

Kommittédirektiv

Förutsättningarna för att införa ett system för individuell kompetensutveckling Dir
1999:106

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 1999.

Sammanfattning av uppdraget

Den höga förändringstakten i arbetslivet ställer krav på en kontinuerlig kompetensutveckling. Kompetensutveckling bedrivs i dag främst för att utveckla de anställdas kunskaper och erfarenheter eller för att förbättra individens ställning på arbetsmarknaden. Den enskildes intresse och vilja att satsa på ett livslångt lärande förutsätter att det är ekonomiskt och praktiskt möjligt att kombinera yrkesverksamhet och utbildning. Det är angeläget att staten på olika sätt stimulerar en utveckling som ökar intresset för sådan individuell kompetensutveckling.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) att särskilda medel avsätts för att stimulera individuell kontinuerlig kompetensutveckling. Den ekonomiska ramen för individuell kompetensutveckling anges i propositionen till 1,35 miljarder kronor år 2000 och därefter 1,15 miljarder kronor årligen.

Regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur avsatta budgetmedel för individuell kompetensutveckling effektivast skall disponeras. Utredaren bör redovisa ett flexibelt system där utrymme finns för att i framtiden begränsa eller utvidga den ekonomiska ramen. I utredarens uppdrag ingår att redovisa bland annat följande;

de viktigaste förslagen och befintliga modellerna för ett system för individuell kompetensutveckling samt ett eget förslag till hur ett sådant system kan utformas,

- en analys utifrån ett effektivitets- och tillväxtperspektiv samt ur ett fördelningspolitiskt perspektiv,
- hur förslaget kan stimulera andra avtals- och försäkringslösningar på arbetsmarknaden,
- vilken relation förslaget bör ha till studiestödssystemet och andra offentliga stöd till utbildning samt förslagets eventuella inverkan på utbudet och efterfrågan på utbildnings- och arbetsmarknaden samt dess inverkan på andra sparformer.

Utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 15 januari 2001.

Bakgrund

En snabb strukturomvandling ställer höga krav på arbetsmarknadens funktionssätt och på ny och hög kompetens hos arbetskraften. Om inte de anställda genomgår relevant utbildning i motsvarande takt riskerar deras kunskaper att föråldras och deras yrkesmässiga rörlighet att minska.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) att särskilda medel avsätts för att stimulera individuell kontinuerlig kompetensutveckling. Den ekonomiska ramen för individuell kompetensutveckling anges i propositionen till 1,35 miljarder kronor år 2000 och därefter 1,15 miljarder kronor årligen.

Personalutbildning

På dagens arbetsmarknad får högutbildade personer personalutbildning i större utsträckning än lågutbildade. Med personalutbildning avses här utbildning som betalats av arbetsgivaren. Av de högskoleutbildade deltog 60 procent i personalutbildning under det första halvåret 1999, medan motsvarande siffra för dem med gymnasieskola eller grundskola var 41 respektive 26 procent. Grupperna tjänstemän, medelålders och heltidsarbetande fick personalutbildning i större utsträckning än andra grupper. Sverige har totalt sett en hög andel personalutbildning jämfört med övriga OECD-länder. Dock har vi i Sverige en högre andel korta personalutbildningar jämfört med övriga EU-länder, USA och Kanada. I små företag genomförs personalutbildning i mindre omfattning än i större företag och förvaltningar.

Utbildningsnivån

Utmärkande för Sverige är att andelen högskoleutbildade är relativt hög inom den offentliga sektorn, men betydligt lägre inom stora delar av näringslivet. Utbildningsnivån är generellt sett lägre i små företag. Detta gäller i samtliga branscher förutom inom delar av den privata tjänstesektorn. Små företag har svårare att avsätta tid för kompetensutveckling på grund av sitt starkare beroende av enskilda anställda.

Det är främst personer med kort utbildning som drabbas av uppsägningar. Under de omfattande neddragningarna i början av 1990-talet var det nästan uteslutande personal med kort utbildning, såväl tjänstemän som arbetare, som sades upp. Arbetslösa personer över 50 år med kort utbildning har stora svårigheter att komma tillbaka i arbete igen.

Flera studier visar att det finns ett positivt samband mellan utbildningsinvesteringar och ekonomisk tillväxt. I en studie genomförd av NUTEK konstateras att en procent högre utbildningsnivå i företagen ger drygt en procent högre arbetsproduktivitet. Studier visar också att företag med decentraliserat beslutsfattande och organiserad personalutveckling är mer produktiva och har lägre personalomsättning och sjukfrånvaro än andra företag.

Det bli allt vanligare med tidsbegränsade anställningar. Statistiken visar att personer med sådana anställningar riskerar att distanseras i kompetensutvecklingshänseende. Inte heller deltidsarbetande deltar i personalutbildning i lika stor utsträckning som heltidsarbetande. En större andel kvinnor än män har i dag tidsbegränsade anställningar eller deltidsanställningar. Nya anställningsformer och fler egenföretagare medför också ett behov av en ny finansieringsform för kompetensutveckling. Ett system för individuell kompetensutveckling måste därför utformas så att det omfattar en stor del av arbetskraften och så att det även gynnar personer med kort utbildning.

Europeiska socialfondens mål 3

Europeiska socialfondens mål 3 under perioden 2000–2006 medfinansieras till hälften av den svenska staten. Programmet syftar till att utveckla de mänskliga resurserna i arbetslivet. Målgrupperna är anställda, enmansföretagare och arbetslösa. Kompetensutvecklingen skall vara verksamhetsrelaterad och de insatser som riktar sig till anställda skall grunda sig på gemensamma handlingsplaner

eller överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsplatsen. Mål 3-programmet skiljer sig därmed i grunden från tanken bakom denna satsning på individuell kompetensutveckling som har som huvudsakligt syfte att få till stånd ett långsiktigt system som ger individen ett större inflytande över sin kompetensutveckling. Denna kompetenssatsning behöver heller inte vara relaterad till verksamheten på arbetsplatsen. Det finns dock kopplingar mellan de båda insatserna, bland annat kan ökad verksamhetsrelaterad kompetensutveckling öka intresset för individuell kompetensutveckling.

I ett par andra länder finns exempel på liknande system för sparande till individuell kompetensutveckling.

Behovet av kompetensutveckling

Ett ökat inslag av kompetensutveckling i arbetslivet är av avgörande betydelse för svenska företags möjligheter att hävda sig i en allt starkare internationell konkurrens. Vi lever i ett samhälle som ständigt förändras, inte minst p.g.a. den snabba IT-utvecklingen, och som ställer mycket höga krav på företagets flexibilitet. Ett företags framgång är i många fall beroende av förmågan att snabbt kunna förändra produktionssystemen samt utbudet av varor och tjänster, vilket i sin tur ställer höga krav på personalens kompetens. Kontinuerlig kompetensutveckling av anställda förbättrar ett företags stabilitet och ställning på marknaden vilket i sin tur minskar risken för uppsägningar. Arbetsgivaren har ett större ansvar för den jobbspecifika kompetensutvecklingen medan individen och samhället har ett större ansvar för den individspecifika kompetensutvecklingen.

Det ligger i individens intresse att kunna styra över den egna kompetensutvecklingen. Relevant kompetens stärker individens självförtroende och position på arbetsmarknaden, anställbarheten ökar och därmed tryggheten. Brister i bas- eller grundutbildningen kan innebära ett behov för individer att delta i längre utbildningar inom det reguljära utbildningssystemet för att i nästa steg ytterligare bygga på sin kompetens i form av exempelvis en kortare vidareutbildning. Samspelet mellan reguljär utbildning och annan form av kompetensutveckling är därför en viktig förutsättning för att kunna tillgodose olika individers behov och möjligheter. Kompetensutveckling möjliggör också breddning och utveckling av

arbetsinnehållet och är därmed av stor vikt för den enskildes arbetsmiljö.

För statens del innebär detta sannolikt gynnsammare förutsättningar för en ökad tillväxt och minskade arbetslöshetskostnader. Ett system för individuell kompetensutveckling kan även få effekter på arbetsmarknaden genom att det bidrar till att jämna ut en variation av lönekostnader över konjunkturcykeln. Systemet förutsätts verka konjunkturutjämnande genom att människor i första hand kommer att utbilda sig under lågkonjunkturer.

Motiv för en statlig medverkan

Staten har ett intresse av att bidra till tillväxt genom att skapa förutsättningar för ökad produktivitet och konkurrenskraft. Tillväxten gynnas av kompetensutveckling som bidrar till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden och underlättar strukturomvandling. Avsikten med statens medverkan är att öka omfattningen av kompetensutveckling och därigenom bland annat förebygga arbetslöshet och förtidspensioneringar.

Den fallande pensionsåldern är ett växande problem. Utslagning från arbetsmarknaden på grund av brist på, eller felaktig, kompetens kan förebyggas genom kontinuerlig kompetensutveckling och genom tillvaratagandet av den kompetens som finns hos alla individer, oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Ett system för individuell kompetensutveckling syftar till att underlätta omställningar och att ge möjlighet för individen att bygga upp kunskap över livscykelns och därmed motverka den uttunning av kunskaper som kan drabba dem som har varit yrkesverksamma länge. Genom att förebygga uppkommande brister i kompetensen i ett senare skede av arbetslivet ökar individens produktivitet över livscykelns. Samtidigt stärker kompetensutveckling individens ställning på arbetsmarknaden vilket underlättar strukturomvandlingar. Ett annat viktigt skäl för statens engagemang är att möjliggöra att resurserna för den individuella kompetensutvecklingen följer individen oberoende av om denne byter arbetsgivare.

Ett statligt stöd för ett system för individuell kompetensutveckling ger individen ett större inflytande över sin egen kompetensutveckling. Ett sådant system kan även bidra till att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden. Ökad trygghet på arbetsmarknaden för den enskilde innebär minskade samhällsekonomiska kostnader.

Ett system för individuell kompetensutveckling kan stimulera till nya avtalslösningar mellan fackliga organisationer och arbetsgivare som direkta avtal mellan löntagare och arbetsgivare, samt till avsättningar för företagarens egen kompetensutveckling.

En arbetsgivare som investerar i sådan kompetensutveckling som är användbar även i andra företag riskerar att de anställda, som då blir attraktivare på arbetsmarknaden, byter arbetsplats. I och med detta kan andra arbetsgivare som inte har behövt betala något, utom möjligen högre lön till individen, dra nytta av investeringen i kompetensutveckling. Denna situation innebär en betydande risk för att företagen underinvesterar i generell kompetensutveckling (sådan kunskap som är användbar på en bredare arbetsmarknad).

Någon liknande risk för att företagen underinvesterar i jobbspecifik kompetensutveckling (sådan kompetens som endast är användbar i ett visst företag) finns inte eftersom sannolikheten att de anställda byter jobb inte ökar i och med en sådan kompetensutveckling. Gränsen mellan dessa båda typer av kompetens kan dock i många fall vara oklar. Skillnaden mellan generell och jobbspecifik kompetens blir allt mindre i takt med att den generella kompetensen blir viktigare.

Ett system för individuell kompetensutveckling kommer sannolikt mestadels att användas till investeringar i generell kompetensutveckling i och med att företagen är mer villiga att betala hela kostnaden själva för investeringar i jobbspecifik kompetensutveckling. På så sätt kommer ett system för individuell kompetensutveckling att motverka en underinvestering i generell kompetensutveckling. I och med att arbetskraftens generella kompetensnivå höjs så kommer alla företag att ha tillgång till en mer kvalificerad arbetskraft. Detta kan vidare bidra till att arbetskraftens rörlighet ökar vilket förkortar vakanstiderna och minskar risken för flaskhalsar för alla företag.

Frågan om ett system för individuell kompetensutveckling har tagits upp i olika rapporter och utredningar. Förslag har bland annat lämnats av Kunskapslyftskommittén och Småföretagsdelegationen. Arbetsgruppen för kompetensutveckling i arbetslivet ledd av Sture Nordh och samsynsmännen Carlsson/Öberg har föreslagit att förutsättningarna för ett kompetenskonto skall prövas. Flera fackliga organisationer, politiska partier och företag har föreslagit ett införande av kompetenskonto i någon form.

Regeringen anser det mot denna bakgrund angeläget att utreda hur ett utbyggt generellt system för individuell kompetensutveck-

ling skulle kunna utformas. Härigenom stimuleras den politiska och fackliga debatten och ges ett fastare underlag för fortsatta politiska prioriteringar. Ett förslag bör lämnas om hur ett system för individuell kompetensutveckling inom avsatta medel effektivast kan utformas. Om ikraftträdandet kommer till stånd senare än beräknat bör utredaren överväga i vilken utsträckning förberedande insatser bör vidtas.

Syfte

Ett syfte med offentliga insatser för att stödja individuell kompetensutveckling är att bidra till en högre kunskapsnivå hos arbetskraften samt en jämnare fördelning av inhämtandet av kunskaper över livet. Detta skulle bidra till att förebygga risken för arbetslöshet och förtida pensionering samt förstärka individens trygghet.

Ett andra syfte är att öka individens valfrihet, stärka individen och dennes inflytande över den egna kompetensutvecklingen. Avsikten är att individen själv skall förfoga över medlens användning.

Ett tredje syfte är att bidra till att stärka företagen och deras konkurrenskraft samt samhällsekonomin i stort.

Ett fjärde syfte är att underlätta omställningar. Var och en skall ha både möjlighet och resurser att vara mer yrkesmässigt rörlig än tidigare. Genom att förebygga uppkommande brister i kompetensen ökar individens produktivitet och självtillit över livscykeln.

Ett femte syfte är att bryta den etniskt segregerade och den könssegregerade arbetsmarknaden och den sociala snedrekryteringen till högre utbildning genom att erbjuda individen större möjligheter till ett nytt yrkesval senare i livet eller en anpassning av utbildning förvärvad i andra länder.

Uppdraget

1. Utredaren skall kartlägga och beskriva de viktigaste förslagen och existerande modellerna för ett system för individuell kompetensutveckling (även exempel från andra länder).
2. Utredaren skall ange den eller de modeller som utredaren anser är att föredra. Utredaren kan även föreslå en ny/egen modell för individuell kompetensutveckling. Den ekonomiska ramen för individuell kompetensutveckling anges i budgetpropositionen för 2000 till 1,35 miljarder kronor år 2000 och därefter 1,15 mil-

- jarder kronor årligen. Utredaren skall lämna förslag till hur avsatta medel för individuell kompetensutveckling effektivast skall disponeras.
3. Utredarens förslag bör vara så flexibelt att den ekonomiska ramen kan utvidgas eller begränsas. Olika ambitionsnivåer och utformning för ett utbyggt generellt system, som skall vara tillgängligt för alla löntagare och företagare, skall redovisas. För- och nackdelar med förslaget/förslagen skall redovisas samt kostnadsberäknas. Alla förslag till ökade utgifter eller minskade intäkter måste åtföljas av förslag till finansiering.
 4. Utredaren skall analysera förslaget utifrån ett effektivitets- och tillväxtperspektiv samt från ett fördelningspolitiskt perspektiv. Förslagets konsekvenser för olika grupper av individer, t.ex. med olika inkomst- och utbildningsnivå, kön eller etnisk tillhörighet, skall redovisas. I samband med detta skall utredaren pröva hur systemet kan bidra till att nå en mer jämlik utbildningsnivå.
 5. Utredaren skall redogöra för huruvida systemet kan stimulera andra avtals- eller försäkringslösningar på marknaden, bl.a. bör visas på en lösning där arbetsgivaren bidrar till finansieringen av individuell kompetensutveckling. Sådana möjligheter får dock inte påverka individens möjlighet att bestämma över de sparade medlen.
 6. Utredaren skall redovisa vilken relation det system som utredaren förespråkar bör ha till studiestödssystemet och andra offentliga stöd till utbildning. Det viktiga är att systemet för individuell kompetensutveckling används till vad det är avsett för.
 7. Utredaren skall analysera hur ett system för individuell kompetensutveckling kan komma att påverka utbudet och efterfrågan på utbildnings- och på arbetsmarknaden. Utredaren skall belysa samspelet med och effekterna på det reguljära utbildningssystemet samt hur systemet kan komma att inverka på formerna för hur reguljär utbildning bedrivs. Utredaren skall analysera vilka effekter förslaget kan få för personalutbildningen.
 8. I sitt förslag skall utredaren ta särskild hänsyn till de eventuella problem som är förknippade med små och medelstora företag samt egenföretagare. Utredaren skall även redovisa förslagets konsekvenser för egenanställda och personer med tidsbegränsade anställningar.

9. Utredaren skall ange hur snart systemet skulle kunna vara verksamt i full skala.
10. Utredaren skall ta ställning till hur staten, i form av reducerad skatt, skall subventionera den individuella kompetensutvecklingen. I samband med detta skall utredaren särskilt beakta följande frågeställningar:
 - kall avkastningen på eventuellt fonderade medel vara skattefri eller skall den schablonbeskattas?
 - Skall subventionen vara proportionell mot skattesatsen på förvärvsinkomster, kapitalinkomster eller skall den ges i form av en skattereduktion?
 - Hur skall arbetsgivarens eventuella bidrag till individuell kompetensutveckling behandlas skattemässigt?
 - Vilken skattebehandling skall gälla vid uttag av eventuellt fonderade medel?
11. Förslaget eller förslagen kan exempelvis utformas som ett konto eller en försäkring. I utredarens förslag skall följande frågeställningar besvaras:
 - Hur lång bör spartiden tillåtas vara?
 - Hur stort bör det sparade beloppet maximalt få vara?
 - Vilken slags utbildning och vilka typer av kostnader bör sparandet kunna användas till?
 - Hur bör de ej utnyttjade sparmedlen hanteras?
 - Skall det finnas en begränsning i tid inom vilken utbildningen måste påbörjas?
 - Bör den maximala sparsumman per år bestämmas nominellt eller som andel av lönen?
 - Skall individen kunna påverka avkastningen?
12. Utredaren skall föreslå vem eller vilka som skall förvalta eventuellt fonderade medel. I samband med detta skall redovisas i vilken utsträckning det i dag finns system som kan utnyttjas även för detta ändamål samt hur förvaltningen av detta system bör förhålla sig till förvaltningen av pensionsmedlen.
13. Utredaren skall också ta ställning till de civilrättsliga frågor som följer av det föreslagna systemet, t.ex.:
 - Skall det sparade beloppet kunna utmätas?
 - Vad händer med sparandet om den som har sparat försätts i konkurs eller avlider?
 - Vad händer med det sparade beloppet vid en bodelning?

14. Utredaren skall analysera hur sparandet till individuell kompetensutveckling kan inverka på andra sparformer samt på den finansiella marknaden.

Förslaget skall tydligt redovisas inklusive eventuella lagförslag eller ändringar av befintliga lagar.

Samråd med mera

Utredaren skall i sitt arbete samråda med Kunskapslyftskommittén. En samordning skall också ske med den pågående översynen av arbetsmarknadsutbildningen (1999/8867/A). Därutöver skall utredaren samråda med arbetsmarknadens parter, näringslivet, och när det gäller förvaltningen av sparmedel särskilt med företrädare för finansmarknaden, samt Centrala Studiestödsnämnden.

Därutöver skall utredaren beakta kommittéförordningen (1998:1474). Kommittéförordningen kompletteras vad avser nya och förändrade reglers effekter för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt av förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor och därtill hörande förordningsmotiv (Fm 1998:2). Utredaren har möjlighet att samråda med SimpLexkommissionen (N) i dessa frågor.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 15 januari 2001.

Utredaren bör, senast den 30 april 2000, redovisa förslag till hur avsatta budgetmedel kan disponeras för individuell kompetensutveckling från år 2001.

Utredaren skall senast den 30 juni 2000 redovisa principer för ett flexibelt system. Utredaren kan här i stället välja att fortlöpande redovisa sitt arbete till regeringen.

Beräkningsmetoder och räkneexempel

av

Sten Hansen

1 Finansiella effekter under olika antaganden om sparbeteendet

I budgetpropositionen för 2000 avsatte riksdagen 1,35 mdkr för år 2000 och 1,15 mdkr årligen från och med år 2001 med syftet att stimulera individuell kompetensutveckling. Avsättningarna gjordes på statsbudgetens inkomstsida.

Med utgångspunkt i det förslag till skattesubventionerat individuellt kompetenssparande som lämnas i kapitel 3 följer frågan vilka finansiella effekter som följer av detta. I kapitel 5 redovisar utredaren beräkningar av de offentlig-finansiella effekterna av IKS-systemet givet ett antal antagande om individernas sparbeteende. I detta kapitel redovisas ytterligare beräkningar av effekterna under alternativa antaganden om antal personer som sparar, samt deras sparbelopp och spartider.

Tre antaganden har avgörande betydelse vid beräkningen av de finansiella effekterna av IKS-systemet. De är

1. hur många personer som under varje år inleder en sparsekvens,
2. hur länge personernas sparsekvenser pågår, samt
3. hur mycket varje person sparar.

Beräkningarna i kapitel 5 bygger på antagandet att femton procent av gruppen på 4,3 miljoner personer under de tre inledande åren, dvs. under år 2002, 2003 och 2004, kommer att inleda en sparsekvens. Andelen nya sparare kommer därefter att vara tio procent årligen. Vidare antas att den genomsnittliga spartiden och det genomsnittliga sparbeloppet efter de inledande åren uppgår till fem år respektive 7 000 kr. Fördelningen för spartidernas längder ligger mellan ett och tjugo år, med en tonvikt på tider omkring fem år. Fördelningen för de sparade beloppens storlek är skevare än för spartiden. Innebörden av detta är att avtrappningen mot högre belopp sker långsammare än för spartiden. Insättningarna spänner över ett intervall från 1 000 till 37 700 kr per år. Sparbeloppets typvärde ligger strax över 5 000 kr per år och dess genomsnitt på drygt 7 000 kr per år.

Simuleringsmodellen

Med utgångspunkt från ett antal antaganden är det möjligt att beräkna de offentlig-finansiella effekter som följer under åren efter införandet av IKS-systemet. Rent praktiskt görs detta i en simuleringsmodell

Tillvägagångssättet består i att för varje år generera en kohort med individer som inleder en sparsekvens. Den tid som individen sparar och det sparade beloppets storlek antas komma från två på förhand valda fördelningar. Dessa fördelningar skall återspegla både förväntningarna om de genomsnittliga spartiderna och de genomsnittliga sparbeloppen. De skall dessutom återspegla den heterogenitet som kan tänkas finnas bland individerna i populationen.

Efter det att ett datamaterial med observationer på olika individer sparande har genererats är det sedan möjligt att för varje år beräkna de periodiserade och de kassamässiga offentlig-finansiella effekterna. Jag har i detta avseende valt att hålla mig till de periodiserade effekterna. Varaktigt överensstämmer de emellertid med varandra. Skatteregler för år 2001 har används, med undantag för den genomsnittliga kommunalskatten som är från år 2000.

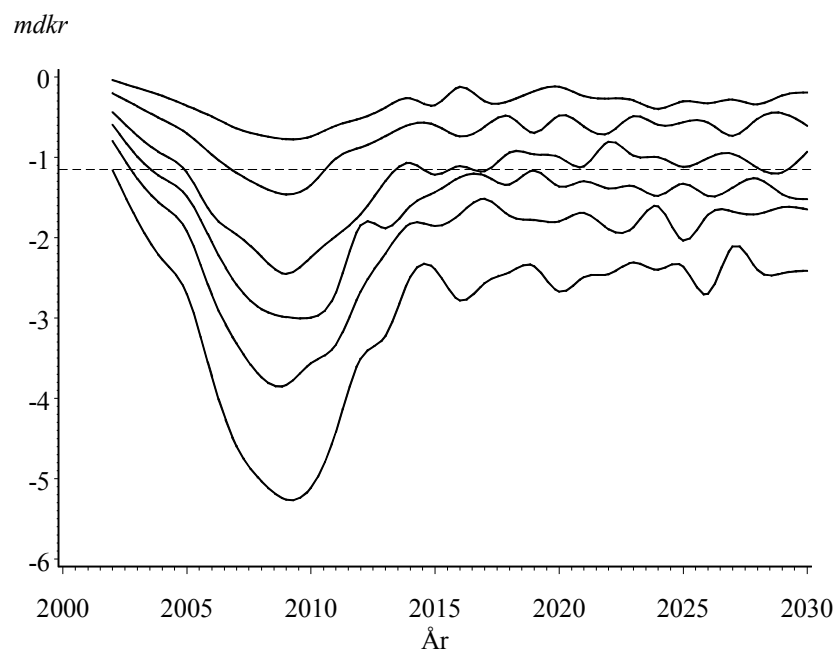
Förutom antaganden om individernas sparbeteenden kräver den valda metoden antaganden om realavkastning och reallöneutveckling. Eftersom de finansiella ramarna är uttryckta i ikraftträdande årets priser har jag valt att inte beakta någon reallöneutveckling. Därigenom hålls underlaget för inkomstskatt konstant. Detta kan tolkas som att antal arbetade timmar i ekonomin är oförändrat. Något skattebortfall uppkommer därigenom inte till följd av den kompetensutveckling som genomförs. Realavkastningen antas uppgå till 4 procent.

Andel påbörjade sparsekvenser

Låt mig inledningsvis redovisa vad som händer om antalet påbörjade sparsekvenser förändras. Jag ändrar därför den varaktiga andelen av arbetskraften som påbörjar en sparsekvens från att vara så låg som 3 procent till att vara 17 procent. För de tre inledande åren antas, i likhet med kapitel 5, att andelen är 50 procent högre i respektive situation. Övriga antaganden om spartid och sparbelopp hålls oförändrade. Även antagandet om uttagsbeteendet, och därmed storleken på utbetald kompetenspremie per person, ligger fast.

En konsekvens av dessa förändringar är att antalet aktiva sparare varierar. Exempelvis visar det sig att i det fall när 3 procent av gruppen årligen påbörjar en sparsekvens så kommer endast 0,7 miljoner personer att aktivt spara vid samma tillfälle. Då andelen är 17 procent av gruppen blir det i stället så många som 3,8 miljoner personer samtidigt.

Figur 1: Finansiella effekter då antal nytillkomna personer är 3, 5, 8, 10, 13 och 17 procent av målgruppen



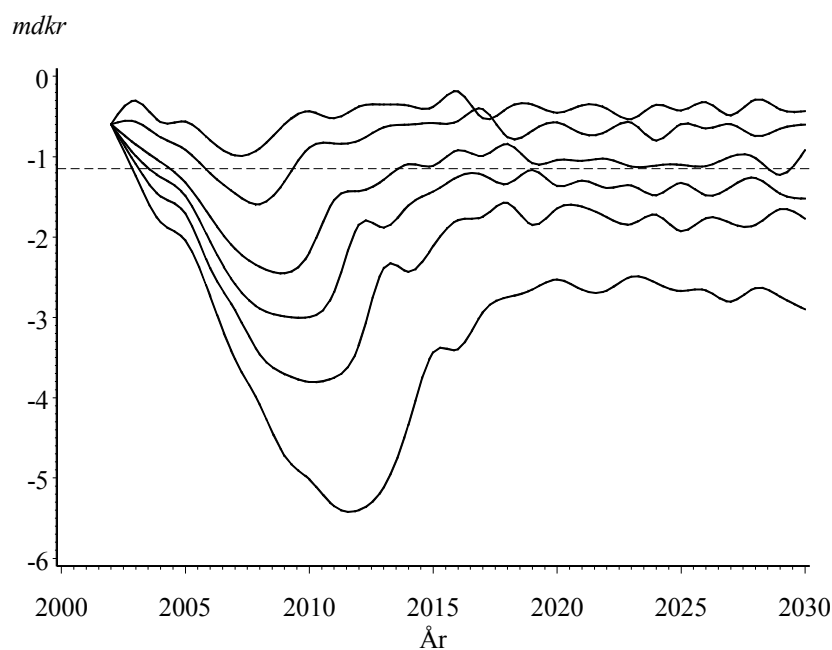
Av figur 1 framgår tydligt att storleken på den finansiella effekten är proportionell mot andelen initierade sparsekvenser. När andelen påbörjade sparsekvenser uppgår till 17 procent blir den maximala belastningen som mest knappt 5,5 mdkr under år 2009, och drygt 2,5 mdkr varaktigt. Om andelen är 3 procent överstiger effekten aldrig en mdkr, och varaktigt knappt 0,4 mdkr per år.

Spartidens längd

En ökning av andelen individer som deltar i IKS-systemet medför i princip en uppskalning av de offentlig-finansiella effekterna. Gällande utvecklingen över tiden visade sig inga större förändringar uppstår. Jag skall nu visa att mönstret blir lite annorlunda vid variation av spartidens längd.

