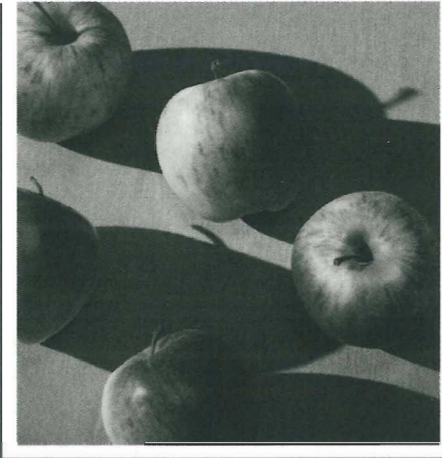


E 3



Stefan Fölster
Åke E Andersson

UTBILDNINGSS- KONTON

Rapport Nr II

Ds 1994:30


agenda 2000



UTBILDNINGS-
DEPARTEMENTET

Stockholms Universitet



30001 004668457



agenda 2000

Stefan Fölster
Åke E Andersson

UTBILDNINGSKONTON



Rapport Nr 11

Ds 1994:30

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Omslagets fotografi: Pete McArthur/Tony Stone

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13588-4
ISSN 0284-6012

Agenda 2000 – kunskap och kompetens för nästa århundrade

Ds 1994: 30

Sverige står inför stora utmaningar inom utbildning och forskning. Våra möjligheter att i en snabbt föränderlig värld säkra en stabil utveckling, ekonomiskt och i andra hänseenden, hänger i hög grad samman med vår förmåga att utveckla och ta tillvara kunskap.

Agenda 2000 – kunskap och kompetens för nästa århundrade är namnet på ett arbete som bedrivs inom Utbildningsdepartementet med syftet att utveckla en sammanhållen kompetensstrategi. Arbetet inbegriper såväl mera traditionella utbildningsfrågor som sådana frågor som berör förutsättningarna för kompetensutvecklingen men som ligger utanför det omedelbara utbildningsområdet.

Agenda 2000-arbetet bygger vidare på den förnyelse av skolan, den högre utbildningen och forskningen som genomförts de senaste åren. Förnyelsen, med kvalitet och flexibilitet som nyckelbegrepp, förstärker Sveriges möjligheter att klara - och dra nytta av - den allt snabbare kunskapsutveckling som nu är att vänta.

Resultatet av Agenda 2000-arbetet kommer att redovisas i etapper under 1994. Som grund för analyserna tjänar bl.a. redovisningar av olika delfrågor som akademier, universitet, högskolor, organisationer, företag och enskilda ombetts stå för. Dessa redovisningar skall i sin tur föras ut till en bredare diskussion.

Enskilda människors engagemang för utbildning sammanhänger med många faktorer. Det personliga bildningsintresset skall inte underskattas.

För att stimulera till en gedigen kontinuerlig utveckling av kompetensen krävs det emellertid mera än så. Drivkrafter som löneutveckling och rimliga finansieringsvillkor är betydelsefulla.

Finansieringen av den kontinuerliga kompetensutvecklingen är en nyckelfråga. De finansieringsformer som gäller för ungdomsutbildningen är inte tillämpbara för fortsatt utbildning i livet. I denna skrift diskuterar Stefan Fölster, Industriens Utredningsinstitut och Åke E Andersson, Institutet för framtidsstudier, olika vägar för att ge den enskilde både möjlighet till vidare utbildning och det avgörande ansvaret för den.

Stockholm i februari 1994

Per Unckel
Utbildningsminister

Innehåll

Ds 1994: 30

Kompetenskonto – ett förslag till finansiering av livslångt lärande **Stefan Fölster Industriens Utredningsinstitut**

Sammanfattning	9
1 Behovet av nya former för livslångt lärande	15
Utbud av lärande	16
Efterfrågan på lärande	18
2 Hur utforma en kompetensförsäkring?	21
Statens roll i en kompetensförsäkring	21
Från mål till medel	23
Sparande eller lån?	25
Hur utforma försäkringselementet?	25
Företagets och individens motiv	26
Samband med andra socialförsäkringar	27
3 Kompetenskontot	29
Räkneexempel: Tre fall	30
Levnadsöde 1 – Eva	30
Levnadsöde 2 – Per	32
Levnadsöde 3 – Anna	33
Samhällsekonomiska effekter	35
Referenser	37

Humankapitalets framtida finansiering **Åke E Andersson Institutet för Framtidsstudier och Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet**

Inledning	41
Tre femtioprocentsregler	41
Politik för hållbar social och ekonomisk utveckling	43
Singapores sociala fondsystem	48
Svensk framtida humankapitalfinansiering – en skiss	50
Sammanfattning	53
Bilaga	55

KOMPETENSKONTO

*- ETT FÖRSLAG TILL FINANSIERING
AV LIVSLÅNGT LÄRANDE*

*Stefan Fölster
Industriens Utredningsinstitut*

Det svenska samhället står idag inför en stor utmaning. Framtidens välstånd kommer alltmer att baseras på kunskap och information. Kunskap blir samtidigt allt snabbare förlegad vilket gör att behoven av livslångt lärande ökar, även om behovet är stort redan idag. I USA uppskattade man i en studie för några år sedan att lika många satt på skolbänken i det privata näringslivet som i alla universitet och högskolor.¹ Omräknat till svenska förhållanden skulle det innebära att personalutbildningens omfattning i Sverige nära nog skulle behöva tredubblas för att bli lika omfattande som universitets- och högskoleutbildningen. Därtill kommer att universitets- och högskoleutbildningen i USA är mycket mer omfattande än i Sverige.

Samtidigt ökar behovet av förändrade former för lärandet. Detta hänger samman med de förändringar mot småskalig produktion och ökat entreprenörskap som kan väntas när industrisamhället förvandlas till informationssamhälle. En studie i Tyskland har förutspått att industrin år 2010 kommer att stå för 4% av sysselsättningen, mot dagens 19%.² När antalet människor i massproduktion minskar, ökar sannolikt kraven på individuellt utformat lärande. Tillgång till ett varierat utbud av kurser av olika längd och djup inom en mängd kunskapsområden kommer då att behövas.

Behoven av kontinuerligt lärande har uppmärksammats både nationellt och internationellt. EG-kommissionen kräver i sin vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning att de olika medlemsländerna "skapar en verklig rättighet till grundläggande eller kontinuerlig utbildning livet igenom".³ Risken finns att bristande möjligheter till livslångt lärande i Sverige allt oftare leder till arbetslöshet och utslagning. EG-kommissionen understryker samtidigt vikten av att varje land måste hitta sin egen modell för att försäkra alla individer om rätten till livslångt lärande.

Med hänsyn tagen till Sveriges förutsättningar vill vi därför föreslå en ny modell för finansiering av livslångt lärande, ett kompetenskonto, som väsentligt kunde underlätta för många människor att skaffa den kunskap framtidens samhälle kommer att kräva. Kompetenskontots principer beskrivs övergripande i det följande. En implementering skulle självfallet kräva en vidareutveckling av den praktiska utformningen och detaljer i regelsystemet.*

* Visst fakataunderlag till uppsatsen har tagits fram av Johannes Bäckman, tjänsteman i Utbildningsdepartementet

¹ Eurich (1985).

² Enligt Bengt Wahlström i Dagens Nyheter 1993-01-03.

³ EG-kommissionen (1993).

Ett system för finansiering av livslångt lärande måste uppfylla många olika krav. I första hand måste det kunna tillhandahålla de betydande resurser som sannolikt behövs för kontinuerlig kompetensutveckling. Empiriska studier tyder på att en utbildningssatsning som för Sveriges BNP per capita upp till OECD-genomsnittet kan kräva utbildningsinvesteringar för många hundra miljarder kronor. Ändå får den pressade statskassan inte belastas ytterligare. Systemet skall stimulera arbetstagare och arbetsgivare till kompetensinvesteringar. Samtidigt skall villkoren inte vara så frikostiga att de frestar till missbruk.

En genomgång av kraven och tänkbara lösningar leder till slutsatsen att en utformning som här kallas "kompetenskontot" bäst uppnår samhällets olika mål. Kompetenskontot ger varje person som har arbetat möjlighet att finansiera en kompletterande utbildning. Utbildningen kan vara upp till två år i längd och ger därmed möjlighet till en betydande fördjupning av kunskap. En sådan utbildning kan t.ex. ge en arbetslös utan yrkesutbildning en ny start i livet, eller ge en civilingenjör tillfälle att uppdatera sin kompetens till spetsnivå.

Utbildningen finansieras i vanliga fall av flera parter. Traditionellt har staten och arbetsgivaren bekostat arbetsmarknads- respektive internutbildning. Genom kompetenskontot får individen möjlighet att själv finansiera utbildningen. Därmed får individen dels en valfrihet och ett oberoende i sin yrkeslivsutveckling, dels möjlighet att satsa på längre och mer gedigna utbildningar än vad arbetsgivaren har motiv att investera i eller vad staten har råd att bekosta. Därmed är inte sagt att arbetstagare i framtiden skall svara för sina utbildningskostnader helt själva. Det vanliga torde bli att arbetstagaren förhandlar med arbetsgivaren eller arbetslöshetskassan om fördelningen av utbildningens kostnader och utbildningens vinster.

Individens andel av utbildningskostnaden finansieras genom kompetenskontot. Kompetenskontot kan finansiera upp till 80% av tidigare lön samt eventuella andra utbildningskostnader under utbildningstiden. Kompetenskontot kan tidvis gå med underskott. Påfyllnaden av kontot sker flexibelt på olika sätt beroende på individens val och omständigheter. Dessutom innehåller kontot en försäkring som skyddar individen från allt för stort inkomstbortfall i händelse att utbildningen inte ger avkastning i form av högre lön eller fast arbete.

Det står varje person fritt att spara på sitt eget kompetenskonto. Inbetalningarna är skattefria. De kan också betalas av arbetsgivaren som ett sätt att förbereda anställda för framtida utbildningsbehov. För en person som inte tar kompetenskontot i anspråk under sitt arbetsliv tillförs sparandet pensionsanspråken och ökar därmed pensionen på samma sätt som sparandet i en privat pensionsförsäkring skulle ha gjort. Vi utgår i det följande från att detta sparande skatte- och avkastningsmässigt likställs med privat pensionssparande, men också lämpar sig för att göras till ett mer skattegynnat sparande.

För många kommer det egna sparandet på kompetenskontot inte att räcka för att betala utbildningskostnaderna. Dessutom skall kompetenskontot omgående ge många utbildningsmöjlighet som inte har hunnit

spara än. Därför tillåter kompetenskontot att man tar lån som återbetalas efter utbildningen eller avräknas mot pensionsanspråken. Normalt sker återbetalningen skattefritt som en procentandel av skillnaden mellan nuvarande inkomst och inkomsten före utbildningen. Eventuellt återstående underskott vid pensionen avräknas mot pensionsanspråken – såvida det inte täcks av försäkringen.

Försäkringselementet i kompetenskontot begränsar risken att man förlorar på en utbildning. Av utbildningskostnaden beräknas en del vara en självrisk. Självriskdelen stiger med tidigare intjänad inkomst, så att personer som haft höga inkomster och närmar sig pensionen bär hela risken själva. För unga personer eller personer med låga inkomster är självrisken begränsad, vilket gör försäkringen särskilt värdefull för dessa grupper. Utbildningskostnader utöver självrisken behöver inte återbetalas om inkomsten efter utbildningen inte blir högre än inkomsten före utbildningen.

Det bästa sättet att åskådliggöra hur kompetenskontot fungerar i praktiken kan vara att illustrera med två levnadsöden. Inkomstutvecklingen med olika levnadsöden redovisas i detalj i kapitel 3.

Levnadsöde 1 – Eva

Eva 20 år

Eva har utbildat sig till undersköterska och har just fått anställning på medicinavdelningen på centrallasarettet i en stad i Mellansverige. Hon arbetar heltid men efter fem månader omorganiseras avdelningen och Eva som är sist anställd får gå ner till deltid. Evas inkomst sjunker drastiskt. Arbetet blir tungt och stressigt efter omorganisationen.

Eva 30 år

Eva har nu gift sig och är mamma till två små barn. Eva har haft dagisplats till barnen, men efter ytterligare en nedskärning på medicinavdelningen blir Eva arbetslös och barnen har inte rätt att vara kvar på dagis. Hennes inkomst senaste året bygger på en deltidsanställning och arbetslöshetsersättningen blir 80% av Evas redan låga inkomst. Efter 300 dagar blir hon utförsäkrad från A-kassan. För Eva finns nu möjlighet att få vårdnadsbidrag för minsta barnet som är under tre år. Eva accepterar detta och stannar hemma i två år.

Efter några år är Eva åter arbetssökande men har nu ytterst svårt att få en anställning. Hon har varit hemma för länge. Konkurrenten är hård på arbetsmarknaden och hon har ett dåligt utgångsläge jämfört

med dem som haft heltidsjobb och hon får hanka sig fram som timanställd vid sjukhuspoolen och med kortare nattvikariat inom äldreomsorgen.

Ds 1994: 30

Eva 50 år utan kompetenskonto

Barnen är vuxna och utflugna. Eva har fortsatt att arbeta som timanställd inom sjukvården och hon har jobbat på de flesta avdelningarna inom sjukhuset. Eva har också haft längre vikariat på långvården. Hennes inkomst är i genomsnitt 9 000 kronor i månaden. Ryggen har börjat krångla och en axel värker vid tunga lyft. Evas anmälan om arbetsskada blev inte godkänd. Eva arbetar vidare till pensionen. Hennes pension enligt de regler som gäller idag blir 5 025 kronor i månaden.

Eva 50 år med kompetenskonto

Barnen är vuxna och utflugna. Eva har efter det att yngsta barnet blivit tre år gått en ettårig vidareutbildning som finansierats med hjälp av kompetenskontot. Hon får arbete på en läkarmottagning där hon trivs. Arbetet är ansvarsfullt och självständigt. Hennes lön är i genomsnitt 14 000 kronor i månaden efter avdrag för återbetalning av underskottet på kompetenskontot. Hennes pension blir 9 900 kronor.

