

FORES



Effektivt stöd för FoU, innovationer och företagande

“I fallet med FoU ska
naturligtvis den statliga
finansieringen vara riktad
mot faser då osäkerheten
är som störst, det vill säga
i tidiga faser.”

Roger Svensson

Fores Studie 2014:2

FORES





Effektivt stöd för FoU, innovationer och företagande

Roger Svensson

Fores studie 2014:2

1:a upplagan, 1:a tryckningen

Fores, Bellmansgatan 10, 118 20 Stockholm

08-452 26 60,
brev@fores.se
www.fores.se

Tryckt hos ScandBooks, Falun 2014
ISBN: 978-91-87379-19-2

Fritt tillgängligt med vissa rättigheter förbehållna. Fores vill ha största möjliga spridning av de publikationer vi ger ut. Därför kan publikationerna utan kostnad laddas ner via www.fores.se. Enstaka exemplar kan också beställas i tryckt form via brev@fores.se. Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-ickekommersiell-Inga bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på www.creativecommons.se). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att Fores och författaren anges, ändamålet är icke kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.



Roger Svensson

Effektivt stöd för FoU, innovationer och företagande

Om Fores

En grön och liberal tankesmedja

Fores – Forum för reformer och entreprenörskap – är en grön och liberal tankesmedja som vill förnya debatten i Sverige med tro på entreprenörskap och människors möjligheter att själva forma sina liv.

Miljö och marknad, migration, företagandet i civilsamhället, integritet, jämställdhet, global demokratisering och moderniserad välfärd – det är några av de frågor vi jobbar med. Vi är en öppen och oberoende mötesplats för samhällsengagerade, debattörer, akademiker och beslutsfattare i hela Sverige.

Tillsammans med personer i hela Sverige ska vi hitta lösningar på hur Sverige kan möta de utmaningar som globaliseringen och klimathotet innebär. Vi fungerar som en länk mellan nyfikna samhällsmedborgare, debattörer, entreprenörer, beslutsfattare och seriös forskning. Fores producerar böcker och arrangerar seminarier och debatter.

Besök gärna vår webbplats www.fores.se

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Om författaren..... | x |
| Om studien..... | xi |
| Förord..... | xiii |
| Kapitel 1. Inledning..... | 1 |
| Kapitel 2. Satsningar på FoU och innovationer..... | 7 |
| Motiv till offentliga FoU- och innovationsstöd..... | 7 |
| Offentliga instrument för FoU- och innovationssatsningar..... | 15 |
| Svenska offentliga satsningar satsningar på FoU och innovationer 1993–2013..... | 21 |
| Satsningar på innovationer och återkoppling till Lindbeck- kommissionen..... | 37 |
| Kapitel 3. Satsningar på företagande..... | 41 |
| Faktorer som stöder ökat företagande..... | 41 |
| Svenska satsningar på företagande 1993–2013..... | 45 |
| Satsningar på företagande och återkoppling till Lindbeck- kommissionen..... | 69 |
| Kapitel 4. Sammanfattning och slutsatser..... | 75 |
| Stöd till FoU och innovationer..... | 75 |
| Stöd till ökat företagande..... | 78 |
| Referenser..... | 83 |

Om författaren

Roger Svensson är verksam som forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) och är docent i nationalekonomi vid Mälardalens Högskola. Hans forskningsområden omfattar entreprenörskap, offentliga subventioner i näringslivet, FoU-politik, immateriella rättigheter, kommersialisering av patent och historisk penningpolitik. Roger Svensson har publicerat flera artiklar i internationella forskningstidskrifter och rapporter om statliga företags- och FoU-stöd.

Om studien

Denna studie ges ut inom Fores program för ekonomiska reformer och entreprenörskap. Idén föddes ur Fores uppmärksammande av Lindbeckkommissionens 20-årsjubileum 2013. Fores och författaren har gemensamt kommit överens om frågeställningar och inriktning, men författaren står för innehållet.

Ansvariga för projektet från Fores sida har varit forskningsledare Harald Edquist och vice vd Andreas Bergström.

För att säkerställa en god vetenskaplig nivå granskas alla Foresstudier av Fores forskningsledare och minst två sakkunniga och anonyma externa granskare.

Förord

Det är nu drygt 20 år sedan Lindbeckkommissionen kom. Ekonomikommisionen som den officiellt hette, leddes av Assar Lindbeck och satte på några månader samman en lista med förslag som sedan fick en omfattande påverkan på svensk ekonomi och förvaltning. Mitt i den rådande krisen fanns en öppenhet för större reformer och både den sittande och följande regeringen utnyttjade utrymmet. Resultaten syns idag bland annat i form av en mer marknadsinriktad ekonomi och tydligare ramar för det offentliga styret, såsom en självständig riksbank och överskottsmålet för statsbudgeten.

Vilka politikområden skulle idag behöva reformeras i Lindbeckkommissionens anda? Denna fråga ställde vi oss på Fores hösten 2012, vilket ledde fram till ett SVT-sänt 20-årsjubileum där vi samlade merparten av kommissionen för ett samtal om då och nu.

Vi fördjupade sedan frågorna om marknadsreformer på arbetsmarknaden och produktmarknader, i

ett samarbete med den grekiska tankesmedjan Forum for Greece och EU-tankesmedjan European Liberal Forum, vilket ledde fram till boken “What Can We Learn from Economic reforms in Greece and Sweden?”. Boken finns tillgänglig på Fores hemsida.

Bostadsmarknaden var också ett uppenbart område att granska, men i och med att två intressanta initiativ drog igång under förra året, Bokriskommittén och Nybyggarkommittén, såg vi ingen anledning att göra samma sak. Däremot gav vi två forskare i uppdrag att ta fram nya studier, dels en om finansiering och planering av infrastruktur som kommer senare i år, dels denna studie.

Här har Roger Svensson, docent i nationalekonomi, tittat på effektiviteten hos stöd till företagande, FoU och innovationer utifrån internationell forskning och svenska erfarenheter de senaste 20 åren. Han har även inkluderat de stora förändringar för företagande som har genomförts under perioden – avregleringar, pengsystem i vård-skola-omsorg, avskaffad arvsskatt med mera.

Sammantaget är förändringarna stora. Tyvärr visar det sig att många av satsningarna – även pågående – inte är optimala. I flera fall är de också dåligt utvärderade och det är därmed svårt att se om medborgarna har fått utdelning för sina skattepengar. Roger Svensson pekar ut en rad tänkbara reformer, bland annat

att statliga riskkapitalfonder som Inlandsinnovation och Fouriertransform bör avvecklas och resurserna i stället användas för venturekapital och lån till små och riskfyllda projekt i tidigt skede. Nyligen har även Riksrevisionen och OECD riktat tydlig kritik mot de nuvarande stödsystemen och pekat på liknande lösningar.

Det är knappast överraskande att stödsystem ofta slår fel. Myndighetsstyrning av ekonomin är sällan lika effektivt och träffsäkert som tusentals marknadsaktörer som ständigt omprövar sina beslut utifrån aktuell och lokal kunskap. Staten måste identifiera de områden där marknaden av olika skäl inte fungerar och fokusera sina insatser där.

Avslutningsvis riktar Fores ett tack till dem som granskat och kommenterat studien och framför allt till författaren.

Andreas Bergström, vice vd för Fores

Kapitel 1

Inledning

Inom nationalekonomisk forskning finns det två faktorer som anses vara av speciell vikt för ekonomisk tillväxt: innovationer och företagande. Ny kunskap och teknologi, som skapas genom forskning och utveckling (FoU), anses vara den främsta tillväxtskapande produktionsfaktorn. Redan Abramowitz (1956) och Solow (1957) visade att 80–90 procent av ökningen i nettoproduktionen per capita i USA sedan det amerikanska inbördeskriget beror på ökad produktivitet som ett resultat av teknologiska förbättringar snarare än på ökade insatser av kapital. Flera litteraturgenomgångar från de senaste åren har sammanfattat att FoU och innovationer har en mycket viktig roll för tillväxten och produktivitetsutvecklingen (se t.ex. Wieser 2005, Hall et al. 2010). Företagande och i synnerhet entreprenörer – det vill säga innovativa företag och privatpersoner – behövs i sin tur för att någon ska

ta risken och införa nya idéer och uppfinningar som innovationer på marknaden (Braunerhjelm m.fl. 2010)¹. Därmed skapas effektivare produktionsprocesser med lägre konsumentpriser samt nya och förbättrade produkter som kommer konsumenterna till del.

Lindbeckkommissionen presenterade sitt betänkande år 1993 strax efter att Sverige hade genomgått den djupaste finans-, fastighets- och valutakrisen sedan den stora depressionen på 1930-talet (SOU 1993:16). Kommissionens förslag för att få Sverige på fötter igen var indelade i tre målområden: makroekonomisk stabilitet, effektiv hushållning och ekonomisk tillväxt. Betänkandet innehöll 113 rekommendationer. Några av dessa var en självständig riksbank, ett kvantitativt inflationsmål, en striktare budgetprocess samt konkurrensutsättning av den offentliga sektorn. I kommissionens betänkande fanns flera rekommendationer om teknologisk utveckling (innovationer) och företagande. Fyra rekommendationer gavs för det förra området:

1. Statliga stöd till FoU bör vara generella och inte selektiva (punkt 83).
2. Utbildning och forskning bör även i fortsättningen vara statens huvuduppgift för

¹ I denna rapport likställs inte entreprenörskap med företagande. Entreprenörer är de personer eller företag som introducerar innovationer (teknologiska eller icke-teknologiska) på marknaden (Schumpeter 1911). Endast ett fåtal av alla företag kan betecknas som verkligt innovativa och därmed som entreprenörer.

teknologisk utveckling och kompetenshöjning (punkt 84).

3. För att reducera risken att ”generiska” teknologier får för lite resurser, bör staten stödja teknologisk utveckling inom dessa områden (punkt 85)².
4. Om statliga forskningsinstitut med syfte att utföra FoU etableras bör dessa ha en begränsad permanent personalstyrka som kompletteras med temporärt kontrakterade forskare (punkt 86).

Desto fler rekommendationer gav kommissionen om företagande och konkurrens i näringslivet och i den offentliga sektorn. Under punkterna 20–27 gavs några rekommendationer om att öka konkurrensen och effektiviteten i näringslivet så att konsumenterna kan få ta del av fler produktalternativ och lägre priser. Punkt 40 föreslog att man ska ta bort dubbelbeskattningen av företagets vinster. Punkt 61 rekommenderade att tjänster inom vård, skola och omsorg som kommuner och landsting traditionellt har tillhandahållit bör konkurrensutsättas. Däremot föreslogs att naturliga statliga monopol inte bör privatiseras förrän man undersökt hur man kan reglera dem (punkt 63).

² Med generiska teknologier avses teknologier som har stor spridning inom flera användningsområden.

Slutligen gavs ganska generella och vaga rekommendationer under punkterna 87 och 88 att staten bör förbättra de ekonomiska, politiska och sociala spelreglerna för företag i syfte att stimulera ekonomisk tillväxt.

Denna rapport diskuterar vilka åtgärder den svenska staten har vidtagit för att stimulera innovationer och företagande under de senaste 20 åren. Såväl teoretisk analys baserat på den nationalekonomiska forskningslitteraturen som genomgång av empiriska studier kommer att beaktas för att diskutera huruvida dessa åtgärder varit effektiva eller inte. Återkoppling kommer att göras till Lindbeckkommissionens rekommendationer.

Kapitel 2 fokuserar på FoU och innovationer. Där ges först en teoretisk motivering till varför staten och andra offentliga aktörer såsom EU bör stimulera FoU och innovationer, sedan vilka instrument som finns till förfogande och till sist vad som praktiskt har hänt i Sverige under de senaste 20 åren. Kapitel 3 har ungefär samma upplägg men här handlar det istället om hur offentliga aktörer kan stimulera företagande och entreprenörskap. Slutsatserna sammanfattas i kapitel 4.

