

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Synpunkter med anledning av hearing om huvudbetänkandet från utredningen om individuellt kompetenssparande (SOU 2000:119)

1 Inledning och sammanfattning

Riksgäldskontoret instämmer till fullo i utredningens betoning av att kompetensutveckling (i vid mening) har avgörande betydelse för enskilda och för samhällsekonomin. Likaledes delar Riksgäldskontoret utredningens uppfattning att generell kompetensutveckling, vid sidan av den enskildes nuvarande arbetsuppgifter, riskerar att få för litet utrymme. Mot denna bakgrund är det väsentligt att statliga insatser för individuell kompetensutveckling utformas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det är denna grundsyn som präglar Riksgäldskontorets analys av de förslag som lämnats av utredningen om individuellt kompetenssparande.

Den analys som redovisades i remissvaret på utredningens delbetänkande¹ ledde Riksgäldskontoret till slutsatsen att förslaget att skapa ett system med individuella kompetenssparkonton (IKS) inte bör genomföras. Orsaken är att IKS inte är ett effektivt medel för att nå det uppsatta målet. Utredningens slutbetänkande har inte ändrat kontorets slutsats. Riksgäldskontoret redovisar i detta skriftliga yttrande huvudargumenten för sin slutsats. Argumenten kan sammanfattas som följer:

- **Subventionerat sparande är ett ineffektivt medel för att främja kompetensutveckling.** Subventionerna tillfaller dem som sparar, dvs. *inte använder sparmedlen för kompetensutveckling*, vilket går på tvärs med syftet. Inte heller uttag garanterar att sparsubventionen tillfaller dem som satsar på kompetensutveckling. Uttag får ske med obegränsat belopp, oberoende av kostnaderna för kompetensutvecklingen. Därigenom erbjuder IKS-konton i praktiken en generell sparsubvention, som spararen – utan att bryta mot reglerna – kan ta i anspråk för helt andra ändamål än kompetensutveckling. Sparsubventionerna skulle dessutom i första hand tillfalla personer med höga inkomster.

¹ Riksgäldskontorets dnr 2000/1490.

- **Förslaget att endast personer som använder ett visst öronmärkt sparande för att finansiera kompetensutveckling får del av stödet är oförenligt med det uppsatta målet.** De som finansierar sin kompetensutveckling med andra medel tar lika stort ansvar för sin egen framtid som de som skulle använda IKS-sparande. Även denna skevhet i förslaget är en följd av sammankopplingen mellan sparande och stöd till kompetensutveckling.
- **Reglerna avseende kompetensutvecklingsanordnare är inte uppenbart förenliga med EG-rättens regler om frihet att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen.** Utredaren har inte berört frågan om hur kretsen av godkända anordnare (vid sidan av CSN:s register) kan begränsas till personer och organisationer vilkas status kan kontrolleras i *svenska* myndigheters register. Om dessa begränsningar inte går att upprätthålla, blir möjligheterna att kontrollera att kompetenspremier utbetalas för avsedda ändamål, vilka redan från början är dåliga, än sämre. Ett förslag att betala ut kompetenspremier (utan koppling till sparande) kräver ytterligare analys.

Utredningen har styrts av ett beslut att reservera medel till stöd för kompetensutveckling i form av skattereduktioner och inte, som brukligt, genom anslag på statsbudgetens utgiftssida. Enligt Riksgäldskontorets uppfattning bör utgångspunkterna för finansieringen av nya statliga insatser för individuell kompetensutveckling omprövas. Detta skulle ge en ny utredning bättre förutsättningar att hitta effektiva medel för den viktiga uppgiften att främja livslångt lärande.

2 Subventionerat sparande som medel att främja kompetensutveckling

Utredaren bemöter i huvudbetänkandet remissinstansernas, däribland Riksgäldskontorets, generella kritik mot selektiva sparsubventioner. Hon menar att välfärds- och effektivitetsförlusterna till följd av sparsubventioner mer än uppvägs av att "sparande till kompetensutveckling har ett samhällsekonomiskt värde, som är större än andra sparformer" (s. 122). Hon skriver vidare: "Värdet för individen av ett sparande som möjliggör kompetensutveckling *som annars inte kommit till stånd* överstiger den kostnad som subventionen är förenad med." (s. 123, kursiv tillagd).