Levnadsöde 2 – Per

Per 20 år

Per har utbildat sig till gymnasieingenjör och får snabbt arbete i ett mindre företag. Han arbetar heltid. Hans lön stiger varje år, med ålder och ökande erfarenhet.

Per 30 år

Per är nu gift och har två barn. Han har inte tagit föräldraledigt, vilket bland annat beror på de höga krav han upplever på arbetsplatsen. Han känner att han har för dålig elektronisk utbildning i botten. Det är svårt att hänga med i utvecklingen när det gäller de nya maskintyperna (laser, integrerade kretsar). Han upplever att yngre ingenjörer går förbi honom. Per kompletterar utbildningen på kvällstid, utan särskilt stöd från arbetsgivaren och trots att barnen är små.

Per 50 år utan kompetenskonto

Ds 1994: 30

Efter ett antal kurser på kvällstid känner Per att han har "gjort sitt" i utbildningssvängen. Han har satsat mycket av sin lediga tid och påfrestningen på familjen har varit för stor. Ändå hänger Per inte riktigt med den tekniska utvecklingen. Han är inte med när nya arbetsgrupper bildas för produktutvecklingen. I stället övertar han allt mer administrativa uppgifter inom produktionsplaneringen. Han avancerar inte till någon högre befattning, men får på grund av ålder och erfarenhet en viss löneökning. När företaget drabbas av konjunkturkris ligger hans arbete i farozonen. Inför pensionen är Pers lön 19 500 kronor. Hans pension, som innehåller en viss avtalspension, blir 15 000 kronor.

Per 50 år med kompetenskonto

Per har med hjälp av kompetenskontot gått en ettårig utbildning i modern elektronik. Han förenar nu fördjupad kunskap med lång erfarenhet i företaget. Han leder arbetsgruppen för produktutvecklingen. Även efter avdrag för återbetalning av utbildningskostnader tjänar han betydligt mer än han skulle ha gjort utan utbildning och får högre pension. Han trivs för att han får syssla med tekniska frågor. Företaget går det också bättre för eftersom produktutvecklingen blir mer anpassad till företagets förutsättningar.

1 Behovet av nya former för livslångt lärande

I dagsläget saknar den mycket stora grupp vuxna medborgare som har grundskolekompetens och redan har gått gymnasiet i stor utsträckning möjlighet att skaffa sig kompetenshöjande utbildning.

Begränsningar i de offentliga utbildningssystemen är en del av förklaringen. En faktor som accentuerar problemet är att de flesta individer idag saknar tillräckliga möjligheter att själva efterfråga utbildning som inte planeras och subventioneras av offentliga instanser. Därför saknas också de alternativa utbildningsanordnare som skulle kunna tillhandahålla ett mer varierat och specialiserat utbildningsutbud av intresse för denna typ av potentiella studerande.

Redan idag satsas visserligen resurser på arbetskraftens kompetensutveckling. Inte minst gäller detta inom de större företagen i mer expansiva branscher samt inom den offentliga sektorn, där betydande resurser används för personalens utveckling.

Personalutbildningen är emellertid i regel kortvarig, i genomsnitt mindre än tre dagar per år under slutet av 1980-talet, och mycket snedfördelad mellan olika yrkeskategorier och sektorer. Anställda på mindre och medelstora företag förefaller i många fall helt sakna tillgång till denna form av kompetensutveckling. Dessutom verkar personalutbildning ha en hög grad av konjunkturkänslighet. Den ökade kraftigt fram till slutet av 1980-talet för att därefter minska med 47% från 1990 till 1993 (SCB).

Härtill skall emellertid läggas de insatser som görs inom den offentliga vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen. I dagsläget är de satsningar som sker inom det sistnämnda området betydande. Dessa är dock inte till för den mer kontinuerliga och systematiska kompetensutvecklingen och kan förväntas upphöra, eller i vart fall kraftigt reduceras, i ett annat konjunkturläge. Effektiviteten i dessa utbildningar har också ifrågasatts.

Mot denna bakgrund ökar kraven att finna former för och finansiering av kontinuerlig kompetensutveckling av yrkesverksamma. Perspektivet i synen på utbildning måste samtidigt förändras. Några års utbildning i ungdomen räcker inte för ett helt yrkesverksamt liv. Utbildning måste ses som en livslång process, där det sker en kontinuerlig förädling av kunskapsbasen.

Problemet har egentligen två sidor och kan formuleras i två frågor.

Utbud av lärande

- Vilka insatser inom utbildningsområdet behöver göras för att skapa förutsättningar för att livslångt lärande kommer till stånd?

- Hur kan förhållanden utanför utbildningsområdet påverkas så att enskilda individers och företags intresse för och möjlighet att lära livet igenom ökar?

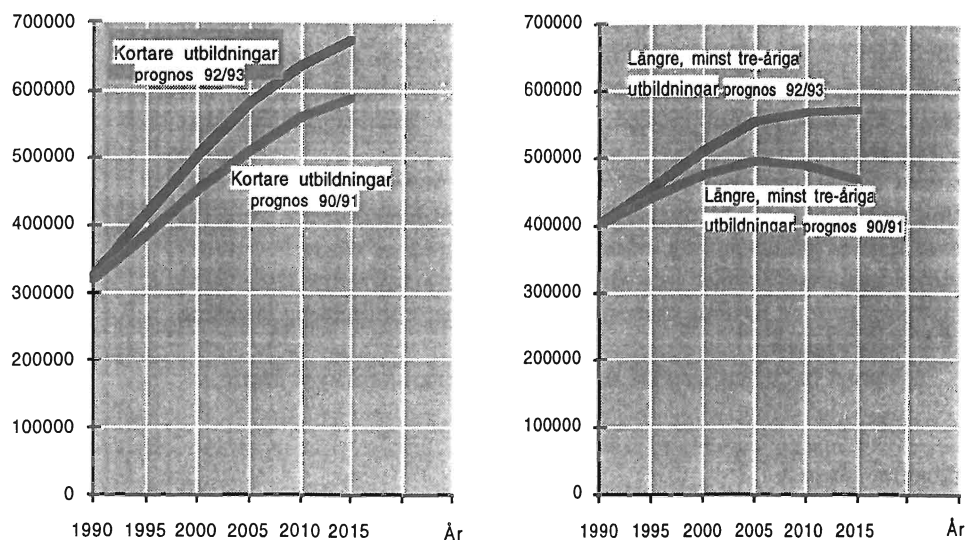
Utbud av lärande

Inom utbildningsområdet har stora insatser gjorts under de senare åren för att skapa de grundförutsättningar som krävs för livslångt lärande.

Skolan reformeras genom nya läroplaner för grundskolan, gymnasiet och vuxenutbildningen. Kraven skärps på att varje elev skall ha gedigna kunskaper i kärnämnen, bl.a. svenska, matematik och engelska. Även andra främmande språk får ökad betydelse.

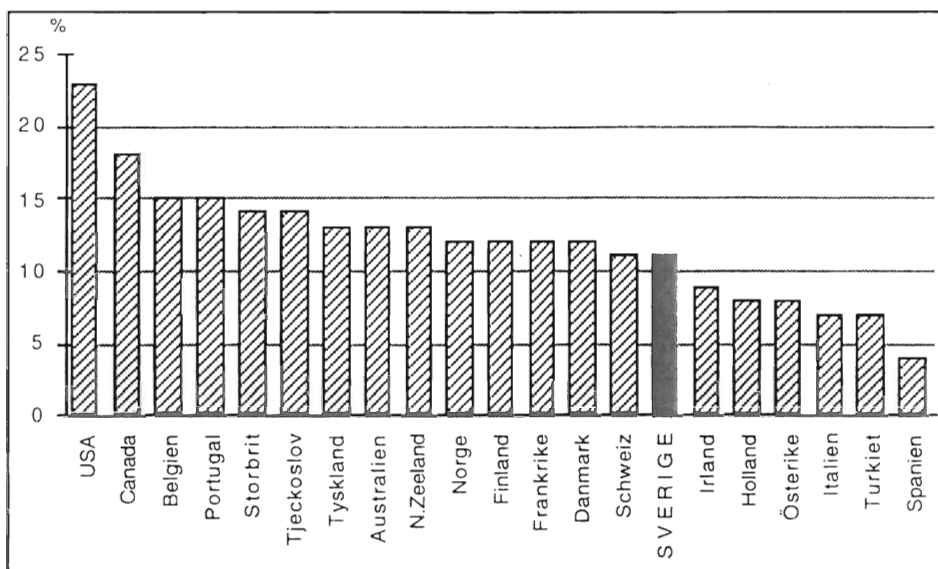
Universiteten och högskolorna frigörs samtidigt från statens detaljstyrning. Strukturförändringarna inom den högre utbildningen förenas med en väsentlig utbyggnad av universitetens och högskolornas kapacitet. Mellan år 1990 och år 1995 ökar antalet helårsstudenter i den högre utbildningen från 130 000 till 180 000.

Hade detta trendbrott inte kommit till stånd skulle andelen av arbetskraften med längre akademisk utbildning ha börjat sjunka år 2005. Med nuvarande volym på grundutbildningen bedöms dock andelen öka för att plana ut från år 2010. Andelen av befolkningen med kortare akademisk utbildning bedöms öka snabbare på grund av det ökade antalet studenter.



Figur 1: Prognos över andel av befolkningen under 65 år med universitets- eller högskoleutbildning.

Sverige har under 1970- och 1980-talen tappat mark på den högre utbildningens område gentemot andra länder där antalet studenter ökat. Konsekvensen av det relativt konstanta antalet studenter i högre utbildning under 70- och 80-talen är speciellt märkbar vid en analys av andelen yngre män med längre akademisk utbildning. Ds 1994: 30



Figur 2: Andel män i åldern 25-34 år som fullföljt en minst treårig eftergymnasial utbildning (1991).

Ytterligare åtgärder som vidtagits inom utbildningsområdet är att forskningen har förstärkts. De kommande åren tillförs universitetsforskningen årligen nästan 1,5 miljarder eller 8 procent mer än tidigare från de före detta löntagarfonderna.

Mellan *universitet och högskolor* å ena sidan och *företagen* å den andra byggs nya bryggor. Härigenom främjas kunskapsutbytet mellan den grundläggande forskningen och de industriella tillämpningarna.

Tillsammans innebär dessa förändringar av utbildnings- och forskningssystemet att förutsättningar nu finns att tillgodose de grundläggande kompetensbehov som Sverige kommer att möta efter sekelskiftet.

Den utbildning som idag erbjuds av universiteten och högskolorna är dock ofta mindre lämpad för studerande som behöver komplettera och vidareutveckla kompetensen senare i livet. Sannolikt har de t.ex. ett mycket större behov av korta, specialiserade kurser på kvällar och helger än vad de normala ungdomsstudenterna efterfrågar. Möjligen kan den nyligen införda magisterexamen på sikt utvecklas i en riktning som också tillgodoser intressen hos dem som redan har en akademisk grundexamen. En annan faktor som talar för en sådan utveckling är att linjesystemet brutits upp - all grundutbildning vilar numera på kursbasis.

Av betydelse är naturligtvis även att den avgiftsfinansierade uppdragsutbildning som idag bedrivs vid universiteten och högskolorna inte får vända sig till enskilda individer, utan endast till företag och förvaltningar.

Universitet och högskolor saknar idag tillräckliga incitament att utveckla utbildningen i den riktning som efterfrågas. Ett exempel är att den så kallade distansutbildningen, som borde kunna vara av intresse för såväl individer med vidareutvecklingsbehov som för mindre och medelstora företag, knappast alls förekommer inom universitetens och högskolornas uppdragsutbildning. Modern informationsteknologi utnyttjas bara i begränsad utsträckning.

Ett annat problem är den dåliga matchning som idag finns mellan universitet/högskolor och arbetsmarknaden. I framtiden kommer dock studentens val att i hög grad påverka resursfördelningen mellan ämnesområden och därmed torde matchningen förbättras. Det förutsätter dock att lärosätenas ledningar är tillräckligt starka för att omfördela resurser mellan ämnes- och fakultetsområden.

Sammanfattningsvis har stora ansträngningar gjorts under senare år för att förbättra grundvillkoren för utbildning inom skola, grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. Detta ger individen en bättre grund för livslångt lärande - åtminstone för dem som kommer ut på arbetsmarknaden om några år.

Emellertid är den institutionella strukturen inte riktigt anpassad för att kunna erbjuda den typ av livslångt lärande som arbetskraften kommer att behöva. Ytterligare åtgärder kommer att behöva vidtas inom utbildningsområdet för att åstadkomma en gynnsammare struktur.

Efterfrågan på lärande

Hur påverkar då förhållanden utanför utbildningsområdet enskilda individers och företags intresse för och möjlighet att utnyttja och vidareutveckla kompetens?

I Sverige har utbildning traditionellt setts som ett offentligt åtagande. Även de ideella organisationer som arrangerat utbildning inom ramen för folkhögskolor eller studieförbund har åtnjutit ett omfattande statligt stöd. Individens efterfrågan på utbildning har därför i hög grad styrts av det utbud som tillhandahållits.

Inom näringslivet har kontinuerlig kompetensutveckling blivit ett aktuellt ämne på senare år. Vid en mätning av omfattningen av den högre utbildningen i USA för några år sedan visade det sig att lika många satt på skolbänken i det privata näringslivet som i alla universitet och högskolor. Första halvåret 1993 deltog i Sverige 23% av arbetskraften i någon slags utbildning som arbetsgivaren bekostade (SCB).

