

Individuellt kompetenssparande – från teori till praktisk utformning*

I den här artikeln diskuteras regeringens proposition om individuellt kompetenssparande (IKS) och dess förutsättningar att stimulera vidareutbildningen i arbetslivet. Syftet är att reflektera över vad som egentligen är de grundläggande ekonomiska motiven bakom stödet till individens finansiering av kompetensutveckling. Hur väl uppfyller den föreslagna modellen dessa grundläggande motiv? De fundamentala effektivitetsproblemen vid kompetensutveckling består av (1) individens begränsade likviditet, (2) frånvaron av en försäkringsmarknad som kan sprida riskerna vid individens utbildningsinvestering och (3) den stela lönestruktur som begränsar individens löneökning efter kompetensutvecklingen. Regeringens proposition har endast små förutsättningar att lösa dessa effektivitetsproblem. I artikeln föreslås en alternativ modell som förbättrar individens likviditet genom möjligheten att belåna det framtida kompetenssparandet. Dessutom måste arbetsgivarens medverkan i individens kompetenssparande bygga på tydliga avtal om sparandets syfte och användning, samt en bevarad äganderätt av sparmedlen till den part som har bidragit med dessa sparmedel.

1. Inledning

Den svenska arbetsmarknaden påverkas allt mer av teknologisk utveckling, rationaliseringar och internationell konkurrens. Samtidigt blir det allt mer uppenbart att den utbildning som förvärvas inom

gymnasieskolan, högskolan och universitetet snabbt kan bli otillräcklig eller inaktuell. Visserligen pågår det ett ständigt lärande på arbetsplatsen, dels genom internutbildning, dels genom egna erfarenheter och informella kontakter kolleger emellan. Detta lärande kan dock vara otillräckligt för att uppnå den kompetens som arbetet kräver. Ibland kan personalen behöva ta ledigt från sina ordinarie arbetsuppgifter för att istället ägna sig åt någon form av *individuellt kompetensutveckling*. Det kan handla om externa kur-

Ekonomie doktor THOMAS ERICSON är forskare vid The Centre for European Labour Market Studies (CELMS), nationalekonomiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg. Hans huvudsakliga forskningsintresse berör frågor om kompetensutveckling och anställningsformer i arbetslivet.

* Denna artikel bygger på min rapport till IFAU 2002:7 "Individuellt kompetenssparande: undanträngning eller komplement?"

ser, praktik på en annan arbetsplats, konferenser och liknande verksamheter. Dessa aktiviteter kan antingen syfta till utveckling inom det aktuella yrket eller utgöra omskolning till ett annat arbete.

Regeringen tillsatte 1999 en utredning för att utforma ett statligt stöd för individuell kompetensutveckling. I december 2000 presenterade utredningen ett slutbetänkande (SOU 2000:119) om *Individuellt kompetenssparande* (IKS). Syftet är att förbättra individens möjligheter att frivilligt avsätta en del av lönen till framtida kompetensutveckling. Sparandet tilldelas diverse skattelättnader och subventioner av uttag som är ägnade att finansiera individuell kompetensutveckling. Även arbetsgivaren uppmanas att sätta in medel på individens kompetenssparkonto genom en reduktion av arbetsgivaravgiften. I april 2002 kom regeringens proposition (Regeringens proposition [2001/02:175]) *Ett system för individuell kompetensutveckling*. I propositionen presenteras riktlinjerna för ett system som delvis avviker från utredningens förslag. En kompletterande proposition väntas under hösten 2002, där systemet utvecklas närmare och ett fullständigt lagförslag presenteras. Lagstiftningen planeras träda i kraft 1 juli 2003.

Under resans gång har utredningens förslag till utformningen av IKS kritiserats i remissvar och debattartiklar. Bland annat har arbetsmarknadens parter från olika utgångspunkter varit kritiska till förslaget. LO och Arbetarrörelsens ekonomiska råd menar att förslaget ger upphov till oönskade fördelningseffekter eftersom högavlönade har större möjligheter att avsätta en del av lönen till det subventionerade kompetenssparandet än vad lågavlönade har möjligheter till. Dessutom befaras arbetskraftsutbudet minska när redan välutbildade börjar studera i mogen ålder medan lågutbildade slås ut från arbetsmarknaden.¹ Från Svenskt Näringsliv varnas å andra sidan för missbruk eller hobbyutbildning om inte arbetsgiva-

ren involveras i beslutet om individens kompetensutveckling. Man förordar istället ett system som i likhet med Skandias Kompetensförsäkring ger arbetsgivaren ett avgörande inflytande över hur de egna inbetalningarna används.²

Utformningen av IKS har således varit kontroversiell och omdebatterad. Syftet med den här artikeln är att reflektera över vad som egentligen är de grundläggande ekonomiska motiven bakom stödet till individuell kompetensutveckling. Hur väl uppfyller de föreslagna modellerna dessa grundläggande motiv? Det framkommer att de aktuella förslagen endast har små förutsättningar att lösa effektivitetsproblemen. Dessutom uppstår oönskade fördelningseffekter.

Jag börjar med att beskriva de teoretiska effektivitetsproblem som uppstår när individen vill satsa på någon form av vidareutbildning/kompetensutveckling under arbetslivet.³ Utifrån dessa effektivitetsproblem diskuteras utredningens förslag och regeringens proposition. De två förslagen jämförs sedan med Skandias kompetensförsäkring. Slutligen presenterar jag ett förslag till kompetenssparande som genom att kombinera de olika inslagen i de tre modellerna har bättre förutsättningar att lösa effektivitetsproblemen och ge acceptabla fördelningseffekter.

