

FRIVÄRLD

STOCKHOLM FREE WORLD FORUM

ACHTUNG REFORMER FÖR EUROPA NU EUROPPA!

RED. EMANUEL ÖRTENGREN

Innehåll:

Förord av Gunnar Hökmark	5
EU är ingen "arena" av Fredrik Johansson	9
Ukraina och Europa av Diana Janse	33
Vad lärde vi oss den 24 februari? av Odd Eiken	43
Mot en ny europeisk Ostpolitik av Katarina Tracz	57
Detta vill vi med EU av Stefan Fölster	67
Innovationer och entreprenörer av Magnus Henrekson och Niklas Elert	93
Lagen om digitala marknader av Joakim Wernberg	111
A China Playbook For Europe av Roland Freudenstein	145
Achtung Europa! av Fredrik Erixon	177
Ett nytt Europa i en ny tid av Gunnar Hökmark	203



INNOVATION OCH ENTTRE- PRENÖRER

AV NIKLAS ELERT OCH MAGNUS HENREKSON

Europaprojektet hotas av den nationalistiska populism som just nu sveper över kontinenten. För att mota den i grind behövs ett optimistiskt alternativ som ger medborgarna framtidstron tillbaka. Att skapa ett sådant alternativ är dock svårt i ljuset av den "innovationskris" EU länge lidit av, och som förvärrats av den globala pandemin. För att åtgärda innovationskrisen och blåsa nytt liv i Europaprojektet krävs reformer på en rad områden, som vi identifierat med utgångspunkt i vår forskning under flera års tid.¹

REFORMERNA SOM PRESENTERAS i detta kapitel omfattar fem breda policyområden och syftar till att främja en innovativ ekonomisk tillväxt som gynnar alla européer. Också när det kommer till reformområden som i första hand faller inom medlemsländernas domän har Bryssel en viktig roll att spela, både som föredöme och för att driva utvecklingen i rätt riktning.

Niklas Elert är filosofie doktor i nationalekonomi och verksam vid Handels Forskningsinstitut (HFI). Hans forskning fokuserar på ekonomisk dynamik, sambandet mellan institutioner och entreprenörskap samt effekterna av utbildningsinsatser i entreprenörskap.

Magnus Henrekson är professor i nationalekonomi och senior forskare vid IFN, som han var VD för 2005–20. Sedan slutet av 1990-talet forskar han huvudsakligen om entreprenörskapets ekonomi och företagsklimatets bestämningsfaktorer.

Ingen vet varifrån morgondagens innovationer kommer att komma eller hur de kommer att se ut. Just därför måste EU:s reformförsök vägledas av en så tillåtande attityd som möjligt, så att inga dörrar till morgondagens framsteg stängs i onödan. Det har sagts att all slags innovation är ett uppror mot den rådande ordningen, men alla uppror är inte av ondo. Just därför är det viktigt att lagstiftare och byråkrater motstår den begripliga instinkten att skydda den rådande ordningen till varje pris.

Som ett exempel kan nämnas de nya finansieringsalternativ (som vi kommer att återkomma till) som på senare år blivit alltmer tillgängliga för entreprenörer vilka har svårt att få tillgång till traditionell finansiering. Plattformar för crowdfunding och peer-to-peer-finansiering karaktäriseras av många små bäckar som till slut blir en stor å. Evidensen tyder också på att dessa finansieringsalternativ är till stor hjälp för att företag ska kunna ta sig igenom den finansieringsmässiga ”dödens dal” som många forskare varnat för, och det gäller särskilt i nya branscher. För att så ska bli fallet krävs dock att man reglerar med lätt hand och tillåter experiment och nya initiativ. En alltför restriktiv lagstiftning kan hindra dessa värdefulla tjänster från att alls uppstå.