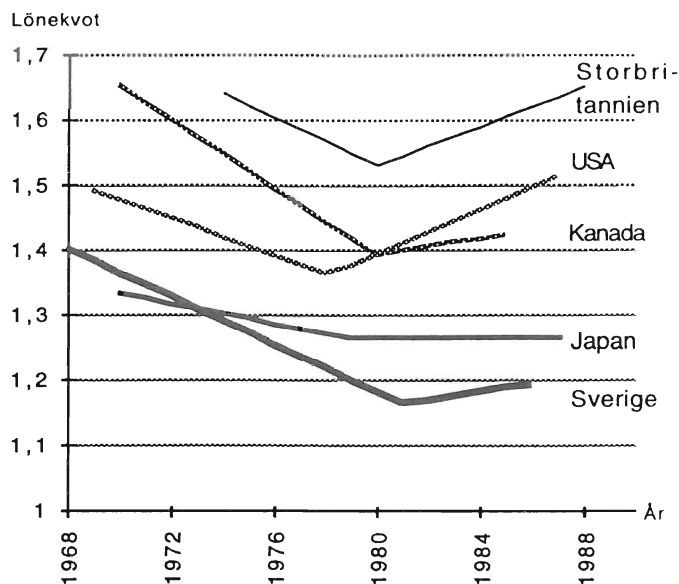
Frågan är dock vem eller vilka som har intresse och inflytande över efterfrågan på denna typ av personalutbildning. Besluten ligger många gånger på linjechefer som har litet intresse av kompetensutveckling i förhållande till produktionens villkor. Dessutom har dessa chefer ofta

ingen träning att identifiera kompetensproblem eller att hantera dem. De riskerar då att bli lätta offer för utbudsstyrning, att köpa kurser som finns i en broschyr. Individens efterfrågan på utbildning har därför även i arbetslivet i hög grad styrts av det utbud som tillhandahållits.

Individer har inte heller i någon större utsträckning kunnat erbjudas längre sammanhållna studieperioder. Det innebär att människor som vantrivits på sin arbetsplats med dagens personalutbildning inte kunnat efterfråga sådan kunskap som är nödvändig för att kunna avancera till ett nytt jobb.

Forskningen pekar mycket tydligt på att utbildningen kräver ett starkt privat engagemang. Att utveckla sig själv och sin egen kompetens är något som man själv i första hand har glädje av. Är man inte intresserad och engagerad ger utbildning ingen effekt.

Den möda en människa lägger ned på en utbildning har även att göra med om insatsen leder till högre lön. Statistik tyder på att trendbrott har skett i flera länder just på detta område. Efter det att lönekvoterna under flera decennier minskat mellan individer med högre utbildning jämfört med dem som enbart har gymnasieutbildning har de sedan 1980 börjat öka igen. Sverige ligger relativt sett lågt i denna jämförelse, men även här verkar ett trendbrott ha skett (kvoten ökade i Sverige från 1,16 år 1981 till 1,19 år 1986).



Figur 3: Det relativa löneläget för män med minst tre års högre utbildning jämfört med män med enbart gymnasieutbildning (OECD employment outlook 1993).

En lönesättning som belönar utbildningsinvesteringar är därför ett sätt att åstadkomma individuella initiativ för livslångt lärande. Det är

dock lätt att inse att avkastningen på en sådan investering inte är lika stor för en 40-åring som för en 15-åring. Det kan därför finnas skäl att överväga även andra åtgärder som kan öka individens efterfrågan på livslångt lärande. Ds 1994: 30

En annan grupp som har behov av att kunna välja bland ett mer varierat och mer avancerat utbildningsutbud är arbetslösa. Visserligen finns idag inom ramen för sysselsättningspolitiska åtgärder ett stort kursutbud, men forskning inom området har visat att avkastningen på sådan utbildning är låg.⁵ Dels är kurserna i allmänhet för korta, dels anses de inte ändamålsenliga för stora grupper arbetslösa.

Ett relaterat problem är även här den utbudsstyrning som leder till att arbetslösa kan förlora rätten till A-kassa om de börjar studera.

⁵ Forslund och Krueger (1994).

2 Hur utforma en kompetensförsäkring?

I kapitel 1 konstaterades behovet av nya former för kompetensutveckling, särskilt för den stora grupp vuxna medborgare som redan har grundskolekompetens och har gått gymnasiet, och som efter ett antal arbetsår upptäcker att de behöver en kompetenshöjande utbildning. Det är emellertid inte självklart hur detta behov bör tillgodoses, och vilket ansvar staten bör axla.

I många länder är det individen och arbetsgivare som förutsätts stå för sådan kompletterande utbildning. I andra länder ges däremot generösa statliga bidrag till vidareutbildning. Danmark har till exempel nyligen gett de flesta rätt att ta ut ett utbildningsår som finansieras via skattsekeln. Mellan modellen " eget ansvar " och modellen " bidrag " finns olika försäkringslösningar och spar- och lånemodeller. Valet av modell bör träffas utifrån kraven på samhällsekonomisk effektivitet och rättvisa. Med nuvarande statsfinansiella läge är också utrymmet för ökade offentliga utgifter ytterst begränsat.

I detta kapitel beskrivs principiellt vilka skäl som talar för de olika lösningarna. Det visas att modellen "spar-låne-konto med försäkringsinslag" har flera grundläggande fördelar jämfört med andra lösningar. Den är både mer effektiv ur samhällsekonomisk synvinkel och fördelningsspolitiskt mer träffsäker. I kapitel 3 diskuteras sedan modellens praktiska tillämpning. Utgångspunkten för diskussionen här är frågan om vilket ansvar staten har.

Statens roll i en kompetensförsäkring

I en värld befolkad enbart av "homo economicus" där alla marknader fungerar perfekt skulle en kompetensförsäkring framstå som tämligen onödig. Kompetensutveckling är från individens synpunkt en investering som ger avkastning i form av högre lön och intressantare arbetsuppgifter. Ur företagets synvinkel är det en investering som ger avkastning i form av mer produktiva anställda. I en sådan värld skulle individer och företag ha tillräckliga motiv att själva investera i kompetensutveckling. Dessa motiv har också gett upphov till en betydande internutbildning i företagen.

Av flera skäl finns dock samhällsekonomiskt motiverade utbildningsbehov som inte tillgodoses idag. Följande "störningar" på marknaden för kompetensutveckling är så pass allvarliga att de kan motivera en offentlig roll.

1. Kompetensutvecklingen skapar högre värden än individen eller arbetsgivaren får själv i form av högre lön eller högre produktivitet. Ur arbetsgivarens synvinkel framstår utbildning ofta som olönsam därför att arbetstagaren så lätt kan byta arbetsplats efter utbildningen. Ur individens synvinkel har kompetensutvecklingen spridningseffekter som gör

att också andra människor blir mer produktiva utan att vinsten tillfaller individen själv.⁶ Av dessa skäl är den samhällsekonomiska nyttan av kompetensutvecklingen större än individens och företagets gemensamma.

2. Det är inte alltid möjligt för en person att låna till en utbildning. Detta till följd av en marknadsstörning som har sin grund i att banker har otillräcklig information för att kunna bedöma kreditrisken förknippad med utbildningsinvesteringar.⁷

3. Svårigheten att bedöma risker förknippade med enskildas utbildning innebär också att personer inte kan försäkra sig så mycket som de kanske önskar på en privat marknad.⁸ I detta sammanhang finns två risker som en person kan vilja försäkra sig emot. Den ena är risken att den egna kompetensen förlorar sitt värde i framtiden så att en ny utbildning behövs. Den andra risken är att en utbildning ger mindre avkastning än väntat.

Till dessa hinder som minskar motiven och möjligheterna för kompetensutveckling på fria marknader kommer hinder som skapats av de offentliga socialförsäkringarna eller andra offentliga ingrepp.

4. Eftersom kostnaderna för socialförsäkringar bärs kollektivt tar inte ett enskilt företag tillräckliga hänsyn till de samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår om en person blir utslagen. Ur företagets synvinkel kan det ofta framstå som mer lönsamt att en människa slås ut – för att ge plats åt en ung och nyutbildad – än att hon hjälps till kompetensutveckling.

5. De kollektiva socialförsäkringarna ger också ofta individen själv svaga motiv till kompetensutveckling. För många personer kan det rent ekonomiskt vara mer lönsamt att bli förtidspensionerad än att satsa på kompetensutveckling och en ny karriär. I synnerhet är problemet stort för människor som redan är arbetslösa. Att gå en längre utbildning innebär i allmänhet att levnadsstandarden för dessa människor sänks till studielånenivå och att anspråk på arbetslöshetsförsäkringen upphör.

6. Eftersom trygghetssystem är omfattande och obligatoriska är i allmänhet människors likvida sparande som skulle kunna finansiera kompletterande utbildning begränsat.

7. Den jämna lönespridningen, särskilt efter skatt, i Sverige jämfört med andra länder gör det extra svårt att tjäna in utbildningskostnaderna.

Dessa sju problem innebär att det finns rimliga skäl för en statlig inblandning i utbildning i allmänhet, men skäl 4 och 5 ger synnerliga skäl till att stimulera mer kontinuerlig kompetensutveckling under arbetslivet. Förutsättning är dock att det kan göras på ett för samhället effektivt och rättvist sätt.

⁶ Dessa spridningseffekter kan vara stora enligt olika studier. Lucas (1990) finner t.ex. att en ökning av omgivningens humankapital med 10% ökar den enskildes produktivitet med 3,6%.

⁷ Stiglitz och Weiss (1981).

⁸ Problemet går under namnen "moral hazard" och "adverse selection" i försäkringslitteraturen.

Att uppnå effektivitetsmålet handlar i första hand om att undanröja de hinder som beskrivits ovan. Till det kommer att systemet måste upplevas som rättvist. I många fall kommer en kompetensutveckling att utnyttjas av människor som redan har det förhållandevis bra, vilket talar för en hög grad av självfinansiering. Samtidigt skall systemet hjälpa de som haft otur i början av sina yrkesliv eller varit hemma med barn och först senare i livet har ett behov av ny kompetens. Slutligen måste de vinster som kan uppnås i form av ökad effektivitet och mer rättvis tillgång till utbildning vägas mot kostnader för statskassan, eventuellt ökade skatteklilar och andra sidoeffekter. Med nuvarande läge för statshushållet måste ett krav vara att statskassan inte belastas ytterligare.

En kompetensförsäkring har nära samband med andra socialförsäkringar. En rimlig utgångspunkt för diskussionen är därför att studera de former för socialförsäkringar som har visat sig effektiva på andra områden. En socialförsäkrings utformning diskuteras vanligtvis utifrån en av fyra tänkbara uppgifter, vilket visas i tabell 1. För varje uppgift kan sedan ett övertygande resonemang föras om vilket medel som är mest lämpligt. En socialförsäkring som t.ex. enbart avser försäkringsbara risker kan mycket väl täckas av en rent privat försäkringsmarknad. I många fall finns dock s.k. icke-försäkringsbara risker där privata försäkringar inte fungerar utan något offentligt ingrepp. Oftast inträffar detta när försäkringsbolag inte kan skaffa sig tillräcklig information för att bedöma de risker som är förknippade med försäkringstagarna. En vanlig lösning i dessa fall är att göra försäkringen obligatorisk eller att driva den i offentlig regi. De två andra uppgifter som socialförsäkringar vanligen har är omfördelning av resurser över människors livscykel och mellan människor.

Tabell 1. Socialförsäkringars uppgifter och utformning

Uppgift	Medel
1. Täckta försäkringsbara risker	Privata försäkringsbolag
2. Täckta icke-försäkringsbara risker	Offentliga försäkringar, obligatoriska privata försäkringar, högre självrisk
3. Livscykelomfördelning	Eget sparande eller bokfört sparande i offentlig regi eller obligatorisk privat regi, ofta med ett visst försäkringsinslag
4. Omfördelning mellan personer	Skatter och bidrag

I praktiken har dock indelningen i tabell 1 visat sig svår att använda eftersom alla socialförsäkringar har betydande inslag av var och en av de fyra uppgifterna.

Även för en kompetensförsäkring finns samtliga fyra uppgifter. Privata försäkringsbolag skulle kunna täcka vissa risker. Men problem 3 som diskuterades ovan innebär att flera risker i samband med utbildningsinvesteringar inte utan vidare kan försäkras på en privat marknad utan offentliga ingrepp.⁹ Livscykelomfördelning spelar en viktig roll eftersom resurser omfördelas från arbetande perioder i ens liv till utbildningstiden. Omfördelningsaspekten mellan personer är också viktig i två avseenden. Det ena är att en kompetensförstärkning faktiskt omfördelar till andra genom att möjliggöra utbildning som ger spridningseffekter till många fler än den som utbildat sig; det andra är att samhället har rättviseskäl att subventionera utbildning mer för vissa personer som har små egna medel.

Den traditionella uppdelningen enligt uppgift ger därför ingen enkel ledtråd. Tvärtom framhäver den på sätt och viss attraktionskraften i ett system som med en mekanism löser alla fyra uppgifter. Styrkan i ett system med skatter och bidrag är just att en mekanism används för alla uppgifter, men detta sker till priset av väldigt stora skattekilrar och ofta en omvänd omfördelning till redan välbeställda. Därför förkastar vi den danska lösningen att betala kontinuerlig utbildning enbart med bidrag.

Att använda sig av en obligatorisk försäkring leder också till problem i form av skattekilrar, s.k. "moralisk risk" och orättvisa. Alla betalar en obligatorisk avgift i ett sådant system, men de som tar ut en betald utbildning vinner i form av högre löner. Risken finns då att det sker en överanvändning av försäkringen, i synnerhet för utbildningar som mer liknar semester eller nöje.

Den mest tilltalande lösningen visar sig i stället vara livscykelnsparande med försäkringsinslag. Grundtanken är att utbildningen betalas av varje person själv med hjälp av ett konto som kan belånas. På kontot kan individen också spara i förväg. Om sparatet inte täcker utbildningskostnaderna kan kredit medges. Lånet är försäkrat så att det inte behöver återbetalas om lönen under tiden mellan utbildningen och pensionen är lägre än lönen innan utbildningen.

