

Entreprenörskap i det 21:a århundradet

I slutet av 2016 överlämnades Entreprenörsskapsutredningen till näringsminister Mikael Damberg. Utredningen syftade till att identifiera hinder och möjligheter för att stärka förutsättningarna för ett produktivt entreprenörskap och en högre innovationstakt. Utöver mer generella rekommendationer rörande behovet av att reformera de svenska ramvillkoren mot bakgrund av globaliseringen och den tekniska utvecklingen lämnas ett stort antal förslag för att stärka entreprenörernas möjlighet till en andra chans, hur entreprenörskap kan bidra till att bemöta samhällsutmaningarna, åtgärder för att höja kvaliteten på de svenska lärosätena och förbättra kontaktytorna med näringslivet samt hur ett effektivt stödsystem för entreprenörskap och innovation kan utformas.

Entreprenörsskapsutredningen, eller *Entreprenörskap i det 21:a århundradet*, påbörjades i februari 2015 och var en direkt fortsättning på den kommitté som finansminister Anders Borg initierade våren 2014. Den enda skillnaden var att inga förslag angående skatter skulle lämnas; däremot ingick det i uppdraget att göra en internationell jämförelse av relevanta ägar- och entreprenörsskatter. I övrigt omfattas i princip samtliga policyområden. Syftet med föreliggande artikel är att lyfta fram och diskutera utredningens huvudsakliga ekonomisk-politiska slutsatser.

Direktiven till utredningen växlar mellan detaljerade föreskrifter (t ex rekonstruktionsförfarandet) till mer generella frågeställningar (bemöta samhällsutmaningar). De bedömningar och förslag som lämnas i utredningen speglar följaktligen den skiftande karaktären i de frågeställningar som specificeras i direktiven.

Innan de förslag som utredningen landar i presenteras kommer jag att dels definiera begreppen innovation och entreprenörskap och visa hur dessa skiljer sig från uppfinningar och forskning, dels kortfattat presentera den teoretiska bakgrunden för utredningens angreppssätt och inriktning.

1. Entreprenörens roll i innovativa och värdeskapande processer

Några definitioner

I forskningslitteraturen finns en rad olika definitioner av entreprenörskap som baseras på både egenskaper och funktion (Wennekers och Thurik 1999). Bland de vanligen förekommande återfinns Schumpeters (1911), där

PONTUS BRAUNEHJELM

är professor i nationalekonomi vid Kungliga Tekniska högskolan (KTH) och forskningsledare vid Entreprenörskapsforum. Hans forskning har under senare år varit inriktad på entreprenörskapets betydelse för innovation, industriell dynamik och ekonomisk tillväxt samt entreprenörskapets institutionella förutsättningar. Han har bidragit till ett flertal offentliga utredningar och denna artikel sammanfattar resultaten av den utredning som slutfördes under hösten 2016 (SOU 2016:72).
pontus.braunerhjelm@indek.kth.se

entreprenören stör ekonomins jämviktsläge, Knights (1921), som innebär att entreprenören omvandlar osäkerhet till kalkylerbar risk, samt Kirzners (1973), som hävdar att entreprenören utnyttjar prisskillnader och driver ekonomin mot jämvikt. Mer moderna tappningar skiljer på entreprenörskap som sker genom att ett nytt företag startas eller som sker inom ett redan existerande företag (intraprenörskap), i individbaserade nätverk eller genom socialt entreprenörskap. Vad som förenar dessa olika dimensioner av entreprenörskap är någon form av förnyelse och i regel finns även en tillväxtambition. Jag använder mig av följande definition:

Entreprenörer är ekonomins förändringsagenter och bidrar till förnyelse och dynamik oavsett var de verkar. Avser entreprenörskapet en nyetablering tar entreprenören risken för verksamheten och ansvarar också för resultatet av verksamheten.

Definitionen sammanfaller väl med Schumpeters (1911) ursprungliga definition av entreprenören som förändringsagent. När jag i det följande refererar till entreprenören ska detta således förstås i bred bemärkelse, dvs oavsett om detta sker inom ett existerande företag, är en nyetablering eller riktar sig mot social verksamhet.

Entreprenören är emellertid sällan en uppfinnare och än mer sällan en forskare. En uppfinning kan förstås som en apparat, metod eller process med ett visst mått av teknikinnehåll som framtagits av en eller flera individer. Den kan vara patentbar eller öppet tillgänglig och bygger ofta på en tillämpning av ny teknologi eller en vetenskaplig upptäckt. Den senare är något som framkommit genom att vetenskapliga metoder tillämpats på ett specifikt problem, vilket lett till resultat som därefter utsatts för sedvanlig vetenskaplig kontroll och granskning.

