



Investera i kunskap och kompetens

Investera i kunskap och kompetens

© Ana Andric och Håkan Regner och Saco 2020

www.saco.se

Förslag

Individ

Saco anser att studiestödet till äldre behöver stärkas för att underlätta studier för omställning och kompetensutveckling. Saco stödjer de förslag som lagts fram av utredningen om bättre studiestöd till äldre som är

1. åldersgränsen för studiemedel höjs från 56 till 60 år
2. nedtrappningen i rätten att låna börjar vid 51 år (istället för 47 år) och slutar vid 60 år
3. åldersgränserna för återbetalning höjs eftersom åldersgränsen för att få studielån höjs. Studielån som inte har betalats vid utgången av det år då låntagaren fyller 71 år skrivs av.
4. studerande som är 40 år eller äldre bör få studiemedel längre tid än vad veckogränserna (240 veckor för studier på eftergymnasial nivå) medger om det gått mer än tre år sedan den studerande senast bedrev studier med studiemedel. Det gäller om det finns arbetsmarknadsskäl eller andra särskilda skäl. Förlängning är ytterligare 80 veckor för studier på eftergymnasial nivå.

Den pågående krisen kan medföra ökade behov av utbildning bland äldre. Saco anser att regeringen i ett sådant läge kan överväga att

5. införa ett tilläggs lån till personer som är 45 år eller äldre som vill utbilda sig till bristyrken

Arbetsgivare

Vi föreslår att all utbildning ska vara avdragsgill samt att avdraget breddas. Istället för att bedöma om en utbildning är relevant för verksamheten bör kostnader för all utbildning oavsett om den är direkt användbar kunna dras av, givet att utbildningar är godkända av staten eller branschen. Det samma bör gälla utförande av validering. Förslagen är följande:

1. kostnader för **all** utbildning av staten eller av branschen godkända anordnare ska vara avdragsgill.
2. kostnader för tjänsterna kompetenskartläggning och validering från av staten eller branschen godkända utförare ska vara avdragsgill.
3. investeringar i individers kompetens bör likställs med investeringar i fysiskt kapital och kunna dras av över flera år. Skatteverket bör snarast utveckla systemet för dessa avdrag

Vi anser också att

4. enskilda näringsidkare bör ges rätt att köpa uppdragsutbildning inom högskolan

Inledning

Förutsatt att människor vill utbilda sig och arbetsgivaren uppmuntrar sådana satsningar finns det två skäl till att yrkeserfarna investerar för lite i utbildning. Det ena är att utbudet av utbildningar inte matchar behoven och det andra att det finns privatekonomiska begränsningar. I denna pm diskuterar vi stärkt studiestöd för äldre samt mer generösa avdrag för arbetsgivare som under krisen investerar i personalens kunskaper och kompetens. Eftersom fallet i ekonomin är extremt bör regeringen överväga att subventionera kostnader för all utbildning och validering under tre månader för arbetsgivare som har permitterat personal.

Oavsett vilket konjunkturläge som ekonomin befinner sig i, finns det flera anledningar att underlätta möjligheterna för människor att utbilda sig under hela yrkeslivet. En är att den successivt höjda pensionsåldern betyder att samhället förväntar sig att människor ska arbeta allt längre upp i åldrarna. Äldre arbetskraft är samtidigt en av flera lösningar på de långsiktiga kompetensbehoven inom välfärdssektorn. Yrkesverksamma som får möjligheter att utvecklas med jobbet eller ställa om till andra tjänster har sannolikt större lust och ork att arbeta längre.

En annan anledning är att samhället tjänar på att människor vidareutbildar sig till bristyrken och orkar arbeta längre upp i åldrarna. Kostnader för hälso- och sjukvård kan minska samtidigt som kvaliteten i verksamheten kan bibehållas och till och med förbättras. Arbetsgivare tjänar också på att investera i och tillvarata personalens humankapital. Personalomsättningen minskar, effektiviteten och innovationsförmågan kan stärkas.