Det är ingen slump att studielånesystemet vars uppgift liknar den för kompetenskontot har en likartad konstruktion. Det visar sig dock att den konstruktionen har grundläggande fördelar framför andra lösningar även för andra socialförsäkringar. Detta visas utförligt i Fölster (1994). I korthet uppstår tre viktiga fördelar med en sådan konstruktion jämfört med bidrag och försäkringar.

1. Eftersom människor disponerar sina egna medel på kontot krymper volymen skattemedel eller försäkringsutbetalningar som behövs med andra system. Därmed minskar också skattekilarna avsevärt.

2. Självrisken kan göras större med ett kompetenskonto än med ett vanligt försäkringssystem eftersom individen får hjälp att sprida själv-

⁹ Det finns en uppenbar risk för "moralisk risk" i en kompetensutvecklingsförsäkring därför att utbildning också kan vara ett nöje och kan tas ut för nöjesutbildningar snarare än verkligt kompetenshöjande utbildningar. Detta har varit ett uppmärksammat problem i vuxenutbildningen. Dessutom finns risk för "negativt urval", dvs. att enbart de som tror att de snart behöver en utbildning vill teckna försäkringen.

riskkostnaden över en längre tidsperiod. Därmed minskar risken att systemet missbrukas för nöjesutbildningar.

Ds 1994: 30

3. Omfördelningen mellan människor blir betydligt träffsäkrare. Med ett konto återbetalar en människa sina uttag om hon efter utbildningen får ett bättre betalt arbete, men är försäkrad om hon inte får det. I ett livstidsperspektiv blir ett konto därför mer rättvist än ett bidragssystem där alla får bidrag, även om de får höga inkomster efter utbildningen.

Det finns därför principiella skäl till att en modell som bygger på individuella sparkonton kan vara mest lämplig. Det finns dock flera ställningstaganden i utformningen som i slutändan avgör effektiviteten och rättvisan i modellen.

Sparande eller lån?

Studielånesystemet är till största delen baserat på lån. Detta är naturligt eftersom människor i vanliga fall studerar innan de förvärvsarbetar och därför inte haft en chans att spara. För en kompetensutveckling senare i livet är läget ett annat. De flesta har hunnit arbeta en del och det kan därför vara rimligt att resurser avsätts i förväg för ett eventuellt utbildningsbehov.

De grundläggande avvägningarna är följande. Om få människor väntas utnyttja kompetenskontot utgör det för många ett tvångssparande som kan förefalla onödigt, även om individen inte ekonomiskt förlorar på det. Om många människor väntas utnyttja kompetenskontot utgör ett sparande en rimlig förberedelse för en sannolik händelse.

Frågan om hur stort sparandet skall vara minskar i betydelse om kompetenskontot samordnas med pensionsförsäkringen, vilket beskrivs mer utförligt längre ner. I det fallet sker sparandet till pensionen ändå, och utbildningskostnaden kan tas därifrån.

Om ett kompetenskonto skall bygga på sparande är nästa fråga om sparandet skall vara obligatoriskt. Här finns flera argument för och emot. Vi utvecklar i det följande ett system som är neutralt i den meningen att individen varken vinner eller förlorar på att spara i förväg eller betala i efterhand. Om sparandet anses vara en poäng i sig kan det lätt göras skattegynnade. Skattegynnade sparande eller ej är dock ett avgörande som är oväsentligt för kompetensuppbyggnad i sig. Det måste i stället avgöras utifrån en avvägning av behovet av ökat sparande i ekonomin som helhet och önskan att behålla ett symmetriskt skattesystem.

Hur utforma försäkringselementet?

Den huvudsakliga risken med en utbildning för individen är att den inte ger den väntade avkastningen. Från samhällets sida, däremot, är det viktigt att vidhålla en självrisk för att undvika att försäkringen överutnyttjas. Önskan att försäkra individen och samhällets krav på självrisk måste således vägas emot varandra. Utan självrisken ökar sannolikheten

att människor tar ut försäkringar för nöje. Samtidigt kan inte självriskerna ta formen av en drastiskt sänkt inkomst under utbildningstiden eftersom det skulle få för stora effekter på en persons likviditet (som kanske behövs för att amortera på huslån) och önskan att upprätthålla en viss levnadsstandard.

I ett sparkontosystem finns ett naturligt sätt att förena kraven. En självrisk beräknas som stiger med åldern och tidigare intjänad lön. Utbildningskostnader utöver självriskerna försäkras samhället enligt följande grundprincip. Återbetalning sker som en andel av skillnaden mellan inkomsten efter utbildningen och inkomsten före utbildningen.

Summan av detta blir att det finns en betydande självrisk för individen. Men samtidigt påverkas personens löpande inkomster rätt lite, och personen är försäkrad mot risken att stå där med lån och utbildning som inte gav någonting.

Företagets och individens motiv

Diskussionen har hittills varit helt inriktad på individens motiv, trots att ett av grundproblemen som nämnades ovan är just att företaget kan ha bristande motiv att utbilda. En rimlig fråga är därför hur betalningsbördan skall fördelas mellan företaget och individen.

Utgångspunkten måste vara frågan hur mycket utbildningen gynnar individen respektive företaget. Uppenbarligen kommer detta att variera mycket från fall till fall. De faktorer som avgör är bland andra: Vilken utbildning individen väljer, t.ex. om utbildningen är av störst användning inom företaget eller utanför. Hur lönesättningen sker och hur vinsten av utbildningen då fördelas mellan företaget och individen. Vilka kostnader företaget har av att individen tar ledigt för en utbildning. Vilken anställningstrygghet som erbjuds.

Alla dessa faktorer innebär att det sannolikt är olämpligt att hitta på någon schablonfördelning av kostnaderna för företaget och individen. Det bör i stället vara en förhandlingsfråga i enskilda fall. I en sådan förhandling fördelas utbildningens kostnader och utbildningens vinster. För företaget finns en god möjlighet att investera i individens utbildning och ändå minska risken att förlora investeringen om personen byter arbetsgivare. Företaget kan t.ex. överta återbetalningar för underskott på kompetenskontot. För företaget innebär detta att man är med och finansierar enbart så länge som personen arbetar kvar på företaget. Företaget kan också förhandla om att betala en del av lönen som sparande på kompetenskonto. Ur företagets synvinkel innebär detta att man gör sin arbetskraft mer flexibel och beredd att investera i vidareutbildning.

Organisatoriskt är det en stor fördel om kontot är knutet till individen snarare än till företaget eftersom det underlättar vid byte av arbetsgivare. Ett avskräckande exempel är hur avtalspensioner fungerar vid byte mellan statlig och privat anställning vilka kräver omfattande förhandlingar och administration.

Ett kompetenskonto skulle kunna utvecklas som ett helt fristående system. Fördelen med att baka ihop det med främst pensionsförsäkringen är att det ökar den tid man kan sprida ut självriskerna på. Till det kommer att man sammanför risken i två försäkringar och därmed minskar riskspridningen.

Den modell för kompetenskonto som utmejslats här har ett mycket nära samband med det pensionssystem som de politiska partierna är på väg att enas om, och som bygger på samma tanke om individuella konton. Det finns en betydande organisatorisk vinst genom samordning eftersom individuella konton redan skall upprättas för pensionsförsäkringens skull.

En annan viktig fråga är sambandet med arbetslöshetsförsäkringen. Med nuvarande system är problemet att arbetslöshetsersättningen uppfattas som ett bidrag ur individens synvinkel, medan kompetenskontot till stor del består av egna pengar. På kort sikt hanteras detta rimligen så att A-kassan agerar som företaget och bidrar till finansiering av lånet i efterhand om personen efter utbildning inte får arbete. På längre sikt är frågan om man inte skall göra om arbetslöshetsförsäkringen till ett sparandesystem också.

Sambandet med övriga socialförsäkringar bör utvecklas i mer detalj. Frågor som hur föräldraledighet under kompetensutvecklingen hanteras, eller hur studielån och kompetenskontot samverkar måste penetreras ytterligare. Vi ser emellertid inga principiella problem i dessa avseenden och lämnar därför dessa frågor för senare ställningstagande.

3 Kompetenskontot

Ds 1994: 30

Kompetenskontot har ett nära samband med pensionssparande. För dem som inte tar ut utbildning under arbetslivet är kompetenskontot likvärdigt med pensionssparande. Eftersom det nuvarande och det nya pensionssystemet sannolikt kommer att existera samtidigt och båda behövs förstärkas i framtiden är det mest rimligt att tänka sig att kompetenskontot lätt skall kunna fungera med båda modellerna.

De faktiska detaljerna har kalibrerats efter ett stort antal räkneexempel av olika levnadsöden, varav tre redovisas senare. Kompetenskontot föreslås ha följande konkreta utformning.

- Varje person som har arbetat får ta hjälp av sitt kompetenskonto för att finansiera vidare utbildning.
- Under utbildningen finansierar kompetenskontot 80% av den senast uppnådda lönen för utbildningar och eventuellt vissa utbildningskostnader om sådana uppstår. En maximal gräns sätts för finansiering från kompetenskontot som bör motsvara 1,5–2 års utbildning. En minsta längd på utbildningen kan också övervägas.
- Vid pensionen sammanförs kompetenskontot med pensionssystemet. För en person som inte tagit ut utbildning innebär ett överskott på kompetenskontot helt enkelt ökade pensionsrättigheter.
- För en person som tagit ut utbildning delas utbildningskostnaden i en självriskdel och en försäkrad del. Efter hänsyn tagen till försäkringen leder ett överskott på kompetenskontot till ökade pensionsrättigheter medan ett underskott minskar pensionsrättigheten.
- Självriskens beräknas till 1,5% av den samlade bruttolönen som personen tjänat under åren innan utbildningen tas ut. Därmed är självriskens låg för unga eller människor som inte tjänat mycket tidigare, och hög för människor som haft höga inkomster och som närmar sig pensionsåldern.
- De utbildningskostnader som är högre än självriskens är försäkrade på så sätt att de behöver återbetalas enbart i den mån den genomsnittliga inkomsten efter utbildningen är högre än den innan utbildningen.
- Eftersom kompetenskontot avräknas mot pensionsrättigheterna kan inbetalningen vara mycket flexibel. På kort sikt, där människor inte hunnit spara på kompetenskontot, skulle balansen på kontot vara noll innan utbildningen och sedan belastas med hela utbildningskostnaden. Alla får möjlighet att valfritt och skattefritt spara på sitt kompetenskonto.
- Efter utbildningen behövs vanligtvis en ökad inbetalning på kompetenskontot för att säkerställa pensionsrättigheten. Vi antar att dessa inbetalningar sker med 30% av skillnaden mellan lönen och lönen före utbildningen. I grunden spelar dock storleken på återbetalningen en mindre roll eftersom den ändå avräknas mot pensionsanspråken.

Vi har beräknat hur kompetenskontot slår i många olika situationer. Här visas tre ganska typiska exempel. För varje fall visas diagrammatiskt hur personens inkomst utvecklas utan den utbildning som kompetenskontot medger och med utbildningen. I fallen med utbildning visas dels hur en vanlig avkastning på utbildningen skulle slå, dels vad som händer om utbildningen inte ger högre lön eller fast arbete. I samtliga fall är det tydligt att försäkringen ger ett bra skydd.

Levnadsöde 1 – Eva

Eva 20 år

Eva har utbildat sig till undersköterska och har just fått anställning på medicinavdelningen på centrallasarettet i en stad i Mellansverige. Hon arbetar heltid men efter fem månader omorganiseras avdelningen och Eva som är sist anställd får gå ner till deltid. Evas inkomst sjunker drastiskt. Arbetet blir tungt och stressigt efter omorganisationen.

Eva 30 år

Eva har nu gift sig och är mamma till två små barn. Eva har haft dagisplats till barnen, men efter ytterligare en nedskärning på medicinavdelningen blir Eva arbetslös och barnen har inte rätt att vara kvar på dagis. Hennes inkomst senaste året bygger på en deltidsanställning och arbetslöshetsersättningen blir 80% av Evas redan låga inkomst. Efter 300 dagar blir hon utförsäkrad från A-kassan. För Eva finns nu möjlighet att få vårdnadsbidrag för minsta barnet som är under tre år. Eva accepterar detta och blir hemma i två år.

Efter några år är Eva åter arbetssökande men har nu ytterst svårt att få en anställning. Hon har varit hemma för länge. Konkurrensen är hård på arbetsmarknaden och hon har ett dåligt utgångsläge jämfört med dem som haft heltidsjobb. Hon får hanka sig fram som timanställd vid sjukhuspoolen och med kortare nattvikariat inom äldreomsorgen.