Notera att varken en uppfinning eller en vetenskaplig upptäckt innebär att ekonomiskt värde eller samhällsnytta skapats. För att detta ska ske måste den nya kunskapen – uppfinningen eller upptäckten – få ett användningsområde som täcker något slags behov. Entreprenören är en central länk i dessa processer: genom att kombinera ny kunskap med existerande kunskap, eller använda beprövad kunskap på nya sätt, identifierar och testar entreprenören ett behov och en potentiell ny marknad. Då tas också steget från uppfinning/upptäckt till innovation, dvs innovation definieras utifrån ett marknadsperspektiv:

Innovation innebär att ett ekonomiskt värde kan kopplas till en ny vara eller tjänst, nya organisationsformer, nya insatsvaror eller nya marknader, eller kombinationer av dessa. Innovation spänner således över de flesta branscher och ekonomiska verksamheter.

Också innovationsbegreppet bygger till stora delar på Schumpeters definition från 1911. Notera att "ekonomiskt" värde innefattar innovationer utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Varför är entreprenörskapet viktigt?

I sin frustration över att entreprenören var osynlig i de dominerande ekonomiska modellerna konstaterade William Baumol redan 1968 i en artikel i *American Economic Review* att "[d]et teoretiska företaget är entreprenörlöst – det är som prinsen av Danmark har uteslutits ur Hamlet" (Baumol 1968, s 82; egen övers). Den ekonomiska vetenskapen hade i sin iver att få fram matematiskt eleganta modeller varit tvungen att offra den viktigaste aktören: entreprenören, eller ekonomins förändringsagent, som sällan låter sig modelleras efter någon förutbestämd mall.

Från att ha varit mer eller mindre osynlig i de dominerande tillväxtmodellerna under ett halvt sekel har emellertid synen på entreprenörens roll i dynamiska och tillväxt drivande processer på senare år ändrats radikalt. Det tidigare nästan mekaniska fokus som funnits på kunskaps satsningar – forskning, utveckling och utbildning – har kompletteras med insikten att kunskap måste omvandlas till samhällelig nytta. Det är här entreprenören kommer in i bilden.

En tillväxtfrämjande ekonomisk politik bör därför vila på vad som skulle kunna kallas ett entreprenörs- och innovationspolitiskt ramverk bestående av:

- Kunskapshöjande åtgärder, dvs en globalt konkurrenskraftig forskning och utbildning på olika nivåer.
- Kunskapsomvandlande åtgärder, dvs mekanismer som möjliggör att ny och befintlig kunskap kan användas (och därmed spridas) för att starta företag och testa idéer på marknaden.

I dag är den institutionella konkurrensen betydande samtidigt som produktionsfaktorerna talang, teknik och kapital har helt andra möjligheter än tidigare att lokalisera sig där de bästa globala förutsättningarna finns. Schumpeters (1911) ursprungliga insikter från början av 1900-talet rörande entreprenörskapet och vikten av kreativa skapandeprocesser har i vissa delar integrerats i dagens teoretiska tillväxtmodeller genom Romers (1986, 1990) samt Aghion och Howitts (1992, 2008) arbeten om FoU, innovation och konkurrens. Acs m fl (2009) visar hur ett kunskapsbaserat entreprenörskap leder till tillväxt utan att företagen själva ägnar sig åt FoU; snarare utnyttjas befintliga FoU-resultat på nya och innovativa sätt av entreprenörer.¹

2. Globalisering och teknikutveckling – hur står sig de svenska ramverken?

I en ekonomi som blir alltmer internationellt sammanflätad och där konkurrensen från såväl nya tillväxtmarknader som mer etablerade ekonomier kan förväntas öka, kommer de svenska ramverken att sättas på prov. Inte bara globaliseringen utan också tekniska framsteg utsätter svenska lagar

1 Se också Braunerhjelm m fl (2010).

och regelverk för olika typer av utmaningar. Är dessa utformade för att bygga en framtida global attraktions- och konkurrenskraft för entreprenöriella miljöer och kunskapsintensiva verksamheter? Innan vi går in på ramverken redogörs kortfattat för effekterna av globalisering och den nya tekniken.

Globalisering och ny teknik driver utveckling

En omvärldsfaktor som allt mer ifrågasatts och generellt utpekats som syndabock för allehanda icke önskvärda utfall och processer är globaliseringen. Det finns skäl att diskutera hur vinsterna av en globalisering kan komma det stora flertalet till godo; förbättringar kan sannolikt ske. Samtidigt har hundratals miljoner människor kunnat lämna fattigdom och misär på grund av just globaliseringen (Norberg 2016). För närvarande breder protektionism och nationalism ut sig i rask takt och hotar handels- och faktorflöden. Handeln har utvecklats exceptionellt svagt under flera år, vilket är oroväckande, och de historiska erfarenheterna förskräcker. Även ur ett entreprenörs- och innovationssammanhang är det viktigt att regeringen arbetar för fortsatt frihandel och fördjupad integration inom EU.