2. Varför behövs stöd till individens kompetenssparande?

2.1 Likviditets- och försäkringsproblemet

Vi tänker oss en arbetsmarknad under fullkomlig konkurrens. På denna arbetsmarknad finns det tillräckligt många arbetsgivare för att förhindra ett samarbete om lönesättningen. Det finns inte heller

¹ Se Henriksson m fl [2001].

² Se Hansson & Fölster [2002].

³ Se även Söderström [1994].

några fackföreningar. Konkurrenten om arbetskraften likställer lönenivån med värdet av arbetstagarens marginalprodukt. Arbetstagarens kompetensutveckling genererar ökade intäkter som är välkända för samtliga parter på arbetsmarknaden. Kostnaderna för kompetensutvecklingen utgörs av bortfall i arbetstagarens ordinarie produktion, minskad produktion från instruktörer på arbetsplatsen eller kursavgifter m m.

Under dessa förutsättningar visade Becker [1964] att en kompetensutveckling som skulle öka arbetstagarens produktivitet såväl på den aktuella arbetsplatsen som på andra tänkbara arbetsplatser (s k investering i *generellt humankapital*) kommer att finansieras av arbetstagaren själv. Förklaringen är att den aktuella arbetsgivaren måste anpassa lönen efter den anställdes produktivitet. Om arbetsgivaren skulle avstå från att höja lönen efter kompetensutvecklingen skulle arbetstagaren byta till en konkurrerande arbetsgivare. Den konkurrerande arbetsgivare skulle nämligen kunna dra lika stor nytta av det ökade generella humankapitalet som den aktuella arbetsgivaren. Den stigande lönenivån omfördelar intäktsökningen från arbetsgivaren till arbetstagaren. Det betyder i sin tur att det endast är arbetstagaren som har intresse av att finansiera investeringen i generellt humankapital.

Omständigheterna är annorlunda om produktiviteten endast ökar på den aktuella arbetsplatsen (s k investering i *företagsspecifikt humankapital*). En sådan utbildningsinvestering utsätter båda parter för en risk. Om arbetstagaren lämnar sin anställning efter utbildningen uteblir produktivitetsökningen och arbetsgivaren förlorar de ökade intäkterna. Om arbetstagaren tvingas lämna sin anställning får denne å andra sidan ingen löneökning efter utbildningen eftersom arbetstagarens produktivitet inte har ökat på andra arbetsplatser. Resultatet blir en kostnads- och riskdelning mellan parterna: Arbets-

givaren betalar utbildningskostnaden för att arbetstagaren ska vara villig att binda sin kompetens till företaget. Samtidigt avstår arbetstagaren från en del av det ökade löneutrymmet efter utbildningen för att arbetsgivaren ska vara villig att investera i sin personal.

Den kompetensutveckling som utgör investering i företagsspecifikt humankapital finansieras således inom anställningens ramar. Däremot måste arbetstagaren själv bekosta den kompetensutveckling som utgör investering i generellt humankapital. Det är alltså investering i generellt humankapital som diskuteras i samband med individuellt kompetenssparande.

Varför behöver då individens kompetenssparande stödjas? Enligt våra antaganden kommer ju arbetstagaren att belönas med en högre lön efter utbildningen. Det vanliga kriteriet för effektiv resursallokering kommer att uppfyllas när individens marginella utbildningskostnad likställs med den marginella avkastningen.

Problemet uppstår när vi tar hänsyn till utbildningsinvesteringens osäkra ekonomiska avkastning. Individens begränsade möjligheter att låna pengar till sitt uppehälle under utbildningstiden, eftersom banken eller någon annan långivare har otillräcklig information för att kunna bedöma kreditrisken som är förknippad med utbildningsinvesteringen. Banken accepterar därför inte värdet av individens framtida humankapital som säkerhet.⁴ Detta skapar ett *likviditetsproblem* för arbetstagaren.

Även om investeringens finansiering är möjlig, genererar det osäkra utfallet en hög diskonteringsränta mellan individens nuvarande och framtida inkomster, vilket i sin tur minskar individens incitament till vidareutbildning. Man skulle dock kunna

⁴ Den begränsade kreditmarknaden som uppstår på grund av bristande information om kreditriskerna härleds av Stiglitz & Weiss [1981].

tänka sig att individens risk skulle kunna spridas med hjälp av en försäkringsmarknad. Informationsasymmetrin mellan försäkringstagaren och försäkringsbolaget hindrar dock förekomsten av en sådan försäkringsmarknad. Dels har försäkringsbolaget svårt att påvisa om en utebliven avkastning från utbildningsinvesteringen är individens egen förskyllan (moral hazard), dels kommer personer med sämre förutsättningar att teckna försäkringar i större omfattning än bättre rustade personer (adverse selection). Det uppstår därmed ett *försäkringsproblem*.

2.2 Lönestrukturens betydelse

Hittills har vi diskuterat förutsättningarna för kompetensutvecklingen under antagandet om fullkomlig konkurrens på arbetsmarknaden. Beslutet att investera i generellt humankapital är i huvudsak arbetstagarens privata angelägenhet, eftersom arbetsgivaren inte har incitament att medverka i generella humankapitalinvesteringar. Det råder ingen principiell skillnad mellan det fall då arbetstagaren gör ett uppehåll i arbetet för att studera och det fall där arbetstagaren studerar under arbetstid och accepterar en lönesänkning som motsvarar utbildningskostnaden. Arbetsmarknadens värdering av de generella kunskaperna ger individen incitament att investera i generellt humankapital.

