



Regeringskansliet  
Näringsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## **Individuellt kompetenssparande IKS – en stimulans för det livslånga lärandet (SOU 2000:51)** (N2000/4416/NL)

### **Sammanfattning**

Riksgäldskontoret avstyrker förslaget att skapa ett system med skattesubventionerat sparande för kompetensutveckling. Kontoret efterlyser en mer förutsättningslös prövning av vilket eller vilka medel som bäst främjar målet kompetensutveckling. Utgångspunkterna att systemet skall vara generellt och bygga på skattereduktioner är inte grundade på analys av att detta ger effektivast användning av statens medel. Riksgäldskontoret redovisar en rad skäl som pekar på att precisionen i den föreslagna stödmodellen skulle vara dålig, dvs. subventionerna skulle i först hand användas för andra ändamål och gynna andra grupper än de som bäst behöver stöd för kompetensutveckling.

Riksgäldskontoret vänder sig mot att stödet till kompetensutveckling ges i form av skattereduktioner. Detta innebär ett avsteg från budgetlagens princip att statens inkomster och utgifter skall redovisas brutto på statsbudgeten. Därutöver finns risk att finansieringsmetoden bidrar till att göra systemet ineffektivt som stöd till kompetensutveckling, både när det gäller omfattningen och vilka som får del av stödet.

Ett centralt element i utredarens förslag är ett system med skattesubventionerat sparande, kallat IKS och kopierat på det individuella pensionssparandet (IPS). Riksgäldskontoret konstaterar att selektiva sparsubventioner har generella nackdelar, t.ex. genom att låsa sparandet för en viss användning. Inlåsnings av sparandet är mest ogynnsamt för grupper med litet sparande, i första hand låginkomsttagare. Personer med litet buffertsparande bör således inte lockas att spara i IKS.

Kontoret visar vidare att sparsubventionen riskerar att omintetgöra ambitionerna att medlen skall användas för kompetensutveckling. De som har möjlighet att låsa sitt sparande för ut största möjliga subvention genom att *inte* använda IKS-medel. Denna effekt förstärks av att sparsubventionen i många fall är stor i förhållande till det direkta bidrag som ges när medlen används för kompetensutveckling. Det finns heller ingen anledning att koppla direkt statligt stöd till kompetensutveckling till om utbildningen sammanfaller med uttag av IKS-medel. Stöd bör utgå till kompetensutveckling oberoende av hur den finansieras.

Riksgäldskontoret konstaterar vidare att subventionskostnaderna för systemet i utredarens räkneexempel överstiger de ramar som anvisats. Utredaren har heller inte beaktat att systemet kommer att ge upphov till investerings-, drifts- och kontrollkostnader. Kontorets slutsats är att det kommer att uppstå en budgetbelastning utöver den som utredaren räknat med, i synnerhet under de första åren. Kontoret noterar vidare att de medel – i form av skattereduktioner – som reserverats på budgetens inkomstsida för kompetensutveckling svårligen kan användas för att täcka administrations- och investeringskostnader. Dessa kostnader måste täckas med anslag och redovisas över budgeten. Även om beräkningarna och bedömningarna är osäkra, finns risken att systemet blir statsfinansiellt mer kostsamt än förutsett, samtidigt som det torde ge små effekter på efterfrågan på kompetensutveckling.

Enligt kontorets bedömning bör intresset koncentreras på åtgärder med *direkt* koppling kompetensutveckling och lämnar finansieringen därhän. Det skattesubventionerade IKS-systemet bidrar endast med komplexitet och möjlighet till snedvridande fördelningseffekter. Det finns även privata initiativ med kompetensutvecklingsmodeller som fungerar utan statliga subventioner men där ändringar i vissa lagregler kan tänkas underlätta. Framtida utredningsarbete bör därför ges en annan inriktning än den utredaren föreslagit.

## 1 Inledning

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag ”att lämna förslag till hur avsatta budgetmedel för individuell kompetensutveckling effektivast skall disponeras” (dir. 1999:106, s. 235 i betänkandet). I betänkandet redovisar utredaren en principmodell för ett system för individuellt kompetenssparande, IKS. I ett antal bilagor redovisas även mer utförliga förslag till delar av systemet. Utredaren har dock endast tagit preliminär ställning till detaljerna kring regleringen och hanteringen av systemet.

Riksgäldskontoret instämmer i direktivens och utredarens betoning av vikten – både för den enskilde och samhällsekonomin – av att främja kompetensutveckling. Utredaren har emellertid – delvis styrd av direktiven, delvis till följd av egna val – koncentrerat intresset på ett visst *medel* för att nå detta mål. Enligt Riksgäldskontoret bedömning är denna uppläggning olycklig, både principiellt och i det här aktuella fallet. En mer fruktbar utgångspunkt är att utgå från målet och söka analysera vilket eller vilka medel som på bästa sätt, givet ekonomiska och andra ramar, bidrar till måluppfyllelsen. Kontoret finner därför anledning att vidga perspektivet och även diskutera

utredningsuppdragets utformning och uppläggning. Därefter analyseras det föreslagna systemets utformning och effekter. Avslutningsvis kommenterar Riksgäldskontoret utredarens förslag till disposition av medel avsatta för skattereduktioner under 2000 och 2001.