Den avgörande frågan är emellertid om sparande på IKS-konton verkligen på ett effektivt sätt, dvs. per satsad krona i statliga subventioner, bidrar till att ytterligare kompetensutveckling kommer till stånd. Riksgäldskontorets slutsats i remissvaret var att så inte är fallet. Den delen av remisskritiken nämns inte i huvudbetänkandet. Utredaren har inte analyserat frågan vilka överväganden och motiv som kommer att styra människors beslut att *ta ut medel från IKS-konton*. Eftersom det är först vid uttag i samband med kompetensutveckling som någon positiv effekt kan tänkas uppkomma, är detta en helt avgörande fråga för bedömningen av om IKS är ett effektivt medel

för att främja kompetensutveckling. Enligt Riksgäldskontorets bedömning är det därför nödvändigt att analysera subventionernas effekter på sparbetendet. Huvudargumenten i den analys som kontoret redovisade i sitt remissvar förtjänar att upprepas här. Kontoret kompletterar dessutom med resultatet av granskningen av vissa nya delar i förslaget.

Sparsubventionerna gör att för en given bruttoavkastning växer pengarna avsevärt snabbare på IKS-konton än i vanligt sparande. Systemet erbjuder således en attraktiv sparform, varför det mycket väl kan tänkas att pengar skulle placeras på sådana konton. För att någon extra kompetensutveckling ska komma till stånd krävs emellertid att spararna *tar ut pengar*.

Problemet är att de skattesubventioner som gör det attraktivt att sätta in pengar på IKS-konton oundvikligen gör att det är *fördelaktigt att låta pengarna stå kvar*. Den som har annat sparande och behöver pengar till kompetensutveckling kommer att föredra att ta av detta och låta IKS-medlen, som har låg avkastningsskatt, ingen förmögenhetsskatt och begränsade årliga insättningar, stå kvar på kontot i avvaktan på att kontohavaren går i pension.²

Utredaren synes förutsätta att det är slumpmässiga faktorer som styr om pengar tas ut eller ej: "Det kommer (...) i vissa fall bli så att medlen inte kommer till användning för kompetensutveckling utan står kvar på kontot, därför att vare sig behov eller möjlighet till kompetensutveckling uppkom." (s. 143). Utredarens förslag innebär emellertid att ju mindre av IKS-medlen individen tar ut för att satsa på kompetensutveckling, desto större sparsubvention får hon. Det måste antas att detta förhållande skulle påverka spararnas beteende. Därmed finns det anledning räkna med stora insättningar i IKS.

Mekanismen är enkel och generell: IKS subventionerar en viss sparform. Följaktligen kommer sparandet i denna form att öka. Att många börjar spara stora belopp i IKS säger följaktligen inget om huruvida systemet främjar kompetensutveckling. Det kan t.o.m. vara tvärtom; ju högre sparandet blir, desto mindre av stödet går till kompetensutveckling.

Inte heller uttag garanterar emellertid att sparsubventionen tillfaller dem som på allvar satsar på kompetensutveckling. För det första finns generell rätt till uttag mot en avgift på 3 procent. Uttagsavgiften är låg i förhållande till rimliga antaganden om sparsubventionens värde om pengarna står inne under några år, vilket framgår av diagram 3.1 i betänkandet (se s. 136).

För det andra får uttag ske med obegränsat belopp mot uppvisande av intyg om att spararen *antagits* till godkänd kompetensutveckling, oberoende av kostnaderna för aktiviteten i fråga. En sparare som vill få tillgång till insatta medel, t.ex. för att köpa ny bil, kan således anmäla sig till godkänd

² Stora uttag från ett konto där de årliga insättningarna är begränsade är förknippade med en extra alternativkostnad, eftersom det dröjer innan saldot – basen för sparsubventionen – på nytt kan byggas upp.

aktivitet som är förknippad med så låg anmälningsavgift som möjligt, och sedan använda uttagna medel för att finansiera bilköpet. På så sätt erbjuder IKS-konton en generell sparsubvention som spararen, utan att bryta mot de formella reglerna, har goda möjligheter att ta i anspråk för helt andra ändamål än kompetensutveckling (eller pensionssparande).³

Utredaren synes uppfatta sparsubventionen som liggande utanför den ram på 1,15 miljarder kronor per år som riksdagen anvisat. I vart fall ligger de beräknade totala kostnaderna för systemet under en följd av år långt högre. Sparsubventionen utgör dock en statsfinansiell belastning i samma grad som kompetenspremien. När spararna inser att de genom insättningar på IKS-konton skulle kunna få generella sparsubventioner riskerar denna belastning bli större än utredarens kalkyler ger vid handen, utan att systemet på så sätt kan förutsättas bidra till mer kompetensutveckling.

Resultatet av utredarens förslag är att störst sparsubventioner tillfaller den som *inte* kompetensutvecklar sig utan låter pengarna stå kvar på IKS-kontot. Vidare erbjuder IKS en generell sparsubvention som kan tas i anspråk för andra ändamål genom att uttag inte kopplas till omfattningen av kompetensutvecklingsinsatsen. IKS är således ineffektivt som medel att främja kompetensutveckling.