I utredningen argumenteras också kraftfullt för att den tekniska utvecklingen och digitaliseringen måste bejaktas. Försök att bromsa utvecklingen kommer att vara lönlösa och försvaga Sveriges konkurrenskraft och bromsa den ekonomiska utvecklingen. Svensk ekonomis framgångar under de senaste 100–150 åren bottnar i att vi haft acceptans för tekniska förändringar och också legat i framkant av den tekniska utvecklingen. I kombination med framsynta institutionella förändringar var det avgörande för att Sveriges resa från ett fattigt agrart land i Europas utkant till den kunskapsdriven välfärdsstat började.

Bland giggers och delare²

Jag delar inte den pessimistiska syn på teknikutvecklingens effekter på sysselsättning som förts fram i en rad sammanhang. Ny forskning, bl a från OECD men också från forskare vid välrenommerade universitet, pekar på att effekterna har överdrivits, vilket också ligger i linje med historiska erfarenheter – ända sedan Ludditerna och ångmaskinsdrivna vävstolar – av tekniska framsteg. I stället för att omkring 50 procent av arbetskraften riskerar att bli ersatta av robotar och artificiell intelligens som hävdats i tidigare forskning, visar nya mer detaljerade studier att det rör sig om nio procent inom OECD (sju till åtta procent i Sverige).³ Det är inte lika kittlande som katastrofscenarierna men enligt min uppfattning mer realistiskt. Den tekniska omvandlingen kommer dock att ställa stora krav på omställningsåtgärder, särskilt inom vissa branscher.

Digitaliseringen kommer att leda till nya affärsmodeller och på sikt

² I en s k gig-ekonomi försörjer sig individen på olika korta uppdrag vilka ofta förmedlas via en app. En s k delningsekonomi karaktäriseras av att flera individer delar på en tjänst eller kapitalvara (t ex transporter, boende eller musik).

³ Se Frey och Osborne (2013), Arntz m fl (2016) samt referenser i SOU 2016:72.

sannolikt ändrade försörjningsstrukturer.⁴ Regeringen behöver följa och utreda vilka effekter dessa förändringar innebär för det svenska socialförsäkringssystemet, möjligheterna till skatteuppbörd, konkurrens- och kontraktsförutsättningar, eventuellt behov av förenklad företagsform för digitala plattformar, m m. I det korta perspektivet bör t ex skillnader i socialförsäkringsersättningar som beror på flera deltidanställningar, juridisk person (enskild firma eller aktiebolag) eller hämmar rörlighet på annat sätt identifieras och avvecklas.

Om försörjningsstrukturerna skulle gå mot mer av deltidarbetande och en ny typ av deltidföretagande baserad på olika ”gig” och delningstjänster bör det finnas en framförhållning och beredskap för att anpassa de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till dessa förändringar.⁵

Produktivitet, konkurrens och regleringar

Ett problem som Sverige delar med stora delar av västvärlden är en svag produktivitetstillväxt. Visserligen är produktiviteten fortfarande hög hos ett mindre antal s k *frontier firms*, men dessa produktivitetseffekter förefaller inte spridas till resten av näringslivet (OECD 2015). Ett skäl som lyfts fram i bl a USA är en svagare konkurrens och ett hårdare regleringstryck. Ett ytterligare är problem med kompetensförsörjning, som jag återkommer till längre fram.

De hinder som finns för konkurrens och möjligheter till marknadsinträde måste undanröjas. I det sammanhanget rekommenderar jag att kommunernas verksamhet ses över för att undvika konkurrensbegränsningar. Det finns även anledning för regeringen att utreda om utmaningsrätten behöver förstärkas.⁶ Privata aktörer och valfrihet inom offentligt finansierad verksamhet är bra och troligen ett nödvändigt villkor för innovation och högre produktivitet. Samtidigt måste dessa verksamheter (privata och offentliga) kontinuerligt följs upp och resultaten utvärderas ur ett kvalitetsperspektiv.

Regelbördan är ett ytterligare ramvillkor som lyfts fram som tillväxthämmande, speciellt för små och nystartade företag. Tillväxtverket har haft ett uppdrag att minska företagens administrativa kostnader och ett Regelråd har inrättats, inte desto mindre tycks regelbördan snarast öka (SOU 2016:72, s 99–103).

Övriga ramvillkor

De svenska ramvillkoren förefaller relativt svaga när det gäller ett antal infrastrukturella frågor: boende, infrastruktur och digitalisering. För många mindre företag är rekrytering av kompetens tillsammans med boen-

⁴ Se t ex Heyman m fl (2016).

