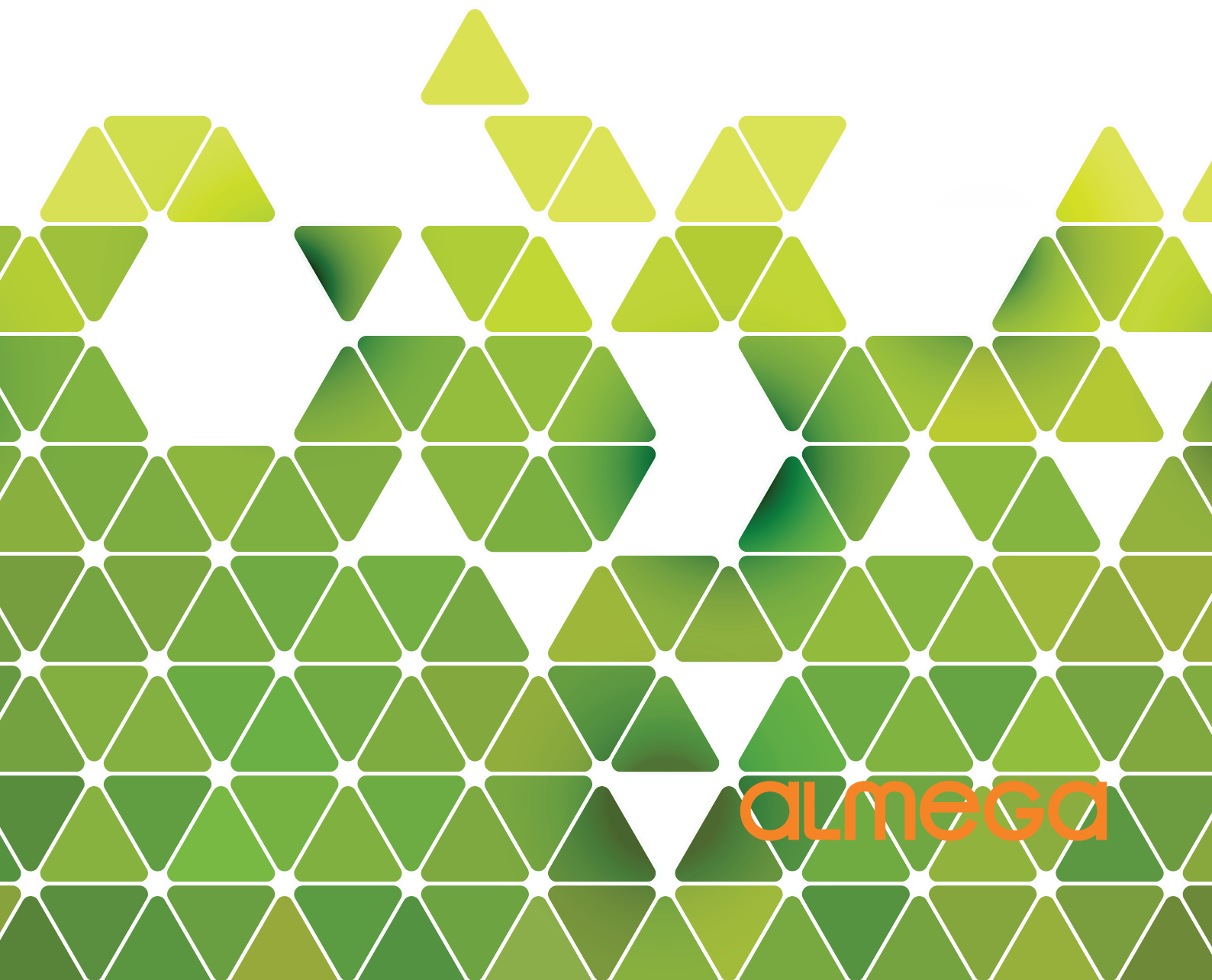


Kunskap för konkurrenskraft

- Bättre villkor för näringslivets investeringar i kompetensutveckling



almeida

Förord

Hur ska ett högkostnadsland som Sverige klara sig i den internationella konkurrensen? Ett givet svar är genom att konkurrera med kunskap och innovationer, inte med låga löner. Denna strategi kräver goda villkor för näringslivets kunskapsinvesteringar. Utbildning på företagen har fördelen av att kunskapen direkt kan komma till nytta. Personalutbildning är också ett viktigt komplement till det formella utbildningssystemet och till satsningar på forskning och innovation genom höjd mottagarkompetens.

Det senaste decenniet har emellertid personalutbildningen inte hängt med i övergången till en allt mer kunskapsorienterad ekonomi. En anledning är att redovisningen har formats i ett renodlat industrisamhälle och har haft svårt att anpassa sig till näringslivets strukturomvandling. En annan anledning är att näringslivets kunskapsinvesteringar hämmas av en rad marknadsmisslyckanden. Sverige har lärdomar att hämta från de länder som infört skatteavdrag för företagens kunskapsinvesteringar. Ett sådant avdrag behöver inte kosta mycket för att ge goda resultat.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord

Sammanfattning	2
1. Personalutbildningens betydelse och omfattning	3
2. Personalutbildning – en kort teoriöversikt	12
3. Snedvriden resursallokering	15
3.1 Redovisningsnormgivningen och immateriella investeringar	15
3.2 Kunskapsinvesteringarna påverkas negativt	19
3.3 Förnyelse av redovisningen	21
3.4 Pilottest av en begränsad modell för aktivering av personalutbildning	23
4. Skattesubventioner	25
4.1 Internationella erfarenheter	25
4.2 Ett skatteavdrag för näringslivets utbildningsinvesteringar	28

Sammanfattning

Den globala konkurrensen har hårdnat i takt med avregleringar av världshandeln och en stark produktionsstillväxt i en rad lågkostnadsländer. Sverige är ett land med relativt höga arbetskraftskostnader och har svårt att konkurrera med låga priser. Vår roll i världsekonomin är att konkurrera med kunskap och innovationer. Men för att befästa denna roll krävs betydande kunskapsinvesteringar, både offentliga och privata.

Under de senaste decennierna har gränserna öppnat och världshandeln ökat. Sveriges näringsliv har specialiserats allt mer mot högteknologisk industri och kunskapsintensiva tjänster. En snabb strukturomvandling som underlättats av stora satsningar på utbildning, forskning och utveckling.

För att Sverige ska kunna hävda sig som kunskapsnation i framtiden krävs åtgärder för stärkt kunskapsproduktion. Ett område som behöver ses över är de hinder och möjligheter som finns för humankapitalinvesteringar i arbetslivet. Arbetsgivarna står idag för den absoluta merparten av dessa investeringar vilket tyder på en stark koppling till näringslivets konkurrenskraft. Därför är det oroväckande att personalutbildningen är inne i en fallande trend. Utbildningsvolymen har minskat med 2,5 miljoner utbildningsdagar mellan år 1999 och 2010. I 2010 års siffror motsvarar det en minskning av investeringarna i det verksamma humankapitalet med 9,2 miljarder kr.

Många kunskapsinvesteringar hindras av att de inte är jämställda med materiella investeringar i dagens redovisningspraxis. Detta behöver förändras, så att de kan skrivas av över tid. Ett annat problem är att bolagsskatten skapar incitament för företag att vänta med personalutbildning i lågkonjunktur. Det är skattemässigt fördelaktigare att vänta tills företaget går med vinst.

Den snabbaste lösningen vore att införa en subvention för företag som satsar extra mycket på personalutbildning. Flera länder runt om i världen, och en rad delstater i USA, har redan infört olika typer av subventioner. Dessa kan Sverige lära sig av.

Almegas förslag har flera poänger. Det främsta syftet är att stärka Sveriges konkurrenskraft som kunskapsnation. Ökad personalutbildning bidrar till att höja näringslivets innovativa förmåga och produktivitet. Positiva effekter kan även förväntas i form av minskade matchnings- och omställningsproblem på arbetsmarknaden.

1. PERSONALUTBILDNINGENS BETYDELSE OCH OMFATTNING

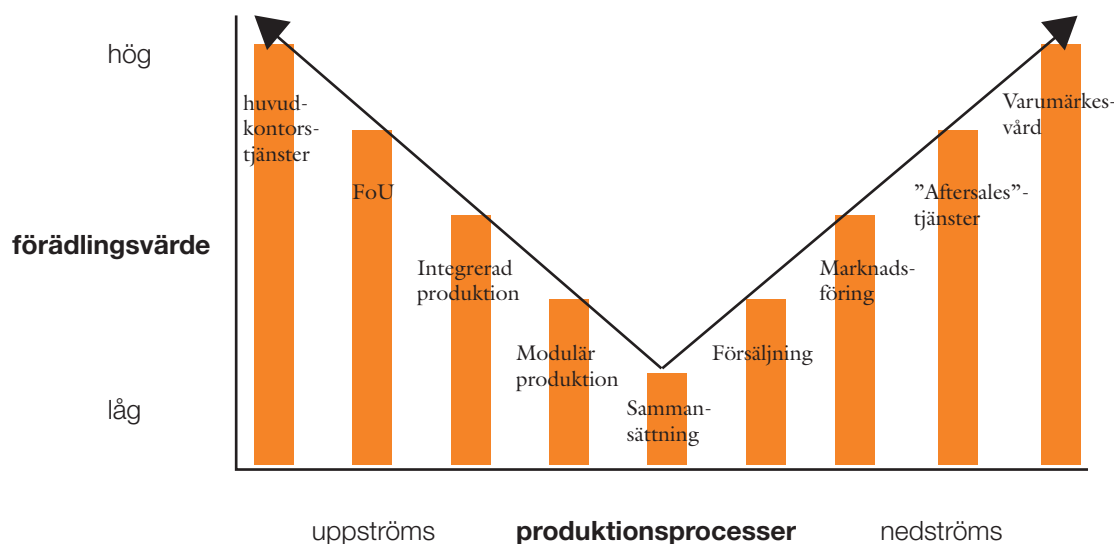
Humankapitalets ökande betydelse

Strukturomvandlingen i näringslivet driver fram allt fler kunskapsintensiva verksamheter. Under perioden 1993-2012 ökade sysselsättningen inom kunskapsintensiva tjänstebranscher (KIS-sektorn) med 478 000 personer, vilket motsvarar 90 procent av den totala sysselsättningsökningen¹. Arbetslösheten är också lägre i yrken som kräver teoretisk specialistkompetens eller kortare högskoleutbildning.²

Forskare som har belyst denna utveckling talar om så kallad ”skill-biased technological change”, vilket i korthet betyder att teknikutveckling i kombination med hårdnande global konkurrens leder till ökad efterfrågan på högskoleutbildade. Det finns också forskning som visar att utvecklingen inte är ensidig, även enkla serviceintensiva jobb tycks växa i antal, eftersom dessa inte är globalt konkurrensutsatta.³

Enligt Harvardprofessorn Michael E. Porter driver den globala konkurrensen på utvecklingen genom att länderna tvingas specialisera sig. Det innebär att Sverige, som har ett högt kostnadsläge, måste inrikta sig mot de delar av värdekedjan som genererar högst förädlingsvärde. Det kan förklara utvecklingen mot ökad kunskapsintensitet och en växande tjänstesektor i Sverige, se figuren nedan.