I praktiken vet vi att det inte förhåller sig på det viset. Företag deltar regelmässigt i finansieringen av de anställdas investeringar i generellt humankapital. Det kanske tydligaste exemplet är det tyska lärlingsystemet.⁵ Ett annat exempel är den företagsfinansierade utbildningen av personalen i nordamerikanska bemanningsföretag.⁶ Det har även visat sig att fast anställd personal får sin vidareutbildning i generella kunskaper betald av arbetsgivaren. Studier baserade på amerikanska data har visat att reguljära anställningar med vidareutbildning inte har någon signifikant lägre lön än motsvarande

anställningar utan vidareutbildning.⁷ I Sverige finner Regnér [1997] att generell vidareutbildning har en positiv inverkan på lönenivån efter det att utbildningen avslutats, men finner inget entydigt bevis för en lägre lön medan utbildningen pågår.

För att förklara varför arbetsgivaren deltar i finansieringen av arbetstagarens investeringar i generellt humankapital måste vi överge det grundläggande antagandet om fullkomlig konkurrens på arbetsmarknaden och löner som likställs med arbetstagarens marginalprodukt. En arbetsmarknad under ofullständig konkurrens innebär att den anställdes marknadslön kommer att avvika från marginalproduktens värde. Investeringar i generellt humankapital och ökad produktivitet ger därför inte full effekt på lönenivån, vilket skapar en sammanpressad lönestruktur med avseende på de anställdas kunskapsnivå. Detta skapar i sin tur incitament för arbetsgivaren att delta i finansieringen av de anställdas generella humankapital, eftersom en del av produktivitetsökningen nu kommer att tillfalla arbetsgivaren.⁸

Litteraturen redovisar många olika förklaringar till varför löneökningen avviker från ökningen av marginalproduktens värde. En viktig förklaring i Sverige kan vara de fackliga kollektivavtalen som utjämnar lönestrukturen inom yrket, med en hög ingångslön och en lägre tillväxttakt av lönen. Andra förklaringar bygger på

⁵ För en närmare analys av det tyska lärlings-systemet, se t ex Steedman [1993] och Harhoff & Kane [1997].

⁶ Se Autor [2001] för en närmare analys.

⁷ Se t ex Bishop [1997] och Barron, Berger & Black [1997].

⁸ Acemoglu & Pischke [1999] visar att en lägre tillväxttakt av lönen i förhållande till marginalprodukten ökar arbetsgivarens incitament att investera i arbetstagarens generella humankapital.

informationsasymmetrin mellan den anställde, dennes arbetsgivare och andra potentiella arbetsgivare. Informationsasymmetrin kan t ex gälla vidareutbildningens innehåll. Potentiella arbetsgivare har svårt att värdera omfattningen och innehållet i den anställdes vidareutbildning. Marknadslönen ökar därför inte i samma takt som den anställdes produktivitet, vilket i sin tur gör att den aktuella arbetsgivaren kan hålla tillbaka löneökningen.⁹ En tredje kategori av förklaringar bygger på den ofta oklara distinktionen mellan företags-specifikt och generellt humankapital. Om exempelvis förmågan att lära sig företags-specifika kunskaper förbättras av generella kunskaper, då kan den anställdes produktivitet hos den aktuella arbetsgivaren gynnas vid generell utbildning i jämförelse med produktiviteten hos andra arbetsgivare. Detta begränsar den anställdes löneutveckling och ger arbetsgivaren incitament att finansiera vidareutbildningen av generella kunskaper.¹⁰

2.3 Privatiseringsproblemet

Det faktum att arbetsgivaren ofta deltar i finansieringen av generella humankapitalinvesteringar ger upphov till ett tredje problem utöver den anställdes likviditets- och försäkringsproblem. Även om arbetsgivaren tjänar på att utbilda sin arbetskraft kommer den förväntade marginella intäktsökningen för arbetsgivaren vara lägre än arbetstagarens marginella produktivetsökning. Detta beror på tre faktorer: (i) Den anställdes marknadslön stiger efter vidareutbildningen, även om den stiger långsammare än den anställdes produktivitet i företaget. (ii) Den anställda personen kan i kommande löneförhandlingar kräva en del av överskottet som skapas mellan marginalproduktens värde och marknadslönen. (iii) Den anställda kommer med en viss sannolikhet lämna företaget efter vidareutbildningen på grund av yttre omständigheter. Dessa tre faktorer påverkar sammantaget hur myck-

et arbetsgivarens förväntade marginella intäktsökning efter vidareutbildningen understiger den anställdes förväntade marginella produktivetsökning.

Den arbetsgivarfinansierade generella vidareutbildningen ger upphov till positiva externa effekter för andra arbetsgivare. De konkurrerande arbetsgivarna behöver nämligen inte betala kompetensutvecklingen, men tjänar ändå överskottet mellan marginalproduktens värde och marknadslönen. Varken arbetsgivaren eller den anställda kan således privatisera den samhällsekonomiska avkastningen från vidareutbildningen. Det uppstår ett *privatiseringsproblem*.

2.4 Undanträngningseffekter

En central frågeställning är huruvida kompetenssparandet kommer att tränga undan arbetsgivarens generella utbildningssatsningar.¹¹ Låt oss anta att arbetsgivaren och den anställda fattar självständiga beslut om hur många arbetsdagar under året de vill bekosta generell kompetensutveckling för den anställda personen. Vi antar även att den vidareutbildning som arbetsgivaren och den anställda väljer är perfekta substitut. När parterna fattar självständiga (icke-kooperativa) beslut om vidareutbildningen antas de ta hänsyn till vad den andra parten förväntas besluta, och anpassa sitt eget beslut till egen fördel. Acemoglu & Pischke [1999] visar att den part som vill bekosta mest vidareutbildning också kommer att bära hela kostnaden. Antag till exempel att arbetsgivaren har incitament att bekosta fler utbildningsdagar än den anställda. Eftersom den anställda är medveten om detta faktum finns det ingen anledning för honom eller henne att bekosta någon vidare-

⁹ Se Katz & Ziderman [1990] och Chang & Wang [1996].