Samma idé om en tillåtande regim bör vara vägledande när det kommer till artificiell intelligens (AI). I sitt White Paper om artificiell intelligens från 2020 uttryckte Europeiska kommissionen sin syn på hur AI ska regleras: syftet med regelverket bör vara att skapa ett ”ekosystem av tillit”, vilket sannolikt krävs för att frigöra den nya teknologins potential samtidigt som man värnar medborgarnas personliga integritet.

Den tillåtande synen sträcker sig dock längre än att bara omfamna ny teknologi. Det handlar också om att rulla tillbaka överregleringar. På få områden är det behovet lika uppenbart som när det kommer till legitimeringskrav för olika yrken. I teorin ska sådana legitimeringskrav utgöra ett konsumentskydd som garanterar kvaliteten hos en tjänst när denna är svår att bedöma. I praktiken resulterar det ofta i obefogade vinstmöjligheter för legitimationsinnehavarna och ett missbruk av marknadsmakt. I dag har EU över 5 000 reglerade yrken som omfattar över 50 miljoner människor, och enligt Europeiska kommissionen själv skapar många av ingreppen onödiga regelmässiga hinder för yrkesverksamma och sänker produktiviteten. Glädjande nog har Kommissionen redan

undersökt möjligheten för liberalisering av tusentals yrken, men mycket arbete återstår.

För att få en bättre förståelse för varför den sortens tillåtande hållning vi just skisserat är så viktig kommer vi nu att beskriva mer i detalj vad innovationer är och hur de uppstår i en ekonomi.

Innovationer och entreprenörskap

EKONOMER BRUKAR TALA OM innovationer som nya kombinationer av ny och gammal kunskap. Samstämmigheten är hög vad gäller deras betydelse för ekonomisk tillväxt. Enkelt uttryckt leder innovationer till högre produktivitet, vilket innebär att mer av samma insatsvaror genererar en större och mer värdefull output. När produktiviteten stiger skapas fler varor och tjänster – och ekonomin växer.

I samband med lanseringen av den så kallade *Horizon 2020*-strategin – vars syfte var att stimulera långsiktig och inkluderande tillväxt som skulle komma alla medborgare till del – slog Europeiska kommissionen år 2010 fast att EU lider av ett ”innovationsnödläge” (*innovation emergency*). Av den anledningen lanserade man idén om en ”innovationsunion” (Innovation Union), med målet att göra EU världsledande i fråga om innovationer. Under de år som gått sedan strategin lanserades har EU:s innovationsbenägenhet endast stigit marginellt, men omkring två tredjedelar av den tillväxt som har ägt rum under de senaste decennierna har, enligt EU:s *Innovation Scoreboard*, drivits av just innovationer. Den bedömningen är i linje med ekonomen William Baumols uppskattning att innovationer ligger bakom nio tiondelar av tillväxten i världen sedan den industriella revolutionen.

En vanlig syn på innovationer är att de i första hand är ett resultat av forskning och utveckling (FoU) och följaktligen att större FoU-satsningar leder till fler innovationer. Detta synsätt är alltför mekaniskt. Visst kan FoU utgöra en viktig gnista för en innovation, men idéerna till innovationer kan komma från flera andra håll. Som vi ska se behövs många aktörer för att realisera dem. En stor del av samhällsnyttan hos FoU

uppstår genom imitation och kunskapsöverspilling, det vill säga genom att idéer och kunnande från gårdagens lyckade innovationer får nya tillämpningsområden eller sprids till företag i andra delar av ekonomin.

För att en uppfinning eller idé ska förvandlas till en innovation måste någon tillämpa den nyvunna kunskapen i form av nya eller förbättrade varor och tjänster. Denna ”någon” är en entreprenör, vilket brett kan definieras som en agent som varseblir och tillvaratar ekonomiska möjligheter. Det sker ofta genom att starta företag och få dem att expandera. Men även om den oberoende entreprenören som startar sitt eget företag har tenderat att ligga bakom de flesta fundamentalt nya innovationer, så kan entreprenörskap utövas i många former, inte minst av anställda på storföretag (så kallade intraprenörer). Ett tillåtande, gynnsamt entreprenörskapsklimat som gör det möjligt för Europas medborgare att få utlopp för sin kreativitet och experimentlust i allehanda kontexter är således en förutsättning för innovationer, uthållig tillväxt och en bättre livskvalitet inom EU.