Beträffande den finansiella belastningen, både under inlednings-skedet och varaktigt, ligger den ungefär inom samma intervall som i fallet med olika andel påbörjade sparsekvenser. Emellertid finns det en skillnad i när belastningen uppkommer. Vid en genomsnittlig spartid på 2 år kommer den maximala belastningen under år 2007, och då spartiden är så lång som 9 år ligger denna belastning i stället kring år 2012. Slutsatsen jag drar av detta är att ju längre spartid desto längre tid kommer det att dröja innan IKS-systemets maximala belastning på de offentliga finanserna uppkommer.

Figur 2: Finansiella effekter då den genomsnittliga spartiden är 2, 3, 4, 5, 7 och 9 år

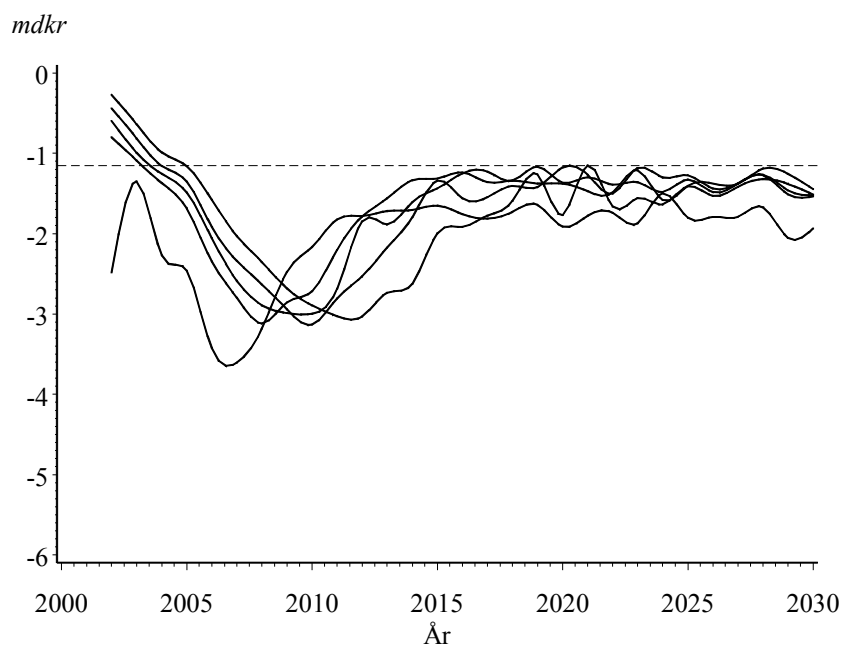


Spartid och andel påbörjade sparsekvenser

Samtidigt som den genomsnittliga spartiden antas vara längre antar jag nu att andelen påbörjade sparsekvenser är lägre. Detta är ett mycket rimligt antagande, åtminstone på lång sikt. Om så inte vore fallet skulle det för tillräckligt långa spartider, vid oförändrad andel påbörjade sparsekvenser, finnas fler aktiva sparare än personer i den grupp som kompetenssparar. Avsikten med exemplet är således att andelen aktiva sparare varaktigt skall vara i stort sett oförändrad. Resultatet visas i figur 3.

Det tydligaste resultatet som framgår av detta experiment är att IKS-systemet för med sig en finansiell belastning som inte direkt beror av vare sig andelen nystartade sparsekvenser eller längden på spartiderna. Avgörande är i stället antal aktiva kompetenssparare. Med undantag för en viss stokastisk variation ligger de varaktiga finansiella effekterna omkring 1,4 mdkr per år.

Figur 3: Finansiella effekter då den genomsnittliga spartiden är 2, 3, 4, 5, 7 och 9 år samtidigt som halva målgruppen deltar aktivt i systemet



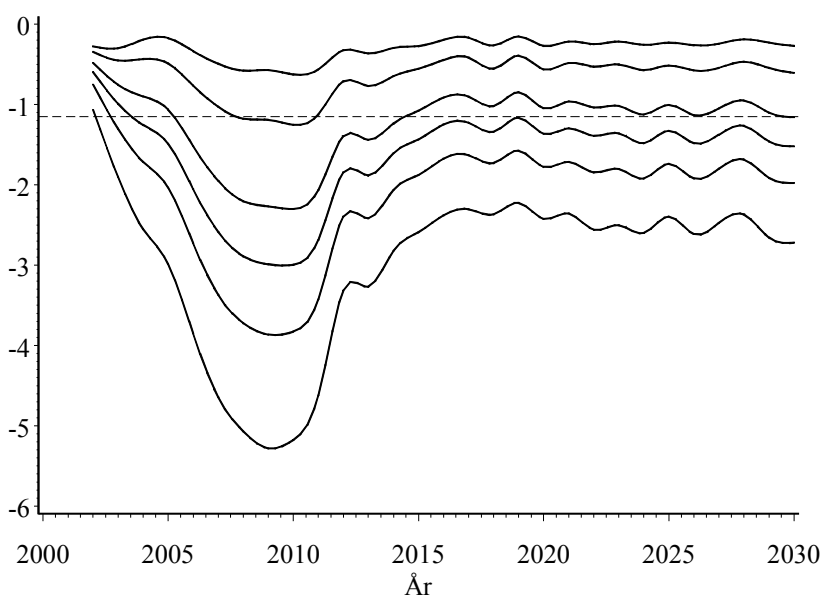
Sparbeloppets storlek

Slutligen avser jag redovisa de finansiella effekterna vid förändringar av sparbeloppets storlek. De genomsnittliga sparbeloppen har i detta exempel genererats mellan 2 100 och 11 900 kr per år. Av figur 4 står det helt klart att dessa förändringar förskjuter den finansiella belastningen vertikalt. De parallella kurvorna visar alltså att belastningen är proportionell mot storleken på det sparade beloppet.

Beträffande storleken på effekterna har dessa beräkningar inte tillfört så mycket till vad vi fått reda på av de föregående exemplen. Den maximala finansiella belastningen varierar mellan 0,5 och 5,5 mdkr per år. Varaktigt ligger de mellan 0,3 och 3,0 mdkr per år.

Figur 4: Finansiella effekter då det genomsnittliga årliga sparbeloppet är 2 100, 3 500, 5 600, 7 000, 8 700 och 11 900 kr

mdkr



Kommentarer

Några slutsatser som följer av dessa beräkningar är att under ett flertal varierande antagande följer kostnadsutvecklingen samma

profil, dvs. en inledande finansiell belastning som i stort sett halveras när systemet stabiliseras. Vidare framträder en förändring av den finansiella effekten som är proportionell mot både antal personer i systemet och det årligen sparade beloppet. Slutligen, långa spartider leder till att det tar längre tid för systemet att stabiliseras.

Något som inte framgår av dessa beräkningar är rimligheten i gjorda antaganden. Inte heller framgår det om andra typer av antaganden är nödvändiga för att uppskatta de finansiella effekterna. Jag tänker mig närmast antaganden om inkomstutveckling, avkastning etc.

2 En alternativ beräkningsmetod för uppskjuten beskattning och avkastningsskatt

En alternativ metod till den i avsnitt 1 presenterade simuleringsmodellen för beräkning av de finansiella effekterna är att för varje kohort räkna ut nuvärdet av alla de förväntade intäkterna och kostnaderna. Detta innebär att den beräknade finansiella effekten mäter ett beteende som inte har observerats. Metodens stora fördel ligger i användningen av en diskonteringsränta för framtida betalningsflöden. Därmed framgår det av resultatet hur dessa flöden har värderats. I detta sammanhang brukar det vara lämpligt att anta att individerna och de olika delarna av den offentliga sektorn alla har samma diskonteringsränta. Förvisso har de inte tillgång till samma låne- eller sparränta, men de torde värdera framtiden likartat.

Genom att studera en representativ individ kan de finansiella effekterna för varje kohort beräknas genom att helt enkelt skala upp beräkningarna med antal individer. Till detta återkommer jag senare vid beräkning av den offentlig-finansiella effekten.

Representativ individ

Låt oss betrakta en representativ individ som inom IKS-systemet sparar 7 000 kr årligen under en period om fem år. De sparade medlen växer med en real avkastning på 4 procent. Underlaget för avkastningsskatten beräknas schablonmässigt som ingående balans multiplicerad med den genomsnittliga reala statslåneräntan föregående år, vilken här är satt till 4 procent.¹ Den med inkomsten vägda genomsnittliga marginalskatten är bestämd till 40 procent. Hänsyn tas således enbart till kommunal och statlig inkomstskatt, och inte till allmänna egenavgifter. Individen håller inkomsten på samma nivå såväl under spartiden som under tiden för kompetensutvecklingen, varför marginalskatten är densamma vid alla tidpunkter.

¹ Att arbeta med nominella storheter förändrar inga av de kvalitativa resultaten i denna analys. För mer information, se exempelvis den skatteekonomiska enhetens beräkningskonventioner för 2001, Finansdepartementet.

Innan jag presenterar beräkningarna för den ursprungliga modellen skall jag visa på två alternativ. Det första består i beräkning av finansiella effekter för ett kompetenssparande där skattesatsen på avkastningen är satt till 27 procent, se tabell 1. Med ovan beskrivna förutsättningar följer att nuvärdet av framtida skatter på avkastning är 1 022 kr. Nuvärdet av minskade inkomstskatter uppgår till 409 kr. För de offentliga finanserna medför detta en nettobelastning på 613 kr.

Tabell 1: Kompetenssparande under fem år med en avkastningsskattesats på 27 procent

År	Insättning /uttag kr	Inkomst kr	Skatt på avkastning kr	Skatt på inkomst kr	Kompetens premie kr
0	-7 000	145 800	0	-2 800	0
1	-7 000	145 800	76	-2 800	0
2	-7 000	145 800	153	-2 800	0
3	-7 000	145 800	233	-2 800	0
4	-7 000	145 800	316	-2 800	0
5	38 188	145 800	401	15 275	2 639
Nuvärde	-	-	1 022	-409	2 169

Antag att individen inte hade nyttjat ovan kompetenssparande-system utan i stället sparat i en kapitalförsäkring. Den ekonomiska situation som därmed följer beskrivs av tabell 2. Avsaknaden av möjligheten till ett allmänt avdrag medför att inkomstskatten inte påverkas, varken vid insättning eller vid uttag av sparmedel. Då individen skall ha samma disponibla inkomst som i fallet med kompetenssparande begränsas det insatta belopp till 4 200 kr. Observera att de insatta sparmedlen i detta fall är beskattade. Efter ett sparande i fem år, för vilket nuvärdet på avkastningsskatten uppgår till 613 kr, finns 22 913 kr tillgängliga på kontot. Dessa medel förfogar individen fritt över och de skall inte tas upp för ytterligare beskattning.

Det viktiga resultatet som följer av denna räkneövning är att nuvärdet av de förekommande skattebetalningarna är lika stora. Med detta avses att vid kompetenssparande uppgår skatten till 613 kr (= 1 022–409) vilket även är fallet vid sparande i en kapitalförsäkring. Under gällande antaganden finns det således ingen

offentlig-finansiell effekt kopplad till ett avdragsgillt sparande utan en kompetenspremie.

Tabell 2: Sparande i kapitalförsäkring under fem år med en avkastningsskattesats på 27 procent

År	Insättning /uttag kr	Inkomst kr	Skatt på avkastning kr	Skatt på Inkomst kr	Kompetens premie kr
0	-4 200	145 800	0	0	0
1	-4 200	145 800	45	0	0
2	-4 200	145 800	92	0	0
3	-4 200	145 800	140	0	0
4	-4 200	145 800	190	0	0
5	22 913	143 161	240	0	0
Nuvärde	-	-	613	0	0

För att neutralitet (med avseende på den uppskjutna beskattningen) mellan de två sparalternativen skall råda måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. En av dessa avgörande faktorer är huruvida nivån på diskonteringsräntan sammanfaller med erhållen avkastning. Om så är fallet kan avkastningen anses räcka till för finansiering av den offentliga sektorns uppkomna lånebehov. En annan avgörande faktor är nivån på skattesatsen vid insättningstillfällena och vid uttagstillfället. Om alla dessa är lika höga skapas inga incitament att via det avdragsgilla sparandet omfördela inkomster över tiden.

Reducerad avkastningsskatt

Låt mig nu gå över till att visa vad som inträffar då skattesatsen för avkastningen på de sparade medlen i IKS-systemet sänks från 27 till 15 procent. Inledningsvis antas inga förändringar av individens beteende följa på denna förändring. Av tabell 3 framgår att de sparade medlen växer snabbare till följd av den lägre skatten på avkastningen. Nuvärde av avkastningsskatten faller från 1 022 till 571 kr. Samtidigt följer en reduktion av den förlorade inkomstskatten. Nuvärdet av de förlorade inkomstskatterna uppgår nu till -229 kr, i stället för -409 kr som vid en skatt på avkastningen om 27 procent.

Beräkning av den sammanlagda subventionen som ligger i den sänkta skattesatsen på avkastning kan göras enligt följande: (1 022–409) – (571–229). Därmed följer att subventionen uppgår till 271 kr. Experimentet visar således att en reducerad avkastnings-skattesats minskar skatterna på avkastning, men samtidigt medför ökade inkomstskatter. En fråga som naturligt inställer sig är var någonstans subventionen skall bokföras. Skall förändrade skatter på avkastning och inkomst mätas var för sig? Alternativt, skall den sammanlagda förändringen av skatteflödet hänföras till den förändrade skattesatsen?

Tabell 3: Kompetenssparande under fem år med en avkastningsskatt på 15 procent – statistiskt beteende

År	Insättning /uttag kr	Inkomst kr	Skatt på avkastning kr	Skatt på Inkomst Kr	Kompetens premie kr
0	-7 000	145 800	0	-2 800	0
1	-7 000	145 800	42	-2 800	0
2	-7 000	145 800	85	-2 800	0
3	-7 000	145 800	130	-2 800	0
4	-7 000	145 800	177	-2 800	0
5	38 736	146 129	225	15 494	2 639
Nuvärde	-	-	571	-229	2 169

Analysen övergår nu till att även beakta förändringar i beteendet hos individen. Antag exempelvis att det utökade utrymmet resulterar i en kortare arbetstid men en oförändrad studietid. Jag antar alltså att en mindre andel av kompetensutvecklingen förläggs på fritiden. För denna situation övervältras kostnaden för den lägre avkastningsskatten på inkomstskatten.

Tabell 4: Kompetenssparande under fem år med en avkastnings-skatt på 15 procent – dynamiskt beteende

År	Insättning /uttag kr	Inkomst kr	Skatt på avkastning kr	Skatt på inkomst kr	Kompetens premie kr
0	-7 000	145 800	0	-2 800	0
1	-7 000	145 800	42	-2 800	0
2	-7 000	145 800	85	-2 800	0
3	-7 000	145 800	130	-2 800	0
4	-7 000	145 800	177	-2 800	0
5	38 736	145 800	225	15 275	2 639
Nuvärde	-	-	571	-409	2 169

I tabell 4 sammanfattas de förändringar som sker. I jämförelse med tabellerna 1 och 3 framgår det av tabell 4 att skatten på inkomster har återgått till den ursprungliga nivån. Storleken på subventionen som ligger i den reducerade skatten på avkastning kan enligt tidigare metod beräknas till 451 kr (= (1 022–409) – (571–409)).

Beteendeförändringen i det aktuella fallet leder alltså till att kostnaden för sänkningen av avkastningsskattesatsen ökar. Att individen ändrar sitt beteende enbart med avseende på arbetad tid, för att hålla inkomsten på en jämn nivå, är förvisso ganska osannolikt. Rimligtvis torde både det sparade beloppet och studietiden påverkas. Notera även att då tiden för kompetensutvecklingen förlängs så ökar storleken på kompetenspremien.

Varierande marginalskatt

Tidigare har en marginalskatt på 40 procent använts genomgående, dvs. både vid insättning och vid uttag av sparmedel. Denna marginalskatt har dessutom varit oberoende av inkomsten. Nu övergår vi till att även tillåta en marginalskatt som varierar med inkomsten. En implikation är att den genomsnittliga skatten vid insättning och vid uttag inte längre med nödvändighet sammanfaller.

Betrakta en situation där den genomsnittliga skatten för det allmänna avdraget, vilket medges vid sparande, uppgår till 40 procent. Antag vidare att den genomsnittliga skatten vid uttag av sparmedel endast uppgår till 38 procent. Därmed följer att inkomstskatten vid uttagstillfället blir lägre än tidigare, varför motsvarande nuvärde

även blir lägre. För det aktuella exemplet faller nuvärdet från -409 till -865 kr, se tabell 5.

Tabell 5: Kompetenssparande under fem år med en avkastnings-skatt på 15 procent – dynamiskt beteende – 38 procent vid uttag

År	Insättning /uttag kr	Inkomst kr	Skatt på avkastning kr	Skatt på inkomst kr	Kompetens premie kr
0	-7 000	145 800	0	-2 800	0
1	-7 000	145 800	42	-2 800	0
2	-7 000	145 800	85	-2 800	0
3	-7 000	145 800	130	-2 800	0
4	-7 000	145 800	177	-2 800	0
5	38 736	145 800	225	14 720	2 639
Nuvärde	-	-	571	-865	2 169

Den representativa individen erhåller därmed en sammanlagd subvention, i termer av nuvärde, som uppgår till 925 kr (= 631 – (571–865)). Subvention inbegriper såväl effekter av uppskjuten beskattning som av reducerad skatt på avkastning.

Aggregerade finansiella effekter

En av fördelarna med att tidigare ha räknat på en representativ individ är att dessa beräkningar nu kan tas som utgångspunkt för beräkning av de aggregerade finansiella effekterna². Uppskalning kan därför göras med antalet personer som årligen inleder en spar-sekvens. Detta antal är satt till 10 procent av arbetskraften, vilket är 430 000 personer.

Låt först den marginella skattesatsen på inkomst sammanfalla med den genomsnittliga skattesatsen, varför denna är oberoende av inkomsten. Nuvärdet av de offentlig-finansiella effekter som följer av att 430 000 personer påbörjar en spar-sekvens på fem år med årliga insättningar på 7 000 kr blir då:

- uppskjuten beskattning: 0,00 mdkr,
- subventionerad avkastningsskatt: 0,12 mdkr (= 430 000 x 271).

² Med representativ förutsätts i detta sammanhang att individen återspeglar ett vägt genomsnitt med avseende på vikter relevanta för de offentliga finanserna.

Vid beteendeförändringar stiger subventionen per individ till 451 kr. Den kan antas bli fördelad enligt:

- uppskjuten beskattning: 0,08 mdkr, ($= 430\ 000 \times 180$),
- subventionerad avkastningsskatt: 0,12 mdkr ($= 430\ 000 \times 271$).

Antag i stället att den marginella skattesatsen på inkomst är stigande med inkomstnivån. Nuvärdet av de offentlig-finansiella effekter som följer av att 430 000 personer påbörjar en sparsekvens på fem år med årliga insättningar på 7 000 kr blir då:

- uppskjuten beskattning: 0,28 mdkr ($= 430\ 000 \times (925 - 271)$),
- subventionerad avkastningsskatt: 0,18 mdkr.

I dessa exempel uppkommer den finansiella effekten av uppskjuten beskattning som en följd av minskat arbetsutbud för dem som genomgår kompetensutveckling. I en modell av en ekonomi där detta uppvägs av att individer som inte kompetensutvecklar sig arbetar mer uppstår inte denna effekt.

3 Exempel på olika individers sparande

Med avsikten att tydligt illustrera vilka effekter skillnader i inkomst, sparbelopp, spartid och ränta kan ha på kompetenspremiens storlek och behållningen på kontot redovisas i detta avsnitt några räkneexempel över olika individers sparande.

Till grund för beräkningarna ligger ett antal förutsättningar och antaganden. Bland annat är alla belopp uttryckta i 2001 års priser. Individens nettoinkomst är beräknad utifrån skatteregler för år 2001, med undantag för den genomsnittliga kommunalskattesatsen för år 2000 som är på 30,64 procent. Nettoinkomsten antas vara oförändrad vid insättnings- och uttagstillfället, vilket innebär att ingen hänsyn tas till möjligheten att komplettera med exempelvis studiemedel. Detta antagande blir också styrande för under hur lång tid individen kan ägna sig åt kompetensutveckling utan att förlora i inkomst.

När individen gör insättning till kompetenssparkkontot får han eller hon rätt till motsvarande avdrag vilket reducerar den taxerade inkomsten. Beskattningen av det sparade beloppet skjuts därmed upp tills dess att uttag görs. I exemplen nedan har jag antagit att individen tar ut hela behållningen på kontot vid ett och samma tillfälle. Uttagna medel återförs i sin helhet till beskattning det år uttaget sker och den slutliga skatten räknas sedan ned med kompetenspremiens, dvs. med den skattereduktion som omfattningen på kompetensutvecklingen berättigar till.

Inkomstnivå

Det inledande exemplet belyser hur nivån på inkomsten påverkar storleken på den uppskjutna skatten och kompetenspremiens, se tabell 6. I samtliga fall sparar individen 7 000 kr om året under en period på fem år till en avkastning på fyra procent. Eftersom marginalskatten stiger med inkomsten följer naturligt att individer med en hög inkomst skjuter en större skatt på framtiden. Denna skatt erläggs sedan när medel tas ut från sparkontot. Då jag här utgår från att individen strävar efter att hålla den disponibla inkomsten jämnt fördelad över tiden antas marginalskatten vid uttagstillfället

att vara på samma nivå som vid avsättningstillfället. Således förväntas den uppskjutna skatten betalas i sin helhet vid uttagstillfället.

Tabell 6: Sparande av 7 000 kr per år under fem år till en realränta på fyra procent

Årslön	Uppskjuten skatt	Skatt på avkastnin g	Skatt på uttag	Kompetens premie	Avkast- ning	Behållning /uttag
kr	kr	kr	kr	veckor / kr	kr	kr
100 000	8 120	568	10 632	22 / 5 097	3 736	38 736
200 000	11 795	568	13 518	10 / 2 430	3 736	38 736
300 000	17 720	568	15 328	7 / 1 596	3 736	38 736
400 000	17 725	568	19 648	5 / 1 132	3 736	38 736
500 000	19 475	568	21 533	4 / 902	3 736	38 736
600 000	19 475	568	21 532	3 / 746	3 736	38 736

Efter fem år antar jag att individen tar ut hela behållningen från kontot. Antagandet om att nettoinkomsten skall vara oförändrad under tiden för kompetensutveckling innebär därmed att individer med låg inkomst kommer att kunna studera längre och därmed tillgodöra sig en högre kompetenspremie.

Sparbeloppets storlek

Ett ökat sparande medför bland annat tre saker. För det första kommer storleken på den uppskjutna skatten att öka. Detta neutraliseras förvisso av den motsvarande ökningen av skattebelastningen som sker vid uttag från sparkontot. För det andra kommer avkastningen, och därigenom även avkastningskatten, att öka. För det tredje kommer individen att kunna tillgodöra sig en högre kompetenspremie.

Tabell 7: Sparande under fyra år till en realränta på fyra procent vid en inkomst på 200 000 kr om året

Spar- belopp kr	Uppskjuten skatt kr	Skatt på avkastning kr	Skatt på uttag kr	Kompetens premie kr	Avkast- ning kr	Behållning /uttag kr
2 000	3 215	175	3 841	2 / 512	1 067	11 067
5 000	8 275	438	9 646	5 / 1 275	2 669	27 669
10 000	16 700	876	19 324	11 / 2 547	5 337	55 337
16 000	26 810	1 401	30 704	17 / 4 068	8 539	88 539
24 000	40 290	2 101	41 849	26 / 6 106	12 809	132 809
37 000	62 200	3 239	59 375	40 / 9 418	19 748	204 748

Amm. När sparandet är så högt som 37 000 kr om året överstiger behållningen på sparkontot vad som är ett nödvändigt uttag för ett täcka upp en inkomst på 200 000 kr. Ett dylikt sparande hade under givna förutsättningar räckt till för att jämna ut inkomsten vid en lön på 208 000 kr.

I detta exempel betraktar jag individer med samma inkomst som väljer att spara olika mycket. Efter fem års sparande tas hela behållningen ut från kontot för kompetensutveckling. Då den disponibla inkomsten skall vara på samma nivå vid insättningstillfällena som vid uttagstillfället kommer de personer som avsatt de högsta sparbeloppen och som har mest fonderade medel också att kunna studera längst och därmed tillgodogöra sig högst kompetenspremie.

Spartidens längd

En längre spartid medför att en större andel av den sammanlagda skattesubventionen ges i form av reducerad skatt på avkastningen. I det aktuella exemplet har spartiden varierats från ett till tjugo år. Tabell 8 visar bland annat hur mycket som finns på individens kompetenskonto vid spartidens slut. Liksom tidigare antas att individen tar ut hela behållningen från kontot efter spartidens slut. Den generella slutsatsen blir att med längre spartid, och därigenom högre behållning på kompetenssparkontot, kan individen ta ut ett större belopp.

Tabell 8: Sparande av 7 000 kr per år till en realränta på fyra procent vid en inkomst på 200 000 kr om året

Spartid år	Uppskjuten skatt kr	Skatt på avkastning kr	Skatt på uttag kr	Kompetens premie veckor / kr	Avkast- ning kr	Behållning /uttag kr
1	2 359	0	2 508	1 / 188	238	7 238
3	7 077	127	7 838	4 / 995	1 461	22 461
5	11 795	435	13 517	8 / 1 861	3 736	38 736
7	16 513	934	19 579	12 / 2 775	7 137	56 137
10	23 590	2 072	29 076	18 / 4 286	14 520	84 520
20	41 759	8 851	51 252	40 / 9 425	56 132	181 670

Amn. Vid en spartid på 20 år är sparbeloppet endast 6 277 kr, vilket möjliggör ett års heltidsstudier

Eftersom nettoinkomsten antas vara oförändrad vid insättnings- och uttagstillfället kan individen tillgodogöra sig en längre kompetensutveckling och därmed en högre kompetenspremie ju längre tid han eller hon har sparat.

Av tabell 8 framgår bland annat att ett sparande av 7 000 kr om året kan täcka ett inkomstbortfall under ett helt år då spartiden sträcker sig över tjugo år. Detta förutsätter förvisso att individen har en inkomst på 200 000 kr och att nettoinkomsten är densamma både vid insättning och vid uttag.

Avkastningens storlek

Nivån på avkastningen varierar i detta exempel från 4 till 9 procent. I övrigt gäller samma antaganden, dvs. individen sparar 7 000 kr om året under fem år. Efter fem års sparande tas hela behållningen ut från kontot. Storleken på uttaget kommer därmed att variera beroende på hur hög avkastningen varit.

Tabell 9: Sparande av 7 000 kr per år under fem år vid en inkomst på 200 000 kr om året

Ränta	Uppskjuten skatt	Skatt på avkastning	Skatt på uttag	Kompetens premie	Avkast- ning	Behållning /uttag
procent	kr	kr	kr	veckor / kr	kr	kr
4	9 436	568	13 517	8 / 1 861	3 736	38 736
5	9 436	575	13 930	8 / 1 919	4 900	39 900
6	9 436	581	14 342	8 / 1 979	6 095	41 095
7	9 436	588	14 787	9 / 2 048	7 322	42 322
8	9 436	595	15 230	9 / 2 109	8 580	43 580
9	9 436	602	15 644	9 / 2 184	9 872	44 872

Genom att nettoinkomsten antas vara oförändrad under tiden för kompetensutveckling så blir också storleken på kompetenspremien beroende av hur hög avkastning individen fått på sina sparade medel. Högre avkastning på avsatta medel ökar möjligheten till längre kompetensutveckling och föranleder en högre kompetenspremie. I det exempel som redovisas i tabell 9 blir storleken på kompetenspremien ca 15 procent större vid en avkastning på 9 procent jämfört med en avkastning på 4 procent.

Kompetensutvecklingens längd

I det sista exemplet som jag valt att redovisa tänker jag mig att syftet för individen med sparandet är att kunna genomföra en kompetensutveckling under 20 veckor. Subventionsgraden i IKS-systemet kommer att bero av individens inkomst. Jag har således valt att betrakta individer med inkomster mellan 150 000 och 600 000 kr om året. Resultatet presenteras i tabell 10. I alla situationer uppgår kompetenspremien till 4 713 kr.