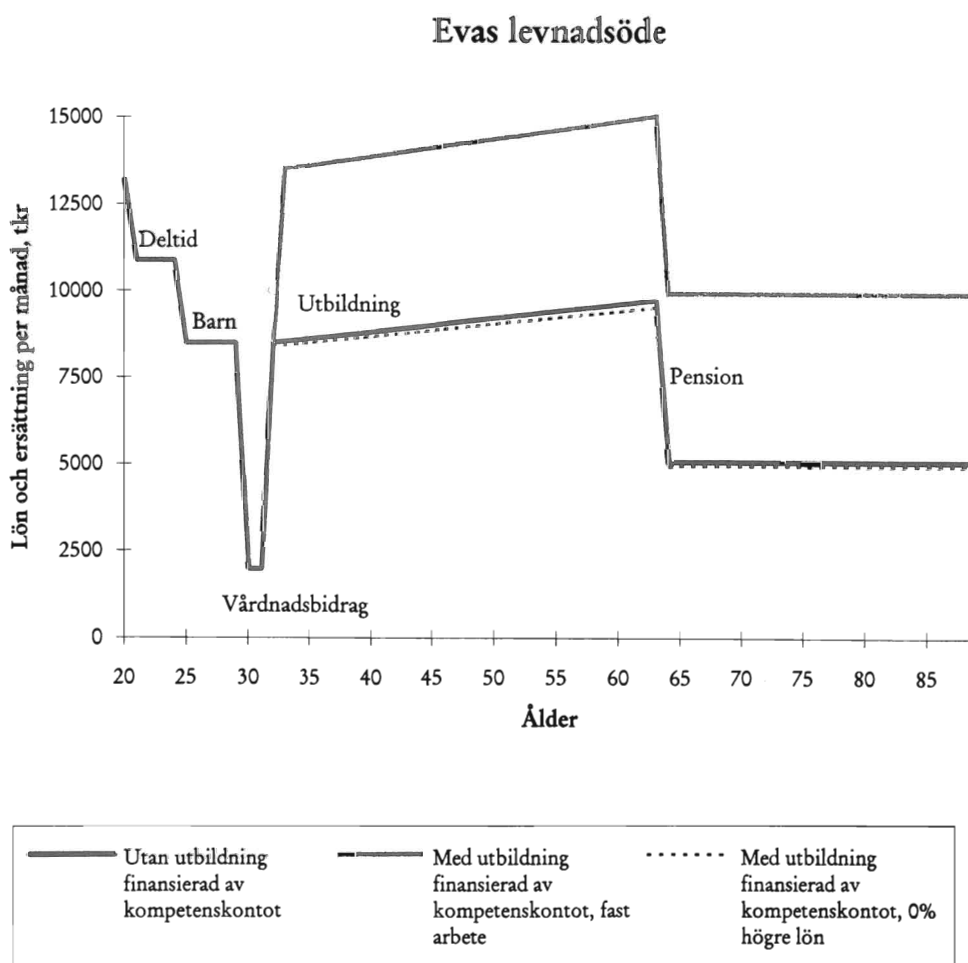
Eva 50 år utan kompetenskonto

Barnen är vuxna och utflugna. Eva har fortsatt att arbeta som timanställd inom sjukvården och hon har jobbat på de flesta avdelningarna inom sjukhuset. Eva har också haft längre vikariat på långvården. Hennes inkomst är i genomsnitt 9 000 kronor i månaden. Ryggen har börjat krångla och en axel värker vid tunga lyft. Eva anmäler arbetsskada flera gånger men den blir inte godkänd. Eva arbetar vidare till pensionen.

Hennes pension enligt de regler som gäller idag blir 5 025 kronor i månaden. Ds 1994: 30

Eva 50 år med kompetenskonto

Barnen är vuxna och utflugna. Eva har efter det att yngsta barnet blivit tre år gått en ettårig vidareutbildning som finansierats med hjälp av kompetenskontot. Hon får arbete på en läkarmottagning där hon trivs. Arbetet är ansvarsfullt och självständigt. Hennes lön är i genomsnitt 14 000 kronor i månaden efter avdrag för återbetalning av underskottet på kompetenskontot. Hennes pension blir 9 900 kronor.



Per 20 år

Per har utbildat sig till gymnasieingenjör och får snabbt arbete i ett mindre företag. Han arbetar heltid. Hans lön stiger varje år, med ålder och ökande erfarenhet.

Per 30 år

Per är nu gift och har två barn. Han har inte tagit föräldraledigt, vilket bland annat beror på de höga krav han upplever att han har på arbetsplatsen. Han känner att han har för dålig elektronisk utbildning i botten. Det är svårt att hänga med i utvecklingen när det gäller de nya maskintyperna (laser, integrerade kretsar). Han upplever att yngre ingenjörer går förbi honom. Per kompletterar utbildningen på kvällstid, utan särskilt stöd från arbetsgivaren och trots att barnen är små.

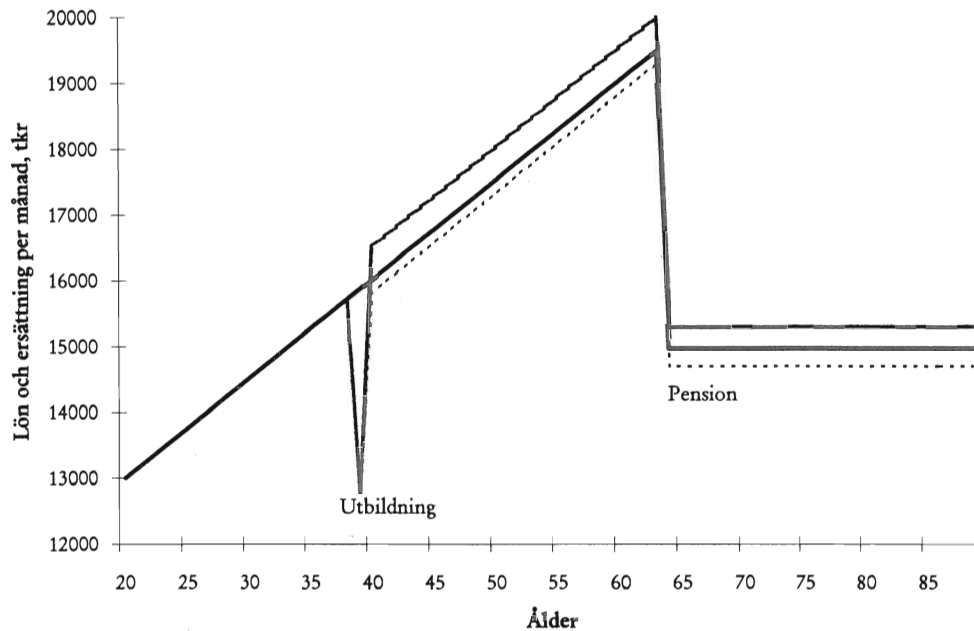
Per 50 år utan kompetenskonto

Efter ett antal kurser på kvällstid känner Per att han har "gjort sitt" i utbildningssvängen. Han har satsat mycket av sin lediga tid och påfrestningen på familjen har varit för stor. Ändå hänger Per inte riktigt med den tekniska utvecklingen. Han är inte med när nya arbetsgrupper bildas för produktutvecklingen. I stället övertar han allt mer administrativa uppgifter inom produktionsplaneringen. Han avancerar inte till någon högre befattning, men får på grund av ålder och erfarenhet en viss löneökning. När företaget drabbas av konjunkturkris ligger hans arbete i farozonen. Inför pensionen är Pers lön 19 500 kronor. Hans pension, som innehåller en viss avtalspension, blir 15 000 kronor.

Per 50 år med kompetenskonto

Per har med hjälp av kompetenskontot gått en ettårig utbildning i modern elektronik. Han förenar nu fördjupad kunskap med lång erfarenhet i företaget. Han leder arbetsgruppen för produktutvecklingen. Även efter avdrag för återbetalning av utbildningskostnader tjänar han betydligt mer än han skulle ha gjort utan utbildning och får högre pension. Han trivs för att han får syssla med tekniska frågor. Företaget går det också bättre för eftersom produktutvecklingen blir mer anpassad till företagets förutsättningar.

Pers levnadsöde



— Utan utbildning finansierad av kompetenskontot	— Med utbildning finansierad av kompetenskontot, 10% högre lön	····· Med utbildning finansierad av kompetenskontot, 0% högre lön
--	--	---

Levnadsöde 3 – Anna**Anna 20 år**

Anna utbildar sig till gymnasieekonom och hittar arbete i den kommunala förvaltningen. Hon deltar i förändringsarbetet där helhetssyn, ansvar och kompetensutveckling blir riktmärken.

Anna 30 år

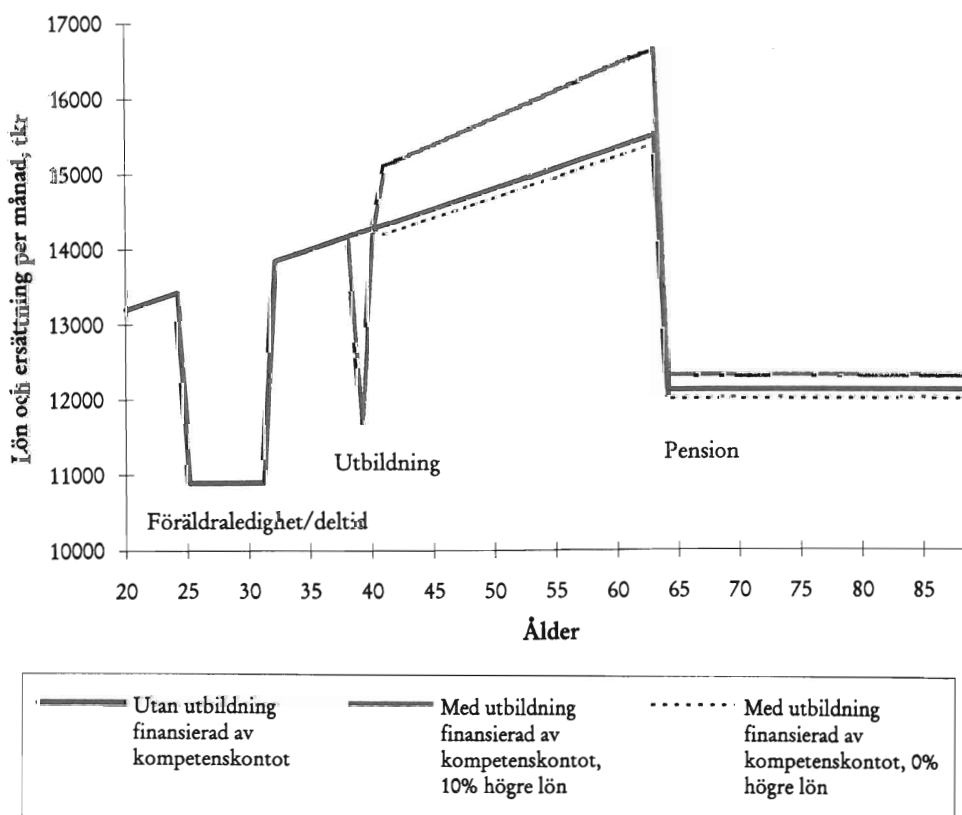
Anna har nu gift sig och är mamma till två små barn. Båda barnen går på dagis. Hon är fortfarande anställd på förvaltningskontoret. Förändringsarbetet på avdelningen ger resultat, arbetet utvecklas de här åren vilket också höjer hennes lön. Ändå har några års föräldraledighet och deltidsarbete för barnens skull varit ett avbräck som gör att en yngre manlig kollega får chefsposten när den blir utlyst.

Barnen är vuxna och utflugna. Anna arbetar vidare på förvaltningsavdelningen. Med åren trappar hon dock ned engagemanget, och hon hänger inte riktigt med de nya datoriserade administrationssystemen. När chefsposten blir ledig igen går den återigen till en yngre manlig kollega. Hennes slutlön blir 15 500 kronor. Pensionen blir 12 100 kronor med nuvarande pensionssystem.

Anna 50 år med kompetenskonto

Barnen är vuxna och utflugna. Anna har i 40-årsåldern vidareutbildat sig med hjälp av kompetenskontot. Hon går en ettårig kurs i datoriserade administrationssystem. Därefter blir hon kommunens ansvarige för systemutveckling. Hon får högre lön, även efter avdrag för återbetalning av utbildningskostnaderna. Pensionen blir också högre. Kommunen lyckas införa ett nytt administrationssystem snabbare tack vare Annas utbildning.

Annas levnadsöde



En kalkyl över kompetenskontots effekter för samhällsekonomin och de offentliga utgifterna hänger helt på vilken genomsnittlig produktivitetsökning utbildningen åstadkommer. Med en uppskattning av produktivitetstinsterna skulle man sedan kunna uppskatta storleken på följande positiva och negativa effekter.

Positiva effekter:

1. Ökad Produktivitet
2. Minskad arbetslöshet
3. Mindre utslagning och färre arbetsskador
4. Ökad trivsel och personlig utveckling

Kostnader:

5. Utbildningskostnader
6. Produktionsbortfall under utbildningen
7. Statens kostnad för försäkringen

Det finns en del empiriska studier, i första hand amerikanska, om avkastning av utbildning. Dessa är emellertid osäkra och avser olika typer av utbildning. Vi skall därför inte försöka oss på någon mer noggrann kalkyl. Tre viktiga slutsatser kan dras ändå.

1. Investeringsbehoven i utbildning kan vara mycket stora. Från empiriska studier kan man dra slutsatsen att avkastningen på ett års utbildning är i storleksordningen 10% högre lön. Vissa skulle föredra en lägre siffra och vissa en högre, men många skulle betrakta det som en rimlig utgångspunkt (t.ex. Heckman, 1993). För att få en (mycket grov) uppfattning av omfattningen på investeringen kan man då säga att om vi vill höja BNP per capita till OECD-genomsnitt (dvs. med ungefär 10%) enbart genom bättre utbildning skulle det krävas en engångsinvestering lika stor som BNP under ett år. Oavsett om investeringsbehoven faktiskt är något mindre eller större än detta är det uppenbart att det rör sig om så omfattande belopp att de inte kan betalas offentligt, utan det krävs ett system som kompetenskontot som bygger på självfinansiering.

2. Utbildningar blir samhällsekonomiskt lönsamma. Eftersom människor betalar själva för sina utbildningar genom kompetenskontot kan man förutsätta att de satsar på utbildningar som väntas ge avkastning.

3. Statens finanser förbättras av kompetenskontot. Statens kostnader består av försäkringskostnaden samt av förlorade skatteintäkter på det produktionsbortfall som uppstår när människor utbildar sig i stället för att arbeta. Eftersom människor själva betalar för sina utbildningar kan man förutsätta att utbildningarna i genomsnitt är lönsamma för dem själva enligt punkt 2. Detta innebär automatiskt att även statens skattebortfall för produktionsbortfall kompenseras av högre produktion efter

utbildning. Försäkringskostnaden förblir sannolikt mycket begränsad. Ds 1994: 30
Detta beror inte minst på att människors realinkomst tenderar att öka
med tiden. De allra flesta kommer därför att återbetala allt eller en del
av sina utbildningskostnader. Den återstående kostnaden borde mer än
väl täckas av högre skatteintäkter till följd av högre produktion som
uppstår därför att människors utbildning har spridningseffekter och
hjälpes även andra att bli mer produktiva.

Referenser

Ds 1994: 30

EG-kommissionen, 1993, *Growth, Competitiveness, Employment: White Paper*, Bulletin of the EC, Suppl. 6/93.