Arbetsmarknaden fungerar inte perfekt. Vissa upptäcker efter ett tag att jobbet inte överensstämmer med förväntningarna, att arbetsmiljön är dålig, ledarskapet oklart eller att jobbet medför ohälsa. Dessutom bestämmer arbetsgivaren vem som ska få personalutbildning och de besluten kan vara godtyckliga. Därför är det viktigt att människor har möjligheter att själva fatta beslutet att gå vidare till andra jobb. Tillgången till studiestöd och ett brett utbud av utbildningar är faktorer som underlättar de besluten.¹

Studiestödsystemet kan enkelt anpassas om efterfrågan på studier ökar bland äldre, vilket den kan göra om den nuvarande krisen blir djup och långvarig. Avsnittet ger förslag på förändringar av studiestödet för underlätta äldres utbildningsbeslut, samt förbättrade avdragsmöjligheter för arbetsgivare som vill investera i personalens humankapital.

¹ Oscarsson och Regnér (2017) beskriver vilka ekonomiska stöd som finns tillgängliga för sysselsatta som vill studera. De beskriver även studiemöjligheter inom ramen för omställningsavtal.

Stärkt studiestöd för äldre

Studiemedelsystemet är utformat för yngre studenter. Det är logiskt eftersom samhället tjänar på att den utbildade arbetskraften snabbt kommer i jobb. Dessutom får samhället avkastning under längre tid ju snabbare studenter blir klara. Därför är det viktigt att studiemedelsystemet är utformat på sådant sätt att det uppmuntrar yngre till koncentrerade heltidsstudier.

Yngre studenter har sommarlov och tanken är att de under den perioden ska arbeta. Dessa inkomster ska inte påverka möjligheterna att få studie-medel på heltid under läsåret. Enligt reglerna kan personer samtidigt ha inkomster upp till en viss nivå utan att studiestödet påverkas, vilket kallas fribelopp. Storleken på fribeloppet beror på hur många veckor som studierna pågår samt om de är på hel- eller deltid. Om en person till exempel studerar 20 veckor på heltid under ett kalenderhalvår är fribeloppet 90 075 kronor 2019. Bedrivs studier på halvtid i 25 veckor (under ett kalenderhalvår) är fribeloppet nästan 126 000².

Ändringar av fribeloppet påverkar utbildningsbeslut och studietakt³. Ett högre fribelopp kan göra att flera äldre studerar men samtidigt kan det medföra att yngre studenter tar längre tid på sig att avsluta sina studier. Förändringar av studiemedelsreglerna måste därför noggrant vägas mot tänkbara effekter på deltagande och fullföljande, samt konsekvenser för olika studentgrupper.

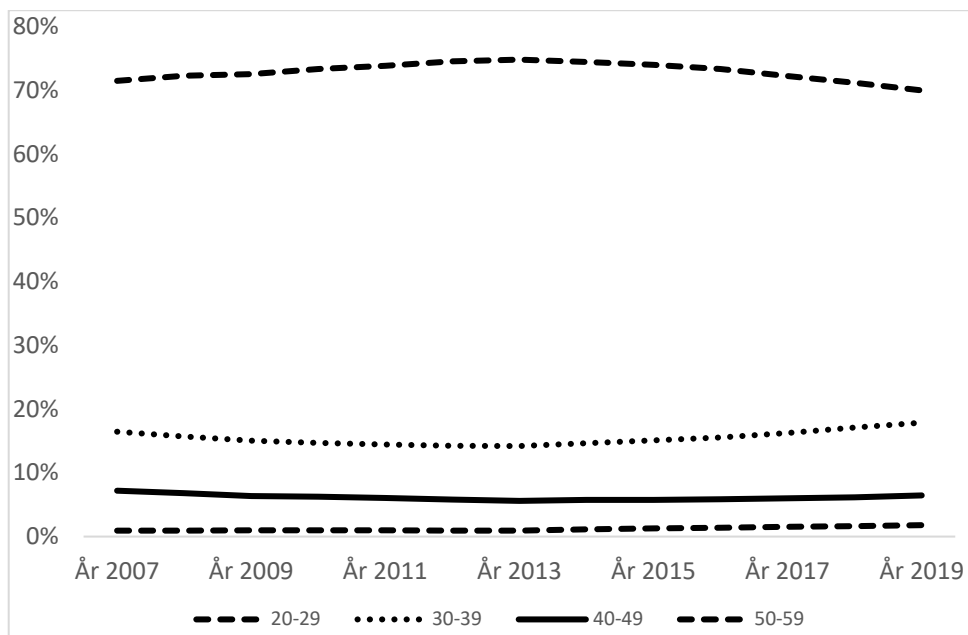
Antalet veckor som det är möjligt att få studielån minskar för varje år från 47 års ålder till det år en person fyller 56 år. Det gäller oavsett på vilken nivå som studierna bedrivs. En person som är 56 år får ta studielån för studier i 40 veckor. Från och med 57 års ålder går det inte att få varken bidrag eller lån.