Tabell 10: Sparande under fem år till en realränta på fyra procent för att kunna genomgå 20 veckor kompetensutveckling

Årslön kr	Spar- belopp kr	Uppskjuten skatt kr	Skatt på avkastning kr	Skatt på uttag kr	Avkast- ning kr	Behållning /uttag kr
150 000	9 914	16 855	934	14 921	5 291	54 859
200 000	13 585	22 980	1 280	24 902	7 251	75 177
300 000	20 840	52 915	1 963	38 214	11 123	115 323
400 000	28 563	72 415	2 690	66 966	15 245	158 061
500 000	36 348	101 265	3 423	99 797	19 400	201 141
600 000	37 700	104 885	3 551	110 520	20 121	208 621

Amn. Vid en årslön på 600 000 kr är det inte möjligt att under fem år inom IKS-systemet spara ihop till ett halvt års kompetensutveckling på heltid med bibehållen lön. I denna situation kommer individens nettoinkomst sjunka från 319 919 till 300 976 kr under tiden för kompetensutvecklingen.

Exemplet visar att individer med lägre inkomster inte kommer att behöva spara ett lika stort belopp som de med de högsta inkomsterna. Av tabell 10 framgår att en individ med en lön på 150 000 kr behöver spara ca 550 kr per månad efter skatt för att kunna vara helt ledig för kompetensutveckling under ett halvt år. En person med en årsinkomst på 500 000 kr behöver spara ungefär 1 450 kr per månad efter skatt.

IKS – individuellt kompetenssparande

- ◆ **GALLUP – Undersökning**
September 2000

Undersökningen

- ◆ Ca 900 intervjuade 20–60 år
- ◆ Slumpvis utvalda och rikstäckande
- ◆ Telefonintervju under kvällstid, s.k. telefonbussar
- ◆ Tidpunkt, 28 augusti – 6 september

Behovet

- ◆ 72 % nödvändigt vidareutbilda sig hela livet för att utvecklas eller byta jobb/bransch
 - ◆ 19 % nödvändigt vidareutbilda sig hela livet för att få behålla jobbet
 - ◆ 4 % räcker att utbilda sig när man är ung för att behålla jobbet till pension
- små variationer oavsett yrke och inkomst
 - något högre bland studerande och under 30 år
 - något lägre bland arbetslösa, de med enbart grundskola och egenföretagare

Är du intresserad av att öppna ett IKS-konto?

- ◆ 56 % Ja, intresserad
 - ◆ 19 % Nej, ointresserad
- små skillnader mellan arbetare och tjänstemän samt mellan hushållsinkomster 150 tkr – över 400 tkr
 - högst intresse bland de under 30 år, kvinnor, tillfälligt anställda och arbetslösa
 - minst intresse bland de över 50 år, de med enbart grundskola och egenföretagare

Hur mycket kan du tänka dig spara per månad?

- ◆ 55 % 100–500 kr/mån
 - ◆ 19 % 500–1 500 kr/mån
 - ◆ 10 % 100 kr/mån eller mindre
 - ◆ 7 % 1 500 kr eller mer
- Givetvis ökar summan något med stigande hushållsinkomster men påfallande små skillnader
- Med hushållsinkomster mellan 150–300 tkr/år är 26 % beredda att spara 500 kr eller mer
- Med hushållsinkomster under 150 tkr/år är 10 % beredda att spara 500 kr eller mer

Av de ointresserade, varför?

- ◆ 34 % Inte behov av ytterligare kompetensutveckling (utöver den jag får på arbetet)
- ◆ 14 % För gammal
- ◆ 9 % Inte råd/IKS ger för lite pengar
- ◆ 7 % Kritiska till IKS-systemet
- ◆ 3 % Arbetsgivarnas ansvar
- ◆ 29 % Vill ej ange skäl

Skulle intresset öka om din arbetsgivare också sätter in pengar?

- ◆ 72 % Ja, avgörande eller öka mitt intresse
 - ◆ 19 % Nej, påverkar inte
- Högre bland de under 40 år, kvinnor, tillfälligt anställda och arbetslösa
- Lägre bland de över 50 år

Vilken utbildning/kompetensutveckling?

- ◆ 44 % Kortare eller längre kurser i specifikt ämne
 - ◆ 30 % Högskoleutbildning
 - ◆ 19 % Praktik/pröva nytt jobb
 - ◆ 4 % Gymnasieutbildning
 - ◆ 4 % Annat eller vet ej
-
- Gymnasieutbildning efterfrågas mer av de med enbart grundskola
 - Specifikt ämne efterfrågas mer av högskoleutbildade och egen företagare
 - Praktik/pröva nytt jobb efterfrågas mer av män, arbetare och arbetslösa

Hur vill du utnyttja IKS-kontot?

- ◆ 42 % Ta ledigt för att studera på heltid
 - ◆ 34 % Ta ledigt för att studera på deltid
 - ◆ 20 % Studera på fritid
-
- Heltid vanligare bland kvinnor, arbetare och tillfälligt anställda
 - Deltid vanligare bland äldre och tjänstemän
 - Fritid vanligare bland män, egenföretagare och arbetslösa

Fråga 1.

Det pågår en diskussion i samhället om vidareutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet. Vi skall nu tala ett om ett förslag som rör detta. Förslaget innebär att man får möjlighet att spara till sin egen utbildning eller kompetensutveckling, dvs. den som arbetsgivaren inte har ansvar för. Insättningarna föreslås bli skattebefriade. Istället betalar man skatt när pengarna tas ut men man får då en skatterabatt. Uttag från sparandet kan kombineras med de vanliga studiestöden. Du bestämmer själv till vilken kompetensutveckling pengarna skall användas. Vilket av följande påstående stämmer bäst överens med din syn?

	Alla	Region		
		Grund- skola	Gymn.	Högsk. Univ.
Antal intervjuer	887	162	377	346
Vägt antal intervjuer	887	155	380	351
Man utbildar sig när man är ung. Skaffar sig sedan ett jobb som man borde kunna behålla fram till pensionen	4	9+	4	2-
Man utbildar sig när man är ung. Skaffar sig sedan ett jobb Men det är nog klokt att utveckla och utbilda sig så att man får behålla jobbet	19	27+	20	15-
Man utbildar sig när man är ung. Skaffar sig sedan ett jobb Men med de snabba förändringarna på arbetsmarknaden gör man klokt i att utveckla och utbilda sig så att man kan få bättre och intressantare arbetsuppgifter eller rent av byta jobb och bransch	72	60-	71	77+
Tveksam, vet ej	5	4	5	6
Totalt	100	100	100	100

Fråga 2.

Skulle Du vara intresserad eller ointresserad av att spara på ett sådant konto för att kunna skaffa dig den vidareutbildning du skulle vilja ha?

	Alla	Region		
		Grund- skola	Gymn.	Högsk. Univ.
Antal intervjuer	887	162	377	346
Vägt antal intervjuer	887	155	380	351
4 Mycket intresserad	15	9-	11-	22+
3 Ganska intresserad	41	31-	44	41
2 Ganska ointresserad	17	20	19	14
1 Helt ointresserad	19	33+	17	16-
Tveksam, vet ej	8	7	9	7
Totalt	100	100	100	100
Medelvärde	2,6	2,2	2,5	2,7

Fråga 3.

Hur mycket skulle Du kunna tänka dig att spara per månad?

De som svarar intresserade av att skaffa sig konto för vidareutbildning

	Alla	Region		
		Grund- skola	Gymn.	Högsk. Univ.
Antal intervjuer	488	66	210	211
Vägt antal intervjuer	494	62	211	221
100 kr eller mindre	10	10	8	11
101–500 kr	55	58	51	57
501–1500	19	11	20	20
1501 eller mer	7	12	8	5
Tveksam, vet ej	10	9	13	7
Totalt	100	100	100	100

Fråga 4.
Varför inte?

De som svarar ointresserade av att skaffa sig konto för vidareutbildning

	Alla	Region		
		Grund- skola	Gymn.	Högsk. Univ.
Antal intervjuer	331	84	137	110
Vägt antal intervjuer	322	81	136	104
Jan anser mig inte ha behov av ytterligare kompetensutveckling	32	52+	27	22-
Om annat skäl, i så fall vilket	39	29-	45	40
Tveksamt vet ej	29	19-	28	39+
Totalt	100	100	100	100
	Alla	Region		
		Grund- skola	Gymn.	Högsk. Univ.

Fråga 5.

Vilken typ av kompetensutveckling eller vidareutbildning skulle du vara intresserad av?

De som svarar intresserade av att skaffa sig konto för vidareutbildning

	Alla	Region		
		Grund- skola	Gymn.	Högsk. Univ.
Antal intervjuer	488	66	210	211
Vägt antal intervjuer	494	62	211	221
Gymnasieutbildning	4	16+	4	--
Kortare eller längre utbildning i specifikt ämne	44	31-	41	51+
Högskoleutbildning	30	16-	30	34
Praktik, pröva nytt job	19	28+	23	12-
Något annat	1	1	0	1
Tveksam, vet ej	3	8+	2	2
Totalt	100	100	100	100

Fråga 6.

Tror Du att Du skulle vilja använda de sparade pengarna för att ta ledigt och kompetensutveckla dig på heltid eller deltid eller skulle du välja att fortsätta jobba men studera på din fritid?

De som svarar intresserade av att skaffa sig konto för vidareutbildning

	Alla	Region		
		Grund- skola	Gymn.	Högsk. Univ.
Antal intervjuer	488	66	210	211
Vägt antal intervjuer	494	62	211	221
Ta ledigt för att studera på heltid	42	33	46	41
Ta ledigt för att studera på deltid	34	28	28-	41+
Studera på fritid	20	31+	22	15-
Tveksam, vet ej	4	8	4	3
Totalt	100	100	100	100

Fråga 7.

Förslaget innebär också att det skall finnas möjlighet för arbetsgivaren att sätta in pengar på individens kompetenskonto, men det är fortfarande individen som bestämmer helt och hållet till vilken utbildning pengarna ska användas. Skulle det vara betydelsefullt för ditt eget sparande om din arbetsgivare också var intresserad av att sätta in pengar?

	Alla	Region		
		Grund- skola	Gymn.	Högsk. Univ.
Antal intervjuer	887	162	377	346
Vägt antal intervjuer	887	155	380	351
Ja, det skulle vara avgörande för om jag själv skulle spara	22	16	21	26+
Ja, det skulle kanske påverka mig	50	44	54+	48
Nej, det skulle inte betyda något	19	25+	19	16
Tveksam, vet ej	9	14+	7-	10
Totalt	100	100	100	100

Metodbeskrivning GALLUPs Telefonbuss

Fältarbete

Intervjuerna är genomförda inom ramen för Gallups så kallade telefonbussar.

Telefonbussarna är regelbundna telefonundersökningar med ett slumpmässigt urval av den vuxna befolkningen. Intervjuerna har gjorts med personer mellan 20 och 60 år från Gallups telefonintervjucentral i Ronneby.

Urval

Urvalet är slumpmässigt i alla steg och riksomfattande. Om rätt person i hushållet inte anträffats har han eller hon ersatts av annan intervjuperson.

I det första steget är urvalet framtaget genom Gallups urvalsprogram för telefonundersökningar (KATURV). I det andra steget väljs enligt en slumptabell den person i hushållet som skall intervjuas. Om den personen inte är hemma väljs i första hand annan intervjuperson i hushållet enligt slump Tabellen, i andra hand person i annat hushåll.

De utvalda är anonyma för Gallup.

Gallup respekterar de utvaldas integritet och rätt att vägra svara på enstaka frågor eller vägra att medverka i en intervju.

Tabellernas uppbyggnad

Tabellrapporten består av dataskrivna tabeller. Analysen har skett med Gallups flexibla korssorteringsprogram DIANA.

Tabeller betecknade "procent vertikalt" (anges i övre högra hörnet) innehåller procentberäkning kolumnvis. Sifferraden "vägt bastal" visar de siffror på vilka de procental som står därunder är baserade. I vissa fall ändras bastalen för procentberäkning mitt i tabellsidan. Då har en ny bastalsrad, betecknad "nytt bastal", lagts in och de efterföljande procentalen är baserade på dessa bastal. Bastal för procentberäkning anges alltid i absoluta tal.

Ibland kan smärre avvikelser uppstå vid avrundningar i datorns procentberäkning och vägning. Om flera svar tillåts i en fråga, dvs. att respondenten fått avge mer än ett svar, summerar inte de olika svarsalternativens delsummeror nödvändigtvis till 100 %.

Poststratifiering

Före tabellproduktionen genomförs en s.k. poststratifiering. Den utjämnar fluktuationer i urvalet. Vägning har dels gjorts enligt hushållsstorlek dels kombinationer av celler bildade av ålder och kön.

Tabellerna redovisar bastal före och efter vägning. Procenttalen är alltid vägda.

Osäkerhetsmarginaler

Vid analys av tabellmaterial från intervjuundersökningar gjorda med stickprov är det väsentligt att man håller i minnet att de angivna procentsatserna är ungefärliga värden. Förekomsten av en felmarginal innebär att det är ett felslut att tro att siffrorna från ett stickprov är exakt desamma som skulle erhållits om hela befolkningen besvarat frågan.

Det som kallas felmarginal är egentligen en osäkerhetsmarginal. Smärre avvikelser ligger i alla procenttal i tabellerna och de är av något större storleksordning närmare mitten av procentskalan. Så exempelvis har ett "ja" -svar på 50 % en något större osäkerhet än ett "ja" -svar på 10 % eller 90 %.

Av Gallups rekommenderade osäkerhetsmarginaler i individurval för procenttal räknade på 500 resp. 1000 intervjuer.

	500 int.	1000 int.
Procenttal nära 10 eller 90	+ - 3	+ - 2
Procenttal nära 20 eller 80	+ - 4	+ - 3
Procenttal nära 30 eller 70	+ - 4	+ - 3
Procenttal nära 40 eller 60	+ - 5	+ - 4
Procenttal nära 50	+ - 6	+ - 5

Som alltid i stickprovsundersökningar bör man komma ihåg att siffrorna är närmevärden, inte exakta.

Publiceringsregler

- Rapporten, som innehåller resultat från en undersökning utförd av Gallup på klientens uppdrag, är klientens egendom. Copyrighten tillfaller Gallup om ej annat överenskommes.
- Om annat ej skriftligen överenskommits, förblir frågeformulär, databärare, och annat material till samtliga undersökningar Gallups egendom.
- Gallup skall ge sitt skriftliga samtycke till publicering av undersökningsresultat till allmänheten. Samtycke lämnas rutinmässigt om ej särskilda motskäl finns. I Gallups intresse ligger att förhindra felaktigheter i faktaredovisningen och missledande tolkningar av undersökningsresultaten. Om en klient publicerar missvisande siffror eller gör ett missvisande urval av undersökningsresultat, förbehåller sig Gallup rätten att publicera korrekta och kompletterande delar av samma undersökning för att uppmuntra en mer rättvisande och avvägd tolkning.
- Följande information skall alltid medtas i all publicering till allmänheten:
 - den intervjuform som använts i undersökningen, t.ex. besök i hemmet, telefon, post
 - undersökningspopulation, t ex intervjupersonernas ålder
 - antal intervjupersoner
 - tiden för fältarbetet
 - urvalsmetod om annan metod använts än en som är slumpmässig i alla steg.
- När en klient publicerar resultat från en Gallup-undersökning, skall den information som ges i första hand gälla klientens egna produkter och/eller tjänster. Information om undersökningsresultatet rörande konkurrenters produkter och tjänster kan innefattas, men skall komma i andra hand vid presentationen.
- Undantag och variationer i dessa regler tillåts då särskilda skäl föreligger och beviljas av Gallups direktion. För att gälla skall sådana undantag och ändringar lämnas skriftligen.

IKS och reguljär utbildning

Begränsningar – Hinder – Utmaningar

av

Statskontoret

Sammanfattning

Studiens bakgrund och inriktning

Statskontoret har biträtt Utredningen om individuellt kompetenssparande (N 1999:16) med att kartlägga vilka begränsningar och hinder som avnämarna – dvs. anställda, arbetsgivare och egenföretagare – respektive anordnarna upplever för att ta del av eller erbjuda reguljär utbildning till yrkesverksamma. Med reguljär utbildning avses här i första hand kommunal vuxenutbildning (komvux) och högskola. I uppdraget ingår att föreslå ändringar i regelverket samt att visa några goda exempel på hur reguljära utbildningar kunnat anpassas till de yrkesverksammas behov.

Underlaget har samlats in främst genom intervjuer med företrädare för avnämare och utbildningsanordnare samt vissa sakansvariga myndigheter på området. För att få fram ett relevant underlag har vi så långt möjligt försökt förutsäga den situation som kan tänkas råda när ett system för individuellt kompetenssparande (IKS) blivit etablerat.

Vi har anslutit till IKS-utredningens utgångspunkt att det reguljära utbildningsväsendet skall klara av att möta den efterfrågan på vuxenutbildning som ett livslångt lärande skapar och som förstärks av ett IKS-system. Komvux och högskolan skall därvid kunna verka på samma villkor som den snabbt växande, privata utbildningsmarknaden.

Statskontoret finner att begränsningar och hinder men även utmaningar då möter det reguljära utbildningsväsendet på fyra regelområden:

- Finansiering av utbildningsanordnande och försörjning
- Antagning, behörighet och urval till studier
- Utbildningarnas inriktning, form och förläggning
- Ledighet för studier

Statskontorets överväganden inom dessa områden utmynnar i följande slutsatser och förslag till regeländringar och andra åtgärder:

Finansiering av ordinarie utbildning

Mål- och resultatstyrningssystemet för högskolan bör kompletteras med ett mål/prestationsmått som speglar hur tillgängliga högskolorna är vad gäller att tillgodose behovet av fort- och vidareutbildning i otraditionella former.

Med hänsyn till de nya kategorier av studerande som tillkommer genom det livslånga lärandet och IKS kan det övervägas att tydliggöra högskolans utbildningsuppgift genom att "lyfta" bestämmelsen om fort- och vidareutbildning i högskolelagens 7 § till 2 §.

Finansiering av uppdragsutbildning

Reglerna för uppdragsutbildning i komvux, statens skolor för vuxna samt högskolan bör öppnas så att det blir möjligt även för enskilda studerande att köpa uppdragsutbildning. Nuvarande restriktioner att uppdragsutbildningens innehåll skall knyta an till den ordinarie utbildningen och inte får leda till några nackdelar för densamma bör behållas. Regler för uppdragsutbildning i olika skolformer bör samlas i en förordning.

En tydlig boskillnad bör hållas mellan uppdragsutbildning och ordinarie utbildning i fråga om organisation och ekonomisk styrning. Lämpliga styrmedel kan vara bolagisering, tydlig mål/resultatstyrning samt aktiv tillsyn.

Ändringsförslagen bygger på antagandet att IKS-sparandet kan medföra en icke oväsentlig ökning i efterfrågan på reguljär utbildning. Resurser måste då tillföras genom nya finansieringskällor och/eller omprioriteringar. Samtidigt måste det offentliga åtagandet värnas. Gratisprincipen för ordinarie utbildning förutsätts behållas.

Försörjning

Följande justeringar bör övervägas i det reformerade studiestödssystem som träder i kraft den 1 juli år 2001:

- Åldersgränsen för studiebidrag höjs till 55 år.
- Rätten till studielån utsträcks till 55 år med nedtrappning från 45 år
- Studiestöd beviljas för kortare tid än nuvarande tre veckor och för lägre studietakt än halvtid. Ändringarna bör koordineras med villkoren för registrering vid högskolan. Vi föreslår att en ny minimigräns om i första hand två veckor övervägs.
- Vid beräkning av fribeloppet räknas inte uttag från IKS-konto som inkomst av tjänst.

Det reformerade studiestödssystemet möter på många sätt de vuxenstuderandes situation bättre än det nuvarande. Vissa justeringar kan dock behövas för att harmonisera det generella studiestödets regler med ett IKS-system mot bakgrund av intentionen att de olika försörjningssystemen skall komplettera varandra.

De budgetmässiga respektive samhällsekonomiska konsekvenserna av ändringarna måste dock belysas närmare.

Antagning, behörighet och urval

Villkoren för att antas till reguljär utbildning avser dels behovsprovande, ”kompensatoriska” krav, dels krav på olika slags kunskap eller färdigheter.

De kompensatoriska kraven kan ses som ett uttryck för samhällets utbildningspolitik och omfattningen av det offentliga åtagandet. Ett IKS-system bör därför inte föranleda några ändringar av de kompensatoriska villkoren.

IKS-systemet förstärker behovet av ett nationellt system för validering av vuxnas reella kunskap och kompetens. Det är önskvärt att det pågående arbetet med att utforma ett nationellt system för validering avkastat konkreta resultat när IKS-sparrarna börjar använda sina pengar.

IKS-spararna kommer att ha vitt skilda utbildningsbakgrunder och yrkeserfarenheter. Den tid de kan avsätta för utbildning begränsas av deras ordinarie arbete och tillgängliga sparmedel. Ingen bör behöva använda sina IKS-pengar för att av formella skäl läsa in kunskaper som han eller hon redan besitter.

Utbildningens innehåll, form och förläggning

En allmän bedömning i perspektivet av ett livslångt lärande är att efterfrågan på individuella studieupplägg med kraftfullt teknikstöd vid studier på distans eller vid s.k. lärcentra i hemkommunen eller på arbetsplatserna kommer att expandera. Vidare väntas traditionell undervisning i klassrum och på dagtid komma att få stå tillbaka för nya former. Inte minst kommer yrkesaktiva IKS-sparare att efterfråga studier på tider som i förhållande till dagens reguljära utbildning är otraditionella.

Frågan är här om det i gällande styrdokument för vuxenutbildning – läroplaner, program mål, kursplaner etc. – eller eljest på avtalsområdet finns några formella hinder eller begränsningar som motverkar möjligheterna att tillgodose en sådan flexibel efterfrågan.

Slutsatsen beträffande styrdokumentet för reguljär utbildning är att de redan nu medger tillräcklig frihet att möta det efterfrågescenario som IKS-systemet kan medföra.

Även om dessa styrdokument som regel utgår från ungdomsutbildningen möjliggör de att vuxna studerar kurser eller kurspaket som de själva sätter samman. I läroplanen för det frivilliga skolformerna (LPF94) betonas exempelvis att skolan skall sträva efter flexibla lösningar för organisation, kursutbud och arbetsformer. I komvux återspeglas detta bl.a. i ett stort utbud av lokala kurser.

En annan sak är att dagens styrdokument för vuxenutbildning just genom att utgå från ungdomsskolans perspektiv och ge en stor lokal frihet är behäftade med brister. Av dessa skäl kan det finnas anledning att göra en mera samlad översyn.

Slutsatsen beträffande de centrala statliga och kommunala avtalen för lärare m.fl. är att inte heller de innehåller några formella hinder för att organisera utbudet så att det passar den väntade efterfrågan.

De centrala avtalens regler om arbetstider m.m. är redan nu så flexibla att de medger lokal anpassning till verksamhetens krav. Alltjämt kan det dock finnas attityder som försvårar tecknande av lokala avtal enligt dessa intentioner.

Det är därför viktigt att det skapas incitament och resurser för att utveckla och marknadsföra nya kurser och nya distributionsformer m.m. Nyssnämnda åtgärder på finansieringsområdet kan ha en positiv inverkan även här.

Ledighet för studier

Studieledighetslagens regler om ledighet från arbetet i samband med studier bör hållas under observation. En prövning av eventuella ändringar kan anstå till dess konsekvenserna av det livslånga lärandet och IKS-systemet om några år klarnat.

Semesterlagens regel om rätt till semesterlön vid studier med särskilt utbildningsbidrag bör uppmärksammas och eventuellt omprövas i samband med statsmakternas ställningstaganden till Kunskapslyftskommitténs förslag.

Om ett betydande antal IKS-sparare kommer att begära ledighet för studier kan det inte helt uteslutas att besvärande konsekvenser uppstår på kort sikt för företag med få anställda. En Gallup-undersökning som IKS-utredningen låtit göra samt vissa begränsade erfarenheter av hur yrkesverksamma vill använda sitt individuella kompetenssparande tyder på att en huvuddel av IKS-spararna väljer att studera på deltid eller fritid. Därför finns det knappast skäl att nu föreslå några regeländringar.

Goda exempel

Utvecklingen på vuxenutbildningsområdet präglas av stor dynamik. En rad goda exempel kan anföras på hur reguljär utbildning anpassats till arbetslivets och de yrkesverksammas behov. Både komvux och högskolan strävar efter en tydligare marknadsroll, t.ex. genom att skapa särskilda organisatoriska enheter eller bolag för uppdragsutbildning.

Vår studie kan bara förmedla en överblick med enstaka exempel. Varje försök till en heltäckande redovisning eller framhållande av vissa exempel framför andra skulle både riskera att uppfattas som orättvis och snabbt bli inaktuell. Redovisningen fokuserar på konkreta lösningar på sådana problem som vi tror blir än mer aktuella när ett IKS-system införs.

Marknadsföring sker alltjämt ofta traditionsenligt genom kataloger etc. men med ett växande utnyttjande av IT och nätburen information. Vad gäller *behovsinventering* finns mängder med lokala och regionala exempel på hur en nära samverkan mellan å ena sidan företag och branscher och å den andra det reguljära skolväsendet, arbetsmarknadsmyndigheterna m.fl. resulterat i skräddarsydda utbildningar, kurspaket för fort- och vidareutbildning etc. Särskilda samarbetsorganisationer mellan olika utbildningsanordnare samt mellan utbildningsanordnare och avnämare är vanliga. Bolag håller på att etableras inom flera större högskolor. De fungerar bl.a. som samlande länk mellan avnämare och utbildningsanordnare.

Nya distributionsformer för att utbilda används i ökad omfattning. På högskoleområdet har olika konsortier bildats för att utveckla och bedriva distansutbildning med stöd av modern informations- och kommunikationsteknik. Statens skolor för vuxna (SSV) utnyttjar sådana former för komvux-utbildning. Metodutveckling på området stöds av den nya Distansutbildningsmyndigheten, DISTUM.

Integration mellan arbetsliv och utbildning – dvs. mellan teori och praktik – bjuder på många goda exempel bl.a. på vård-, teknik- och detaljhandelsområdena. Ett nationellt exempel är det försök med kvalificerad yrkesutbildning som pågår och där en tredjedel av utbildningen sker ute på arbetsplatserna genom lärande i arbete.

1 Vårt uppdrag

Utredningen om individuellt kompetenssparande (N 1999:16) hemställde i en skrivelse 2000-05-19 att Statskontoret skulle biträda med att belysa de ändringar som kan komma att krävas av det reguljära utbildningsväsendet mot bakgrund av att en allt större andel av arbetskraften i framtiden kan antas delta i ett livslångt lärande i kombination med yrkesverksamhet. Den utvecklingen förstärks sannolikt om ett system för individuellt kompetenssparande (IKS) införs.

Statskontorets uppdrag skulle närmare bestämt inriktas på att kartlägga vilka hinder och begränsningar som avnämare – arbetsgivare, anställda och egenföretagare – upplever för att ta del av reguljär utbildning respektive som anordnarna upplever att erbjuda relevant utbildning till yrkesverksamma. I uppdraget ingår också att föreslå eventuella ändringar i regelverken samt att visa goda exempel på hur reguljära utbildningar anpassats till de yrkesverksammas behov. Uppdraget bifogas som Bilaga 1.

Det kan först konstateras att vilka utbildningar som omfattas av begreppet "*reguljär utbildning*" inte är entydigt vare sig enligt regelverket eller i det allmänna medvetandet. Enligt uppdraget skall kommunal vuxenutbildning och utbildning på högskolenivå granskas. Dessa utbildningar har i sin tur många kopplingar till andra utbildningar i offentlig och privat regi såsom eftergymnasiala yrkesutbildningar etc., vilka alla kan bli föremål för framtida IKS-sparares intresse. Trots detta framstår den avgränsning som görs i uppdraget som pragmatisk och representativ för att belysa de problemställningar som kan vara aktuella i detta sammanhang.

Arbetet har genomförts som ett projekt inom Statskontoret. I projektgruppen har ingått Lars Hammar (projektledare) och Sture Strömqvist. Konsultföretaget Presens Particip AB, Tord W Nilsson, har anlåtats för att medverka i genomförande och dokumentation av studien.

Underlag för att belysa uppdragets frågeställningar har i huvudsak hämtats in genom intervjuer med företrädare för såväl avnämare som utbildningsanordnare och vissa sakansvariga myndigheter på området. Vi har således intervjuat företrädare för de centrala arbetsmarknadsparterna; LO, TCO, SACO samt Svenska Arbetsgivarföreningen, Arbetsgivarverket och Kommun- och

Landstingsförbunden. På myndighetssidan har vi haft motsvarande kontakter med Centrala studiestödsnämnden (CSN), Högskoleverket, Skolverket, Arbetsmarknadsverket och Distansutbildningsmyndigheten (DISTUM). Likaså har vi genomfört intervjuer och överläggningar med företrädare för enheter inom komvux och högskolan samt med representanter för Företagarnas Riksorganisation (FR), Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och Föreningen för uppdragsutbildning (FFU). I intervju- och studieförhållanden har vi besökt Skandia och Bonniers, båda företag med vissa egna, nyförvärvade erfarenheter av individuellt kompetenssparande. Löpande avstämning har skett med IKS-utredningens sekretariat.