## **2 Utredningsuppdraget**

### **2.1 Systemets omfattning**

I direktiven anges, närmast i en bisats, att utredningen skall föreslå ett generellt system, tillgängligt för alla löntagare och egna företagare. Utredaren väljer att göra detta till den första utgångspunkten för sitt förslag. Hon anger vidare att stöd skall kunna utgå för ett mycket brett spektrum av utbildningar. Någon analys av huruvida ett så generellt system verkligen ger den effektivaste användningen av avsatta medel redovisas inte.

Enligt kontorets bedömning är denna avgränsning av arbetet olycklig. Som framgår av utredningen är tillgången till kompetensutveckling ojämnt fördelad i utgångsläget. Personer med hög utbildning får också mest vidareutbildning. Samtidigt finns det skäl att anta att de med lägst utbildning har störst behov av kompetensutveckling. Det finns egenskaper i systemet, som kontoret diskuterar närmare i avsnitt 3 nedan, som kan förväntas stärka snarare än motverka den skeva fördelningen av resurserna för vidareutbildning.

Det finns vidare skäl som talar för att den offentliga sektorns viktigaste roll i utbildningssystemet är att tillhandahålla god grundutbildning, dvs. upp till gymnasienivå. För högre utbildning och fortbildning har den enskilde i allmänhet privata incitament och möjlighet att på egen hand finansiera utbildning och kompetensutveckling. Detta gäller särskilt om staten tillhandahåller ett effektivt studiefinansieringssystem, som motverkar hinder som kan finnas på kreditmarknaden. Mot denna bakgrund borde utredningen ha föregåtts av en bredare analys av var i utbildningssystemet budgetmedel motsvarande drygt en miljard per år bäst kan användas.

### **2.2 Systemets finansiering**

Utredarens förslag bygger på att stödet till kompetensutveckling skall ges i form av minskade inkomster i statsbudgeten. Denna avgränsning följer av det bakomliggande förslaget i budgetpropositionen där avsättning av medel för kompetensutveckling gjorts på budgetens inkomstsida i form av reducerad skatt. Riksgäldskontoret anser att denna konstruktion är olycklig, båda av principiella, budgetpolitiska skäl och med hänsyn till målet att främja kompetensutveckling så effektivt som möjligt.

#### **2.2.1 Budgetpolitiska aspekter**

Den principiella invändningen är att konstruktionen innebär att en de facto subvention inte redovisas på budgetens utgiftssida. Enligt 17 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Genom att stödet till kompetens-

utveckling ges i form av skattereduktioner kringgås denna princip. Riksgäldskontoret har inte funnit något uttalat motiv för den valda finansieringsformen.

Bruttoredovisningsprincipen är ett viktigt led i budgetlagen. Följden av nettningar av aktuellt slag är att förutsättningarna för en samlad prövning av hur statens resurser skall fördelas försämras. (Finansieringsmetoden påverkar även utredarens förslag om hanteringen av reserverade medel fram till dess kompetensutvecklingssystemet är beslutat; se vidare avsnitt 4 nedan.)

### 2.2.2 Skattereduktion som medel för kompetensutveckling

Enligt kontorets bedömning finns det därutöver risk att metoden att skapa utrymme för stöd till kompetensutveckling på inkomstsidan i budgeten gör systemet ineffektivt. Utredaren är hänvisad till att föreslå en modell där stödet ges i form av skattereduktioner. Det är oundvikligt att skatterabatter i första hand kan tas i anspråk av dem som betalar relativt mycket skatt. Därmed riskerar stödet till stor del tillfalla grupper med relativt höga inkomster, dvs. de som i flertalet fall redan har en stark ställning på arbetsmarknaden och god tillgång till kompetensutveckling. (Riksgäldskontoret återkommer till dessa aspekter nedan i sin granskning av utredarens principmodell.)

Utredarens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag – ”att lämna förslag till hur avsatta budgetmedel för individuell kompetensutveckling effektivast skall disponeras” – har därmed begränsats på ett olyckligt sätt. Det handlar inte om *effektiv* användning av budgetmedel i egentlig bemärkelse utan (som bäst) om effektiv användning av skattesubventioner. Om budgetlagens principer hade följts bättre, hade analysen kunnat göras mer förutsättningslös och effektivare medel för att stödja kompetensutveckling eventuellt kunnat tas fram.

