt föreslå ett system för godkännande av utbildning/kompetensutveckling som inte står under statlig tillsyn. Att utbildningen eller motsvarande fått ett sådant godkännande, som med nödvändighet bör vara av övergripande och av generell karaktär, skulle kunna vara en förutsättning för att individen skall få del av den statliga subventionen. Jag kommer att lägga ut ett särskilt uppdrag om formerna för hur detta lämpligast skulle kunna organiseras och jag avser att i mina slutliga förslag återkomma till de närmare bestämmelser som detta kan kräva. Ett sådant system torde dock få till följd att det kommer att finnas tillgängligt ett IT-baserat register över praktiskt taget alla utbildningar som individen kan erbjudas. Någon sådan motsvarande informationsbank öppen för alla finns inte att tillgå i dag. En ytterligare effekt av IKS skulle därmed kunna bli att det tillskapas en ny möjlighet för såväl vägledare som för individer och arbetsgivare att få information och överblick över det aktuella utbildningsutbudet i hela utbildningssektorn.

5.3 Konsekvenser för olika grupper

Anställningsform

IKS förutsätts vara frivilligt och bygga på individens eget initiativ. Det betyder att alla människor i arbetskraften har en möjlighet att delta, såväl löntagare som företagare. Sparandet kan ses som en välfärdsrättighet som alla har tillgång till, utan att behöva fråga arbetsgivare eller sin fackliga organisation. Kompetenssparandet så som jag föreslår, fungerar också för dem som inte har någon fast anställning, som är egenföretagare eller som på andra sätt har lösa relationer till en arbetsgivare.

Ålder

Människor kommer att ha olika bevekelsegrunder för att påbörja ett kompetenssparande. För dem som nyligen avslutat en utbildning ter sig behovet av kompetensutveckling avlägset, men i ett utbyggt system bör det vara naturligt att så fort man kommer ut i arbetslivet påbörja ett kompetenssparande. I början med relativt blygsamma belopp och så småningom, när behoven blir tydligare, med större. Ett sparande som pågår på detta sätt kommer för individen att innebära att begreppet "livslångt lärande" får en realism. Det blir ett naturligt inslag i yrkeskarriären att kunna använda de egna kompetensmedlen i samarbete med sin arbetsgivare eller på eget initiativ.

För dem som i dag redan varit ute i arbetslivet i många år kommer kompetenssparandet att ske med betydligt kortare tidshorisont. Det kan vara fråga om kortare utbildningar som kombineras med arbete. För dessa individer kommer systemet även att innebära en möjlighet att med målmedvetet kompetenssparande förbättra sin utbildning genom att t.ex. utnyttja kompetensmedlen tillsammans med något av de studiestöd för vuxna som finns. Detta ger individen en reell chans att behålla sitt arbete fram till pensionsåldern.

Lön

Oavsett lönenivå blir alla, enligt förslaget, berättigade att avsätta upp till ett halvt prisbasbelopp per kalenderår och om arbetsgivare vill medverka kan individer få ytterligare maximalt ett halvt prisbasbelopp på kontot. För avsättningen medges ett avdrag från individens förvärvsinkomster. Vid uttaget beskattas detta som inkomst av tjänst. Jag förutsätter att individer som utnyttjar sitt kompetenssparande under yrkeslivet i de allra flesta fall behåller sin inkomst på oförändrad nivå och i de fallen blir avdragsrätten och beskattningen neutral.

Vid uttag för kompetensutveckling medges en kompetenspremie som relateras till kompetensutvecklingens omfattning i tid och inte till storleken på uttaget. Det innebär att förslaget är neutralt i förhållande till vilken inkomstnivå individen väljer att leva på under studietiden. En individ med låga inkomster kan jämfört med en med höga inkomster och där bägge väljer att behålla sin levnadsnivå under tiden för kompetensutveckling spara mindre men utveckla sig lika mycket och få en lika hög kompetenspremie.

Utbildningsnivå

Kompetensutveckling är en nödvändighet för alla i arbetslivet, oavsett grundutbildning. Vi vet att de med högre utbildning får en större andel kompetensutveckling i sitt arbete, och att de också är lättare att motivera till att ta ett eget ansvar för sin kompetensutveckling. För att få med också dem med de högsta trösklarna att ta sig över i ett kompetenssparande, kan behövas särskilda åtgärder.

Samhället har ett ansvar att se till att människor som hamnat utanför den ordinarie arbetsmarknaden och som har stora brister i sin grundläggande utbildning får hjälp och stöd att ta igen detta. Därför finns kunskapslyftet med UBS. I det nya studiestödssystemet, som ska gälla från den 1 juli 2001, tillkommer dessutom ett studiestöd med en 80-procentig bidragsdel riktad till dem med kort utbildning. IKS är tänkt att kunna användas kombinerat med det särskilda utbildningsbidraget och det nya studiestödssystemet för att på det sättet ge individen en möjlighet att behålla sin tidigare inkomstnivå. Kompetenssparandet kan på detta sätt bli särskilt värdefullt för människor med kort utbildning.

Jag kommer också i kapitel 7 att föreslå att det görs en engångsvis satsning på dem med lägst inkomster genom att de erbjuds en grundplåt på 2 500 kr om de sparar minst lika mycket.

Ytterligare ett sätt att få med kortutbildade i kompetenssparandet är att motivera arbetsgivare att medverka i systemet med avsättningar till individens konto men också med stöd och hjälp.

Kön och etnisk tillhörighet

Med kompetenssparade medel kommer det att finnas möjlighet inte bara till det vi benämner utbildning utan också till många andra former av kompetensutveckling såsom att prova nytt jobb, praktik, prova på kurser m.m. Detta ger individer en möjlighet att våga pröva nya saker, att arbeta i andra miljöer och att komma in på arbetsplatser där man kanske inte utan ett eget bidrag till finansieringen hade varit välkommen. Detta kan vara ett litet bidrag till att bryta könssegregeringen på arbetsmarknaden och ge människor med olika etnisk tillhörighet en möjlighet att komma in i arbetslivet.

Det är svårt att bedöma hur IKS-systemet kan komma att utnyttjas av män respektive kvinnor. Kvinnor är kraftigt överrepresenterade i Kunskapslyftet och annan reguljär vuxenutbildning. Kvinnor deltar också i större utsträckning i olika former av generell utbildning som inte är yrkesspecifik. Om detta mönster också är giltigt för IKS skulle alltså fler kvinnor än män komma att delta i IKS.

Kvinnor deltar också i högre grad i kortare personalutbildning som bekostas av arbetsgivaren medan männen är överrepresenterade i de längre kurserna. Fler kvinnor deltar i pensionssparande men männen sparar ett högre genomsnittligt belopp per år.

Ytterligare fördelningspolitiska konsekvenser

Det går inte nu att göra några ytterligare bedömningar av vad ett kompetenssparande får för fördelningspolitiska konsekvenser. Det beror till stor del på hur väl vi lyckas motivera människorna att delta i sparandet och möjligheten att påverka sin egen kompetensutveckling. Jag försöker i det kommande med några räkneexempel visa det positiva utfallet på livsinkomsterna som ett kompetenssparande kan ge upphov till. För att detta skall komma alla till del behövs förmodligen både stimulanser, information och kvalificerad rådgivning från samhällets sida.

5.4 Effekter på individnivå – några typfall

Jag har tidigare beskrivit att det inte finns några jämförbara system att utgå från vid analyser av effekterna av införandet av IKS. Det innebär givetvis att det inte heller på individnivå går att med säkerhet beräkna effekterna av systemet.

För att ändå försöka ge en bild av hur systemet kan komma att tillämpas och hur det skulle kunna påverka olika individers livssituation har jag gett docent Stefan Fölster, VD vid Handelns utredningsinstitut (HUI), i uppdrag att utifrån fyra typfall försöka beräkna effekterna av ett IKS-system på dessa individers livsinkomst. Det vill säga den sammanlagda effekten både under den resterande yrkesverksamma tiden och effekterna på pensionen. Beräkningarna utgår från det nya pensionssystemets regler och de regler som kommer att gälla i det nya studiestödssystemet som börjar gälla från den 1 juli 2001. I samtliga fall utgår beräkningarna enbart från individens sparande. Till detta kan komma olika typer av kompletterande avtal eller överenskommelser som innebär att också arbetsgivaren bidrar genom tid, pengar eller kursavgifter. I bilaga 2 till delbetänkandet återfinns rapporten i sin helhet som är skriven av Stefan Fölster och Robert Gidehag från HUI.