Figur 1 visar åldersfördelningen för de som har ansökt om studiemedel under perioden 2007 - 2019. Över hela perioden är 73 procent av de som ansökt om studiemedel 29 år eller yngre och 15 procent mellan 30 - 39 år. Endast 2 procent är över 50 år. Det är tydligt att det framförallt är yngre som ansöker om studiemedel

² Utredningen om bättre studiestöd till äldre (Utbildningsdepartementet 2019) konstaterar följande "Med dagens fribeloppsbestämmelser skulle en person med en heltidslön på 420 000 kronor om året, motsvarande en månadslön på 35 000 kronor, som minskar sin arbetsomfattning till 75 procent, kunna få studiemedel utan att beloppen reduceras."

³ Avdic och Gartell (2015) visar att den relativa bidragsökning och höjningen av fribeloppet 2001 minskade studietakten bland studenter från studieovana miljöer. Se även SOU (2018) som diskuterar även studier från andra länder.

Figur 1 Åldersfördelning för de som har ansökt om studiemedel



Det finns flera tänkbara skäl till att andelen äldre som ansöker om studiemedel inte är högre. Ett skäl är att äldre som är studiemotiverade pluggar på kvällar och helger samtidigt som de arbetar. De vill eller behöver inte ta studiemedel. Ett annat är att äldre är etablerade på arbetsmarknaden med relativt goda arbetsvillkor och inte vill byta det mot ny utbildning och lägre lön. Ett tredje skäl är att de vill studera men inte kan för att studiemedlet inte täcker deras löpande fasta utgifter. Ett fjärde skäl är att vissa sysselsatta kan ha kommit överens med sin arbetsgivare om kompetensutveckling som genomförs på arbetstid. Det finns vissa tecken på att det kan var så inom vissa branscher. Exempelvis visar Andric och Regner (2019) att staten står för mer än hälften av högskolornas intäkter till uppdragsutbildningar. En del av dessa kostnader är troligen riktade statsbidrag till kommuner och landsting för utbildningsinsatser inom hälso- och sjukvård, samt skola (till exempel omvårdsluft och lärarlyft).

Oavsett skälen har yrkeserfarna i genomsnitt en annan privatekonomisk situation än yngre, vilket gör att de som vill studera eller tvingas till det vid en strukturomvandling kan behöva ett förstärkt studiestöd. Studier ska självklart medföra en nedväxling av inkomster, men gapet mellan tidigare inkomster och studiestöd kan behöva minska för att äldre ska kunna fördjupa sin kompetens eller utbilda sig till nya jobb. Den nuvarande krisen kan bli så pass djup att det krävs särskilda utbildningsinsatser på äldre som snabbt måste ställa om för nya jobb.

Utbildning ska leda till förbättrade möjligheter på arbetsmarknaden (fritidsstudier bör bekostas av individen). Ur samhällets perspektiv ska utbildning bidra till ekonomisk tillväxt och välfärdsutveckling. Utgifter för utbildning av äldre måste vägas mot potentiella intäkter. Finns det behov att få fler äldre

att studera kan därför samhället koppla ett mer generöst studiemedel till att studierna ska leda till ett nytt jobb eller anställning i bristyrken. En sådan förstärkning kan göras dels genom att utveckla ett tilläggs lån för äldre, dels låta fribeloppet växa med ålder från exempelvis 45 år. Vi föreslår att

1. fribeloppet höjs från och med 45 år för att öka incitamenten för yrkeserfarna att ställa om till branscher med kompetensbrist
2. nedtrappningen i rätten att låna börjar vid 51 år (istället för 47 år) och slutar vid 60 år
3. det införs tilläggs lån till äldre som vill utbilda sig till bristyrken. Gäller från och med 45 år.