3 Fördelningsmässiga effekter

IKS har vidare oönskade fördelningseffekter. Dessa framgår om man analyserar vilka grupper som skulle få merparten av sparsubventionerna. Systemet bygger på att sparandet är relativt bundet. Störst möjlighet att spara på bundna konton har höginkomstagare som redan har ett buffertsparande för att klara oförutsedda utgifter. Med stort IKS-sparande får de också stora sparsubventionerna, som de maximerar genom att inte använda pengarna ens om de får behov av kompetensutveckling. För välbeställda personer erbjuder IKS följaktligen en möjlighet att öka det skattegynnade pensionssparande de redan har. Genom utredarens förslag *trifaldigas* utrymmet för skattegynnade sparande, från 18 000 till 54 000 per år. De ovan diskuterade möjligheterna att ändå disponera IKS-medlen för andra ändamål gör att utredarens jämförelser med hur många som utnyttjar maximibeloppet för skattegynnade pensionssparande sannolikt inte ger en riktig bild av hur många som skulle vilja göra stora insättningar. Därmed underskattas omfördelningseffekten.

Utredaren bygger sin argumentation på att IKS skulle göra att vissa personer som annars inte skulle ha något sparande bygger upp en buffert för framtida kompetensutvecklingsbehov. Även om så vore fallet, måste ett medel som gör att huvuddelen av subventionerna skulle tas i anspråk av

³ De begränsningar i möjligheterna att kontrollera kompetensanordnare från andra EU-länder som kontoret tar upp i avsnitt 5 skulle ytterligare vidga spararens reella handlingsfrihet i detta avseende.

personer som varken behöver eller använder sitt sparande för kompetensutveckling anses vara ineffektivt från fördelningspolitisk synpunkt.

Förslaget om individuellt kompetenssparande gynnar – i likhet med annat skattesubventionerat sparande – höginkomsttagare och andra med stort utrymme att spara. IKS har således oönskade fördelningsmässiga effekter.

4 Kompetenspremien

IKS innehåller en mekanism som motverkar incitamenten att behålla pengarna på kontot. Det är den s.k. kompetenspremien som tillfaller den som tar ut pengar och visar intyg på genomförd utbildning. Premien är dock liten. Två veckors utbildning ger t.ex. en premie på ca 470 kr. I synnerhet för korta utbildningar är det därför bättre att låta pengar stå kvar på IKS-kontot, eftersom värdet av sparsubventionen överväger.

Antag att vissa ändå skulle använda IKS-medel för kompetensutveckling, därför att det är det enda sparande de förfogar över eller för att få del av kompetenspremien. Frågan är emellertid varför statligt stöd till kompetensutveckling skall vara beroende av varifrån den enskilde tar pengarna till utbildningen.

Antag att två personer följer samma utbildning och att den ena använder medel från ett IKS-konto medan den andra finansierar utbildningen på annat sätt. Den senare, som utbildar sig utan att få del av sparsubventionerna kopplade till IKS-kontot, får då heller inte något direkt bidrag i form av en kompetenspremie. Detta är en orimlig situation. Eftersom målet är att främja den enskildes kompetensutveckling, är det viktiga att utbildningen kommer till stånd, inte hur den finansieras. Förslaget att koppla kompetenspremien till finansieringen av utbildningen är ologiskt och orättvist

Denna egenskap strider dessutom mot en av principiella utgångspunkterna för utredarens förslag: "Det bör vara individens eget val vilken kompetensutveckling han/hon vill delta i *och hur denna finansieras.*" (s. 113, kursiv tillagd). Utredaren skriver vidare angående kompetenspremien: "Subventionen bör (...) inte vara beroende av den enskildes inkomster, *utan vara ett belopp som är lika för alla som genomgår samma kompetensutveckling.*" (s. 139, kursiv tillagd). Detta är, som framgått, inte en korrekt beskrivning av systemets egenskaper. Förslaget innebär att den som väljer "fel" finansieringsform blir utan stöd. Följaktligen är systemet konstruerat så att två individer som genomgår samma kompetensutveckling inte skall få samma stöd om de utnyttjar friheten att själva avgöra hur utbildningen finansieras.

Kopplingen mellan sparande och kompetensutveckling gör att IKS-systemet särbehandlar den som finansierar sin kompetensutveckling utan IKS-medel. Detta skapar orättvisor mellan personer som tar

samma ansvar för sin kompetensutveckling, dvs. i samma mån bidrar till att systemets uttalade syfte uppnås.

5 Kontrollmöjligheter och EG-rätt

Enligt Riksgäldskontorets uppfattning är den kritik som redovisats ovan tillräcklig för att motivera att förslaget om subventionerat sparande på IKS-konton avvisas och att frågan hur individuell kompetensutveckling skall främjas granskas på nytt utifrån ett annat perspektiv.