V-kurvan: förädlingsvärde i värdekedjan⁴



1 Den totala ökningen var 533 000 personer, vilken består av både minskningar och ökningar i olika branscher.

2 ”Kompetensbristen alltmer akut” (2012) Almega

3 Åberg, R. ”Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppqualificering eller jobbpolarisering?”, Ekonomisk Debatt 2/2013

4 Andersson T, Braunerhjelm P, Jakobsson U, ”Det svenska miraklet i repris” (2006) SNS.

För närvarande har Sverige EU's högsta arbetskraftskostnader, och därmed en av världens högsta⁵. Svenska företag har därmed svårt att konkurrera med billig massproduktion utan måste skapa konkurrensfördelar med ny teknologi och nya tjänsteerbjudanden. Sett ur detta perspektiv behövs stora satsningar på FoU och utbildning. Personalens kompetens är en unik konkurrensfaktor som är svår att kopiera, och som dessutom kan paketeras och säljas i form av konsulttjänster. Mot bakgrund av denna utveckling borde vi se växande humankapitalinvesteringar i näringslivet.

De immateriella investeringarna ökar

En effekt av strukturomvandlingen är att de immateriella tillgångarna får ökad betydelse. Immateriella tillgångar inkluderar information, kompetent arbetskraft, effektiv ledning och marknadsföring, affärsmodeller, relationer med leverantörer och kunder, programvara samt databaser och traditionell immaterialrätt (patent, upphovsrätt och varumärken).

Tyvärr är statistiken fortfarande outvecklad avseende investeringarna i immateriella tillgångar, de ingår exempelvis inte i nationalräkenskaperna, och de syns inte i företagens balansräkningar. Forskare har därför börjat göra egna sammanställningar som visar att de immateriella investeringarna är stora och ökande. Ett vanligt sätt att dela in investeringarna är följande kategorier:

- Mjukvara och databaser
- Innovativt kapital (FoU, mineralprospektering, upphovsrätt, produktutveckling i finansbranschen och design)
- Ekonomisk kompetens (varumärke, vidareutbildning och organisationsförändringar)

De immateriella investeringarna beräknades uppgå till 292 miljarder kronor (ca 10 procent av BNP) i Sverige år 2006. Ungefär 80 procent av dessa syns inte i BNP-statistiken. Beräkningar har visat att om dessa osynliga investeringar skulle tas med i den så kallade tillväxtbokföringen, skulle de förklara ca 40 av produktivitetensökningen i näringslivet under perioden 1994-2005. Forskningen visar också en intressant skillnad mellan industrins och tjänstesektorns investeringsprofiler. Industrin lägger stor tyngd på forskning och utveckling, medan tjänstesektorn är mer inriktad på mjukvara, organisationsförändringar, design, varumärken och personalutbildning.⁶

Om inte statistiken utvecklas på området riskerar beslutsfattare få en felaktig bild av vilka resurser och investeringar som driver ekonomisk utveckling. Beräkningar som görs utan hänsyn till de immateriella investeringarna resulterar i att tillväxten i allt för hög grad tillskrivs materiella investeringar och teknologisk utveckling. Det riskerar i förlängningen att leda till felaktiga beslut hos politiker och investerare, kring resursallokeringen i ekonomin.

5 <http://www.statista.com/statistics/180729/labor-costs-in-the-private-sector-in-eu-countries/>

6 Edquist, H "Vilken betydelse har immateriella investeringar för den svenska ekonomin?", (2010), Tillväxtanalys

Regleringar ökar personalutbildningens betydelse, men medför också hinder

Personalutbildning är ett av de främsta sätten för företag att anpassa sig till förändringar i omvärlden. Enligt en OECD-rapport anses personalutbildningen betyda extra mycket för anpassningsförmågan i Sverige. Anledningen är att arbetsmarknaden är mer reglerad och därmed mindre flexibel än i andra länder. Företagen har relativt svårt att anpassa personalstyrkans storlek till förändringar i efterfrågans storlek och struktur, och blir därför mer beroende av personalutbildning för sin omställningsförmåga.⁷

En strikt reglerad arbetsmarknad medför å andra sidan hinder för investeringarna i personalutbildning. Enligt den klassiska humankapitalteorin ska de anställda medfinansiera utbildningskostnaderna genom tillfälliga lönesänkningar, vilket är svårare att genomföra vid central lönebildning och höga lägstalöner.

Personalutbildningens effekter

Effekterna av satsningar på personalutbildning är flera. Den direkta effekten är minskade rekryteringsproblem och åtgärdade kompetensbrister. De långsiktiga effekterna är ökad produktivitet, konkurrenskraft och lönsamhet. Kompetensutveckling ger ett inflöde av ny kunskap som kan paketeras till nya tjänster och erbjudanden, men kan också användas till nya affärsidéer och verksamhetsutveckling. Utbildning ger också förbättrade möjligheter att tillvarata ny teknik och bidrar till höjd innovationsförmåga.

Eftersom utbildning är förknippat med positiva externa effekter innebär det att utbildning av en anställd leder till höjd produktivitet inte bara för denne utan även för medarbetarna.

En rad forskningsrapporter har belyst personalutbildningens positiva effekter på företagens prestationsförmåga, här är några exempel:

- I en forskningsöversikt år 2004 undersöks personalutbildningens effekter på företagens utveckling. De flesta studier tyder på att personalutbildning påverkar företagens utveckling, snarare än det omvända - att framgång leder till mer utbildning. Man hittar ett flertal studier som visar på personalutbildningens positiva och signifikanta effekter på innovationer och produktivitet.⁸
- Det finns forskning på svenska företag som visat att en extra satsad krona på personalutbildning kan ge tre kronor eller mer tillbaka. I form av sänkta långsiktiga kostnader och effekter på företagets produktivitet.⁹
- I en studie av NUTEK finner man att företag som i större omfattning satsar på kompetensutveckling har mer än 50 procent högre lönsamhet (mätt som förädlingsvärde per anställd), och 8 procent högre produktivitet, jämfört med företag som inte satsar på utbildning.¹⁰

7 Edquist, H "Vilken betydelse har immateriella investeringar för den svenska ekonomin?", (2010), Tillväxtanalys
Oecd Economic Surveys, Sweden 1998, s. 117.

8 Hansson, B. Johanson, U. Leitner, K-H. "The impact of human capital and human capital investments on company performance." (2004) Cedefop reference series 54

9 Kazamaki Ottersten mfl, "Evaluating Firm Training: Effects on Performance and Labour Demand", (1999), Applied Economics Letters

10 "Kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden", Ds 2002:47, s. 32

Ett exempel på personalutbildningens betydelse för näringslivets innovationsförmåga är att de svenska lärosätenas intäkter för uppdragsutbildning uppgick till 1,3 miljarder kronor år 2011.¹¹ Personalutbildning är en viktig länk för kunskapsöverföring mellan akademi och näringsliv, samtidigt som det ger företagen förbättrade möjligheter att tillvarata ny teknik och innovativa lösningar. Företagens kunskapsinvesteringar ökar näringslivets mottagarkompetens, och är därmed ett viktigt komplement till satsningar på högskoleutbildning, forskning och innovation.

Långvariga kompetensbrister och rekryteringsproblem

Företagen kan tillgodose sina kompetensbehov antingen genom extern rekrytering eller genom personalutbildning, ofta i kombination med intern rekrytering. Möjligheterna att rekrytera rätt kompetens fungerar därför delvis som ett substitut till utbildning, och omvänt. Samtidigt är utbildning och rekrytering viktiga komplement. Det underlättar exempelvis anställning av underkvalificerad personal som sedan färdigutbildas internt.

Det finns indikationer på omfattande och långvariga rekryteringsproblem i näringslivet, vilket både kan ses som ett matchningsproblem på arbetsmarknaden men också som ett problem med att satsningarna på personalutbildning är för små.

Ett exempel är Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät där nästan hälften av företagen anger att de har svårt att rekrytera, och att svårigheterna främst ligger i att hitta personer med rätt yrkeserfarenhet eller rätt utbildning. Andelen med stora rekryteringsproblem har rört sig mellan 15-25 procent under det senaste decenniet. En tredjedel av företagen svarade i den senaste undersökningen att kompetensutveckling av befintliga anställda är en alternativ tillväxtstrategi som används.¹²

I en undersökning av Manpower från 2012 framgår att hela 36 procent av företagen har svårt att fylla sina tomma platser, och att den vanligaste alternativa lösningen är att satsa på ökad personalutbildning.¹³

Företagarna har i en undersökning från 2011 belyst att många mindre företag ser rekryteringsproblem som deras största tillväxthinder, och att problemen är både långvariga och växande.¹⁴

Eftersom det finns tydliga indikationer på omfattande rekryterings- och matchningsproblem blir följdfrågan: är det matchningsproblemen som är allt för omfattande, eller är det investeringarna i personalutbildning som är för små? Fokus i denna rapport ligger på att belysa investeringarna i personalutbildning.

11 Högskoleverkets årsrapport 2012

12 Missade möjligheter – rekryteringsenkäten 2012”, (2012), Svenskt Näringsliv

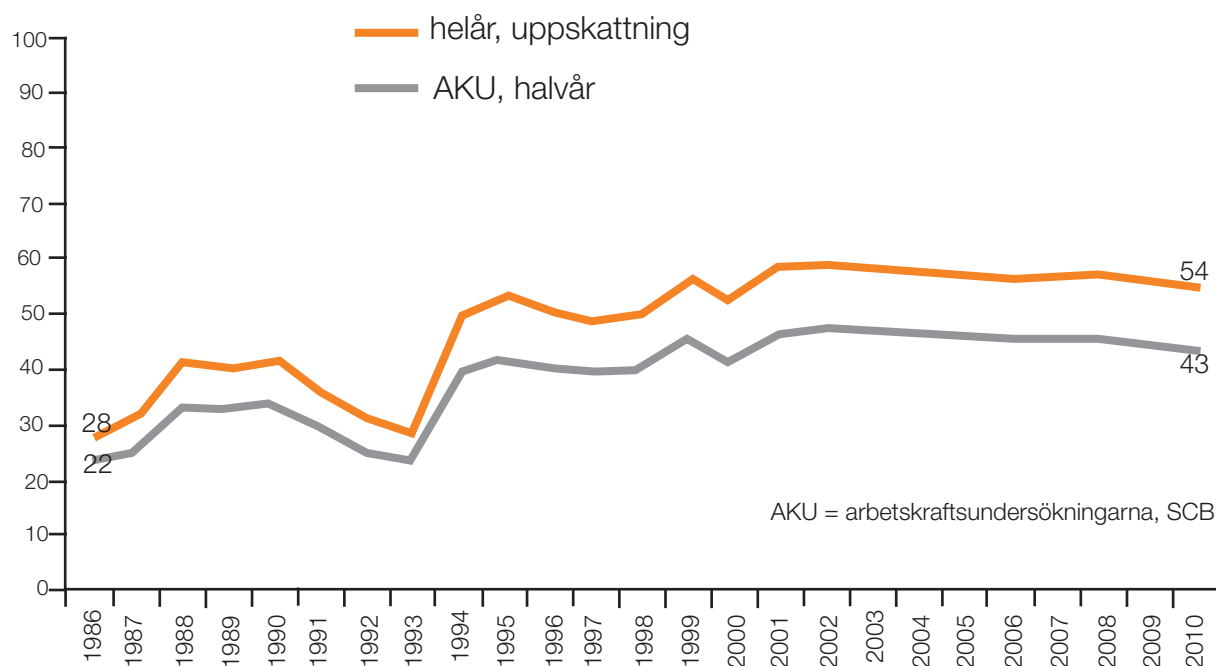
13 ”Talent shortage survey” (2012), Manpower Group

14 ”Kompetensbrister hotar tillväxten”, (2011), Företagarna

Ökat deltagande i personalutbildning

Knappt 2,5 miljoner personer deltog i personalutbildning år 2010 och deltagandegraden i andel av sysselsättningen har fördubblats under perioden 1986-2010, från 28 till 54 procent. Huvuddelen av ökningen skedde mellan år 1993 och 1994, då deltagandegraden ökade med hela 20 procentenheter. Därefter har utvecklingen varit mer blygsam. Efter en topp 2001-2002 har deltagandegraden minskat. Se figur nedan.