¹⁰ Se Acemoglu & Pischke [1999]

¹¹ Frågan diskuteras i Ericson [2002].

utbildning överhuvudtaget. Arbetsgivaren är i sin tur medveten om detta, och betalar därför hela kostnaden för den anställdes kompetensutveckling.

Frågan är nu vem som rimligen har starkast incitament att satsa på kompetensutveckling. Här kan lönestrukturen ha en avgörande betydelse. Är lönestrukturen relativt dynamisk med avseende på den anställdes engagemang i vidareutbildning kommer arbetsgivarens privatiseringsproblem dominera över arbetstagarens likviditets-, försäkrings- och privatiseringsproblem. Arbetstagaren kan ju se fram emot en ökad lön efter vidareutbildningen medan arbetsgivaren endast erhåller en liten ökning mellan arbetstagarens marginalprodukt och lönekostnad. *En dynamisk lönestruktur skulle således öka sannolikheten att arbetstagaren finansierar sin kompetensutveckling.* Det omvända fallet där lönestrukturen är mer sammanpressad med avseende på antalet dagar i vidareutbildning innebär att arbetstagarens likviditets- och försäkrings- och privatiseringsproblem dominerar över arbetsgivarens privatiseringsproblem. Stelheter i lönesättningen gör att arbetsgivaren får ett stort överskott efter vidareutbildningen medan arbetstagaren endast får en liten löneökning. Arbetstagarens effektivitetsproblem är för stora för att möjliggöra en individuell utbildningssatsning från arbetstagarens sida. *En sammanpressad lönestruktur minskar sannolikheten att arbetstagaren finansierar sin kompetensutveckling.*¹²

Låt oss återvända till frågan huruvida ett kompetenssparande som är ämnat att minska den anställdes likviditets-, försäkrings- och privatiseringsproblem kommer att tränga undan arbetsgivarens satsningar på vidareutbildning. I fallet med en dynamisk lönestruktur förefaller denna risk vara liten. Det är ju arbetstagaren som finansierar utbildningsinvesteringen från början. Förbättrad likviditet, försäkring och avkastning för arbetstagaren kommer att öka arbetstagarens satsningar på vidareutbildning. Fallet med den dynamiska

lönestrukturen och arbetstagarens finansiering av generellt humankapital är mycket riktigt i linje med de grundläggande antagandena i Beckers modell.

I fallet med en sammanpressad lönestruktur och arbetsgivarfinansiering av vidareutbildning är utfallet mer problematiskt. För det första är det möjligt att den anställdes förbättrade likviditet, försäkring och avkastning inte är tillräcklig för att påverka jämvikten. Det är fortfarande så att arbetsgivaren har de starkaste incitamenten att satsa på arbetstagarens vidareutbildning. Arbetstagaren är medveten om detta faktum, och är därför inte intresserad av att delta i kompetenssparandet. För det andra kan en något mer dynamisk lönestruktur föra med sig att arbetstagaren får starkare incitament att bekosta vidareutbildning än arbetsgivaren. Det betyder att arbetstagarens finansiering av vidareutbildningen tränger undan arbetsgivarens finansiering.

2.5 Sammanfattning

Förekomsten av arbetsgivarfinansierad investering i generellt humankapital försvårar frågan hur stödet till individens kompetenssparande bör utformas. Att enbart rikta åtgärder för att minska arbetstagarens likviditets-, försäkrings- och privatiseringsproblem kommer troligen ha en liten effekt på vidareutbildningens omfattning på en arbetsmarknad som karaktäriseras av stelheter i lönesättningen och en sammanpressad lönestruktur med avseende på kompetens och ansvarsområde.

¹² Detta resultat är analogt med Beckers modell. Skillnaden ligger i att Becker antar att det är den företagsspecifika utbildningen som inte påverkar lönenivån, vilket innebär att arbetsgivaren finansierar utbildningsinvesteringen. I den här modellen ger stelheter i lönesättningen arbetsgivaren starkare incitament än den anställda att finansiera vidareutbildningen. För en närmare analys, se Acemoglu & Pischke [1999].

Lösningen förefaller vara ett kombinerat kompetenssparande för både arbetstägaren och arbetsgivaren. Det uppstår dock ett antal frågeställningar runt ett sådant arrangemang. Vem ska bestämma över sparmedlen, arbetsgivaren eller arbetstägaren? Ska avtal träffas mellan arbetsgivaren och arbetstägaren? Ska sparmedlen vara låsta till arbetsgivaren eller arbetstägaren? Ska sparmedlen vara låsta till kompetensutveckling? Ska outnyttjade sparmedel kunna användas till annan konsumtion och/eller överföras till arbetstägarens pension?

Det finns flera tänkbara lösningar på dessa komplexa frågeställningar. Nedan presenteras tre aktuella förslag hur det kombinerade kompetenssparandet kan utformas. I den här artikeln finns det inte utrymme för en detaljerad beskrivning av förslagen. Istället kommer jag lyfta fram de egenskaper som kan relateras till de tre grundläggande likviditets-, försäkrings- och privatiseringsproblemen.