Riksgäldskontoret vill emellertid lämna vissa kommentarer angående den andra delen av förslaget, kompetenspremien, vilka inte togs upp i kontorets remissvar på delbetänkandet. Kontoret har inga principiella invändningar mot införande av ett system med kompetenspremier som utbetalas oberoende av hur utbildningen finansierats. En sådan ordning uppfyller det avgörande kravet att subventionen riktas direkt till den verksamhet man vill främja. Samtidigt måste kravet på att systemet är effektivt som stöd till kompetensutveckling vara uppfyllt.

För att säkerställa att systemet främjar kompetensutveckling måste utbetalning av kompetenspremier bygga på kontroll av att den tänkta utbildningen (eller motsvarande) verkligen ägt rum. Utredarens förslag i denna del bygger på att premier skall utbetalas endast om intyg om genomgången utbildning lämnats av en godkänd kompetensutvecklingsanordnare. Utbildningar och kurser registrerade hos CSN är automatiskt godkända, men utredaren vill att systemet ska omfatta långt fler kompetensutvecklingsinsatser. För detta ändamål föreslår hon att det skall inrättas ett särskilt register över godkända kompetensutvecklingsanordnare. Bland kraven för godkännande finns (s. 204):

1. Anordnaren skall vara fysisk person som har F-skattesedel eller juridisk person.
2. Anordnaren får inte vara försatt i konkurs, likvidation, ha näringsförbud eller finnas registrerad hos kronofogdemyndigheten för skulder över ett prisbasbelopp.

Som kontoret förstätt förslaget tar dessa båda villkor sikte på personer och organisationer som finns registrerade hos *svenska* myndigheter. Utredaren förutsätter nämligen att kontrollen skall göras i befintliga register hos skatte- respektive kronofogdemyndigheten och anger inte hur det skall gå till att göra motsvarande kontroller av kompetensutvecklingsanordnare från t.ex. andra EU-länder. Om detta innebär att endast i Sverige registrerade personer och organisationer kan bli godkända, bör det utredas huruvida förslaget är förenligt med EU:s regler om frihet att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen. System med subventioner som förutsätter att inhemska leverantörer anlitas har tidigare underkänts av EG-domstolen.⁴

⁴ Se t.ex. mål nr C-484/93.

Om kretsen av godkända kompetensutvecklingsanordnare måste vidgas så att särbehandling av anordnare med hemvist i andra EU-länder inte uppstår, skulle kontroll av anordnarens tillförlitlighet i ekonomiskt och andra avseenden bli kostsam eller t.o.m. omöjlig. Det innebär i sin tur att de praktiska möjligheterna att upprätthålla rimliga krav på kontroll av att kompetenspremier utbetalas för avsedda ändamål, som redan från början är dåliga, blir än sämre. Det torde inte bli svårt att hitta organisationer runt om i Europa som erbjuder svenska skattebetalare intyg på fullgjorda kurser m.m. utan krav på studieinsatser.⁵ Systemets effektivitet – och därmed dess trovärdighet i allmänhetens ögon – skulle skadas.

Riksgäldskontorets slutsats är att även ett mer begränsat system, där endast utredarens förslag till kompetenspremie kommer i fråga, kräver ytterligare utredning och överväganden med hänsyn till EG-rätten.

6 Summering

Riksgäldskontoret konstaterar att utredningen har styrts av ett beslut att reservera medel för kompetensutveckling i form av skattereduktioner och inte, som brukligt, genom anslag på statsbudgetens utgiftssida. Sökandet efter metoder att främja kompetensutveckling har därmed begränsats till sådana som bygger på skattesubventioner och -reduktioner. Eftersom direkta bidrag till kompetensutveckling, utan kopplingar till sparande och skatter, har bättre förutsättningar att bli träffsäkra, har direktiven i denna del försvårat arbetet att hitta effektiva lösningar. Riksgäldskontoret anser att det är en tankeställare att den anvisade finansieringen innebär ett avsteg från budgetlagens princip att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statsbudgeten. Om denna princip följts, hade utredningen kunnat ges mer förutsättningslösa direktiv.

Enligt Riksgäldskontorets uppfattning bör utgångspunkterna för finansieringen av nya statliga insatser för individuell kompetensutveckling omprövas. Detta skulle ge en ny utredning bättre förutsättningar att hitta effektiva medel för den viktiga uppgiften att främja livslångt lärande.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Thomas Franzén beslutat, efter föredragning av chefekonomen Lars Hörngren.

Thomas Franzén

Lars Hörngren

⁵ Detta gäller i än högre grad möjligheten att få intyg om att spararen antagits till någon utbildning; jfr avsnitt 2 ovan.