De typfall som legat till grund för beräkningarna utgör endast ett antal exempel. Det går också att tänka sig en lång rad andra exempel där individer sparar mer eller där de sparar mindre, där de har högre

inkomster eller där resultatet av den kompetensutveckling de genomgår till följd av IKS får större eller mindre effekt på livsinkomster. Det är givetvis också möjligt att jämföra med ett alternativ där individerna sparar på annat sätt, utan en statlig subvention, till sin kompetensutveckling. Avdragsrätt vid sparandet i kombination med kompetenspremien gör dock enligt min bedömning att ett stort antal individer kan komma igång med ett regelbundet sparande till sin egen kompetensutveckling som annars inte skulle varit realistiskt. Därför utgår typfallen – med ett undantag – från att studier inte skulle ha påbörjats utan IKS. Beräkningarna syftar således inte till att ge någon heltäckande bild av IKS systemets effekter på individnivå. Jag hoppas dock att de kan bidra till att ge en illustration till hur IKS kan komma att fungera i praktiken för några individer med olika inkomst och olika livsöden.

Det första exemplet avser en metallarbetare som är 27 år. Han får genom att spara ca 500 kr/mån i 4 år i IKS en möjlighet att vidareutbilda sig till tekniker och kan därmed få en ny befattning inom företaget. Han kan med pengarna på sitt IKS och med kompetenspremien i kombination med visst studiebidrag behålla sin disponibla inkomst under hela studietiden trots att han går ner i arbetstid till 75 procent.

Beräkningarna i bilagan visar att om man jämför med ett fall där han studerar utan IKS och då tvingas att istället gå ner i disponibel inkomst med ca 30 000 kr per år, tjänar han något på att delta i IKS. Jämför man dock med om han, utan IKS, skulle avstått från att studera – vilket torde vara det troliga – blir hans livsinkomst påtagligt högre.

Det andra exemplet beskriver en kvinnlig tjänsteman som mitt i livet vill förverkliga sin dröm om att få starta eget företag inom hantverksområdet. Efter 7 års sparande vid 42 års ålder, kan hon via olika former att kompetensutveckling, genom sitt IKS, öppna en hantverksbutik som hon kombinerar med att arbeta kvar på halvtid. Även om syftet i hennes fall kanske inte primärt är att höja sin lön utan snarare att få möjlighet till personlig utveckling, kan hon i detta exempel, via IKS, både höja sin inkomst under återstående delen av sitt yrkesliv och få en högre pension.

Det tredje exemplet är en högre tjänsteman som startar sent med sitt sparande, vid 47 års ålder. Han har en bra inkomst men ser framför sig risken att tvingas gå ner i lön återstående tid till pension om han inte får möjlighet till ytterligare kompetensutveckling. Han har högre lön och är äldre vilket gör att han väljer ett högre sparande. Han kan genom att även sent i livet starta ett kompetenssparande själv styra sin utveckling och förebygga en situation där han annars kanske skulle tvingats till perioder av arbetslöshet eller tvingats ta ett arbete med

lägre lön. Genom IKS kan han kompetensutveckla sig tillräckligt för att kunna bibehålla sin lön yrkeslivet ut.

I det sista exemplet visas effekten på livsinkomsten för ett lågavlönat butiksbiträde som genom ett långsiktigt sparande, 12 år, i kombination med vuxenstudiestöd kan vidareutbilda sig och därmed helt byta inriktning i sitt yrkesliv. Efter fyra års heltidsstudier, i kombination med att hon arbetar vissa helger och viss del av sommaren, kan hon vid 39 års ålder sadla om och förverkliga sitt mål att arbeta som barnmorska. Det har varit svårt och tagit tid men med sitt sparande i IKS-konto i kombination med studiestöd och arbete på sin tidigare arbetsplats under viss del av loven, har det varit möjligt att i stort sett upprätthålla familjens levnadsstandard under hela studietiden. Samtidigt har hon mycket kraftigt kunnat höja sin livsinkomst jämfört med om hon stannat kvar till pensionen i sitt nuvarande arbete.

Dessa fyra typfall kan givetvis uppfattas som alltför positiva. I samtliga fall förutsätts att individerna inte skulle klarat att delta i utbildning och kompetensutveckling utan IKS. Alla fyra individer får också en bättre livsinkomst till följd av kompetensutveckling. Det finns givetvis i enskilda fall exempel också på motsatsen. Jag anser dock att typfallen får uppfattas som relativt realistiska. Det är i dag i praktiken inte möjligt för en stor grupp i arbetskraften att delta i den kompetensutveckling de önskar eftersom de inte klarar den kraftiga minskningen i disponibel inkomst som oftast studier innebär. Att utbildning och kompetensutveckling generellt leder till större möjligheter till högre lön visar också empiriska studier och forskning som Fölster/Gidehag refererar till i sin bilaga och som de också jämför de olika typfallen med i slutet av sin rapport. Min förhoppning är att typfallen och de exempel som redovisas i bilagan kan bidra till att åskådliggöra hur IKS kan komma användas och hur det kan komma att utnyttjas i praktiken av olika individer med olika behov och olika livssituationer.

6 Former för sparande och förvaltning

6.1 Krav på en modell för sparande och förvaltning av medel avsatta för kompetensutveckling

Jag har som tidigare framgått i stora delar valt att följa systemet med individuellt pensionssparande, IPS, i mitt förslag till utformning av IKS. Vad avser sparandet och förvaltningen av IKS ställs dock särskilda krav som man vid förslag till organisation måste ta hänsyn till.

Syftet med kompetenssparandet är att det kontinuerligt skall kunna användas till kompetensutveckling när individen så önskar. I pensions-sparandet regleras i skriftliga avtal bl.a. spartiden, tidpunkten då utbetalningarna skall börja och det antal år utbetalningarna skall ske. I kompetenssparandet kan inte individen på samma sätt förbinda sig i fråga om tidpunkter och belopp. IKS bygger tvärtom på att det måste finnas en stor flexibilitet i spartider, utbetalningstillfällen och storlek på uttagen. Det innebär att IPS-reglerna för sparformer och förvaltning inte är möjliga att kopiera fullt ut för IKS.

Den statliga subventionen i IKS är förhållandevis liten, det är därför viktigt att hålla nere administration och förvaltningsavgifter så att inte hela subventionen uppslukas av kostnader för individen. Av samma skäl är det av stor vikt att sparandet kan placeras på sådant sätt att det kan konkurrera med andra existerande sparformer som individen kan välja, med eller utan skattesubvention.

6.2 Möjliga sparformer

I IPS kan sparandet ske genom

- inlåning på bankkonto i svensk eller utländsk bank
- i svenska eller utländska värdepappersfonder

- 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.

Spararen bestämmer själv hur sparandet skall placeras och kan när som helst under spartiden placera om 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 värdepappersfond till ett inlåningskonto. Spararen kan dessutom byta pensionssparinstitut under spar- eller utbetalningstiden.

För IKS som är ett kortsiktigare sparande och med betydligt större osäkerhet i planeringstider, anser jag att det finns anledning att överväga begränsningar i sparformerna och möjligheterna att själv placera sina sparmedel. Ett viktigt skäl till detta är naturligtvis syftet med kompetenssparandet. Sparandet skall kunna utnyttjas av individen när dennes situation i livet eller på arbetet medför behov av kompetensutveckling. Detta kan ofta förväntas inträffa vid tidpunkter då arbetsmarknaden är särskilt besvärlig, arbetslösheten ökar och kompetenskraven stiger. Det brukar ske vid lågkonjunkturer då också kurserna på aktiemarknaden har en tendens att falla. Skulle en individ vid ett sådant tillfälle ha placerat sitt kompetenssparande enbart i aktier skulle han eller hon förmodligen undvika att ta ut sparpengarna just då, även om de hade behövts.

Samtidigt måste ett sparande tillåtas som ger en tillräckligt hög avkastning för att kunna konkurrera med andra sparformer. Av det skälet utesluter jag en begränsning av sparandet till att enbart avse inlåning i bank. En sådan reglering skulle få till följd att individer avstod från att starta ett individuellt kompetenssparande.