Eurich, N.P., 1985, *Corporate Classrooms* (The Carnegie Foundation for the advancement of teaching), Princeton, N.J.

Forslund, A. & Krueger, A., *An Evolution of Swedish Active Labor Market Policy: New and Radical Wisdom*, NBER 1994.

Fölster, S., 1994, *Medborgarkonto bättre än bidrag*, mimeo.

Heckman, J., 1993, *Assessing Clinton's Program on Job Training, Workfare, and Education in the Workplace*, NBER Working Paper No. 4428.

Lucas, R.E., 1990, *Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?* *American Economic Review*, 80, 92-96.

Stiglitz, J. & Weiss, A., 1981, *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, *American Economic Review*, 71, 393-410.

*HUMANKAPITALET
FRAMTIDA FINANSIERING*

Åke E Andersson

*Institutet för Framtidsstudier
och Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet
Januari 1994*

Varje samhälle är för sin långsiktiga överlevnad och utveckling beroende av att tillräckligt stor andel av produktionen utnyttjas för investeringar i och underhåll av realkapital (dvs maskiner, byggnader, infrastruktur och humankapital). Under perioden 1940 till 1960 uppgick de svenska investeringarna i materiellt kapital till knappt tjugo procent av BNP för att under 1960-talet stiga till en fjärdedel av BNP (Krantz, Nilsson, 1974)¹. Under 1980-talet har investeringarnas andel av BNP åter fallit till cirka tjugo procent för att under den första femårsperioden på 1990-talet ha reducerats till mindre än sjutton procent av BNP. Samtidigt har investeringar i utbildning och annan kunskapsuppbyggnad fördubblats som andel av BNP mellan 1960- och 1990-talen och utgör numera mer än en tiondel av BNP.

Den långsiktiga utvecklingen av investeringsmönstret i Sverige innebär tre problem:

1. De materiella investeringarnas andel av BNP underskrider en långsiktigt hållbar nivå.
2. De växande investeringarna i utbildning, ny teknologi och annan kunskap liksom i hälsovård och annat humankapital har inte förmått att förhindra stagnationen och nedgången i ekonomisk tillväxttakt. Eller annorlunda uttryckt - investeringar i humankapital ger en alltför dålig avkastning med nuvarande uppläggning av utbildning, forskning, familjepolitik och hälsovård.
3. Systemen för finansiering av investeringar i humankapital har inte utvecklats mot långsiktigt hållbara lösningar.

I denna uppsats koncentreras uppmärksamheten på frågan om rekonstruktion av systemen för finansiering av investeringar i humankapital. Förslagen är utformade så att de ska bidra till att förbättra villkoren för långsiktig ekonomisk utveckling och incitamenten till högre produktivitet och räntabilitet i produktionen och användningen av humankapital.

Tre femtioprocentsregier

Befolkningens sammansättning avgör det ekonomiska manöverutrymmet. En betydande del av befolkningen kan inte ges produktiv sysselsättning. Barn och ungdomar använder en allt större del av sin uppväxttid för utbildning. I sextioårsåldern inleds ålderspensioneringen och med en växande medellivslängd stiger också den andel av befolkningen som av åldersskäl lever på olika typer av pensioner och kapitalavkastning.

¹ Krantz, O., Nilsson, C.A., (1974) *New Estimates of Swedish National Products at Constant Prices 1861-1970*. Lund.

Den negativa slutsatsen om den sociala ingenjörskonstens omöjlighet i en samhällsekonomi med starka ömsesidiga beroenden för inte nödvändigtvis med sig slutsatsen att politik i allmänhet och ekonomisk politik i synnerhet vore omöjlig. Däremot måste villkoren för styrbarhet och därmed för ekonomisk politik klargöras och uppmärksammas vid utformningen av politiken.

För det första kräver styrbarhet i ett samhälle med starka ömsesidiga beroenden mellan aktörer att det är möjligt att indela samhällsökonomin i snabba och långsamma processer.

För det andra måste konsekvenserna av de olika processerna kunna uppdelas efter bredden i sin verkan, dvs. delas in i individuellt respektive kollektivt verkande processer.

Därefter måste politiken koncentreras på att styra de långsamma processer och företeelser som till sin verkan är påtagligt kollektiva. Följande tabell illustrerar möjligheten till indelning.

Figur 1. Uppdelning av företeelser efter förändringstempo och konsekvenser

		PROCESSER	
		Snabba	Långsamma
E F F E K T E R	Individuella (enskilda hushåll/företag)	<i>Varor</i> <i>Tjänster</i>	<i>Materiellt kapital</i> <i>Humankapital</i> (Familj, Hälsa, Utbildning)
	Kollektiva (större grupper, regioner, nationer)	<i>Information</i> <i>Konflikter</i>	<i>Materiell och icke- materiell infrastruktur</i> (Regelverk, nätverk, kunskap, ekologisk kapacitet)

Det är här särskilt nödvändigt att betona skillnaden mellan de flesta människors tämligen standardiserade utbildning och kunskap som har en mera kollektiv betydelse och effekt. Det finns inga enkla tumregler för denna fördelning men nya forskningsresultat är i allmänhet kollektivt verkande, medan exempelvis kunskapskapitalet hos en nyutbildad allmänläkare i huvudsak har individuell verkan.

Marknadsekonomin med sina miljontals dagliga beslut har genom sina snabbt anpassningsbara och allmänt kända priser mycket stor förmåga att hantera de miljontals beslut som dagligen fattas när det gäller alla de avtal som berör par av individuella köpare och säljare. Dessa processer fungerar väl, så länge den materiella och icke-materiella infrastrukturen i termer av kunskaper, regler och materiell och ekologisk infrastruktur endast tillåts att förändras långsamt. Ekonomiska historiker som

Heckscher, Pirenne och Braudel har särskilt understrukt behovet av långsam men stadig förbättring av kommunikations- och transaktions-systemen, medan år 1993 års Nobelpristagare i ekonomi Douglass North särskilt har betonat betydelsen av långsam och förutsägbar förändring av regelsystemen.

Ds 1994: 30

Politiken måste mot denna bakgrund inte bara koncentreras på kollektiva företeelser (public goods) utan bör framför allt begränsas till sådana public goods som har ett långsamt förändringsförlopp. Äldre tiders uppdelning av parlamenten i över- och underhus respektive första och andra kammaren säkrade i viss utsträckning koncentrationen av politiken på långsamt föränderliga och kollektivt verkande företeelser. Det fanns inbyggda friktioner i politikens förändringsmöjligheter. Relationen mellan olika beslutssystem inom ramen för denna politiska paradigm illustreras av följande diagram.

Figur 2. Den rationella arbetsfördelningen mellan politik och marknad

		PROCESSER	
		Snabba	Långsamma
E F F E K T E R	Individuella (enskilda hushåll/företag)	Marknad	Försäkrings-, spar- och lånesystem
	Kollektiva (större grupper, regioner, nationer)	Reglerad marknad	Politik

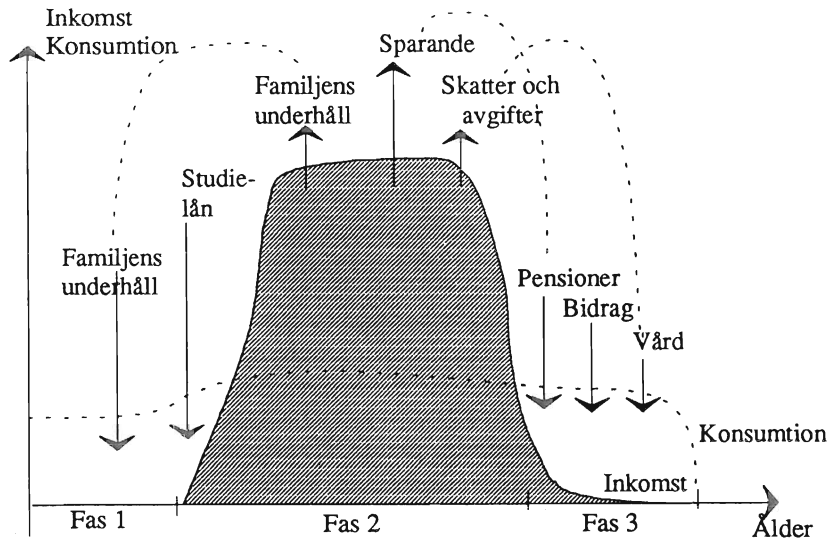
Försörjningen med kapital ger exempel på långsamt föränderliga processer med individuell verkan. Nedbrytningen och uppbyggnaden av hälsokapitalet, den individuella utbildningen och kompetensen och familjerelationerna ger exempel på mycket långsamt föränderliga förhållanden av avgörande betydelse för människans dagliga agerande på marknaderna för varor och tjänster. Besluten måste därför fattas i ofta mycket långsiktiga tidsperspektiv och med betydande inslag av bristfällig information, osäkerhet och risk.

Mycket av bristen på information, osäkerhet och risk vid valet av investeringsstrategi när det gäller hälsa, utbildning och annat humankapital kan undanröjas genom insatser vid konstruktionen av regelsystem, nätverk och andra långsamt föränderliga förutsättningar för besluten. Det är exempelvis möjligt att konstruera samhällets nätverk för kommu-

nikationer och transporter så att de allmänna hälsoriskerna reduceras. Det är också möjligt att vidmakthålla regelsystemen för finansiering av utbildning, hälsovård och andra investeringar i humankapital respektive beskattningen av dess avkastning så att beslutens långsiktiga konsekvenser blir överblickbara för individen. Den svenska politiken har dock knappast säkrat sådana villkor för rationella beslut om uppbyggnaden av humankapital på den individuella nivån med hjälp av överblickbara och säkerställda försäkrings-, spar-, låne- och beskattningssystem. Snarare präglas de svenska finansieringssystemen av ständiga omkastningar, som gör kostnadssidan mera oberäknelig än utbildningens effekter på den framtida bruttointkomsten. Därmed upplöses också ett grundkrav på varje finansieringssystem, nämligen att den enskilda människan bör ges incitament att välja långsiktigt effektiva strategier för investeringar i hälsa, utbildning och annat humankapital. Bäst vore ett finansieringssystem för investeringar i humankapital som i sig kunde inrymma omsorg om utbildning, hälsa, familjebildning och en rimlig konsumtionsstandard vid arbetslöshet, omkolning och pensionering. Det är min avsikt att skissera en möjlig utformning av ett sådant system mot bakgrund av erfarenheterna från Singapore, vissa teoretiska överväganden som redovisas i nästföljande avsnitt och den allmänna syn på den ekonomiska politiken som redovisas i detta avsnitt.

Livscykelproblemet

Med eller utan sociala skyddsnät måste varje människa för sig själv och sina anhöriga ta hänsyn till avvikelsen mellan konsumtion och inkomst under olika faser av livscykeln. Livet inleds med fas 1 när andra familjemedlemmar står för strategier och beslut. Konsumtionen bärs upp av ett underhåll från familjens sida som så småningom kompletteras av studielån från familjen, banker eller den offentliga sektorn. Under fas 2 stegras visserligen individens konsumtionsandel av den totala inkomsten, men stora delar av inkomsten måste gå till underhållet av familjen, sparande för framtida behov och för att betala skatter och avgifter till den offentliga sektorn. Livscykeln inkomster, konsumtion och annan användning av inkomsterna illustreras av följande figur.



Figuren illustrerar ett möjligt konsumtions- och inkomstmönster för en tänkt person över en livsrykel som sträcker sig över tre faser. Fas 1 är barn- och ungdomsåren. Fas 2 är den yrkesverksamma tiden av livet och fas 3 anger pensionstiden. Låt oss nu anta att familjen har kapacitet att utveckla en strategi för att optimera beteenden i en situation där det finns tillgång till studielån för fas 1 och ett pensionssparsystem under fas 2. Vidare antar vi att den inkomst man kan uppnå under fas 2 är beroende av studielånets nivå under fas 1 samt att pensionen under fas 3 är beroende av sparandet under den yrkesverksamma tiden, dvs fas 2. För enkelhetens skull antar vi att de tre faserna har samma tidsutdräkt och därför kan hanteras med samma diskonteringsfaktor. Vi får då två enkla villkor för optimal hantering av livsrykeln konsumtion, studielån och pensionssparande:

Individen ska driva sin upplåning under första faser till den punkt där det diskonterade marginella nettovärdet av ytterligare studietid motsvarar ungdomslärosatsen.

Pensionssparandet ska drivas till en omfattning där det marginella sparkravet vid en utökning av pensionen motsvarar diskonteringsfaktorn.

Resultaten härleds i bilagan.

Villkoren för optimalitet över livsrykeln har i detta förenklade fall också en enkel uttolkning. De innebär att upplåningen (som är proportionell mot studietiden) ökar med fallande ränta på studielånet och minskar med höjda ungdomslöner. Låg ränta på studielån och låga ungdomslöner befrämjar studier. Räntan på studielånet bör i sin tur reduceras i proportion till kunskapsinvesteringens kollektiva nytta, såvida inte kostnaderna har reducerats för matematik, filosofi, teoretisk fysik och andra grundläggande kunskapsområden.

Formulerat på detta sätt, finns det på det individuella planet rationella sätt att hantera konsumtionens fördelning över livscykel. Under den första fasen av livscykel ska konsumtionen optimalt justeras så att den motsvarar den begränsning som ges av upplåning och stöd från familjen. I den andra fasen ska konsumtionen läggas på en sådan nivå att den motsvarar inkomsten efter avdrag för upplåningskostnader under den första fasen av livet och sparande som krävs för att ge en pension under den tredje fasen plus det stöd som inom familjen ges till andra familjemedlemmar. Slutligen ska konsumtionen under den tredje fasen motsvara pensionsintäkterna, som i sin tur beror på sparandet under den andra fasen.