I stället för att fokusera på kvantitativa utgiftsmål för FoU eller rikta FoU-stöd till enskilda företag eller företags-

“ *Framgångsrika företagskluster har nästan utan undantag uppkommit spontant och kan inte kommenderas fram från centralt håll.*

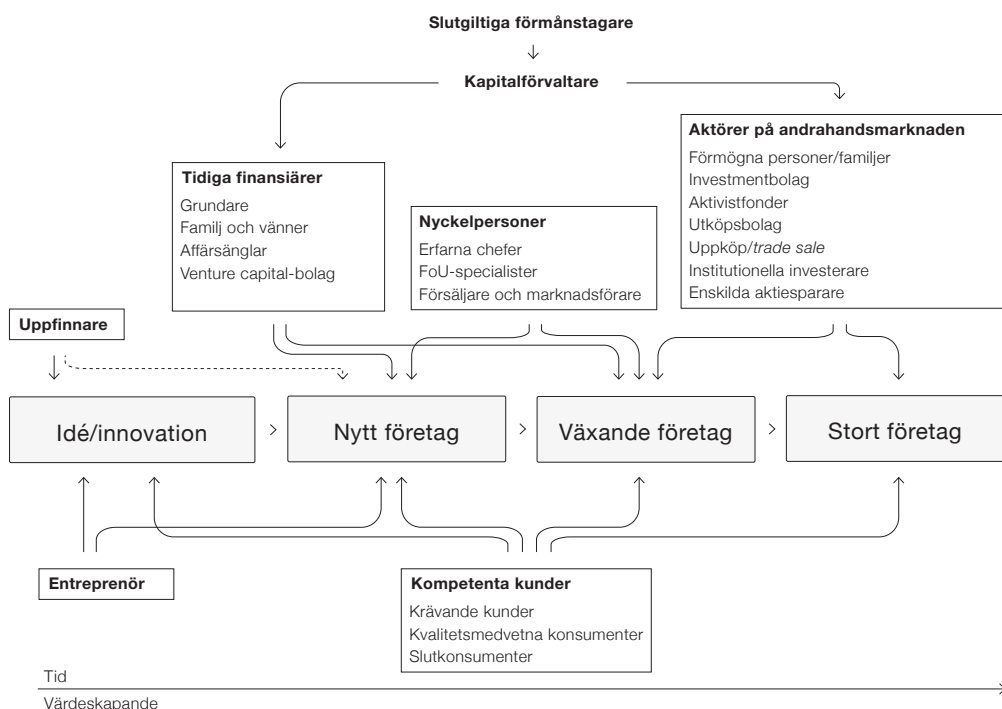
grupper bör EU:s politiker därför skapa regelverk som gör det lättare för entreprenörer att starta företag och få dessa företag att växa. Framgångsrika företagskluster har nästan utan

undantag uppkommit spontant och kan inte kommenderas fram från centralt håll. Det politiker och reformmakare kan göra är att anamma ett tillåtande förhållningssätt som ökar sannolikheten för att sådana kluster uppstår. För att göra det krävs en större förståelse för vilka aktörer som ingår i sådana kluster – det vi kallar innovativa samarbetsblock.