3. Tre modeller för individuellt kompetenssparande

3.1 Utredningens förslag

Regeringen tillsatte 1999 en utredning för att utforma ett statligt stöd av individuell kompetensutveckling. I december 2000 presenterade utredningen ett slutbetänkande om individuellt kompetenssparande (SOU 2000:119). Grundtanken med IKS är att ge individen förbättrade möjligheter att avsätta en del av lönen till kompetensutveckling. Sparandet är tänkt att ske genom regelbundna avsättningar av lönen i ett särskilt kompetenssparkonto. Insättningarna på kontot ger rätt till avdrag från den beskattningsbara inkomsten¹³ och kapitalbeskattningen på behållningen är reducerad från 30 procent till 15 procent.¹⁴ Även arbetsgivaren uppmuntras att sätta in medel på individens kompetenssparkonto genom en reducering av arbetsgivaravgiften.¹⁵ När indivi-

den anser det lämpligt kan han eller hon ta ut ett belopp för att finansiera någon form av individuell kompetensutveckling, antingen på eget initiativ eller i samråd med arbetsgivaren. Om behållningen på kompetenssparkontot används till annat än individuell kompetensutveckling utgår en straffavgift för att neutralisera den reducerade kapitalbeskattningen. Uttag från kompetenssparkontot beskattas som tjänsteinkomst. Vid uttaget erhåller dock individen en kompetenspremie i form av reducerad inkomstskatt för den period då kompetensutvecklingen pågår.¹⁶ Dessutom sätts en grundplåt på 2 500 kr in på kompetenskontot om personen är mellan 30 och 55 år och har en årsinkomst mellan 50 000 kr och 216 000 kr.¹⁷

Utredningens förslag bygger på att arbetstägaren sparar ihop ett kapital som vid behov kan användas till kompetensutveckling. Den anställde har ensam bestämmanderätt över sparkapitalet. Den reducerade kapitalbeskattningen och den uppskjutna inkomstbeskattningen innebär

¹³ Det maximala beloppet som kan dras av är ett inkomstbasbelopp (37 700 kr år 2001). Om behållningen på kompetenssparkontot överstiger 12 basbelopp medges ingen avdragsrätt.

¹⁴ Behållningen på kontot inkluderas inte i den skattepliktiga förmögenheten.

¹⁵ 10 procent av det belopp som arbetsgivaren sätter in på den anställdes kompetenskonto kan dras av från arbetsgivaravgiften. Arbetsgivarens insättning likställs med utbetalning av lön, vilket innebär att arbetstägaren kan dra av dessa avsättningar från underlaget för beskattning av tjänst eller näringsverksamhet under året.

¹⁶ Den maximala kompetenspremien är 25 procent av ett inkomstbasbelopp (9 425 kr år 2001) för en period som motsvarar minst 200 dagars heltidsstudier. Premien minskas proportionellt för studier kortare än 200 dagar.

¹⁷ Ytterligare en förutsättning är att kontoinnehavaren gjort minst 12 månatliga insättningar på kontot, som sammanlagt uppgår till minst 2 500 kr.

att villkoren för sparandet jämföras med det privata pensionssparandet. Det är därför troligt att individer med privat pensionssparande kommer att överföra en del av sitt fortsatta pensionssparande till IKS. Utredningens förslag medger dessutom att sparad kapital som inte har använts till kompetensutveckling kan överföras till det privata pensionssparandet. Individer som sedan tidigare inte har något privat pensionssparande måste antingen öka sitt sparande eller omdisponera sitt sparande från andra sparformer. Detta utgör ett uppenbart fördelningsproblem.

Individens likviditetsproblem minskar i takt med att behållningen på kompetenssparkontot ökar. Frågan är dock om individens likviditet har hunnit bli tillräckligt stor när behovet av kompetensutveckling uppstår. För att verkligen komma tillrätta med likviditetsproblemet bör individen kunna låna medel till kompetensutveckling. Det finns två alternativ: (i) Individen ges möjlighet att belåna sitt kompetenssparande. (ii) Individen ges möjlighet att ta studielån via ett offentligt studiestödssystem. Ingen av dessa möjligheter övervägs i utredningen om IKS.

Försäkringsproblemet uppstår på grund av att individen inte kan skydda sig mot utebliven vinst från vidareutbildningen. Någon försäkring mot misslyckade utbildningssatsningar diskuteras inte inom ramarna för IKS. Behovet av försäkring är naturligtvis mindre när det inte finns möjlighet att belåna kompetenssparandet, men frågan huruvida sparkapitalet på kompetenssparkontot kommer att öka den framtida inkomsten torde ha stor betydelse för individens incitament till kompetenssparande.

Individens privatiseringsproblem, det vill säga den minskade privatekonomiska avkastningen vid en stel lönestruktur, kompenseras i viss mån av kompetenspremierna: Ett års heltidsstudier subventioneras med ca 9 500 kr. Man bör dock komma ihåg att omfattningen av arbetstagarens privatiseringsproblem är beroende av ar-

betsgivarens utbildningssatsningar. Utredningens utgångspunkt är att IKS ska finansiera kompetensutveckling som kompletterar arbetsgivarens "verksamhetsrelaterade" kompetensutveckling. Eftersom det är mycket svårt att dra en tydlig gräns mellan de olika formerna för kompetensutveckling kan det inte uteslutas att IKS kan komma att ersätta arbetsgivarens ordinarie personalutbildning.¹⁸ Om vi antar att den vidareutbildning som arbetsgivaren och den anställde väljer är substituerbara visar det sig att förekomsten av avtal mellan de två parterna är avgörande för utfallet. Utan avtal och vid en sammanpressad lönestruktur är risken för undanträngning av arbetsgivarens finansiering uppenbar (se avsnitt 2.4). Upprättas det däremot ett avtal mellan arbetstagaren och arbetsgivaren om hur sparmedlen ska användas finns det förutsättningar för att kompetensutvecklingen ökar och parternas privatiseringsproblem minskar.