### 2.3 Slutsats

Riksgäldskontoret finner mot denna bakgrund att utgångspunkterna för arbetet att främja kompetensutveckling bör ändras. Restriktionerna att systemet skall vara generellt och stödet ges genom skattesubventioner bör tas bort. Först efter en mer förutsättningslös analys går det att bedöma hur de anvisade budgetmedlen bäst kan användas. Riksgäldskontoret anser följaktligen att det inte går att bedöma om utredarens förslag uppfyller det inledningsvis citerade målet med utredningen.

I det följande avsnittet diskuterar Riksgäldskontoret utredarens förslag inom ramen för de restriktioner hon arbetat under.

### 3 Utredarens principmodell och dess effekter

#### 3.1 Inledning

Riksgäldskontoret konstaterar att direktiven anger en rad mål för statligt stöd till individuell kompetensutveckling. Det skall ge självklart ge fördelar avseende kunskapsnivå och kompetensens fördelning, men även mål som att främja individuell frihet, företagens konkurrenskraft, arbetsmarknadens och samhällsekonomin funktionssätt, samt minskad etnisk och könsmässig segregation lyfts fram. Utredarens allmänna bedömning är att hennes förslag uppfyller de uppställda målen och att kostnaderna för systemet med marginal håller sig innanför de angivna budgetramarna.

Om ett medel som hade alla dessa gynnsamma effekter kunde tas fram, borde, enligt Riksgäldskontorets bedömning, en omprioritering av resurser till förmån för det föreslagna systemet allvarligt övervägas. Riksgäldskontoret är emellertid skeptiskt till ambitionerna att inom ramen för *ett* system uppnå så många goda ting. Riksgäldskontoret anser inte heller att utredaren visat att det föreslagna systemet uppnår målet att verksamt främja kompetensutveckling, i synnerhet inte vid en jämförelse med andra, mer riktade sätt att använda de anvisade medlen. Kontoret anser också att det finns en rad negativa effekter med den föreslagna modellen, vilka mer än uppväger den stimulans av kompetensutveckling som eventuellt kan uppnås. I detta avsnitt granskar Riksgäldskontoret några av grunddragen i utredarens förslag och deras effekter på den enskildes beteende. Även effekterna på statsfinanserna diskuteras.

#### 3.2 Skattesubventionerat sparande

Ett centralt element i utredarens förslag är ett system med skattesubventionerat sparande. I denna del är utredaren påverkad av att stödet förutsätts ges genom skattereduktioner. Utredaren har i allt väsentligt kopierat systemet för individuellt pensionssparande (IPS) med hänvisning till att reglerna är kända och utprovade. Skatteförmånerna består därmed av avdragsrätt för avsättningar, dvs. en skattekredit, halverad avkastningsskatt på sparkapitalet, samt undantag från förmögenhetsskatt.

Riksgäldskontoret konstaterar att under de senaste decennierna har flera system med selektiva sparsubventioner avvecklats. I allt väsentligt återstår endast särreglerna för privata pensionsförsäkringar och IPS. Avdragsrätten för pensionssparande har dock halverats och även denna sparsubvention är ifrågasatt, som senast framgått av Finansmarknadsutredningens betänkande (SOU 2000:11). Riksgäldskontoret ställer sig bakom den generella kritiken mot skattesubventionerat sparande som redovisas av Finansmarknadsutredningen.

Principiellt kan det inte uteslutas att fördelarna med en viss sparsubvention i andra hänseenden kan uppväga nackdelarna. I så fall kunde likväl vara motiverade. Utredaren berör emellertid inte kritiken mot selektiva sparsubventioner. Någon analys som belyser avvägningen mellan för- och nackdelar med bundet skattesubventionerat sparande redovisas heller inte. Av skäl som

utvecklas nedan gör Riksgäldskontoret bedömningen att en sådan analys entydigt utfaller till IKS-systemet nackdel. Dessa skäl är både generella och kopplade till syftet att ge stöd till kompetensutveckling. De leder Riksgäldskontoret till slutsatsen att utredarens förslag bör avvisas.

### 3.2.1 Generella synpunkter på skattesubventionerat sparande

Både från samhällsekonomisk och individuell synpunkt är det olyckligt att sparandet låses i en viss sparform. På överordnad nivå gäller att allokeringen av sparandet i ekonomin snedvrids och konkurrensen mellan olika sparprodukter kringskärs.

För den enskilde gör låsning till en viss sparform att pengarna endast kan användas för ett visst ändamål. Nackdelarna med detta är störst för dem som har minst utrymme att spara. En betydande del av hushållen har i dag inget eller mycket litet sparande. Deras främsta sparmål torde vara att bygga upp en generell buffert mot oförutsedda utgifter eller minskade inkomster. För dessa hushåll är en satsning på IKS direkt olämplig; de bör inte lockas att låsa sitt begränsade sparande så att det endast kan användas för kompetensutveckling. Reglerna om att pengarna kan disponeras om ”synnerliga skäl” föreligger är långt ifrån tillräckliga för att undanröja dessa problem. Detta innebär att en av de viktigaste målgrupperna för satsningar på kompetensutveckling, dvs. låginkomsttagare, varken kan eller bör satsa på IKS.