Kapitel 2

Satsningar på FoU och innovationer

Motiv till offentliga FoU- och innovationsstöd

En kapitalvara kan inte användas samtidigt till olika ändamål. Det samma gäller för en arbetande individ. Kapitalvaror och arbetskraft är därför vad man kallar rivaliserande insatsprodukter. Kunskap kännetecknas däremot av att den är en ”icke-rivaliserande” insatsprodukt. Ett företags användande av kunskapen förminskar inte någon annans användande av samma kunskap (Jones 2005)¹. Modern tillväxtteori menar att investeringar i FoU kan ge långsiktig tillväxt och leda till stigande skalavkastning (Romer 1990)². Anled-

¹ Absorptionskapacitet är emellertid helt central för att företaget ska kunna ta till vara på den kunskap som skapas av andra. Denna kapacitet bygger man upp genom utbildning och att själv delta i FoU-projekt (Cohen och Levinthal 1989, Geroski 1995). Många, däribland Callon (1994), menar nämligen att kunskap som skapas av FoU inte är någon kollektivt vara som alla kan tillgodogöra sig. Att ta emot kunskap skapad av andra är sålunda förknippat med en kostnad.

² Denna teori går fackmässigt under namnet den endogena tillväxtteorin.

ningen är att kunskap som en gång väl har skapats inte behöver belastas av några nya FoU-kostnader när man återanvänder den. Kunskapen slits heller inte ner och kräver därför inget underhåll. Till skillnad från kapital och arbetskraft deprecierar alltså inte kunskapen.

Det är just dessa två egenskaper – icke-rivaliserande och icke-deprecierande – som teoretiskt förklarar varför ny kunskap och teknologi har så stor effekt på produktivitet och tillväxt (se inledningen). En annan egenskap som förklarar teknologins starka effekt är att den är kumulativ (Cohen och Levinthal 1990). Ny teknologi bygger ofta på tidigare teknologier. Om en viss teknologi har många olika applikationer i olika branscher som sedan kan byggas vidare på, kan den teknologiska utvecklingen gå mycket snabbt (jämför med generiska teknologier, punkt 85).

För att kunna motivera att offentliga aktörer (till exempel staten eller EU) finansierar FoU och innovativ verksamhet krävs någon form utav marknadsmisslyckande eller underinvesteringar i FoU. Annars är risken stor att de offentliga stöden orsakar överinvesteringar. Därmed kommer FoU-projekt med allt sämre förväntad avkastning att genomföras. Det kan dessutom uppstå brist på knappa FoU-resurser såsom kvalificerad forskningspersonal som ett resultat av de ökade FoU-investeringarna. Spillover-effekter och inkompleta kapitalmarknader motiverar offentliga FoU-stöd.

Spillover-effekter

Ett företag som investerat i FoU för att ta fram ny kunskap kan ha svårt att hindra andra företag från att använda den nya kunskapen³. Det är också liten sannolikhet att företaget själv har den kompetens för att kunna ta till vara på all den kunskap som genereras av FoU:n. FoU ger därmed spridningseffekter och spillover till andra företag (Jaffe 1986)⁴. Det är betydligt lättare och billigare för utomstående att imitera andras produkter än att själva ta fram nya produkter. Förekomsten av spillover och svårigheten att hindra andra från att använda kunskapen gör risken stor att företagen på en fri marknad investerar för lite i FoU. De FoU-investerande företagen tar bara hänsyn till den privata avkastningen i sina investeringskalkyler. Man bortser från investeringens potentiella värde för andra (spillover-effekten) och investerar därför mindre än vad som vore samhällsekonomiskt önskvärt (Arrow 1962). Eftersom den samhälleliga avkastningen är högre än den privata, uppstår därmed en välfärdsförlust. Rädslan att kunskapen ska imiteras av andra kan dessutom orsaka att företagen avstår från att genomföra viss FoU som annars hade varit motiverad.

³ Kunskap är med andra ord även "icke-exkluderbar".

⁴ Sådana spillovers sker mellan sektorer och företag genom att personal byter jobb, vetenskapliga publikationer, omvänd ingenjörskonst av konkurrenters produkter (produkten plockas isär baklänges för att man till slut ska få reda på teknologin) och imitation av existerande teknologier.

För att komma till rätta med detta finns det två huvudsakliga metoder:

- Genom lagstiftning kan patent skydda upphovsmannen. Patent exkluderar andra från att använda kunskapen och ger incitament att spendera resurser på FoU, att uppfinna och att kommersialisera. Patent definierar äganderätten av den nya kunskapen så att kontrakt kan upprättas mellan skapare och producent⁵. Offentliggörandet av patentet bidrar också till kunskapsspridning⁶.
- Offentliga aktörer kan ta på sig ansvaret att finansiera och/eller utföra framtagandet av den nya kunskapen. Syftet är sedan att den nya kunskapen ska spridas. Statliga universitet och forskningsinstitut som gör FoU är det främsta exemplet på detta system. Offentliga aktörer kan också stimulera FoU i näringslivet genom direkta eller indirekta FoU-stöd.

⁵ Patent fastställer äganderätten till uppfinningarna, vilket underlättar att kontrakt kan upprättas mellan en uppfinnare och en producent. Sannolikheten ökar därmed att den som är mest lämpad att ta den nya teknologin till marknaden också gör detta. Uppfinnarna är inte alltid lämpade att kommersialisera den nya teknologin. Det krävs ofta olika kompetenser att uppfinna och att kommersialisera. Braunerhjelm och Svensson (2010) visar i en empirisk studie att de småföretag och uppfinnare som licensierar eller säljer sina patent till större företag lyckas bättre än de som själva kommersialiserar sina patent.

⁶ I utbyte mot den exklusiva rättigheten måste den som ansöker om patent avslöja grundläggande information om den nya uppfinningen. Denna information kodifieras och standardiseras. Senare offentliggörs informationen och blir tillgänglig i patentdatabaser, vilket stimulerar kunskapsöverföring.

Tanken med dessa sätt är dels att fler nya och förbättrade produkter ska komma konsumenterna till godo och dels att externa effekter i form av kunskapsspridning ska komma andra till del. Teorin ger några riktlinjer för när patent respektive statlig finansiering bör användas för att motverka underinvesteringar i FoU⁷.

- När det gäller grundforskning – det vill säga forskning utan direkt kommersiell användning – är subventionering den enda möjligheten, eftersom patent kräver direkta applikationer.
- En generell tumregel är annars att offentliga aktörer bör finansiera projekt där den samhällliga avkastningen är hög jämfört med den privata. Det är denna FoU som annars inte skulle bli av och som samhället tjänar mest på om den utförs.
- Det är lämpligt att offentliga aktörer går in och finansierar projekt som enskilda konsumenter inte direkt vill betala för men som samhället i stort har nytta av (offentliga behov inom försvar, energi och miljö).

⁷ Patent är relaterade till en teknologi eller en funktion hos en uppfinning. Historiskt är det framförallt tillverkningsindustrin som dragit nytta av patentsystemet. Men sedan 1980-talet har patenträttigheterna utvidgats till gensekvenser och dataprogram. I den moderna ekonomin – speciellt i tjänstesektorerna – bygger företagen sina konkurrensfördelar på andra faktorer än teknologi. De är därför beroende av andra immateriella rättigheter för att skydda sina FoU-resultat och den kunskap som skapas, t.ex. varumärken, designskydd och upphovsrätt (Scotchmer 2006).

- För FoU med mer kommersiell potential är det mindre uppenbart när offentliga aktörer bör gå in och subventionera. Men även här gäller att den samhällseliga avkastningen på FoU ska vara avsevärt större än den privata. Immateriella rättigheter och patent spelar en större roll för kommersiellt gångbara projekt.

Asymmetrisk information för riskfyllda projekt

Även om patent finns tillgängliga kan underinvesteringar i FoU uppstå, om till exempel kapitalmarknaden för riskfyllda FoU-projekt inte fungerar. Detta kan bero på att uppfinnaren vet mer om teknologin och projektets möjligheter än potentiella köpare eller finansiärer. Denna asymmetriska information skapar problem för utomstående att välja ut de mest lovande projekten att investera i. Därför kan det uppstå en brist på finansiellt kapital för riskfyllda FoU-projekt (Kaplan och Strömberg 2001, Carpenter och Petersen 2002). Då är det motiverat att staten går in med finansiering. I fallet med FoU ska naturligtvis den statliga finansieringen vara riktad mot faser då osäkerheten är som störst, det vill säga i tidiga faser – såddfasen och uppstartsfasen. Denna typ av statliga stöd måste därför vara selektiva.

Privata venturekapitalföretag vill inte investera i projekt som understiger ett par miljoner kronor.⁸ Den information en investerare behöver samla in och utvärdera om ett projekt kan ses som en fast kostnad. Om projektet är för litet i förhållande till den fasta kostnaden är det inte lönt att investera alls. I så fall gör den statliga finansieringen bäst nytta för små och tidiga FoU-projekt (Lerner 2009).

Externa effekter inom entreprenörskap

Lerner (2009) argumenterar för att positiva externa effekter kan uppstå om man lyckas få igång entreprenörer och privata venture företag – VC-företag – inom en ny region eller bransch. Sådana spillovers är mest sannolika att finnas då pionjärer bland entreprenörer och privata VC-företag etablerar sig. Det är därför motiverat att staten går in som en katalysator i tidiga skeden. Men så snart som industrierna av entreprenörer och privata VC-företag når en viss kritisk massa – vilket är en process som kan ta årtal eller decennier – är det inte längre lika motiverat att staten blandar sig i längre.

Även Lerner (2009) hänvisar emellertid till innovationer och tillväxt i sina resonemang. Det ena benet som han lutar sig på är att fler innovationer ger högre tillväxt. Att utvecklingen av teknologin snarare än

⁸ Venturekapital är investeringar i onoterade företags egna kapital med aktivt engagemang.

ökade insatser av arbetskraft och kapital förklarar tillväxten har varit känt sedan länge (Abramowitz 1956, Solow 1957) (se inledning). Det andra benet är att speciellt nya företag (entreprenörer) är mer innovativa än andra företag, enligt Acs och Audretsch (1988). De menar att nya företag står för en oproportionellt hög andel (50 procent) av viktiga innovationer under 1900-talet. De nya företagens roll som innovatörer är störst i icke-mogna branscher där marknadsmakten är okoncentrerad. En tolkning av detta skulle kunna vara att entreprenörer är bra på att identifiera nya teknologier som möter kundernas efterfrågan. Framförallt har personalen ofta bättre incitament i nya och små företag (till exempel ägarandelar, optioner) jämfört med i stora. Nya företag väljer dessutom ofta mer riskfyllda projekt.

I sin helhet har detta argument om externa effekter bland entreprenörer och privata VC-företag emellertid en svagare teoretisk grund än förekomsten av spillover och assymetrisk information. Orsaken är att denna teori inte är relaterad till något direkt marknadsmisslyckande. Bland de tre teorierna till statliga stöd så är det just program som baseras på externa effekter inom entreprenörskap som ofta misslyckas. Det finns många exempel på detta.

Lerner (2009) ger ett exempel på ett misslyckat program där Frankrike på 1980-talet ville skapa ett nytt Silicon Valley i Bretagne. Regionen dominerades

av lågproduktiva sektorer som varv, hade ingen tradition av entreprenörskap och därmed inga förutsättningar för att bilda ett nytt centrum för innovativa och teknologibaserade företag. Det ingick dessutom i programmet att staten och större företag skulle förvärva små och innovativa företag. De lovande idéer som de senare företagen hade kvästes antingen i den statliga byråkratin eller så satte staten inte någon press på de större företagen att utveckla idéerna. Istället blev vinnarna på programmet de statliga universiteten och France Telecom som lade miljardbelopp på kablar för bredband. Ett annat av Lerner (2009) exempel är Malaysia där regeringen i mitten av 90-talet satsade stora summor på att bygga upp ett stort bioteknikcentrum. Men programmet blev ett fiasko, eftersom endast tre företag valde att flytta dit. Problemet var att man inte hade frågat de bioteknikföretag som fanns om de var intresserade av att lokalisera sin verksamhet dit.

Offentliga instrument för FoU- och innovationssatsningar

FoU-stöd

De offentliga aktörerna har tre huvudsakliga instrument (se Tabell 1) för att finansiera FoU (David et al. 2000, Guellec och van Pottelsberghe 2003): 1) egen

offentlig FoU; 2) direkt finansiering av privat FoU; och 3) indirekt finansiering av FoU (skatteincitament).⁹

Staten kan själv utföra FoU vid egna forskningsinstitut och universitet, som i huvudsak är finansierade med offentliga medel. Ett huvudmål för forskningsinstituten är att tillfredsställa offentliga behov (försvar, energi och miljö). Det förekommer även att sådana institut utför FoU på uppdrag från företag till en subventionerad kostnad. Universiteten producerar i huvudsak grundforskning, som senare kan användas av företag i deras tillämpade forskning. Universiteten har dock en mer oberoende forskningsagenda jämfört med forskningsinstituten, vilket gör dem mindre känsliga för statliga direktiv.