Deltagandegrad, procent. Andelen sysselsatta som får personalutbildning 1995-2010¹⁵.
Källa: SCB



Beräkning av helårsdata

Statistiken tas fram av SCB på halvårsbasis genom punktskattningar i juni och december. Data för hela året har endast tagits fram för perioden 1999-2003, de enda åren som samma populationsurval användes i både juni och december. I snitt låg helårsvärdet ca 25 procent högre för helåret jämfört med halvåret dessa år. Det innebär att en fjärdedel av de som inte deltog i personalutbildning under första halvåret deltar under andra halvåret, i snitt. Denna procentsats har vi använt för att uppskatta helårsnivån för hela perioden.

Inom en period på 2-3 år omfattas alla sysselsatta

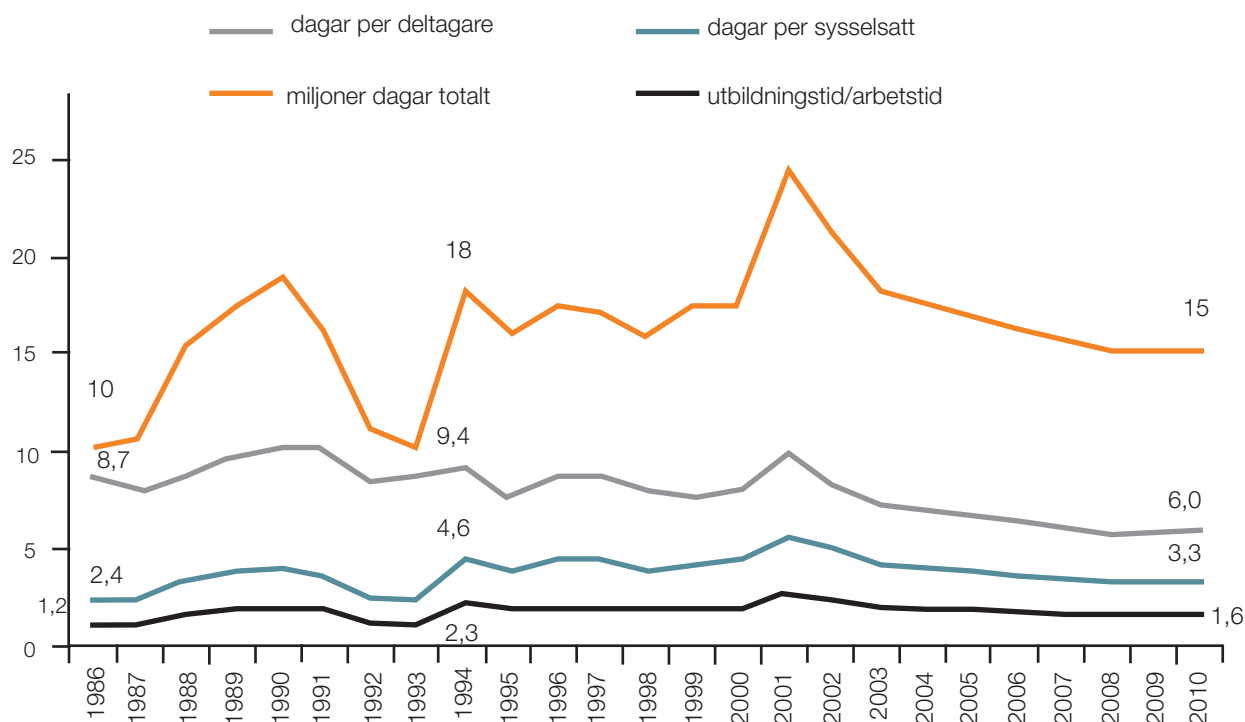
¹⁵Data saknas för år 2004, 2005, 2007 och 2009

Schablonen på 25 procent kan även användas för att uppskatta tiden det tar för deltagandegraden att nå 100 procent. Det ger endast en grov uppskattning och felmarginalen är betydande, men tiden kan uppskattas till ca 2,5 år utifrån 2010 års siffror.

Högre bruttovolym, men minskad mängd utbildning per sysselsatt

Figur 3 nedan visar utvecklingen för personalutbildningen både i nettovolym och i andel av sysselsättning och arbetstid.

Utbildningsvolym totalt, per deltagare och sysselsatt 1987-2010¹⁶ Källa: SCB



Figuren ger några intressanta indikationer över personalutbildningens utveckling:

- investeringarna tycks samvariera med konjunkturen, andelen utbildningstid går upp i högkonjunktur och ner i lågkonjunktur.
- både nettovolymen och nivån i andelen utbildningstid per sysselsatt och anställd är högre idag än 1986, men är också på den lägsta nivån sedan 1994.
- ovanligt mycket investerades i personalutbildning under perioden 2001-2002, vilket till stor del förklaras av ökade investeringar i IT-relaterad utbildning.
- antalet utbildningsdagar per utbildad minskar från 8,7 dagar 1986 till 6,0 dagar 2010. Detta motverkar effekten av en högre deltagandegrad.

¹⁶ Data saknas för år 2004, 2005, 2007 och 2009. Figuren visar beräknade helårsdata, vilka bygger på schablonvärden som räknats fram utifrån de helårsdata som finns för perioden 1999-2003

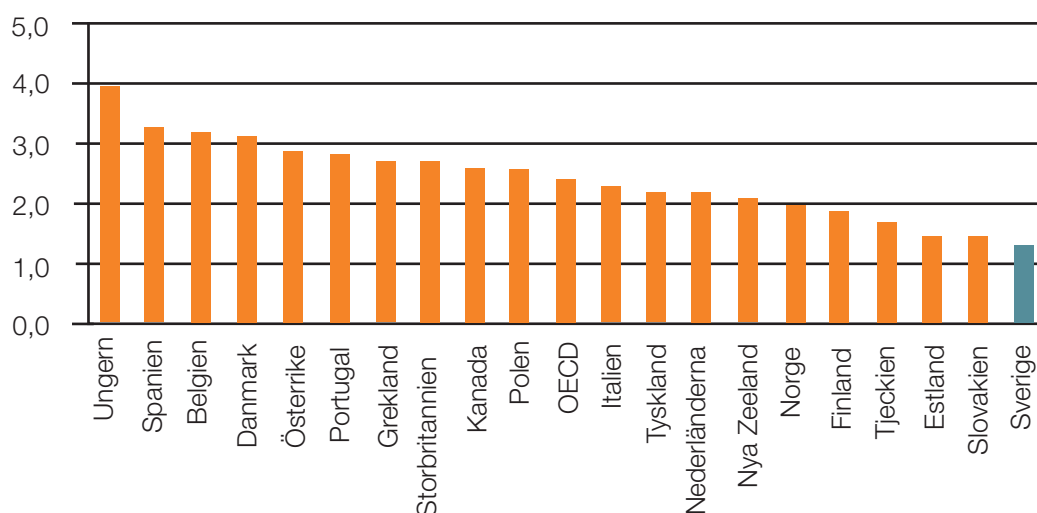
Minskade investeringar sedan 1994

Andelen personalutbildning per anställd och per arbetad tid har fallit sedan 1994, och siffrorna för 2010 är de tredje lägsta sedan 1986. En förklaring kan vara att ökad internationell konkurrens och återkommande ekonomiska kriser har tvingat företagen att fokusera på kostnadsbesparingar. Allt fler företag har dragit ner på egna utbildningsinvesteringar för att istället försöka hitta matchande kompetens bland arbetslösa, studenter och hos andra företag¹⁷. En annan förklaring som vi belyser längre fram i denna rapport, är att det finns så kallade resultatrestriktioner som leder till att företagen blir mindre benägna att investera i personalutbildning när deras resultat sjunker eller är negativa.

Sverige ligger lågt internationellt avseende investering per deltagare

I en OECD-jämförelse över hur mycket företag investerar per deltagare i personalutbildning hamnar Sverige sist av 21 jämförda länder. Se figur nedan.

Arbetsgivarnas kostnader för personalutbildning per utbildad. Källa: Oecd, Education at a glance 2012, tabell C6.1.



Enligt diagrammet ovan, där siffran för Sverige avser år 2005, var arbetsgivarnas kostnad per deltagare i Sverige i genomsnitt 1,3 procent av den totala arbetskraftskostnaden per deltagare. Det ligger klart under OECD snittet på 2,4 procent. En tolkning är att svenska företag inte vågar ta de mer riskfyllda investeringarna i längre personalutbildning, i samma utsträckning som andra länder.

¹⁷ "Why good people can't get jobs", (2012), Peter Cappelli, Wharton digital press

Personalutbildningens ekonomiska omfattning

År 2010 uppgick den totala utbildningstiden till 1,6 procent av den totala arbetstiden. Bara den kostnaden motsvarar nästan 36 miljarder kronor, vilket är knappt hälften av de totala kostnaderna för personalutbildning.

Kostnader för personalutbildning, helår. Miljarder kr. Källa: SCB och egna beräkningar¹⁸.

Typ av kostnad	1999 (1999 års priser)	1999 (2010 års priser)	2010 (2010 års priser)
Arbetskraftskostnader	29,1	40,2	35,8
varav			
lärarkostnader	32,9	45,4	40,5
boendekostnader	5,1	7,0	6,3
lokalkostnader	2,8	3,9	3,5
administration	3,3	4,6	4,1
kursmaterial	1,6	2,2	2,0
resor	1,4	1,9	1,7
förtäring	0,3	0,4	0,4
total kostnad	62,0	85,6	76,4

De dryga 76 miljarderna som år 2010 investerades i personalutbildning kan jämföras med en den totala kostnaden för det formella utbildningssystemet på 289 miljarder kr, varav satsningarna på högskolan och vuxenutbildningen uppgick till ca 73 miljarder kr samma år¹⁹. Investeringarna i personalutbildning är större än den offentliga sektorns investeringar i formell vuxenutbildning. Skillnaden blir ännu större om man även räknar med det dagliga erfarenhetsbaserade lärandet, som inte fångas upp i personalutbildningsstatistiken.