En förteckning över våra intervjupersoner och kontakter finns i Bilaga 2. Vi har även haft tillfälle att få synpunkter på våra iakttagelser och slutsatser vid ett möte med Svenska Kommunförbundets referensgrupp för Kunskapslyftet och vuxenstudiestödet samt vid en konferens om livslångt lärande vid Lunds universitet.

Ett generellt konstaterande utifrån dessa externa intervjuer och kontakter är att man på många håll ännu inte har hunnit tränga in i de praktiska konsekvenserna av ett livslångt lärande. Av naturliga skäl har man också svårt att urskilja vilka formella hinder och andra begränsningar som kan motverka ett framtida individuellt kompetenssparande, ett system vars konturer man hittills bara börjat skönja. Dessa förhållanden måste beaktas i samband med den fortsatta behandlingen av de överväganden, slutsatser och ändringsförslag som vi redovisar i den här studien.

2 IKS och efterfrågan på utbildning

2.1 Vad innebär ett livslångt lärande?

Vad innebär ett livslångt lärande? Begreppet används i olika sammanhang och av olika aktörer. I januari 1996 enades OECD:s utbildningsministrar om att stegvis göra ett livslångt lärande till en verklighet för alla (*OECD 1996, Life long learning for all: Meeting of the education committé at ministerial level, 16-17 January 1996, Paris*).

OECD:s strategi bygger på fyra grundtankar;

- att stärka förutsättningarna för livslångt lärande genom förbättrad förskola, och ungdomsskola och genom ett brett utbud av former för icke-formellt lärande,
- att främja sambandet mellan lärande och arbete genom att etablera nya "vägar och broar" som underlättar övergången mellan utbildning, personalutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet,
- att skapa incitament för enskilda, arbetsgivare och anordnare att investera i livslångt lärande och att förbättra kvalitet och effektivitet,
- att tänka över roller och ansvarsfördelning hos alla parter, särskilt arbetsgivare och offentliga aktörer som har inflytande över utbudet och efterfrågan på tillfällen till lärande.

OECD har vidareutvecklat strategin i olika policydokument som kan sammanfattas i följande karaktäristika. Det sker en förskjutning från institutioner till individen, från utbud till efterfrågan med ökad mångfald i tillhandahållande och marknadsorientering, motivationens roll blir viktig (alla kan och alla skall), ökad tonvikt läggs vid partnerskap och individens ansvar.

I regeringens skrivelse 1998/99:121, *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning* – samverkan, ansvar och utveckling definieras livslångt lärande på följande sätt: "Livslångt lärande innebär att avslutad formell utbildning följs av vidare kunskapsutveckling och att ansvaret för denna kunskapsutveckling ligger på den enskilde individen och arbetslivet. Motorn i det livslånga lärandet

är den enskilda människan och hennes lust att tillägna sig ny kunskap och bildning."

I Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande, *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet*, SOU 2000:28 konstateras att "en fundamental aspekt är att i och med att kunskapsmassan kontinuerligt växer blir det allt orimligare att ens tänka sig att man i ungdomen ska inhämta mer än en bråkdel av de kunskaper man kommer att behöva senare i livet." Kommittén konstaterar också att mycket av det man behöver kunna senare i livet inte fanns utvecklat när individen gick i ungdomsskolan. Det finns med andra ord behov av livslångt lärande. Samtidigt understryker kommittén att lärandet i det formella utbildningssystemet måste kunna samverka med det informella lärandet som sker på arbetsplatserna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att begreppet livslångt lärande är något mer än traditionell vuxenutbildning och det tidigare begreppet återkommande utbildning. Huvuddragen i det livslånga lärandet innebär en perspektivförskjutning från utbud och institutioner till efterfrågan och individens krav, från kompensatoriska insatser till kompetensgivande, från samhällets ansvar till individens.

2.2 IKS och det livslånga lärandet

2.2.1 Allmänt

Ett individuellt kompetenssparande förväntas på olika sätt medverka till att realisera det livslånga lärandet. Genom att komplettera den finansiella basen och stärka efterfrågestyrningen kan IKS bli ett sådant incitament för enskilda anställda och arbetsgivare att investera i livslångt lärande och att förbättra kvalitet och effektivitet som OECD åsyftar. En utveckling i den riktningen är redan på gång. IKS-systemet kommer enligt IKS-utredningens uppfattning att påtagligt påskynda förändringarna.

I Statskontorets uppdrag ingår att kartlägga vilka formella hinder som avnämare och anordnare i dag upplever visavi reguljär utbildning och hur dessa hinder i så fall kan undanröjas. Samtidigt är det naturligtvis mot bilden av den framtida efterfrågan man måste sikta när man bedömer eventuella behov av att ändra i reglerna för den reguljära utbildningen till följd av ett IKS-system. Det är tyngden i väntade hinder och begränsningar som bör avgöra angelägenheten i

att nu vidta regeländringar och andra åtgärder. Vi skall därför i detta inledande kapitel försöka konkretisera hur IKS-systemet kan påverka en kommande efterfrågan, dels med avseende på vilket utbildningsinnehåll IKS-spararna kan komma att önska, dels i vilka former denna utbildning bör tillhandahållas. Likaså skall vi försöka få ett grepp om vilka utbildningsvolymmer systemet kan generera och hur mycket pengar IKS-spararna kan spendera.

2.2.2 Inriktning och distributionsformer

Allmänt väntas det livslånga lärandet ställa nya och annorlunda krav på utbildningssektorn såväl vad gäller dess utbud som dess förmåga att snabbt och flexibelt svara upp mot en ny slags efterfrågan. En tanke bakom IKS-sparandet är att det skall finnas en stor frihet för individen att själv bestämma vilken kompetensutveckling han eller hon vill bedriva. Det kan vara allt från reguljär utbildning, korta IT-kurser, pröva nytt jobb eller praktisera utomlands. IKS-systemet innehåller således i sin preliminära utformning inga styrmedel som kan påverka den efterfrågade utbildningens inriktning, form och förläggning. Ett undantag kan vara kompetenspremiens konstruktion som stimulerar till längre sammanhängande perioder av utbildning. Hur mycket närmare kan man då skissera den framtida efterfrågan?

Inriktning

Det förhållandet att IKS-spararna är eller har varit en längre tid i arbetslivet ger anledning till hypotesen att efterfrågan i första hand kommer att röra sig om utbildningar, kurser och praktik som har betydelse för individens fortsatta yrkesverksamhet. Eftersom det handlar om egna pengar är det ju rimligt att individen vill se en så hög avkastning som möjligt. Samtidigt kan IKS-medlen ge ett väsentligt tillskott till det statliga studiestödet i de fall sådant kan utgå. Det kan i sin tur påverka efterfrågan på studier i allmänna och orienterande ämnen från personer som i dag inte vill sätta sig i skuld eller tvekar inför den ekonomiska uppoffringen som en studieledighet skulle innebära. På äldre dar kan övervägandena mera ställas mot ett pensionsuttag eftersom IKS-medlen då är tänkta att övergå i ett pensionssparande.

Det har visat svårt att vid våra intervjuer få en fast bild av den framtida efterfrågan. Någon mer detaljerad eller uttömmande statistik går ännu inte att få från de organisationer som anslutit sig till det av Skandia lanserade systemet med individuella kompetensförsäkringar. Vid de två företag som vi intervjuat och som är anslutna till detta system, har önskemålen hos de anställda som hittills anslutit sig främst handlat om studier i ämnen som språk, ekonomi, juridik och IT – utbildning som i berörda företag kan anses som klart verksamhetsrelaterad.

Kunskapslyftskommittén har visat att ännu några år in på 2000-talet saknar 1,6 miljoner personer treårig gymnasial utbildning. Statistik rörande kunskapslyftet visar att 44 procent av de godkända helårsplatserna avser yrkesinriktad, gymnasial utbildning. (Utfallet kan här påverkas av det jämförelsevis generösa statsbidraget.) Det starka intresset för exempelvis kvalificerad yrkesutbildning (KY) tyder på stark efterfrågan från vuxna på eftergymnasial, arbetsmarknadsinriktad utbildning. Många av de bedömare vi träffat anser också att för allt fler människor kommer det livslånga lärandet att handla om högskolestudier eller annan spetsutbildning.

Konsekvenserna för det reguljära utbildningsväsendet beror också på vilka utbildningsnivåer som kommer att efterfrågas, grundläggande, gymnasial eller eftergymnasial/högskolenivå.

Ytterligare en faktor av betydelse här är att benägenheten ”att ta poäng” inte alltid framstår som det väsentliga för vuxenstuderande. Av Skandias egna kompetenssparare uppger knappt hälften sig vara inriktade på det.

Sammantaget är bilden oklar av hur efterfrågan på utbildningsinnehållet kommer att gestalta sig. Mycket talar dock för att IKS-spararna kommer att öka efterfrågan på arbetsmarknadsinriktad utbildning på alla nivåer i det reguljära utbildningsväsendet. Tentamensbenägenheten kan dock bli lägre än den i dag är i ungdomsskolan respektive vuxenutbildningen.

Form

Med form menar vi här hur lärandet förmedlas; traditionellt i klassrum, individuellt på distans, utnyttjande av modern informations- och kommunikationsteknik (IKT) samt kombinationer av dessa former.

Här har vi mött mera samstämmiga uppfattningar om hur den framtida efterfrågan kommer att gestalta sig. Man tror att det kommer att handla om ett mera flexibelt lärande med individuella upplägg och med ett kraftfullt teknikstöd, främst i form av s.k. e-learning.

Att genomföra utbildning kommer inte längre att innebära att man samlar människor i ämnen, grupper och fasta tider. Det innebär istället att man på olika sätt möjliggör alternativa former av individuella studiegångar där tekniska hjälpmedel utgör ett kraftfullt stöd. Det handlar om individuella studier, där studiehandledning ges på regelbundna tider och, när behov uppstår, interaktivitet via IKT eller i så kallade studieverkstäder eller lärcentra. Det kan också handla om ren distansutbildning, där nätbaserade kurser finns att tillgå med stöd och handledning från en geografiskt sett avlägsen utbildningsanordnare eller från den egna hemkommunen. Det kan också handla om utbildningspaket, där det formella ansvaret i dag är fördelat på olika huvudmän inom det reguljära utbildningsväsendet och andra aktörer t.ex. arbetsmarknadsutbildning och folkbildning. Inte minst det sistnämnda förhållandet kommer att ställa stora krav på institutionell och finansiell samordning och samverkan.

Även om den nu beskrivna trenden gäller framtida vuxenutbildning och vuxenpedagogik i allmänhet finns det anledning tro att kraven kommer att skärpas om individerna helt eller delvis betalar för utbildningen med egna medel.

Förläggning

Med förläggning menar vi *när* utbildningen sker; på dagtid, hel/deltid, fritid, arbetstid etc. Utbildningens förläggning i framtiden är av betydelse för att bedöma hur efterfrågan kan skifta karaktär och därmed ställa krav på att ändra i de regelverk som styr utbildningsutbudet och dess infrastruktur. En hypotes är att IKS-finansierad utbildning i stor utsträckning komma att efterfrågas parallellt med förvärsarbete.

Den reguljära utbildningens förläggning i dagsläget kan belysas med följande statistik:

Tabell 2:1 Elever i kommunal vuxenutbildning 1997 fördelade efter dag/kvällsstudier

Komvuxnivå	Antal dagelever	Antal kvällselever	Summa
Grundl.	31 762 (86,2%)	5 097 (13,8%)	36 859
Gymnasial	138 962 (78,2%)	38 765 (21,8%)	177 727
Påbyggnad	6 656 (96,2%)	266 (3,8%)	6 922

Källa: SCB, Utbildningsstatistisk årsbok tabell 10.2.

Motsvarande siffror för SSV finns inte med hänsyn till hur den utbildningen bedrivs.

Inom högskolan görs ibland en åtskillnad mellan traditionella och icke-traditionella studenter. Definitionen på de sistnämnda är sådana som har gjort minst ett långt uppehåll i studierna, började studera vid 25 års ålder eller senare, läser på deltid. En framtida IKS-sparare kan således tänkas likna en icke traditionell student. Andelen icke traditionella studenter var 1995 47 procent, de flesta kvinnor, enligt en kartläggning som Högskoleverket presenterade år 1998 (*StudS, arbetsrapport 2*).

Detta material visar att den kommunala vuxenutbildningen f.n. domineras av studier på heltid och under dag. I fråga om högskolan studerar drygt hälften på detta sätt.

IKS-utredningen har i ett räkneexempel antagit att 400 000 individer kommer att göra uttag på sina IKS-konton när systemet är fullt utbyggt. Vad gäller omfattningen visar en Gallup-undersökning som IKS-utredningen nyligen låtit göra att drygt hälften av de tillfrågade (54 procent) skulle vilja använda sina IKS-pengar till studier på deltid eller fritid. Av Skandias egna kompetenssparare tänker sig ca 30 procent studera på heltid.

Utifrån detta tror vi att den framtida efterfrågebilden sannolikt kommer att präglas av en betydande ökning av antalet deltidsstuderande utanför ordinarie arbetstid.

Volymen

Utvecklingen av studiedeltagandet 1998–2000 inom de viktigaste vuxenutbildningsformerna (omräknat till helårsstuderande) framgår av följande tabell. Här berörda former av reguljär utbildning har kursiverats.

Tabell 2:2 Antal vuxna helårsstuderande i olika utbildningsformer

Utbildningsform	1998	2000
Kommunal vuxenutbildning,	177 900	174 800
varav grundläggande	27 300	26 600
varav gymnasial	144 600	142 400
varav påbyggnad	6 000	5 800
Folkhögskola, exkl. uppdragsutb.	31 000	34 800
SSV, exkl. kunskapslyftet	1 400	1 400
Sfi	16 000	16 900
Studieförbund	89 600	89 600
Kvalificerad yrkesutb, KY	7 500	12 000
Universitet och högskolor	251 000	249 000
Arbetsmarknadsutb.	37 800	38 000
Personalutb.	84 700	84 500

Källa: SCB 2000, Det framtida studiedeltagandet.

Totalt visar siffrorna ca 700 000 helårsstuderande år 2000 varav ca 425 000 (60 procent) i sådan reguljär utbildning som det här uppdraget främst handlar om.

För att få en uppfattning hur efterfrågevolymen kan påverkas av ett IKS-system har vi gjort ett eget räkneexempel utifrån IKS-utredningens beräkningar av hur IKS-spararna kommer att utnyttja sina konton. Vi är medvetna om att detta blir ett bräckligt underlag men finner det ändå nödvändigt att bygga våra fortsatta resonemang på någon slags plattform. Eftersom det är ett nytt system som skall sjösättas vill vi betona att uppföljning och utvärdering blir viktiga moment för att se hur sparandet utvecklar sig.

Omkring 400 000 personer per år kommer enligt IKS-utredningens exempel att ta ut IKS-pengar när systemet är i full gång omkring år 2010. Redan andra året efter systemstart – år 2003 – beräknas antalet kontouttag bli 270 000.

Det är naturligtvis inte möjligt att utifrån detta med någon precision förutsäga hur IKS kommer att påverka efterfrågevolymerna i det reguljära utbildningsväsendet. Bl.a. vet vi ju inte hur antalet kontouttag förhåller sig till antalet studerande på årsbasis.

Om vi utgår från IKS-utredningens räkneexempel att dessa 400 000 människor kommer att kompetensutveckla sig på 25 procent av sin tid och vidare antar att IKS-spararnas kontouttag blir ett nettotillskott samt i övrigt försiktigtvis utgår från oförändrade förhållanden vad gäller antalet vuxenstuderande och deras för-

delning på olika skolformer enligt tabell 2:2 skulle IKS medföra ett ökad tillströmning i den kommunala vuxenutbildningen och högskolan på uppemot 40 000 helårsstuderande år 2003 respektive 60 000 år 2010. I relativa tal innebär det att efterfrågevolymen i den reguljära utbildningen skulle öka med mellan 9 och 14 procent under IKS-systemets första tio år. Räknat i individer respektive kursdeltagare blir ökningen naturligtvis väsentligt större.

2.2.3 Kostnader och betalningsförmåga

Anordnarkostnaderna för reguljär utbildning varierar stort efter ämnesinriktning.

Tabell 2:3 Utbildningskostnader och finansiering för berörda former av reguljär utbildning, per 200 dagar

Utbildningsform	Årskostnad pr helårsplats (exkl. studiefinansiering)
Komvux, allm.	27 200
– ” – , yrkesinr.	42 200
SSV	33 300
Högskolor	27 500–402 500

Källa: SOU 2000:28 tabell 8:1.

Vad gäller de medel IKS-spararna väntas lyfta från sina konton kan följande räkneexempel tillföras bilden av den framtida efterfrågan. De genomsnittliga uttagen uppskattas av IKS-utredningen successivt öka från 4 400 kronor år 2003 till 24 300 år 2010. Med hänsyn tagen till skatt och kompetenspremie skulle en individ då kunna få upp till dryga 26 000 kronor att disponera för kursavgifter och/eller försörjning per helår. I förhållande till det generella, statliga studie-stödet – räknat för ett nio månaders studieår i 1999 års priser – innebär det ett ca 40 procent tillskott. Däremot räcker pengarna inte för att täcka kostnaderna ens för att köpa ett års studier i billigare former av reguljär utbildning förutsatt att arbetsgivaren inte skjuter till medel.

3 IKS och utbudet av utbildning

3.1 Utbildningsmarknaden för vuxna

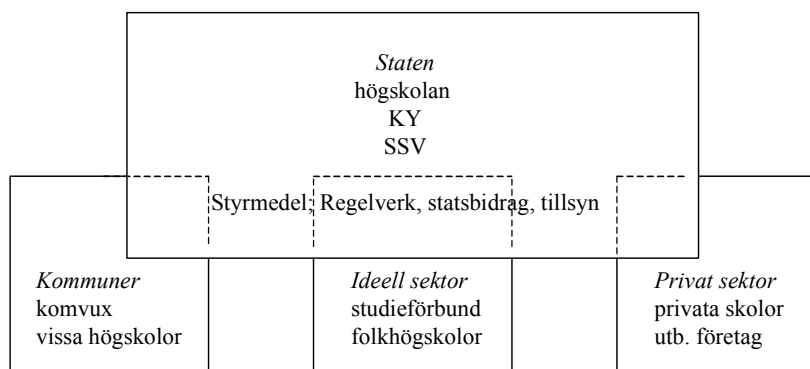
Den efterfrågan som ett livslångt lärande kan generera och som ett IKS-system väntas förstärka skall mötas gemensamt av svensk och internationell utbildningsmarknad. IKS-utredningen är övertygad om att många IKS-sparare kommer att efterfråga det utbud som den reguljära utbildningen i dag erbjuder. Utredningen anser att det kommer att ställas stora omställningskrav på det reguljära utbildningsväsendet om det skall klara av att leva upp till förväntningarna och kunna konkurrera med den snabbt växande privata utbildningsmarknaden.

Inledningsvis försöker det här kapitlet ge en bred överblick av den svenska utbildningsmarknaden för vuxna. Vi skall därefter närmare beskriva de reguljära utbildningar¹ som uppdraget har att behandla samt vilka reformer som förbereds på detta område. Detta ”nollalternativ”, ställt mot ändringarna i efterfrågan, ger ingångsvärden till var hinder och begränsningar finns i regelverken och hur angeläget det är att vidta åtgärder.

Utbildningsmarknaden för vuxna består av en mängd olika utbildningsanordnare med stat, kommun, ideell respektive privat sektor som huvudman. Staten har en särställning som manifesteras genom förfogandet över vissa administrativa och ekonomiska styrmedel.

¹ Begreppen reguljär utbildning/reguljära utbildningsväsendet är inte entydiga. En vanlig avgränsning är att reguljär utbildning omfattar universitet och högskolor samt det offentliga skolväsendet enligt skollagens definition. Med stöd av direktiven och en sannolik profil för framtida IKS-sparare behandlar vi inte de skolformer som faller inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, ej heller särvtux och sfi. Definitionsmässigt exkluderas också andra offentligstödda skolformer som folkbildning, fristående skolor, kvalificerad yrkesutbildning (KY) m.fl. Då även sistnämnda utbildningar kan tänkas attrahera IKS-sparare kommer de att delvis beröras.

Figur 3:1 Utbildningsmarknaden för vuxna i dagsläget



En kraftig utveckling och omstrukturering av vuxenutbildningsmarknaden har skett inte minst under det senaste decenniet. Bakom ligger flera faktorer såsom ökad medvetenhet om kontinuerligt lärande, särskilda satsningar på kompetenshöjande åtgärder under 1990-talets lågkonjunktur och övergång till beställar/utförarmodell för offentlig utbildning.

Som framgår av tabell 3:1 visar förändringarna utanför den offentliga sektorn upp en stark tillväxt av enskilda företag, inte minst enmans- eller småföretag. Detta indikerar en beredskap att snabbt anpassa sig till en mera flexibel efterfrågan.

Tabell 3:1 Utvecklingen på utbildningsmarknaden utanför den offentliga sektorn 1994-1998

Företagsform	1994	1995	1996	1997	1998	Ändring 94-98ca %
Fysisk pers	608	886	1 438	2 347	2 827	+ 465
Bolag*	1 925	2 182	2 530	2 881	3 091	+ 160
Ekon förening	27	45	59	75	104	+ 385
Ideell fören. m.m.	1 161	1 158	1 156	1 159	1 107	- 5
Stiftelse	127	138	146	162	188	+ 148
Annan jur. form	8	8	9	8	7	- 11
Totalt antal företag	3 859	4 427	5 338	6 632	7 324	+ 190
Totalt antal anställda	27 235	29 816	30 706	30 611	31 208	+ 115

Källa: SCB Centrala företags- och arbetsställeregistret

* Enkla bolag, HB, AB

Inom den reguljära utbildningen, liksom i folkhögskolan, har verksamheten mätt i antalet registrerade deltagare nästan fördubblats under 1990-talet som framgår av tabell 3:2.

Tabell 3:2 Utvecklingen av antal registrerade deltagare i reguljär utbildning och folkhögskolor 1990-1998

Utbildningsform	1990/91	1995/96	1997/98
Högskolan	173 381	256 379	301 090
Komvux	125 207	155 901	237 510
Folkhögskolor	15 713	37 148	29 341

Perioden 1984 till 1997 ökade antalet anställda i högskolan med ca 20 procent – den största ökningen vid mitten av 1990-talet. År 1992 fanns nära 20 000 anställda i högskolans grundutbildning, år 1997 ca 23 800. Komvux kursutbud steg inom den gymnasiala delen från ca 10 000 år 1992 till ca 40 000 år 1997 medan det var mera konstant vad avser grundläggande utbildning och påbyggnadsutbildning. Antalet anställda i komvux ökade samtidigt från ca 6 700 till ca 8 300. Den jämförelsevis kraftigare ökningen i komvux torde kunna tillskrivas den särskilda satsningen på kunskapslyftet. (Källa: SCB, Utbildningsstatistisk årsbok.)

3.2 Kommunal vuxenutbildning

Komvux

Den kommunala vuxenutbildningen (komvux) består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. Verksamheten regleras av skollagen (1985:1100), förordningen om kommunal vuxenutbildning (1992:403) samt läroplanen för det frivilliga skolväsendet (LPF94).

Grundläggande vuxenutbildning syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv och att möjliggöra fortsatta studier. Den motsvarar den nioåriga obligatoriska grundskolan. Kommunen är skyldig att anordna utbildningen för de innevånare som är berättigade därtill.

Gymnasial vuxenutbildning skall ge vuxna kunskaper motsvarande dem ungdomar får i gymnasiet. Kursplaner, kunskapsmål, betygspoäng och betygskriterier är gemensamma med gymnasie-

skolan. Till skillnad mot ungdomsskolan är innehållet inte bundet till nationella program utan består av ett utbud av kurser.

Påbyggnadsutbildning syftar till att ge vuxna en utbildning som leder fram till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. Påbyggnadsutbildning finns dels som riksrekryterande dels med lokal anknytning. Bland de förstnämnda finns utbildningar med nationella kursplaner inom områdena elinstallation, ambulanssjukvård, persontransporter med buss, teknikerutbildning och trafiklärare. Flest deltagarna finns inom områdena datakunskap, företagsekonomi, hotell, turism och reseservice.

Kommunen skall erbjuda gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning och därvid sträva efter att den omfattar efterfrågan och behov. Landstingen får anordna gymnasial utbildning inom områdena naturbruk och omvårdnad samt – efter överenskommelse med en kommun – även inom andra områden.

Behöriga är i första hand kommuninnevånare fr.o.m. det år de fyller 20 och som saknar/uppfyller vissa kunskapskrav. Vid antagning skall enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning särskilt beaktas om en sökande har kort utbildning, behöver utbildningen för planerad eller pågående yrkesverksamhet eller står inför yrkesval, behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program från gymnasieskolan eller för annan behörighetskomplettering eller skall fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad studieplan.

Komvuxutbildning skall vara gratis för eleverna med undantag för kostnader för utbildningsmateriel, ansökan och prov. Särskild studiefinansiering sker genom studiemedel enligt studiestödsförordningen (1973:418) resp. de särskilda studiestöden för vuxna, SVUX och SVUXA. Arbetslösa mellan 25-55 år kan under ett år få särskilt utbildningsbidrag (UBS). UBS motsvarar beloppsmässigt a-kassa.

För dem som inte uppbär statligt studiestöd finns utbildningsbidrag för arbetshandikappade och utomnordiska invandrare och socialbidrag. I vissa fall kan a-kasseersättning beviljas. Omkring 45 procent av eleverna i kommunal vuxenutbildning – inklusive kunskapslyftet – finansierade år 1999 sina studier utanför det offentliga studiestödet.

Statens skolor för vuxna

Statens skolor för vuxna (SSV) finns i Härnösand och Norrköping. Verksamheten regleras genom lagen (1991:1108) respektive förordningen (1992:601) om statens skolor för vuxna. SSV kompletterar den kommunala vuxenutbildningen och har samma program mål, kursplaner etc. Studierna bygger till stor del på självstudier i form av IT-stödd distansundervisning.

Deltagare rekryteras från hela landet via en central antagningsnämnd. Urvalsreglerna är i princip desamma som för komvux.

Liksom i komvux är utbildningen avgiftsfri för eleverna med undantag för vissa avgifter i samband med ansökning och prov. Studiefinansiering kan ske med studiemedel och särskilt vuxenstudiestöd.

Kunskapslyftet

Kunskapslyftet är en särskild, statlig satsning på gymnasial vuxenutbildning med rötter i 1990-talets sysselsättningskris. Den pågår t.o.m. våren år 2002. Kunskapslyftet regleras särskilt genom förordningen (1998:276) om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna.

Utbildningen inom kunskapslyftet utgörs av allmänna kurser, orienteringskurser samt yrkeskurser. De *allmänna kurserna* motsvarar gymnasienivåns kärnämnen och gemensamma ämnen på de naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga programmen. *Orienteringskurserna* kan vara både allmänna och inriktade mot ett särskilt yrkesområde. De kan omfatta studieteknik, studieintroduktion, praktik m.m. *Yrkeskurserna* utgör definitionsmässigt en restprodukt. Data och omvårdnadsutbildningar dominerar.

Kunskapslyftet riktas till personer som helt eller delvis saknar treårig gymnasiekompetens. Företräde har den som är arbetslös eller enligt överenskommelse med sin arbetsgivare ersätts av en långtidsarbetslös eller som eljest är uppsagd och hotas av arbetslöshet.

Utbildningen är kostnadsfri för eleverna. Studiefinansieringen ordnas som i komvux.

Finansiering av ordinarie verksamhet

Statliga medel till kunskapslyftet fördelas enligt en modell med specialdestinerade bidrag baserade på schabloner och volymer. För övrig finansiering av komvux svarar kommunerna själva. SSV:s verksamhet finansieras av ett särskilt anslag samt intäkter från uppdragsverksamheten.

Uppdragsutbildning

I vissa fall är det möjligt för kommuner, landstingskommuner och SSV att vid sidan av ordinarie verksamhet² anordna uppdragsutbildning. Reglerna för detta finns i lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall, förordningen (1992:395) om uppdragsutbildning inom det offentliga skolväsendet respektive förordningen (1986:64) om uppdragsutbildning vid statens skolor för vuxna.