Det är helt uppenbart att denna formulering av studielåns- och pensionsproblemet inte löser upp frågan om välståndets eller konsumtionsutrymmets fördelning mellan olika personer inom en viss given tidsperiod. Det är exempelvis inte sannolikt att man någonsin kan nå en situation där olika personers avkastning på upplåning för studier blir lika stor. Med betydande skillnader i utbildningsförmåga innebär likformiga studiekostnader olikheter i inkomster bland människor från samma åldersklass under deras yrkesverksamma liv. På samma sätt innebär olikheter i skickligheten att placera sitt sparande till skillnader i pensionsnivå för människor av samma åldersklass och med samma inkomstnivå under den yrkesverksamma delen av livscykel.

Kravet på utformning av finansieringssystem för studier och andra investeringar i humankapital samt för sparande för pensioner måste följaktligen kombineras med fördelningspolitiska mekanismer som inte fördärvar villkoren för individens rationella agerande för att förbättra konsumtionens fördelning över livscykel. Det enklaste sättet att förena fördelningspolitiska mål med individuell rationalitet är genom generella subsidier och skatter för var och en av de olika faserna av livscykel. Det viktiga är att dessa skatter och subsidier inte stör individens beslut om studietid, upplåning och yrkesverksamhet respektive besluten om sparande för pensioner.

Även om jag här har använt en förenklad modellansats kan den lätt expanderas så att den täcker alla former av uppbyggnad av humankapital, dvs utöver utbildning och sparande för pensioner även hälso- och sjukvård, familjebildning och bosättning etc.

Singapores sociala fondsystem

Singapore har utvecklats till en höginkomstekonomi (enligt Världsbankens klassificering) och är det enda land utöver Hongkong som har utvecklat ett obligatoriskt sparfondssystem för att finansiera investeringar i humankapital och försäkring av konsumtionsstandarden. Därmed blir investeringarna i humankapital och de socialpolitiska trygghetssystemen baserade på individens eller familjens ansvar. Statens roll som finansiär blir i stort sett begränsad till skatteavdrag för pensionsförsäkringar och vissa tämligen begränsade transfereringsprogram. Singapores sociala

fondsystem bygger på ett delat arbetsgivar- och arbetstagaransvar som innebär obligatoriska bidrag till de individuella fondtillgångarna från arbetsgivarna och arbetstagarna. För närvarande är det totala bidraget fyrtio procent av arbetskostnaden, varav från och med år 1994 arbetsgivaren står för halva och arbetstagaren för halva insatsen. Det kan i sammanhanget nämnas att lönekostnadspåslaget för lagstadgade arbetsgivareavgifter i procent av lönen i Sverige uppgick till trettioåtta procent år 1991 och trettiofem procent år 1992.

Singapore skiljer sig från andra höginkomstländer framför allt ifråga om det offentliga transfereringssystemets tyngd. I början av 1990-talet utgjorde de offentliga transfereringarna endast 0,5 procent av BNP, medan de exempelvis i USA uppgick till tio procent och i Sverige till ungefär en tredjedel av BNP.

Den grundläggande orsaken till den helt avvikande konstruktionen av finansieringssystem för humankapital och socialt skydd måste sökas i hela konstruktionen av Singapores ekonomiska politik. Statens uppgifter har där definierats som en fråga om att åstadkomma full sysselsättning, stabila priser och ekonomisk tillväxt genom att utveckla regionens långsiktiga komparativa fördelar inom expansiva produktionsområden med hjälp av stora investeringar i infrastruktur, miljö kvalitet och en hög kunskapsnivå. Regeringen i Singapore har menat att kombinationen av en god infrastruktur, en hög genomsnittlig utbildningsnivå och ett socialt fondsystem för finansiering av humankapital och social trygghet är att föredra framför den i västerlandet dominerande modellen med stora skatteuttag som finansierar offentliga transfereringar och social konsumtion.

Det sociala fondsystemet benämns *Central Provident Fund (CPF)*. Det omfattar numera fjorton program som bland annat innefattar sjukvård, utbildning, bostadsfinansiering samt aktie- och fastighetsinvesteringar. Anslutningen till CPF är obligatorisk för såväl arbetsgivare som arbetstagare. På längre sikt kommer också egenföretagare att omfattas av systemet. Systemet innebär ett tvångssparande som är världens högsta. Det innebär att Singapore också har en av de högsta sparkvoterna i världen. För att ge incitament att anställa äldre arbetstagare trappas tvångssparandet av med växande ålder. I åldersklassen femtiofem till femtionio år uppgår avsättningarna till CPF till tjugofem procent för att därefter falla för åldersgruppen sextio till sextiofyra år till femton procent och för ännu äldre anställda är tvångssparandet tio procent. Den kanske viktigaste individuella användningen av inestående belopp är för pensionering, som kan ske från femtiofem års ålder. Det innebär att om man fortsätter att arbeta kan man ta ut sitt ackumulerade och förräntade sparande vid femtiofem års ålder med ett undantag för ett minimibelopp om cirka 120 000 kronor för ensamstående och 180 000 kronor för gift par.

Räntenivån för CPF-sparare utgör ett genomsnitt av sparräntan och den ettåriga räntan på fasta sparkonton hos de fyra affärsbankerna. Räntesatsen justeras varje halvår. Den viktigaste användningen av CPF-uttagen är för bostadsköp i samband med familjebildning. I början av 1990-talet utgjorde bostadsuttagen cirka två tredjedelar av alla uttag, vil-

ket kan jämföras med en femtedel av uttagen för pensioner, fem procent för sjukvård och cirka tio procent för andra ändamål. Möjligheten att köpa bostäder med hjälp av CPF-uttag och bostadslån med maximalt tjugofem års amorteringstid till en låneränta av cirka 0,1 procentenheter över sparräntan i CPF har inneburit att andelen ägda bostäder har ökat från cirka sextio procent i början av åttiotalet till cirka nittio procent i början av nittioalet. Därmed har konventionella subventioner till bostadssektorn kunnat hållas på minimal nivå och bostadsutgifter inom den offentliga budgetens ram har aldrig varit mer än två procent av de totala offentliga utgifterna. Det bör här betonas att CPF-finansierade bostäder kan fritt säljas på marknaden, varvid realisationsvinsten tillfaller bostadsägaren efter lösning av CPF-lånet.

CPF är ett finansieringssystem för finansiering av den sociala tryggheten och i vissa avseenden ett system för finansiering av investeringar in humankapital. Det har visat sig vara ett mycket effektivt system när det gäller att begränsa kraven på beskattning och subventioner. Det har också visat sig vara ett effektivt system att finansiera familjebildning och anslutande bostadsköp, liksom i tämligen väsentlig utsträckning även sjuk- och hälsovård. Det grundläggande draget i CPF-systemet är dess betoning av uttag för att stödja investeringar som ger möjligheter till framtida konsumtion och försäkringsskydd. Kritiken har framför allt varit riktad mot de tämligen detaljerade regler som kringgärdat försäkringsstagarnas uttag för investeringar. För närvarande sker lättnader i två avseenden. Dels vidgas möjligheterna till placeringar i börsnoterade aktier och dels försöker man finna former att hantera konsekvenserna av befolkningens ökade internationella rörlighet. Däremot har man inte initierat några förändringar som skulle dämpa systemets tendens att gynna höginkomsttagare. Vissa drag i Singapores sociala försäkringssystem bör särskilt uppmärksammas:

1. Det stimulerar till återhållen konsumtion, dvs till sparande.
2. Det ersätter i stor utsträckning skattefinansierad omfördelning genom subventioner.
3. Det ger ett stöd vid familjebildning.

Svensk framtida humankapitalfinansiering – en skiss

Jag har i de föregående avsnitten drivit en argumentation som här mynnar ut i ett förslag till en konstruktion av det svenska systemet för finansiering av investeringar i humankapital och social trygghet. Ett sådant försäkringssystem bör uppfylla sju kriterier för att kunna vara långsiktigt hållbart:

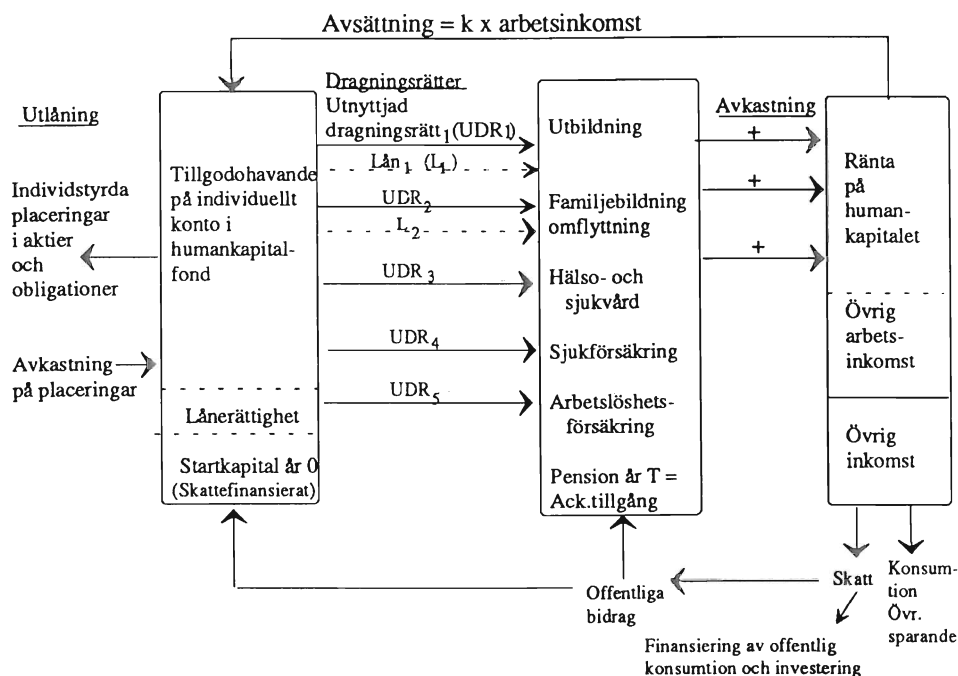
1. Det bör vara konstruerat så att det i huvudsak är självfinansierande över varje individs livscykel
2. Det bör vara konstruerat så att det för den enskilde ger tydliga och tillräckligt starka stimulanser till återhållen konsumtion under den yrkesverksamma delen av livet.

3. Uttag ur försäkringssystemet och intäkter på den enskildes konto ska vara sammanbundna på ett sådant sätt att det stimulerar till långsiktigt lönsam användning av uttagna fondmedel. Det innebär exempelvis att den som från sitt konto lyfter en summa för utbildning också stimuleras att välja en sådan inriktning på utbildningen att den framtida avkastningen blir så god som möjligt.
4. Systemet bör inte vara utformat så att det ersätter familjens stöd till barn, gamla och andra i beroendesituation. Det innebär att en långsiktigt hållbar humankapitalförsäkring bör ge incitament till familjen och andra smågrupper att aktivt stödja och komplettera uppbyggnaden och underhållet av den enskildes humankapital.
5. Försäkringssystemet bör stimulera till självadministration av insättningar, uttag och placeringsstrategier från den enskilde försäkringsstagarens sida.
6. Även om varje konto är individuellt bör anslutningen omfatta alla medborgare.
7. Övrig socialpolitik minimeras och koncentreras till personer som permanent eller mycket långvarigt måste stå utanför arbetsmarknaden.

Vid konstruktionen av ett nytt system för finansiering av humankapital, pensioner och liknande ersättningar är det framför allt viktigt att åstadkomma tillräckligt starka återkopplingar mellan uttag i form av utnyttjande av dragningsrätter och lån och den ökning av avkastningen som blir konsekvensen av en förstärkning av humankapitalet genom utbildning eller hälsovård. Om en person med tillgodohavanden på sitt individuella konto i humankapitalförsäkringen (humankapitalfonden) utnyttjar sin dragningsrätt eller sitt låneutrymme för att förstärka sin utbildning så måste det finnas en återkoppling mellan avkastningen av denna utbildning, den framtida lönenivån och därigenom framtida avsättningar till hans/hennes individuella konto i humankapitalfonden. På samma sätt kan inköp av en bostad i samband med flyttning och familjebildning öka avkastningen på humankapitalet. Det ger i sin tur förutsättningar för större avsättningar till det individuella kontot i humankapitalfonden.

För äldre försäkrade är i de flesta fall möjligheten att förstärka avkastningen på humankapitalet tämligen begränsade, åtminstone när det gäller investeringar genom ny utbildning eller omflyttning. Det måste då finnas möjligheter att i stället välja mera högavkastande placeringar i aktier och obligationer, dvs att utnyttja tillgodohavanden på sitt individuella konto för utlåning på kapitalmarknaden, som senare kan ge realisationsvinster och annan avkastning på dessa placeringar. Det är också nödvändigt att förse varje nyfött barn med ett skattefinansierat startkapital som ger en förräntning fram till tidpunkten för icke-obligatorisk vidareutbildning, familjebildning och flyttning till studieort. Principerna för framtida finansiering av humankapital och social trygghet ges av följande illustration.

Figur 4: Principskiss av uppbyggnaden av ett spar-, lån- och försäkringssystem för humankapital Ds 1994: 30



Även om anslutningen till ett sådant försäkringssystem måste vara en del av medborgarskapet finns det ingen anledning att för den skull hantera de individuella kontona genom ett enda centralt "försäkringsverk". Snarare är det en administrativ fördel om olika försäkringsbolag får möjligheter att sinsemellan konkurrera genom servicekvalitet och räntesatser som tillämpas vid lån och placeringar.

Systemet måste självfallet kompletteras med skattefinansierade förstärkningar av vissa personers humankapitalfondkonto i den utsträckning det är fördelningspolitiskt önskvärt och inte skadar incitamenten till rimlig vård och utveckling av kontot. Uttag måste också kringgärdas med enkla och tydliga gränser och villkor för att undvika alltför snabb eller omfattande reduktion av behållningen.