Genom fastprisberäkningen, som tar hänsyn till ökade löner och sänkta arbetsgivaravgifter under perioden (sammanvägt ger det faktorn 1,38), framgår att utbildningsvolymen har minskat med 9,2 miljarder kronor från 1999 till 2010, i 2010 års siffror.

18 SCB har publicerat kostnadsberäkningar, varav den senaste för år 1999. Vi har beräknat arbetskraftskostnaden utifrån data för år 2010, och sedan antagit att de direkta kostnaderna har samma fördelning som år 1999 i relation till arbetskraftskostnaderna. Fastprisberäkning för 1999 i 2010 års priser har gjorts genom att ta hänsyn till löneutvecklingen på arbetsmarknaden totalt, 40 procents ökning mellan 2000-2010 (år 1999 saknas vilket innebär att det fasta priset i tabellen troligtvis är en underskattning), som hämtats från LO's lönerapport för år 2011, samt med hänsyn till sänkta arbetsgivaravgifter under perioden 1999-2010 från 33,03 procent till 31,42 procent.

19 SCB, kostnader för utbildningsväsendet. http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____154810.aspx

Skillnader mellan olika företagsstorlekar

Det finns betydande skillnader mellan olika företagsstorlekar avseende hur mycket som investeras i personalutbildning. Mellan de största och minsta företagen skiljer nästan 30 procentenheter i deltagandegrad, till de små företagens nackdel. Dessutom finns en markant skillnad avseende utbildningstiden i förhållande till total arbetstid, framförallt mellan de allra största och de allra minsta företagen.

Skillnader i deltagandegrad och andel utbildningstid mellan stora och små företag, 2010. Källa: SCB

Företagsstorlek	-9	10-49	50-99	100-249	250-499	500-999	1000-
Deltagandegrad	27	36	40	41	51	50	56
Utbildningstid	0,8	1,5	1,3	1,7	1,4	2,1	3,4

Offentlig sektor investerar mer än privat

De offentliga verksamheterna står för ca 45 procent av de totala utgifterna för personalutbildning, trots att de endast står för ca 27 procent av den totala arbetade tiden. Tabell 3 nedan visar hur stora skillnaderna är mellan offentlig och privat sektor.

Jämförelse mellan investeringsnivån i privat och offentlig sektor, 2010. Källa: SCB

	statlig	kommunal	landsting	privat sektor	företagare
Utbildningstid/arbetstid, procent	3,8	2,9	4,8	1,6	0,9
Deltagandegrad, procent	60	54	62	40	30
Antal dagar/deltagare	6	4,8	7,1	3,5	3,5

SCB analyserade år 1995 vilka bakgrundsfaktorer som har störst effekt på mängden personalutbildning för anställda. I analysen togs en rad tänkbara faktorer med, som formell utbildningsnivå, ålder, kön, företagsstorlek, bransch, region etc. Det framkom av undersökningen att faktorn arbetsmarknadssektor (privat, statlig, kommunal etc) var den faktor som förklarade mest av variationen mellan olika anställdas mängd personalutbildning. Anledningen är som ovan visats att den offentliga sektorn investerar betydligt mer än den privata.²⁰

En stor mängd skattemedel går därmed till att stötta personalutbildning i arbetslivet, men bara i den offentliga delen. Eftersom den offentliga sektorn står för ca 45 procent av de totala utbildningskostnaderna, innebär det att ca 34 miljarder kronor av skattemedlen går till personalutbildning idag, i offentlig sektor.

20 "Personalutbildningens samvariationer 1993 och 1990" (1995), Statistiska Centralbyrån, Bakgrundsfakta till arbetsmarknads- och utbildningsstatistiken

2. PERSONALUTBILDNING – EN KORT TEORIÖVERSIKT

Frågan om företagen investerar tillräckligt i kompetensutveckling har diskuterats länge. Inom nationalekonomin finns en omfattande teoribildning och många analyser på området, som ur olika vinklar försökt belysa om företagen investerar på en nivå som är optimal ur ett samhällsperspektiv. Analyserna handlar dels om de positiva externa effekter som investeringarna medför när kunskapen sprids till andra företag, och om förekomsten av hinder och marknadsmisslyckanden.

Positiva externa effekter reducerar investeringsviljan

Ett företag som räknar på en investering i personalutbildning måste ta hänsyn till risken att personal slutar efter utbildningen, vilket minskar avkastningen. De positiva externa effekterna på andra företag tas inte med i beräkningen vid investeringsbeslutet.²¹

Det negativa sambandet mellan personalutbildning och personalomsättning framgår bland annat av de skillnader i utbildningstid som finns mellan olika anställningsformer. De tillsvidareanställda, med lägst personalomsättning, har högst andel personalutbildning. Det omvända gäller för de behovsanställda lägst. Andelen utbildning av total arbetstid är 2,9 procent mot 1,1 procent, år 2003, för dessa grupper.²²

Tidig forskning om personalutbildning

Arthur Cecil Pigou är känd för en av de första ekonomiska analyserna av personalutbildning. Han betonade att det finns hinder för företagets utbildningsinvesteringar, beroende på personalens rörlighet. När personal byter jobb får den nya arbetsgivaren fördelar av tidigare arbetsgivares investeringar i personalutbildning. Dessa investeringar är därmed förknippade med positiva externa effekter som är svåra att begränsa. Det innebär i sin tur att företag kan göra det strategiska valet att låta bli att utbilda sin personal, för att istället använda resurserna till att locka över nyutbildad personal från andra företag. Pigou kallar denna problematik för tjuvjakt (poaching), vars effekt är att näringslivets investeringsvilja i personalutbildning dämpas. Ur samhällets perspektiv kommer företagen därför investera för lite, då de inte tar hänsyn till utbildningens positiva effekter på andra företag och på samhällsnyttan. Pigous lösning på problemet är att införa en subvention som utjämnar skillnaden mellan företagets nytta och samhällsnyttan.

21 Hansson, B. "Job-related training and benefits (...)" (2008) Oecd Education Working papers no. 19

22 Anställningsformer och arbetstider 2005, LO

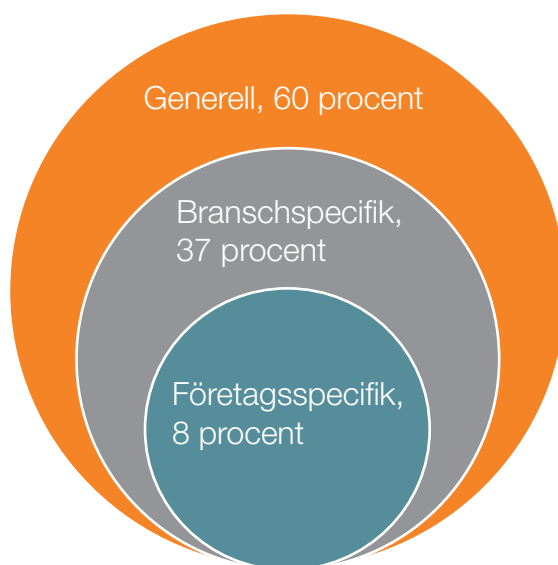
Humankapitalteorin

Gary S. Becker skrev boken "A human capital theory" på 1960-talet, och bidrog därmed till utvecklingen av metodiken för analys av beslut kring utbildningsinvesteringar. En utveckling jämfört med Pigous arbeten var att dela upp humankapitalet i en specifik och en generell del. Den specifika delen är kunskap som inte kan användas i andra företag, medan det generella humankapitalet kan användas på hela arbetsmarknaden. Positiva externa effekter kan därmed endast uppstå för generellt humankapital.

Teorin utgår från att perfekt konkurrens råder vilket innebär att företagen inte gör några vinster. Vid generell personalutbildning kommer personalutbildningen finansieras av arbetstagaren, genom sänkta ingångslöner eller temporära lönesänkningar, eftersom arbetsgivaren inte kan få avkastning på utbildningen. Vid specifik utbildning har företaget incitament att utbilda, förutsatt att de anställda är med och finansierar utbildningen. Anledningen är att investeringen är riskfylld eftersom arbetskraften är rörlig.

Om det finns marknadsmisslyckanden som hindrar marknaderna från att fungera optimalt, så kan det vara en anledning för samhället att stötta investeringarna. Exempel på marknadsmisslyckanden som nämns är att kreditrestriktioner gör att de anställda har svårt att gå ner i lön, antingen beroende på privatekonomin i kombination med svårigheter att få banklån. Även riskaversion kan vara ett hinder eftersom personalutbildning medför osäkerhet om den framtida avkastningen i form av högre lön. Senare forskning och statistik, bland annat SCB's personalutbildningsstatistik (se figur 5 nedan), visar att företagen trots allt står för huvuddelen av utbildningskostnaderna och att utbildningens inriktning i huvudsak är generell. Detta indikerar förekomsten av positiva externa effekter, eftersom generell kunskap kommer till nytta i andra företag när den sprids.

Personalutbildningens användbarhet. Källa: SCB's personalutbildningsstatistik första halvåret 2010.²³



²³ SCB, statistikdatabasen, "andel personer i personalutbildning efter utbildningens användbarhet". Företagsspecifik = Ej användbar inom samma bransch, Branschspecifik = Ej användbar inom annan bransch, Generell = Användbar inom annan bransch.

Senare forskning har belyst ytterligare en rad hinder och marknadsmisslyckanden som begränsar både arbetsgivarnas och arbetstagarnas möjligheter att investera i personalutbildning. Här är några exempel:^{24 25}:

- asymmetrisk information (arbetsgivaren känner inte till arbetstagarens inlärningskapacitet)
- brister i signaleringen (arbetsgivare har svårt att se och värdera investeringar i andra företag)
- hinder för arbetskraftens rörlighet (arbetstagaren har svårt att flytta och ta nya jobb för att dra nytta av utbildningens fördelar)
- förekomsten av minimilöner (arbetstagarna som ligger nära minimilön kan inte gå ner i lön för att finansiera utbildning)
- likviditetsrestriktioner (arbetstagare och små företag kan ha svårt att finansiera utbildning, exempelvis via banklån eftersom utbildningens värde är svårt att ta upp som säkerhet för lånet)
- fysiska restriktioner (svårt att avvara personal från arbetet)
- resultatrestriktioner (investeringarna kan inte tas upp som en tillgång och skrivas av över tid)

Utan att gå in på detalj i hur dessa restriktioner verkar kan vi konstatera att det finns ett flertal forskningsrapporter som indikerar att personalutbildningen antagligen är lägre än vad som vore önskvärt ur samhället synvinkel. Både företag och anställda tycks investera för lite. Det faktum att huvuddelen av de investeringar som görs är i generella utbildningar talar för förekomsten av positiva externa effekter. Det innebär att samhället skulle vinna på att åtgärda eller avhjälpa de marknadsmisslyckanden som finns, så att investeringarna kan öka.