Ökade avdragsmöjligheter för arbetsgivare

Utbildning är en investering som ger avkastning för arbetstagare, arbetsgivare och samhället. Den utbildning som sker på arbetsmarknaden brukar nationalekonomer dela upp i generell utbildning, det vill säga sådan som är användbar på stora delar av arbetsmarknaden, och specifik utbildning som höjer produktiviteten i endast ett fåtal verksamheter. I praktiken är mycket utbildning användbar i många verksamheter, men en utbildning kan vara mer produktivitetshöjande i en verksamhet än en annan och är då specifik och inte generell.

Arbetsgivare kan vara tveksamma till att bekosta alltför generell utbildning, eftersom anställda som får den direkt kan få ett jobb på andra delar av arbetsmarknaden. Arbetsgivaren betalar då för utbildningen men får inte del av avkastningen. Därför är arbetsgivare tveksamma att bära hela kostnaden för den generella kompetensuppbyggnaden av personalen. Däremot kan de bära en större del av kostnaden för den företagsspecifika utbildningen eftersom de får en stor del av avkastningen.

Samhället tjänar på såväl den specifika som den generella utbildningen eftersom båda stärker de sysselsattas humankapital och möjligheter på arbetsmarknaden. Vidareutbildning till nya tjänster och jobb kan även bidra till att minska sjukskrivningar och göra att människor orkar arbeta längre upp i åldrarna. Förutsättningarna för ett långt och hälsosamt arbetsliv ges också av verksamheten, hur den är organiserad, ledarskap, arbetsvillkor med mera. Därför är det viktigt att arbetsgivare arbetar systematiskt med arbetsmiljö och strategiskt med den långsiktiga kompetensförsörjningen.

Möjligheterna att satsa på personalen och arbeta systematiskt med medarbetarnas kompetens varierar mellan stora och små arbetsgivare, Stora arbetsgivare har resurser och är organiserade med HR-avdelningar som har personalen i fokus. Mindre arbetsgivare saknar ofta tid och resurser för arbete med den långsiktiga personalförsörjningen. Det påverkar deras

möjlighet att identifiera kompetensbrister och behov av kompetensutveckling.

Personalen hos stora arbetsgivare är ofta specialiserad, medan personalen hos mindre arbetsgivare behöver ha mer generell kompetens för att kunna täcka upp för varandra. Behoven av personal med generell kompetens kan vara relativt stor hos mindre arbetsgivare jämfört med stora arbetsgivare. Men behov av utbildning varierar också mellan medarbetare hos samma arbetsgivare. Effektiva utbildningsinsatser förutsätter att arbetsgivarna har inventerat och kartlagt personalens befintliga kompetens. Möjligheten att bekosta validerings- och kartläggningstjänster är därför också en viktig åtgärd för kompetensförsörjningen.

Det går att dra av utbildningskostnader⁴

Arbetsgivare får dra av kostnader för utbildning av personal från verksamhetens intäkter. Utgångspunkten för Skatteverket är att utbildningskostnaderna ska vara tydligt kopplade till verksamheten för att vara avdragsgilla. Det tolkar vi som att utbildningen ska vara företagsspecifik och inte generell. Dessutom ska det vara en tydlig nytta för verksamheten. I praktiken måste det vara svårt att skilja den privata nyttan från nyttan för verksamheten som köper utbildningen. Det kan göra det svårt att få igenom avdrag, ställa stora krav på dokumentation och kanske leda till onödigt lång handläggning av ärenden. Därför bör det göras enklare för Skatteverket att bedöma vad som ska betraktas som avdragsgill utbildning.

En utbildning som bekostas av arbetsgivaren kan vara kopplad till privata hobbyintressen och ges som en belöning till en anställd. Kan den användas för privat bruk är den normalt sett inte avdragsgill. För individen gäller att utbildning som arbetsgivaren bekostar är en skattepliktig förmån om den inte har någon tydlig koppling till arbetet.