⁵ I Storbritannien kommer en utredning om detta inom kort. Schweiz ser mer specifikt över möjligheterna för teknikbaserat nyföretagande inom finanssektorn (s k *fintech*-företag), medan Finland och Nederländerna testar olika varianter av basinkomst.

⁶ Utmaningsrätten innebär att det är möjligt att lämna ett önskemål om att en del av den kommunala verksamheten ska upphandlas eller säljas. Det är emellertid kommuner och lands-ting själva som bestämmer hur och om utmaningsrätt ska införas och ett begränsat antal har hittills beslutat sig för detta.

de de absolut största tillväxthindren. Med en tidigare låg nivå på byggandet av framför allt hyreslägenheter, inlåsnings effekter, urbanisering och stora flyktingströmmar har behoven av bostäder ökat dramatiskt i framför allt storstadsregionerna. Ett ökat byggande måste synkroniseras med fungerande transporter och kommunikationer.⁷ Underhållet är eftersatt vilket slår på pålitligheten i kommunikationerna. Till detta kommer en digital kompetens och infrastruktur som fortfarande är på hög nivå men där Sverige karaktäriseras som en ekonomi som halkar efter andra ledande länder.

Jag rekommenderar därför regeringen att snarast verka för en blocköverskridande överenskommelse vad gäller bostadspolitiken samt att en regional upprustning av infrastrukturen prioriteras. De samverkansgrupper som bildats inom ramen för regeringens samverkansprogram bör i högre grad fokusera på hur svagheter kan avhjälpas vad gäller digital kompetens generellt.

Avslutningsvis konstaterar jag att skatter som berör entreprenörskap och innovation, vilket sannolikt är det viktigaste och mest kraftfulla ramverk som den politiska makten förfogar över för att skapa en dynamisk och entreprenörskapsinriktad miljö, ligger relativt högt i Sverige. Undantaget är bolagsskatten. Det är också den skatt som politiker varit måna om ska ligga rätt i förhållande till omvärlden. Synsättet är dock för inskränkt: i en global miljö måste även skatter på ägande, avkastning och företagsbyggande vara i nivå med våra konkurrentländers. Annars riskerar den svenska konkurrens- och attraktionskraften att på sikt urholkas.

Ett generellt förslag rörande de svenska ramverken är att inrätta ett oberoende, högkompetent och rådgivande forskningsorgan kopplat till regeringskansliet som med ett framåtblickande perspektiv gör kontinuerliga översikter av de svenska ramvillkoren i ett internationellt sammanhang. Det holländska Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WVR) som funnits sedan mitten av 1970-talet skulle kunna vara en förebild. Eventuellt skulle också en särskild entreprenörskapsfunktion ("Entreprenörsombudsman") kunna knytas till en sådan aktör. Det skulle tillgodose önskemålet om en länk mellan entreprenörer och regering som upprepade gånger förts fram som önskvärd av bl a den referensgrupp av entreprenörer som kopplats till utredningen.

3. En andra chans för entreprenören

Såväl forskning som ekonomisk politik har varit tämligen ensidigt inriktad på nyetableringar av företag. Minst lika viktig är frågan hur en eventuell avveckling av ett företag sker när betalningssvårigheter uppstår och om det finns möjlighet till en rekonstruktion av ett företag. I Sverige är antalet rekonstruktioner mycket lågt och uppgår till endast 2–3 procent av antalet konkurser. Delvis är förklaringen begränsad kunskap hos företagen om rekonstruktionsmöjligheten, men framför allt framstår konkurs många

⁷ Se *Ekonomisk Debatts* temanummer 4/2016 för en fördjupad analys.

gångar som ett mindre riskfyllt alternativ. Jämfört med många andra länder förefaller den svenska lagstiftningen vara mindre gäldenärsvänlig.

Frågan om en andra chans påverkas inte enbart av rekonstruktionslagstiftningen. Särskilt viktigt är det s k företrädaransvaret, som innebär att företagets skatteskulder kan omvandlas till privata för en förhållandevis vid krets av företrädare (styrelse, vd samt övriga med inflytande på verksamheten).⁸ För att hantera detta föreslår jag att det skatterättsliga företrädaransvaret utreds.

När det gäller rekonstruktion finns ekonomisk forskning som analyserar sambandet mellan insolvenslagstiftning och entreprenörskap. Där konstateras bl a att företagare som misslyckats med ett affärsprojekt ofta skaffat sig värdefulla erfarenheter som kan vara användbara om de får möjlighet att starta på nytt. Dessutom har möjligheterna till en andra chans stor betydelse för presumtiva företagare. Motivationen att engagera sig i entreprenörskap påverkas också av negativa samhällsattityder till ekonomiskt misslyckande och en stigmatiserande effekt kopplat till detta. Eberhart m fl (2017) konstaterar att väl avvägda möjligheter till en andra chans uppmuntrar till ett tillväxtorienterat och innovativt entreprenörskap. Samtidigt kan en gäldenärsvänlig lagstiftning även ha vissa negativa effekter i form av försämrade kreditmöjligheter.