Reglerna innehåller kort följande huvudvillkor:

- ersättning får utgå från annan uppdragsgivare än enskild för vars räkning utbildning anordnas för personer som uppdragsgivaren utser,
- utbildningen skall motsvara den art och nivå som övrigt får bedrivas dock ej ett helt nationellt program i gymnasieskolan,
- uppdragsutbildningen får inte försämra förutsättningarna för den ordinarie verksamheten och möjligheterna att få sådan utbildning,
- betyg får ges på samma villkor som gäller för ordinarie utbildning vad gäller kursplaner, lärarkompetens och behörighetsvillkor för intagning,
- deltagare i uppdragsutbildning kan undervisas tillsammans med deltagare i ordinarie utbildning (samundervisning) eller i egna grupper (separat uppdragsutbildning).

Kommunernas räkenskapsammandrag (SCB) ger en uppfattning om uppdragsutbildningens omfattning inom komvux. En kraftig nedgång kan iakttas – från 7 procent år 1996 till 3 procent år 1998.

² "Ordinarie verksamhet" används i denna studie för sådan reguljär utbildning som inte är uppdragsutbildning. I författningstext används dock reguljär utbildning som motsats till uppdragsutbildning

En förklaring kan vara den kraftsamling på kunskapslyftet som ägt rum.

3.3 Högskolan

Högskolornas ordinarie verksamhet

Högskolesektorn³ består av ett 60-tal universitet och högskolor med statlig, landstingskommunal eller enskild huvudman. Verksamheten delas upp i grundutbildning, forskarutbildning och forskning. Den regleras genom högskolelagen (1992:1434) respektive högskoleförordningen (1993:100). För Sveriges Lantbruksuniversitet gäller särskilda bestämmelser.

I anslutning till högskolorna startade 1975 en yrkesteknisk högskoleutbildning (YTH). Syftet var att möta efterfrågan på högre utbildning från en grupp som dittills haft små möjligheter att söka sig till högskolan, att tillgodose industrins behov av arbetskraft för vissa kvalificerade funktioner och att ge ämnesutbildning för blivande lärare i yrkesteknik i gymnasieskolan. Vägen till examen är kortare än i högskolan i övrigt – 60 poäng.

Behöriga är i princip de som med godkända betyg genomgått ett program inom gymnasieskola, komvux eller motsvarande. Prioriteringen utgår från de sökandes meriter såsom betyg, högskoleprov eller andra särskilda prov, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet eller andra särskilda skäl.

Utbildningen vid högskolorna skall vara gratis för studenterna (högskoleförordningen 10 §). Studiemedel kan utgå.

Finansiering av ordinarie verksamhet

Den statliga finansieringen av högskolan sker via en mål- resultatstyrningsmodell. Resurstilldelningen är beroende av de resultat/prestationer som uppnås. Som prestationer räknas antalet helårsstudenter och de helårsprestationer som dessa uppnår. Uppdragsintäkterna var år 1998 knappt 800 mkr vilket motsvarar ca 5 procent av intäkterna för grundutbildning. Variationerna mellan högskolorna är stora – från 3 till 17 procent.

³ Begreppet högskolan täcker i den här rapporten såväl universitet som högskolor.

Uppdragsutbildning

Även högskolan får bedriva uppdragsutbildning. Regler ges i förordningen (1997:845) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

Det materiella innehållet överensstämmer i allt väsentligt med vad som gäller för komvux. Vissa tillägg och preciseringar är dock intagna. Således gäller att:

- Är uppdragsgivaren en statlig eller kommunal myndighet eller ett landsting skall uppdraget avse personalutbildning eller utbildning som behövs av arbetsmarknads- eller biståndspolitiska skäl. I andra fall skall uppdraget avse personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren.
- Är uppdragsgivaren ett land utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet får uppdragsutbildning ske om regeringen medger.
- Vid uppdragsutbildning tillämpas avgiftsförordningen (1992:191). Högskolan bestämmer själv avgiften. Full kostnadstäckning skall gälla.

3.4 Vissa angränsande utbildningsformer

Vid sidan av den reguljära utbildning som fokuseras i uppdraget finns andra offentligstödda skolformer som kan attrahera IKS-spararna.

Kvalificerad yrkesutbildning (KY) bedrivs sedan några år på försök. KY regleras i lagen (1996:339) och förordningen (1996:372) om försöksverksamhet med viss kvalificerad yrkesutbildning. Övergripande mål för utbildningen är att den skall ge sådana fördjupade teoretiska och praktiska kunskaper som krävs för att självständigt och i arbetslag utföra kvalificerade uppgifter i en modernt organiserad produktion av varor och tjänster.

Utbildningarna, f.n. ca 200 stycken fördelade på 124 branschområden, är mellan ett och tre år långa. En tredjedel av utbildningstiden genomförs i form av lärande på en arbetsplats.

Utbildningarna kan anordnas av statliga högskolor, kommuner, landsting och enskilda utbildningsanordnare. De finansieras av statsbidrag som fördelas av Kommittén för kvalificerad yrkesut-

bildning. Deltagarna erhåller studiestöd enligt studiestödsförordningen.

För tillträde till KY krävs normalt att sökanden har fullföljt ett nationellt program i gymnasieskolan eller har motsvarande svensk eller utländsk utbildning eller genom annan verksamhet har förvärvat motsvarande kunskaper.

Regeringens mål är att försöket skall övergå i reguljär verksamhet.

Arbetsmarknadsutbildning är ett arbetsmarknadspolitiskt program. Förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter styr arbetsmarknadsutbildningen. Plats anvisas av arbetsmarknadsmyndigheten som också finansierar och upphandlar utbildningen. I undantagsfall kan även andra aktörer – en organisation eller t.o.m. en enskild person – upphandla arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsmarknadsutbildningen skall vara yrkesinriktad. I vissa fall kan även reguljär utbildning beviljas som arbetsmarknadsutbildning. Deltagarna får aktivitetsstöd på a-kassenivå. Vid reguljär utbildning på grundskole- och gymnasienivå utgår aktivitetsstöd bara till långtidsarbetslösa invandrare och arbetshandikappade utan grundläggande utbildning.

Folkbildningen omfattar folkhögskolor och studieförbund som drivs av olika folkrörelser, organisationer, stödföreningar och landsting. Verksamheterna finansieras helt eller delvis med statliga medel som Folkbildningsrådet fördelar.

Folkbildningen är inte bunden av några centralt fastställda läroplaner. Istället bestäms utbildningens innehåll av respektive skola eller förbund.

Studieförbundens verksamhet sker huvudsakligen i form av studiecirklar där individerna deltar främst på sin fritid. Folkhögskolornas utbud består av allmänna kurser för personer som saknar grundskole- och gymnasieutbildning och är således ett alternativ till komvux. Dessutom ges särskilda kurser, varav en del är yrkesinriktad utbildning på eftergymnasial nivå och högskolenivå. Exempel på sådana utbildningar är de för fritidsledare, dramapedagog och journalist. Folkhögskoleutbildning kan berättiga till studiemedel enligt studiestödsförordningen.

Kompletterande utbildningar som ges vid fristående skolor och som motsvarar de kunskaper och färdigheter gymnasieskolan förmedlar på sina nationella och specialutformade program kan beviljas statsbidrag, vara studiestödsberättigade eller ställas under statlig

tillsyn. Villkoren regleras genom förordningen (1996:1206) om fristående skolor.

Utbildningarna är mycket varierande, i många fall yrkesinriktade – exempelvis flygutbildning. Totalt finns det 152 skolor som bedriver 289 olika kompletterande utbildningar.

3.5 Aktuella reformer av reguljära utbildningar

Riksdagen har beslutat om ett reformerat studiefinansieringssystem fr.o.m. 1 juli år 2001. Även vissa andra ändringar av formerna av reguljär utbildning kan komma att ske innan IKS-systemet träder i kraft.

”Kunskapsbygget”

”Kunskapsbygget” kallar Kunskapslyftskommittén sina förslag till reformerad vuxenutbildning efter kunskapslyftet (SOU 2000:28).

Förslagen innebär i korthet att:

- Rätt till kommunal vuxenutbildning upp till och med gymnasienivå, rätt till hela det gymnasiala utbudet, rätt att få tillgodoräkna tidigare kunskaper och rätt att börja utbildningen inom tre till sex månader.
- Statsbidragsmodellen ändras från nuvarande specialdestinerade schablonbidrag till att ingå i det generella statsbidrags- och kostnadsutjämningsystemet.
- Studiestödssystemet kompletteras vid studier inom kunskapsbygget med två högre bidragsnivåer – 100 respektive 82 procent.
- Kommunerna skall sörja för en bra infrastruktur för livslångt lärande. Exempel på detta är uppsökande verksamhet, studie- och yrkesvägledning, individuella studieplaner och samarbete mellan utbildningsanordnare, kommunala förvaltningar, näringsliv och arbetsförmedling.

För att knyta ihop de olika delarna i det livslånga lärandet till en sammanhängande strategi föreslås bland annat:

- En förstärkt målstyrning med gemensamma, övergripande mål för all samhällsstödd vuxenutbildning, från grundläggande nivå till högskola.

- En sektorsövergripande beredning för livslångt lärande inom regeringskansliet.
- En ny myndighetsstruktur anpassad till det livslånga lärandet.

Sammanhållen gymnasial yrkesutbildning

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet har berett frågan om en samlad eftergymnasial yrkesutbildning grundad på försöksverksamheten med viss kvalificerad yrkesutbildning. Den nya utbildningsformen berör förutom KY på sikt även påbyggnadsutbildning, YTH, samt yrkesutbildningar vid kompletterande fristående skolor och i folkbildningen. Förslagen i Ds 2000:33 innebär att:

- Den eftergymnasiala yrkesutbildningen skall vara en egen utbildningsform som regleras i särskild lag och förordning.
- Den skall bygga på kunskaper från gymnasieskolans nationella eller specialutformade program eller motsvarande.
- Utbildningsanordnarens rättsliga ställning skall inte utgöra något hinder för att vara anordnare av en eftergymnasial utbildning.
- Företrädare för arbetslivet skall ingå i varje utbildnings ledningsgrupp och där utgöra en majoritet.
- För tillträde till eftergymnasial yrkesutbildning skall gälla att sökanden uppfyller kraven för grundläggande behörighet till högskolan eller har förvärvat motsvarande kunskaper.
- Det skall finnas nationellt giltiga bestämmelser om hur urval av behöriga sökande skall ske.
- Det skall finnas möjligheter att tillgodoräkna eftergymnasial yrkesutbildning vid övergång till studier i högskolan och tvärtom. Tillgodoräkandet skall avgöras av mottagande institution.
- Normal utbildningstid skall motsvara två års heltidsstudier.
- Utbildningsutbudet skall huvudsakligen styras av bedömningar om den framtida efterfrågan i arbetslivet.
- En särskild examen för eftergymnasial yrkesutbildning skall inrättas och ett standardiserat betygssystem införas.
- Nationella kvalitetskriterier skall fastställas. Högskoleverket skall svara för tillsyn, kvalitetsgranskning och utvärdering.
- Resursfördelning skall ske genom eget anslag eller anslagsposter.

- Det skall finnas en systematik för omprövning av medgivanden om anordnande av eftergymnasial yrkesutbildning.
- Utbildning skall kunna ges på heltid, deltid, i form av distansutbildning och inte enbart terminsbundet.
- Rättssäkerhet och inflytande för studerande i eftergymnasial yrkesutbildning skall garanteras genom författning.
- Delar av eftergymnasial yrkesutbildning och eventuellt tillhörande fristående kurser skall på samma sätt som högskoleutbildning kunna upphandlas som arbetsmarknadsutbildning.

Ett reformerat studiestödssystem

De nuvarande studiestödssystemen för olika former av vuxenutbildning uppvisar ett stort och för den enskilde delvis svårförståeligt spann mellan högsta och lägsta ersättning och villkor i övrigt.

Statsmakterna har nyligen beslutat införa ett reformerat studiestödssystem (prop. 1999/2000:10, UbU7, rskr 46). Systemet innebär att de nuvarande studiestödsformerna ersätts av ett nytt, samordnat studiestödssystem fr.o.m. den 1 juli år 2001. Studiemedel enligt det nya systemet får lämnas högst till det kalenderår då den studerande fyller 50 år och för studier på minst halvtid. Viss nedtrappning sker från 41 års ålder. På samma sätt som nu beslutar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer vid vilka läroanstalter eller utbildningar stödet skall gälla. (Jfr bilagor till studiestödsförordningen). UBS skall omprövas i anslutning till ställningstagandena till kunskapsbygget.

Beloppsmässigt ger det reformerade studiestödet lika mycket som de nuvarande studiemedlen, dvs. i dagsläget 7 098 kronor i månaden. Den generella bidragsnivån höjs från 28 till 34,4 procent. Vissa studerande, 25 år eller äldre, kan få högre bidrag, 82 procent. Fribeloppen för prövning mot inkomst höjs medan återbetalningsreglerna skärps.

3.6 Sammanfattande utgångspunkter för regeländringar

Som framgått av dessa två inledande kapitel är det svårt att med den tid och det underlag vi haft att tillgå skapa en mera exakt bild av framtida efterfrågan på vuxenutbildning. IKS-utredningen har

parallellt med uppdraget till Statskontoret beställt en studie om utvecklingstendenserna på utbildningsområdet. Vi skall inte här föregå resultatet av den studien. Men för att kunna ringa in var den reguljära utbildningen kan komma att möta hinder och begränsningar för att tillgodose efterfrågan från IKS-spararna och hur dessa hinder ska kunna tacklas har vi ställt upp ett antal övergripande utgångspunkter. De bygger på vad vi ovan kommit fram till om den framtida efterfrågan, IKS-spararnas möjligheter, infrastrukturen hos det reguljära utbildningsväsendet m.m.

Finansiering

1. IKS-sparandet kan komma att medföra ca 15 procent volymökning i den reguljära utbildningen när systemet om ca 10 år är fullt utbyggt. *Med utgångspunkt från att inga anslagsökningar kan påräknas måste resurser tillföras genom nya finansieringskällor och/eller omprioriteringar.*
2. Om en IKS-sparare betalar hela kursavgiften kommer ett genomsnittligt kontouttag att högst täcka kostnaden för ett års studier i allmänna ämnen på komvux alternativt en billigare högskoleutbildning. Detta förhållande samt starka kompensatoriska skäl (se även p. 4) talar för att *utgångspunkten bör vara att den gratisprincip som nu gäller för ordinarie verksamhet (jfr fotnot 2 ovan) inom komvux respektive högskola bör behållas.*
3. Om en IKS-sparare använder pengarna till sin försörjning kan de ge ett väsentligt tillskott till det statliga studiestödet om sådant kan utgå. Det kan undanröja den tvekan som en del i dag känner för att börja en mera omfattande utbildning. Studiestödssystemets tids- och åldersgränser kan dock skapa tröskel-effekter som motverkar detta. *Utgångspunkten bör här vara att så långt statsfinanserna medger åstadkomma en harmonisering mellan systemen för vuxenstudiestöd respektive IKS.*

Antagning, behörighet, urval etc.

Villkoren för antagning till reguljär utbildning avser dels ”kompensatoriska krav”, dvs. utbildningen öppnas för dem som har största behoven, dels krav på olika slags förkunskap eller erfarenhet.

4. De kompensatoriska kraven kan ses som ett uttryck för samhällets utbildningspolitik och omfattningen av det offentliga åtagandet. *Utgångspunkt bör vara att någon ändring av de kompensatoriska villkoren till följd av att ett IKS-system införs inte bör ske. Det skall inte gå att köpa sig förbi eventuella köer i den reguljära utbildningen.*
5. De formella kompetenskraven måste ställas mot att IKS-spararna kommer att ha vitt skilda utbildningsbakgrunder och yrkeserfarenheter. Den tid de kan avsätta för utbildning är begränsad med hänsyn till deras ordinarie arbete och tillgängliga sparmedel. Det kan stöta på svårigheter att med nuvarande krav för tillträde till främst eftergymnasial- och högskoleutbildning få tillträde till önskad utbildning i ordinarie former. *Utgångspunkten beträffande kompetenskraven bör vara att ingen skall behöva använda sina IKS-pengar för att av formella skäl läsa in kunskaper som man redan besitter. IKS-systemet ställer därmed ökade krav på att synliggöra reella kunskaper.*

Utbildningens inriktning, form och förläggning

6. IKS-spararna kommer att kräva avkastning på sina pengar. Arbetsmarknadsinriktad, eftergymnasial utbildning, nära kopplad till arbetslivets villkor, kommer troligen att efterfrågas i allt större utsträckning. *Det har emellertid inte framkommit några klara trender om förskjutningar mellan arbetsmarknadsinriktade utbildningar samt allmänna och orienterande utbildningar. Samma gäller mellan kommunal vuxenutbildning och högskoleutbildning. En försiktig utgångspunkt kan därför vara att efterfrågan fördelas som i dagsläget.*
7. Utbildning kommer att efterfrågas i otraditionella former, dvs. kortare kurser med individuella upplägg. Likaså ökar troligen IKS-sparandet antalet individer som vill studera på deltid, under lågsäsong i arbetslivet respektive på fritid under kvällar och helger. Dagens vuxenutbildning är i stor utsträckning kompensatorisk och utbudsstyrd. De studerande erbjuds kurser i form av färdiga moduler. Dessa tillhandahålls på viss tid, i bestämda lokaler. Vad gäller den kommunala vuxenutbildningen är anordnaren ofta den egna kommunens skolväsende.

Med utgångspunkten att det reguljära utbildningsväsendet skall kunna verka på samma villkor som andra aktörer på utbildningsmarknaden måste det kunna ställa upp på en sådan flexibilitet. Möjligheterna till uppdragsutbildning kan behöva utvecklas och ges sådana former att konkurrensen till andra *aktörer inte snedvrids. Kurs- och timplaner, lärares tjänstgöringsförhållanden etc. kan också påverkas.*

Ledighetslagstiftning

8. Utbildning av yrkesverksamma medför ofta behov av och rätt till ledighet samt semesterersättning. Med utgångspunkten att IKS-sparandet innebär ett visst nettotillskott av hel- och deltidstuderande kan även detta regelverk komma i blickpunkten som en begränsning.

4 Begränsningar och hinder för det reguljära utbildningsväsendet att möta efterfrågan på utbildning

4.1 Inledning

Det här kapitlet behandlar uppdragets kärnfråga nämligen vilka begränsningar och regelhinder upplever avnämare och anordnare av kommunal vuxenutbildning och högskoleutbildning då det gäller yrkesverksamma personers möjligheter att ta del av deras utbud. Kan dessa tuvor tänkas stjälpas det reguljära utbildningsväsendet vad gäller att tillgodose efterfrågan från framtida IKS-sparare? Om så är fallet – vilka regeländringar och andra åtgärder bör vidtas?

Underlaget har samlats in främst genom intervjuer med företrädare för avnämare och utbildningsanordnare samt vissa sakansvariga myndigheter på området.

För att få fram ett relevant underlag har vi så långt möjligt försökt förutsäga den situation som kan komma att råda när ett IKS-systemet blivit etablerat. Bl.a. kommer aktörerna inom komvux och högskolan att i en nära framtid möta vuxenstuderande som, med egna hopsparade IKS-medel på fickan, kommer att ställa krav och förväntningar som delvis skiljer sig från dagens. Hur dessa krav och förväntningar tas om hand blir sannolikt av stor betydelse för det reguljära utbildningsväsendets framgångar som konkurrenter på en framtida utbildningsmarknad. Detta scenario har redovisats i föregående kapitel 2 och 3.

Mot bakgrund av dessa utgångspunkter samt de begränsningar och hinder som de intervjuade sagt sig uppleva går vi det följande närmare in på berörda delar av de aktuella regelverken. Syftet är att komma fram till på vilka punkter bestämmelserna bör ändras för att ge den reguljära utbildningens aktörer förutsättningar att i konkurrens med andra anordnare möta en delvis ny efterfrågan. Ambitionen har inte varit att i detalj utforma de nya bestämmelserna – här till krävs juridisk expertis – utan mera att få upp problemen på bordet och rekommendera en handlingslinje.

Det första delavsnittet i detta kapitel handlar om finansieringen av ordinarie utbildning i komvux och högskola, med andra ord det offentliga åtagandet. Det andra delavsnittet rör individens möjlig-

heter att köpa utbildning – en fråga av gemensamt intresse för såväl avnämare som anordnare. Det tredje delavsnittet avser möjligheterna för IKS-sparare att kunna använda sitt sparande som ett komplement till samhällets generella studiestöd – en central avnämmarfråga. Redan nu skall sägas att finansieringsfrågorna kommit att framstå som det mest strategiska området för åtgärder.

Vidare är frågor om behörighet/villkor för tillträde till studier i reguljär utbildning av central betydelse för vuxna studerande liksom även möjligheterna att få tillgång till en utbildning i önskad inriktning och form.

Vi har också fått anledning att granska gällande lagstiftning vad avser ledighet för studier och vissa förmåner vid semester.

Varje delavsnitt nedan inleds med några allmänna kommentarer. Därefter går vi igenom gällande regler på de punkter som utkristalliserats och sammanfattar de begränsningar och hinder som avnämare och anordnare upplever. Avslutningsvis redovisas Statskontorets överväganden, slutsatser och förslag om förändringar eller andra åtgärder på respektive område.

4.2 Finansiering av ordinarie utbildning

4.2.1 Allmänt

Huvuddelen av den reguljära utbildningen finansieras med anslag. I den utsträckning staten vill stötta IKS-spararnas krav på reguljär ordinarie utbildning bör detta stimuleras via de ekonomiska styrmedel som statsbudgeten erbjuder. På den här punkten har det främst varit mål- och resultatstyrningssystemet för högskolan som kommit i fokus vid intervjuerna med såväl anordnare som avnämare. Våra överväganden och förslag handlar därför främst om detta system.

Frågor om finansiering av uppdragsutbildning inom högskolan och komvux diskuteras i delavsnitt 4.3.

4.2.2 Gällande regler och bestämmelser

Finansiering av högskolans grundutbildning

Systemet för tilldelning av resurser till grundläggande högstskoleutbildning innebär att universitet och högskolor inför varje treårsperiod erhåller ett *utbildningsuppdrag* där mål och ramar anges för verksamheten.

Statsmakternas årliga resursstyrning sker enligt ett prestationsrelaterat system. Det är baserat på de prestationer i form av studenter – omräknade till *antal helårsstudenter* – samt studieresultat – omräknade till *helårsprestationer* som uppnås vid respektive lärosäte. Prestationerna ger som intäkt ett visst belopp som fastställs i regleringsbrevet.

Systemet syftar till att främja såväl antalet studerande som att de studerande fullföljer sina studier.

Begreppen helårsstudent och helårsprestation och hithörande beräkningsnormer definieras i förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. I förordningens 4 kap. "Resultatredovisning m.m." finns under rubriken "Grundläggande högstskoleutbildning" bland följande bestämmelser:

6 § Utbildningsuppdraget skall återrapporteras och kommenteras. Antalet helårsstudenter och helårsprestationer samt de intäkter som dessa berättigar till skall redovisas enligt bestämmelser i regleringsbrevet (SFS 1995:668).

7 § Med helårsstudenter avses antalet studenter som har påbörjat studier på en kurs multiplicerat med kursens poäng dividerat med 40.

Om kursen sträcker sig över mer än ett budgetår fördelas kursens poängtal först på de aktuella budgetåren.

Om kursen sträcker sig över en period som är högst sex månader ingår i beräkningen samtliga studenter som för första gången registrerats på kursen.

Om kursen sträcker sig över en period som är längre än sex månader ingår i beräkningen samtliga studenter som för första gången registrerats men bara med studier under den första sexmånadersperioden. För varje ytterligare period om sex månader krävs det att studenternas fortsatta deltagande i kursen bekräftas genom fortsättningsregistrering för att deras studier under denna period skall ingå i beräkningen.

De studenter som har avbrutit studierna inom tre veckor efter påbörjad kurs och som under den tiden inte har blivit godkända på något prov skall inte ingå i beräkningen (SFS 1996:1457).

8 § Med helårsprestationer avses antalet godkända poäng på en kurs eller delkurs dividerat med 40.

Ett s.k. *takbelopp* utgör den högsta samlade ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer som medges för budgetåret. För vissa lärosäten preciseras *särskilda åtaganden* som också kan medföra särskild ersättning.

Ersättningsbeloppen för helårsstudenter och helårsprestationer fastställs årligen av statsmakterna och anges i regleringsbrevet. Beloppen är olika stora för olika *utbildningsområden*. Inom universiteten och högskolorna klassificeras samtliga kurser på sådana utbildningsområden. Denna klassificering avgör vilken ersättning som erhålls.

I de gemensamma bestämmelserna i högskolans regleringsbrev för år 2000 finns följande återrapporteringskrav som har speciellt intresse för våra fortsatta överväganden:

”3. Varje universitet och högskola skall beakta behovet av fortbildning och vidareutbildning vid fastställande av utbildningsutbud och vid beslut som berör utbildningens tillgänglighet. Tillgängligheten bör vara minst lika stor som föregående år. Graden av tillgänglighet avspeglas i volymen av studiekurser som ges i lägre studietakt än helfart (kvarts- och halvfartskurser), kurser på andra tider än dagtid vardagar (kvälls- och helgkurser), andel individer över en viss ålder (fr.o.m. 25 år), distanskurser och uppdragsutbildning.

Årsredovisningen skall innehålla en redovisning av antal studenter, helårsstudenter och helårsprestationer för sådana kurser. Distansutbildning kan vara såväl kurser utan obligatoriska sammankomster som kurser med sammankomster på lärosätet kompletterat med självständiga studier.

Vidare skall lärosätet i årsredovisningen kommentera graden av tillgänglighet vad avser de i punktens första stycke uppräknade utbildningsformerna m.m. Förändringar i förhållande till föregående år skall särskilt uppmärksammas.”

Finansiering av komvux ordinarie utbildning

Före år 1991 styrde staten kommunernas vuxenutbildning i stor utsträckning via specialdestinerade statsbidrag. De fördelades av Skolöverstyrelsen via länskolnämnderna till kommunerna. Som administrativa styrmedel fungerade en särskild lag för vuxenutbildning med förordningar, läroplaner samt kurs- och timplaner.

I samband med kommunaliseringen av skolväsendet (från 1991-07-01) gick driftansvaret för skolan, inklusive den kommunala vuxenutbildningen över till kommunerna. För att säkerställa en nationellt likvärdig utbildning fastställde statsmakterna samtidigt nya styrmedel; en tydlig läroplan, lärarutbildning och fortbildning, ett specialdestinerat statsbidragssystem, ett system för utvärdering och uppföljning samt centrala behörighetsregler för lärar- och skoltjänster. Tillsynen skulle utövas av Skolverket som för ändamålet fick en ny organisation.

Det specialdestinerade statsbidraget avskaffades efter ett år. Externa medel tillförs i form av det generella statsbidraget och det kommunala skatteutjämningsbidraget till barnomsorg, skola och vård. Specialdestinerade statsbidrag kvarstår alltså som ett ekonomiskt styrmedel för kunskapslyftet.

4.2.3 Av avnämare och anordnare upplevda hinder

Allmänt

Under intervjuerna konstaterades att högskolan måste spela en mer aktiv roll än i dag för att bli en del av det livslånga lärandet. Dagens i högskolelagen (1 kap 2 § p. 1 och 2) angivna huvuduppgifter *utbildning* och *forskning* har kompletterats med en skyldighet att samverka med det omgivande samhället och informera om verksamheten (ibland kallat högskolans "tredje ben"). Denna "portalparagraf" anses i stort fungera bra.

Från några håll framfördes synpunkten att portalparagrafen nu även bör ange en fjärde huvuduppgift (ett "fjärde ben") som skall avse just det livslånga lärandet och som skall ges samma prioritet.

Den nya huvuduppgiften skulle således handla om att högskolan – i nära samverkan med näringslivet – skulle ges i uppdrag att mer systematiskt genomföra utbildningar för yrkesverksamma, utbildningar som i fråga om omfattning, inriktning och förläggning

skulle vara anpassade till de yrkesverksammas villkor för att kunna studera med bibehållen anställning.

Resurstilldelningssystemet för högskolan

Vid intervjuerna kom vi regelmässigt in på de problem som redan idag finns och som är förknippade med att resurstilldelningssystemet för högskolan inte premierar produktion av kortare kurser. Det råder enighet om att dessa problem med stor sannolikhet kommer att förstärkas i framtiden då IKS-systemet medför fler vuxenstudenter med krav på ett flexibelt utbud hos universitet och högskolor av behovsanpassad utbildning för vuxna anställda.