Vid nittioalets början uppgick kostnaderna för postgymnasial utbildning i Sverige till knappt tre procent av BNP. Samtidigt uppgick de totala inkomstöverföringarna från offentlig sektor till hushållen till knappt tjugofem procent av BNP. Läger man därtill sju procent i långsiktig hälso- och sjukvårdsandel av BNP skulle inledningsvis en tredjedel av BNP behöva hanteras genom ett konstruerat socialförsäkringssystem av den typ som här skisserats och som i väsentlig utsträckning redan tillämpas i Singapore. Om man utgår från att en begränsad del av dessa kostnader, säg åtta procentenheter, skattefinansieras skulle det krä-

vas mellan trettio och trettiofem procent av lönekostnaden för att finansiera en humankapitalförsäkring av den här skisserade typen. Det bör då betonas att storleksordningen är densamma som år 1993-94 uttas i form av lagstadgade arbetsgivareavgifter.

Ds 1994: 30

Sammanfattning

I denna essä föreslår jag en rekonstruktion av vårt system för finansiering av utbildning, hälsovård, familjebildning och omflyttning (bostadsköp). Rekonstruktionen innebär att man systematiskt tillämpar samma syn på finansiering och investeringar i humankapital som tillämpas i anslutning till annan finansiering av investeringar. Systemet bygger dels på att man utnyttjar varje människas eget intresse av att få en växande individuell fond för framtida investeringar i humankapital och för uttag i samband med arbetslöshet och pensionering.

Förslaget hämtar sin inspiration från de framgångsrika praktiska experimenten med likartade system, framför allt i Singapore och från teoretiska överväganden kring optimalt beteende över livsrytmen.

Genom den här skisserade konstruktionen av ett nytt system för finansiering av humankapital och social trygghet uppnår man i stor utsträckning de sju villkor som måste vara uppfyllda, om man önskar ett långsiktigt hållbart och i stort sett självadministrerande finansieringssystem. Genom återkopplingarna mellan avsättning till de individuella kontona i humankapitalfonderna, avkastningen på investeringar i humankapital samt uttag och lån drivs systemet effektivt och självstabiliserande.

1

BILAGA

Livscykeln antas indelad i tre lika långa etapper, fas 1 (uppväxt- och utbildningsfasen), fas 2 (den yrkesverksamma fasen) och fas 3 (pensionsfasen). För var och en av faserna kan en nyttonivå U_t uppnås, vilken beror på konsumtionsstandard, C_t :

$$U_t = U(C_t)$$

Nyttoströmmen över livscykeln antas diskonterad till nuvärdet W med hjälp av en diskonteringsränta r :

$$W = \sum_{t=1}^3 U(C_t) \frac{1}{(1+r)^{t-1}}$$

Någon (individen i samverkan med sina föräldrar) antas söka ett beteende över livscykeln, som maximerar W under hänsyn till de bivillkor som ges av omvärlden. Jag bortser här från det ekonomiska stöd som ges av den offentliga sektorn och familjen under den första fasen av livet liksom från de skatter och subventioner som gäller under senare faser av livscykeln.

Under första fasen av livscykeln är konsumtionen, C_1 , därför begränsad av studielånet L och inkomst av arbete som är produkten av ungdomslönen W och arbetstiden $[\bar{T} - kL]$. För enkelhetens sak antas därmed konsumtionsutrymmet fullt utnyttjat.

Under andra fasen av livscykeln är konsumtionen, C_2 , begränsad av inkomsten, Y , som är en växande funktion av upplåningen i fas 1, och avsättningarna till återbetalning av studielån, $(1+s)L$, och pensionssparandet S :

$$C_2 = Y(L) - (1+s)L - S$$

Under tredje fasen av livscykeln begränsas konsumtionen av pensionen, P , som antas vara en växande funktion av S : $C_3 = P(S)$; Optimeringsproblemet kan nu formuleras på följande sätt maximera:

$$W = U(C_1) + U(C_2) \left(\frac{1}{1+r} \right) + U(C_3) \left(\frac{1}{(1+r)^2} \right)$$

under bivillkoren:

$$\begin{aligned} C_1 - L - w[\bar{T} - kL] &= 0 \\ C_2 - Y(L) - (1+s)L - S &= 0; \\ C_3 - P(S) &= 0; \end{aligned}$$

Problemet kan lösas genom att en Lagrange-funktion H maximeras:

$$\begin{aligned}
 H = & \sum_1^3 U(C_t) \left(\frac{1}{(1+r)^{t-1}} \right) \\
 & - \lambda_1 [C_1 + w k L - L - w \bar{T}] \\
 & - \lambda_2 [C_2 - Y(L) + (1+s) L + S] \\
 & - \lambda_3 [C_3 - P(S)]
 \end{aligned}$$

Jag förutsätter nu att $Y(L)$ och $P(S)$ är monotont växande och differentierbara. De nödvändiga villkoren för ett maximum av Lagrange-funktionen H är:

$$\frac{\delta H}{\delta C_1} = \frac{\delta U}{\delta C_1} - \lambda_1 = 0$$

$$\frac{\delta H}{\delta C_2} = \frac{\delta U}{\delta C_2} \left(\frac{1}{1+r} \right) - \lambda_2 = 0$$

$$\frac{\delta H}{\delta C_3} = \frac{\delta U}{\delta C_3} \left(\frac{1}{1+r} \right)^2 - \lambda_3 = 0$$

$$\frac{\delta H}{\delta L} = \lambda_1 [1 - wk] + \lambda_2 \frac{\delta Y}{\delta L} - \lambda_2 (1+s) = 0$$

$$\frac{\delta H}{\delta S} = -\lambda_2 + \lambda_3 \frac{\delta P}{\delta S} = 0$$

$$\frac{\delta H}{\delta \lambda_1} = \frac{\delta H}{\delta \lambda_2} = \frac{\delta H}{\delta \lambda_3} = 0$$

Antag att

$$-\frac{\delta U}{\delta C_t} / \frac{\delta U}{\delta C_{t+1}} = 1$$

Då krävs att

$$\frac{1}{k} \left(\frac{1}{1+r} \right) \left(\frac{\delta Y}{\delta L} + r - s \right) = w$$

dvs att diskonterade marginella nettovärdet av studietiden motsvarar ungdomslönesatsen och

$$\frac{1}{1+r} \frac{\delta P}{\delta S} = 1$$

dvs diskonterade marginella pensionsvärdet av ytterligare sparande skall motsvara värdet 1.

Det kan nu kanske invändas att även om en person fått sitt optimeringsproblem formulerat i en livsfas så kan strategin senare revideras. Det innebär att vi gör en ny optimering, exempelvis enbart för faserna 2 och 3:

$$H_2 = U(C_2) + \left(\frac{1}{1+r} \right) U(C_3)$$

$$- \mu_2 [C_2 - \bar{Y} + (1+s)\bar{L} + S]$$

$$- \mu_3 [C_3 - P(S)]$$

där streck över variabel anger konstantsatt värde.

Maximering av H-funktionen kräver nu nödvändigtvis att:

$$\frac{\delta H_2}{\delta C_2} = \frac{\delta U}{\delta C_2} - \mu_2 = 0;$$

$$\frac{\delta H_2}{\delta C_3} = \frac{1}{1+r} \cdot \frac{\delta U}{\delta C_3} \mu_3 = 0;$$

$$\frac{\delta H_2}{\delta S} = -\mu_2 + \mu_3 \frac{\delta P}{\delta S} = 0;$$

Enligt antagande är

$$\mu_2 / \mu_3 = (1+r)$$

Pensionssparandet ska drivas så att:

$$\frac{\delta P}{\delta S} = 1+r$$

som tidigare.

Det innebär att sparplanen för period 2 inte revideras, såvida r och andra parametriska för-ut-sättningar förblir oförändrade.

Om optimeringen endast gäller den tredje livcykelfasen får vi det triviala villkoret

$$\frac{\delta U}{\delta C_3} = \lambda_3 = \frac{\delta U}{\delta P},$$

dvs gränsvärden av konsumtionen ska motsvara pensionens knapphetsvärde.

Departementsserien 1994

Kronologisk förteckning

1. Myndigheternas skrivregler – 3:e upplagan. SB/Fi.
 2. Utredningar om elmarknadsreformen. N.
 3. Förslag till skydd för området Ulriksdal - Haga - Brunnsviken - Djurgården. M.
 4. Agenda 2000. – Svensk forskning i ett EG-perspektiv. Rosenbad den 14 december 1993. Rapport Nr. 4. U.
 5. Agenda 2000. – Arbetsgrupp under ledning av David Magnusson. "Staten och forskningen" Arbetsgrupp under ledning av Gunnar Engström. "Staten, forskningen och näringslivet" Rapport Nr. 5. U.
 6. Agenda 2000. – Scandinavian Institute for Research in Entrepreneurship. I tanke och handling – lära för småföretagare. Rapport Nr. 6. U.
 7. Bostadsrätt. Bostadsrättsföreningens och panthavares rätt till betalning, tvångsförsäljning m.m. Ju.
 8. Vissa frågor rörande svensk trädgårdsnäring. Jo.
 9. Från samhällsguide till medborgarkontor. C.
 10. Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). UD.
 11. Agenda 2000. – Universiteten och högskolorna i den fortsatta kompetensutvecklingen. Rapport Nr. 7. U.
 12. Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. S.
 13. Lex Britannia. A.
 14. Att rädda liv – Kostnader och effekter. Fi.
 15. Hur tre blir ett – finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.
 16. Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet. Fi.
 17. Remissammanställning Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). Ju.
 18. Agenda 2000. – Lorentz Lyttkens. Kompetens och individualisering. Rapport Nr. 8. U.
 19. Agenda 2000. – Ingenjörsvetenskapsakademien. Avd. XII. Hur vi tar Sverige in i informationssamhället nu – till gagn för sysselsättning och tillväxt. Rapport Nr 9. U.
 20. Särskilda konkurrensregler för lantbruket. N.
 21. Agenda 2000. – Kari Marklund. Sveriges Tekniska Attachéer i USA, Frankrike och Japan. Ny informationsteknologi i undervisningen. Rapport Nr 10. U.
 22. Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960-1992. Fi.
 23. Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått. Fi.
 24. Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992. Fi.
 25. Förslag till struktur i systemet för industri-forskning. N.
 26. Beskattning av utdelning och fåmansföretag. Fi.
 27. Entreprenader på nya spår. K.
 28. Förändrad kraftvärmebeskattning + bilagor. Fi.
 29. Oskäligen avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäligen villkor i konsumentavtal. Ju.
 30. Agenda 2000. – Stefan Fölster, Åke E Andersson. Utbildningskonton. Rapport Nr 11. U.
-

Departementsserien 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Myndigheternas skrivregler - 3:e upplagan. [1]

Justitiedepartementet

Bostadsrätt. Bostadsrättsföreningens och panthavares rätt till betalning, tvångsförsäljning m.m. [7]

Remissammanställning

Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). [17]

Oskäligen avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäligen villkor i konsumentavtal. [29]

Utrikesdepartementet

Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). [10]

Socialdepartementet

Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. [12]

Hur tre blir ett - finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. [15]

Kommunikationsdepartementet

Entreprenader på nya spår. [27]

Finansdepartementet

Att rädda liv - Kostnader och effekter. [14]

Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet. [16]

Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960-1992. [22]

Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivetsmått. [23]

Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992. [24]

Beskattning av utdelning och fåmansföretag. [26]

Förändrad kraftvärmebeskattning + bilagor. [28]

Utbildningsdepartementet

Agenda 2000. - Svensk forskning i ett EG-perspektiv. Rosenbad den 14 december 1993. Rapport Nr. 4. [4]

Agenda 2000. - Arbetsgrupp under ledning av David Magnusson. "Staten och forskningen"

Arbetsgrupp under ledning av Gunnar Engström. "Staten, forskningen och näringslivet"

Rapport Nr. 5. [5]

Agenda 2000. - Scandinavian Institute for Research in Entrepreneurship.

I tanke och handling - lära för småföretagare.

Rapport Nr. 6. [6]

Agenda 2000. - Universitetet och högskolorna i den fortsatta kompetensutvecklingen.

Rapport Nr. 7. [11]

Agenda 2000. - Lorentz Lyttkens. "Kompetens och individualisering". Rapport Nr. 8. [18]

Agenda 2000. - Ingenjörsvetenskapsakademien.

Avd. XII. "Hur vi tar Sverige in i informations-samhället nu - till gagn för sysselsättning och tillväxt"

Rapport Nr 9. [19]

Agenda 2000. - Kari Marklund. Sveriges Tekniska Attachéer i USA, Frankrike och Japan. Ny informationsteknologi i undervisningen. Rapport Nr 10. [21]

Agenda 2000. - Stefan Fölster, Åke E Andersson. Utbildningskonton. Rapport Nr 11. [30]

Jordbruksdepartementet

Vissa frågor rörande svensk trädgårdsnäring. [8]

Arbetsmarknadsdepartementet

Lex Britannia. [13]

Näringsdepartementet

Utredningar om elmarknadsreformen. [2]

Särskilda konkurrensregler för lantbruket. [20]

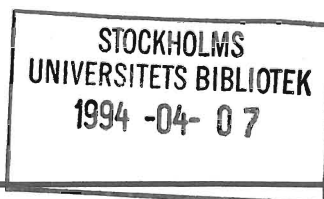
Förslag till struktur i systemet för industri-forskning. [25]

Civildepartementet

Från samhällsguide till medborgarkontor. [9]

Miljö- och naturresursdepartementet

Förslag till skydd för området Ulriksdal - Haga - Brunnsviken - Djurgården. [3]



Sverige behöver mera kunskap och kompetens för att klara jobben och välfärden. Kompetenskraven skärps genom förändringar i vår omvärld.

- Kunskapsutvecklingen går allt fortare
- Kunskapsinnehållet i såväl varu- som tjänsteproduktionen ökar
- Komplexiteten i samhälls- och kunskapsutvecklingen tilltar
- Den internationella växelverkan får större betydelse.

För att klara dessa utmaningar krävs mera kompetens i hela samhället. Agenda 2000 är ett arbete med syfte att utforma en politik för stärkt kunskaps- och kompetensutveckling i Sverige.



UTBILDNINGSDEPARTEMENTET