Den förmodligen viktigaste rollen för de statliga universiteten är att de utbildar och tillhandahåller en pool av forskare och studenter som näringslivet har nytta av. Dessa forskare kan sedan ta med sig kunskapen när de tar anställning i sektorer utanför universitetsvärlden. Både offentliga utgifter för högre utbildning och antalet universitetsutbildade per capita påverkar antalet forskare i den privata sektorn positivt och signifikant (Reinthal och Wolff 2002). Branstetter och Ogura (2005) finner att det finns ett positivt samband mellan nivån på den akademiska

Tabell 1. Olika offentliga instrument för finansiering av FoU.

| Huvudinstrument | Delinstrument | Ämnesområden |
|--|---|---|
| Egen offentlig FoU | Universitet | Grundforskning |
| | Forskningsinstitut/ Laboratorier | Offentliga behov (försvar, miljö) och grundforskning |
| Direkt finansiering av privat FoU | FoU i olika projekt | Applicerad FoU i specifika projekt som staten bestämmer |
| | Uppdrags-FoU | Offentliga behov inom områden (försvar, energi, miljö) som staten bestämmer |
| Indirekt finansiering av privat FoU via skattesubventioner | Skattesubventioner för FoU på intäkts- eller utgiftssidan | Applicerad FoU i projekt som företagen väljer själva |
| | Patentboxar | Kunskapsintensiv produktion som företagen väljer själva |

forskningen (vetenskapliga artiklar) och ökningen av industriella innovationer i USA.

Offentliga aktörer kan ge direkt finansiering av FoU som utförs av företag. Här finns två varianter:

- Finansiering i form av bidrag, lån eller subventioner där företaget som utför FoU:n äger resultatet.
- Finansiering av uppdrags-FoU, där finansören snarare än utföraren äger resultatet av forskningen. Detta är vanligt inom offentliga behov.

⁹ EU kan inte använda indirekta FoU-stöd. Det är bara nationella regeringar som kan göra detta.

Direkta FoU-stöd är selektiva, det vill säga den offentliga aktören bestämmer typen av FoU-projekt som ska finansieras. Direkt finansiering kan till exempel ges till projekt där den samhällseliga avkastningen är hög jämfört med den privata (grundforskning), projekt som tillgodoser offentliga mål (försvar, energi och miljö) och projekt i tidiga faser där kapitalmarknaderna inte fungerar¹⁰. En uppenbar nackdel med direkta FoU-stöd är att de snedvrider konkurrensen, eftersom de är selektiva. Det är i första hand företag som får stöden som kan dra nytta av dem. Indirekta FoU-stöd (se nedan) är mer konkurrensneutrala och är ofta tillgängliga för alla/många företag i en bransch.

Staten kan stimulera mer FoU genom indirekta skatteincitament. Skattesubventioner kan antingen vara kopplade till företagets intäkts- eller utgiftssida. I det förra fallet är de kopplade till företagets intäkter eller vinster. Patentboxar är en form av skattesubvention på intäktssidan till kunskapsintensiv produktion¹¹. Subventioner kopplade till företagets intäktssida har en diskriminerande effekt. De är sällan tillgängliga för nystartade företag eller för företag där investeringarna är större än försäljningen, det vill säga de företag som kanske är de mest innovativa och

10 FoU-bidrag innehåller ofta specifika krav, t.ex. att företaget etablerar samarbete med universitet eller andra företag. Ett annat krav kan vara att företaget ska nyanställa ett visst antal personer.

11 Patentboxar innebär att vinster som kan härledas från patenterade produkter får en lägre skattesats än den vanliga bolagsskatten (Svensson 2014).

som är i störst behov av extern finansiering (Hall och van Reenen 2000).

Skattesubventionerna kan också kopplas till utgiftssidan. De flesta OECD-länder (även Sverige) tillåter att FoU-kostnader kan skrivas av som löpande utgifter samma år som de genomförs. Men detta är ingen subvention, eftersom FoU-kostnaderna behandlas som vilka kostnader som helst¹². Det kan finnas olika utökade avdragsmöjligheter av FoU-kostnader vid beräkning av beskattningsbar inkomst eller så kan man få räkna av ett visst FoU-belopp från fastställd inkomstskatt (skatteavräkning). Ett annat sätt är att tillåta accelererad avskrivning av maskiner och byggnader som används för FoU-ändamål. Företag kan även få sänkta arbetsgivaravgifter för FoU-personal. En nackdel med subventioner på utgiftssidan är att det finns en stor risk att företag försöker omklassificera andra kostnader som FoU-kostnader för att kunna dra nytta av stödet (Hall och van Reenen 2000).

Innovationsstöd

För att komma tillrätta med inkompleta kapitalmarknader (se ovan) och stimulera innovationer kan olika former av innovationsstöd ges. Dessa stöd räknas

12 I Sverige gäller följande regler. Enligt inkomstskattelagen ska utgifter för FoU som har eller kan väntas få betydelse för den huvudsakliga näringsverksamheten dras av samma år som de uppkommer. Sedan 2012 kan även utgifter för att få information om sådan FoU dras av (SOU 2012:66).

normalt inte in i statistiken över statliga FoU-utgifter. Innovationsstöden är alltid direkta stöd och omfattar en rad olika finansieringslösningar eller kombinationer av dessa: venturekapital, lån och bidrag. Det innebär att innovationsstöden alltid är selektiva.

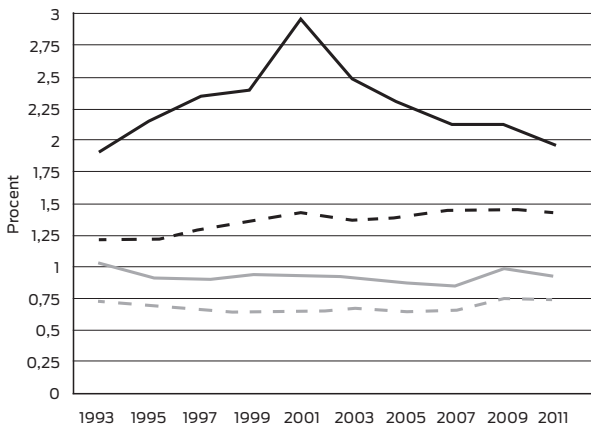
Oavsett om det handlar om privat eller offentlig extern finansiering av riskfyllda projekt så fungerar lån dåligt för finansären av två olika anledningar. För det första är osäkerheten ofta stor och en hög andel projekt fallerar. Därmed skulle externa långivare behöva ta ut en skyhögt ränta på lyckade projekt för att täcka förlusterna för de projekt som går i stöpet. Riskfyllda investeringar är därför oftast hänvisade till ägarkapital som finansiering. För det andra skapar FoU immateriella tillgångar till skillnad från vanliga investeringar som ger fysiska tillgångar. Det är betydligt svårare att belåna immateriella tillgångar än kapitaltillgångar. Även i detta fall blir företagen hänvisade till ägarkapital. Om den offentliga finansären har tänkt sig att få tillbaka något direkt från den finansiering man ger till riskfyllda högteknologiprojekt i tidiga faser gör man därför bäst i att tillhandahålla venturekapital. Lån är dock ett kompletterande andrahandsval, vilket motiveras av att många företagare inte vill släppa kontrollen över verksamheten. Men då får den offentliga långgivaren vara beredd på att kapitalet urholkas rejält.

Svenska offentliga satsningar på FoU och innovationer 1993–2013

Internationell jämförelse

En fördel när man analyserar offentliga satsningar på FoU över tiden är att man kan göra aggregerade internationella jämförelser. Statistik finns nämligen tillgänglig från de flesta OECD-länder. År 1993 och 2011 investerades totalt 49,0 respektive 118,1 miljarder kronor i FoU i Sverige (löpande priser). Detta motsvarar 3,1 och 3,4 procent av BNP år 1993 och 2011. Motsvarande siffror för hela OECD ligger på 2,1 och 2,4 procent. Sverige ligger alltså en bra bit över snittet för andra OECD-länder (OECD 2013).

Den svenska offentliga FoU-finansieringen uppgick till 16,1 respektive 29,0 miljarder kronor åren 1993 och 2011 (löpande priser) (OECD 2013). Mestadels har den offentligt finansierade FoU:n legat på mellan 0,85 och 1,05 procent av BNP sedan 1993, se Figur 1. Den offentliga finansieringen låg cirka 0,3 procentenheter högre i Sverige än i andra OECD-länder år 1993. Numera är skillnaden bara 0,2 procentenheter, det vill säga andra länder håller sakta på att komma ikapp – även om förändringarna är marginella. Totalt sett har alltså inte de svenska regeringarna satsat mer resurser på FoU i förhållande till BNP sedan 1993. Som jämförelse visas

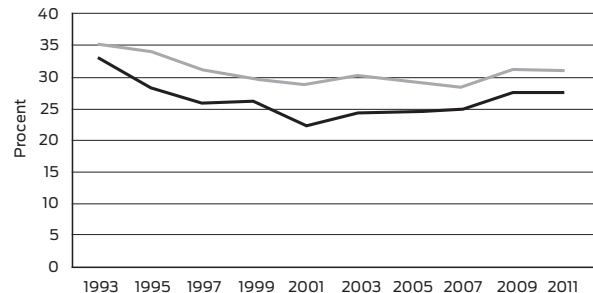
Figur 1. FoU finansierad av staten och näringslivet som andel av BNP

Notera: FoU finansierad av övriga nationella källor (3,0 och 3,5 % av all svensk FoU 1993 och 2011) och från utlandet (t.ex. utländska koncernbolag och EU) (2,9 och 10,9 % av all svensk FoU 1993 och 2011) visas inte i diagrammet. Källa: OECD, Main Science and Technology Indicators, 2013.

— Sverige, näringslivet — Sverige, staten
 - - - OECD, näringslivet - - - OECD, staten

också i diagrammet hur mycket FoU som andel av BNP som näringslivet satsar i Sverige och OECD-länderna. Här ligger Sverige betydligt högre än andra OECD-länder, men även här minskar gapet över tiden. Toppen kring år 2000 förklaras av IT-bubblan.

I Figur 2 framgår det att andelen av total FoU som finansieras med offentliga medel i Sverige och OECD-länderna har minskat något över tiden. Dock har det skett en viss återhämtning av den offentliga andelen de senaste 10 åren. Skillnaden mellan Sverige och

Figur 2. Statligt finansierad FoU som andel av total FoU

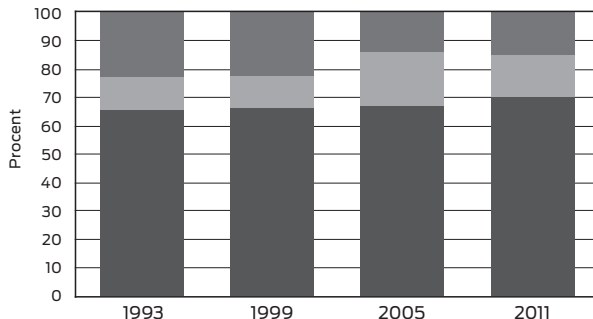
Källa: OECD, Main Science and Technology Indicators, 2013.

— OECD
 — Sverige

OECD är någorlunda lika under perioden 1993–2011.

Andelen av den svenska offentliga FoU-finansieringen som går till universiteten har ökat från 66 till 70 procent under den undersökta perioden, som visas i Figur 3¹³. I en internationell jämförelse är detta en hög andel. Det finns visserligen länder (Danmark, Schweiz, Irland och Holland) som ger ännu högre andel (75–85 procent) till universiteten, men de flesta OECD-länder ligger på 35–65 procent. Andelen av den svenska offentliga FoU-finansieringen som går till näringslivet har minskat från 23 till 15 procent, medan andelen till offentliga forskningsinstitut har ökat från 11 till 15 procent.

¹³ Andelen av FoU vid universitet/högskolor som finansierats med svenska offentliga medel har dock minskat från 8,4 till 7,7 % mellan 1993 och 2011. Det är framförallt utländska källor och stiftelser i Sverige som ökat sin andel av finansieringen.