Det innovativa samarbetsblocket

DET VORE ETT MISSTAG att tro att entreprenörer ensamma kan få innovationsbaserat företagande att blomstra. Tvärtom: för att kunna förverkliga sina idéer, exempelvis genom att grunda ett företag och få det att växa, måste de samla och mobilisera ett flertal förmågor och resurser som andra människor besitter. Det är därför lämpligt att tänka på entreprenören som navet i ett stort samarbetsnät. Förutom entreprenören identifierar vi minst fem ytterligare kompetenser som krävs för att innovationsbaserat företagande ska komma till stånd: uppfinnare, nyckelpersonal, kompetenta kunder, samt tidiga och sena finansiärer. Sambandet mellan dem åskådliggörs i Figur 1. Deras förmågor behövs i varierande grad och i varierande skeden av entreprenöriella projekt, men om någon förmåga fattas när den behövs, så minskar sannolikheten drastiskt att projektet kommer att lyckas. Perspektivet ger oss ett konkret sätt att tänka på kopplingen mellan entreprenörskap, innovationer och institutioner.

Anta till exempel att en oberoende entreprenör utvecklat en idé tillsammans med en uppfinnare, men har svårt att hitta tidiga finansiärer. Beror detta på att idén är för dålig för att attrahera dessa finansiärer och dra nytta av deras kapital och kunnande? Eller existerar det en institutionell flaskhals som gör att rätt slags tidiga finansiärer är för få till antalet eller inte kan komma i kontakt med entreprenören? I det första fallet är det önskvärt att projektet dör, annars sker ett typ 1-fel, då man kastar bra pengar efter dåliga. I det andra fallet bör projektet få överleva, annars sker ett typ 2-fel där något lovande inte ges den chans det förtjänar. Politiska beslutsfattare som vill se en mer entreprenöriell och innovationsdriven ekonomi måste ta denna distinktion på allvar. Synsättet är också vägledande i vår reformagenda.



Figur 1: Samband mellan kompetenser som krävs för att innovationsbaserat företagande ska komma till stånd.

En innovativ reformagenda

EN TILLÅTANDE REFORMAGENDA kan skapa ett förmånligt entreprenöriellt klimat byggt på starka samarbetsblock inom EU. Också när det kommer till reformområden som i första hand faller inom medlemsländernas domän har Bryssel en viktig roll att spela, både som föredöme och genom att driva utvecklingen i rätt riktning.

Stärkt rättssäkerhet och äganderätt

Här har särskilt Öst- och Sydeuropa en rejäl hemläxa att göra. God rättssäkerhet och ett stabilt äganderättsskydd är grundförutsättningar för ekonomisk verksamhet av alla de slag, inte minst produktivt entreprenörskap, och så viktiga för innovativa samarbetsblock att de måste främjas av samverkande policyåtgärder på nationell, regional och lokal nivå. Den osäkerhet som annars blir fallet hindrar alla former av arbetsfördelning och specialisering, vilket är fatalt för att aktörer i innovativa samarbetsblock ska kunna samarbeta. Särskilt unga företag med små ekonomiska medel riskerar att bli hårt drabbade.

Trots den konvergens som stipuleras i EU:s fördrag skiljer sig medlemsländerna mycket i fråga om sina mest grundläggande institutionella ramverk. Medlemsländer som Ungern och Polen har på senare tid hemfallit åt så kallad democratic backsliding och sett en gradvis nedmontering av rättssäkerheten – en tendens som coronakrisen förstärkt på ett oroande vis, exempelvis i Ungern där Viktor Orbán i princip tillskansat sig diktatorisk makt. Europaparlamentets försök under hösten att koppla budgetfinansiering till respekt för rättssäkerheten är ett steg i rätt riktning, även om just Ungern och Polen svarat med att blockera budgeten ifråga.

Det är inte bara av ekonomiska skäl som EU måste göra sitt bästa för att stävja denna oroande utveckling, men ju mer Unionens ledarskap talar med en gemensam röst, desto mer sannolikt är det att det går. Det är viktigt att det rör sig om mer än bara tomma ord, och att Unionens representanter inte bara övervakar vad som sker på nationell nivå. För att slå vakt om rättssäkerhet och äganderättsskydd krävs det att även regionala och lokala myndigheter drar åt samma håll för att minska risken för beslut som gynnar lokala aktörer med stark ställning.