Flera av utredningens förslag rör möjligheterna att minska kostnaderna i samband med företagsrekonstruktion, som i dag anses vara höga. En första sådan åtgärd är att öka kunskapen om möjligheten till rekonstruktion genom att myndigheter och webbplatsen verksamt.se tillhandahåller information.⁹ Övriga förslag handlar om en koncentration till ett mindre antal domstolar med specialistkompetens, förslag om att rätten ska pröva rekonstruktörens arvode, att ett s k separat ackord införs med en förenklad process för mindre ärenden samt att rekonstruktören ska kunna agera som förvaltare i en eventuell konkurs.

Ytterligare förslag syftar till att skapa ökade förutsättningar för att uppnå en lyckad rekonstruktion. Där föreslår utredningen att rättshandlingar som gäldenären företar utan samtycke från rekonstruktören ska medföra ogiltighet, att rekonstruktörens skadeståndsskyldighet ska regleras i lag, att reglerna om gäldenärens avtal ska ändras för att bli mer lika reglerna vid en konkurs samt att gäldenärer och borgenärer ska kunna träffa särskild uppgörelse, s k utvidgat ackord, vid mer omfattande ärenden.

Avslutningsvis på detta område lyfter utredningen två förslag som syftar till att öka borgenärens förtroende för rekonstruktionsprocessen. Det handlar dels om att förslag till rekonstruktör ska föregås av kontakter med borgenärerna, dels om ett ökat beviskrav och något mer information redan i samband med ansökan om rekonstruktion.

⁸ Även andra regelverk avseende t ex kreditupplysning och offentlig upphandling är viktiga för att ge företagare en andra chans.

⁹ verksamt.se är den digitala plattform där regeringens ambition är att samla all information av relevans för unga och växande företag.

4. Entreprenörskap och innovation för att bemöta samhällsutmaningar

Utredningen anser att den svenska politiken vad gäller såväl samhällsutmaningar som främjandeinsatser bör utgå från de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 och fokusera på områden där Sverige kan förväntas ha komparativa fördelar eller där behoven är särskilt uttalade i ett svensk perspektiv. Dessa områden bedöms för det första vara hälsa, vård och omsorg, för det andra urbanisering och migration och slutligen klimat-, miljö- och energiområdena.

Ny teknik skapar förutsättningar för effektivisering och utveckling av nya digitala tjänster och affärsmodeller. Ett område där digitaliseringen kan få en stor betydelse är utmaningarna inom hälsa, vård och omsorg. Detta är stora samhällssektorer, med många sysselsatta och risk för ökande kostnader till följd av en allt större andel äldre i befolkning, nya tekniska och medicinska framsteg (men också nya sjukdomar) och ökad medvetenhet och efterfrågan på olika insatser från medborgarna. Samtidigt bedöms ny teknik och digitala lösningar kunna bidra till ökad effektivitet och minskade kostnader.¹⁰ Men för att lyckas behövs både utbildningsinsatser och ett ledarskap som bejakar innovation. För att uppnå detta föreslås ett antal insatser rörande prestationsbaserade anslag, utveckling av kvalificerade tjänster baserade på tillgång till s k *big data* (med bibehållen patientintegritet), regionala testbäddar, internationella jämförelser och kontinuerliga utvärderingar.

Migrationen bedöms kunna öka på sikt, även om nivåerna blir betydligt lägre än 2015. Sverige underpresterar när det gäller integration. Det tar lång tid innan uppehållstillstånd också resulterar i ett arbete eller eget företagande. Jag föreslår insatser som syftar till snabbare integration av nyanlända på arbetsmarknaden genom nya uppdrag till lärosäten, erfarenhetsutbyte med andra länder (exempelvis Tyskland), innovationstävlingar, en ”entreprenörsförmedling” kombinerat med ett mentorskap som kan matcha kompetens hos nyanlända med behov i företag som drivs av individer med utländsk bakgrund redan verksamma i Sverige. Boendefrågan kan på kort sikt bara lösas genom ett bättre utnyttjande av befintliga bostäder och att ökade möjligheter för andrahandsuthyrning och bostadsdelning förordas.