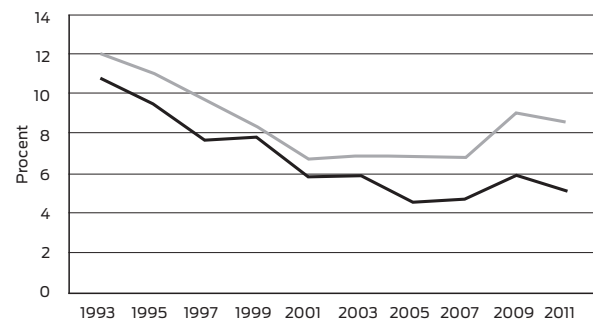
Figur 3. Statligt finansierad FoU fördelad på olika mottagare

Källa: OECD, R&D Statistics, 2013.

■ Näringslivet
 ■ Statliga myndigheter/forskningsinstitut
 ■ Universitet/högskolor

Figur 4 visar i vilken grad näringslivet får finansiering för sin FoU av offentliga aktörer. Här ligger Sverige på en lägre nivå än övriga OECD-länder. Andelen har mer än halverats under 18 år, från 11 till 5 procent. År 2011 utförde näringslivet 81,8 miljarder kronor i FoU (69,3 procent av total FoU), av vilket nästan 4,3 miljarder kronor finansierades av svenska staten (5 procent av all FoU i näringslivet). Förklaringen till att andelen ligger lägre än de flesta OECD-länder är inte att det offentliga direkta FoU-stödet till näringslivet i Sverige är lågt, utan snarare på att andra länder har indirekta FoU-stöd i form av skatteincitament. Detta illustreras i Figur 5.

Frågan är då vilken nivå på det offentliga stödet till näringslivets FoU som är effektiv för att stimulera

Figur 4. Andel av näringslivets FoU som finansieras av staten

Källa: OECD, Main Science and Technology Indicators, 2013.

— OECD
 — Sverige

företagen att göra egen FoU? Baserat på Guellec och van Pottelsberghe (2003) (där Sverige ingick som ett av länderna) är effekten av offentliga FoU-stöd på företagens egna FoU starkast upp till en nivå på cirka 10 procent av företagens egna FoU – därefter minskar effekten¹⁴. Svenska offentliga aktörer finansierade cirka 5 procent av näringslivets FoU år 2011 (Figur 4), vilket indikerar att det finns utrymme för att öka FoU-stödet till näringslivet utan att det leder till undan-

¹⁴ Guellec och van Pottelsberghe (2003) estimerar att effekten av den offentliga finansieringen är starkast upp till en nivå på cirka 10 procent av företagens egna FoU – därefter minskar effekten. Effekten av offentligt finansierad FoU som utförs av företag på privat FoU är som en upp och nedvänd U-Kurva. Länder som satsar för lite eller för mycket på offentlig finansiering av privat FoU stimulerar privat FoU mindre än länder som finansierar på en lagom nivå (cirka 10 procent). Om den offentliga finansieringen uppgår till över 20 procent av privat FoU tenderar den offentliga finansieringen helt enkelt att tränga ut eller substituera den privata finansieringen. Det positiva sambandet mellan offentligt finansierad FoU och privat FoU gäller dock inte i försvarsindustrin.

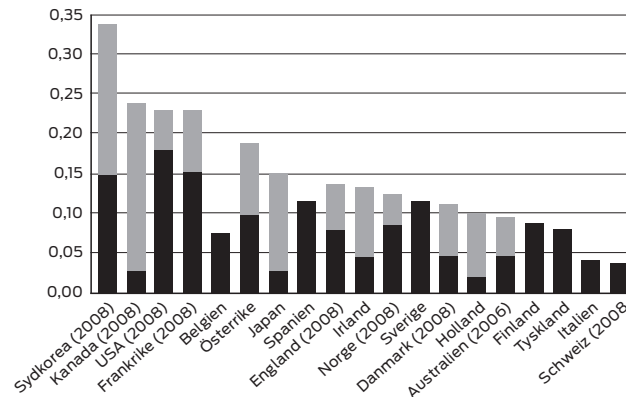
trängningseffekter. Denna ökning har dock redan gjorts i form av skatteincitament från och med 2014 (se nedan om indirekta FoU-stöd).

Stora företag med fler än 250 anställda får huvuddelen, 80 procent, av det offentliga direkta FoU-stödet till det svenska näringslivet. En stor del av detta stöd utgörs av försvarsbeställningar. Små- och medelstora företag får endast 6 och 12 procent av det offentliga FoU-stödet till näringslivet. I en internationell jämförelse är FoU-stödet till små- och medelstora företag som andel av BNP lågt i Sverige. Den andelen var endast 0,02 procent av BNP i Sverige år 2007 medan många andra OECD-länder ligger på 0,03 eller 0,04 procent, det vill säga 50–100 procent mer som andel av BNP (Nilsson och Håkansson 2013)¹⁵. Ändringar på detta har dock genomförts. Indirekta FoU-stöd riktade mot främst små- och medelstora företag infördes 2014 (se nedan).

När det gäller statliga forskningsinstitut och myndigheter som utför FoU så har detta varit en begränsad del av FoU-verksamheten i Sverige. År 1993 utförde sådana institut 4,1 procent av all FoU i Sverige och år 2011 låg fortfarande andelen bara på 4,3 procent. Andra OECD-länder har en längre tradition att utföra FoU vid statliga forskningsinstitut. Andelen av total FoU i OECD-länderna har dock minskat från 14,8 till 11,7

¹⁵ Alltså går knappt 2 % av de totala offentliga FoU-satsningarna till små- och medelstora företag.

Figur 5. Statlig direkt och indirekt finansiering av näringslivets FoU 2007, procent av BNP



Källa: OECD, Measuring Innovation: A New Perspective, 2010.

— Indirekta FoU-stöd
 ■ Direkta FoU-stöd

procent under perioden 1993–2011 (OECD 2013).

De svenska statliga forskningsinstituterna har fortfarande fast personal – i motsats till vad Lindbeckkommissionen rekommenderade. Å andra sidan har dessa institut inte expanderat nämnvärt även om det har skett vissa omstruktureringar. RISE-företagen som omfattar flera statliga forskningsinstitut omsatte 2 630 miljoner kronor och hade nästan 2 200 anställda år 2012. En stor del av verksamheten består av uppdrag från, eller samarbete med, näringslivet. Hela 59 procent av intäkterna kommer från näringslivet, 35 procent från statliga anslag och forskningsfinansierare och 6 procent från EU-projekt.

Enskilda FoU-satsningar och innovationsstöd

Direkta FoU-stöd – offentliga behov

Svenska regeringar har satsat på en rad olika selektiva direkta FoU-stöd till näringslivet sedan 1993. Mest har det dock handlat om att tillgodose offentliga behov inom försvar, energi och miljö. Av den totala offentliga FoU-budgeten så har försvarsrelaterad FoU haft en betydande andel, som dock har minskat kraftigt från 23,5 till 7,8 procent under perioden 1993–2011¹⁶. Den offentliga finansieringen av försvarsrelaterad FoU går till olika försvarsmyndigheter, statliga forskningsinstitut och näringslivet. År 2011 fick näringslivet 3,1 miljarder kronor i FoU-stöd från olika försvarsmyndigheter, vilket utgjorde mer än 70 procent av det totala offentliga FoU-stödet till näringslivet (4,3 miljarder kronor).

Miljö- och energiforskning är andra viktiga områden inom det direkta FoU-stödet¹⁷. Totalt finansierade offentliga aktörer cirka 1 200 miljoner kronor på FoU inom energiforskning, vilket är en kraftig uppgång sedan 1990 då 250 miljoner kronor satsades. Sedan 1998 har Energimyndigheten ansvaret för tilldel-

16 Jämför med hela OECD där försvarsrelaterad FoU har minskat från 35,0 till 29,2 procent mellan 1993 och 2010.

17 FoU inom energi och miljö är delvis överlappande, till exempel syftar FoU som används till att skapa bränslesnålare motorer både till att förbättra miljön och att effektivisera energianvändningen. Detta gör det krångligt att separera FoU inom de båda områdena i den offentliga statistiken.

ningen av den större delen av den offentligt finansierade energiforskningen. Energimyndigheten har en FoU-budget på drygt 1 000 miljoner kronor per år. Av detta går cirka 320 miljoner kronor direkt till näringslivet och ytterligare nästan 100 miljoner kronor till privata branschforskningsinstitut. Vinnova står för en stor del av de resterande 200 miljoner kronor som regeringen finansierar inom energiområdet, av vilket cirka 100 miljoner kronor är FoU-stöd till näringslivet. Totalt är det offentliga FoU-stödet till näringslivet inom energiområdet cirka 500 miljoner kronor per år.

Enligt Formas (2011) finansierar offentliga aktörer FoU inom miljöområdet för cirka 2 000 miljoner kronor¹⁸. Finansieringen sker via olika myndigheter såsom Formas (700 miljoner kronor), Mistra (200 miljoner kronor) och Energimyndigheten (200 miljoner kronor). Mycket går till universitet och högskolor samt olika offentliga myndigheter och forskningsinstitut. Endast en liten del går till näringslivet, till exempel går mindre än 5 procent av Formas finansiering dit. FoU-stöd i form av offentliga behov (försvar, miljö och energi) utförda i näringslivet summerar alltså till cirka 3,6–3,7 miljarder kronor per år (det vill säga mer än 83 procent av 4,3 miljarder kronor).

Resterande 600–700 miljoner kronor av det offent-

18 Här är det en del dubbelräkning med FoU inom energiområdet, bland annat inkluderas 200 miljoner kronor från Energimyndigheten.

liga direkta FoU-stödet till näringslivet består av olika stöd, som till exempel statliga anslag till RISE-företagen (drygt 400 miljoner kronor) Vinnovas Forska & Väx (cirka 140 miljoner kronor) och Tillväxtverkets Produktutvecklingsstöd (cirka 60 miljoner kronor), etcetera.

Trots att FoU till offentliga behov står för den största delen av det offentliga FoU-stödet till näringslivet så har detta stöd knappt utvärderats alls – varken av regeringen/departementen eller av forskningsvärlden. Desto fler utvärderingar finns av FoU-stöd i utlandet (se Svensson 2013). Detta står även i stark kontrast till utvärderingar av olika arbetsmarknadsprogram där Sverige och Tyskland är bland de ledande i världen.

Indirekta FoU-stöd

I Sverige och andra OECD-länder kan FoU-kostnader skrivas av som löpande utgifter samma år som de genomförs. Enligt den svenska inkomst skattelagen ska utgifter för FoU som har eller kan väntas få betydelse för den huvudsakliga näringsverksamheten dras av samma år som de uppkommer. Sedan 2012 kan även utgifter för att få information om sådan FoU dras av (SOU 2012:66). Men detta är inga subventioner, eftersom FoU-kostnader behandlas som vilka kostnader som helst.

De flesta andra OECD-länder har olika former av indirekta skattesubventioner till FoU som kan vara

ganska omfattande (se Figur 5 ovan). Subventionerna kan ta formen av till exempel patentboxar, skattekrediter, avräkning mot taxerbar inkomst, accelererad avskrivning av maskiner och byggnader som används till FoU eller nedsättning av sociala kostnader för FoU-personal. Men det har inte Sverige haft de senaste 20 åren.

Ett förslag om indirekta FoU-stöd som lades fram av Företagsskattekommissionen (SOU 2012:66) har nyligen gått igenom i Riksdagen och gäller fr.o.m. 1 januari 2014. Personal som jobbar med FoU ska få sänkta arbetsgivaravgifter, men i begränsad omfattning per koncern (max 230 000 kronor per månad). En fördel med detta stöd är att det är generellt och tillgängligt för alla typer av företag – även för nystartade företag och företag som inte går med vinst. Det finns dock vissa selektiva inslag i stödet. Storleken på subventionerna är begränsade per koncern, vilket gör att främst små- och medelstora företag kan dra full nytta av stöden. Det är ju dessa företag som teoretiskt är i störst behov av offentliga stöd och som i praktiken får för lite FoU-stöd i Sverige i en internationell jämförelse (se ovan). Faran med upplägg på stödet är att företag troligen kommer att försöka omklassificera andra kostnader till FoU-kostnader så att man kan dra maximal nytta av stödet. Att så brukar ske för indirekta FoU-stöd har bevisats empiriskt¹⁹. En

¹⁹ Detta var fallet för de skattesubventioner för FoU som gavs i Sverige under perioden

annan nackdel med stödet är att det är volymbaserat. Skattesubventioner ges från den första FoU-kronan, vilket innebär att staten subventionerar FoU som företagen skulle ha gjort i vilket fall som helst (dödviktskostnader).