Jag anser därför att det är angeläget att konstruera en modell för sparandet som minimerar risken för spekulationsförluster, samtidigt som avkastningen skall vara konkurrenskraftig. Människor som väljer att kompetensspara skall kunna vara trygga i förvissningen om att deras sparande är säkert placerat och lättillgängligt för det ändamål det är avsett.

6.3 Förvaltning

Med en stor flexibilitet avseende uttagstillfällen, olika spartider och byten av planeringshorisonter är risken uppenbar att sparinstitutionen för att klara administrationen av IKS, skulle tvingas ta ut höga avgifter. De förvaltande instituten skall dessutom klara av att hantera någon form av

intyg för godkänd kompetensutveckling och tillåtelse att lyfta kompetenssparandet. De skall också rapportera till skattemyndigheten om uttagna belopp.

Förvaltning av pensionssparmedel inom ramen för IPS får bedrivas av värdepappersinstitut efter tillstånd av Finansinspektionen. Det kan alltså vara banker, företag som har tillstånd att bedriva värdepappersrörelse eller utländska värdepappersföretag med filial i Sverige.

Hur stort intresset kan förväntas bli från värdepappersinstitut att förvalta kompetenssparmedel beror självklart på omfattningen av sparandet men också på de särregler och begränsningar som kommer att finnas för tillstånden att placera tillgångarna, servicen till kunderna och möjligheterna att kompensera sig för dyr förvaltning med avgifter.

6.4 Förslag till modell

Med hänsyn till det jag tidigare sagt föreslår jag att sparande och förvaltning avseende IKS får en egen utformning som tillgodoser de villkor och krav bl.a. ifråga om trygghet och stordriftsfördelar som angetts.

En möjlig lösning är att utöka lagstiftningen avseende individuellt pensionssparande med specialregler och inskränkningar i placeringsmöjligheter. Det som inte går att reglera är förvaltningsavgifterna som kan förväntas bli höga. Till viss del kanske marknaden kan korrigera detta.

En annan möjlighet är att ge Premiensionsmyndigheten (PPM) i uppgift att hantera också kompetenssparandet. PPM administrerar försäkringen och kontoföringen på den enskildes premiepensionskonto. I premiepensionssystemet finns individuella konton för alla dem som har en pensionsgrundande inkomst. Sparandet är individuellt och den enskildes pensionsfordran är grundlagsskyddad egendom. Kapitalet ägs dock av staten som också kan tillgodoräkna sig det i nationalräkenskaperna. Under spartiden sker ingen inkomstbeskattning av avkastningen på premiepensionskontona eftersom staten inte betalar inkomstskatt. Systemet är öppet för alla svenska och utländska värdepappersfonder som har en riskspridning som svarar mot EG:s s.k. UCITS-direktiv för kollektivt sparande. Knappt 500 fonder kommer inledningsvis att erbjudas spararna.

PPM är just nu i färd med att starta upp verksamheten och har på relativt kort tid byggt upp ett komplext system som ännu inte varit i drift. Myndigheten kommer därför de närmaste åren att vara intensivt sysselsatt med att hantera den redan beslutade verksamheten. Jag

föreslår därför inte nu PPM som värmyndighet för ett nytt kompetenssparande.

Jag har istället valt att undersöka möjligheten att skapa en egen ordning för IKS. Av den anledningen har jag givit IPM Informed Portfolio Management AB (IPM) i uppdrag att lämna ett förslag till hur en sådan förvaltningsorganisation skulle kunna fungera. IPM har lämnat en sådan rapport *Förvaltningsmodell* som bifogas i sin helhet som bilaga 3. Förslaget innehåller en redovisning av hur förvaltningsorganisationen är tänkt att fungera, hur en förvaltningspolicy bör se ut samt hur en tänkt förvaltare operativt bör arbeta. Rapporten innehåller också förslag till vilka placeringsalternativ som bör erbjudas och vilka principer som bör gälla för omplacering av kapital. Vidare finns med förslag till hur uppföljnings- och avrapporteringssystem bör läggas upp. IPM gör en jämförelse med hur andra moderna förvaltningsorganisationer har organiserats och redovisar slutligen också för- och nackdelar med den föreslagna organisationen jämfört med andra alternativ. Även en kostnadsjämförelse med andra alternativ görs.

I rapporten föreslås en central organisation med ansvar för tillgångsallokering och upphandling av externa förvaltare. En sådan förvaltningsorganisation kan t.ex. integreras i någon befintlig myndighet eller placeras hos en AP-fond.

Jag har inte analyserat alla delar i rapporten. Mycket pekar dock enligt min mening på att en förvaltning som den IPM föreslår är den effektivaste för IKS-konton. Det nya systemet gäller ett stort antal konton, med krav på flexibilitet. I många fall kommer endast mindre summor att vara insatta på kontona.

En samlad organisation innebär därför att administrationen kan minimeras och därmed kan också avgifterna som skall finansiera administrationen hållas låga. Det finns därmed ett ställe att vända sig till för individer som är intresserade av kompetenssparande, för information om systemet och vid frågor om hanteringen av konton.

Den föreslagna modellen bedöms vara effektiv avseende placeringar. Riskerna minimeras och individerna tvingas inte till svåra val vid placeringstillfällena, val som skulle kunna äventyra syftena.

Även ur kostnadssynpunkt för individen och för staten har en samlad förvaltning många fördelar. IPM gör bedömningen att förvaltningsavgifterna kan hållas så låga att de utgör mindre än hälften av de avgifter som tas ut för förvaltningen av IPS. Detta kommer kontohavarna tillgodo. Den inskränkning av individens placeringsrätt som en sådan förvaltning innebär väger sannolikt inte lika tungt som fördelarna med systemet.

Jag anser att IPM:s förslag till organisation har övervägande fördelar. Jag avser därför att återkomma i huvudbetänkandet med ett

slutligt ställningstagande och den närmare utformningen av sparandet och förvaltningen av kompetenssparandet. Remissinstansernas synpunkter på denna punkt och till den modell som redovisas i bilaga 3 är därför av särskild vikt för mig i det fortsatta arbetet.

7 Förslag till hur avsatta budgetmedel för åren 2000 och 2001 bör användas

7.1 Förslaget

Mitt förslag: De medel som riksdagen avsatt för stimulans till individuell kompetensutveckling för åren 2000 och 2001, sammanlagt 2,5 mdkr används till startpremier för att under år 2002 stimulera igångsättningen av det reguljära systemet.

Medlen används till två typer av startpremier, dels till en grundplåt på 2 500 kr riktad till låginkomsttagare som under år 2002 påbörjar ett regelbundet sparande i minst samma omfattning, dels en tillfällig stimulans till arbetsgivare att under år 2001 sluta kollektivavtal om avsättningar till individens kompetenssparande.

Reserverade medel placeras, tills de tas i anspråk, på ett särskilt konto på Riksgäldskontoret.

I budgetpropositionen för år 2000 avsatte riksdagen 1,35 mdkr för år 2000 och reserverade 1,15 mdkr årligen fr.o.m. år 2001 för att i form av reducerad skatt stimulera individers kompetensutveckling.

Mina förslag till hur jag anser att systemet bör utformas kommer att presenteras i sin helhet vid årsskiftet 2000/2001 och ett beslut i riksdagen om ett framtida system kommer att kunna fattas tidigast under vårriksdagen år 2001. Ett påbörjande av sparande kan lämpligen ske från den 1 januari 2002. Jag utgår således i mitt förslag från att 2,5 mdkr kommer att vara ackumulerade som ett engångsbelopp vid slutet av år 2001.

Jag föreslår att detta engångsbelopp på 2,5 mdkr används till en startpremie för att stimulera igångsättningen av det reguljära systemet. Utgångspunkten för mina förslag är att denna startpremie ska stimulera fler att utnyttja systemet. Jag har därför fastnat för att en riktad engångssatsning till låginkomsttagare i kombination med en tillfällig stimulans till arbetsgivare att sluta kollektivavtal torde ha störst förut-

sättningar att bidra till ett system som långsiktigt omfattar hela arbetskraften.

7.2 Min bedömning

Jag har tidigare angivit som en grundläggande utgångspunkt för mina förslag att ett system för IKS bör utformas som ett generellt system som omfattar alla i arbetskraften. Det innebär också att det måste kunna uppfattas som attraktivt och möjligt för alla oavsett inkomst att delta i ett regelbundet sparande.