För att möta utmaningarna inom klimat-, miljö- och energiområdet har Sverige tagit fram det ambitiösa s k generationsmålet, dvs nästa generation ska ärva en bättre miljö än dagens. Som ett verktyg för omställningsarbetet har EU-kommissionen under senare år bl a presenterat ett program för en mer cirkulär ekonomi. Grundtanken är att energi- och resurseffektivitet ska minska åtgången av olika typer av råmaterial. Samtidigt ska nyproduktion ersättas med ökade reparationer, återanvändning och återvinning. Det kan exempelvis handla om att förlänga livslängden på olika produkter, dela på resurser eller ställa om till affärsmodeller där företagen säljer funktioner i stället för varor och tjänster. Redan i dag finns exempel på företag

¹⁰ Kostnadsbesparingarna uppskattas kunna uppgå till 25 procent (McKinsey 2016).

som utvecklat nya affärsmodeller, som Houdini Sportswear (reparation och återvinning av sportkläder), Letgo och Sellpy (begagnade hushållsartiklar).

Vad gäller klimat-, miljö- och energiområdena föreslås inledningsvis att den svenska regeringen bör verka för harmonisering av regelverk inom EU. Likaså bör en översyn och uppföljning ske av nationella regelverk, med ökad ambition om återvinning. Inom regelområdet lyfts förslag på att ändra reglerna för producentansvar för att underlätta dekomponering av produkter, identifiera och reducera hinder för entreprenörskap inom t ex kommunal avfallshantering samt koppla vissa främjande insatser till krav på klimatsmarta lösningar (t ex transportstödet). För att öka incitamenten för mer cirkulära affärsmodeller föreslås en analys av bl a möjligheterna med skatteväxling, minskad moms för vissa varor och tjänster, skattebefrielser för vissa tjänster och ett utökat reparationsavdrag. Så kallad *urban mining* och *landfill mining* kan vara värt att pröva. Samtidigt understryker jag att cirkulära modeller inte alltid är eftersträvansvärda ur ett miljöperspektiv.

Regeringen bör även uppmuntra till mer funktionsupphandling där klimat- och energieffektiva lösningar prioriteras, samt ge Upphandlingsmyndigheten ett uppdrag att utveckla standardiserade mått och kriterier för detta. Det behövs också satsningar på konsumentinformation (t ex via en internetbaserad portal) och ett uppdrag till SCB om att ta fram statistik och data för uppföljning. Innovationstävlingar och *crowd-sourcing* bör också användas i högre utsträckning för att bemöta samhällsutmaningar.

5. Sverige som kunskapsnation

Kunskapsuppbyggnad och kunskapsförstärkning är nödvändigt för ett framgångsrikt entreprenörskap och avancerade innovationer som kan stärka det svenska näringslivets långsiktiga konkurrenskraft. Detta förutsätter att det finns tillgänglig kompetens, högkvalitativ utbildning och forskning inom relevanta områden. Bristen på kompetens förefaller i dag vara det absolut största tillväxthindret. Tillgång till kompetens bidrar till lokalisering av starka FoU-miljöer, vilket skickar en stark signaleffekt till andra företag, svenska som utländska.

Mätt som andel av BNP har Sverige under en lång period tillhört de ledande länderna när det gäller satsningar på forskning och utveckling (FoU). Samtidigt är stora investeringar i FoU ingen garanti för en hög och uthållig tillväxt. Alla forskningsresultat blir inte användbara i näringslivet och det är långt ifrån säkert att forskningsinsatser leder till utveckling och innovationskraft i samma land.

Sverige rankas även högt i olika innovationsmätningar. Det beror främst på våra storföretags FoU-investeringar. När det gäller andelen av företagens försäljning som består av nya innovationer, export av medel- och högteknologiska produkter och export av kunskapsintensiva tjänster ligger Sverige i dag något under EU-genomsnittet. Dessutom har näringslivets

satsningar på FoU-investeringar i Sverige minskat även om de fortfarande ligger på en hög nivå (SCB 2016).

I en aktuell utvärdering av svensk forsknings- och innovationspolitik konstaterar OECD att det gjorts ambitiösa offentliga forsknings-satsningar under senare år. Effekterna på den vetenskapliga kvaliteten inom lärosätena tycks dock vara måttliga, delvis på grund av ett svagt ledarskap men även bristande fokusering och incitamentsstrukturer för forskarprestationer och samverkanssatsningar.

För att öka kvaliteten och tydliggöra incitamenten föreslås att den konkurrensutsatta delen av forskningsanslaget ökar till 50 procent under en 5–10-årsperiod. Ett nytt och bredare kriterium för samverkan bör också införas. Jag föreslår även ökade krav på ledarskapet inom akademien, en konsolidering av forskningsfinansieringen till färre och större program samt fortsatt stöd till rekrytering av internationella spetsforskare.