Innovationsstöd

Den svenska regeringen har tillhandahållit flera innovationsstöd i form av venturekapital, lån och bidrag de senaste 20 åren. Det finns en rad statliga myndigheter – bland annat Tillväxtverket, Energimyndigheten och Vinnova – som tillhandahåller olika former av bidrag till innovativa företag. Oftast kräver myndigheterna att mottagaren av stöden ska investera minst lika mycket som de statliga bidragen uppgår till.

Redan från mitten av 90-talet gav Nutek och Stiftelsen Innovationscentrum så kallade villkorslån till små innovativa företag i såddfasen – allt i enlighet med teorin om asymmetrisk information och inkompleta kapitalmarknader. Uppfinnare och småföretag kunde få bidrag och/eller villkorslån med subventionerad ränta. Om projektet fallerade var det stor sannolikhet att lånet efter viss prövning skrevs av. Lånestocken var som mest

1973–83: 5–10 procent av de totala FoU-lönekostnaderna (volymbaserad) samt 20–30 procent av ökningen av dessa kostnader sedan föregående år (ökningsbaserad) kunde dras ifrån den taxerbara inkomsten. Subventionerna avskaffades på grund av att de inte ansågs ha haft avsedd effekt och att de var komplicerade. Ett stort problem var att företagen försökte omklassificera andra kostnader som FoU-kostnader. Detta resulterade i en ökning av de bokförda FoU-investeringarna med hela 13–14 procent (Mansfield 1986, SOU 2012:66).

600 miljoner kronor. Uppföljningen och kontrollen av dessa lån var mycket svag från de statliga långivarna, vilket fick till följd att hela 86 procent av lånen skrevs av (Svensson 2011). Sedan 2005 har verksamheten tagits över av ALMI Innovation som ger liknande villkorslån men med striktare uppföljning och kontroll. Lånestocken är cirka 300 miljoner kronor för de nya lånen. Resultatet har blivit avsevärt bättre. Ungefär 50 procent av lånen betalas tillbaka, vilket får betraktas som mer än godkänt med tanke på den höga andel av projekt som fallerar och att det inte finns någon hög avkastning till långivarna för de projekt som lyckas (Svensson 2011).²⁰

Staten har ett flertal stiftelser och myndigheter som tillhandahåller venturekapital till små- och medelstora företag. De viktigaste är Industrifonden, ALMI Invest (inklusive före detta Innovationsbron), Fouriertransform och Inlandsinnovation (se Svensson 2011 för en mer detaljerad genomgång av dessa). Ett välkänt problem när offentliga fonder investerar i privata bolag är att överkomma den informationsasymmetri som privata VC-bolag har (se ovan). Detta brukar man i allmänhet lösa genom att kräva samfinansiering av privata aktörer – en metod som även flera av de svenska statliga VC-fonderna tillämpar. Därmed tar man marknaden till

20 Ungefär 50 procent av projekten som ALMI Innovation ger lån till fallerar, vilket innebär att lånen i allmänhet skrivs av. ALMI bara kan få normala ränteutgifter (plus återbetalning) från de resterande 50 procent av lånen. Till skillnad från aktiekapital där investeraren kan få en hög avkastning på de projekt som lyckas, är avkastningen begränsad för sådana projekt vid långivning.

hjälp för att plocka ut de projekt som har förutsättning att lyckas. En annan fördel med matchande finansiering är att de statliga fonderna aktiverar privata investeringar i tidiga faser. De senare vågar gå in på grund av att portföljbolagens soliditet blir högre genom det statliga engagemanget. Slutligen innebär den matchande finansieringen att de statliga VC-fonderna kan gå in på marknadsmässiga villkor.

Stiftelsen Industrifonden bildades 1979 och arbetade med finansiering av stora industriprojekt. År 1996 ändrades inriktningen och Industrifonden har därefter investerat statligt venturekapital i små och medelstora företag. Fonden förvaltar idag drygt 3,5 miljarder kronor i kapital och investerar numera mest i innovativa tillväxtbolag i startupp och expansionsfaserna. Investeringarna kan vara på ganska stora belopp (mer än 5 miljoner kronor), vilket ökar risken att man tränger undan privata VC-bolag.

År 2008 bildades ALMI Invest med syfte att investera i små och medelstora företag för att skapa långsiktig regional tillväxt. ALMI Invest förvaltar cirka 1 200 miljoner kronor och kan bara gå in i mindre projekt (max 10 miljoner kronor inklusive följdinvesteringar), men det finns inget specifikt krav att stödet ska gå till innovativa företag²¹. Slutligen startades Innovations-

bron år 2005, som en ombildning av de tidigare Teknikbrostiftelserna. Detta statliga VC-bolag förvaltar cirka 400 miljoner kronor och investerade små belopp (initialt max 2 miljoner kronor och efter uppföljning max 1 miljon euro) endast i innovativa företag i såddfasen. Innovationsbron ligger närmast det teoretiska idealet hur en offentlig VC-fond bör fungera (jämför avsnittet om asymmetrisk information ovan). Regeringen valde att låta Innovationsbron uppgå i ALMI år 2013. Sedan dess fungerar såddverksamheten inom ALMI Invest ungefär på samma sätt som den gjort tidigare i Innovationsbron.

Ett stort problem är att många offentliga fonder och VC-bolag har haft andra syften än att ge innovationsstöd eller tillhandahålla venturekapital till små och innovativa företag. Kända exempel är de statliga bolagen Blekingen AB, Rödkallen AB och Bergslagens Teknikutvecklings AB som redan på 1980- och 1990-talen bildades i syfte att tillhandahålla kapital till små företag i specifika eftersatta landsdelar. I praktiken sysslade dessa statliga bolag med att försöka rädda arbetstillfällen i stagnerande företag istället för att skapa nya i innovativa och växande företag. Resultatet för de statliga bolagen blev uruselt och de lades alla ner (Segerfeldt 2012).

Men historien återupprepar sig. Fouriertransform är ett statligt VC-bolag som bildades 2009 i syfte att stärka konkurrenskraften i fordonsindustrin. Bolaget

²¹ Hälften av finansieringen kommer från EU:s regionala strukturfonder och hälften från staten via ALMI och regionala aktörer.

fick 3 miljarder kronor av staten. År 2013 utökades mandatet till hela verkstadsindustrin. Det har visat sig att de enskilda investeringarna är mycket stora (47 miljoner per projekt i genomsnitt) vilket rimmar illa med den teoretiska litteraturen som rekommenderar att staten går in i små och tidiga faser. Man kan istället betrakta detta VC-bolag som ett slags industristöd. På liknande sätt fick fonden Inlandsinnovation 2 miljarder kronor år 2010 för att investera i innovativa projekt i norra Norrlands inland. Mandaten har senare utvidgats att även omfatta hela Norrland och delar av Svealand. Även här har det visat sig att finansieringen mest går till redan befintliga bolag, stora projekt och som inte heller behöver ha innovativ verksamhet (Riksrevisionen 2014). Denna fond kan betraktas som förtäckt regionalstöd. Statligt venturekapital som egentligen är förtäckt regionalstöd förekommer även utomlands (Mason och Harrison 1995).

Riksrevisionen (2014) har även kritiserat de statliga VC-fonderna, bland annat för att investera i alldeles för sena faser. Deras studie utgår i från regeringens direktiv för hur VC-bolagen ska skötas och baseras alltså inte på vad forskningslitteraturen ger för rekommendationer om statliga VC-bolag. Regeringens direktiv är nämligen felaktigt utformade med avseende på samfinansiering.

De ovan nämnda statliga VC-bolagen förvaltar ett

eget kapital på drygt 10,1 miljarder kronor. Men det VC-bolag som verkligen tillhandahåller venturekapital till små och innovativa företag i tidiga faser – ALMI Invest – förvaltar inte mer än 1,6 miljarder kronor och nyinvesteringarna ligger på drygt 250 miljoner kronor per år.

Satsningar på innovationer och återkoppling till Lindbeck-kommissionen

De offentliga svenska FoU-satsningarna har mestadels varierat mellan 0,8 och 1,0 procent av BNP de senaste 20 åren. Sverige ligger dock fortfarande före andra OECD-länder. En förhållandevis stor del av de svenska offentliga FoU-satsningarna går till universitets- och högskolesektorn i en internationell jämförelse. När det gäller det direkta stödet till näringslivet går det mesta till större företag och då för att tillgodose offentliga behov inom försvar, energi och miljö. Små företag har i Sverige ett förhållandevis lågt offentligt FoU-stöd.

Det finns även en hel del offentliga stöd som går till innovativ verksamhet i form av venturekapital, villkorslån och bidrag. Det har visat sig att en stor del av detta stöd går till sena faser där det gör mindre nytta och konkurrerar med privata finansiärer. Dessutom är

flera andra offentliga innovationsstöd i själva verket förtäckta industri- och regionalstöd. Låt oss återkoppla till Lindbeckkommissionens förslag:

- *Punkt 83.* Generella istället för selektiva stöd. De svenska regeringarna har nästan uteslutande fokuserat på selektiva FoU-stöd till näringslivet sedan 1993. Mest handlar det om FoU-stöd till offentliga behov (försvar, energi och miljö). Dock har generella indirekta FoU-stöd i form av sänkta sociala avgifter för FoU-personal nyligen godkänts i Riksdagen och gäller från och med 2014. Detta är det första generella FoU-stödet i Sverige sedan 1980-talet.
- *Punkt 84.* Fokusering på forskning och utbildning. Av den offentliga FoU-budgeten har andelen som går till FoU på universiteten och högskolorna ökat från 66 till 70 procent. Detta är i linje med kommissionens rekommendation att offentliga medel i första hand bör gå till forskning och utbildning.
- *Punkt 85.* Satsning på generiska teknologier. Den svenska staten har inte gjort några större satsningar på generiska teknologier – i alla fall inte inom näringslivet.

Å andra sidan är begreppet ganska vagt.

- *Punkt 86.* Begränsad permanent personalstyrka om forskningsinstitut etableras. Forskningsinstituten har fortfarande en ganska liten roll i Sverige, 4,3 procent av total FoU jämfört med 4,1 procent år 1993. Netto har alltså statliga forskningsinstitut inte ökat nämnvärt även om det har skett omstruktureringar, nedläggningar och nyetableringar av sådana institut sedan 1993. Fortfarande används nästan uteslutande fast anställd personal.

Kapitel 3

Satsningar på företagande

Faktorer som stöder ökat företagande

När det gäller offentliga åtgärder för att stimulera eller gynna företagande är teorin inte lika stringent och entydig som teorin om offentliga FoU-stöd. Teorin om FoU-stöd bygger ju på att offentliga aktörer endast bör intervensera vid marknadsmisslyckanden.

Entreprenörer

Som redan nämnts i inledningen finns det en direkt koppling mellan FoU och företagande. För att ökade satsningar på FoU verkligen ska leda till ökad produktivitet, sysselsättning och tillväxt räcker det inte med att nya teknologier uppfinns. Det krävs att uppfinningarna kommersialiseras, det vill säga att någon – en entreprenör – introducerar uppfinningarna som inno-

vationer på marknaden (Schmookler 1966). Entreprenören kan vara en privatperson eller ett företag. Baumol (2002) ser entreprenörskapet som motorn för att generera ekonomisk tillväxt. Det är viktigt att teknologin bakom uppfinningarna sprids så att även andra (entreprenörer) kan bygga vidare på den. Teknologin kan komma till användning på nya områden, på nya sätt och i nya organisationer, som ger ett högre värde för konsumenterna¹.

För de nya teknologiernas kommersialisering och spridning spelar patent och upphovsrätt en mycket viktig roll. Förutom att den exklusiva rätten stimulerar kommersialisering, blir det lättare att skriva kontrakt mellan uppfinnare och producent. Sannolikheten ökar därmed att den som är mest lämpad att ta den nya teknologin till marknaden också gör detta. Slutligen måste den som ansöker om patent offentliggöra grundläggande information om den nya uppfinningen, vilket underlättar kunskapsspridningen (Scotchmer 2006, Svensson 2012a).