Löntagare med lägst lön har också i regel minst utrymme att spara. Samtidigt har denna grupp stora behov av kompetensutveckling. För att stimulera dem att delta i systemet och komma igång med ett regelbundet sparande kan en statlig grundplåt få stor betydelse. De kan snabbare nå sitt utbildningsmål och de kan redan under första året se att även med en mindre sparad summa per månad kan det vara realistiskt och möjligt att kunna ta ledigt för kompetensutveckling utan att det får orimliga effekter på den personliga ekonomin. Jag ser inte denna grundplåt som ett permanent inslag i det framtida systemet utan som en startpremie för de som annars skulle riskera att hamna utanför. Jag är medveten om att ett antal av de individer som påbörjar sparande för att få del av grundplåten kommer att upphöra med insättningar när villkoren är uppfyllda. Trots detta är jag övertygad om att tillräckligt många individer genom denna möjlighet kommer att fortsätta det påbörjade sparandet. När man väl kommit över tröskeln att påbörja ett sparande och den personliga ekonomin anpassats därefter är det troligt att man kommer att fortsätta.

Storleken på denna statliga grundplåt bör givetvis vara så stor att det är attraktivt för målgruppen att utnyttja den samtidigt som den måste kunna uppfattas som rimlig för de övriga som deltar i systemet. Jag anser därför att det är motiverat att begränsa summan och rikta den till individer i åldern 35–55 år som har en inkomst på högst 15 000 kr/mån. Dessutom bör motprestationen vara tydlig. De individer som vill ha del av grundplåten måste själva spara minst lika stor summa i ett regelbundet sparande om minst 12 kalendermånader innan grundplåten utbetalas.

Det är givetvis möjligt att tänka sig en högre summa än den jag nu föreslår eller en mindre grundplåt som utgår till alla som öppnar konto. En högre summa skulle dock förutsätta att målgruppen begränsas betydligt och en mindre summa riktad till alla riskerar att bli så liten att den helt förlorar sin stimulanseffekt.

Jag har övervägt en avtrappning av beloppet eller den lön som berättigar till grundplåt. Men eftersom det rör sig om en engångsåtgärd med en måttlig summa som inte kan anses ge upphov till ändrade beteenden hos individen har jag stannat för att göra reglerna enkla och tydliga i stället.

Jag har också övervägt att föreslå att inkomsten skall omräknas så att den motsvarar heltidsarbete. Detta förutsätter dock ett ansökningsförfarande där individer själv får uppge sysselsättningsgrad för år 2000. Denna uppgift går inte för ansvarig myndighet att kontrollera.

Att jag valt att inte ta med utbildningsnivån är främst för att förenkla hanteringen. Med ålder och inkomst kommer inte ens ett ansökningsförfarande att behövas. Samtidigt når man till allra största delen samma individer. Dessutom är gruppen som saknar 3-årig gymnasieutbildning uppmärksam i andra sammanhang.

Att grundplåten riktas till alla i åldern 35–55 år som har en förvärvsinkomst på högst 15 000 kr/mån innebär att fler kvinnor än män kommer att få del av startpremien.

Att stimulera avsättningar via kollektivavtal till individens kompetenssparkonto bedömer jag som värdefullt för att få med många i sparandet. Genom en stimulans till kollektivavtal ökar förutsättningarna att systemet omfattar stora grupper på arbetsmarknaden. Det torde särskilt gynna de som annars skulle riskera att komma utanför systemet antingen genom att de själva inte bedömer sig ha ekonomiska möjligheter att spara eller annars inte skulle ha omfattats av individuella överenskommelser om arbetsgivaravsättningar.

Mitt förslag utgår från den begränsade summa som finns tillgänglig vilket innebär är att det finns utrymme för en nedsättning av arbetsgivaravgifterna med 10 procentenheter på arbetsgivarens avsättningar under ett år. En stimulans under ett år till att sluta kollektivavtal kan givetvis inte på något avgörande sätt täcka arbetsgivarens långsiktiga kostnader för en avsättning. Det är heller inte huvudsyftet. Motivet är i stället som jag ser det att åstadkomma en stimulanseffekt för att redan i kommande avtalsrörelse sluta kollektivavtal om avsättningar till individens konto. Genom att tillfälligt sänka arbetsgivaravgifterna för den del lönekostnaden som avsätts till individens konto finns ett incitament för parterna, att till en lägre kostnad för arbetsgivaren än om medlen utbetalts till kontantlön, bidra till kompetenssparandet. Jag är också övertygad om att detta ekonomiska incitament i sig bidrar till att föra upp frågan till diskussion mellan parterna inför kommande avtalsförhandlingar. De avtal som kommer att slutas under år 2001 kommer att omfatta huvuddelen av svensk arbetsmarknad och kan därför få stor långsiktig betydelse. Jag avser i det följande avsnittet, (kapitel 8) peka på att om ytterligare medel skulle kunna tillföras

systemet kan det övervägas om dessa bör användas till en permanent nedsättning av arbetsgivaravgifterna för de medel som avsätts till individens konto. I det perspektivet skulle givetvis en tillfällig högre nedsättning första året få ytterligare effekt.

Att stimulera kollektivavtal via nedsättning av arbetsgivaravgifterna har parterna tidigare rekommenderat i samband med den s.k. Sture Nordgruppens rapport till regeringen hösten 1998. Parterna betonade då att en sådan stimulans inte i första hand avsåg att täcka de kostnader som då avsågs dvs. verksamhetsrelaterad kompetensutveckling utan i stället var att betrakta som en stimulans till att få till stånd avtal över hela arbetsmarknaden. Det är mot den bakgrunden min bedömning att parterna skulle se även denna stimulans som ett verksamt bidrag till att öka arbetskraftens kompetens.

I Sture Nordgruppens rapport föreslogs också att arbetsplatser som inte omfattas av kollektivavtal skulle kunna få del av den statliga stimulansen. Det skulle ske genom att kollektivavtalet får en s.k. normerande verkan också för personer och arbetsplatser som inte omfattas av kollektivavtal. Liknande förslag lämnades också av Jaan Kolk i sin rapport om Mål 3. Jag föreslår att motsvarande tillvägagångssätt skall gälla även den stimulans jag här har föreslagit.

För egenföretagare, föreslår jag att de får motsvarande ettåriga nedsättning av egenavgifterna beräknat på hela det belopp som egenföretagaren avsätter till sitt IKS-konto. Det innebär att egenföretagaren i praktiken får möjlighet till en tillfällig nedsättning av egenavgifterna på insättningar till IKS upp till ett basbelopp. Detta är ur administrativ utgångspunkt det enklaste och mest praktiska tillvägagångssättet för att få denna stimulans att också kunna omfatta egenföretagaren. Att egenföretagaren därmed kan få en större tillfällig stimulans än andra arbetsgivare kan dessutom motiveras med att många egenföretagare kan ha svårare att komma igång med ett sparande till sin egen kompetensutveckling.

7.3 En grundplåt riktad till låginkomsttagare

En grundplåt för låginkomsttagare bör utformas som en engångsvis utbetalning till de individer i målgruppen som under år 2002 öppnar ett kompetenssparkonto och deltar i ett regelbundet sparande minst 12 kalendermånader. Grundplåten bör uppgå till 2 500 kr under förutsättning att individen under minst ett år sparar motsvarande summa av egna medel.

Uppgifter om att individen uppfyllt motprestationen bör kunna ske via en automatisk överföring från det institut som hanterar kontot. Därefter kan utbetalning av grundplåten ske.

Målgruppen som kan få del av grundplåten föreslås vara alla individer mellan 35–55 år som under inkomståret år 2000 haft en förvärvsinkomst på högst 180 000 kr (15 000 kr/mån). Enligt senast tillgängliga statistik uppgår denna målgrupp till ca 1 miljon individer.

Även dessa uppgifter går att kontrollera automatiskt via skattemyndigheterna och via det institut som hanterar kontot och bör därför inte leda till någon omfattande administrativ kostnad.

Grundplåten sätts in på individens konto och behandlas därefter på samma sätt som andra insättningar på kontot. Den beskattas på samma sätt vid uttag och motsvarar därför en lägre nettokostnad för staten. Jag har bedömt att även om en stor andel av målgruppen kommer att utnyttja erbjudandet kommer statens kostnad maximalt att uppgå till ca 2,0 mdkr. Det innebär att ca 4/5 av engångsbeloppet riktas till en startpremie i form av en grundplåt till låginkomsttagare.