När det gäller kompetensförsörjning läggs ett antal förslag som handlar om utbildningssystemets utformning. För skolan handlar det om en rättvisare bedömning genom vidareutveckling och verkställande av förslag från en tidigare utredning om nationella prov, förstärkta insatser för ökad kompetens inom matematik och digitalisering på olika nivåer och ett utvidgat uppdrag till lärosätena om kontinuerlig vidareutbildning av högskoleutbildade. I utredningen lämnas även förslag som syftar till ökad involvering av näringslivet, bl a en snabbare hantering av ansökningar som berör rekrytering av utländsk kompetens. Hela utbildningskedjan – från skola till forskning – måste genomsyras av kvalitet.

För att uppmuntra lärosätens engagemang i innovation och samverkan föreslås att lärarundantaget behålls som generell princip, men att varje lärosäte själv kan besluta om vilken policy man vill tillämpa för intellektuella äganderättigheter. Regeringen bör initiera en översyn av sekretesslagen, kombinerad med en anmälningsplikt avseende immaterialrättsligt ägandeskydd för anställda. Rörligheten mellan akademi och andra sektorer kan öka genom att erfarenhet av relevant innovationsverksamhet och forskning inom andra sektorer (t ex i *Life Science*-sektorn) tillmäts större betydelse vid lönesättning och tjänstetillsättning. Utvecklingen av campusbaserade mötesplatser bör likaså tillgodoräknas i det nya samverkanskriteriet.

Avslutningsvis resonerar jag kring ett avskaffande av taket för avdrag för FoU-anställda, kombinerat med en sänkning av subventionsgraden från tio till fem procent för att stärka bevekelsegrunderna för näringslivets forskningssatsningar i Sverige. En utredning rörande små och medelstora företags möjligheter att få stöd i immateriella rättsfrågor rekommenderas också.

6. Ett effektivare främjarsystem

Dagens offentliga stödsystem består av ett stort antal aktörer och insatser på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Omfattningen på statens investeringar varierar beroende på hur man definierar främjarsyste-

met. Nya siffror visar på en spridning från 6,5 miljarder vid en konservativ bedömning till nästan 100 miljarder när alla tänkbara former av stöd inkluderas (som skattesubventioner för ROT, RUT och energi). Många politikområden har insatser som riktar sig till individer och företag, men det huvudsakliga syftet är inte alltid att bidra till näringslivsutveckling och ekonomisk tillväxt. Överlag är främjarsystemet oöverskådligt och i stora delar omöjligt att utvärdera så som det organiseras i dag.

Fyra övergripande principer bör vägleda främjandeinsatserna:

En utgångspunkt för de offentliga främjandeinsatserna bör vara de globala utmaningar som redogörs för i Agenda 2030.

Fördelning av offentliga medel ska styras efter regioners behov och utfallet av olika insatser inom respektive region.

Främjandet bör organiseras utifrån behov hos tre huvudsakliga behovskategorier: nyetablering, tillväxt och tillämpad FoU.

Ansvaret för samordning av främjandeinsatser ska läggas hos ett fåtal aktörer med Näringsdepartementet som huvudansvarig.

Jag hävdar att överblicken och samordningen av statens främjarinsatser är en första förutsättning för ett effektivare system. Olika myndigheter har i dag överlappande uppdrag och företagen har svårt att hitta rätt i stödssystemet. Styrning och uppföljning försvåras av att målformuleringarna för programmen är alltför vaga. Därför föreslås Näringsdepartementet få ett övergripande ansvar för samtliga främjarinsatser som syftar till innovation, tillväxt och internationalisering.

Beträffande frågan om samordning och effektivisering av det innovations- och företagsfrämjande systemet är utgångspunkten att förslagen måste grunda sig på vilka effekter olika åtgärder visat sig ge. Tyvärr är dagens effektutvärderingar otillräckliga i detta avseende. Det finns således ingen solid vetenskaplig grund för att peka ut vilka program som bör utvidgas eller läggas ned.

Flera av de förslag som presenteras syftar därför till att skapa bättre beslutsunderlag i framtiden. Det handlar om att öka förutsättningarna för utvärdering genom utveckling av uppföljningsbara mål, ett uppdrag till Tillväxtanalys att undersöka möjligheterna att utveckla samhällsekonomiska kalkyler för främjandeinsatser, en tydligare uppdelning mellan stödgivande och utvärderande myndigheter, samt en konsolidering av stöden till färre – men större – program och insatser. Det är viktigt att utvärdering sker av en oberoende instans och därför föreslås att Tillväxtanalys renodlas för att kunna genomföra professionella utvärderingar. Hela kedjan i främjandet måste beaktas, från uppföljbara mål till den samhällsekonomiska effekten.