Braunerhjelm m. fl. (2013) kritiserar att tidigare studier och utredningar om innovationssatsningar har fokuserat för mycket på FoU-satsningar och utbildning. Olika sätt att underlätta kunskapsspridning och etablering av entreprenörer har ofta negligerats

¹ Fu och Yang (2009) visar i en tvärsnittsstudie av olika länder att det inte bara är FoU-utgifterna som är viktiga för tillväxt utan även förmågan att konvertera forskningsresultaten i nya produkter och processer som når marknaden.

eller kommit i skymundan. Några av deras förslag för att underlätta för entreprenörer och kunskapsspridningen är bland annat att stimulera konkurrens, frihandel och kluster samt att bygga ut infrastrukturen. Även arbetskraftens och humankapitalets rörlighet är viktigt (Moen 2005). Dessutom bör man underlätta för folk att starta och driva företag.

Olika institutioner i samhället, till exempel lagar, regler och normer, är viktiga för att kunskapen ska kunna omvandlas till innovationer och sedermera ekonomisk tillväxt. Det kan vara aktuellt att reformera olika skatter (till exempel beskattning av fåmansbolag) för att stimulera framväxten av entreprenörer (Braunerhjelm m. fl. 2013). Empirisk forskning har nämligen visat att nya och små företag (speciellt i dator- och instrumentsektorerna) står för en oproporcionellt hög andel av utveckling och kommersialisering av kunskap, även om de investerar förhållandevis lite i FoU (Acs och Audretsch 1987, 1990).

Det finns ett argument baserat på marknadsmisslyckande även när det gäller företagande. På samma sätt som i fallet med tidiga och osäkra FoU-projekt ovan kan nystartade företag i allmänhet ha problem att få tag på startkapital på grund av asymmetrisk information mellan grundaren och externa finansiärer (till exempel banker). Osäkerheten huruvida den nya affärsidén är bärande är som störst då företaget ska

startas (Hubbard 1998). Detta kan motivera någon form av stöd till nystartade företag från staten. När nyföretagarna väl har kommit en bit på vägen med verksamheten så har det statliga stödet ofta spelat ut sin roll. Det blir då lättare att få finansiering från banker, privata VC-företag eller investeringsfonder tack vare att: 1) den största osäkerheten har skingrats; 2) företaget har antagligen intäkter; och 3) kapitalbeloppen är större, vilket gör det lättare för den externa finansiären att täcka sina fasta »analystkostnader« (se ovan) (Lerner 2009).

Men det finns fler aktörer som är viktiga för företagande förutom entreprenörer. Olika finansiärer som till exempel affärsänglar eller venturekapitalister hjälper till dels vid utveckling men även vid kommersialiseringen och expansionen. De intermediära finansiärerna är ofta en viktig länk till att koppla samman uppfinnare med tillverkande företag (Gans m. fl. 2002). För att den nya teknologin ska kommersialiseras krävs det därför att kapitalmarknaderna är väl fungerande.

Ett annat dilemma är hur stor ägarandel som entreprenören respektive de externa finansiärerna ska ha. De senare vill gärna ha en hög andel så att de får en god avkastning och kan styra företagets utveckling. Samtidigt måste entreprenören ha en viss ägarandel för att ha tillräckliga incitament att bidra med sin unika

kompetens. Ofta har de externa finansiärerna betydligt mer finansiellt kapital än vad entreprenören har. Risken är att de tar kontrollen över bolaget och kan avpollettera grundaren så småningom om det visar sig att projektet har goda framtidsutsikter. En lösning på detta problem skulle kunna vara att finansiären ställer ut billiga aktieoptioner till grundaren. Under förutsättning av vissa milstolpar uppnås gör detta att grundaren/entreprenören får en viss andel av de kapitalvärden som skapas och att han återfår ett ägande i framtiden. Det är viktigt att optionsprogrammet är utformat på ett sådant sätt att entreprenören betar sig som om han vore delägare. Detta system med aktieoptioner har med framgång tillämpats i USA sedan 1980-talet (Braunerhjelm m. fl. 2013).

Svenska satsningar på företagande 1993–2013

I Tabell 2 kan man se att antalet anställda i privata företag har ökat från drygt 1,9 miljoner till 2,6 miljoner mellan 1993 och 2009². Det motsvarar en uppgång med 34,6 procent. Som jämförelse har antalet anställda i offentlig sektor inklusive offentliga affärsverk minskat från knappt 1,8 till knappt 1,5 miljoner under samma

² Personer i enskilda firmor är borträknade.

period – en minskning med 17,8 procent³. Detta är ett tecken på att den privata företagsamheten har utvecklats positivt sedan 1993.

Tabellen visar även att samtliga storleksklasser av företag har ökat sina anställda i absoluta tal sedan 1993. Men om man tittar på relativa förändringar (sista raden) är det två grupper av små och medelstora företag (10–49 och 50–199 anställda) som har ökat mest i betydelse när det gäller sysselsättning inom det svenska näringslivet. Dessa grupper av företag stod för 34,1 procent av samtliga privatanställda år 2009 jämfört med 29,1 procent år 1993. Även medelstora företag mellan 200 och 500 anställda har ökat i betydelse. Det är speciellt storföretag med fler än 500 anställda som tappar i betydelse (från 42,7 till 36,8 procent). Samma tendenser gäller även för tillverkningsindustrin. Fördelningen av anställda i olika storleksklasser av svenska företag skiljer sig numera inte nämnvärt från andra västeuropeiska länder, till exempel Tyskland, Holland, och Storbritannien (Henrekson m. fl. 2012).

Vilka specifika sektorer i näringslivet är det då som har ökat sina anställda mest? Tillverkningsindustrin som helhet har minskat sina anställda. Tillväxten hittar man istället i tjänstesektorerna. Svensson (2012b) visar att det speciellt är privata konsultföretag och

³ Antal anställda i offentliga sektorn och offentliga affärsverk har minskat från 45 till 34 procent av den totala sysselsättningen mellan 1993 och 2009 (SCB 2011).

Tabell 2. Privatanställda fördelade på företagens storleksklass, antal och procent.

Källa: Henrekson m.fl. (2012).

| | Storleksklass (antal anställda) | | | | | | Totalt |
|------|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| | 1–9 | 10–49 | 50–199 | 200–499 | 500– | | |
| 1993 | Antal | 415 500 | 349 400 | 215 500 | 132 000 | 829 000 | 1 941 400 |
| | Procentandel | 21,4 | 18,0 | 11,1 | 6,8 | 42,7 | 100 |
| 2009 | Antal | 538 200 | 535 600 | 355 400 | 222 100 | 961 500 | 2 612 800 |
| | Procentandel | 20,6 | 20,5 | 13,6 | 8,5 | 36,8 | 100 |
| | Förändring antal | 122 700 | 186 200 | 139 900 | 90 100 | 132 500 | 671 400 |
| | Förändring procent | 29,5 | 53,3 | 64,9 | 68,3 | 16,0 | 34,6 |
| | Förändring relativa procentenheter | -0,8 | +2,5 | +2,5 | +1,7 | -5,9 | |

tjänsteföretag inom välfärdssektorn som ökat mest i termer av antalet arbetade timmar de senaste 20 åren. Privatisering och konkurrensutsättning inom välfärdssektorn förklarar framförallt att näringslivet (tjänsteföretag i vårdsektorn) har ökat i betydelse på bekostnad av den offentliga sektorn. En viktig förklaring till den relativt ökade betydelsen av små- och medelstora företag är däremot ökad outsourcing av tjänster till de ovan nämnda privata konsultbolagen inom näringslivet. Vissa tjänster (marknadsföring, IT, redovisning, juridik, back-office) som medelstora och framför allt stora företag tidigare producerade själva har lagts ut på mindre konsultföretag.

Men det finns även andra förklaringar till att företagandet totalt har ökat i Sverige. Sverige har genomgått en rad olika institutionella förändringar som har förbättrat villkoren för företagandet de senaste 20 åren. Hit hör sparande/finansiering, skatter, arbetsmarknad/lönebildning och den nyss nämnda konkurrensutsättningen av välfärdstjänster (se följande underavsnitt).

Tillgång på kapital

Man kan motivera att staten assisterar småföretag med finansiering på grund av inkompleta kapitalmarknader. Detta gäller dock främst nya företag för vilka osäkerheten är som störst. Som nämnts tidigare

ger många statliga fonder – som i teorin och enligt direktiven ska stödja små och innovativa företag – i praktiken finansiering till företag i syfte att rädda jobb i en viss bransch eller region. Hit hör Fouriertransform och Inlandsinnovation som investerar statligt venturekapital i verkstadsindustrin respektive i Norrland. De investerade beloppen per projekt kan vara av betydande storlek (>10 miljoner kronor), det vill säga summor som den privata marknaden själv ska kunna hantera. Det är svårt att motivera dessa fonders existens på ekonomisk-teoretiska grunder.

Ur ett internationellt perspektiv råder det inte brist på privat riskkapital i Sverige (Riksrevisionen 2014). Problemet är snarare att det svenska riskvilliga kapitalet koncentreras i fonder eller så kallade Private Equity-företag. De senare investerar stora summor och köper ofta ut företag från börsen för att stöpa om och effektivisera dem. Koncentrationen av kapitalet i stora fonder kan delvis förklaras av skatteregler som gynnar pensionssparande framför annat sparande. Detta leder till institutionaliserat sparande som inte kommer onoterade nya eller små företag till del. Dock har det skett en förändring i motsatt riktning de senaste åren. Avdraget för avsättningar till privata pensionsförsäkringar har minskat till maximalt 12 000 kronor per år jämfört med ett basbelopp tidigare. Detta har missgynnat det institutionella sparandet jämfört med annat sparande.

Ekonomiska teorier som analyserar valet mellan att vara anställd eller att starta företag lyfter ofta fram att grundarna behöver ha ett startkapital, eftersom nya företag i allmänhet har problem att få tag på extern finansiering (»liquidity constraints«). Startkapitalet fungerar som en säkerhet för de eventuella lån som företaget behöver ta. Teorierna förväntar sig därför att en ojämn förmögenhetsbildning borde samvariera positivt med andelen personer som driver företag (Aghion och Bolton 1992). Detta samband har bekräftats empiriskt. Holtz-Eakin m. fl. (1994) och Lindh och Olsson (1998) visar bl a att en ojämn förmögenhetsfördelning samvarierar positivt med entreprenörskap och nyföretagande både i USA och i Sverige. Förmögenhetsskatten avskaffades i Sverige 2007. Avskaffandet öppnar upp för en ojämnare förmögenhetsfördelning. En annan följd är att kapitalmarknaderna borde bli mer likvida och att mer kapital borde vända hem till Sverige som kan investeras här istället för utomlands.

Flera studier har påvisat att det råder brist på riskvilligt kapital i tidiga faser, så kallat såddkapital, i Sverige. Det är speciellt ont om affärsänglar i Sverige – privatpersoner som har lokal kännedom och därmed lägre kostnader för att hitta lovande projekt (Avdeitchikova 2008). De har oftast en aktiv roll i de projekt de investerar i. I USA spelar affärsänglarna en mycket viktig roll, där hälften av deras investeringar sker i såddfasen

(Landström 1993 och Bergman 1998). Enligt Lindström och Olofsson (2002) är affärsänglarna de mest värdefulla av alla externa aktörer för företag under de tidiga faserna.

Starta-eget-bidrag

Sedan 1997 har staten erbjudit ”stöd till start av näringsverksamhet” till personer som är arbetslösa eller riskerar att bli det. Stödet administreras av Arbetsförmedlingen och kan ges i sex månader. Under perioderna 1997–99 och 1999–2007 omfattade stödet årligen 1 500 respektive 1 000 miljoner kronor som gick till omkring 10–15 000 nyföretagare (det vill säga cirka 100 000 kronor per nyföretagare), men stödet halverades efter 2007. Numera ligger det på 250–300 miljoner kronor årligen. Detta stöd kan både ses som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och som ett stöd till nyföretagande.

Falkenhall m. fl. (2003) konstaterar att det inte är någon skillnad i överlevnad för nya företag som fått stöd under en begränsad period (mindre än 7 månader) och de som inte fått något stöd alls. Men de som fått stöd under längre period än 7 månader hade en lägre överlevnad. Branscher som är känsliga för undanträngningseffekter är överrepresenterade bland stödmottagarna. Enligt Riksrevisionen (2008) har stödet haft en positiv effekt på de nya företagens

överlevnad och har dessutom minskat risken för att personerna åter ska bli arbetslösa. Kritik har även riktats mot stöden. Stöden snedvrider konkurrensen, tränger undan andra jobb och riskerar att gå till personer som skulle ha startat företag i vilket fall som helst (dödviktseffekt). Falkenhall m. fl. 2003 summerar ett flertal utvärderingar av detta stöd och menar att dödviktseffekten ligger mellan 29 och 46 procent.