Ett enkelt skattesystem

Skattesystemets utformning anses överlag vara av stor betydelse för entreprenörskapet, men det finns ingen enskild skatt som specifikt avser inkomster från entreprenörskap. När resten av det innovativa samarbetsblocket tas med i beräkningen blir skatteanalysen kring innovationer än mer intrikat. Även

om det finns ett värde i att gå igenom alla relevanta skatter och analysera deras potentiella effekter var för sig är det, på ett så här begränsat utrymme, mer belysande att tala om vart skattesystemet bör syfta. Eftersom ingen vet var eller hur morgondagens stora innovationer dyker upp måste ett tillåtande skattesystem låta bli att gynna specifika ägarkategorier, finansieringssätt och ekonomiska aktiviteter. Det faktum att många medlemsländer har skattestrukturer som ger fördel till lånefinansiering jämfört med finansiering i form av eget kapital är ett tydligt exempel på en snedvridning som missgynnar entreprenörskap. Nystartade bolag omgärdas av stor osäkerhet och ägarna har ofta varken privata tillgångar eller en historia som företagare att hänvisa till, vilket gör det svårare för dem att attrahera lånefinansiering jämfört med etablerade aktörer.

Den lagstiftande makten på skatteområdet ligger nästan helt och hållet i medlemsländernas händer. Men EU har flera policy-verktyg för att föra utvecklingen i rätt riktning, såsom rekommendationer, uttalanden från Europeiska rådet, såväl som icke-bindande överenskommelser mellan medlemsländer och utbyte av goda exempel.

Ett sparande som kanaliseras rätt

Europa lider sannerligen ingen brist på sparande, men som nämnts är vissa former av finansiering mer tillgängliga för entreprenöriellt företagande än andra. Volymen på dagens sparande är alltså inte problemet, utan att pensionsfonder och andra institutionella aktörer nästan bara får investera i säkra tillgångar. Enorm kreativ potential skulle frigöras om de tillåts investera mer i entreprenöriella projekt.

Det här systematiska problemet får betydande konsekvenser för innovativa samarbetsblock. Man kan bara spekulera kring hur många i grund och botten sunda entreprenöriella projekt som aldrig förverkligats eftersom den finansiella spelplanen inte var till deras fördel. För att främja innovativa samarbetsblock i så stor utsträckning som möjligt bör institutionerna som omgärdar sparande och finansiering se till att finansiella resurser inte hindras från att komma företag med entreprenöriell potential till del. Detta kan ske genom att den enskilde får mer att säga till om kring hur hans eller hennes sparande ska investeras, och genom att pensionsfonder och

andra institutionella investerare tillåts investera betydande summor i aktier generellt och i venture capital i synnerhet. Sådana tillåtande åtgärder skulle stärka tidiga finansiärer och flödet av finansiella resurser till nya entreprenörsföretag i de innovativa samarbetsblocken.

Flexibla sociala förmåner

Ett nödvändigt villkor för entreprenöriellt företagande är att entreprenören kan rekrytera nyckelpersonal när det behövs. Utformningen av anställningsskydd och sociala trygghetssystem spelar en avgörande roll för denna rekrytering. Medan evidensen är tydlig att (alltför) stark anställningstrygghet minskar rörligheten på arbetsmarknaden värdesätter medborgare i de flesta EU-medlemsländer otvivelaktigt sin höga sociala trygghet. Samtidigt spelar detaljerna i hur systemen är utformade stor roll för de innovativa samarbetsblocken. Det ligger i sakens natur att sådana system ofta gynnar stora, existerande företag eftersom de har lättare att hantera regelbördor och ansvar för anställda. Det ger dem en konkurrensfördel i kampen om nyckelpersonal jämfört med nya entreprenöriella företag.