Ett annat exempel gäller yngre personer som ännu inte hunnit skaffa sig ett fotfäste på bostadsmarknaden. Försäkringsbolagen och bankerna satsar stora resurser på att locka även unga att teckna pensionsförsäkringar och öppna IPS-konton; ju tidigare en sparare kommer in i systemet, under desto längre period kan institutet ta ut förvaltningsavgifter. Detta är en osund marknadsföring, eftersom låst sparande är olämpligt även för personer i denna situation. IKS är här inte annorlunda än IPS. Genom att satsa sitt sparande på sin bostad kan den enskilde få en buffert i form av en belåningsbar tillgång som kan tas i anspråk om och när hon behöver resurser för kompetensutveckling. På nytt gäller att det vore olämpligt att locka dessa personer att satsa på IKS.

Utredaren, med stöd i direktiven, har som utgångspunkt att individens valfrihet skall värnas: ”Det är individens sparande och individens medel. Då är också individen den som bäst kan bedöma vilken kompetensutveckling som bäst gynnar individens långsiktiga intressen.” (s. 24). Riksgäldskontoret stöder denna grundsyn. Den är emellertid även tillämpbar på valet mellan att använda sparandet för kompetensutveckling och andra ändamål. En individ som förutsätts kunna välja mellan en språkkurs och en datakurs måste rimligen även antas kunna välja om sparandet i stället skall användas för att t.ex. ersätta den trasiga värmepannan i huset. Det är svårt att se varför ett system som sägs handla om ”friheten att själv kunna styra sitt liv” och ”att skaffa sig möjlighet att förverkliga sina livsdrömmar” (s. 54) skall innehålla regler som öronmärker sparandet. Ett generellt sparande som står till den enskildes förfogande i alla livets skeden är uppenbart mer ändamålsenligt. Individens frihet främjas således bäst av skatteregler som gör sparande i sig gynnsamt, oberoende av i vilka former det sker.

### 3.2.1 Skattesubventionerat sparande som medel för kompetensutveckling

Av skäl som hänger samman med de föregående resonemangen, finns det anledning tro att *fördelningseffekterna* av selektiva sparsubventioner är ogynnsamma. Det är i första hand hushåll med höga inkomster som har utrymme att spara och låsa delar av sitt sparande. Dessa grupper kommer därmed att kunna tillgodogöra sig huvuddelen av skattesubventionerna. Genom att de uteblivna skatteintäkterna måste täckas av andra skatter fördelas de över ett bredare segment av befolkningen, dvs. slutresultatet av skattesubventioner blir sannolikt en omfördelning till förmån för de välbeställda.

Effekten av IKS-förslaget blir för välbeställda hushåll att avdragsrätten för sparande ökas från ett halvt basbelopp till ett. För egenföretagare och för anställda med goda förbindelser med sin arbetsgivare blir avdragsrätten sammantaget ett och ett halvt basbelopp. Den viktigaste subventionen i systemet för individer i denna kategori ligger sannolikt i den halverade avkastningsskatten och att sparandet är undantaget för förmögenhetsskatt.

Utredaren har beaktat detta genom att föreslå ett tak på behållningen på IKS-kontot på tio basbelopp. Denna gräns innebär likafullt en avsevärd ökning av utrymmet för avdragsgillt sparande. Om man bortser från avkastningen, motsvarar tio basbelopp tjugo års avsättningar till pensionssparande enligt nuvarande regler. Kopplingen till pensionssparande är också explicit genom att utredaren föreslår att IKS-medel kan omvandlas till IPS-sparande vid 65 års ålder.

Riksgäldskontoret noterar vidare att det är rätten till ytterligare *insättningar* som tänks upphöra när kontobehållningen uppgår till tio basbelopp. Såvitt framgår möter det inget hinder att låta den avkastning som därefter erhålls stå kvar på kontot och växa med ränta på ränta. Förmånen av en lägre avkastningsskatt och undantag från förmögenhetsskatt kan därför potentiellt avse ett långt större belopp. Ett enkelt räkneexempel kan vara belysande. Antag att en person når upp till 370 000 kronor på sitt IKS-konto vid 45 års ålder. Om pengarna inte rörs och nettoavkastningen uppgår till i genomsnitt 5 procent per år, har behållningen vuxit till 982 000 kronor när personen når 65 års ålder. Halveringen av avkastningsskatten innebär därvid en besparing på närmare 9 000 kronor och undantaget från förmögenhetsskatt en ytterligare besparing på ca 15 000 kronor enbart under det sista året. Om maxgränsen nås vid 35, blir behållningen med i övrigt samma antaganden 1,6 miljoner kronor, med motsvarande ökning av skatteförmånerna.