Annars är det främst ur en arbetsmarknadspolitisk synvinkel som starta-eget-bidraget har utvärderats. Behrenz m. fl. (2012) menar att starta-eget-bidraget är effektivare än andra arbetsmarknadsstöd. Jämfört med en kontrollgrupp som deltar i andra arbetsmarknadspolitiska stöd så har personer som får starta-eget-bidrag: 1) en lägre sannolikhet att vara registrerade som arbetslösa 4–5 år efter att stödet getts; 2) kortare tid tills de blir egenföretagare eller anställda utan subventioner; och 3) en högre sannolikhet att bli anställda utan subventioner. Till skillnad från tidigare studier menar Behrenz m. fl. även att starta-eget-bidraget inte tränger undan andra jobb. För andra arbetsmarknadspolitiska stöd är undanträngningseffekten 35 procent.

Baserat på utvärderingarna går det därför möjligen att motivera starta-eget-bidraget ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Men det går inte att motivera som ett företagsstöd. Stödet kan nämligen ges till vilka

nystartade företag som helst – oavsett om det finns några marknadsmisslyckanden.

Lånefinansiering till småföretag

ALMI Företagspartner grundades 1994 och är idag den enda statliga institution som erbjuder lån generellt till småföretag⁴. Man bidrar även med rådgivning. ALMI:s största verksamhet utgörs av vanliga företagslån till småföretag (max 250 anställda). ALMI har idag en lånestock på cirka 5 000 miljoner kronor och lånar ut ca 2 000 miljoner kronor varje år. Av dessa går 200 miljoner kronor till innovativa företag, 800 miljoner kronor till nya företag och ca 1 000 miljoner kronor till övriga småföretag. Det som kan motivera ALMI:s lån till de innovativa och nya företagen är den kapitalbrist som ibland uppstår på grund av asymmetrisk information. Det är mindre motiverat att ALMI lånar ut till övriga småföretag. Men det finns ett marknadsmisslyckande som motiverar ALMI:s lån. Bankerna stryper snabbt lånen till småföretag i tider av finansiell oro. Detta skedde till exempel 2009 då finanskrisen slog till. Det året ökade ALMI:s nyutlåning med 1 200 miljoner kronor till hela 3 200 miljoner kronor. Denna ökade långivning ersatte privata banklån.

ALMI:s företagslån har en ränta som är högre än

⁴ Norrlandsfonden erbjuder liknande lån till företag i Norrland, men har funnits sedan länge.

bankräntan⁵. Man kräver matchande finansiering från privata finansiärer (främst banker) då nya medel ska tillföras låntagaren⁶. Detta är i enlighet med teorin som föreslår att den matchade finansieringen från marknadens aktörer ska fungera som en vägledning för den statliga finansiären om vilka projekt som är värda att satsa på. Om de privata finansiärerna vägrar ge lån så gör inte ALMI det heller. Därmed skulle ALMI kunna fånga upp de företag som ligger på marginalen att få privat finansiering och som kan klara sig med statliga lån, men inte utan dessa. Andra fördelar med att den privata finansiären är dels att man aktiverar en privat långgivare/finansiär, men även att ALMI lätt kan överlåta lånen till den privata finansiären om läget för låntagaren stabiliseras och ALMI inte längre behövs.

Men ALMI:s praxis är långt ifrån teoretiskt idealiskt. ALMI och de privata finansiärerna går nämligen inte in på lika villkor. Det är i allmänhet medfinansiärerna som sitter med säkerheterna. Om ett företag är på obestånd och går i konkurs kan de privata finansiärerna få tillbaka en ganska hög procentsats (80–100 procent) vid likvidationen medan ALMI kanske får tillbaka 20 procent. I princip skulle detta upplägg där ALMI

5 Återbetalningen av lånen sker enligt en uppgjord amorteringsplan. Ungefär 6 procent av företagslånen skrivs av varje år. Med en relativt hög räntesats gör detta att ALMI Företagslån inte går med förlust för dessa lån. Procentandelen avskrivna lån är högre än för banker, men risktagandet är också högre.

6 För de nya företagen är kravet 50 procent av matchande finansiering, men ALMI kan stå för upp till 80 procent i undantagsfall. För lån till etablerade företag står ALMI i allmänhet bara för ca 27 procent av den nya finansieringen.

och bankerna tar olika risker och säkerheter kunna jämföras med ett statligt lånegarantiprogram, det vill säga där de privata finansiärerna lånar ut men staten garanterar lånen om de skulle förfalla, vilket annars inte existerar i Sverige. Forskning har visat att sådana program karaktäriseras av moralisk risk, genom att de privata finansiärerna blir mindre nogräknade om vem de lånar ut till, eftersom staten garanterar lånen (Lerner 2009). De privata lånen kommer därför att fungera betydligt sämre som en signal för vilka företag/projekt som är kommersiellt gångbara för ALMI – än om de privata finansiärerna hade fått stå för en del av risken själv.

Regionalstöd

Regionalt investeringsstöd har funnits under lång tid i Sverige. Sedan EU-inträdet år 1994 kommer en hel del av detta stöd direkt eller indirekt från EU via regionala stödformer. Stöden går främst till investeringar i byggnader och maskiner och kan ges till företag i ekonomiskt eftersatta regioner (stödområden A och B). Stödet är selektivt och ges efter individuell bedömning. Under perioden 1988–2008 uppgick stödet till 350–400 miljoner kronor årligen, därefter har det sjunkit ner till 250 miljoner kronor. En utvärdering gjordes nyligen som indikerade att stöden hade positiva effekter på de stödmottagande företagens

överlevnad, investeringar, produktion och sysselsättning. Man jämförde då utfallsvariablerna hos företag som fått stöd med liknande företag som inte fått stöd (Eliasson 2013). Huruvida regionalstödet orsakade undanträngning analyserades dock inte.

En annan typ av regionalstöd till företag har varit sänkta sociala avgifter för eftersatta regioner. Detta har varit ett generellt stöd. Givet att företaget uppfyller vissa villkor är det berättigat till stödet. En utvärdering visar att stödföretagens omsättning och rörelseresultat ökar till en början. Investeringarna ökar också efter ett tag, men inga betydande effekter på sysselsättningen (Månsson och Qoureshi 2012).

Skatter

Mycket har hänt på skatteområdet som påverkar företagande. Noterbart är dock att den hårt kritiserade dubbelbeskattningen på aktier är kvar. Först betalar företaget skatt på vinsten. När delar av vinsten sedan delas ut måste aktieägarna betala skatt en gång till. Därmed skapas en subvention för lånat kapital jämfört med ägarkapital via skattesystemet. Kostnader för lånat kapital (räntebetalningar) är avdragsgilla medan kostnader för eget kapital (utdelningar) får inte dras av. Små eller nystartade företag med riskfyllda projekt har svårt att få lån från banker. De drabbas därför av de relativt höga kostnaderna för aktiekapital för att finansiera sina investeringar.

Arvsskatten avskaffades 2005. Detta torde gynna entreprenörer som startar företag med tillväxtambitioner och som vill behålla ägandet inom familjen. Vidare har de sociala avgifterna på arbete sänkts generellt. För ungdomar under 26 år har de halverats och för pensionärer har de sänkts ned till 10 procent. För personer som varit långtidssjukskrivna eller tidigare varit förtidspensionerade har de sociala avgifterna reducerats kraftigt eller helt tagits bort. Företagens kostnader för att anställa dessa grupper har sålunda reducerats kraftigt.

Beskattning av företagsvinster

Under de senaste decennierna har den internationella konkurrensen och företagens rörlighet ökat markant. Företagen har alltmer etablerat globala produktionslinjer. Varje produktionsled lokaliseras till de länder där den är relativt mest effektiv. Som en respons har regeringar i olika länder försökt att göra sina egna länder så attraktiva som möjligt för de globala företagen. Ett konkurrensmedel att attrahera utländska investeringar och hindra utflöde av investeringar har varit att sänka företagsskatterna. Deveraux m. fl. (2008) visar att skattesatserna för företagsvinster i OECD-länderna har minskat från 45 till 35 procent mellan 1982 och 1999. Fram till 2013 har de sedan sjunkit till 25,4 procent. Författarna visar också att det var just

internationell skattekonkurrens som var drivkraften bakom denna sänkning.

Även högskatteländer har tvingats med i konkurrensen. I Sverige låg bolagsskatten på 52 procent fram till 1989. Vid skattereformen 1990–91 sänktes den först till 40 och sedan till 30 procent. Samtidigt breddades skattebasen. Från 1994 till 2008 låg skattesatsen oförändrad på 28 procent. Därefter sänktes skattesatsen till 26,3 procent 2009 och 22 procent 2013. Därmed ligger Sverige numera strax under EU-snittet på 22,7 procent (Ekonomifakta 2013).

Beskattning av fåmansföretag

Alla företag – stora som små – har samma bolagsskatt. Men vinster beskattas i två led i Sverige (dubbelbeskattning). De skatteregler som bestämmer beskattningen av ägare av fåmansföretag kallas populärt 3:12-reglerna⁷. Dessa innebär att en stor del av vinstutdelningar för aktiva delägare i fåmansbolag beskattas som inkomst av tjänst i stället för som inkomst av kapital. Syftet med reglerna är att förhindra att inkomsterna för ägarna, som härrör från ägarnas arbetsinsatser (inkomst av tjänst), beskattas lindrigare som kapitalinkomst.

3:12-reglerna har reformerats de senaste åren. Mer

⁷ Med fåmansföretag menas aktieföretag och ekonomiska föreningar där fyra eller färre personer, direkt eller indirekt, äger mer än hälften av rösterna i bolaget. Aktier i bolag som är noterade på en reglerad marknad räknas inte som fåmansföretag.

generösa beskattningsregler för fåmansbolag infördes 2006. Reglerna innebar en ökning i den del av inkomsten som får beskattas som kapital⁸. De totala lönerna i företaget har getts ökad tyngd då man beräknar den inkomst som kan kapitalbeskattas hos ägarna. Detta har gynnat arbetsintensiva företag med många anställda och missgynnat de mindre företagen (Henrekson m. fl. 2012).

Alstadsæter och Jacob (2012) konstaterar att incitamenten har ökat att omklassificera inkomster från arbete till kapital sedan förändringen år 2006. Det är främst personer med höga inkomster som gör detta. Skattebortfallet har blivit betydande. Regeringen har föreslagit förändringar för 3:12-reglerna. De personer som får ta upp utdelning i inkomstslaget kapital till 20 procents skattesats begränsas till ägare med minst 4 procents ägarandel.

Arbetsmarknad och lönebildning

Flera förändringar har skett när det gäller arbetsmarknadens reglering. En lagändring från 1993 gjorde det möjligt för bemanningsföretag och vikariatjänster

⁸ Aktiva ägare till ett fåmansföretag kan numera alltid dela ut minst 155 650 kronor (gränsbelopp satt till 2,75 gånger inkomst basbeloppet) till en skattesats på 20 procent. Utdelning av vinster utöver detta gränsbelopp beskattas som inkomst av tjänst (upp till 58 procent skattesats). För både utdelning och kapitalvinst gäller att den del som beskattas i inkomstslaget tjänst begränsas enligt den så kallade 100- respektive 90-basbeloppsregeln. Av en kapitalvinst tjänstebeskattas maximalt 100 inkomstbasbelopp, 5 660 000 kronor (2013). Av en utdelning tjänstebeskattas maximalt 90 inkomstbasbelopp, 5 094 000 kronor (2013). De kapitalvinster respektive utdelningar som överstiger 100 respektive 90 inkomstbasbelopp beskattas med 30 procent.

att expandera. Sedan dess har bemanningsföretagen expanderat explosivt. I dagsläget jobbar cirka 64 000 (årsanställda) eller nästan 2,5 procent av alla privatanställda i bemanningsföretag. Det har alltså blivit lättare för andra företag att tillfälligt hyra in personal, vilket ger ökad flexibilitet. En ny anställningsform tilläts 1997, så kallad överenskommen visstidsanställning. Detta gav företag möjlighet att anställa personal under en begränsad tid⁹. Visstidsanställda har ökat kraftigt och översteg 15 procent av de sysselsatta i näringslivet år 2010 (Henrekson m.fl. 2012). Företag med färre än 11 anställda tilläts att undanta två anställda från regeln ”sist-in-först-ut” (LAS) vid uppsägningar från år 2001. Detta har ökat möjligheten för de minsta företagen att behålla nyckelpersonal.