24 Bishop, JH. "Do most employers and workers underinvest in training (...)?", (1993), Cornell University

25 Hansson, B. "Employers' Perspectives on the Roles of Human Capital Development and Management in Creating Value" (2009) OECD Education Working Papers, No. 18

3. SNEDVRIDEN RESURSALLOKERING

Redovisningsnormerna utesluter de flesta immateriella investeringar från företagens balansräkningar, genom att snävt avgränsa vad som får räknas som tillgångar och vad som ska ses som löpande kostnader. Det har inneburit att mängden dolda tillgångar ökat i företagen, vilket syns genom att goodwill blivit en allt större post vid företagsköp. Detta skapar i samband med bolagsskatten starka incitament för företagen att skjuta upp sina kunskapsinvesteringar från lågkonjunktur till högkonjunktur.

3.1 Redovisningsnormgivningen och immateriella investeringar

Företagen kan inte ta upp utbildningsinvesteringar som tillgångar och skriva av över tid

Företagens investeringar i maskiner och fastigheter redovisas som tillgångar i balansräkningen, och skrivs av över tid. Det har fördelen av att jämna ut resultatet över en längre tidsperiod. Istället för att en tung investering ska belasta innevarande års resultat kan den skrivas av över sin livslängd, vilket är rimligt sett till investeringens långsiktiga avkastning.

Investeringar i immateriella tillgångar har idag inte alls samma möjligheter, exempelvis får företagen inte aktivera och skriva av sina humankapitalinvesteringar.

Redovisningsnormer avseende humankapitalinvesteringar

Redovisningens lagar ger de övergripande riktlinjerna för redovisningen. Dessa innehåller inga begränsningar av företagens möjligheter att aktivera immateriella tillgångar. I 4 kap. 2 § ÅRL fastslås att ”Utgifter för forsknings- och utvecklingsarbeten och liknande arbeten som är av väsentligt värde för rörelsen under kommande år får tas upp som immateriell anläggningstillgång. Detsamma gäller utgifter för koncessioner, patent, licenser, varumärken, hyresrätter och liknande rättigheter och tillgångar samt ersättning som vid förvärv av rörelse överstiger det behållna värdet av de tillgångar som förvärvats och de skulder som övertagits (goodwill)”.²⁶

Redovisningens lagar överlämnar detaljerna för hur redovisningen ska utformas till de normgivande organ som har i uppgift att utveckla god redovisningssed. I dessa organ sitter experter inom revision och representanter för näringsliv och myndigheter, för att diskutera avvägningar som ges ut i form av rekommendationer. I Sverige är det Bokföringsnämnden (BFN), tidigare Redovisningsrådet, som fyller denna funktion. Internationellt är det International Accounting Standards Board (IASB) med standarden IFRS.

Bokföringsnämnden har sedan början av 2000-talet arbetat med att skapa normgivningspaket för olika typer av företag, för att göra reglerna tydligare och lättare att tolka. De minsta företagen får förenklingar genom så kallad regelbaserad redovisning, vilket minskar antalet beslut i förhållande till den principbaserade redovisningen.

Normgivningspaketen utarbetas för fyra kategorier av företag:

- K1 (enskild näringsverksamhet)
- K2 (mindre aktiebolag)
- K3 (större aktiebolag)
- K4 (företag som tillämpar IFRS).

I dagsläget är dessa regelverk inte fullt ut implementerade, i avvaktan på skattelagstiftning. Det gäller bland annat K2 regelverket där företagen fortfarande har möjlighet att använda äldre normgivning. De flesta företagen i näringslivet kan eller ska använda K3, men har också möjlighet att välja K2 i många fall. K3 är tänkt för företag som har flera externa intressenter och som kan tänkas efterfråga externt kapital. K2 är ett förenklat regelverk, med syfte att minska den administrativa bördan.

Synen på immateriella investeringar

K1 och K2 är regelbaserade vilket innebär att ett antal valmöjligheter har tagits bort. Framförallt gäller detta att utgifter för egenupparbetade immateriella tillgångar inte får aktiveras i balansräkningen. Mindre företag som vill aktivera sådana utgifter kan istället välja att tillämpa K3.

I K3 och K4 finns möjligheter till aktivering av immateriella tillgångar, men även de är starkt begränsade. Detta framkommer tydligt om man jämför vad som karakteriserar immateriella tillgångar med de krav som finns för aktivering.

Jämförelse av immateriella tillgångars karaktärsdrag och redovisningens krav för aktivering.²⁷

Karaktärsdrag för immateriella tillgångar	Krav för aktivering i K3, K4
Icke-rivalitet. Många immateriella tillgångar kan användas samtidigt av flera användare utan att nyttan för den enskilde minskar och utan att tillgångens storlek och tillgänglighet minskar, t ex. kunskap.	Krav på exklusivitet, andras möjligheter att ta del av tillgångens fördelar ska begränsas. Legala rättigheter krävs för att hindra andra att dela nyttan med tillgången.
Partiell exklusivitet. Äganderätten är ofta svår att definiera och avgränsa. Nyttan av en investering har ofta positiva externa effekter på andra aktörer. Investeraren får inte hela avkastningen, på grund av svårigheter att kontrollera tillgången helt.	Krav på kontroll genom legala rättigheter. Nyttan av tillgången ska tillfalla företaget.
Svåra att värdera och sälja. Många immateriella tillgångar generas internt i företagets verksamheter men det kan vara svårt att se deras marknadsvärde och sälja dem, t ex. organisationsstrukturen	Tillgångens anskaffningsvärde eller marknadsvärde ska kunna beräknas på ett tillförlitligt sätt. Dessutom finns krav på avskiljbarhet, den ska kunna säljas
Icke-separerbara. Vissa immateriella tillgångar kan vara mycket företagsspecifika vilket gör att det är svårt att sälja dem exempelvis vid konkurs.	För aktivering krävs avskiljbarhet. Företaget ska kunna hyra ut, sälja, byta ut eller dela ut de särskilda inkomster tillgången ger.
Svåra att identifiera. Immateriella tillgångar kan finnas i en dold form, t ex. yrkeserfarenhet, eller annan icke-fysisk och ostrukturerad form, t ex. kundrelationer.	Identifierbarhet är ett krav. Det ska antingen finnas legala rättigheter eller möjlighet att avskilja tillgången genom uthyrning, försäljning etc. Så att kostnaden kan skiljas från företagets löpande utgifter.
Osäkra och riskfyllda. Immateriella investeringar hör nära samman med företagets innovationsprocesser, där risken för misslyckande ofta är hög.	Kravet är att företaget ska kunna påvisa de framtida ekonomiska fördelarna. Exempelvis får kostnader för forskning inte aktiveras, däremot är det möjligt att aktivera utvecklingsfasen. Den senare är mindre riskfylld och de framtida intäkterna är lättare att beräkna och värdera.

Jämförelsen ovan visar att möjligheterna att aktivera immateriella tillgångar är mycket begränsade i redovisningen. Det råder i stort sett ett rakt motsatsförhållande mellan de immateriella tillgångarnas karaktärsdrag och kraven för aktivering i redovisningsnormerna. Redovisningens krav för aktivering tycks vara skrivna för att stänga ute de immateriella investeringarna från balansräkningarna.

²⁷ Andrews, D. and de Serres, A. "Intangible Assets, Resource Allocation and Growth" (2012), OECD Working papers no.

Synen på humankapitalet i redovisningen

Sett till jämförelsen ovan framgår att humankapital är en immateriell resurs som har de typiska karaktärsdrag som krockar med redovisningens aktiveringskrav. Kunskap är icke-rivaliserande, oftast icke-exklusiv, svår att kontrollera värdera, sälja och identifiera. Dessutom kan kopplingen till företagets framtida försäljning vara svår att påvisa.

I normgivningen har humankapitalet exkluderats som en tänkbar immateriell tillgång, se exempelvis nedanstående skrivning i den äldre redovisningsnormen för immateriella tillgångar RR15. Den är på väg att fasas ut, men eftersom den är en spegling av IAS 38 som gäller för K4, är skrivningen fortfarande aktuell. I RR15 hänvisar man till personalens rörlighet och företagets bristande kontroll över denna:

”Ett företag med yrkesutbildad personal ser ofta ökade kunskaper genom utbildning som en källa till framtida ekonomiska fördelar. Detta gäller speciellt i de fall ledningen räknar med att personalen kommer stanna kvar i företaget. Men vanligtvis har ett företag inte kontroll över hur länge de anställda (inklusive företagsledningen) stannar kvar i företaget. Därmed motsvarar vanligtvis inte utgifter för utbildning definitionen av en immateriell tillgång. Av liknande skäl är det osannolikt att en speciell kunskap, t.ex. vad gäller ledning eller teknik, motsvarar definitionen av en immateriell tillgång om inte legala rättigheter hindrar andra från att utnyttja den och dra ekonomiska fördelar av den och den i övrigt motsvarar definitionen av en immateriell tillgång.”

Ur Redovisningsrådets rekommendation RR 15, paragraf 15

Redovisningen utvecklas

Det pågår en debatt både i Sverige och internationellt om redovisningens minskade möjligheter att fånga upp företagets värden. Eftersom merparten av de immateriella tillgångarna inte får redovisas i balansräkningen, har det fått följden att det finns många och ökande dolda värden i näringslivet. Företag köper ofta andra företag över det bokförda värdet, vilket resulterar i en residualpost som bokförs under beteckningen goodwill. Enligt en undersökning som genomfördes år 2011 redovisade de börsnoterade företagen i Sverige goodwill på totalt 630 miljarder kronor eller 25 procent av det egna kapitalet i genomsnitt. I vissa företag överskred goodwillvärdet det egna kapitalet. Vid företagsförvärv uppgår goodwill i snitt till hälften av företagsvärdet. Denna diskrepans mellan marknadsvärde och bokfört värde ökar för varje år. Ytterligare ett problem som förs fram är att nedskrivningstakten är låg, endast ca 1 procent. Det innebär att dessa ospecificerade tillgångar tillskrivs en implicit livslängd på mer än 100 år.²⁸

Goodwill förklaras inte enbart av immateriella tillgångar, men till stor del. Det finns forskning som visar att om dessa tillgångar skulle inkluderas i balansräkningen skulle det bidra till att öka de totala tillgångarnas förmåga att förklara företagets marknadsvärde från 31 till 75 procent.²⁹

28 ”630 miljarder kronor som tagna ur luften”, artikel i Dagens Industri 2011-12-03, av Björn Gauffin vid Grant Thornton och Peter Wallén vid Meritmind.

29 Hulten, Charles R. “What is a Company Really Worth? Intangible Capital and the Market to Book Value Puzzle” (2008)

För att minska de stora och ökande goodwillposterna finns det två vägar, antingen genom att öka företagens nedskrivningar eller genom att omvandla delar av posterna till (immateriella) tillgångar. När den internationella redovisningsstandarden IFRS har uppdaterats på senare år har man valt båda metoderna. Ökade krav på nedskrivningsprövningar finns i de nya versionerna av IAS 38 och IAS 36. Ökade krav på identifiering av tillgångar, och på kostnadsföring direkt, har införts vid uppdateringen av IFRS 3 som gäller för företagsköp.