7.4 En stimulans till avsättningar via kollektivavtal

Stimulansen till arbetsgivaren föreslås ske genom en nedsättning av arbetsgivaravgifterna med 10 procentenheter under ett år av den del av lönesumman, som efter kollektivavtal slutna under år 2001, avsätts till individens kompetensparkonto. I kontrolluppgifterna bör arbetsgivaren särredovisa den del av lönekostnaden som utgår till individens konto och samtidigt bifoga det aktuella kollektivavtalet för att vara berättigad till nedsättning av arbetsgivaravgiften. Några andra villkor än att medlen överförs till individens konto och därmed disponeras av individen bör inte vara knutna till stimulansen. Jag anser det inte befogat och heller inte lämpligt att i övrigt reglera innehåll eller omfattning av kollektivavtal. Det är och måste vara parternas eget ansvar.

För huvuddelen av svensk arbetsmarknad går befintliga löneavtal ut under våren 2001. Parterna får därmed om de så önskar en extra stimulans till att såväl i centrala kollektivavtal som i lokala kollektivavtal som sluts om lönevillkor även komplettera med avsättningar till individens kompetenskonto. För de delar av arbetsmarknaden där löneavtal sluts vid annan tidpunkt torde det inte finnas något hinder att sluta särskilda kollektivavtal om avsättningar till individuella kompetenskonton. Givetvis kan det finnas avtal som inte kommer att kunna slutas innan utgången av år 2001. Jag har dock bedömt det som nödvändigt

att sätta en bortre tidsgräns för när kollektivavtal ska vara slutna för att kunna överblicka den statsfinansiella effekten av förslaget.

Den totala lönesumman beräknas uppgå till ca 900 mdkr. Med ett antagande att kollektivavtal om avsättningar till individens kompetenskonto skulle omfatta hela arbetsmarknaden och uppgå till motsvarande 0,5 procent av lönesumman skulle avsättningarna uppgå till ca 45 mdkr. Den statliga kostnaden för en nedsättning av arbetsgivaravgifterna motsvarande 10 procentenheter för den del av lönesumman som avsätts till individens kompetenskonto skulle därmed kunna uppgå till ca 450 mkr under ett år. Det måste betraktas som ett mycket högt antagande. Att kollektivavtal skulle omfatta hela arbetsmarknaden redan under år 2001 är knappast troligt. Även om avsättningarna i vissa avtal skulle uppgå till mer än 0,5 procent av lönesumman skulle den summa på 500 mkr som återstår av den engångsvisa beloppet mer än väl räcka till för en ettårig nedsättning med 10 procentenheter för avtal som är slutna under år 2001.

7.5 Eventuellt kvarvarande medel

En förbrukning av 2,5 mdkr förutsätter i praktiken att alla i målgruppen kommer att utnyttja erbjudandet om en grundplåt och att praktiskt taget hela arbetsmarknaden kommer att omfattas av avtal under år 2001. Det är samtidigt, enligt min uppfattning, det enda rimliga sätt för mig som utredare att beräkna kostnaden och förbrukningen av denna typ av engångskostnad.

Skulle det dock visa sig att färre i målgruppen kommer att utnyttja grundplåten och att avtal kommer till stånd bara på delar av arbetsmarknaden under år 2001 bör regering och riksdag överväga att utöka målgruppen eller höja nivåerna för grundplåten respektive nedsättningen av arbetsgivaravgifterna. Det väsentliga är att medlen utnyttjas för avsett ändamål, dvs. stimulans av kompetensutveckling.

7.6 Avsättning och förvaltning av de reserverade medlen

Jag föreslår att riksdagen i samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 2001 fattar beslut om att de medel om 1,35 mdkr som i samband med budgetpropositionen för år 2000 avsatts för innevarande år och de medel om 1,15 mdkr som enligt riksdagens beslut har reserverats för år 2001 för att stimulera individuell kom-

petensutveckling, överförs och placeras på ett räntebärande konto på Riksgäldskontoret.

Medlen förvaltas av Riksgäldskontoret till dess att de utbetalas till de ändamål och vid den tidpunkt som riksdagen fastställt för det engångsvisa beloppet.

Liknande överföringar till Riksgäldskontoret gjordes i samband med riksdagens beslut om premiepensionssystemet då medel från statsbudgetens inkomstsida, i det fallet socialavgiften, som inte kunde tas i anspråk det aktuella budgetåret överfördes och placerades på ett räntebärande konto på Riksgäldskontoret. Jag anser att samma modell bör tillämpas i detta fall. Jag har därför sist i detta delbetänkande föreslagit en särskild Lag om förvaltning av medel för stöd till individuell kompetensutveckling. Lagen följer i relevanta delar den lag som riksdagen fattade beslut om i samband med propositionen (1994/95:41) Förändringar i finansieringen av det allmänna pensionsystemet m.m.

Att låta Riksgäldskontoret förvalta de medel som riksdagen fattat beslut om ska avsättas för att stimulera individuell kompetensutveckling, följer därmed en redan etablerad princip. Det är också som jag ser det, det enklaste och mest praktiska tillvägagångssättet för att uppnå riksdagens beslut om ändamålet med medlens användning. Medlen förvaltas av Riksgäldskontoret och placeras på ett räntebärande konto. Räntan ska vara marknadsmässig och läggas till kapitalet och regering och riksdag bör årligen få information hur Riksgäldskontoret förvaltat medlen. Medlen kan därmed utbetalas vid den tidpunkt de gör mest nytta för sitt ändamål.

8 Parternas möjligheter att komplettera det individuella kompetenssparandet

8.1 Utgångspunkter för parternas medverkan

Jag har i mitt förslag utgått från att ett system för individuellt kompetenssparande (IKS) bör vara individuellt och frivilligt. Individen skall inte vara beroende av arbetsgivarens intresse att medverka för att vara med i systemet och för att få del av den statliga subventionen.

Jag ser detta som en grundläggande förutsättning om det skall vara möjligt att uppnå direktivens krav på att systemet skall kunna vara tillgängligt för alla grupper på arbetsmarknaden såväl anställda som företagare och oberoende av anställningsform. Det är också en viktig principiell utgångspunkt. Systemets syfte är att öka individens möjligheter att styra sin egen utveckling. Det är individens pengar som den själv måste ha det odelade inflytandet över. Ett system som förutsätter arbetsgivarens medverkan skulle riskera att helt utestänga den växande grupp på arbetsmarknaden som har olika former av tillfälliga anställningar som projektanställningar, kontraktsanställningar, och andra tidsbegränsade anställningar. Dessutom är det min bedömning att ett generellt system som förutsätter arbetsgivarens medverkan skulle leda till krav från arbetsgivaren att också få ett direkt inflytande över medlens användning. Detta understryks av de många samtal jag under utredningens arbete haft med enskilda arbetsgivare och deras företrädare samt i de intervjuer jag låtit genomföra med ett slumpvis antal utvalda småföretagare. Att göra systemet beroende av arbetsgivarens bidrag skulle således även på denna punkt riskera att motverka direktivens krav på att det är individen som skall bestämma över de sparade medlen.

Jag ser det dock som mycket önskvärt och angeläget att det generella systemet kompletteras med individuella överenskommelser

och olika former av avtal på arbetsplatsen som innebär att arbetsgivare medverkar.

Därför föreslår jag en utformning av IKS som gör det möjligt att komplettera det med avtal och överenskommelser. För att särskilt öka intresset för individen att få till stånd arbetsgivaravsättningar har jag i förslaget gett individen möjlighet till ett extra avdrag på ett halvt prisbasbelopp för de medel som arbetsgivaren avsätter.

Jag har också i det föregående kapitlet föreslagit att ca 500 mkr av de engångsvisa belopp som finns avsatta enligt riksdagens beslut för åren 2000 och 2001 skall användas för att stimulera parterna att sluta kollektivavtal under år 2001 som innebär avsättningar till individens kompetenssparande. Jag kommer i det följande dessutom föreslå vissa förändringar i skattelagstiftningen i syfte att ytterligare underlätta och stimulera arbetsgivarens medverkan.

Jag har utformat förslagen efter nära och täta kontakter med företrädare för parterna. Det har skett dels inom ramen för den samrådsgrupp jag har med parterna, dels genom en rad kontakter med enskilda arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer.