Möjligheten att agera entreprenöriellt skulle bli större i ett *flexicurity*-system där sociala förmåner följer med den individ som lämnar en fast anställning för att exempelvis starta ett nytt företag eller ta anställning på ett innovationsföretag i tidig utvecklingsfas. Under en sådan tillåtande regim är pensionsrättigheter, sjukvårdsförsäkringar och andra förmåner flyttbara, samtidigt som socialförsäkringen är universell och oberoende av arbetsmarknadsstatus och historik. När så är fallet straffas inte individer som lämnar en trygg anställning för att bli entreprenörer eller anställda i ett nystartat entreprenöriellt företag.

Låga in- och utträdesbarriärer på marknader

Innovativa samarbetsblock utvecklas om de tillåter att bättre idéer konkurrerar ut sämre idéer, vilket bara sker om man begränsar resurserna som läggs på dåliga projekt (typ 1-fel) och undviker att hindra goda projekt i onödan (typ 2-fel). När

det är enkelt att starta, driva och lägga ner företag kan nya idéer prövas till en låg kostnad. Samtidigt skapar en sådan tillåtande regim ett konkurrenstryck som tvingar existerande företag att bli bättre.

Inträde går hand i hand med utträde, eftersom misslyckade projekt ger andra aktörer i blocket viktig information om en affärsmodells värde. Alltför hård konkurslagstiftning skadar därför viktiga kunskapsflöden; när den tvärtom är generös pekar forskning på att sådan lagstiftning leder till mer nyföretagande, och att detta företagande dessutom är av

“ När det är enkelt att starta, driva och lägga ner företag kan nya idéer prövas till en låg kostnad.

bättre kvalitet. Entreprenörskap kommer alltid att vara förenat med risktagande, men medlemsländer som ser till att riskerna inte

görs större än nödvändigt bidrar med en viktig pusselbit för att göra samhället mer entreprenöriellt.

EU har långtgående befogenheter när det kommer till regleringen av produktmarknader och säkerställandet av rörlighet för kapital, arbete, varor och tjänster på den inre marknaden. Dessa befogenheter bör användas för att möjliggöra att utmanare kan konkurrera på lika villkor med existerande aktörer.

Entreprenöriellt humankapital

Eftersom innovativa samarbetsblock är beroende av ett brett spektrum av förmågor och kunskaper bör samhällets institutioner underlätta och uppmuntra individens uppbyggnad av humankapital. Denna process inleds i skolan men fortgår genom en individs arbetsliv, vare sig det sker på ”fabriksgolvet” eller i forskningslabbs. Processen frodas bäst ifall EU-medlemmarnas skolsystem sätter kunskap och kreativitet främst, från första klass ända upp till forskarutbildningsnivån. Lite talar dock för att större utbildningsbudgetar automatiskt skulle gynna innovativa samarbetsblock – det viktiga är hur resurserna används.

Grundskolans uppgift måste därför vara att tillhandahålla en solid och sammanhängande kunskapsgrund och

samtidigt ge eleverna incitament att tillgodogöra sig kunskaper i alla skeden av utbildningen. Studier baserade på svenska förhållanden tyder på att det går att utbilda och träna framgångsrika entreprenörer redan på grundskolenivå, så länge insatserna är praktiskt orienterade och har fokus på alla steg av den entreprenöriella processen. Universitetsstudenter gynnas sannolikt också av entreprenörskapsmoment oberoende av disciplin; ett experimentellt synsätt där man lär sig av sina misstag är trots allt något alla studenter kan dra nytta av vare sig de väljer en entreprenörskarriär eller inte.

Medlemsländer, eller till och med lokala och regionala regeringar och myndigheter, har de nödvändiga befogenheterna på utbildningsområdet. Unionens roll som agendasättare ska dock inte underskattas, exempelvis med sin Horizon 2020-strategi där behovet av ett akademiskt utbildningssystem i världsklass lyfts fram för att möjliggöra framväxten av nya världsledande innovationer.