Finansiering av komvux ordinarie utbildning

Inga avnämare eller anordnare har tagit upp frågan om att resurstilldelningssystemet för komvux skulle innebära några hinder och begränsningar för att ta del av respektive producera sådan ordinarie utbildning som kan komma att efterfrågas av IKS-sparare.

Skolverket konstaterar emellertid i en rapport (*Med vuxenutbildning i fokus, 2000-08-29, dnr 2000:2528*) att vuxenutbildningen i kommunerna i dag har betydande brister. Enligt verket beror det bl.a. på att den tidigare styrningen med specialdestinerade statsbidrag upphört och att skollagen inte är ett tillräckligt styrmedel.

Skolverket pekar bl.a. på brister när det gäller kommunernas skyldighet att erbjuda grundläggande vuxenutbildning, en skyldighet som Kunskapslyftskommittén nu föreslagit skall utvidgas till alla vuxna som saknar treårig gymnasiekompetens.

4.2.4 Överväganden, slutsatser och förslag om förändring

Resurstilldelningssystemet för högskolan

Cirka hälften av ersättningen för grundutbildningen knyter an till helårsprestationer. Det är därför av stort intresse för respektive lärosäte att studenterna följer sina kurser på heltid. Eftersom definitionen på helårsprestationer är avklarade poäng kommer studerande som läser på högskolan för att utveckla sin kompetens men utan avsikt att tentera enligt dagens system att innebära ett reellt

resursbortfall för berörda lärosäten. Det finns erfarenheter som tyder på att vissa högskolor redan prioriterat bort ett flexibelt utbud, exempelvis halvfartskurser på kvällstid eller sommarkurser, då det gett en alltför låg resurstilldelning i förhållande till lärosätets kostnader.

Mot bakgrund av att efterfrågan från bl.a. IKS-sparare kan komma att gälla just korta kurser med individuella upplägg, spridda över längre tider och med en lägre tentamensbenägenhet, anser vi att högskolans resursfördelningssystem bör kompletteras med ett tydligare ekonomiskt incitament att producera ett mer flexibelt kursutbud än vad som idag är fallet.

En särskild utredare har nyligen slutfört en utvärdering av högskolans styrning. En utgångspunkt var att det nuvarande mål- och resultatstyrningssystemet för grundutbildningen i sina grunddrag skall ligga fast. Utredaren föreslår i sitt betänkande (*Högskolans styrning, SOU 2000:82*) att nya utbildningspolitiska mål för fort- och vidareutbildning och för ökad tillgänglighet i form av distanskurser och deltidskurser kan uttryckas i form av minsta antal helårsprestationer för berörd kategori och lärosäte. Samma "prislappar" bör gälla som för annan utbildning. Utredaren ser således studieprestationen som en viktig komponent i resursstyrningssystemet och vill behålla kraven på visade studieresultat.

Mot bakgrund av att en ökad tillströmning av IKS-sparare kan väntas till den ordinarie utbildningen bör resurstilldelningssystemet enligt vår mening kompletteras med ett mål/prestationsmått med sikte på fort- och vidareutbildning för vuxna i otraditionella former. Eftersom tentamensbenägenheten hos dessa framtida kunder också kan vara lägre är vi tveksamma till om resurstilldelningen kan relateras till studieprestation på samma sätt som för övriga studenter. Ett alternativ kan vara att utveckla ett nytt mål/prestationsmått ur det återrapporteringskrav som enligt regleringsbrevet (se ovan) skall återspegla hur tillgängliga högskolorna är vad gäller att tillgodoses behovet av fort- och vidareutbildning i mer otraditionella former. Hur en sådan modell närmare skall utformas måste utredas ytterligare.

Vi vill även lansera tanken att nyckeln till ett flexiblare resursstyrningssystem delvis kan ligga hos de enskilda lärosätena. Dessa kan sannolikt själva, genom en annan planering och organisation av kortare kurser och genom att sätta in kurserna i ett större sammanhang – t.ex. i någon form av modulsystem inom ramen för gällande system – medverka till att de ekonomiska incitamenten för att

arrangera kortare kurser skulle kunna underlättas. Vi har emellertid inte möjlighet att här närmare utveckla denna tanke.

Vad gäller propåerna om att i högskolelagens 2 § tillföra en bestämmelse innebärande en särskild skyldighet att genomföra utbildning för yrkesverksamma vill vi först konstatera att det i lagens 7 § redan finns en regel att ”i grundläggande högskoleutbildning ingår även fortbildning och vidareutbildning”. Sådan utbildning torde som regel rikta sig till just yrkesverksamma. Med hänsyn till att nya kategorier av studerande väntas tillkomma genom det livslånga lärandet och IKS, personer som kanske i ännu högre grad än hittills önskar en individuellt upplagd utbildning i kombination med ett ordinarie arbete, kan det övervägas att tydliggöra högskolans utbildningsuppgift genom att lyfta bestämmelsen om fort- och vidareutbildning av yrkesverksamma från 7 § till 2 § i högskolelagen.

Det kan här erinras om att regeringen i årets budgetproposition (prop. 2000/01:1) angående högskolans roll i det livslånga lärandet anser ”det viktigt att universitet och högskolor ökar sin beredskap för det livslånga lärandet och utvecklar flexibla studieformer såsom t.ex. distansutbildning för att göra det möjligt för enskilda individer att i ökad utsträckning utveckla sin kompetens inom högskolans ram. Personer som på detta sätt kommer i kontakt med högskolan kan också på egen hand återvända för att komplettera sin utbildning.”

Finansiering av komvux ordinarie utbildning

Intervjuerna har inte gett underlag för att föreslå en ändring av de nuvarande reglerna för att fördela statsbidrag till den kommunala vuxenutbildningen mot bakgrund av ett IKS-system. De brister vad gäller statens administrativa och ekonomiska styrmedel samt tillsyn som kan förekomma bör åtgärdas i ett bredare sammanhang.

4.3 Finansiering av uppdragsutbildning

4.3.1 Allmänt

Ett finansieringskälla vid sidan av anslag är möjligheterna till uppdragsutbildning. Vi kommer här främst att uppehålla oss vid att dagens bestämmelser hindrar en enskild att köpa uppdragsutbild-

ning inom komvux respektive högskolan. I sammanhanget behandlar vi inte den uppdragsutbildning som redan i dag kan upphandlas av företag och statliga och kommunala myndigheter för verksamhetsrelaterad kompetensutveckling eller arbetsmarknadsutbildning.

4.3.2 Gällande regler och bestämmelser

Komvux

Bestämmelserna om kommuners, landstingskommuners och SSV:s möjligheter att i vissa fall anordna uppdragsutbildning, vid sidan av ordinarie verksamhet, finns främst i följande regelverk:

- Lag (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall.
- Förordning (1992:395) om uppdragsutbildning inom det offentliga skolväsendet.
- Förordning (1986:64) om uppdragsutbildning vid statens skolor för vuxna.

Av regelverken framgår ett antal huvudvillkor.

Ett för vår fortsatta diskussion centralt villkor återfinns i lagens 1 §. Där stadgas följande om kommuners och landstings möjligheter att under vissa förutsättningar bedriva uppdragsutbildning (understrykningar här):

” Med uppdragsutbildning avses i denna lag utbildning som innebär att kommuner och landstingskommuner *mot särskild ersättning från annan än enskild* för dennes räkning anordnar utbildning av personer som uppdragsgivaren avser.”

Vidare framhålls i regelverken om uppdragsutbildning anordnad av kommuner och landsting att utbildningen skall motsvara den art och nivå som i övrigt får bedrivas, dock ej ett helt nationellt program i gymnasieskolan. Vidare framhålls att uppdragsutbildningen inte får försämrade förutsättningarna för den ordinarie verksamheten och möjligheterna att få en sådan utbildning. Betyg får ges på samma villkor som gäller för ordinarie utbildning vad gäller kursplaner, lärarkompetens och behörighetsvillkor för intagning. Deltagare i uppdragsutbildning kan undervisas tillsammans med delta-

gare i ordinarie utbildning (samundervisning) eller i egna grupper (separat uppdragsutbildning).

Högskolan

Även när det gäller universitet och högskolor handlar den här mest uppmärksammade regeln om vem eller vilka som skall tillåtas köpa uppdragsutbildning. Regeln återfinns under delrubriken Statliga universitets och högskolors uppdragsutbildning i förordning (1997:845) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Där stadgas i 2 § följande (understrykning här):

”Med uppdragsutbildning avses utbildning som anordnas mot avgift från annan än enskild för personer som uppdragsgivaren utser”

Förordningen innehåller i övrigt i allt väsentligt samma regler som de som gäller för uppdragsutbildning anordnad av kommuner och landsting. Några ytterligare utdrag ur förordningen kan vara på sin plats:

3 § Ett universitet eller en högskola får bedriva uppdragsutbildning som knyter an till sådan grundläggande högskoleutbildning som universitetet eller högskolan har examensrätt för.

Uppdragsutbildningen får inte bedrivas på sådant sätt eller i sådan omfattning att den får negativ inverkan på den grundläggande högskoleutbildning som universitetet eller högskolan skall bedriva.

4 § Om uppdragsgivaren är en statlig eller en kommunal myndighet eller ett landsting, skall uppdraget avse personalutbildning eller utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl. I andra fall skall uppdraget avse personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren.

5 § Högskoleverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av 2-4 §§ i denna förordning.

6 § Vid uppdragsutbildning tillämpas avgiftsförordningen (1992:191), som trädde i kraft den 1 januari 1998. Universitet och högskolor får själva bestämma avgiftens storlek. Avgiften skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Uppdragsutbildning skall särredovisas ...

När ett universitet eller en högskola anordnar uppdragsutbildning som omfattar mer än 40 studieveckor, skall Högskoleverket underlägga skriftligt om detta.

Bestämmelserna i 7-8 §§ gäller även sådan uppdragsutbildning som bedrivs i anslutning till en kommuns eller ett landstings högskoleutbildning inom vårdområdet.

7 § De som deltar i uppdragsutbildning får ges betyg och examens- eller kursbevis enligt bestämmelserna för grundläggande högskoleutbildning, om samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildningen som på grundläggande högskoleutbildning.

8 § Den som har gått igenom en sådan uppdragsutbildning som avses i 7 § har rätt att tillgodoräkna sig utbildningen som grundläggande högskoleutbildning.

4.3.3 Av avnämare och anordnare upplevda hinder

Av våra samtal med företrädare för universitet och högskolor har framgått att det redan idag finns olika problem förknippade med uppdragsverksamheten inom denna sektor. Problematiken belyses också bland annat i en studie från Växjö universitet, som ingår som bilaga 2 till betänkandet *En effektivare arbetsmarknadsutbildning* (Ds 2000:38).

Inom högskolevärlden finns det problem förknippade med kravet på att högskolornas uppdragsutbildning redan från början skall täcka sina egna kostnader utan att belasta den anslagsfinansierade grundutbildningen.

Detta har initialt lett till svårigheter att frigöra eller tillskapa de lärarresurser som behövs för att stimulera en expansion på området. Samtidigt förutsätter en ökad uppdragsutbildning när den väl kommit igång att man har fler lärartjänster än vad som krävs för den ordinarie utbildningen.

Den initiala resursbristen förefaller också ha inneburit att högskolorna haft svårt att skapa tillräckliga resurser för administration

och marknadsföring av uppdragsutbildningen. Detta har bland annat medfört svårigheter när det gäller att tillräckligt snabbt svara på dagens ibland tämligen omfattande offertförfrågningar från företag och myndigheter.

Såväl bland anordnare som avnämare är den dominerande uppfattningen att aktuella författningar måste öppnas för enskildas köp av uppdragsutbildning. Först då kan IKS-sparare på egen hand investera i köp av uppdragsutbildning inom högskola och komvux. Att inte öppna dessa möjligheter skulle, framhåller man, medföra att enskilda anställda i fråga om uppdragsutbildning enbart skulle vara hänvisade till arbetsgivarens upphandling av utbildning kopplad till den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen respektive arbetsmarknadsmyndigheternas upphandling av arbetsmarknadsutbildning.

Inte alla är dock odelat för en sådan förändring av bestämmelserna. Det höjs vissa varnande röster för att detta kan medföra en situation där den ordinarie utbildningen resurs- och kvalitetsmässigt riskerar att komma på undantag i förhållande till uppdragsutbildningen. Risker finns också, menar man, att enskilda studerande får fritt fram att ”köpa sig förbi köer”.

4.3.4 Överväganden, slutsatser och förslag om förändring

Mot bakgrund av dagens regelverk för uppdragsutbildning inom komvux och högskolor och resultaten av våra intervjuer har vi således haft anledning att överväga vilka följder ett behållande respektive borttagande av dagens hinder för enskilds köp av uppdragsutbildning skulle innebära.

Mycket synes tala för att aktuella författningar bör ändras så att de även tillåter att enskilda studerande kan köpa uppdragsutbildning.

En sådan åtgärd kan sägas vara en förutsättning för att IKS-spararna enligt IKS-utredningens intentioner skall kunna använda sina sparmedel till att upphandla kurser/utbildningar helt enligt egna önskemål. Utbildning som nu kan upphandlas via arbetsgivare eller annan organisation får antas väga in dennes intressen. Är IKS-spararen arbetslös blir ju också möjligheterna att komma åt en uppdragsutbildning begränsade.

Samtidigt finns det skäl som talar emot en sådan ändring eller i varje fall talar för att den företas med varsamhet och kompletterande åtgärder.

Den nuvarande ordningen innebär bl.a. att grundläggande utbildning skall vara en avgiftsfri rätt. Enskilda individer skall inte med pengarnas makt kunna tränga sig före i en utbildningskö.

Att, med den utveckling som kan förutses på vuxenutbildningsområdet, även fortsättningsvis hindra enskilda att köpa sig en utbildning, känns verklighetsfrämmande i en miljö med livslångt lärande som nationell strategi, en miljö som i framtiden på avnämarsidan kommer att präglas av bland annat ett betydande tillskott av studiemotiverade, målinriktade IKS-sparare. Dessa och andra vuxenstudierande kommer att ha välmotiverade krav på hög tillgänglighet hos det reguljära utbildningsväsendet, i fråga om såväl ordinarie utbildning som uppdragsutbildning.

Vi vill stryka under att det är viktigt att ändringarna görs så att eventuella risker för orättvisor mellan individer samt resurskonkurrens mellan uppdragsutbildning och ordinarie utbildning kan bäras av. Likaså måste all försäljning av reguljär utbildning ske på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till övriga aktörer på utbildningsmarknaden.

Enligt vår mening bör dessa villkor kunna uppfyllas bl.a. genom att skapa en tydlig boskillnad i fråga om organisation och ekonomisk styrning. Bolagisering, där det allmänna har majoritet och insyn, tydliga uppdrag i regleringsbrev beträffande den ordinarie utbildningen, samt en fungerande tillsyn vad gäller det offentliga åtagandet är exempel på lämpliga styrmedel. Det kan vidare prövas att i författning/bolagsordning behålla nuvarande restriktioner att uppdragsutbildningens innehåll skall anknyta till den ordinarie utbildningen och att den inte får leda till några nackdelar för den samma. Det kan också ifrågasättas *om hela* reguljära utbildningar skall kunna säljas.⁴ Även med en sådan restriktion bör det dock vara möjligt att, om reciprocitet föreligger, ta betalt av utländska medborgare.

Reglerna om uppdragsutbildning för det reguljära utbildningsväsendet är nu spridda i fyra/fem olika författningar. I regelförenklings syfte bör de kunna samlas i en lag eller förordning.

⁴ Jfr. 2 § i lagen 1991:1109 om uppdragsutbildning i vissa fall. Uppdragsutbildning får inte motsvara ett helt nationellt program i gymnasieskolan.

4.4 Försörjning

4.4.1 Allmänt

Vuxenstuderande som i framtiden vill använda sitt IKS-sparande kommer sannolikt att i betydande utsträckning använda pengarna som komplettering till det generella statliga studiestödet. Det förutsätter att regelverk och hanteringspraxis för detta stöd är tillräckligt flexibelt och så långt möjligt harmoniserat med IKS-systemet. Då statsmakterna beslutat om ett reformerat studiestödssystem fr.o.m. den 1 juli år 2001 utgår vår framställning från den nya studiestödslagen (1999:1395) respektive studiestödsförordningen (2000:655). Andra studiefinansieringar såsom aktivitetsstöd och särskilt utbildningsbidrag (UBS) behandlas inte här.

4.4.2 Regler och bestämmelser från den 1 juli år 2001

Det nya systemet är ett enhetligt finansieringssystem med lika stort totalbelopp för alla studerande oavsett studienivå. Det finns inte längre någon koppling till reglerna om dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen. I stället är ersättningsnivåerna kopplade till basbeloppen. Detta väntas förenkla regelverk och administration. Det nya systemet är utformat för olika studieformer och för individer med olika ekonomiska förutsättningar.

Övergången till det nya samordnande studiestödssystemet medför att nuvarande system för studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA) försvinner. Det särskilda utbildningsbidraget (UBS) finns kvar så länge kunskapslyftet pågår.

Det reformerade studiestödssystemet innebär på flera punkter förbättringar för vuxenstuderande. Samtidigt skärps återbetalningskraven för att gardera samhällets ekonomi.

Åldersgränser

Studiebidragsåldern höjs i förhållande till dagens system från 45 till 50 år.

Studiebidrag får lämnas t.o.m. det kalenderår då den studerande fyller 50 år. Rätten till *studielån* skall successivt begränsas från och

med 41 års ålder utifrån utgångspunkten att lånen skall hinna betalas tillbaka.

Innebörden av denna begränsning är att det maximala antalet veckor /terminer/ för rätt till studielån successivt mellan 41 och 50 års ålder från maximalt 220 veckor (11 terminer) till 40 veckor (två terminer). Den som är 50 år skall alltså kunna låna pengar till högst ett års studier.

Beloppsgränser m.m.

Det reformerade studiestödssystemet är upplagt på samma sätt som det nuvarande med en lånedel och en bidragsdel. Totalbeloppet ligger på samma nivå som tidigare – ca 7 100 kronor per månad i 1999 års prisläge. Den generella bidragsnivån höjs från nuvarande 27,8 procent till 34,5 procent av totalbeloppet. En förhöjd bidragsnivå på 82 procent införs samtidigt främst för personer som skall studera på grundskole- eller gymnasienivå.

Det är möjligt att ta *tillägglån* om maximalt 1 600 kr per månad för studerande som är 25 år eller äldre. Med tillägglån uppgår totalbeloppet till cirka 8 700 kr, vilket ungefär motsvarar den högsta ersättningen efter skatt i arbetslöshetsförsäkringen.

Minsta sammanhängande studietid

För rätt till studiestöd förutsätter det nya systemet en sammanhängande studietid om minst tre veckor, varvid medlen beräknas för hel vecka som studierna pågår. Det skall vidare vara fråga om studier på minst halvtid. Studiestödsutredningen föreslog att den minsta tiden för studier i Sverige skulle vara fyra veckor.

Den minsta utbildningstiden om tre veckor för rätt till studiemedel är kopplat till kravet på minst tre veckors studietid för att en elev skall registreras som studerande vid högskolan.

Det tidigare korttidstudiestödet har slopats men kan väntas återuppträffa i annan ordning.

Deltidsstudier i det nya systemet

Studiemedel får lämnas till deltidstudier som omfattar minst halvtid. Studiemedel till deltidstuderande skall knytas till studieomfattning på halvfart eller trekvartsfart.

I regeringspropositionen framhålls på denna punkt det angelägna i att behålla möjligheterna till studiestöd för deltidstuderande. Därmed, framhålls det, skapas förutsättningar för en anpassning till flexibla utbildningsformer, exempelvis vid distansstudier som är under utveckling. Inte minst, betonar regeringen, är det viktigt att de förvärvsarbetande kan välja en lägre studietakt än heltid.

I betänkandet *Flexibel utbildning på distans (SOU 1998:84)* förutsatte Distansutbildningskommittén (DUKOM) att distansstudier till stor del kommer att bedrivas på fritid. Uppgår studierna till minst halvtidsomfattning bör, enligt DUKOM, studiestöd kunna lämnas.

Studiemedel skall i det nya systemet lämnas med hälften av beloppet för heltidsstudier när studiernas omfattning uppgår till minst halvtid men mindre än 75 procent av heltid och med tre fjärdedelar av beloppet för heltidsstudier om studierna omfattar minst 75 procent av heltid, men inte uppgår till heltid. Det innebär för studerande i komvux en oförändrad situation jämfört med nuläget utom att omfattningen 90 procent av heltid mönstrats ut. Beräkning av beloppet skall liksom vid heltidsstudier göras per vecka.

Längsta tid för studiemedel

I det nya reformerade systemet skall studiemedel beviljas under en viss längsta tid uttryckt i antal veckor vid heltidsstudier.

För utbildning på högskolenivå och annan eftergymnasial nivå får studiemedel lämnas under högst 240 veckor (sex år).

För utbildning på gymnasienivå skall studiemedel få lämnas under högst 120 veckor (tre år). Den som redan har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande utbildning skall dock kunna få studiemedel under högst 80 veckor.

För utbildning på grundskolenivå skall den som helt saknar grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning kunna få studiemedel för sådana studier under högst 80 veckor. Tiden skall

dock kunna förlängas med högst ytterligare 20 veckor för s.k. grundläggande färdighetsträning.

Fribeloppet

Studiemedelssystemet är inkomstprövat. Den studerande meddelas ett fribelopp som är relaterat till vilken tid och i vilken omfattning han eller hon studerar. Har den studerande en inkomst som överstiger fribeloppet reduceras studiemedlet. Som inkomst räknas inkomst av tjänst, rörelse och kapital. Inkomstprövningen sker per kalenderår.

I det nya studiestödssystemet höjs fribeloppet från 54 000 kr per år till 91 000 kr per år, vid 40 veckors studier. Fribeloppet gäller alla kategorier av studerande.

4.4.3 Av avnämare och anordnare upplevda hinder

Intervjuerna har som sagts fokuserat på det nya regelverk som gäller från 1 juli år 2001. Representanterna för avnämare och anordnare av reguljär utbildning har genomgående haft god kännedom om innebörden av aktuella förändringar.

De problem som väckts gäller främst behovet av en harmonisering mellan det reformerade studiestödssystemet och ett IKS-sparande i fråga om åldersgränser, minsta sammanhängande studietid, möjligheterna till deltidsstudier, längsta tid för studiemedel samt reglerna om fribelopp.

I fråga om åldersgränserna upplever man det genomgående som positivt att åldern för *studiebidrag* höjs från 45 till 50 år. Däremot ifrågasätts, inte minst från avnämarnåll, att rätten till *studielån* kommer att begränsas redan från 41 års ålder för att vid 50 år avse maximalt två terminer. Man ifrågasätter om den begränsningen är förenlig med samhällets satsning på det livslånga lärandet.

Även när det gäller minsta studietid för att erhålla det nya studiestödet framförs kritik. Höjningen till tre veckor kommer att ytterligare försvåra för vuxenstuderande inom såväl komvux som högskolan att ta del av korta, i tid och rum flexibla kurser.

Möjligheterna till deltidsstudier har betonats i intervjuerna. Att kräva minst halvtidsstudier anses rimma mycket illa med de vuxen-

studerandes förutsättningar att delta i reguljär utbildning. På avnämarsidan förespråkas deltider ner mot 10-25 procent av heltid.

I frågan om längsta tid för studiemedel har farhågor uttryckts för att det nya systemet inte kommer att vara tillräckligt flexibelt. Till en del tycks synpunkterna här ha bottnat i vissa missförstånd om den totalt möjliga studiemedelsberättigade studietidens längd.

Vad gäller reglerna om fribelopp har den höjda nivån har inte satts ifråga. De som tagit upp problemet förutsätter att IKS-uttag inte skall räknas som sådan inkomst av tjänst som påverkar inkomstprövningen.

4.4.4 Överväganden, slutsatser och förslag om förändring

Mot bakgrund av vår regelgenomgång och de begränsningar och hinder som intervjuerna med avnämare och anordnare gett vid handen har vi i denna studie landat i överväganden och förslag om vissa ändringar av det nya systemet för studiemedel.

Det reformerade studiemedelssystem som träder i kraft nästa sommar möter i många avseenden bättre de framtida vuxenstuderandes situation. Det finns dock skäl att överväga viss ytterligare harmonisering med ett framtida IKS-system. Bakgrunden är de olika krav som framtida vuxenstuderande, däribland IKS-sparare, kommer att ha rätt att ställa på ett flexibelt, situationsanpassat och motivationsfrämjande studiemedelssystem.

Det bör enligt vår mening övervägas att höja åldersgränserna för *studiebidrag* i det nya systemet ytterligare något, förslagsvis till 55 år. En sådan höjning kan utgöra en viktig stimulans för de något äldre yrkesverksamma att fortsätta sin kompetensutveckling. Ändringen skulle därmed rimma bättre med motiven bakom det livslånga lärandet. Den ansluter också till den övre åldersgräns som IKS-utredaren föreslagit för systemets "grundplåt".

På motsvarande sätt anser vi att rätten till *studielån* bör gälla fram till samma ålder. Nedtrappningen av denna rätt bör därvid inledas vid förslagsvis 45 år, vilket skulle betyda att möjligheterna till studielån, med nedtrappningstakt enligt det nya systemet, skulle finnas t.o.m. 55 års ålder. Om man ser till att människor i allmänhet har en bättre ekonomi i högre åldrar samt det allt mer aktuella behovet av att förlänga den yrkesverksamma tiden framstår en sådan ändring som realistisk utan att därmed samhällets möjligheter att återfå studieskuldena blir sämre.

En viktig fråga är minsta studietid för att erhålla studiemedel och den därtill kopplade frågan om möjligheterna till deltidsstudier i det nya systemet. Vi anser att mycket talar för att korta kraven på minsta möjliga studietid och att tillåta betydligt större flexibilitet i fråga om deltid än halvtid, dvs. det villkor som ligger i det nya systemet.

Eftersom den minsta sammanhängande studietid som beslutats i det nya systemet, tre veckor, av regeringen har motiverats med kraven på minsta studietid för att en elev skall registreras som studerande vid högskolan, kan det vara motiverat att överväga en samordning när det gäller nya nedre tidsgränser för de två systemen.

Vi föreslår att en ny minimigräns om i första hand två veckor övervägs för att senare eventuellt införas samtidigt i båda systemen.

När det gäller fribeloppet anser vi – i likhet med vad IKS-utredningen föreslagit i sitt delbetänkande – det vara befogat att IKS-uttag för studier avräknas från den inkomst som påverkar inkomstprövningen.

De ändringar som nu aktualiserats innebär en budgetmässig fördyring främst genom ökade studiebidrag. Vissa positiva samhälls-ekonomiska konsekvenser kan påräknas genom ökade incitament för främst äldre yrkesverksamma att investera i arbetsmarknadsanknuten utbildning. Vi vill understryka att dessa budgetmässiga respektive samhälls-ekonomiska konsekvenserna måste belysas närmare.

4.5 Antagning, behörighet, urval etc.

4.5.1 Allmänt

Villkoren för antagning till reguljär utbildning omfattar dels *kompensatoriska* krav, dvs. reguljär utbildning öppnas för dem med störst behov, dels *kompetenskrav* i form av krav på olika förkunskaper och erfarenheter. En central del i detta frågekomplex är de i dag alltmer aktuella valideringsfrågorna.

4.5.2 Gällande regler och bestämmelser

Komvux

Kompensatoriska krav

I fråga om grundläggande vuxenutbildning ansvarar enligt skollagen huvudmannen/kommunen för att de kommuninvånare som har rätt till utbildningen och önskar delta i den, får det. Varje kommun skall aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till grundläggande vuxenutbildning och för att motivera dem att delta i utbildningen.

Varje kommuninvånare har enligt samma lag rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om vederbörande saknar sådana erfarenheter som normalt uppnås i grundskolan och är bosatt i landet. Den som har rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning har rätt att delta i sådan undervisning i en annan kommun om utbildningen finns där.

Enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning skall en sökande för att vara behörig till gymnasial vuxenutbildning sakna eller ha brister i sådana kunskaper som kursen avser att ge.

I 9 § förordningen (1998:276) om kunskapslyftet finns liknande kompensatoriska bestämmelser och som dessutom ger företräde för arbetslösa.

Kompetenskrav

Kommunerna skall erbjuda gymnasial vuxenutbildning och sträva efter att den erbjudna utbildningen svarar mot efterfrågan och behov. Varje kommun skall informera om möjligheterna till gymnasial vuxenutbildning och verka för att vuxna deltar i sådan utbildning.