I utredningen lämnas även förslag på en effektivare utformning av informationsinsatserna. Information och rådgivning bör på sikt kunna ske via nätet, Bolags- och Tillväxtverket bör få ett uppdrag att fortsätta utvecklingen av verksamt.se. Slutligen förordas en fortsatt fokusering av statens finansieringsinsatser till tidiga skeden och att branschmässiga eller geografiska begränsningar undviks.

För att stimulera efterfrågedriven innovation som kan bidra till att skapa nya marknader för innovativa företag lyfts fyra förslag fram. Inom upphandlingsområdet föreslås en ökad användning av funktionsupphandling, ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten rörande mindre myndigheters och kommuners behov av operativt stöd och riskdelning samt att krav på innovationsdrivande upphandling bör finnas i myndigheternas regleringsbrev. Det bör kompletteras med ett program inom forskning och innovation som utgår från myndigheters behov, med inspiration från det holländska programmet SBIR och det brittiska programmet SBRI.

Avslutningsvis föreslås att dokumentation kring främjandeinsatser ska bli tydligare och tillgänglig på olika nivåer – kommun, landsting/länsstyrelser och nationellt.

7. Avslutande kommentar

Enligt modern tillväxtforskning styr utformningen av ramvillkor (lagar och regelverk) såväl kunskapsproduktion som entreprenörskap, vilka båda är nödvändiga för att få fram samhällsnyttiga och välståndsfrämjande innovationer. Den ekonomisk-politiska uppgiften blir med detta synsätt betydligt svårare än i den traditionella kunskapsdrivna tillväxtmodellen, där policyimplikationerna tenderar att begränsas till subventioner eller skattelättnader för FoU och utbildning. För det första är kunskap och entreprenöriell förmåga spridda på ett stort antal aktörer, vilket innebär att ekonomisk-politiska åtgärder bör vara generella och inte selektiva. För det andra omfattas många fler policyområden (boende, rörlighet, infrastruktur, skatter, stödsystem m fl), som ofta interagerar med och påverkar varandra. Som visas i utredningen måste olika ekonomisk-politiska insatser riktade mot entreprenörskap och innovation föregås av en grundläggande ex ante-analys och nogsam uppföljning ex post.

REFERENSER

- Acs, Z, P Braunerhjelm, D Audretsch och B Carlsson (2009), "The Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship", *Small Business Economics*, vol 32, s 15–30.
- Aghion, P och P Howitt (1992), "A Model of Growth through Creative Destruction", *Econometrica*, vol 60, s 323–351.
- Aghion, P och P Howitt (2008), *The Economics of Growth*, MIT Press, Cambridge MA.
- Arntz, M, T Gregory och U Zierahn (2016), "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis", OECD Social, Employment and Migration Working Papers 189, Paris.
- Baumol, W (1968), "Entrepreneurship in Economic Theory", *American Economic Review*, vol 56, s 64–71.
- Braunerhjelm, P, Z Acs, D Audretsch och B Carlsson (2010), "The Missing Link: Knowledge Diffusion and Entrepreneurship in Endogenous Growth", *Small Business Economics*, vol 34, s 105–125.
- Eberhart, F, C Eesley och K Eisenhardt (2017), "Failure is an Option: Failure Barriers and New Firm Performance", under utgivning i *Organization Science*.
- Frey, C och M Osborn (2013), *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerization?*, Oxford University Press, Oxford.
- Heyman, P, P-J Norbäck och L Persson (2016), *Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om strukturomvandlingen i svenskt näringsliv*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:4, Regeringskansliet, Stockholm.
- Kirzner, I (1973), *Competition and Entrepre-*

- neurship*, University of Chicago Press, Chicago.
- Knight, F (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Houghton Mifflin, Boston.
- McKinsey (2016), *Värdet av digital teknik i den svenska värden*, McKinsey, Stockholm.
- Norberg, J (2016), *En värld i rörelse 1990–2015*, Entreprenörskapsforum, Stockholm.
- OECD (2015), *The Future of Productivity*, DSTI/IND1, OECD, Paris.
- Romer, P (1986), "Increasing Returns and Economic Growth", *Journal of Political Economy*, vol 94, s 1002–1037.
- Romer, P (1990), "Endogenous Technical Change", *Journal of Political Economy*, vol 98, s 71–102.
- SCB (2016), *FoU i Sverige*, SCB, Stockholm.
- Schumpeter, J (1911), *The Theory of Economic Development*, nytutgåva /1934, Harvard University Press, Cambridge MA.
- SOU 2016:72, *Entreprenörskap i 21:a århundradet*, betänkande från Entreprenörskapsutredningen.
- Wennekers, S och R Thurik (1999), "Linking Entrepreneurship and Economic Growth", *Small Business Economics*, vol 13, s 27–55.