

Näringsdepartementet

Yttrande över delbetänkande (SOU 2000:51) Individuellt kompetenssparande, IKS – en stimulans för det livslånga lärandet**1 Inledning**

Sveriges riksbank har beretts tillfälle yttra sig över delbetänkandet (SOU 2000:51) Individuellt kompetenssparande, IKS – en stimulans för det livslånga lärandet.

Riksbanken har noterat att utredningen tillkommit som en följd av att riksdagen bifallit regeringens förslag i budgetpropositionen för år 2000 (1999/2000:1, volym 7, s 59) att avsätta medel för stimulans av kompetensutveckling i arbetslivet. Medlen om 2,5 mdr kronor avsätts i form av reducerad skatt och disponeras budgetåren 2000 och 2001. Formerna för kompetensutvecklingen i arbetslivet har sedan utretts av en särskild utredare som nu avlämnat ett delbetänkande.

Remissinstanserna har ombetts att yttra sig dels över den föreslagna medelsanvändningen, dels över utredningens förslag i övrigt. Riksbanken har valt att i huvudsak rikta in sitt yttrande på de principiella frågeställningarna i betänkandet. Riksbanken tar också upp förslagens betydelse för sparandemarknadens funktionsätt.

Riksbanken konstaterar inledningsvis att riksdagen i sitt beslut inte bundit regeringen vid en viss utformning av ett system för individuellt kompetenssparande. Även direktiven till utredningen (1999:106) ger utrymme för en bred genomgång av området och binder inte utredaren vid en viss utformning av åtgärder för att stärka kompetensutvecklingen. Den begränsning som funnits är den medelram som riksdagen angivit i budgetbeslutet och att dessa medel främst kan användas för skattereduktioner.

2 Riksbankens synpunkter

Behovet av återkommande kompetensutveckling

I utredningen diskuteras bl. a. hur en ökad satsning på återkommande kompetensutveckling skall kunna komma till stånd och hur statsmakterna kan främja detta. Detta är en viktig fråga. Vid flera tillfällen har Riksbanken konstaterat att en av de avgörande förutsättningarna för att ekonomin skall kunna fortsätta att växa i god takt med bibehållen prisstabilitet är att utbudet av arbetskraft med hög rörlighet och tillräcklig kompetensnivå säkras. Detta är i själva verket en av de nyckelfaktorer som kommer att avgöra om flaskhalsar i ekonomin skall kunna undvikas och prisstabilitet och hög tillväxt uppnås även framgent.

Riksbanken delar därför bedömningen att det finns ett intresse av att, bl.a. att genom god utbildning, skapa förutsättningar för ökad produktivitet och konkurrenskraft. Kompetensutveckling kan bidra till att förbättra rörligheten på arbetsmarknaden och därigenom underlätta strukturomvandlingen i den svenska ekonomin.

Generella och specialinriktade åtgärder

Utredningen föreslår olika former av skattesubventioner för att öka enskildas vilja att satsa på kompetensutveckling. Riksbanken vill framhålla att den främsta stimulansen till utbildning och kompetensutveckling för den enskilde ligger i att sådana egna insatser ger utdelning i termer av höjd inkomst efter skatt, samt i mer utvecklande arbetsuppgifter. Det måste helt enkelt löna sig för den enskilde att utbilda sig eller att bygga på sin utbildning. För detta krävs att lönebildningen och skattesystemet ses över så att utbildning lönar sig bättre för den enskilde. Riksbanken menar att sådana generellt verkande åtgärder måste vara de viktigaste av de åtgärder som kan vidtas för att förbättra arbetsmarknadens funktion och för att säkra att välutbildad arbetskraft, med goda möjligheter till kompetensutveckling, finns i Sverige.

När det gäller arbetskraftens utbildningsnivå måste givetvis grunden vara att det allmänna utbildningssystemets kvalitet värnas och att fler personer fortsätter till högre utbildning. Utbildning och kompetensutveckling anordnad av det allmänna utbildningssystemet, samt omställningsåtgärder inom ramen för arbetsmarknadspolitiken kommer att vara och bör vara helt dominerande även framgent i den samlade kompetensförsörjningen.

Vad talar då för att åtgärder inriktade på en fortgående kompetensutveckling, av det slag som utredningen berör, skulle kunna motiveras? Riktade åtgärder kan i rätta former vara viktiga komplement till en reformering av lönebildning och skattesystem. Riktade åtgärder måste dock vara tydligt målinriktade och de snedvridningseffekter, som subventioner kan ge upphov till, måste beaktas om en god effekt i åtgärderna skall uppnås. Om snedvridningseffekterna är för stora kan det leda till att slutresultatet av en specialinriktad åtgärd blir sämre än om statsmakterna avstått från åtgärden. Som nedan berörs är detta enligt Riksbankens uppfattning en risk med de sparstimulanser som utredningen förelår.