Resonemanget för att minska privatiseringsproblemet är följande: Antag att lönenivån är beroende av den anställdes humankapital efter vidareutbildningen. Parterna avtalar om kompetensutvecklingens omfattning och hur kostnaderna ska fördelas. Konkurrensen på arbetsmarknaden innebär att det måste råda en viss differens mellan den förväntade framtida lönen och arbetstagarens finansiering av kompetensutvecklingen. Om differensen mellan dessa storheter blir för liten kommer arbetstagaren att byta till en annan arbetsgivare som erbjuder bättre anställningsvillkor. Denna restriktion gör att arbetsgivaren tar hänsyn till hur kompetens-

¹⁸ Mellander & Savvidou [2001] fann att 40 procent av industriföretagen och tjänsteföretagen i Industriförbundets Plan- och Tjänstenkät trodde att ett system liknande IKS skulle kunna ersätta delar av nuvarande utbildning. En större andel trodde dock att IKS skulle kunna komplettera den ordinarie vidareutbildningen, 75 procent av industriföretagen och 69 procent av tjänsteföretagen.

utvecklingen påverkar arbetstagarens nettoinkomst. Därmed kommer parterna att välja en kompetensutveckling som maximerar deras sammanlagda avkastning från utbildningen. Privatiseringsproblemet kan alltså minskas eller elimineras med hjälp av ett avtal där den framtida kompetensutvecklingen specificeras och utbildningskostnaderna delas.¹⁹

Sammanfattningsvis kan sägas att utredningens förslag om IKS ger blygsamma förbättringar av arbetstagarens likviditets- och försäkringsproblem. Personer med ett etablerat privat pensionssparande behöver dessutom inte öka sitt sparande i samma utsträckning som personer utan privat pensionssparande. Privatiseringsproblemet minskar under förutsättning att avtal om framtida kompetensutveckling och kostnadsdelning upprättas mellan arbetsgivaren och den anställde.

3.2 Regeringens proposition

I april 2002 kom den socialdemokratiska regeringens proposition, *Ett system för individuell kompetensutveckling*.²⁰ Propositionen skiljer sig från utredningens förslag på några centrala punkter. Det viktigaste är att regeringen föreslår en öppen sparmodell där individen fritt kan omdisponera sitt sparande mellan kompetenssparkontot och andra sparformer utan straffavgifter. Detta medför att utredningens subvention av kompetenssparandet med en reduktion av kapitalbeskattningen till 15 procent slopas. Avdragsrätten från den beskattningsbara inkomsten är kvar, men sänks till 25 procent av ett inkomstbasbelopp. Liksom tidigare uppmantras arbetsgivaren sätta in medel på individens kompetensparkonto genom en reduktion av arbetsgivaravgiften. Vid uttag ägnat åt kompetensutveckling ges en kompetenspremie i form av reducerad inkomstskatt (maximalt 25 procent av ett inkomstbasbelopp). Utredningens grundplåt på 2 500 kr ersätts av ett fast belopp på 1 000 kr som betalas vid uttag till

kompetensutveckling. Till skillnad från utredningens förslag kan behållningen på kompetenskontot inte överföras till privat pensionssparande.

Regeringens proposition lyfter således ut subventionen av sparandet och koncentrerar stödet till uttag ägnade att finansiera kompetensutveckling. På det sättet bevaras den enhetliga beskattningen på avkastningen från kapital. Den tydliga boskillnaden mellan kompetenssparande och privat pensionssparande eliminerar de ofördelaktiga fördelningskonsekvenserna mellan individer som har ett etablerat pensionssparande och de som inte har det. Å andra sidan har individens möjligheter att lösa likviditetsproblemet försämrats jämfört med utredningens förslag som möjliggör en koppling till pensionssparandet. Regeringens system för individuell kompetensutveckling framstår endast som en uppmaning till ett specialdestinerat sparande tack vare kompetenspremien och det fasta beloppet på 1 000 kr som betalas vid uttag från kompetenskontot. Kompetenssparandet separeras från andra sparformer på grund av avdragsrätten från inkomstbeskattningen och arbetsgivarens reducerade arbetsgivaravgift vid bidrag till den anställdes kompetenssparande. En redan blygsam förbättring av individens likviditets- och försäkringsproblem i utredningens förslag framstår som ännu blygsammare i regeringens proposition.

Villkoren för arbetsgivarens medverkan i kompetenssparandet är i huvudsak oförändrat jämfört med utredningens förslag. Den öppna modellen för arbetstagarens sparande kan dock försämra parternas möjligheter att sluta avtal. I utredningens förslag skapas en ömsesidig garanti att de sparade medlen kommer att användas till kompetensutveckling. I regeringens proposition förändras parternas

¹⁹ En närmare analys av denna lösning ges av Ericson [2002].

²⁰ Regeringens proposition [2001/02:175].

förhandlingsposition eftersom arbetstagar-
en inte längre är bunden till att använda
medlen till kompetensutveckling. Det är
troligt att arbetsgivaren är mindre villig
att ingå ett avtal om sparande till kompe-
tensutveckling om inte arbetstagar-
en kan garantera att sparmedlen verkligen kom-
mer att användas till kompetensutveck-
ling. Istället kommer arbetsgivarinbetal-
ningen att ske ur löneutrymmet, och där-
med ersätta individens egna inbetalningar.²¹ Enligt resonemanget i avsnitt 2.4
medför emellertid frånvaron av avtal en
risk för undanträngning av arbetsgivarens
ordinarie personalutbildning.