Enligt utredaren är det 200 000 personer som utnyttjar den maximala avdragsrätten för pensionssparande. Alla dessa skulle inte ha råd att fördubbla eller trefaldiga sitt bundna sparande. Antalet som har råd med ett bundet sparande utöver ett halvt basbelopp kommer dock att öka med tiden. Exemplet illustrerar således att en betydande del av den avsatta skattesubventionen på sikt kan komma att tas i anspråk av personer som *inte* skulle använda medlen för kompetensutveckling. (Kontoret återkommer nedan till utredarens uppskattning av systemets drifts- och subventionskostnader.)

Dessa skatteförmåner bör ses i relation till förslaget att ett års heltidsstudier skall ges en s.k. kompetenspremie på 9 150 kronor. Vid ett sparande på 370 000 kronor uppgår, givet 5 procents avkastning, den *årliga* förmånen av att avkastningsskatten är 15 procent i stället för 30 till ett belopp som motsvarar det direkta stödet för heltidsstudier under ca fyra månader. Läger man till effekten av förmögenhetsskatt motsvarar skattesubventionen tio månaders heltidsstudier. Noteras bör att denna skattesubvention utfaller årligen, medan få personer torde ha möjlighet att ta ledigt längre perioder för heltidsstudier mer än några gånger under ett helt yrkesliv.

Riksgäldskontoret vill vidare peka på att skattesubventionen till sparande riskerar att ointetgöra ambitionerna att med dessa medel främja kompetensutveckling. Orsaken är att *skatteförmånerna blir större ju mindre av det bundna sparandet som satsas på kompetensutveckling*, eftersom subventionen är direkt proportionell mot behållning på IKS-kontot. För personer med andra tillgångar är det således mer fördelaktigt – i synnerhet för kortare utbildningar, där bidraget är litet – att använda annat sparande på vilken normal avkastningsskatt utgår och låta medlen stå kvar på IKS-kontot.

Ett enkelt räkneexempel kan på nytt vara belysande. För två veckors utbildning är bidraget ca 450 kronor. Det motsvarar, givet 5 procents avkastning, värdet av den *årliga* fördelen av halverad avkastningsskatt vid en behållning på 60 000 kronor. Räkna man med subventionsvärdet av att behålla pengarna på kontot i flera år ökar längden på utbildningen respektive minskar kravet på kontobehållning för vilka det är bättre att *inte* använda IKS-medel.

Utredarens utgångspunkt är att ”Sparformen bör vara tillräckligt attraktiv i förhållande till andra sparformer, dvs. möjligheter till avdrag, avkastning på insatt kapital m.m. måste klara konkurrensen från annat sparande” (s. 21) för att uppmuntra till deltagande. Problemet är, givet målet att främja kompetensutveckling, att villkor som lockar människor att börja spara i samma mån avhåller dem från att ta ut pengarna. Det går därmed inte att sätta likhetstecken mellan att många börjar spara stora summor i IKS och att systemet främjar kompetensutveckling.

Det skulle kunna invändas att vissa individer ändå skulle ta av sina IKS-medel, eftersom detta, enligt utredarens förslag, är en förutsättning för att få del av kompetenspremien. Även om så vore fallet, inställer sig frågan varför direkt statligt stöd till kompetensutveckling skall vara beroende av varifrån pengarna tas. Med utgångspunkt i att målet är att främja kompetensutveckling måste det viktiga vara att individen i fråga faktiskt går kursen. Finansieringen är från denna synpunkt irrelevant och bör inte påverka om stöd utgår eller ej. Följaktligen är den föreslagna kopplingen mellan uttag av IKS-medel och kompetenspremie omotiverad sett utifrån stödets uttalade syfte. Enligt Riksgäldskontorets uppfattning illustrerar denna sammanblandning följderna av att utredaren låst sig vid ett medel och inte analyserat hur målet – största möjliga kompetensutveckling – bäst skall uppnås.

Utredaren redovisar ingen analys av hur incitamenten för kompetensutveckling påverkas av IKS-systemet. Resonemang och exempel bygger genom-



gående på att IKS kommer att få de effekter som eftersträvas, dvs. att inget sparande skulle ske och ingen kompetensutveckling komma till stånd utan IKS. Det är att anta vad som bör bevisas.

Fall A i betänkandets bilaga 2 är här belysande. Under antagandet att personen studerar oavsett om det finns ett IKS-system eller ej uppgår skillnaden i inkomst under yrkeslivet till 9 000 kronor. Cirka en fjärdedel av beloppet torde härröra från den direktsubvention som utgår för studierna. Några nämnvärda sparsubventioner uppstår inte, eftersom det handlar om en kort sparperiod och ett relativt litet sparande. Det är därmed svårt att se att *IKS-systemet i sig* skulle påverka individens val. Har individen intresse och råd att spara 6 000 kronor per år under fyra år med IKS, så finns i allt väsentligt samma möjligheter utan IKS. Det viktiga för om individens val skall påverkas av utredarens förslag bör i detta fall vara kompetenspremien, dvs. det *direkta* stödet till den som väljer att studera.