Förslag om särskilda åtgärder för stärkt kompetensutveckling

Det är angeläget att göra en noggrann analys av målen och de medel som staten väljer att använda sig av om specialinriktade åtgärder skall användas. Utredaren har tagit som sin utgångspunkt att systemet skall vara generellt och baseras på sparstimulanser med målet att alla individer skall ha ett eget s.k. kompetenskonto. Detta följer dock inte direkt av direktiven. Riksbanken menar att valet att utforma systemet generellt innebär risk för en låg precision i åtgärderna. Riksbanken ställer sig avvisande till förslagen i fyra avseenden.

För det första bedömer Riksbanken att måluppfyllelsen med de åtgärder som utredningen föreslår kommer att vara låg. Genom att systemet föreslås bli helt generellt kommer subventioner att utgå till utbildning som skulle ha kommit till stånd utan de förslagna åtgärderna, samtidigt som systemet kan utnyttjas för andra ändamål än utbildning. (Se nedan)

För det andra gäller det utredningens förslag om ett system med individuella konton för kompetenssparande. Avdragsrätt för sparande upp till ett halvt prisbasbelopp per år skall medges vid inkomstbeskattningen och särskilda skattesubventioner utgå för insättningar på kontot från arbetsgivares, som vill stödja någon anställds utbildning. Skattesubventioner i form av låg avkastningsskatt (samma som vid pensionssparande) skulle komma att gälla. Vidare blir innestående sparbelopp på kompetenskontona inte del av underlaget för förmögenhetsskatten. En särskild uttagspremie i form av skattereduktion föreslås utgå när de sparade medlen tas i anspråk, liksom särskilda premier till låginkomsttagare.

Riksbanken anser att det bör föreligga mycket starka skäl för att nya subventionsinslag skall införas på sparandemarknaden. Sådana regleringar eller subventioner leder till inlåsnings effekter och snedvridningar. Dessutom riskerar skattesubventioner att ge möjlighet till skattearbitrage mellan olika inkomstslag.

Riksbanken vill *för det tredje* peka på att utredarens förslag kan bli en väg att utöka det skattesubventionerade pensionssparandet. Detta är möjligt genom att krav på användning av medlen för kompetensutveckling inte skall föreligga. De medel som inte använts till kompetensutveckling, när pensionsåldern inträder, föreslås bli överförda till de allmänna, individuella pensionsfonderna. Detta är en av de aspekter som gör att de föreslagna åtgärderna sannolikt får låg precision, genom att möjliggöra, för andra än de som är i behov av kompetenshöjande åtgärder, att utöka det skattegynnade pensionssparandet.

För det fjärde föreslår utredaren att det sparande som det här är frågan om skall kanaliseras till sparandemarknaden genom en centralt uppbyggd ny förvaltarorganisation. Syftet skulle vara att undvika att medlen placeras i alltför riskfyllda tillgångs slag med tanke på den relativt korta placeringshorisonten och för att göra eventuella avgifter för förvaltningen så låga som möjligt.

Riksbanken avstyrker dessa förslag. Det bör vara en strävan att i största möjliga utsträckning söka lösningar på sparandemarknaden som bygger på att den som spar och finansiella företag möts utan inblandning av statligt reglerade mellanhänder.

Det fortsatta utredningsarbetet

Dagens kompetensutveckling som ofta sker i företagsregi ger sannolikt ofta en väl snävt företagsanpassad inriktning på utbildningarna. Former för att öka kompetensutvecklingen med en mer generell inriktning bör därför sökas i det fortsatta utredningsarbetet. Sådana generella utbildningar bör kunna bidra till att öka rörligheten på arbetsmarknaden.

Det fortsatta utredningsarbetet bör enligt Riksbankens mening i första hand inriktas på åtgärder som ökar avkastningen på utbildningsinsatser. Eventuella riktade åtgärder från statsmakternas sida bör syfta till att främja kompetensutveckling utan att ge snedvridande effekter av det slag som nuvarande förslag ger. Förslagen kan gärna ges en utformning som ger ett stort ansvar åt individen att disponera medel efter egna beslut. För personer som befinner sig på arbetsmarknaden i anställningar kan avtal mellan arbetsmarknadens parter vara en väg att öka möjligheterna till individuellt styrd kompetensutveckling.

På direktionens vägnar

Urban Bäckström

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit Urban Bäckström, Lars Heikensten, Eva Srejber, Villy Bergström, Kerstin Hessius och Lars Nyberg. Föredragande har varit Björn Hasselgren.