Varje kommuninvånare är behörig att delta i gymnasial vuxenutbildning om han eller hon är bosatt i landet och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Vederbörande är behörig att delta från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år eller när han eller hon slutfört utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning i gymnasieskolan.

Vuxenutbildningsförordningen stadgar, förutom nyssnämnda kompensatoriska krav, att en sökande till gymnasial vuxenutbild-

ning skall ha förutsättningar att följa undervisningen. Motsvarande bestämmelser finns i kunskapslyftsförordningen.

Högskolan

Om antagning och behörighet

Villkoren för antagning till högskolan handlar främst om kompetenskrav. I högskolelagens inledande bestämmelser anges en allmän *behörighetsregel* med innebörden att den grundläggande högskoleutbildningen väsentligen skall bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper.

I fråga om behörighet konstateras bland annat att högskolorna, så långt det kan ske, med hänsyn till i förordningen angivna kvalitetskrav som studenter skall ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna. Vanligtvis avgör den högskola som anordnar en utbildning vilka behörighetsvillkor som skall gälla för att bli antagen till utbildningen.

Till sådan grundläggande högskoleutbildning som anordnas av en kommun eller ett landsting skall sökande antas utan avseende på folkbokföringsort.

Högskoleförordningen reglerar också *tillträde* till grundläggande högskoleutbildning. Redan i de allmänna bestämmelserna finns frågor av betydelse för IKS-sparare och andra vuxenstuderande. Så anges här t.ex. att antagning till grundläggande högskoleutbildning skall avse en kurs eller ett utbildningsprogram.

För att bli antagen till grundläggande högskoleutbildning krävs det att sökanden har grundläggande behörighet och dessutom den särskilda behörighet som kan vara föreskriven. Om det finns skäl får högskolan besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. Undantag från behörighetsvillkoren skall göras för sökande som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren.

Grundläggande behörighet skall också den anses ha som fyller 25 år under det kalenderår då utbildningen börjar, har arbetat under sammanlagt minst fyra år före det kalenderår då utbildningen börjar eller på annat sätt har förvärvat motsvarande erfarenhet och har

kunskaper i svenska och engelska som motsvarar ett fullt nationellt program i gymnasieskolan.

Högskolan meddelar närmare föreskrifter om beräkning av arbetslivserfarenhet.

Om urval

I högskolelagen stadgas att urval skall göras bland de sökande om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot. I högskoleförordningen framhålls att vid urval skall hänsyn tas till de sökandes meriter. Därefter räknas följande urvalsgrunder upp: betyg, högskoleprov, andra särskilda prov, tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet och särskilda skäl.

4.5.3 Av avnämare och anordnare upplevda hinder

Vi har i betydande omfattning mött närliggande uppfattningar från avnämare och anordnare, myndigheter, företag och organisationer i våra intervjuer när det gäller frågor om antagning, behörighet, urval m.m. till den kommunala vuxenutbildningen respektive till högskolan.

Det har rätt enighet om att de inledningsvis nämnda kompensatoriska kraven är uttryck för samhällets utbildningspolitik och för det offentliga åtagandet. Ingen av de intervjuade har förespråkat att IKS-systemet skall medföra någon ändring av dessa villkor.

I anslutning till våra samtal om formella och informella bestämmelser kom frågorna om bedömning och validering av vuxnas kunskap och kompetens in tidigt i resonemangen. Det är uppenbart att dessa frågor har stor prioritet och budskapen är tydliga.

Man anser således genomgående att vuxenstuderande, däribland kommande IKS-sparare, med erfarenhet från både arbetslivet och, ofta, av såväl tidigare fort- och vidareutbildning som av arbetsgivarinitierad, verksamhetsrelaterad kompetensutveckling måste möta erkännande och respekt för på detta sätt redan förvärvat kunskap och kompetens.

Det kan, menar man, inte vara meningen att all den kunskap man på dessa sätt redan förvärvat måste erövrats på nytt i någon formell mening, via traditionella, stereotypa formaliserade prov eller tentamina, som en förutsättning för att man vid olika institutioner

inom den reguljära utbildningssektorn skall kunna bygga på och komplettera sin kunskap och kompetens genom individuella insatser.

Frågan om validering och respekt har på detta sätt redan från början ställts på sin spets i våra intervjuer.

4.5.4 Överväganden, slutsatser och förslag om förändring

Villkoren för antagning till reguljär utbildning avser dels kompensatoriska krav, dvs. reguljär utbildning öppnas för dem som har störst behov, dels kompetenskrav i form av krav på olika förkunskaper och erfarenheter.

De kompensatoriska kraven bör ses som ett uttryck för samhällets utbildningspolitik och det offentliga åtagandet. Tillkomsten av ett IKS-system med en mer eller mindre penningstark efterfrågan bör enligt vår mening inte föranleda några ändringar av de kompensatoriska villkoren.

Frågan om bedömning och validering av vuxnas kunskap och kompetens har, som redan framgått, tagits upp och givits hög prioritet under intervjuerna. Det är uppenbart att de formella kompetenskraven i samband med antagning och behörighet på lämpliga sätt i framtiden bättre måste avvägas mot de vuxenstuderandes varierande utbildnings- och yrkesbakgrunder. Anställda vuxenstuderande, t.ex. kommande IKS-sparare, har begränsad tid till utbildning med hänsyn till sitt arbete, sitt sparbelopp och sin försörjningsbörd etc.

Med oförändrade krav på formell behörighet för tillträde till främst eftergymnasial utbildning i allmänhet och till högskoleutbildning kan det komma att innebära påtagliga problem för många i egentlig mening behöriga att få ta del den ordinarie utbildningen inom dessa skolformer.

Utgångspunkten beträffande kompetenskraven måste vara att ingen skall behöva använda sina IKS-pengar för att av formella skäl läsa in kunskaper som man redan besitter. IKS-systemet ställer därför ökade krav på att individernas reella kunskaper kan synliggöras och erkännas.

Problemområdet är inte nytt. För närvarande har Utredningen om validering av vuxnas kunskap och kompetens (dir. 1999:86) i uppgift att ta ett samlat grepp. Utredningen befinner sig i ett slutskede. Uppdraget är att, efter pilotprojekt och utvidgad försöks-

verksamhet, pröva behovet av ett nationellt system för validering av vuxnas kunskap och kompetens. Begreppet validering har i regeringens direktiv getts en vid innebörd. Med validering avses här en strukturerad bedömning, värdering och erkännande av kunskaper och kompetens som uppnåtts både i och utanför det formella utbildningsväsendet. Tre delar kan enligt direktiven urskiljas inom området. För individen handlar det dels om validering av kunskaper och kompetens inhämtade på olika sätt för att få betyg som ger behörighet för vidare studier, dels om att få ett kompetensbevis, yrkesbevis eller branschcertifikat av något slag riktat till arbetslivet, dvs. validering av yrkeskompetens. Den tredje delen berör det pedagogiska fältet, bl.a. anpassning av utbildningens uppläggning och genomförande i förhållande till den vuxnes förutsättningar och förkunskaper.

Utredningen skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 20 december år 2000. Mot bakgrund av den betydelse som representanter för både avnämarn- och anordnarintressen fäster vid dessa frågor är det enligt vår mening av stor vikt att detta arbete med att utforma ett nationellt system för validering avkastar konkreta resultat vid den tidpunkt då IKS-spararna kan börja använda sina pengar.

4.6 Utbildningens inriktning, form och förläggning

4.6.1 Allmänt

Detta avsnitt behandlar lärarnas m.fl. avtal om arbetstider m.m. samt styrdokumentet för den reguljära utbildningen på detaljnivå såsom utbildningsprogram, läroplaner, kursplaner etc. Vi har utgått ifrån att det främst är i dessa regelverk som det kan finnas formella begränsningar som kan motverka en sådan efterfrågan på mera flexibel och Otraditionellt upplagd utbildning som vi skisserat i kapitel 3.

4.6.2 Gällande regler och bestämmelser

Läraravtal om arbetstider m.m.

På *det kommunala området* stadgar det centrala avtalet ÖLA 2000 att lokala avtal skall träffas om lärares tjänstgöring. Tanken är att utformningen av lärarnas arbetstider m.m. skall kunna variera beroende på de lokala förutsättningarna. Det innebär t.ex. att om en kommun vill bedriva vuxenutbildning på kvällstid, under helger eller under sommaren skall detta lösas genom lokala avtal.

På skolområdet finns f.n. ferietjänster resp. semestertjänster. Lärare inom gymnasieskolan och komvux har normalt ferietjänster medan t.ex. lärare inom svenska för invandrare har semestertjänster, eftersom denna grupp bedriver undervisning under hela året med undantag för semester.

Avtalen på *högskoleområdet* innefattas i de centrala kollektivavtal som träffas mellan SACO-S och Arbetsgivarverket och som omfattar anställda inom staten. Det allmänna löne- och förmånsavtalet, ALFA, för statligt anställda med justeringar enligt ramavtal om löner m.m. för arbetstagare hos staten m.fl. (RALIS 1998-2001) innehåller bestämmelser om lön, kostnadsersättningar, arbetstid, semester, ledighet, uppsägning och andra anställningsvillkor.

Bilaga 5 till RALIS 1998-2001 innehåller specialbestämmelser om arbetstid, arbetstidens förläggning, semesterförläggning etc. för vissa arbetstagare vid universitet och högskolor. När det gäller arbetstidens förläggning gäller bl.a. att fördelningen av årsarbetstiden för lärare skall fastställas i lokala avtal. Utgångspunkterna för de lokala förhandlingarna skall vara att utnyttja tillgängliga resurser på för verksamheten bästa sätt och att skapa en god balans mellan en lärares olika arbetsuppgifter och mellan olika kategorier av lärare. Fördelningen av årsarbetstiden skall, heter det vidare, ske i ett flerårsperspektiv där omfattningen av olika arbetsuppgifter kan variera över tiden. Planeringen av årsarbetstiden skall ske i samråd med berörd lärare utifrån verksamhetens krav och en helhetssyn på lärarens arbetsuppgifter och arbetssituation. Samrådet skall leda till en översiktlig plan över omfattning och förläggning av lärarens undervisning m.m.

Utbildningsprogram, läroplaner och kursplaner m.m.

Den övergripande styrningen av den *kommunala vuxenutbildningen* utgår från skollagen.

De nationella styrdokument som i dag gäller för den samhällsstödda vuxenutbildningen fastställdes i början av 1990-talet. Då hade vuxenutbildningen inte den ställning och funktion i samhälls- och arbetslivet som den numera har. Läroplanen för de frivilliga skolformerna, LPF94, ersatte Lvux 82 och utgår liksom denna från ungdomsskolans perspektiv. Skolverket konstaterar i sin rapport ”Styrdokument för vuxenutbildning” (oktober 1999) bland annat att vuxenprofileringen i läroplanen blev ett tillägg och att den kommunala vuxenutbildningen betraktades som ”gymnasieskola för vuxna”.

Skolverkets utvärderingar har visat att läroplanen inte använts nämnvärt i den kommunala vuxenutbildningen. Det är framför allt kursplaner och betygskriterier som varit de allmänt förekommande styrdokument. Programmålen bedöms inte ha fyllt någon väsentligare funktion, vare sig för den grundläggande eller den gymnasiala vuxenutbildningen.

När det gäller styrningen på kursplanenivå kan bl.a. konstateras att dagens kurssystem på gymnasial nivå består av samma kurser i gymnasieskolan och i gymnasial vuxenutbildning.

Vid en genomgång av strukturen vad gäller kursplaner, timplaner och betygssystem inom olika delar av den kompetensgivande vuxenutbildningen har Skolverket kunnat konstatera att de olika delarna har olikformade kurser, timplaner och betygssystem. Om utbildningen skall utgå från individens behov och önskemål måste, konstaterar Skolverket, den studerande kunna kombinera studier inom vuxenutbildningens olika delar. Målbeskrivningar, kursstrukturer, kursplaner och betygssystem hör till det som måste harmoniseras mellan de olika delarna.

Den *grundläggande högskoleutbildningen* styrs av högskoleförordningen. I förordningens 6 kapitel anges att all grundläggande högskoleutbildning skall bedrivas i form av kurser. Kurserna är i många fall sammanförda till utbildningsprogram, t.ex. inom det tekniska området, vårdområdet, företagsekonomi, juridik.

För varje kurs skall det finnas kursplan i vilken det bl.a. skall anges kursens omfattning i poäng (en poäng motsvarar en studievecka), syfte, förkunskap, examinationsformer etc. Det är högsko-

lan som skall pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas t.ex. vad avser förkunskapskrav.

4.6.3 Av avnämare och anordnare upplevda hinder

Varken avnämare eller anordnare bedömer att dagens arbetstidsavtal för lärare inom komvux respektive högskolan kommer att lägga några hinder i vägen för ett mera flexibelt upplägg av den reguljära utbildningen. De centrala avtalens konstruktion gör det fullt möjligt att använda personalen för utbildning på kvällen, helger, sommartid etc. Samtidigt konstateras på några håll att det växande antalet utbildningsanordnare utanför det reguljära skolväsendet har vissa konkurrensfördelar då deras verksamhet regleras av mer traditionella avtal vad gäller semesterledighet m.m.

Bedömarna är också eniga om att traditioner, värderingar och attityder snarare än formella regler utgör de största hindren och begränsningarna för såväl komvux som högskolan när det gäller att tillgodose en mera otraditionell efterfrågan avseende utbildningens inriktning, former och förläggning. Samtidigt ligger de kanske största utmaningarna just på dessa områden.

Både i fråga om komvux och högskolan är avnämare och anordnare eniga om att framtidens yrkesverksamma och IKS-sparare med egna pengar till stor del kommer att fokusera sitt intresse på nya, otraditionella utbildningsformer. Den mer traditionella undervisningen i klassrummen kommer att få stå tillbaka. De redan idag delvis prövade formerna med individuella studiegångar i kombination med kraftfullt teknikstöd på distans eller vid lärcentra i hemkommunen, ibland kanske även på arbetsplatsen, förutsätts expandera påtagligt. Hemmastudier i kombination med perioder vid de mer traditionella lärosätena är en annan utvecklingslinje. Man förutsätter att efterfrågan även riktas mot folkbildningens institutioner och mot mångfalden av privata, nationella och internationella anordnare av utbildning.

Centralorganisationerna både på arbetsgivar- och arbetstagar-sidorna befarar, med utgångspunkt i dagens erfarenheter, trögheter hos komvux och högskola när det gäller att kunna erbjuda utbildningar som är tillräckligt flexibla.

Bilden av en radikalt ändrad efterfrågan balanseras dock något genom de erfarenheter – visserligen ännu så länge mycket begränsade – som finns hos två större företag som intervjuats. Inom båda

dessa har man nyligen genomfört intervjuer med de anställda som redan anslutit sig till ett existerande system med individuella kompetensförsäkringar enligt Skandias modell. Det har då visat sig att den relativt sett mer välutbildade delen av personalen har stort intresse för utbildningar som ger formell kompetens och ett svagare intresse för t.ex. distansstudier.

4.6.4 Överväganden, slutsatser och förslag om förändring

Vår generella slutsats efter regelgenomgångar och intervjuer är att varken de centrala statliga och kommunala läraravtalen eller styrdokumenten för reguljär utbildning innehåller några formella hinder mot att erbjuda en sådan mer flexibel utbildning som ett livslångt lärande och IKS-systemet väntas generera.

Moderniseringen av lärarnas arbetstidsavtal innebär att tidigare hinder för en i tiden flexibel förläggning av utbildningen har minskat påtagligt. Samtidigt har sannolikt andra aktörer på utbildningsmarknaden alltså en konkurrensfördel vad gäller att erbjuda ett mer flexibelt utbud och en kanske ännu flexiblere undervisningsorganisation, eftersom de inte är bundna av läraravtalen utan har anställningsavtal av mer traditionellt slag.

Inte heller regelverken kring utbildningens allmänna upplägg och organisation förefaller innehålla några påtagliga formella hinder. Vi har i vår relativt grunda analys inte funnit några behov av ingrepp i exempelvis nuvarande läroplaner för att möjliggöra ett mer flexibelt utbildningssätt.

En annan sak är att dagens styrdokument för vuxenutbildning just genom att de utgår från ungdomsskolans perspektiv samt medger en stor lokal frihet kan vara behäftade med vissa brister. Av dessa skäl kan det finnas anledning att, såsom Skolverket förespråkar, göra en mer samlad översyn.

De hinder som fortfarande synes föreligga vad gäller anpassning av den reguljära utbildningens inriktning, former och förläggning till det efterfrågescenario som kan följa av bl.a. IKS-systemet tycks således mer handla om informella hinder i form av traditioner, värderingar och attityder hos berörda nyckelpersoner.

Slutligen – den utveckling vi här antagit när det gäller utbildningens inriktning, form och förläggning kommer att ställa nya krav på inte minst hur den reguljära skolan disponerar sina resurser för att förmedla, utveckla och marknadsföra ett kursutbud som är

nytt med avseende på inriktning och distributionsformer. För att lärare med ferietjänster skall acceptera att undervisa under t.ex. sommaren krävs med stor sannolikhet att kompensation ges i form av annan ledighet och/eller andra förmåner. Samma gäller om personalen i ökad utsträckning behöver tas i anspråk för att utveckla och behovsanpassa kurser. De i denna rapport tidigare diskuterade ändringarna i fråga om finansiering av ordinarie utbildning och uppdragsutbildning har därmed bäring även detta problemområde.

4.7 Ledighet för studier

4.7.1 Allmänt

Under ett par intervjuer har farhågor framkommit om att IKS-systemet leder till en betydande ökning av antalet vuxenstuderande. Det kan medföra problem särskilt för företag med få anställda. Problemen man ser hänger samman med dagens lagregler för rätt till ledighet vid utbildning respektive semesterlagens stadganden om semesterlön i vissa fall.

4.7.2 Gällande regler och bestämmelser

De regelverk som aktualiseras är dels lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning – studieledighetslagen – dels semesterlagen (1977:480).

Lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning reglerar den anställdes möjligheter till sådan ledighet. Arbetsgivaren har under vissa förutsättningar rätt att skjuta upp ledigheten.

Arbetstagare i allmän eller enskild tjänst, som vill undergå utbildning, har enligt lagens 1 § rätt till behövlig ledighet från sin anställning.

Avtal som innebär att arbetstagarens rättigheter enligt lagen inskränks är enligt 2 § ogiltigt i den delen.

Rätt till ledighet tillkommer enligt 3 § arbetstagare som vid ledighetens början har varit anställd hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren.

I lagens 4 § konstateras att arbetsgivare har rätt att uppskjuta ledighet till senare tid än arbetstagaren har begärt. I så fall skall arbetstagaren genast underrättas om uppskovet och skälen för

detta. I förekommande fall skall även berörd lokal arbetstagarorganisation underrättas om uppskovet. Om arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal vill att ledigheten skall börja senare än sex månader efter arbetstagarens framställning fordras samtycke av lokal arbetstagarorganisation. Frågan kan också hänskjutas till centrala överläggningar.

Om arbetstagare inte fått påbörja sin ledighet inom två år efter det att framställning gjorts har han, enligt 6 §, rätt att påkalla domstols prövning av frågan om ledighetens förläggning. En sådan prövning får ske sedan ett år förflutet efter arbetstagarens framställning om ledigheten sammanlagt motsvarar högst en arbetsvecka. Vid sådan prövning skall, enligt 7 §, skälig hänsyn tas såväl till arbetstagarens önskemål som till intresset av "att verksamheten hos arbetsgivaren kan fortgå utan allvarlig störning". I 7 och 3 §§ regleras också efter vilka principer företräde skall ges om flera arbetstagare inte kan beredas ledighet samtidigt. I 10 § stadgas vidare att arbetstagare som avbryter sin utbildning har rätt att återgå i arbete. Återgången får ske enligt vissa speciellt angivna villkor.

Semesterlagens reglering om beräkning av semesterlön tar i 17 § p. 4 upp frågan om att frånvaro från arbetet på grund av studier i vissa fall kan vara semesterlönegrundande beroende på vilket studiestöd som uppbärs. Följande lydelse gäller från och med 2001-07-01.⁵

17 § Frånvaro från arbetet är semesterlönegrundande när fråga är om

4 ledighet för utbildning, som ej enligt annan lag medför rätt till semesterlön, om arbetstagaren erhåller särskilt utbildningsbidrag....

4.7.3 Av avnämare och anordnare upplevda hinder

Framst företrädare för de små företagen är rädda för att ett utbyggt IKS-sparande, med utgångspunkt i studieledighetslagens bestämmelser, kan leda till en omfattande och, åtminstone på kort sikt, kontraproduktiv frånvaro från de små arbetsplatserna.

⁵ Motsvarande regel gäller redan i dagsläget. Den ändring som genomförs 2001-07-01 är av redaktionell art och följer av att vissa former av vuxenstudiestöd då upphör.

En annan, mera närliggande farhåga gäller semesterlagens stadganden i anslutning till en arbetstagares ledighet för studier. Man befarar här att det vid studieledighet kan uppstå fler situationer som medför dubbla krav på semesterlön för utförande av en och samma tjänst eller befattning.

4.7.4 Överväganden, slutsatser och förslag om förändring

När det gäller den förstnämnda frågan reglerar studieledighetslagen turordningen vid flera samtidiga önskemål om ledighet. Risken förefaller emellertid enligt vår mening inte särskilt stor att anställda på ett mindre, i resurshänseende sårbart, företag – utan samråd med ägaren/arbetsgivaren – skulle komma att yrka på samtidig ledighet för studier. Arbetsgivare och arbetstagare i små företag torde vara vana att i det dagliga samarbetet se till både verksamhetens och arbetsplatsens bästa. Det torde därför i de flesta fall vara naturligt att frågor om studieledighet löses i samplanering och samförstånd. Härtill kommer att, som tidigare framgått, huvuddelen av IKS-spararna sannolikt att bedriva sina studier på deltid eller fritid.

Vi finner att studieledighetslagens effekter för särskilt de små företagen bör hållas under observation. En uppföljning och prövning av behovet att ändra reglerna bör kunna anstå till dess konsekvenserna av det livslånga lärandet i allmänhet och IKS-systemet i synnerhet klarnat om några år.

Den fråga som aktualiserats om ökade utlägg för dubbel semesterlön i vissa fall vid studieledighet, dvs. ersättning till både en tillvidareanställd och en vikarie, har förutom vid våra intervjuer, också uppmärksammats i en motion till riksdagen (1999/2000:A 704).

Enligt den lydelse av 17 § i semesterlagen som gäller från och med den 1 juli 2001 är den frågan koncentrerad till lediga med särskilt utbildningsbidrag (UBS). UBS kommer att finnas kvar så länge kunskapslyftet pågår, dvs. till den 1 juli år 2002. Kunskapslyftskommittén har därefter föreslagit ett nytt ettårigt stöd – UBS2, motsvarande a-kassans dagpenning – för dem som är mellan 25 och 55 år, studerar på grundskole- och gymnasienivå och är berättigade till a-kassa. Vidare föreslås att ett studiestöd med 100 procent bidrag inrättas för studier på grundläggande nivå.

Kopplingen till ett framtida IKS rör i vilken utsträckning IKS-sparandet ökar antalet personer som i förhållande till dagsläget vill

bedriva komvuxstudier på grundläggande och gymnasial nivå och som kan bli berättigade till UBS2. Som ovan sagts finns det anledning att tro att de flesta IKS-spararna kommer att studera på deltid eller fritid. I den mån det handlar om grundläggande eller gymnasiala komvuxstudier kan det dock inte uteslutas att det kommer att handla om heltid. Med tanke på att det nya studiestödssystemet och ett eventuellt UBS2 förbättrar villkoren för de vuxenstudierande kan en fortsatt rätt till semesterlön i dessa fall ifrågasättas. Det finns emellertid inte underlag att här och nu föreslå en ändring. Enligt vår mening bör frågan dock uppmärksammas i anslutning till statsmakternas ställningstagande till Kunskapslyftskommitténs förslag om framtida ersättning.

5 Exempel på samverkan mellan det reguljära utbildningsväsendet och arbetslivet

5.1 Definitioner och avgränsningar

På anordnarsidan berör den här studien främst högskola och kommunal vuxenutbildning. På avnämarsidan kommer IKS främst att beröra personer som är eller varit yrkesverksamma. När vi nu enligt uppdraget skall visa på goda exempel hur reguljära utbildningar kunnat behovsanpassas bör det göras med hela yrkeslivet i blickfånget, dvs. såväl arbetsgivare som enskilda individer. Vi behandlar inte den forskning som högskolan bedriver och som är externt finansierad. Vi behandlar inte heller de i och för sig viktiga formerna för samverkan mellan arbetsliv och utbildningsanordnare som sker inom ramen för regionala partnerskap, kompetensråd etc.

Vi har valt att fokusera på konkreta lösningar på problem som vi tror alltmer kommer att aktualiseras när ett IKS-system införs. Det handlar om:

- marknadsföring och behovsinventering
- distributionsformer
- integration med yrkeslivet

Med marknadsföring menar vi hur utbildningsanordnarna sprider kunskaper om sitt utbildningsutbud. Med behovsinventering menar vi olika former för att inventera och känna av vilka utbildningsbehov som finns hos presumtiva uppdragsgivare. Det kan gälla fort- och vidareutbildning som ansluter till existerande utbildningar eller "kundanpassade" kurser.

Med distributionsformer menar vi det sätt på vilket utbildningen tillhandahålls. Som exempel kan nämnas traditionella kurser, kvällskurser, distansundervisning, IT-baserat lärande etc.

Slutligen är det av intresse att se hur utbildningar på olika sätt kan knyta an och integreras i de studerandes ordinarie yrkesverksamhet.

Via olika källor, t.ex. skriftligt material, tips vid intervjuerna etc. har vi försökt hitta goda exempel. I Högskoleverkets rapport "Högskolans arbete med sin samverkansuppgift", *arbetsrapport 2000:2*

AR finns en samlad beskrivning av de olika insatser som har gjorts och görs inom högskoleområdet vad gäller samverkan med yrkeslivet. Av rapporten framgår att uppdragsutbildning hittills främst förekommer inom undervisnings- och sjukvårdsområdena.

Den samlade bild vi fått av olika former av behovsanpassning och samverkan är att det pågår en mängd aktiviteter och att hela området framstår som mycket dynamiskt. Vi kan därför bara ge en överblick kompletterad med enstaka exempel. (I vissa fall anges en *e-postadress* där närmare information kan sökas.) Varje försök till en mera heltäckande redovisning skulle troligen riskera att både uppfattas som orättvis och snabbt bli inaktuell. Även med denna ambitionsnivå blir redovisningen av naturliga skäl mycket allmän.

5.2 Marknadsföring och behovsinventering

För att stödja och stimulera intresset för återkommande utbildning och uppdragsfinansierad verksamhet inom utbildningsområdet och förena dem som delar detta intresse har en förening bildats – Föreningen för Uppdragsutbildning. Föreningen hade 96 medlemmar vid utgången av 1999. De kommer från kommuner och landsting men även från högskolan. Föreningen ägnar sig bl.a. åt marknadsföringsinsatser i form av informationsmaterial, deltagande i mässor, uppsökande verksamhet samt tidningen Uppdraget och via en egen hemsida.

5.2.1 Komvux m.m.

Varje kommun marknadsför regelmässigt sitt utbildningsutbud via kataloger eller information på kommunens hemsida. Utnyttjande av modern informations- och kommunikationsteknik (IKT) blir alltmer vanlig. Ofta har t.ex. kunskapslyftet en egen adress med information om vilka utbildningar som finns, behörighet, studiefinansiering m.m. Även i de fall kommunen anordnar kvalificerad yrkesutbildning finns detta på hemsidan. Oftast anges också att komvux kan åta sig uppdragsutbildning.

Som ett bra exempel på behovsinventering kan nämnas Vägledningshuset i Helsingborg <www.vagledningshuset.helsingborg.se> som inom komvux ram stöttar små och medelstora företag i planeringen av kompetensutveckling för de anställda.

5.2.2 Högskolan

I och med att högskolan fick sin s.k. tredje uppgift – ”att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet” – inskriven i högskolelagens 2 § har utåtriktade aktiviteter ökat. Totalt verkar dock uppdragsutbildningens omfattning enligt Högskoleverket vara oförändrad.

Av Högskoleverkets rapport framgår att de flesta högskolor saknar en sådan fastställd policy vad gäller uppdragsutbildning som bör finnas enligt verkets mening. Högskoleverket efterlyser en sammanhållande funktion som har insikt i och överblick över den uppdragsutbildning som bedrivs.