Det är naturligt att en riktad subvention har mera precisa effekter än en generell. Enligt kontorets bedömning bör intresset koncentreras på åtgärder med *direkt* koppling kompetensutveckling och lämnar finansieringen därhän. Det skattesubventionerade IKS-systemet bidrar endast med komplexitet och snedvridande fördelningseffekter av det slag kontoret pekat på ovan.

Riksgäldskontorets slutsats är att de argument som utredaren redovisar inte uppväger nackdelarna med att införa ett system med skattesubventionerat sparande. En stor del av stödet skulle gå ut för att subventionera ett visst slags sparande. Sparsubventionen gör t.o.m. att det är rationellt för den enskilda att *inte* använda IKS-medel. IKS-systemet kan därmed inte vara rätt väg att främja kompetensutveckling, särskilt inte i de grupper som har störst behov av sådant stöd, vilka typiskt sett har minst utrymme att binda sitt sparande. Effektiva åtgärder bör bygga på att stödet riktas mot utbildningen i sig, inte mot finansieringen.

### 3.3 Subventionskostnader

I föregående avsnitt har Riksgäldskontoret diskuterat subventionseffekterna på individnivå. Utredningen berör de aggregerade subventionskostnaderna i avsnitt 2.4. Det görs enbart genom ett räkneexempel.

Riksgäldskontoret anser att, med hänsyn till den osäkerhet som råder om hur systemet skulle utfalla, borde, som ett minimum, flera kalkyler ha redovisats för att belysa kostnadernas känslighet för olika komponenter i systemet och för utfallet.

Riksgäldskontoret finner inte skäl att fingranska kalkylerna, men noterar att den samlade skattesubventionen först efter 2010 närmar sig den stipulerade ramen. Under en följd av år ligger budgetbelastningen – och därmed effekten på statens lånebehov – avsevärt högre än vad som angivits i riksdagens beslut. Den sammanlagda kostnaden är därmed långt större än vad som motsvarar (nuvärdet av) 1,15 miljarder per år. Enligt Riksgäldskontoret förtjänar därför subventionskostnaderna för systemet en noggrannare

granskning och prövning än vad utredaren redovisats, även inom ramen för det redovisade räkneexemplet.

Vidare vill Riksgäldskontoret, med hänvisning till resonemangen i föregående avsnitt, beröra frågan om effekten av den lägre avkastningsskatten i IKS. Enligt utredaren uppgår kostnaden för denna subvention långsiktigt till knappt 100 miljoner kronor per år (s. 37). Det framgår inte hur beräkningen är gjord och kontoret har inte kunnat replikera den.

Enligt de kalkyler som redovisas på samma sida beräknas behållningen i systemet uppgå till ca 36 miljarder kronor 2010. Givet utredarens grundantagande om 4 procents real avkastning och 2 procents inflation, skulle det innebära en årlig nominell avkastning på närmare 2,2 miljarder. Sänkningen av avkastningsskatten med 15 procentenheter skulle därmed motsvara en subvention på ca 320 miljoner, dvs. mer än tre gånger så mycket som utredaren kommer fram till. Om den samlade behållningen i IKS-systemet blir högre än vad utredaren antagit, skulle en än större del av de tillgängliga budgetmedlen tas i anspråk för rena sparsubventioner.

Riksgäldskontoret konstaterar att subventionskostnaderna för systemet i utredarens räkneexempel överstiger de ramar för skattereduktion som använts. Enligt direktiven borde utredaren därför redovisa förslag till finansiering. Till detta kommer att osäkerheten i de antaganden som ligger bakom räkneexemplet är stor.

### **3.4 Systemets driftskostnader**

Utredaren har inte tagit ställning till hur IKS-systemet skall organiseras och förvaltas. I bilaga 3 i betänkandet redovisas en konsultrapport som anger vissa hållpunkter för förvaltningsorganisation och utredaren anser att förslaget i bilagan har övervägande fördelar.

Riksgäldskontoret konstaterar att utredaren inte berör finansieringen av systemets drift. Även om det är ett enklare system än PPM som skisseras i bilagan pekar erfarenheterna därifrån att inte minst de initiala kostnaderna kan bli betydande. Det handlar om att organisera och upphandla tjänster (eller produkter) som skall klara av hantera kanske ett par miljoner konton med ett stort antal transaktioner, både in och ut, och en omfattande finansiell förvaltning. Det kan inte uteslutas att en ny myndighet måste bildas. Om inte måste en befintlig myndighet ges betydande extra resurser för att administrera systemet. Även om avgifter betalade av spararna på lång sikt kan tänkas täcka kostnaderna är det sannolikt nödvändigt att lånefinansiera uppbyggnaden av systemet, i likhet med PPM. I annat fall blir förvaltningskostnaderna på de först avsatta medlen prohibitivt höga.