3.2 Kunskapsinvesteringarna påverkas negativt

Redovisningshinder och bolagsskatt gör att personalutbildning skjuts upp

Att företagen inte har möjlighet att skriva av utbildningsinvesteringar över tid innebär att företag har incitament att undvika dem i lågkonjunktur och istället ta kostnaderna i högkonjunktur. Detta tas upp i en rapport åt Industrins Utredningsinstitut³⁰, samt av samma forskare i en rapport åt IFAU³¹. Enligt forskarna hämmas kunskapsinvesteringarna i näringslivet av något de kallar för en resultatrestriktion. Företagens kunskapsinvesteringar varierar med företagens resultat, de går upp vid vinst och ner vid förlust. En anledning är att företagen vill undvika att försämra ett dåligt resultat i lågkonjunktur. En annan anledning är att bolagsskatten skapar starka incitament att förskjuta investeringarna från förlustår till vinstår eftersom det då finns möjlighet att dra av kostnaden och därmed minska bolagsskatten.

För att illustrera hur detta fungerar har Almega tagit fram några exempel.

Utbildningskostnad i högkonjunktur (när företaget gör vinst). Källa: egna beräkningar

	Högkonjunktur. Vinst, 10 mkr		
	Utan utbildning	Med utbildning	Differens
Resultat exkl utbildning	10	10	0
Utbildningskostnad	0	-2	-2
Beskattningsbart resultat	10	8	-2
Bolagsskatt, 22%	-2,2	-1,7	-0,5
Resultat efter skatt	7,8	6,2	-1,6

Exemplet ovan gäller ett företag som beräknas gå med 10 mkr i vinst, och överväger att investera 2 mkr i personalutbildning. Med en bolagsskatt på 22 procent blir resultatet efter skatt 78 mkr utan utbildning, och 62,4 mkr med utbildning, eftersom utbildningskostnaden dras av före skatt. Detta innebär att utbildningskostnaden inte fullt ut belastar resultatet efter skatt. Nettokostnaden för utbildningen blir 15,6 mkr, vilket innebär att kostnaden är "rabatterad" med 22 procent, det vill säga storleken på bolagsskatten.

30 Christina Håkanson, Satu Johanson och Erik Mellander, "Personalutbildning ur ett tillväxtpolitiskt och stabiliseringspolitiskt perspektiv", SOU 2002:16, bilaga 6

31 Christina Håkanson, Satu Johanson och Erik Mellander, "Employer-sponsored training in stabilization and growth policy perspectives", IFAU working paper 2003:8

Tabellen nedan visar den omvända situationen, för ett företag som går med förlust eller nollresultat, vilket är gällande för knappt 30 procent av alla aktiebolag. Skillnaden mot tabell 4 är att utbildningskostnaden slår direkt mot resultatet i lågkonjunktur, det finns ingen rabatt när kostnaden inte kan dras av mot någon vinst. Förutom att företaget kan vilja undvika resultatförsämringar i lågkonjunktur, går de också miste om en betydande avdragsmöjlighet.

Utbildningskostnad i lågkonjunktur (när företaget går med förlust). Källa: egna beräkningar

	Lågkonjunktur. Förlust, -10 mkr		
	Utan utbildning	Med utbildning	Differens
Resultat exkl utbildning	-10	-10	0
Utbildningskostnad	0	-2	-2
Beskattningsbart resultat	-10	-12	-2
Bolagsskatt, 22%	0	0	0
Resultat efter skatt	-10	-12	-2

När de två exemplen jämförs framgår att utbildningskostnaden blir 2 mkr i lågkonjunktur (vid vinst) och 1,6 mkr i högkonjunktur (vid förlust). Det innebär att företaget har stora incitament att skjuta upp sina utbildningsinvesteringar i sämre tider. Dessutom är de större företagen gynnade framför mindre och nystartade, eftersom de senare ofta har lägre marginaler och större affärsrisker.

I förlängningen leder detta till att stabiliseringspolitiken försvåras av att företagens utbildningsinvesteringar blir procykliska, vilket innebär att de spär på konjunktursvängningarna istället för att dämpa dem. Företagen investerar mer i utbildning (och andra immateriella investeringar som inte kan skrivas av) i högkonjunktur och tvärt om.

Ytterligare en negativ effekt av att arbetsgivarna väntar med investeringarna till högkonjunktur är att de totala investeringskostnaderna blir högre eftersom det är dyrare (och svårare) att avstå personal från produktion i högkonjunktur. Detta dämpar i sin tur investeringarnas omfattning sett över en hel konjunkturcykel.

Om företaget i exemplen ovan får möjlighet att skriva av utbildningsinvesteringen över tid, blir effekten att utbildningskostnaden belastar resultatet betydligt mindre per år, fast över längre tid. Om avskrivningstiden är 5 år på en investering på 2 mkr blir avskrivningen 0,4 mkr per år. Detta gör det möjligt för företagen att även i lågkonjunktur låta en del av investeringen belasta ett framtida positivt resultat, och därmed dra nytta av rabatten som ges via bolagsskatten.

Avhjälper periodiseringsfonder problemet?

Genom att använda periodiseringsfonder kan en del av vinsten, 25-30 procent, undantas från beskattning under en 6-årsperiod. Detta möjliggör vinstutjämning mellan hög- och lågkonjunktur vilket ger en balanserande effekt. Men skatteavdraget följer inte med, så tillvida vinståterföringen inte leder till att beskattningsbar vinst uppstår. Det finns fortfarande ett starkt incitament att vänta med investeringarna tills ett mer gynnsamt läge uppstår.

3.3 Förnyelse av redovisningen

Som framgick av avsnitt 3.1 är kraven för aktivering av tillgångar skrivna på ett sådant sätt att nästan inga immateriella tillgångar får tas upp i balansräkningen och skrivas av över tid, däribland kunskapsinvesteringar. På ett djupare plan handlar dessa avgränsningar om att de normgivande redovisningsorganen har satt upp en rad centrala och principer för redovisningen. Flera av dessa mål och principer handlar om att redovisningen ska ge ett neutralt beslutsunderlag med låg osäkerhet bland annat kring tillgångsvärden. En tillgång ska vara identifierbar (kunna särskiljas från goodwill), och ge framtida ekonomiska fördelar som ska kunna verifieras med hög säkerhet. Tillgångar ska dessutom värderas så försiktigt som möjligt, och de ska kontrolleras av företaget.

Det är uppenbart att detta synsätt talar emot aktivering av immateriella tillgångar eftersom de ofta har en mer indirekt koppling till framtida försäljning (det är lättare att se hur mycket en maskin kan producera eller bidra med i besparingar), och dessutom är svåra att kontrollera (humankapitalet) och identifiera (organisationsstrukturen).

För att immateriella tillgångar ska få aktiveras i företagets balansräkningar finns det tre huvudsakliga kriterier i redovisningen, framtida ekonomiska fördelar, identifierbarhet och kontroll.

Framtida ekonomiska fördelar

Det ska vara tydligt att en tillgång ger framtida ekonomiska fördelar i form av intäkter från försäljning eller kostnadsbesparingar. För personalutbildning kan det vara vanskligt att beräkna dessa fördelar, osäkerheten blir för stor.

- På detta område råder idag ett moment 22, det finns forskning som visar på framtida ekonomiska fördelar på övergripande nivå men det saknas tillräckliga erfarenheter på företagsnivå. Det behöver byggas upp en kunskapsmassa, och den kommer antagligen inte till om inte företagen får möjlighet att aktivera.

Identifierbarhet

Identifierbarhet handlar i redovisningen om att kunna särskilja tillgången från goodwill. Goodwill kan vid ett företagsköp beskrivas som förväntade faktiska fördelar som inte kunnat identifieras. Om personalutbildning ska skiljas från goodwill krävs att man kan göra en koppling mellan utbildningen och specifika inkomster eller andra ekonomiska fördelar.

- I de flesta fall är det svårt att göra en sådan direkt koppling, men det finns även fall där det borde gå. Hos en IT-konsult skulle det vara möjligt att koppla en viss utbildningsinvestering, exempelvis i ett specifikt programmeringsspråk, till försäljning av programmeringstjänster av denna typ.

Kontroll

Kontrollkriteriet är det främsta hindret mot aktivering av humankapitalinvesteringar. Arbetskraftens rörlighet gör att företaget inte har full kontroll över sina kunskapsinvesteringar. På en specifik del av arbetsmarknaden, idrottens område, har bland annat flera fotbollsklubbar börjat ta upp delar av sitt humankapital som tillgångar i balansräkningen. Det handlar om spelare som köpts från andra klubbar. Skillnaden mot vanliga anställda är att fotbollsspelarna är bundna av kontrakt och kan säljas på en marknad.

- Det finns sällan något som heter perfekt kontroll. Tillgångars potentiella värde vid en avyttring är alltid osäker. Vid värdering av tillgångar används nuvärdesberäkningar, men det finns inga garantier för att dessa beräkningar håller. De är beroende av hur utbud och efterfrågan utvecklas, och av teknisk utveckling med mera. Restvärdet kan visa sig vara betydligt lägre än det man antagit från början. Visserligen är den fysiska kontrollen relativt sett större för fysiska tillgångar, och för immateriella tillgångar som kan skyddas med kontrakt, men det faktiska framtida värdet är svårare att kontrollera. Under resans gång kan också allt möjligt hända, maskiner kan skadas och gå sönder. Fotbollsspelare kan välja att sluta sina karriärer eller så kan deras marknadsvärde sjunka på grund av skadeproblem. Graden av kontroll kan därmed visserligen sägas vara något högre än för företag som investerar i personalens humankapital, men den är knappast fullständig.
- Företagen har god kontroll över sina humankapitalinvesteringar. Även om de inte kan säljas så kan de behållas för att skapa mervärden i verksamheten. Dels genom anställningskontraktet, som kan kompletteras med konkurrens- och utbildningsklausuler. Dels genom HRM-strategier och personaloptioner. På en övergripande nivå innebär inte att en anställd slutar att företagets humankapitalinvesteringar går förlorade, både beroende på att en enskild anställd endast är en mindre del av det samlade humankapitalet och tack vare de möjligheter som finns att bevara kunskaperna genom dokumentation och kunskapsöverföring till andra anställda.

Aktivering av humankapitalinvesteringar bör prövas i litet format

Redovisningsnormerna bygger på antagandet att om personalutbildning aktiveras så leder det till ökad osäkerhet kring företagets tillgångar. Detta synsätt underskattar troligtvis av aktieägarnas, investerarnas och kreditgivarnas förmåga att värdera dessa tillgångar. En aktivering ger ny information som fungerar som beslutsunderlag åt externa intressenter, och dessa bör rimligtvis kunna konstatera att det är svårt att realisera humankapitalet om företaget får problem. Utifrån denna information kan de själva välja att avstå från att godkänna humankapitalet som säkerhet för lån eller investeringar.