Jag har dessutom gett ett särskilt uppdrag till Claes Stråth som fristående konsult att i kontakt med parterna undersöka intresset för att sluta avtal som kan komplettera ett individuellt och generellt system samt ge exempel på sådana avtalskonstruktioner. Claes Stråths rapport publiceras i sin helhet som bilaga 4 till detta delbetänkande.

Mitt bestämda intryck efter de kontakter jag haft är att det finns en grundläggande positiv syn från parterna och från enskilda arbetsgivare att medverka till att det kommer till stånd ett system för IKS. Den dominerande inställning jag möter är att det kommer att kunna vara ett viktigt komplement till de övriga kompetensutvecklingsinsatser som görs i arbetslivet och bör utgöra ett naturligt inslag i en framtida infrastruktur för det livslånga lärandet.

8.2 Motiv för parternas medverkan

Som jag tidigare utvecklat i detta betänkande måste ett system för IKS ses i sitt sammanhang. Det skall vara ett system som tillsammans med alla de övriga insatser som görs ytterligare kan bidra till att utveckla svenskt arbetsliv.

Arbetsplatser måste utformas så att de ger möjlighet för alla anställda att utvecklas och ta till sig ny kunskap. Det är nödvändigt för att få en väl fungerande arbetsorganisation och för att de anställda skall känna arbetstillfredsställelse och motivation i arbetet. Det ställer också krav på olika former av kompetensutvecklingsinsatser och lärande i

arbetslivet. Mer av projekt- och lagarbete, delegerat ansvar och plattare organisationer i kombination med hårdare resultatkrav bidrar till att allt mer av kompetensutveckling och lärande sker i det dagliga arbetet. Samtidigt ökar kraven på generell kompetens och bra grundläggande kunskaper för alla. Utbildningskraven för att få en anställning och för att kunna behålla sin anställningsbarhet blir allt högre. Snabba förändringar i ett företags eller en förvaltnings omvärld gör också att allt fler i arbetslivet behöver en brygga över till nya kunskapsområden.

Detta är också den bild som jag mött under utredningens arbete från en rad arbetsgivare som ABB, Skandia, Volvo, Bonnierkoncernen men också från framsynta offentliga arbetsgivare inte minst i många kommuner och landsting. Det är för dessa arbetsgivare naturligt att ge stöd och uppmuntran såväl ekonomiskt som på annat sätt också till individernas egen kompetensutveckling. De ser att den individuella kompetensutvecklingen samspelar med alla övriga insatser som arbetsgivaren gör för att höja de anställdas kompetens och som därmed också leder till ökad produktivitet.

För många arbetsgivare är stöd till individens kompetenssparande också en viktig konkurrensfördel i den allt mer hårdnande konkurrensen om arbetskraft. När exempelvis City Mail beskriver sitt stöd till individens kompetenskonto så är motiven i första hand att kunna vara tillräckligt attraktiv som arbetsgivare för att kunna dra till sig arbetskraft och för att få fler unga att vilja stanna på företaget några år till. Jag är övertygad om att just denna aspekt på arbetsgivarens medverkan till IKS kommer att bli allt viktigare i takt med att arbetskraften blir äldre, dels för att kunna vara tillräckligt attraktiv för yngre arbetskraft, dels för att ge fler möjlighet att utvecklas så att de kan stanna kvar längre i arbetslivet.

Jag möter också såväl arbetsgivare som fackliga företrädare som ser ett stort mervärde för verksamheten på arbetsplatsen om arbetsgivaren medverkar i IKS. Att individen har egna medel och ett eget sparande till den egna kompetensutvecklingen ger ett nytt och mer kvalificerat innehåll i samtalen mellan arbetsgivare och den enskilde exempelvis i samband med utvecklingssamtal på arbetsplatsen. Det skapar ett ökat inflytande för individen men ökar också intresset för utbildning och kompetensutvecklingsfrågor. Om alla anställda på en arbetsplats får del av IKS-systemet föder det med säkerhet också diskussioner och samtal mellan arbetskamrater och mellan anställd och arbetsledare om behovet av kompetensutveckling och om vilken utbildning som bäst gynnar den enskildes utveckling. Det kan också bidra till att både den enskilde och arbetsgivaren kan se och bättre uppskatta de intressen och kompetenser den anställde har men som kanske inte fullt utnyttjats i det nuvarande arbetet.

Även flera fackliga organisationer har för mig påpekat att IKS kan innebära en delvis ny roll för det lokala fackliga arbetet. Medlemmarna kommer att behöva och efterfråga stöd, information och vägledning i sin användning av IKS. Samhällets vägledning kanske känns svår att ta del av samtidigt som den enskilde vill ha en i förhållande till arbetsgivaren oberoende bedömning. I dessa avseenden kan den lokala fackliga verksamheten få en viktig funktion i framtiden. Vissa fackliga organisationer såväl i Sverige som andra länder erbjuder redan i dag "karriärplanering" som en facklig service till sina medlemmar. Inom ramen för Kunskapslyftet engagerar sig också många fackliga organisationer i en mycket aktiv och framgångsrik uppsökande verksamhet för att stödja inte minst sina lågutbildade medlemmar att komma över tröskeln att påbörja studier. Genom ett avtal med arbetsgivaren om IKS kan alltså också den fackliga organisationen bredda sin verksamhet och sin betydelse för medlemmarna.

Sammantaget är jag alltså övertygad om att framsynta arbetsgivare och fackliga organisationer kommer att se det stora mervärde som uppstår för såväl arbetsplatsen som för individen om arbetsgivare medverkar. Formerna för denna medverkan kommer dock att variera beroende på företag och arbetsplats och beroende på de olika förhållanden som finns inom olika branscher och olika verksamheter. Det ser jag enbart som positivt. Det generella systemet får inte centralstyra eller förutsätta en särskild form av medverkan från arbetsgivaren. Det måste i stället vara så flexibelt att det öppnar för arbetsgivaren och parterna att medverka när det bäst passar arbetsplatsen, företagets och/eller branschens behov och förutsättningar.

8.3 Exempel på möjliga kompletterande avtal och överenskommelser

Som framgår av mitt resonemang ovan ser jag det inte som varken önskvärt eller lämpligt att rekommendera någon särskild modell för avtal eller överenskommelse som kompletterar IKS-systemet. Formerna för parternas medverkan måste anpassas till de förutsättningar som gäller i respektive bransch och avtalsområde. De måste kunna variera mellan olika företag och arbetsplatser men också mellan olika individer beroende på behov, intresse och anställningsvillkor. Det kan och bör också vara möjligt att variera såväl formerna som storleken på arbetsgivarens medverkan beroende på de konjunkturer och ekonomiska förutsättningar som finns för branschen men också för den enskilde arbetsplatsen eller arbetsgivaren. Jag ser således framför mig

att parternas medverkan till IKS-systemet kommer att ske både via kollektivavtal – såväl centrala på bransch – och förbunds nivå som lokala på företags/arbetsplatsnivå – och via individuella avtal och överenskommelser mellan arbetsgivaren och den enskilde. Så gäller i dag för den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen och jag ser inte något skäl till varför det inte skulle gälla också för stöd till den individuella kompetensutvecklingen.

Vilken typ av avtal och överenskommelser som kan komma till stånd som komplement till IKS är givetvis helt upp till parternas ansvar att själva hantera och ta ställning till. Det kan och bör inte en statlig utredning föreslå. Däremot har jag sett det som angeläget att, i samband med delbetänkandet och efter kontakter och samråd med parterna, kunna redovisa ett antal exempel på avtal och överenskommelser som belyser hur parternas medverkan kan utformas. Förhoppningsvis kommer dessa exempel också att kunna stimulera till en diskussion mellan parterna inför kommande avtalsrörelse. Det var också bakgrunden till det uppdrag jag gav Claes Stråth. Han har i sin rapport i bilaga 4 till detta delbetänkande redovisat exempel på tänkbara avtalslösningar som komplement till IKS.

Jag väljer här att i punktform kort sammanfatta de exempel som finns nämnda i bilagan.