Vidare måste det uppstå kontrollkostnader, även på lång sikt. Utredaren tonar ner dessa med argumentet att kompetenspremien är låg och att "[d]en bästa kontrollen av medlen används på bästa sätt utför individen själv" (s. 25). I bilaga 1 anger Sven-Olof Lodin en något stramare syn på kontrollfrågorna än utredaren, inte minst när det gäller vilka utbildningar som skall ge rätt till stöd. Det framgår att uttag från kompetenskontot förutsätter att

kontoinnehavaren kan styrka att avsikten är att äga sig åt kompetensutveckling, samt att det skall lämnas intyg på att utbildningen genomförts. Enligt Lodins förslag skall kompetenspremien utgå först när utbildningen avslutas, vilket minskar kontrollbehoven. Det innebär å andra sidan att premien utgår först när kursen är avslutad, vilket gör att en person som satsar på heltidsstudier får vänta länge på att få del av stödet. Stödets effektivitet för dem som behöver det bäst försämras därför.

Det finns också anledning att skilja på det formella och det reella kontrollbehovet. Enligt utredaren kan det komma att röra sig om en miljon utbetalningsbeslut per år. Det innebär att inte ens en stickprovsmässig kontroll är möjlig, i synnerhet om inte strikta krav på vilka utbildningsgivare som är godkända tillämpas, vilket inte är utredarens avsikt. Utan kontroll är det svårt att styra eller ens utvärdera precisionen i det riktade utbildningsstödet. Enligt Riksgäldskontorets uppfattning underskattar utredaren betydelsen av kontroll för att säkra effektiv användning av framför allt kompetenspremien. Erfarenheterna av skattesystemet i övrigt ger inte stöd för utredarens bedömning att efterfrågan på skattereduktioner styrs av samhällsekonomiskt rationella hänsyn.

Kontorets slutsats är att det kommer att uppstå en budgetbelastning utöver dem som utredaren räknat med, i synnerhet under de första åren. Kontoret noterar vidare att de medel som reserverats på budgetens inkomstsida för kompetensutveckling svårligen kan användas för att finansiera administrations- och investeringskostnader; det går inte att upphandla tjänster, betala lön till dem som ansvarar för upphandling, kontroll etc. med skattereduktioner. Dessa kostnaderna måste täckas med anslag och redovisas över budgeten. Den anvisade finansieringen är således inte tillfyllest.

#### **4 Riksgäldskontorets samlade bedömning**

Enligt Riksgäldskontorets uppfattning bör ett system med skattesubventionerat individuellt kompetenssparande inte införas. Varken den principiella uppläggningsen eller förslaget till modell för stöd till kompetensutveckling är godtagbara utifrån målet i direktiven att statliga medel avsätta för individuell kompetensutveckling skall disponeras på effektivast möjliga sätt. Kontoret har pekat på en rad faktorer som gör att precisionen i stödet skulle vara dålig, dvs. effekterna på kompetensnivån för den enskilde och i ekonomin i stort kan förväntas bli försumbara. Subventionerna riskerar att i stor utsträckning tillfalla inte dem som bäst behöver stöd till kompetensutveckling utan personer som har resurser att låsa sitt sparande och *inte* använder medlen för kompetensutveckling.

Vidare riskerar kostnaderna för systemet att bli långt högre än de ramar som riksdagen anvisat. Riksgäldskontoret konstaterar också att medel på budgetens inkomstsida svårligen kan användas för att finansiera administrationen av systemet och kontrollkostnaderna. Fullföljs utredarens intentioner måste reguljära anslagsmedel anvisas. Enligt Riksgäldskontoret uppfattning bör dock andra lösningar väljas.

Arbetet med att främja kompetensutveckling är viktigt, för den enskilde och för samhällsekonomin, av skäl som utredaren redovisar. Enligt kontorets bedömning riskerar fortsatt utredningsarbete längs det av utredaren upplagda spåret, som också torde komma att ställa krav på omfattande och komplicerade lagstiftningsåtgärder, att dra undan resurser från utvärderingen av mer verksamma åtgärder. Riksgäldskontoret bedömer att mer direkt stöd till kompetensutveckling, som inte tar vägen via skattesubventionerat sparande och som prioriterar grupper med särskilda behov av stöd till kompetensutveckling, skulle ge avsevärt mer effektiv användning av statens medel.