Men kostnaden är avdragsgill för arbetsgivaren om den personliga fördelen som den enskilde får enbart framstår som en bieffekt av företagets utbildning. De som gör avdraget behöver visa att utbildningen inte ges för privata ändamål. När skatteverket gör bedömningen av avdraget tas hänsyn dels till typ av utbildning, dels till syftet med inköpet av utbildningen. Utbildningen måste ha ett direkt och omedelbart samband med den ekonomiska verksamheten. I praktiken är det nog relativt få utbildningar som inte har även positiva sidoeffekter. Därför måste det vara svårt för skatteverket att värdera utbildningars relativa betydelse för verksamhet och anställda. Bedömningarna beror av arbetsgivarnas underlag och därför finns det troligen en stor variation i Skatteverkets beslut.

⁴ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/339848.html>

Sammantaget är vår tolkning av Skatteverkets beskrivningar att det ställs höga krav för att göra avdrag för personalutbildning, vilket är rimligt för att förhindra missbruk. Det gäller också att avdragsgill utbildning ska vara tydligt kopplad till verksamheten och för den anställde får den inte vara till nytta utanför företaget. Det är inte tydligt vilka gränsdragningar som Skatteverket gör mellan nyttan i verksamheten och utanför. Därför är det inte möjligt att avgöra om de är generösa när det gäller att tillåta avdrag eller om de ställer stora krav för att göra avdragen. Dessutom borde inte Skatteverket vara den myndighet som är bäst lämpad att avgöra vilka utbildningar som är till nytta på arbetsmarknaden.

Vi känner inte till några kartläggningar av hur vanligt det är att arbetsgivare begär avdrag för personalutbildning, vilka arbetsgivare som ansöker om avdrag, beloppens storlek eller hur många anställda som omfattas. Vi har varit i kontakt med Skatteverket och de säger att de inte kan lämna ut någon information om avdragen, inte ens totalsumman för avdragen för personalutbildning. Inte heller i andra länder tycks det finns analyser av betydelsen av den här typen av avdrag eller effekter av olika skattelättnader för personalutbildning (Cedefop 2009). Även om vi inte vet hur det nuvarande avdraget fungerar är det tydligt att hanteringen kan förenklas.

Förbättrade avdragsmöjligheter

Kostnader för utbildning dras av mot inkomster det året som arbetsgivaren har haft kostnaderna. Men investeringar i personalens humankapital kan ge full avkastning först på några års sikt. Därför är det rimligt att kostnaderna ska kunna dras av under ett visst antal år på samma sätt som investeringar i fysiskt kapital.

Skatteverkets nuvarande hantering av avdraget ställer höga krav på dokumentation och det är resurskrävande. De resurserna har främst stora arbetsgivare. Ett sätt att minska dokumentationsbördan är att låta arbetsgivare dra av för all typ av utbildning givet att den har genomförts av anordnare som är godkända av staten eller branschen. Skatteverket behöver då endast kontrollera vem som har utfört utbildningen. Det är också en rimlig utgångspunkt eftersom Skatteverket inte har kompetens att bedöma vilka utbildningar som är relevanta för olika tjänster eller hur arbetsmarknadens behov förändras.

Generella utbildningar är viktiga för såväl individ som samhälle. Arbetsgivaren kan också se behoven av att ha personal som har bredd i kunskaper och kompetens, vilket gör att de enklare kan ställa om till nya förutsättningar i verksamheten. Dessutom ökar personalens möjligheter att komma vidare till andra arbetsgivare, vilket ökar tryggheten på arbetsmarknaden. Arbetsgivare kan vara mer benägna att satsa på generell gångbar utbildning när de vet att de faktiskt får dra av kostnaderna, givet att den genomförs av godkända anordnare. Motsvarande möjligheter att

göra avdrag bör även omfatta inköp av valideringstjänster. Kravet ska vara att arbetsgivaren avser att använda valideringen internt för sin strategiska kompetensförsörjning i syfte att bedöma kompetensgap och behov av kompetensutveckling. Arbetsgivaren ska endast få göra avdrag för inköp från av staten eller branschen avtalade aktörer. Detta för att säkerställa kvalitet i valideringsutförandet.