Högskolorna marknadsför sitt utbildningsutbud, dels i form av kataloger, dels via sina hemsidor. För att underlätta för externa uppdragsgivare finns oftast också länkar till en särskild enhet vilken har att organisera uppdragsutbildning. Det kan vara antingen kontaktsekretariat eller någon annan enhet som t.ex. UnivEx <www.univex.umu.se> – en särskild enhet vid Umeå universitet som svarar för extern utbildningsservice. Lunds universitet har för sin del bildat ett helägt bolag för uppdragsutbildning, Lund University Education AB (LUEAB) där man också anger tänkt omsättning liksom avkastningskrav. Bolagsbildningar finns också vid Stockholms Universitet och vid Karolinska institutet. En viktig funktion för dessa bolag är att fungera som en samlande länk mellan avnämare och anordnare.

Bra exempel på behovsinventering är olika högskolors deltagande i Region Skånes kartläggning av kompetensbehov och kompetensprofiler för sjuksköterskor och undersköterskor samt Uppsala universitets samverkan med Landstingsförbundet kring frågan om kliniska adjunkter.

Många universitet och högskolor samverkar med de närliggande kommunerna. Inom ramen för KHIS (*k*ommuner och *h*ögskolan i samverkan) deltar ca 50 kommuner från Kiruna till Söderhamn för att öka tillgängligheten till högre utbildning i samtliga kommuner.

Göteborgs universitet samverkar sedan länge med kommunerna i närområdet kring rådgivning, utvärdering, utvecklingsprojekt, fortbildning och personalutveckling.

Karlstads universitet har ett Regionalt Utvecklingscentrum för skolan. Det är ett nätverk mellan kommuner och Karlstads universitet för utveckling och lärande <www.kau.se/omvarldskontakter>.

Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU, bedriver olika former av fort- och vidareutbildning i en särskild organisation, Movium <www.movium.slu.se> Kurserna riktar sig bl.a. till verksamma inom kommunernas trädgårds- och parkförvaltningar.

5.3 Distributionsformer

5.3.1 Allmänt

Nya distributionsformer för vuxenutbildning växer snabbt fram. Genom IKT öppnas nya möjligheter för vuxna att välja när och var och ibland även hur inläring skall ske.

Inrättandet av Distansutbildningsmyndigheten, DISTUM, <www.distum.se> är ett exempel på den vikt statsmakterna lägger på nya distributionsformer. Samtidigt kräver distansundervisning, åtminstone initialt, relativt stora investeringar för att utveckla bra kurser och metoder.

För produktion och försäljning av interaktiva kurser i gymnasieämnen och har ett nytt bolag ”Att veta AB”, bildats av Skandia, Svenska Kommunförbundet, Metall, Kommunal, SKTF och Lernia AB.

5.3.2 Komvux

Det traditionella sättet för komvux att förmedla utbildning har varit att följa gymnasieskolans terminsindelning och i huvudsak erbjuda undervisning på dagtid. I och med Kunskapslyftet har terminsindelningen alltmer luckrats upp, inte minst beroende på förekomsten av entreprenader. I ökad utsträckning erbjuds också de studerande möjlighet att själva välja studietempo, studiestart, studieform etc.

Även andra former för distribution av utbildning ökar i användning. Numera erbjuder många komvuxanordnare möjligheter till distansundervisning där de studerande själva kan välja tid, plats och studietempo. Ett sådant exempel är Kunskapshuset i Helsingborg <margareta.berglund@uvm.helsingborg.se> där den enskilde studeranden själv bestämmer studietakt, studietid etc. och samtidigt har tillgång till handledare.

5.3.3 Högskolan

Även högskolan använder nya distributionsformer i ökad omfattning. Vissa universitet har bedrivit distansundervisning under lång tid, t.ex. inom ramen för "Det nationella distanskonsortiet" som bildades 1993 genom avtal mellan Linköping, Umeå och Uppsala och dåvarande Växjö högskola samt Kungliga Tekniska Högskolan (KTH). Från 1995 ingår också Lunds universitet.

"Svenska Distanshögskolan" är ett konsortium som består av högskolorna i Gävle, Karlskrona/Ronneby, Örebro universitet, Mitthögskolan samt TBV och Utbildningsradion. Konsortiet har fått medel som motsvarar 500 högskoleplatser.

Det "Västsvenska konsortiet för distansutbildning" består av Göteborgs universitet, samt dåvarande högskolorna i Borås, Karlstad, Skövde och Trollhättan/Vänersborg som bedriver distansutbildning.

Flera exempel på IKT-baserad undervisning inom högskolan är KTH i samarbete med Stanford university där föreläsningar som hålls på respektive plats kan följas via ny teknik. Även vid Lunds universitet erbjuds IT-baserad undervisning genom LUVIT – ett webbaserat distansutbildningsverktyg <www.fov.lu.se.verktyg>.

Högskolan har av tradition också bedrivit undervisning på kvällstid för att underlätta för yrkesverksamma att ta del av kursutbudet. Det nya resurstilldelningssystemet har dock minskat detta utbud.

5.4 Integration med arbetslivet

5.4.1 Komvux

Ett exempel på hur utbildning kan knyta an till och integreras med yrkeslivet finns i Lindesbergs kommun där uppdragsutbildningen hanteras av ett särskilt bolag, Masugnen Utveckling AB <www.masugnen.com>. Bolaget ger förutom uppdragsutbildning som knyter an till komvux också skräddarsydda kurser. Kurserna utformas och anpassas efter beställarnas behov och krav. Några betyg eller intyg ges inte vid denna form av uppdragsutbildning. Ett annat exempel är det samarbete mellan Stockholm Quality Outlet och komvux/kunskapslyftet i Järfälla <ufr@vux.net> som resulterat i en utbildning för detaljhandeln med en kombination av teori och praktik ute i butikerna.

5.4.2 Högskolan

Det finns sedan tidigare en fort- och vidareutbildning av yrkesverksamma lärare inom ramen för högskolans lärarutbildning. Vid t.ex. Lärarhögskolan i Stockholm uppgår uppdragsutbildningen till ca 10 procent av omslutningen.

Det finns också nyligen inrättade nationella konsortier för kompetensutveckling som finansieras av Kunskaps- och kompetensstiftelsen, KK-stiftelsen. Syftar är att ge skräddarsydda, flexibla utbildningar anpassade efter företagets behov och villkor. Utbildningarna skall dessutom kunna följas på distans. Satsningen är fem årig och deltagare är universitet, högskolor och industriforskningsinstitut som utgör de olika konsortierna.

Det tidigare nämnda exemplet från Region Skåne är också ett exempel på integration med yrkeslivet <www.treell.skane.se>. Södertörns högskola anordnar utbildning för undersköterskor som bygger på deras egna arbetserfarenheter.

Vid Uppsala universitet sker en vidareutbildning av sjuksköterskor där ledighet för studier schemaläggs i den ordinarie verksamheten.

Campus Norrköping, en del av Linköpings universitet, bedriver en vidareutbildning riktad till barnskötare och dagbarnvårdare där deltagarna fortsätter sitt arbete och bedriver studier på halvfart <www.kommunal.se>.

KTH erbjuder vidareutbildningskurser som är planerade att kunna kombineras med yrkesverksamhet. Många av kurserna ges även i form av distansundervisning <www.kth.se/utbildning/vidareutbildning>.

Kista Science Park <www.kistasciencepark.org> är ett speciellt exempel på samverkan mellan högskolan och näringslivet, där Electrum, gemensam institution för Stockholms universitet och KTH, utgör centrum.

Högskolan Dalarna <www.du.se> bedriver entreprenör- och ledarskapsutbildning i samverkan med Företagarnas Riksorganisation.

I anslutning till de former av reguljär utbildning som denna studie behandlar vill vi också nämna det nationella försöket med kvalificerad yrkesutbildning. Försöken har varit framgångsrika såtillvida att omkring 70 procent erhållit arbete efter utbildningen varav ca 90 procent i det yrke utbildningen avsett. Resultatet torde delvis kunna tillskrivas en god behovsförankring och att en tredjedel av

utbildningen består av "lärande i arbete" och sker ute på arbetsplatserna.

Bilaga 1



Utredningen om individuellt kompetenssparande
(N 1999:16)

2000-05-19

Till
Statskontoret
Box 2280
103 17 Stockholm

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2000-05-19
Dnr. 2000/251-5

Till avd.....	KV
Kontakt med.....	
Beslut.....	ec
Datum.....	19-5-00
Sign.....	[Signature]

Uppdrag om effekter på reguljär utbildning.

Utredningen om individuellt kompetenssparande tillsattes av regeringen 20 december 1999 och fick i sina direktiv till uppgift att föreslå ett system för stimulans till individuell kompetensutveckling. I uppdraget ingår också att belysa hur systemet kan komma att inverka på det reguljära utbildningsväsendet.

Utredningen hemställer härmed att Statskontoret biträder utredningen med följande uppdrag.

Uppdragets syfte är att belysa de förändringar som kan komma att krävas av det reguljära utbildningsväsendet mot bakgrund av att en allt större andel av arbetskraften i framtiden antas delta i ett livslångt lärande och i en kontinuerlig kompetensutveckling i kombination med yrkesverksamhet. Detta bl.a. till följd av ett införandet av ett system för individuellt kompetenssparande.

Utgångspunkten är att ett system med individuellt kompetenssparande kommer att ställa nya och ökade krav från vuxna i arbetskraften på olika former av utbildning, också på utbudet av reguljär utbildning, såväl kommunal vuxenutbildning som utbildning på högskolenivå. Behoven av flexibla studiemöjligheter, på deltid, kvällstid, i kombination med arbete samt på distans kan komma att öka avsevärt.

Uppdraget bör innehålla följande:

1. Kartlägga upplevda hinder för arbetsgivare, anställda och egenföretagare att ta del av reguljär utbildning enligt behov och önskemål.
2. Kartlägga upplevda hinder för utbildningsanordnare i det reguljära utbildningsväsendet att erbjuda relevant utbildning avseende yrkesverksamma.

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Regeringsgatan 30-32

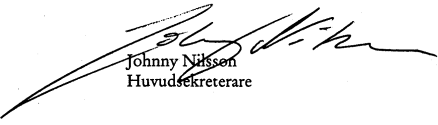
Telefonnummer
08-405 10 00

3. Ange de förordningar, statsbidragsbestämmelser eller andra bestämmelser inom utbildningsväsendet som ev. kan försvåra för yrkesverksamma att delta i reguljär utbildning samt föreslå förändringar. Det kan gälla tillträde till, förläggning/uppläggning av utbildning, utbud, utformning osv.
4. Visa på goda exempel från såväl skol- som högskoleområdet där utbildningen både till innehåll och utformning är så utformad att den svarar mot de upplevda behoven hos yrkesverksamma individer

Uppdraget bör genomföras i första hand i form av intervjuer och studiebesök med företrädare för högskolan, vuxenutbildningen, distansutbildningsmyndigheten Distum, företagare och anställda.

Uppdraget bör redovisas skriftligen senast 31 oktober år 2000 och fortlöpande avrapporteras till utredningen.

För utredningen om individuellt kompetenssparande.



Johnny Nilsson
Huvudsekreterare

Bilaga 2

Intervjupersoner och kontakter

Organisation	Person	Funktion/befattning
Arbetsgivarverket	Gunilla Boman Pellnäs Kent Johansson	Förhandlingschef Enhetschef kontaktenh
Arbetsmarknadsverket	Levi Svenningsson Annlis Sedvall	Programdirektör Handläggare
Bonnierkoncernen CSN	Lennart Wiklund Magnus Forss	Koncerndirektör Enhetschef vid studie- medelsenheten
DISTUM	Agneta Charpentier Mikael Andersson	Projekthandläggare Projekthandläggare
Föreningen för Uppdrags- utbildning, samt repr. för kommunal vuxenutbildning	Ulf Finnhammar Staffan Billing Per Edblom Lars Tiberg	v ordf. i föreningen & rektor Komvux Järfälla Bitr. rektor Komvux Järfälla Bitr. rektor Komvux Järfälla Verksamhetschef Moraberg uppdragsutb. Södertälje
Företagarna (FR)	Jens Karlsson Lena Heldén Filipsson	Jur kand Ekonom
Högskoleverket	Bo Talerud Charlotte Ejsing	Projektansvarig Utredare
Svenska Kommunförbundet + representanter för 10 kommuner	Mats Söderbergm.fl.	Sekreterare
Landstingsförbundet	Gunilla Strand	Projektledare
LO	Susanne Lindberg	Utredare
Lunds universitet	Lennart Badersten	Direktör, chef för

SACO	Charlotta Krafft Lars Niklasson	Sekretariatet FoV Ombudsman Programansvarig Utbildning & forskning
SAF	Christer Wikfeldt	Projektledare
Skandia	Siv Nyberg Michel-André Wlodarczyk	Projektledare Direktör
Skolverket	Britt-Marie Jarnhammar Björn Berglund Bernt Eriksson Eva Nordlund Anita Berger	Undervisningsråd Undervisningsråd Expert Expert Expert
Stockholms universitet	Leif Lindfors	Förvaltningschef
Sveriges universitets- och högskoleförbund	Lars Eriksson	Projektledare
TCO	Eva Maria Morin Mats Essemyr Thomas Janson	Utredare Utredare Utredare
Utbildningsdepartementet	Anders Franzén	Dep.råd, chef för Vuxenutbildningsenheten

En översikt över inkomna remissvar med anledning av IKS-delbetänkande (SOU 2000:51)

av

Lena Wirkkala

Sammanfattning

Av de 89 remissvar som inkommit är en klar majoritet positiva till utredarens principförslag även om kritiska synpunkter framförs beträffande delar av, eller detaljer i förslaget. Endast åtta instanser avstyrker förslaget.

När det gäller förslaget beträffande hur de 2,5 mrd kr som reserverats för 2000 och 2001 skall användas, är synpunkterna mer delade. Av de drygt 25 instanser som har kommenterat startpremien för låginkomsttagare är endast sex instanser negativa, medan cirka 15 instanser av de drygt 20 som kommenterat förslaget om en nedsättning av arbetsgivaravgiften för kollektivavtal är negativa eller tveksamma.

Jag har delat upp synpunkterna områdesvis enligt följande:

1. Startpremie för individer under 2002
2. Startpremie för arbetsgivare som genom kollektivavtal slutna 2001 avsätter medel till IKS
3. Arbetsgivarnas medverkan
4. Individens stimulans
5. Kontroll, förvaltning och finansiering
6. Övriga kommentarer
7. Remissinstanser som avstyrker IKS

1. Startpremie för individer

Förslag: En startpremie (ca 2 mrd) till individer mellan 35–55 år som har en månadsinkomst på högst 15 000 kr. Startpremien på max 2 500 kr/individ ges under förutsättning att individen under en tolvmånadersperiod sparar lika mycket på sitt IKS.

Av de drygt 25 instanser som har kommenterat startpremien för låginkomsttagare är det endast sex stycken som är negativa.

Följande mer specifika kommentarer har lämnats:

En startpremie bör ges till alla som sparar i IKS, inte bara till låginkomsttagare (*SAF, Länsstyrelsen i Stockholms län, Umeå universitet, Högskolan i Halmstad, Region Skåne, Företagarnas Riksorganisation*)

Startpremien är inte tillräcklig för att låginkomsttagare skall spara (*Konsumentverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Konjunkturinstitutet, Skandia AB och Ungdomsstyrelsen*).

Startpremien till lågutbildade bör permanentas (*LO*)

Förläng startpremien med ett år (*TCO*)

Lönetaket för att få tillgång till startpremien bör höjas (*SACO, TCO, Konjunkturinstitutet, Kriminalvårdsstyrelsen*)
 Lönetaket bör beräknas utifrån en snittlön under en längre tid (*Lernia AB, TCO och Konjunkturinstitutet*)
 Åldersgränsen för startpremie bör sänkas från 35 till 25 år (*Folkbildningsrådet, Östersunds kommun, Ungdomsstyrelsen och Rinkeby Folkhögskola*)

2. Startpremie för arbetsgivare

Förslag: En stimulans (ca 0,5 mrd) ges till arbetsgivare som en ettårig nedsättning av arbetsgivaravgiften med 10 procent av den del av lönesumman, som efter centrala eller lokala kollektivavtal slutna under 2001, avsätts till individens IKS.

15 instanser av de drygt 20 som kommenterat förslaget om en tillfällig nedsättning av arbetsgivaravgiften är negativa eller tveksamma.

Följande mer specifika kommentarer har lämnats:

Stimulansen till arbetsgivarna är för liten för att ge effekt (*Västerbottens läns landsting, Stockholms läns landsting, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Landstinget i Sörmland, Umeå Universitet, Arbetsgivaralliansen, Kriminalvårdsstyrelsen, SAF, Folkbildningsrådet*)

Ge ingen stimulans till arbetsgivarna. Lägg istället medlen på en individuell stimulans (*Företagarnas riksorganisation, Högskolan i Halmstad, SACO, SAF, Länsstyrelsen i Stockholms län, Finansinspektionen och Arbetsgivarverket*). Nutek och Folkbildningsrådet tycker likadant men specificerar att stimulansen istället skall läggas på låginkomsttagare, ej individer generellt

Stimulansen bör permanentas på en 5-10 procentig nivå (*Växjö kommun, Västerbottens läns landsting, Svenska Kommunförbundet, PRV, Arbetsgivarverket och LO*)

Stimulans bör även kunna tillfalla arbetsgivare som sluter individuella avtal med arbetstagare (*PRV, Östersunds kommun, SACO, SAF och Stockholms kommun*)

Förordar generell nedsättning av arbetsgivaravgiften (*Nutek, Svenska Kommunförbundet, Arbetslivsinstitutet, Arbetsgivarverket och LRF*)

Utöka tidsramen för stimulansen till arbetsgivare med ett år (TCO)

Tveksamma till stimulansen så länge arbetsgivaren inte samtidigt ges möjlighet att påverka hur de medel arbetsgivaren har avsatt skall användas (*Landstingsförbundet och Skandia AB*)

3. Arbetsgivarnas medverkan

Förslag: Arbetsgivarna ges möjlighet att utan skattesubvention avsätta medel till individens IKS, dock utan möjlighet att bestämma över hur medlen skall användas.

Arbetsgivaren bör få bestämma hur dennes bidrag till kontot skall användas (*Svenska Arbetsgivareföreningen, Arbetsgivaralliansen, Försäkringförbundet, Socialstyrelsen, Försäkringsbolaget Skandia AB, Första AP-fonden, Landstingsförbundet, Landstinget i Sörmland, Borlänge kommun, Västerbottens läns landsting, Försäkringförbundet, Finansinspektionen och Stockholms kommun*)

Tveksam till om arbetsgivaren bör tillåtas bidra till systemet över huvud taget (Nutek)

4. Individens stimulans

Förslag: Individen ges möjlighet att göra avdrag motsvarande 0,5 basbelopp till ett individuellt IKS-konto. Medlen beläggs med inkomstskatt vid uttagstillfället. Vid uttagstillfället ges en uttagspremie i relation till utbildningstidens längd, dock högst 0,25 basbelopp (f.n. 9 150 kr).

Många har i likhet med utredarens förslag betonat vikten av individens bestämmanderätt över medlen på kontot (*Nutek, IFAU, Stockholms universitet, Umeå universitet, Statens Skola för Vuxna i Norrköping, Kooperativa Förbundet, Ledarna och LO*)

Övriga kommentarer:

Troligtvis svårt att få lågutbildade att spara i IKS (*Europeiska Socialfondsrådet, Umeå universitet, Konsumentverket, Kammarrätten i Stockholm, Landstingsförbundet, Skandia AB och LO*).

Höj taket för hur stort belopp man får göra avdrag för i deklarationen (*SAF, Nutek, SACO, FR, TCO, Kriminalvårdsstyrelsen, ALI, Svenska Kommunförbundet, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Fondbolagens förening*)

Höj taket för hur stort belopp som skall tillåtas på konto (*ALI, FR, TCO, SACO, SAF, Fondbolagens förening*)

Ingen premie bör utgå. Stärk istället utbildningsutbudet (*SACO*)

Ingen premie bör utgå. Istället bör studiemedelssystemet utnyttjas (*Göteborgs kommun*)

5. Kontroll, förvaltning och finansiering

Kommentarer betr. kontroll, förvaltning och finansiering:

IKS-medlen bör förvaltas på den fria marknaden (*Försäkringsförbundet, Skandia AB*)

Ingen kontroll av individens val av utbildning bör ske (*Högskoleverket, Försäkringsförbundet, Distansutbildningsmyndigheten, Sveriges Industriförbund, Skandia AB, Folkuniversitetet*)

Viktigt med kontrollsystem vid uttag (*Umeå universitet, Statens Skola för Vuxna i Norrköping*)

Begränsningen "synnerliga skäl" vid uttag för annat syfte än kompetensutveckling är för restriktiv – bör ses över (*LO, Konsumentverket*)

Premiepensionsmyndigheten menar att man kan bistå med vissa delar av administrationen, ex. kundservice och *Riksförsäkringsverket* skriver att försäkringskassorna kan bistå med handläggning och kundkontakter

Finansieringsprincipen för kommuner skall gälla (Svenska Kommunförbundet, Växjö kommun, Östersunds kommun och Göteborgs kommun, Statskontoret)

Flera av de remissinstanser som ställer sig helt eller delvis negativa till principförslaget har synpunkter på kostnader och förvaltning:

Kostnaderna för förvaltningen av IKS-medlen är för lågt räknade (*Fondbolagens förening, Riksgälden och Bankföreningen*)

Kostnaderna för förvaltningen av IKS-systemet är inte specificerade och finansierade (*Statskontoret*)

En myndighet måste kontrollera utbetalningarna från kontot (*Statskontoret och Riksskatteverket*)

Medlen bör förvaltas fritt på marknaden men kontrollen måste skötas av en myndighet (*Fondbolagens förening och Bankföreningen*)

Stark oro för att en extra börda läggs på berörda myndigheter (*Kammarrätten och Riksskatteverket*)

Avstyrker förtida uttag från IKS-kontot (*Riksskatteverket*)
 En samordning bör ske av IKS-kontot och individens studielån så att man med IKS-medel kan betala av sina lån alt. låna i förväg till IKS-finansierad utbildning (*Statskontoret*)
 Medlen bör inte kunna användas till vad som helst, ex. bör en gräns mot fritidsverksamhet upprättas (*Statskontoret*)

6. Övriga kommentarer

Utredarens förslag att uttagspremiens storlek skall relateras till utbildningstidens längd:

Premien även bör baseras utifrån utbildningens kostnad (*Lernia AB*)

Korta utbildningar missgynnas varför en premie i form av ett engångsbelopp bör komplettera den tidsberoende premien (*Konjunkturinstitutet*)

Den tid individen behöver för utbildningen bör vara vägledande, inte utbildningens längd (*LO*)

Även arbetstiden bör beaktas, dvs. inkomst av deltidsarbete bör räknas utifrån faktisk inkomst, ej månadslön (*Nutek*).

Kommentarer beträffande analyser:

För dålig analys betr. kön, etnisk bakgrund eller handikapp (*SACO, Premiensionsmyndigheten, Konjunkturinstitutet, Handikappombudsmannen, Handikappförbundens samarbetsorgan och JämO*)

En analys av förslagets effekter på visstidsanställda saknas (*TCO och Lernia AB som menar att förslaget missgynnar visstidsanställda*)

Förslaget bygger på en dålig bakgrundsanalys (*Skolverket, Konjunkturinstitutet, Borlänge kommun, Riksgäldskontoret, Statskontoret*)

Särskilda regler som bör ses över:

Samma skattesubventioner och premier bör gälla andra former av kompetenssparande, som t.ex. Skandias kompetensförsäkring (*ALI, Lernia AB, Länsstyrelsen i Stockholms län, Svenska Kommunförbundet, FR, Statens Skola för Vuxna i Härnösand och Stockholms kommun*)

Positiva till en översyn av förmånsbeskattningen av utbildning (*Kriminalvårdsstyrelsen, TCO, Nutek, Arbetsgivarverket*)

Reglerna för uppdragsutbildning och statsbidrag bör ses över (Statens skola för vuxna i Härnösand)

Studieledighetslagen kan välla problem, främst för små och medelstora företag (*Västerbottens läns landsting, Första AP-fonden, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Socialstyrelsen, Sveriges Industriförbund, SAF*)

Regler betr. användning av medlen till annat än kompetensutveckling:

Medlen bör ej överföras till pensionssparande (*Socialstyrelsen*)

Det bör finnas en möjlighet att omvandla IKS-medlen till deltidspension redan vid 61 års ålder (*TCO*)

Generösare regler betr. användning av medlen till annat än kompetensutveckling (*Konsumentverket*)

Övriga kommentarer:

Ser svårigheter att uppnå målet "ökad kompetensutveckling" (*Handikappförbundens samarbetsorgan, Kungliga Musikhögskolan i Stockholm, LRF, Riksbanken, Riksgäldskontoret*)

Arbetslösas möjlighet att avsätta medel är små. Se över möjligheten att bidra till IKS under arbetslöshetsperioden med medel från a-kassan eller med arbetsmarknadsmedel (*Region Skåne*)

IKS-systemet kan leda till att fler väljer statligt subventionerade utbildningar och färre utbildningar från privata anordnare vilket snedvrider konkurrensen. Om stödet istället riktas direkt mot kompetensutveckling skulle de störande effekterna på utbildningsmarknaden minimeras (*Konkurrensverket och Näringslivets nämnd för regelgranskning*)

En periodiseringmöjlighet vid uttag bör inrättas för att undvika ojämnt skatteuttag ett år (*TCO*)

IKS-kontot bör var möjligt att belåna, dvs. nyttja innan medel sparats på kontot (*LO*)

Många remissinstanser betonar också:

Vikten av stöd, vägledning och informationsinsatser beträffande utbildningsutbudet för enskilda

Att systemet måste vara enkelt att förstå och vara så administrativt okomplicerat som möjligt

Att IKS skall ses som ett komplement till, inte ersättning för, befintliga system

Att ett bidrag från arbetsgivaren starkt skulle bidra till individens intresse för att börja kompetensspara.

7. Remissinstanser som avstyrker IKS

Åtta remissinstanser avstyrker förslaget om ett system för IKS (Fondbolagens Förening, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Finansinspektionen, Kammarrätten i Stockholm, LRF, Riksbanken och Svenska Bankföreningen). Skälen är i de flesta fall att man avvisar selektiva sparsubventioner eftersom det ger inläsnings-effekter och för att stöd i form av skattereduktion strider mot budgetlagen (*Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Riksskatteverket*). Även Statskontoret, som är kritiskt till stora delar i förslaget men trots detta är positivt inställt till grundidén om ett individuellt kompetenssparande, menar att bidrag lämpar sig bättre för ändamålet än skattesubvention. Ovan nämnda remissinstanser vänder sig alltså i första hand mot direktiven, inte utredarens förslag.

Även LO kritiserar direktiven som de anser har uppenbara fördelningspolitiska brister eftersom de inriktas mot ett system som enbart bygger på enskildas sparförmåga. LO säger sig trots detta inte vara motståndare till IKS-modellen.

Övriga kommentarer:

Subventionering bör ske inom befintliga system (*Kammarrätten i Stockholm*)

En skattesubvention till följd av en skatteväxling bör tillfalla företagarna direkt. Förordar att subventionen istället läggs på ex. stöd till företagsstarter och en generell nedsättning av arbetsgivaravgifterna (*LRF*)

Modellen inte är tillräckligt attraktiv (*Bankföreningen*)

Kammarrätten, Riksgäldskontoret och Riksbanken tror att systemet medför ökad risk för skatteplanering. Även *Landstinget i Sörmland*, som dock inte avvisar förslaget om IKS, menar att det ökar risken för ett förtäckt pensionssparande.

Riksgäldskontoret som har lämnat ett omfattande remissvar menar att IKS-systemet riskerar att ytterligare förstärka den sneda fördelningen av resurserna för vidareutbildning. Selektiva sparformer ger ogynnsamma fördelningseffekter. Lågavlönade bör i första hand inrikta sitt sparande på en buffert istället för att låsa medlen i

ett kompetenssparande. Ett generellt sparande som kan användas när som helst är bättre för individen. Individer med större resurser tros komma att utnyttja skattesubventionen genom att spara med uppskjuten beskattning och lägre avkastningsskatt men inte ta ut medlen utan istället låta dem övergå till pensionssparande. Om regeringen vill främja kompetensutveckling förordar RGK en subvention med direkt koppling till kompetensutveckling. RGK tror att IKS har svårt att uppfylla målet "ökad kompetensutveckling".