Som framgår av bilaga 5 i betänkandet finns det flera exempel på tillämpningar och försök med kompetensförsäkringar och kompetenskonton, både i privat och offentlig sektor. De har vuxit fram utan stöd av statliga sparsubventioner. Systemen har förutsättningar att spridas utan krav på en omfattande administrativ apparat. Enligt vad Riksgäldskontoret erfarit finns det behov av översyn av reglerna för sådana system, t.ex. möjligheterna för den enskilde att ta med sig sitt sparande vid byte av arbetsgivare. Riksgäldskontoret förordar att dessa analysen av dessa frågor ges prioritet framför det här behandlade förslaget.

## **5 Användningen av budgetmedel avsatta för 2000–01**

### **5.1 Bakgrund**

Utredaren behandlar i kapitel 7 hur de medel som redan avsatts för skatte-reduktion för kompetensutveckling skall hanteras. Förslaget innebär att ackumulerade medel skall användas till en extra insättning på IKS-konton som öppnas av låginkomsttagare som börjar spara under 2002, samt till en tillfällig sänkning av arbetsgivareavgiften för företag som inom ramen för kollektivavtal gör avsättningar till anställdas IKS-konton. I avvaktan på att systemet kommer i gång föreslår utredaren att reserverade medel sätts av på särskilt konto i Riksgäldskontoret och förvaltas av Riksgäldskontoret. Utredaren hänvisar här till det arrangemang som valdes när avsättningar till premiepensionssystemet inleddes 1995.

### **5.2 Den tillfälliga förvaltningen**

Den tekniskt sett enklaste frågan gäller den tillfälliga förvaltningen. Där möter det inga hinder att avsätta medel motsvarande de anvisade beloppen på konto i Riksgäldskontoret. Pengar förs från en inkomsttitel till ett konto i Riksgäldskontoret. Från budget- och statskuldmässig synpunkt spelar en sådan öronmärkning ingen roll.

Kontoret vill dock bestämt avstyrka förslaget att Riksgäldskontoret skall stå som kontohavare och ha ansvaret att förvalta medlen. Den modellen tillämpas inte längre för premiepensionssystemet. Sedan 1999 är det Premiensionsmyndigheten som ansvarar för förvaltningen av premiepensionsmedel. Skulle denna modell väljas, bör därför, i enlighet med nu gällande praxis, en annan myndighet än Riksgäldskontoret ges ansvaret för förvaltningen.

### 5.3 Utbetalning av medel från konto i Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret finner inte anledning att ta ställning till förslaget om att erbjuda vissa sparare ett tillskott till sparandet på kompetenskonto. Kontoret konstaterar emellertid att det inte är självklart hur *utbetalningar* av medel från kontot i Riksgäldskontoret till medborgares IKS-konton skall kunna göras inom ramen för det beslut som riksdagen har fattat. Medel har, som nämnts, reserverats på budgetens intäktssida, dvs. de ökade intäkterna från energiskatter tänks uppvägas av *reducerad skatt* i olika former för dem som satsar på kompetensutveckling.<sup>1</sup> Utrymme för utbetalningar av medel synes således inte finnas med mindre än att riksdagen beslutar att anslå medel till insättningar på IKS-konton. Detta är i princip samma förhållande som gör att det inte finns medel avsatta för att täcka de direkta kostnaderna för systemet; jfr avsnitt 3.4 ovan. Därmed aktualiseras på nytt frågan hur stödet skall redovisas. Av budgetlagens regler torde följa att stödet skall redovisas brutto i statsbudgeten, vilket i sin tur innebär att utrymme måste skapas inom ramen för gällande budgetramar.

Konsekvensen av att medel enbart avsatts på budgeten intäktssida är, enligt kontorets bedömning, att det heller inte är meningsfullt att deponera öronmärkta medel på konto i Riksgäldskontoret. Åtgärder som gör att avsatta medel kan disponeras för individuell kompetensutveckling från år 2001 kan endast avse tidigareläggning av skatterabatter. Att räkna av dessa intäktsminskningar mot ett konto i Riksgäldskontoret synes inte ge några fördelar.

De hinder som utredarens principiellt enkla förslag möter illustrerar de egenheter som uppstår när avsteg görs från budgetlagens grundläggande principer. Enligt kontorets uppfattning ligger dock problemen inte i budgetlagen utan i uppläggningsen av satsningen på kompetensutveckling. Som kontoret betonade inledningsvis bör subventioner av detta slag bruttoredovisas i statsbudgeten.

---

I detta ärende har riksgäldsdirektören Thomas Franzén beslutat, efter fördragning av chefekonomen Lars Hörngren. I beslutet har även avdelningschefen Lars Sjödahl deltagit.

Thomas Franzén

Lars Hörngren

---

<sup>1</sup> I prop. 1999/2000:1 (avsnitt 8.8.1, s. 213) står (kursiv i original): ”För *reducerad skatt* i syfte att främja kompetenshöjande åtgärder i arbetslivet redovisas en ram om 1,35, 1,15 respektive 1,15 miljarder kronor för åren 2000–2002.”