Som läget är idag finns det ingenting som pekar på att immateriella investeringar ska få ökade möjligheter till aktivering och avskrivning. Tvärtom minskar möjligheterna ytterligare i de nya K1 och K2 regelverken. Osäkerheten och riskerna övertrumfar de potentiella fördelarna, är slutsatserna hos de normgivande organen. Men denna hypotes har egentligen aldrig prövats ordentligt. Borde inte redovisningen försöka anpassa sig till näringslivets förändringar, till exempel genom att testa nya lösningar och utvärdera alternativa synsätt?

3.4 Pilottest av en begränsad modell för aktivering av personalutbildning

Almega föreslår att redovisningen bör utsättas för ett mindre experiment, för att utröna om riskerna och osäkerheten kan hanteras genom krav på information, ökad kunskapsuppbyggnad och begränsad aktivering. När experimentet genomförts kan det fungera som kunskapsunderlag för att se om fördelarna med aktivering överväger nackdelarna.

Almegas hypotes är att den ökade osäkerhet som aktivering medför kan hanteras genom tydlig information om tillgångens karaktär, samt genom ett antal begränsningar. En begränsning handlar om tydlig information där osäkerhetsfaktorer och risker beskrivs. En annan avgränsning är att värdet sätts lågt i de beräkningar som görs, och att avskrivningstakten är hög. En möjlighet är också att sätta golv och tak för storleken på de belopp som får aktiveras. Dessutom kan det vara bäst att endast tillåta aktivering av personalutbildning som köpts av en extern aktör, eftersom det i dessa fall finns ett pålitligt marknadsvärde.

Förslag på modell för aktivering av personalutbildning, att testa i experiment:

1. Investeringar i personalutbildning ska vid aktivering tydligt särredovisas i balansräkningen, och värdet bör beskrivas som osäkert och sättas lågt.
2. Möjligheten att aktivera bör vara frivillig, liknande den skrivning som finns i BFNAR 2012:1 paragraf 18.7³².
3. Ett golv införs så att mindre kostnader skrivs av direkt, eftersom dessa kan antas ha begränsad livslängd. Golv skulle exempelvis kunna vara en miniminivå på 10 000 kr per anställd per utbildningstillfälle.
4. Investeringarna skrivs av schablonmässigt över 5 år. I BFNAR 2008:1 paragraf 10:24 står att nyttjandeperioden för bland annat immateriella investeringar får bestämmas till 5 år.³³
5. Endast utbildning som köps in externt får aktiveras, och kostnaden ska verifieras med kvitton. Detta eftersom det är svårt att värdera internutbildning.

6. Om utbildad personal slutar skrivs dennes andel av investeringen av direkt.

32 ”Ett företag ska välja att tillämpa kostnadsföringsmodellen eller aktiveringsmodellen för utgifter som avser framtagande av internt upparbetade immateriella anläggningstillgångar. Den valda modellen ska tillämpas konsekvent och på samtliga internt upparbetade immateriella anläggningstillgångar”

33 Se även Årsredovisningslagen: 4 kap. 4 § ÅRL Anläggningstillgångar med begränsad nyttjandeperiod skall skrivas av systematiskt över denna period. Nyttjandeperioden för en immateriell anläggningstillgång som avses i 2 § skall anses uppgå till högst fem år, om inte en annan längre tid med rimlig grad av säkerhet kan fastställas. Om en sådan längre avskrivningstid tillämpas, skall det i en not lämnas upplysning om detta. I noten skall i så fall också anges skälen för den längre avskrivningstiden.

7. Företaget ska tydligt beskriva den förväntade nyttan med och avkastningen från utbildningsinvesteringen. Det ska finnas en tydlig affärsnytta och stark koppling till antingen ökad effektivitet eller ökad intjäningsförmåga.
8. Utbildningsklausurer bör finnas, alternativt personaloptioner, eller tydliga dokument som visar hur företaget arbetar med HRM-strategier för att behålla nyckelpersonal etc.

Punkterna illustrerar möjligheterna att aktivera personalutbildning med höga krav på försiktighet, kontroll och identifierbarhet. Modellen skulle kunna testas i ett forskningsprojekt där medverkande företag ges möjlighet att aktivera personalutbildning under exempelvis en femårsperiod. Under testperioden kan forskarna både observera utfallet i form av positiva och negativa erfarenheter, samt medverka till att utveckla metoder för att värdera olika kunskapsinvesteringars framtida ekonomiska fördelar, med mera.

4. SKATTESUBVENTIONER

4.1 Internationella erfarenheter

Ett komplement till förändrad redovisningspraxis är att införa någon form av skattesubvention, vilket kan riktas till specifika investeringar i specifika företag. I flera länder och några delstater i USA har man redan infört sådana subventioner, på lite olika sätt.

I en genomgång från OECD redovisas att länder som Sydkorea, Japan och Nederländerna ges skattelättnader som motsvarar 15-30 procent av utbildningskostnaderna. Österrike och Spanien har liknande skattelättnader som motsvarar 5-10 procent av utbildningsinvesteringarna. Skattelättnaderna sker på olika sätt. Det kan gälla nedsatt moms, avdrag från bolagsskatten eller nedsättningar av löneskatter eller arbetsgivaravgifter.³⁴ Följande exempel är ett axplock av de länder som infört stöd för personalutbildning.

Österrike

Österrike införde ett system där kostnaden för utbildningen kunde bokföras till 20 procent mer än den verkliga kostnaden. Vid en bolagsskattesats på 30 procent (de har progressiv bolagsskatt) innebär det en subvention på sex procent av utbildningsinvesteringen. Problemet med att ge skattelättnaden via bolagsskatten är att företag med negativa resultat inte får del av subventionen. I Österrike har detta lösts genom att företag som inte kan ta del av bolagsskattesänkningen kan få en skattecredit på sex procent av utbildningsinvesteringen.³⁵

Nederländerna

I Nederländerna har de konstruerat ett stöd för företag som investerar i personalutbildning, intern eller extern, utformat som ett avdrag från löneskatter och -avgifter. Det maximala avdraget uppgår till drygt 2 500 euro per anställd och år (beloppsnivån gäller år 2008), något högre för en tidigare arbetslös anställd som behöver grundläggande kvalifikationer. Avdrag kan även göras för studenter och nyexaminerade som gör handledarledd praktik på företaget (max 1232 euro) och för anställda som genomgår validering (max 308 euro).³⁶

34 OECD, "Tax Treatment of Business Investments in Intellectual Assets: an International Comparison", STI Working paper 2006/4.

35 "Using tax incentives to promote education and training" (2009) Cedefo p.

36 Ibid.

USA

I USA finns skatteincitamenten på utbildningsinvesteringar framförallt på delstatsnivå, och förekommer i olika former i de flesta delstater³⁷. I delstaten Rhode Island kan företagen göra ett avdrag på bolagsskatten som motsvarar 50 procent av utbildningskostnaderna, upp till 5 000 dollar. Förutsättningen är att avdraget gäller heltidsanställda som efter utbildningen kommer att tjäna minst 150 procent av minimilönen i delstaten.³⁸

Frankrike

Frankrike har infört ett regelverk som tvingar företagen att lägga en viss del av lönekostnaderna på personalutbildning. När systemet infördes var kravet att 0,8 procent av lönekostnaderna skulle läggas på personalutbildning. Senare höjdes kravet till 1,5 procent. Om företagens investeringar i personalutbildningar understiger kraven måste de betala in mellanskillnaden i form av skatt.³⁹ Samtidigt får de franska företagen olika typer av stöd för att kunna genomföra sina investeringar, det finns bland annat en skattekredit för investeringar i personalutbildning för egenföretagare, som är maximalt 337 euro per år (beloppet gäller år 2008), dels en kredit för övriga företag där maxbeloppet är 5 000 euro per år, och max 40 timmar per anställd.

Japan

I Japan har man en längre tid haft en skattekredit för företagens kunskapsinvesteringar. I skattereformen år 2008 gjorde man om utformningen och valde att fokusera helt på de små och medelstora företagen. Avdraget, skattekreditkvoten är kopplat till bolagsskatten. En grundläggande förutsättning är att företagets utbildningskostnader överskrider 0,15 procent av de totala personalkostnaderna. Stödet kan uppgå till maximalt 20 procent av bolagsskatten.⁴⁰

Danmark

I Danmark har arbetsgivarna efter hot om lagstiftning gått med på att avsätta ca 0,14 procent av lönesumman till kompetensfonder. Idag finns ett 80-tal sådana fonder, och bidraget per arbetstagare till fonden ligger i de flesta fonderna på 520 DKK per år men är högre i vissa. Anställda har möjlighet att ansöka om medel för fortbildning från dessa fonder, men fonderna utnyttjas inte fullt ut (det blir medel över). Orsaken kan vara att få känner till möjligheten, men också på att ersättningsnivån är för låg eller att det upplevs krångligt att söka. De som beviljas anslag får välja utbildning själva utifrån en lista på branschgodkända utbildningar. Fonderna ersätter kursavgifter och andra kringkostnader, och de som utbildas får ersättning för förlorad arbetstid som finansieras delvis av fonderna och delvis av en avgift som tas ut av arbetsgivarna.

37 "Lessons from Other Countries Regarding Incentives for Employer-Sponsored Training" (2009) CPRN

38 "Biennial Employment & Training Plan FY2014 - FY 2015", Governor's Workforce Board, www.rihric.com/

39 "Lessons from Other Countries Regarding Incentives for Employer-Sponsored Training" (2009) CPRN

40 <http://www.nagamine-mishima.com/archives/305?lang=en>

Ersättningen summerar till 85 procent av lönen. Arbetsgivarnas främsta kritik mot modellen handlar om att de bidrar till att finansiera utbildning de själva inte har nytta av eller inflytande över. De kurser som söks mest är relativt generella och enkla, och är dessutom ofta av privat nytta och inte tydligt kopplade till arbetsmarknaden, som exempelvis körkortsutbildningar för tungt släp.^{41 42}

Sverige

I Sverige träffade år 2010 parter inom industrin och tjänstesektorn avtal om att avsätta 0,2 procent av lönesumman till kompetensutveckling, men redan vid nästa avtalsrörelse beslutade man att dessa medel skulle betalas tillbaka (som lön). En anledning till beslutet var att statliga subventioner uteblev, eftersom man utan dessa upplevde att satsningen gav små resultat i förhållande till de administrativa kostnaderna. Avsättningen motsvarade i genomsnitt 700 kronor per individ och år, varav administrationskostnaderna uppskattats till 300-400 kr⁴³. Under 2013 har regeringen engagerat sig i trepartssamtal kring anställning och kompetensutveckling av unga, så kallade yrkesintroduktionsavtal.