3.3 Skandias kompetenskonto

Försäkringsbolaget Skandia lanserade
1998 en produkt vid namn Kompetensför-
säkring. Denna produkt baseras på en ka-
pitalförsäkring med tre inblandade parter:
Försäkringsbolaget, arbetsgivaren och
den anställde. Två kapitalförsäkringskon-
ton tecknas mellan arbetsgivaren och för-
säkringsbolaget. Det ena kontot pantför-
skrivs till arbetstagar-
en och finansieras från arbetstagar-
ens lön. Det andra kontot
finansieras av arbetsgivaren. Ett avtal
upprättas mellan arbetstagar-
en och arbetsgivaren om att maximalt vardera 5
procent av arbetstagar-
ens lön ska sparas på de två kontona. Behållningen kan sedan användas för att betala arbetstagar-
ens lön under uppehåll för studier. Arbetstagar-
en behåller sin del av kompe-
tensförsäkringen om han eller hon lämnar
anställningen. Arbetstagar-
en får endast del av arbetsgivarens insättningar vid (i)
utbildning som uppfyller villkoren i avta-
let med arbetsgivare, (ii) uppsägning på
grund av arbetsbrist eller (iii) dödsfall.²²

Exemplet från Skandia visar hur ut-
bildningsfinansieringen kan utformas un-
der kommersiell basis. Det faktum att för-
säkringskontrakt redan har slutits mellan
vissa arbetsgivare och arbetstagar-
en indikerar att de båda parterna ser potentiella
vinster med förfarandet.

Skandias kompetensförsäkring avviker
från en central utgångspunkt i utredning-
ens förslag om IKS och regeringens pro-
position. I Skandiamodellen har individen
inte ensamrätt över medlen på kompe-
tenskontot utan är istället beroende av ar-
betsgivarens intresse att medverka i kom-
petenssparandet. I likhet med utredning-
ens förslag kan dock individens sparande
användas till pensionssparande. Arbets-
givaren äger sin del av sparkapitalet, vil-
ket förbättrar dennes möjligheter att styra
kompetensutvecklingen i den riktning
som gynnar företaget. Förutsättningarna
för ett avtal mellan arbetsgivaren och den
anställda som gynnar båda parter och
minskar privatiseringsproblemet förefal-
lar bättre än både regeringens proposition
och utredningens förslag. Anknytningen
till arbetsgivaren skapar ett mellanting
mellan utredningens stängda modell och
regeringens öppna modell med avseende
på sparmedlens användning. Så länge ar-
betstagar-
en arbetar hos arbetsgivaren är
arbetstagar-
ens förbättrade likviditet vill-
korad en kompetensutveckling med med-
verkan från arbetsgivaren. Efter avslutad
anställning tar arbetstagar-
en med sig sin del av det sparade kapitalet och kan an-
vända det efter eget gottfinnande.

4. Ett förslag till modell

Här följer nu ett förslag till en modell
som kombinerar de olika inslagen i de tre
tidigare modellerna för individuellt kom-
petenssparande. Min målsättning är att
tillgodose de grundläggande motiven för
att införa stöd till individuell kompetens-
utveckling, nämligen likviditets-, försäk-
rings- och privatiseringsproblemet. För-
slaget är översiktligt till sin natur och kan
därför innebära vissa tekniska problem

²¹ Detta framhålls även i regeringens proposi-
tion (s 20).

²² För en närmare beskrivning av kompetens-
kontona, se Hansson & Färm [2002].

som behöver utredas närmare. Målsättningen är istället att fånga de centrala poängerna med IKS, något som lätt kan komma i skymundan vid en fördjupad diskussion av teknikaliteter.

Mitt förslag kan i korthet beskrivas på följande sätt:

- Lagstiftningen bör inriktas på att införa en ny sparform, kompetenssparande. Detta sparande administreras och förvaltas av konkurrerande banker, försäkringsbolag eller andra finansiella institut på samma sätt som det privata pensionssparandet.
- Innehavaren av kompetensparkontot kan göra avdragsgilla insättningar. Gränsen för avdragsrätten bör analyseras närmare, liksom huruvida insättningar i privat pensionssparande ska inkluderas i beräkningen av avdragsrätten.
- Innehavaren kan göra uttag under arbetslivets gång och/eller spara behållningen till ett pensionskapital. Dessutom kan innehavaren belåna sitt kompetenssparkonto genom förtida uttag som överskrider det aktuella saldot. Framtida insättningar beläggs därefter med en avgift för att täcka amorterings- och räntekostnader för lånet.
- Ränte- och avkastningsskatten bevaras till 30 procent. Uttagen beskattas som inkomst av tjänst.
- Om uttagen under arbetslivet går till individuell kompetensutveckling utgår statligt stöd i form av ett grundbelopp och kompetenspremie i form av reducerad inkomstskatt. Utbildningen inrapporteras till skattemyndigheten av utbildningsanordnaren. Skattemyndigheten får även uppgifter från sparinstitutet om uttagen från kompetenskontot. Genom skattemyndighetens avstämning av uppgifterna från två olika håll minimeras risken för fusk.
- Arbetsgivaren kan medverka i den anställdes kompetenssparande genom att

öppna ett ”tilläggskonto” som är knutet till arbetstagarens kompetensspar-konto. Behållningen och avkastningen från tilläggskontot tillhör arbetsgiva-ren.

- I samband med arbetsgivarens öppnande av tilläggskontot träffas ett avtal mellan arbetsgivaren och innehavaren av kompetenskontot om hur behållningen och avkastningen på tilläggs-kontot ska användas. Sparinstitutet kan agera som rådgivare vid avtalets tecknande.
- Arbetsgivarens insättningar behöver inte subventioneras. Avtalet utformas så att arbetsgivaren behåller saldot på tilläggskontot om arbetstagaren lämnar företaget på eget initiativ eller använder behållningen på kompetenssparkontot utanför avtalets ramar. Arbetsgivarens insättningar likställs med lönekostnad ur beskattningssynpunkt. När arbetstagaren använder arbetsgivarens del av kompetenssparandet beskattas de som inkomst av tjänst.

Med detta förslag bevaras utredningens och regeringens utgångspunkt att kompetenssparandet ska vara individuellt och oberoende av arbetsgivarens intresse av att medverka till sparandet. Arbetsgivaren ges dock möjlighet att medverka under förutsättning att ett avtal upprättas och att parterna har enskild äganderätt över de medel som de sparar. Denna utformning skapar möjlighet för både ett personligt kompetenssparande utan arbetsgivarens medverkan och ett kompetenssparande som bygger på arbetsgivarens medverkan och inflytande.