För att stärka arbetsgivares möjligheter att investera i personalens kompetens och kunskaper anser vi att

1. kostnader för **all** utbildning av staten eller av branschen godkända anordnare ska vara avdragsgill.
2. kostnader för tjänsterna kompetenskartläggning och validering från av staten eller branschen godkända utförare ska vara avdragsgill.
3. investeringar i individers kompetens bör likställs med investeringar i fysiskt kapital och kunna dras av över flera år. Skatteverket bör snarast utveckla systemet för dessa avdrag

Vi anser också att

4. enskilda näringsidkare bör ges rätt att köpa uppdragsutbildning inom högskolan

Enskilda näringsidkares tillgång till uppdragsutbildning

Högskolans intäkter för uppdragsutbildning uppgick till drygt 1,8 miljarder kronor under 2020. Staten stod för mer än hälften av den summan.⁵ Företagens del av lärosätenas intäkter för uppdragsutbildning utgjorde 11 procent av de totala intäkterna samma år. Det finns flera tänkbara skäl till att företagen står för en så liten andel av uppdragsutbildningen. Ett skäl är att kostnaderna för uppdragsutbildningar är höga. Ett annat skäl är att utbudet inom högskolan inte svarar mot företagens behov. Ett tredje skäl är att vissa företag är begränsade att köpa uppdragsutbildning på grund av sin ägandeform.⁶

Enligt Universitetskanslersämbetets rättsliga bedömning kan endast juridiska personer vara uppdragsgivare för uppdragsutbildning. Företagsformen enskild näringsidkare kallas ibland enskild firma. Det innebär att en fysisk person själv driver och står för sin rörelse. Ett företag som drivs på detta sätt är inte en juridisk person och kan alltså inte betala avgift för utbildningen. Det gör ingen skillnad om den enskilda firman har många anställda och ett behov av fortbildning och vidareutbildning av sin perso-

⁵ UKÄ (2018) Uppgifter från lärosätenas resultaträkning.

⁶ UKÄ (2016:8), Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor

nal. Den enskilda firman kan i dessa fall ändå inte köpa uppdragsutbildning av ett lärosäte, eftersom firman inte är en juridisk person.⁷

Inom Saco finns många medlemmar med egen firma som på kort och långt sikt har behov av att uppdatera sin kompetens på grund av omställning eller anpassning av verksamhet. Det är därför viktigt med tillgång till utbildningar inom högskolan oavsett i vilken form de bedriver sin verksamhet. Annars är risken att de i kris drabbas extra hårt. Därför föreslår Saco att en översyn görs av gällande reglering och/eller regeltillämpning för att ge enskilda näringsidkare rätt att vara uppdragsgivare för uppdragsutbildningar inom högskolan.

⁷ 6 Universitetskanslersämbetet (2014) Tillsynsbeslut 31-370-13.

KÄLLOR

Avdic, D och M. Gartell (2015) Working while studying? Student aid design and socioeconomic achievement disparities in higher education, *Labour Economics*, Vol 33 nr 2, sid 26-40

Andric och Regnér (2019), Tillbaka till högskolan. Högskolans roll för kompetensutveckling och livslångt lärande, Sacorapport, Saco

Cedefop (2009), Using tax incentives to promote education and training, Cedefop panorama series, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities

Oscarsson, E. och Regnér, H, 2017, *Vägar till ny kunskap*, Sacorapport

SOU 2018: 73, Studiemedel för effektiva studier

Universitetskanslersämbetet (2014), Tillsynsbeslut 31-370-13.

Universitetskanslersämbetet (2016:8), Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor

Utbildningsdepartementet (2019) Bättre studiestöd till äldre.
U2019/04318/UH

Saco, Sveriges akademikers centralorganisation, är den samlande organisationen för Sveriges akademiker. Vi är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Sacos 21 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper från hela arbetsmarknaden, inklusive egenföretagare. Något som förenar våra medlemsförbund är akademisk utbildning, kunskap, kompetens och yrkesstolthet. Totalt är över 700 000 akademiker medlemmar.

Som företrädare för Sveriges akademiker är det självklart för Saco att ständigt påverka kunskapsnivån i Sverige. Utbildning och forskning som ger kunskap är en investering för såväl samhället som individen och är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt och utveckling av ett samhälle.