- Det kan handla om kontantavsättningar från arbetsgivaren till individens IKS-konto som sker via kollektivavtal eller via individuella avtal och överenskommelser.
- Det kan vara en del i de avtal där individen i dag disponerar en del av sin lön för sänkt arbetstid, högre pension eller kontantlön och där avsättningar till den anställdes IKS blir ytterligare ett alternativ.
- Det kan vara avsättningar som en del i resultat- och bonuslönesystem.
- Det kan handla om att medge att del av arbetstiden får avsättas för individuell kompetensutveckling och att IKS kan bli en del i de avtal och överenskommelser som sluts om konjunktur- och efterfrågeanpassad arbetstid.
- Det kan handla om att arbetsgivaren påtar sig att bekosta kursavgifter, kurslitteratur, låta individen disponera lokaler, datautrustning etc. eller stå för andra tillkommande kostnader för individen när denne deltar i individuell kompetensutveckling.
- Det kan också bli ett naturligt inslag i den individuella planering som arbetsgivare och den enskilde gör upp tillsammans exempelvis i samband med utvecklingssamtalen. Där kan bidrag till den anställdes IKS ingå i en individuell plan som också innefattar internutbildning och olika former av praktik.

- Det kan vara en del i de trygghetsavtal som i dag finns som stöd till arbetstagare som riskerar att förlora arbetet.
- Det kan – sist men inte minst viktigt – vara fråga om avtal och överenskommelser mellan parterna att ge stöd och vägledning till individer och lokala parter i deras arbete med IKS. Det kan handla om projekt- och utvecklingsarbete eller exempel på modeller till lokala avtal. Det kan handla om att erbjuda bra information och vägledning om utbudet av kompetensutveckling eller stöd till uppsökande verksamhet eller andra insatser som bidrar till att ge fler möjlighet att utnyttja IKS.

8.4 Mina förslag vad gäller arbetsgivarnas medverkan

I den principmodell jag föreslagit i detta betänkande utgår jag från att arbetsgivarens avsättningar i form av kontantersättningar till IKS för individen skall betraktas på samma sätt som individens eget sparande.

Jag har valt att hålla individens avsättningsmöjlighet skild från arbetsgivarens, främst för att öka intresset från individen för att också arbetsgivaren skall bidra. Det är givetvis möjligt, att som Claes Stråth pekar på i sin bilaga, öppna möjlighet för arbetsgivare att avsätta mer om den anställde visst år inte utnyttjat sitt maximala avdragsutrymme. Detta är förmodligen oproblemiskt, men jag har svårt att se varför individen skulle föredra arbetsgivaravsättning framför lön i dessa fall.

Jag har inte sett det motiverat att ställa krav på minsta avsättning per månad eller krav på regelbundna insättningar för arbetsgivarens avsättningar. Det bör vara öppet för arbetsgivare, om arbetstagaren så önskar, att också göra engångsinsättningar upp till 0,5 prisbasbelopp per år. Att däremot tillåta större engångsvisa avsättningar exempelvis i kombination med lån från arbetsgivaren som Claes Stråth också behandlar i sin rapport ser jag dock som direkt olämpligt. Det skulle öppna möjlighet att utnyttja systemet endast av skatteplaneringsskäl och skulle särskilt gynna de som kan få del av stora engångsvisa arbetsgivaravsättningar. Då skulle inte heller den beslutade finansiella ramen hållas. Vad gäller möjligheten att periodisera arbetsgivarens avsättningar exempelvis genom att tillåta en genomsnittlig avsättning på 0,5 prisbasbelopp över flera år, har jag nu valt att inte ta ställning till. Reaktionen från remissinstanserna och de närmare analyser som måste göras av förslagets effekter på administration och kontroll får avgöra den frågan.

En avgörande fråga om arbetsgivarens avsättningar är givetvis om det är lämpligt och önskvärt att i ett framtida reguljärt system också skattesubventionera arbetsgivarens kostnader.

Jag har under utredningsarbetet hittills mött olika reaktioner från olika arbetsgivare och från olika fackliga organisationer. Vissa har av i huvudsak principiella skäl ansett det olämpligt för staten att skattesubventionera en viss del av arbetsgivarens arbetskraftskostnader och därmed indirekt styra parternas val av hur utrymmet för löner och andra förmåner skall användas. De menar att i stället bör det vara en konkurrensfråga mellan arbetsgivare och mellan olika avtalsområden om arbetsgivaren utöver lön också vill erbjuda sina anställda avsättningar till IKS.

Andra har med bestämdhet hävdade att det är önskvärt och nödvändigt att det finns någon form av skattesubvention knuten också till arbetsgivare. De menar att det bör vara åtminstone till någon del mer lönsamt också för arbetsgivaren att avsätta medel till den anställdes IKS jämfört med att betala ut motsvarande summa i kontantlön om systemet skall kunna få ett större genomslag. Även en mer symbolisk skattesubvention skulle, menar de, få till effekt att fler avtalsområden och fler arbetsgivare skulle överväga också kontantavsättningar till individens IKS. Den statsliga subventionen skulle därmed i första hand få karaktären av stimulans till avtal och överenskommelser.

Jag har för egen del i det föregående föreslagit att en särskild startpremie skall utgå för att stimulera att det sluts avtal under år 2001 om avsättningar till IKS. Det huvudsakliga motivet är att redan från starten av IKS få med så många som möjligt i systemet genom att göra det något mer attraktivt inledningsvis för arbetsgivarna att avsätta medel till de anställdas IKS än att betala ut kontantlön. Det är alltså en stimulans inte en kostnadstäckning vilket också understryks av att den är tillfällig och gäller bara för ett år. Enligt min uppfattning går det att motivera en sådan stimulans även om det reguljära systemet inte innehåller någon motsvarande permanent nedsättning av arbetsgivaravgifterna.

Jag har heller inte nu lämnat något förslag till sådan reguljär nedsättning. Det begränsade utrymme på 1,15 mdkr som finns avsatt för den varaktiga skattesubventionen bör enligt min mening uteslutande gå till individen. Att föreslå att denna summa skulle delas mellan individ och arbetsgivare skulle riskera att ge en alltför liten effekt för båda parter.

Jag är samtidigt övertygad om att viss varaktig stimulans också till arbetsgivarens avsättningar skulle kunna öka förutsättningarna att det kommer till stånd avtal och överenskommelser på arbetsmarknaden om

IKS. Jag inser att det finns vägande principiella invändningar mot riktade skattesubventioner till arbetsgivare. De överväger sannolikt inte, enligt min uppfattning, de positiva effekter som skulle uppstå i arbetslivet och för individen om fler avtal och överenskommelser kom till stånd.

Om riksdagen beslutar om att ytterligare medel varaktigt kan tillföras systemet bör det enligt min uppfattning övervägas om inte dessa kan användas för att stimulera arbetsgivarnas avsättningar till individens sparande. Det bör, enligt min uppfattning, i så fall ske genom en permanent nedsättning av arbetsgivaravgifterna för den del av lönekostnaden som arbetsgivaren avsätter till individens IKS. I ett varaktigt system anser jag inte att det finns skäl för att begränsa denna rätt endast till avsättningar som kommit till stånd efter kollektivavtal. Det bör i så fall gälla alla avsättningar till anställdas IKS-konton.

En sådan nedsättning skulle inte innebära att de sociala förmåner som är kopplade till arbetsgivaravgifterna skulle sänkas. Nedsättningen är endast av teknisk natur.

För att uppnå den avsedda stimulans-effekten anser jag att en nedsättning med 5 procentenheter kan vara rimlig. Under de förutsättningar jag utgått från i mina beräkningar av kostnaden för startpremierna, dvs. att ca 0,5 procent av den totala lönesumman skulle kunna tänkas avsättas till IKS så skulle de statsfinansiella kostnaderna för ett sådant förslag kunna komma att uppgå till ca 225 mkr. Det bygger enligt min uppfattning på ett mycket positivt antagande, nämligen att hela arbetskraften skulle omfattas och att avsättningarna årligen skulle uppgå till 0,5 procent av lönekostnaden i genomsnitt för alla i arbetskraften. Därför torde en ram på 225 mkr vara tillräcklig för att kunna genomföra en varaktig nedsättning med 5 procentenheter.

Jag räknar med att remissinstansernas synpunkter på denna punkt och det gäller då särskilt de avtalsslutande parterna på arbetsmarknaden, kommer att vara avgörande för riksdagens eventuella ställningstagande och för mina fortsatta överväganden inför utformningen av det slutliga förslaget.

I ett avseende vill jag dock redan nu anmäla att jag avser lägga förslag till ändringar i skattelagstiftningen som kan stimulera arbetsgivarnas medverkan. Det gäller förmånsbeskattningen i de fall där arbetsgivaren betalar kurskostnader för individer som deltar i individuell kompetensutveckling.