Vilken sparandeform som föredras kan bli en vara beroende på yrkets lönestruktur. Vi har sett att kompetensutvecklingen i ett yrke med en dynamisk lönestruktur med avseende på arbetstagarens kompetens och befogenheter i stor utsträckning kan tillgodose av ett rent personligt kompetenssparande. I detta fall är det individens likviditets- och försäkringspro-

blem som håller tillbaka utbildningsinvesteringen. För att skapa dynamik i kompetenssparandet och verkligen förbättra individens likviditet behöver en del individer kunna belåna sitt sparande. Detta lån är problematiskt att genomföra i en vanlig bank på grund av informationsasymmetrin angående humankapitalets framtida värde. Nyckeln till att belåning- en av individens framtida humankapital skulle vara möjlig i det aktuella förslaget ligger i det långsiktiga kontraktet som etableras mellan spararen och sparinsti- tutet. Sparinstitutet har bättre möjligheter att bedöma arbetstagarens utvecklingspo- tential baserat på tidigare insättningar på kompetenskontot under kanske 5 till 10 år. Dessutom kan sparinstitutet etablera en funktion som karriärrådgivare och kontaktförmedlare med potentiella arbets- givare.

Kompetenssparande med arbetsgiva- rens medverkan kan vara aktuellt inom de yrkesgrupper där lönen är mer trögrörlig med avseende på arbetstagarens kompe- tens. Arbetsgivaren har här större intresse av att finansiera individens kompetensut- veckling. Liksom i Skandiamodellen kan företaget och de anställda utveckla en strategi för att förbättra kompetensen i fö- retaget. Det är också tänkbart att det ut- vecklas bransch- eller kollektivavtal mel- lan arbetsmarknadens parter för att garan- tera tillgången på kompetens och under- lätta omställningen vid arbetsplatsned- lägningar.

Fördelningseffekterna i det här försla- get är mer gynnsamma än utredningens förslag. Kompetenssparandet är ett öppet sparande som kan användas till såväl kompetensutveckling, framtida pension, som till andra utgifter under livet. Det skapas en tydlig gräns mellan det privata pensionssparandet med 15 procents kapi- talbeskattning och det mer flexibla kom- petenssparandet med en kapitalbeskatt- ning på 30 procent. På det sättet gynnas inte sparare i privata pensionsförsäkringar framför andra sparare.

I likhet med regeringens proposition menar jag att det statliga stödet bör riktas till individens kostnader vid kompetens- utveckling. Ett subventionerat sparande skapar samhällsekonomiska kostnader som kan och bör undvikas. Ett stöd riktat till arbetsgivarens kompetenssparande är av samma skäl olämpligt. Genom att ge arbetsgivaren äganderätt till sina spar- medel undviks behovet av en reducerad ar- betsgivaravgift för att delta i kompetens- sparandet.

Referenser

- Acemoglu, D & Pischke, J-S, [1999], "The Structure of Wages and Investment in General Training", *Journal of Political Economy*, vol 107, s 539–572.
- Autor, D H, [2001], "Why do Temporary Help Firms Provide Free General Skills Training?", *Quarterly Journal of Economics*, vol 116, s 1409–1448.
- Barron, J M, Berger, M C & Black, D A, [1997], *On-the-job training*, W E Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan,
- Becker, G S, [1964], *Human Capital*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Bishop, J M, [1997], "What We Know about Employer-provided Training: A Review of the Literature", *Research in Labor Economics*, vol 16, s 19–87.
- Chang, C & Wang, Y, [1996], "Human Capital Investment under Asymmetric Information: The Pigovian Conjecture Revisited", *Journal of Labor Economics*, vol 14, s 505–519.
- Ericson, T, [2002], "Individuellt kompetens- sparande: undanträngning eller komple- ment?", Rapport 2002:7, Institutet för ar- betsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Hansson, L & Färm, K [2002], "Kompetens- konton – den första utvärderingen", rapport från Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Hansson, L & Fölster, S, [2002], "Varning för engelska kompetenskonton", *Dagens In- dustri*, 27 mars 2002.
- Harhoff, D & Kane, T, [1997], "Is the German Apprenticeship System a Panacea for the U.S. Labor Market?", *Journal of Popula- tion Economics*, vol 10, s 171–196.

- Henriksson, J, Andersson, D, Bergqvist, J, Johansson, S, Järliden Bergström, Å-P, Wennemo, I, Lindberg, S & Sonnerby, P, [2001], "Högavlönade de stora vinnarna", *Dagens Nyheter*, 19 april 2001.
- Katz, E & Ziderman, A, [1990], "Investment in General Training: The Role of Information and Labour Mobility", *Economic Journal*, vol 100, s 1147–1158.
- Mellander, E & Savvidou, E, [2001], "Företagens kunskapsförsörjning och syn på individuella kompetenskonton", *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 5, s 333–345.
- Regeringens proposition [2001/02:175], *Ett system för individuell kompetensutveckling*.
- Regné, H, [1997], *Training at the Job and Training for a New Job: Two Swedish Studies*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- SOU 2000:119, *Individuellt kompetenssparande – med start år 2002*, slutbetänkande från utredningen om individuellt kompetenssparande.
- Stiglitz, J E & Weiss, A, [1981], "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, vol 71, s 393–410.
- Steedman, H, [1993], "The Economics of Youth Training in Germany", *Economic Journal*, vol 103, s 1279–1291.
- Söderström, L, [1994], "Utbildningskonton. Ett alternativt förslag", Ds 1994:118, Utbildningsdepartementet.