Avslutning

VI HAR LYFT FRAM FEM OMRÅDEN där vi bedömer reformer som särskilt viktiga för att öka innovationskraft och entreprenörskap inom EU. En förutsättning för att en sådan tillåtande reformagenda ska bli framgångsrik är att beslutsfattarna förstår hur det innovativa samarbetsblocket är uppbyggt och vad som får det att fungera. Om denna förståelse är svag kommer detaljerna i genomförda reformer lätt att bli fel och då uppnås inte de goda effekter man hoppats på.

Framgångsrika entreprenöriella ekosystem har ofta växt fram organiskt. Olika aktörer interagerar och experimenterar och något börjar spira till synes slumpartat, men grunden till det hela handlar oftast om kreativa och riskvilliga entreprenörer som utnyttjar en innovation. Detta är en huvudanledning till att vi generellt sett är skeptiska gentemot direkta och riktade FoU-satsningar för att främja ytterligare innovationer.

Trots detta förbehåll finns det ändå mer eller mindre kloka sätt att stimulera innovationer samtidigt som man

hushållar med skattebetalarnas pengar. Ett exempel som väl reflekterar den tillåtande logiken är att satsa på tävlingspriser för utvecklandet av nya teknologier. Den bakomliggande logiken med sådana priser, som redan tillämpas i stor skala av exempelvis NASA, DARPA och privata organisationer som XPrize, är ett erkännande att man inte vet vare sig vilka teknologier som kommer att bli framgångsrika eller vem som är bäst skickad att utveckla dem. Tävlingspriser vore en god möjlighet att uppmuntra utveckling utan att man håller något företag onödigt mycket under armarna eller förbinder sig till en viss slags teknologi. De ska dock inte ses som ett alternativ till den reformstrategi vi föreslagit i det här kapitlet, utan ett potentiellt viktigt komplement.

Vi har utifrån vår forskning skisserat de institutionella förutsättningar som krävs för att välmående innovativa samarbetsblock ska möjliggöra uthållig och inkluderande tillväxt bland EU:s medlemsländer. Tillåtande politiska åtgärder som möjliggör framväxten av en sådan gynnsam miljö är generellt sett indirekta till sin natur. De riktar in sig på de institutionella ramvillkoren, snarare än på att aktivt försöka skapa innovativa samarbetsblock eller ekonomiska kluster. En alltför direkt inblandning från politiker riskerar att leda till stora snedvridningar som ökar ekonomins sårbarhet.

Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att EU har 27 medlemsstater, alla med sin unika karaktär och historia, och befintliga nationella regelverk. Det finns därför inte någon "bästa" strategi som passar alla länder. Tvärtom måste varje land utforma sin strategi utifrån sina förutsättningar och sitt utgångsläge.² Eftersom varje EU-land har byggt upp sin egen variant av marknadsekonomi, behöver en viss politisk åtgärd inte ge samma effekt i alla länder. Det är dock inget argument för passivitet på reformområdet. EU:s framåtanda och livskvalitet kan bara främjas om makthavarna i Bryssel och medlemsländerna bygger det slags ramverk som kan släppa loss entreprenörskapet. Bara så kan medborgarna återfå sin framtidstro.

Det europeiska samarbetet är inne i en formativ fas, där pandemin och kriget i Ukraina kommer att spela stor roll för EU:s framtida riktning. Därför är det särskilt viktigt att ta vara och bygga vidare på unionens fundament: en innovativ och dynamisk ekonomi som syftar till att garantera Europas säkerhet.

I den här antologin utvecklar elva skribenter sina idéer om vilken riktning den europeiska politiken bör ta, från hur vi bäst främjar innovation och entreprenörskap till hur vi bemöter Kinas växande ambitioner.

Somliga av kapitlen i denna antologi har publicerats av Frivärld tidigare, andra ges ut för första gången. Gemensamt har de att de identifierar och uppmanar till vad Europa kan och måste göra genom politiska prioriteringar. Det handlar om utmaningar vi bara kan hantera tillsammans – som européer.

FRIVÄRLD

STOCKHOLM FREE WORLD FORUM