Utgångspunkten för tillämpningen av dagens skattesystem är att alla utbildningskostnader som har samband med arbetsgivarens verksamhet och som syftar till att den anställda skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inte är att betrakta som en löneförmån. Det innebär att dessa kostnader fullt ut är avdragsgilla för arbetsgivaren och den

anställda inte heller förmånsbeskattas. Detta får inte förväxlas med förslaget om arbetsgivares avsättningar till IKS, som enligt förslaget skall betraktas som en löneförmån. I samband med prop. 1995/96:152 *Beskattning av förmån av utbildning och andra åtgärder vid personalutveckling m.m.* utvidgades denna tillämpning att även omfatta utbildning och annan förmån som är av väsentlig betydelse för att arbetstagaren skall kunna fortsätta att förvärvsarbeta. Detta gäller om den anställde är eller riskerar bli arbetslös i samband med omstrukturering.

Detta innebär att utbildningskostnader som inte kan anses ha samband med arbetsgivarens verksamhet och inte gäller de som är arbetslösa eller riskerar att bli arbetslösa i princip i dag skall förmånsbeskattas hos den enskilde och arbetsgivaren skall betala sociala avgifter för dessa kostnader på samma sätt som andra skattepliktiga förmåner.

I vilken utsträckning detta verkligen sker i dag går inte att överblicka. Det finns ingen särredovisning av dessa skatteinkomster. Det torde enligt min uppfattning röra sig om ytterst få fall där detta i dag tillämpas. Med den snabba utveckling som sker i hela arbetslivet är det i praktiken omöjligt för skattemyndigheten att avgöra om en viss utbildning kan vara till nytta för arbetsgivaren eller inte. Jag har också tidigare pekat på att förändringar i arbetsorganisation för att uppnå ökad produktivitet till hög grad underlättas om den anställde deltar i regelbunden kompetensutveckling. Det gäller i princip oavsett slag av kompetensutveckling. Det blir också allt mer uppenbart att även bredare utbildning och generell utbildning har en direkt nytta för arbetsgivaren och i realiteten är ett krav redan i dag för att kunna fullgöra de flesta arbetsuppgifter i arbetslivet.

Jag anser mot denna bakgrund att nuvarande lagstiftning vad gäller beskattning av utbildning är föråldrad och inte på ett korrekt sätt går att tillämpa i dagens moderna arbetsliv. Jag föreslår därför att skattelagstiftningen på denna punkt förändras så att det blir tydligt att alla utbildningskostnader som arbetsgivaren bedömer är till nytta för den egna verksamheten också skall befrias från inkomstbeskattning och inte heller ligga till grund för arbetsgivaravgifter. För att undvika att det i enskilda fall skulle kunna utnyttjas endast i skatteplaneringssyfte så bör utbildningskostnaderna begränsas till kurskostnader och litteraturkostnader och inte avse kostnaden för resor och uppehälle. Jag avser att i samband med huvudbetänkandet återkomma med de förslag till förändringar av nuvarande skattelagstiftning som detta erfordrar.

Ytterligare en central fråga för arbetsgivare är val av tidpunkt för ledigheten när en anställd deltar i individuell kompetensutveckling. Jag har för min del utgått från att dagens regler för studieledighet skall vara

tillämpliga också för utnyttjandet av IKS. Några särbestämmelser anser jag inte motiverade. Det är också mitt intryck efter samtal och kontakter med arbetsmarknadens parter att studieledighetslagen i stort sett fungerar väl och att den genomgående tillämpas på ett för alla parter relevant sätt.

9 Utredningens fortsatta arbete

Jag har tidigare under de olika avsnitten i delbetänkandet redovisat min avsikt att återkomma i huvudbetänkandet med ytterligare analyser och detaljerade förslag.

Jag avser dessutom att under mitt återstående arbete inför mina slutliga förslag i huvudbetänkandet presentera en rad expertrapporter och låta genomföra flera studier som ytterligare analyserar och belyser frågor som inte varit möjliga att utveckla i detta delbetänkande.

Jag ger här en kort sammanfattning i punktform av några av de frågor som jag avser att ytterligare återkomma till i huvudbetänkandet:

- Jag avser att särskilt analysera de villkor och effekter ett system med IKS kan få för småföretag, egenföretagare och för personer med olika former av tidsbegränsade anställningar. Jag har som grund för denna analys bl.a. låtit konsulten Herta Sjöö dels genomföra intervjuundersökningar med ett 20-tal småföretagare och egenföretagare från hela landet, dels efter samråd med företagarnas organisationer och småföretagareexperter sammanställa de särskilda villkor och bestämmelser som gäller dessa grupper. Resultatet kommer att presenteras i en rapport som kommer efter sommaren.
- För att få en bild av företagens inställning och intresse att delta i ett system för IKS har ett antal frågor om individuellt kompetenssparande ställts till företag inom industri- och tjänstesektorn. Det har skett inom ramen för Industrieförbundets och Industrins utredningsinstitut (IUI) s.k. Planenkät och Tjänsteenkät som gått ut till sammanlagt ca 500 företag under april och maj månad i år. Docent Erik Mellander vid Industrins Utredningsinstitut (IUI) kommer att i en särskild rapport till utredningen sammanställa och kommentera resultaten av enkäterna. Jag undersöker förutsättningarna att på motsvarande sätt genomföra en enkät bland offentliga arbetsgivare.
- Inom utbildningsområdet har jag givit Statskontoret i uppdrag att kartlägga och belysa effekterna på det reguljära utbildningsväsendet. De skall kartlägga hinder och föreslå förändringar av de bestämmelser som kan försvåra för yrkesverksamma att delta i

reguljär utbildning såväl inom högskolan som i vuxenutbildningen. Jag kommer också tillsammans med Lunds universitet och Sveriges Universitets- och Högskoleförbund att anordna en särskild konferens med representanter bl.a. för universitet och högskolor för att diskutera högskolans roll i ett framtida system med IKS.

- Jag avser också att ta initiativ till att ytterligare belysa den snabba utvecklingen som f.n. sker inom hela utbildningssektorn i Sverige och internationellt inte minst till följd av den ökade användningen av internet- och distansstudier inom både offentlig och privat utbildningssektor.
- Jag avser i mina slutliga förslag återkomma till de närmare regelverk, den organisation och formerna för kontrollsystem som mina förslag kan komma att föranleda. Jag avser här att lägga ut ett särskilt uppdrag vad gäller godkännande av de utbildningar och den kompetensutveckling som skall berättiga till den statliga subventionen. I det sammanhanget kommer jag också ytterligare att belysa behovet av vägledning och information till den enskilde om utbudet av utbildning och kompetensutveckling. I dessa frågor avser jag samråda med pågående utredningar om vägledning och validering.
- I mitt återstående arbetet kommer jag också att närmare belysa och lämna förslag till systemets relation och tillämpning på andra system som studiestöd, pensionssystemet, socialförsäkringarna, socialbidrag och arbetslöshetsersättning.
- Jag kommer att genomföra en särskild översyn av de civilrättsliga frågorna och jag kommer redovisa lagförslag om IKS och de förslag till ändringar i befintliga lagar som jag bedömer kommer att bli nödvändiga till följd av mina slutliga förslag. Dessa författningsförslag med kommentarer kommer att presenteras som en del i huvudbetänkandet.
- Jag avser även i huvudbetänkandet presentera en plan för genomförandet av reformen som inkluderar frågor om organisation, uppföljning, utvärdering, medverkan från myndigheter samt informations- och marknadsföringsinsatser.

Författningsförslag

Förslag till lag om förvaltning av avsatta medel för individuell kompetensutveckling

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Riksdagen har den 18 november 1999 genom bifall till vad finansutskottet hemställt i sitt betänkande 1999/2000:FiU1 Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna, m.m. avsatt medel för individuell kompetensutveckling. För åren 2000 och 2001 uppgår avsättningarna till 1,35 respektive 1,15 miljarder kronor.

Medlen skall föras till Riksgäldskontoret och förvaltas av kontoret till dess medlen tas i anspråk för angivet ändamål.

2 § Medlen skall placeras på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Räntan på medlen skall vara marknadsmässig och läggas till kapitalet.

3 § Riksgäldskontoret skall senast den 31 mars varje år till regeringen lämna uppgift om ställningen på kontot den 31 december året före och den ränta som under det året tillgodoräknats kontot.

Denna lag träder i kraft den 15 december 2000.