Norge

I Norge upprättades år 2006 ett program kallat Basiskompetanse i Arbejdslivet, som syftar till att höja kompetensen hos lågutbildade på arbetsplatserna. Mängden beviljade medel har ökat från 14,5 miljarder NOK år 2006 till 92,5 miljarder NOK år 2011. Utbildningarna upphandlas av privata leverantörer, och fokus ligger på basala färdigheter som att läsa, skriva och räkna och grundläggande IT⁴⁴. I början av 2012 kom ett förslag på att införa ett skatteavdrag för kompetensutveckling, i en debattartikel i Dagens Næringsliv. Förebilden är det norska stödet till forskning och utveckling i företag, SkatteFUNN. Det bygger på att företagen skickar in ansökningar som ska godkännas av Norges forskningsråd. När ansökan godkänts ger det rätt att dra av vissa kostnader mot den skatt företaget är skyldigt att betala. Om avdraget överskrider detta belopp betalas överskjutande del ut kontant, upp till ett takbelopp (dvs. skatten blir negativ)

EU

EU avsätter årligen ca 11 miljarder euro till den Europeiska Socialfonden som investerar i kompetens och anställningsbarhet. I Sverige har ESF-rådet riktat ca 700 miljoner kr per år till kompetensutveckling under perioden 2007-2013, varav ca 30 procent har gått till det privata näringslivet. Många medverkande aktörer har ansett att projekten varit svåra att driva på grund av den administrativa bördan⁴⁵.

41 Uppgifter från Inge Steen Mikkelsen, Chefkonsulent, Dansk Industri

42 "Kompetens, var god höj!" (2012), TCO

43 Ibid. s.21

44 Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet (2012), Proba samfunnsanalyse

45 "Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojektet" (2012) Riksrevisionen, RIR2012:22

Effekter och kritik

De beskrivna satsningarna ger bilden av att många länder har identifierat behov av att främja näringslivets kunskapsinvesteringar. En rad olika stöd har testats och fått både ris och ros. En gemensam brist är att det råder brist på goda utvärderingar och jämförelser. Därmed är det svårt att säga vilka åtgärder som fungerar bäst.

De generella skatteavdrag som införts i exempelvis Österrike har fått både positiv och negativ kritik. Den positiva kritiken består i låga administrativa kostnader och att företagens beslut och värderingar inte påverkas. Den negativa kritiken består främst av att nivån (6 procent) anses för låg för att ha någon betydelse, samt av att utformningen troligtvis medför betydande dödviktsskostnader.

Det franska systemet med krav på en viss nivå på investeringarna i personalutbildning har fått en del kritik. Delvis för att många mindre företag med svag lönsamhet har svårt att klara kraven. Men också för att systemen kan leda till onödiga utbildningssatsningar. Det vill säga att företagen betalar utbildningar som varken företaget eller de anställda behöver för att slippa betala extra skatter.⁴⁶ När reglerna innebär att företagens utbildningskostnader måste uppgå till 1,5 procent av lönekostnaderna finns det en risk att företagen investerar i onödig utbildning som varken bidrar till att höja personalens generella kompetens eller stärka företagets konkurrenskraft. Det finns också en risk att nivån blir normerande. Det vill säga att beslutsfattarna i företagen anser att de gjort alla nödvändiga investeringar i humankapital så länge som de når upp till den lagstiftade nivån.

Försöken med kompetensfonder och olika typer av ansökningssystem lider av problem med höga administrativa kostnader och dessutom förlorar arbetsgivarna inflytande över vilka kurser det investeras i.

4.2 Ett skatteavdrag för näringslivets utbildningsinvesteringar

Tidigare kapitel visar på en rad anledningar att stötta företagens humankapitalinvesteringar. En huvudpång är att dessa är betydelsefulla för företagens konkurrenskraft och innovationsförmåga, samtidigt som det finns starka indikationer på olika marknadsmisslyckanden. Positiva externa effekter medför att en subvention skulle kunna vara samhällsekonomiskt lönsam genom den kunskapsspridning som följer av ökade investeringar. Det finns också andra marknadsmisslyckanden som gör att det idag troligtvis investeras för lite. Likviditetsproblem, asymmetrisk information, bristande rörlighet och flexibilitet på arbetsmarknaden med flera. Dessutom de resultatrestriktioner som skapas av att redovisningen hindrar aktivering av personalutbildningskostnader, som i kombination med bolagsskatten innebär att investeringarna blir procykliska.

Problembilden är komplex och det finns ingen quick-fix. Att förändra redovisningspraxis skulle kunna vara ett steg på vägen men inte hela lösningen.

Idag medför bolagsskatten att det finns en slags rabatt på utbildningsinvesteringar i företag som går med vinst, eftersom dessa kostnader dras av före beskattningsbart resultat. Detta leder till att många investeringar skjuts upp i väntan på bättre tider. Samma situation gäller för andra immateriella investeringar som inte kan skrivas av över tid. Materiella investeringar ger företagen större möjligheter att hantera konjunkturvariationer och resultatförsämringar, de påverkas heller inte av bolagsskattens incitament tack vare möjligheten att genomföra av- och nedskrivningar.

Att slopa bolagsskatten bör därför övervägas. Det är främst mindre och nystartade företag som drabbas av de incitament bolagsskatten ger att skjuta upp kunskapsinvesteringar från låg- till högkonjunktur. Stora företag har andra möjligheter att minska bolagsskatten, genom koncernbidrag och flexibla redovisning⁴⁷. De senare har också bättre förutsättningar att genomföra koncernbidrag mm för att minska bolagsskatten.

En lösning som genomförts i flera länder är att en extra avdragsmöjlighet från bolagsskatten för utbildningsinvesteringar, men detta förstärker skillnaden i incitament mellan hög- och lågkonjunktur. Ett svar på detta problem är att göra avdraget möjligt även när företagen inte gör någon vinst, dvs. negativ skatt. Det har fördelen av att tillföra kontanta medel för utbildningsinvesteringar i lågkonjunktur.

En tredje variant är att införa utbildningscheckar eller utbildningsfonder som företagen kan söka medel från. Denna modell riskerar att bli administrativt krånglig, samtidigt som beslutsfattandet flyttas från företagen till externa aktörer. Erfarenheter från Europeiska Socialfonden och de kompetensfonder som införts i Danmark talar emot denna lösning, av dessa skäl.

En fjärde lösning är att införa ett riktat skatteincitament som skulle kunna utformas som ett klumpsummeavdrag från de skatter och avgifter företaget är skyldigt att betala in, exempelvis arbetsgivaravgifterna.

För att ett stöd ska ge effekt bör avdraget vara relativt stort, och samtidigt riktas till en mindre grupp av företag. Detta fyller även funktionen att minska dödviktskostnaderna. Ett sådant stöd kan premiera just de investeringar som är störst och mest riskfyllda, och till företagstyper och sektorer där det investeras lite idag. Denna möjlighet undersöks närmare nedan.

Utformning av ett riktat skatteincitament

Oecd har identifierat fem former av skatteincitament⁴⁸.

- a) Skattevdrag (tax allowances). Avdrag görs från beskattningsbar inkomst/vinst.
- b) Skatteundantag (tax exemptions). Vissa typer av inkomster undantas från beskattning.
- c) Skattekrediter (tax credits). Prestationsrelaterad återföring av medel till skattekontot.
- d) Skattelättnader (tax relief). Vissa områden får sänkt skatt
- e) Skattefördröjning (tax deferrals). Skattens betalning senareläggs.

47 Redovisningsnormerna för K1 och K2 (de mindre företagen) begränsar möjligheterna till periodisering jämfört med K3 och K4 (de större företagen).

48 "Using tax incentives to promote education and training" (2009), Cedefop, Panorama series

I valet mellan olika modeller för att stimulera investeringarna i personalutbildning bör man ta hänsyn till om modellen når önskat resultat på ett effektivt och pålitligt sätt.

- Är stödet resurseffektivt (minimeras dödviktskostnaderna)?
- Blir stödet tillräckligt kraftfullt för att ge effekt?
- Är effekterna de önskade?
- Blir kostnaderna höga för statsfinanserna?
- Uppstår höga administrationskostnader?

De första tre faktorerna talar för att stödet bör riktas till specifika målgrupper och aktiviteter, exempelvis till företagstyper och sektorer som investerar relativt lite. Dessutom bör möjligheten undersökas att koppla stödet till en specifik prestation, exempelvis extern personalutbildning eller personalutbildning över en viss norm. Genom att avgränsa och rikta insatserna kan effektiviteten ökas samtidigt som stödet kan bli mer kraftfullt och kostnaderna minskas, jämfört med mer generella stöd.

För att stödet ska ligga så nära ovanstående idealbild som möjligt kan det riktas till:

- Privat sektor
- Kostnader som är lätta att verifiera
- Små och medelstora företag
- Extraordinära utbildningssatsningar, tyngre och riskfyllda investeringar

Ett kraftfullt och effektivt stöd

För att ett avdrag ska bli så effektivt som möjligt bör dödviktskostnader undvikas samtidigt som resurserna bör koncentreras dit de verkligen når önskvärd effekt. Eftersom de totala kostnaderna för personalutbildning är ca 76,4 mdkr, riskerar ett generellt stöd bli kostsamt samtidigt som dödviktskostnaderna blir stora.

Tidigare nämndes några avgränsningar som kan göras för att mejsla fram ett mer riktat stöd. De stödberättigade kostnaderna kan då minskas för ökad precision:

- Privat sektor (55 %)
- Kostnader som är lätta att verifiera; för läroledad tid och kursmaterial (32 %),
- Små och medelstora företag, 1-499 anställda (33 %)
- Extraordinära utbildningssatsningar, t ex minst 6 dagar för en anställd (20 %)⁴⁹

⁴⁹ Procentsatserna anger hur omfattande delmängden är av de totala kostnaderna för personalutbildning.

Ovanstående avgränsningar är inte exakta utan ska ses som exempel för att visa att det finns goda möjligheter att avgränsa och rikta investeringarna. Det minskar kostnaderna för statskassan, samtidigt som avdraget kan göras större. Om alla ovanstående avgränsningar används minskar de stödberättigade kostnaderna från 76,4 miljarder kr till 0,9 miljarder kr jämfört med om ett generellt stöd skulle införas. Det innebär att stödet skulle kunna bli rätt omfattande. Om stödet uppgår till 30 procent av 0,9 miljarder kr blir den totala kostnaden 300 miljoner. Som jämförelse används 34 miljarder av skattemedlen till att finansiera personalutbildning i offentliga verksamheter, som jämförelse.

Exemplet ovan visar att det finns goda möjligheter att rikta ett stöd till företagens kunskapsinvesteringar dit det gör maximal nytta utan att medföra allt för stora dödviktskostnader. Avdraget kan riktas till högriskinvesteringar i långa och avancerade utbildningar. Här är risken för tjuvjakt på kompetens stor, samtidigt som kostnaderna är höga och de som utbildas har starka incitament att byta jobb efter fullföljd utbildning.

Ett avdrag för kunskapsinvesteringar kan även ses som en fortsättning på företagsskatteutredningens förslag om att subventionera personalkostnader inom forskning och utbildning. Syftet med utredningens förslag är att öka den innovativa förmågan i svenska företag. Men forskningspersonal arbetar inte i en isolerad miljö. Åtgärder för att stärka företagets förmåga att utveckla sitt humankapital är minst lika viktiga för den innovativa förmågan och den globala konkurrenskraften.

Skatteavdraget skulle också kunna fungera väl som ett komplement till förslaget om förändrad redovisningspraxis. För att hantera de snedvridningar som uppstår i resursallokeringen, dels över tid när företagen skjuter upp sina investeringar, dels mellan olika typer av investeringar eftersom de immateriella idag är dolda i redovisningen.



almeGa