Davis m. fl. (1996) menar att en stel och orörlig arbetsmarknad på grund av en strikt lagstiftning i synnerhet påverkar företag med tillväxtpotential snarare än företag i mogna branscher. Det är de små och expanderande företagen som behöver kunna variera arbetsstyrkan. De genomförda förändringarna i Sverige med visstidsanställning, bemanningsföretag och undantag från LAS borde därför ha gynnat små och medelstora företag i olika aspekter. Några empiriska studier har genomförts som visar att förändringarna i LAS har

⁹ Denna gav företag en ovillkorlig rätt att anställa upp till fem personer i upp till ett år. År 2007 utökades tiden till två år och man tog bort hur många visstidsanställda ett företag fick ha.

gett ökad arbetsproduktivitet och minskad sjukfrånvaro, men inte haft några effekter på benägenheten att anställa personal bland de minsta företagen¹⁰.

Även reglerna för lönebildningen har förändrats. Fram till början av 1990-talet hade arbetsgivarorganisationer och fackföreningar styrelseplatser i de statliga myndigheter (till exempel Arbetsförmedlingen) som verkställde politiken på det arbetsmarknadspolitiska området. Relationer på arbetsmarknaden reglerades centralt i kollektivavtal mellan fack och arbetsgivare. 1990 drog arbetsgivarorganisationerna tillbaka sina representanter från alla statliga myndigheters styrelser. Strax därefter förlorade även facken sina platser i dessa styrelser. Dessutom skrevs Industriavtalet under år 1997, vilket innebär att löneavtal beslutas på lokal nivå utan koppling till centralt förhandlade lönestrukturer. Det finns dock kvar garantier om miniminivåer på lönerna. Idag täcks 60 procent av den svenska arbetsmarknaden av Industriavtalet (Bergh och Henrekson 2012).

Konsekvenserna har blivit en mer decentraliserad och individuell lönebildning. Lönespridningen har ökat både bland arbetare och tjänstemän (Hibbs och

¹⁰ Bjuggren (2013) finner att förändringarna i LAS har haft en positiv effekt på de minsta företagens arbetsproduktivitet med 2,5 procent mellan 1997 och 2003. Olsson (2009) drar slutsatsen att förändringarna i LAS ledde till att sjukfrånvaron minskade med 13 procent i företag som omfattades av förändringen jämfört med i andra företag. von Below och Skogman Thoursie (2010) finner dock ingen effekt av förändringarna i LAS på företagens benägenhet att anställa eller säga upp folk. Det finns bara en högre sannolikhet att äldre personer sägs upp.

Locking 2000). Det är framförallt mindre företag som gynnas av regeländringarna för lönebildningen, eftersom det är dessa företag som föredrar flexibilitet och individualiserad lönesättning (Blanchflower och Freeman 1992, Blau och Kahn 1996).

Konkurrens på produktmarknader

I och med Sveriges EU-inträde år 1995 togs många former av handelshinder bort gentemot EU-länderna. Fri handel av varor, tjänster, kapital och arbetskraft har inneburit att både frihandeln och konkurrensen ökat. De svenska företagen bedriver numera sin verksamhet på mer lika villkor gentemot sina konkurrenter i andra EU-länder.

Flera produktmarknader har avreglerats i Sverige sedan 1993. Tanken med att avreglera marknader är bland annat att få in flera aktörer som skapar ett ökat konkurrenstryck som i sin tur pressar priserna och höjer servicenivån. En del sektorer avreglerades redan innan detta årtal; taxinäringen 1990 (fri etableringsrätt och prissättning) och inrikesflyget 1992 och 1997. Enligt en utvärdering (VTI 2013) ökade priserna i båda branscherna som en konsekvens av avregleringen. Men fler taxibolag etablerades, utbudet av taxibilar ökade och väntetiden för kunderna minskade inom taxinäringen. Antalet avgångar inom inrikesflyget ökade fram till 2002, därefter minskade de. Det har

dock skett etablering av fler flygbolag och speciellt av lågprisflyg.

Brevmonopolet avskaffades år 1993. Postverket fick då som enda statliga operatör kravet på sig att erbjuda rikstäckande service och befordran av A-post. År 1997 fanns det så många som 100 privata postoperatörer. År 2010 fanns det ca 30 privata operatörer – i huvudsak mindre. Men det forna monopolet Posten hade fortfarande marknadsandelar på över 90 procent tio år efter avregleringen, vilket är unikt jämfört med övriga avreglerade marknader. Enligt en utvärdering från 2004 hade dock posttjänsterna blivit 80 procent dyrare sedan avregleringen 1993, jämfört med KPI:s ökning på 14 procent. Dock spelade införandet av moms på posttjänster åren 1994–95 en viss roll (DN 2004).

Telekommunikationsmarknaden avreglerades 1993 då den nya telelagen infördes. Detta är nog också den produktmarknad som genomgått den snabbaste tekniska utvecklingen de senaste 20 åren. Ofta brukar man lyfta fram denna avreglering som den mest lyckade med tanke på vad som hänt med konkurrensen och prisnivåerna. Men det är inte helt uppenbart vilka förändringar när det gäller lägre priser och bättre service som berott på den tekniska utvecklingen kontra avregleringen. Klart är dock att många nya aktörer har etablerats på marknaden med ökat konkurrenstryck som följd.

Elmarknaden avreglerades 1996 och privata företag tilläts etablera sig. Men avregleringen hämmades av krav på dyr mätningstrustning. År 1999 togs detta krav bort och elmarknaden blev därmed helt öppen. Elproduktionen är dock fortfarande oligopolistiskt organiserad. År 2012 hade ”de tre stora” Vattenfall, EON och Fortum tillsammans 79 procent av elproduktionen jämfört med cirka 90 procent i mitten av 1990-talet (Statens Energimyndighet 2013). Elnätet är uppdelat på tre nivåer: stamnät (högst spänning), regionnät (lägre spänning) samt distributionsnät (lägst spänning), som är reglerade naturliga monopol. Stamnätet ägs till 100 procent av Svenska kraftnät. 74 procent av regionnäten och 33 procent av distributionsnäten ägs av de tre stora (Svenska Kraftnät 2014). När det gäller elhandel (det vill säga mellanhanden mellan producent och slutkund) så ökade de tre storas dominans först från 28 till 62 procent av marknadsandelarna mellan 1997 och 2000, men minskade till 48 procent mellan 2000 och 2004. Därefter har andelen legat stabil på denna nivå (Statens Energimyndighet 2013).

Priserna på el har ökat betydligt efter avregleringen. Samtidigt har möjligheten till internationell handel av el ökat (bland annat via den nordiska elmarknaden), vilket påverkat prisnivån i Sverige såväl som utomlands. De högre priserna beror främst på dålig kapa-

citetsutbyggnad och höjda elskatter enligt en färsk studie (Brännlund m. fl. 2012).

Apoteksmarknaden avreglerades 2009. Det statliga bolaget Apoteket AB förlorade ensamrätten till detaljhandelsförsäljning av läkemedel. 2/3 av bolagets apotek såldes till andra ägare. Det enda som är säkert på denna marknad är att antalet privata företag som etablerats har ökat markant. Avregleringens effekter på priser, tillgänglighet och service är ännu inte utvärderade, bland annat på grund av brist på data (Statskontoret 2012).

Fordonsbesiktningen avreglerades genom att privata företag tilläts erbjuda sådana tjänster år 2010. Enligt Nilsson m. fl. (2013) har marknaden under den korta tiden sedan avregleringen ännu inte genomgått några stora förändringar. Tillgängligheten har förbättrats något genom att fler besiktningssanläggningar öppnats, men varken pris, geografisk spridning, flexibla tider för besiktning eller kvaliteten på besiktningarna har förändrats.

Järnvägstrafiken började öppnas upp redan 1990–92 då järnvägstrafik (lokal, regional och interregional) som inte kunde bedrivas med lönsamhet utan krävde samhällsstöd, började upphandlas i konkurrens. Den kommersiella järnvägstrafiken avreglerades 2007 då SJ:s monopol på chartertrafik och nattågstrafik togs bort. 2009 öppnades järnvägsnätet för konkurrens vid

veckosluts- och heltrafik. Avregleringen har skett successivt och endast några få, mindre inbrytningar har gjorts på den kommersiella persontrafikmarknaden. År 2009 hade SJ och dess koncernföretag fortfarande 81 procent av persontrafikmarknaden. Ungefär 10 privata persontrafikföretag (såväl svensk- och utlandsägda) fanns dock etablerade i Sverige vid denna tidpunkt. Marknaden för personresande på järnväg öppnades helt i december 2011. Den korta tid som gått sedan 2011 har inte inneburit mer än en marginell ökning av antalet avgångar och nya företag. Det är också för tidigt att uttala sig om prisnivån (Nilsson m. fl. 2013).

Även om avregleringarnas effekter på priser och servicenivå är svåra att utvärdera på många marknader, så har fler privata aktörer kunnat etablera sig och tagit stora marknadsandelar på nästan samtliga marknader. Enda undantaget är postmarknaden. Med andra ord har förutsättningarna för att driva företag förbättrats markant inom dessa områden.

Välfärdstjänster

Flera skattefinansierade välfärdstjänster inom sektorerna utbildning, äldreomsorg, funktionsnedsättning, sjukvård och barnomsorg har konkurrensutsatts sedan början av 1990-talet, varvid privata företag, föreningar/stiftelser och individer/hushåll har kunnat etablera sig. Inom sjukvården handlar det uteslutande

om privata företag, medan föreningar/stiftelser är vanliga inom utbildning och barmomsorg. Två olika syften kan förklara den ökade avregleringen: Dels en önskan om att göra verksamheten mer effektiv och dels att konsumenterna skulle få en ökad valfrihet och mer inflytande. Det är främst borgerliga regeringar (1991–94 och 2006–14) som genomfört förändringarna på välfärdsområdet.

Riksdagen godkände en ny kommunallag år 1991, som tydliggjorde och preciserade kommunernas möjlighet att anlita privata utförare. Dock hade privata företag redan börjat etablera sig innan denna lag. En annan reform var friskolereformen som infördes 1992, där privata grund- och gymnasieskolor kunde få skolpeng från staten. År 1992 tog man även bort Lex Pysslingen som förbjöd subventioner av vinstdrivande förskoleverksamheter. Fri etableringsrätt för fristående förskolor infördes dock inte förrän 2006. Inom sjukvården infördes husläkarreformen 1991 och reformen om fri etableringsrätt kom 1994. Lagen om valfrihetssystem infördes 2008. Sedan 2010 är landstingen skyldiga att ha valfrihetssystem i primärvården.

År 2011 stod privata aktörer för drygt 14 procent av kommunernas och landstingens kostnader för inköp av tjänster. Det är en viss variation mellan sektorerna: barnomsorg 16 procent, äldreomsorg och funktionsnedsättning 15 procent, utbildning 14 pro-

cent och sjukvård (exklusive tandvård) 11 procent. Att mäta hur stor del av välfärdstjänsterna som utförs av privata operatörer är inte okomplicerat. Förutom kommunernas och landstingens kostnadsandelar till offentliga och privata utförare som använts ovan, kan antalet anställda eller brukare i offentlig och privat regi beräknas. I fallet med grundskolan får man då tre olika resultat. Under perioden 1998–2010 hade de privata grundskolornas: 1) andel av kostnaderna ökat från 4 till 14 procent; 2) andel av eleverna ökat från 3 till 13 procent; och 3) andel av anställda ökat från 3 till 8 procent. Trenden är tydlig och måtten är starkt positivt korrelerade men lägger sig på olika nivåer¹¹. År 2012 var 19 procent av förskolebarnen inskrivna på privata förskolor jämfört med 13 procent år 1997 (Jordahl och Örvall 2013).

Det finns även en stor variation av privatiseringen inom varje delområde. Privata utförare står för 32 procent av verksamhetskostnaderna inom primärvården, men bara för 10 procent inom specialistvården. 26 procent av gymnasieeleverna går i friskola, men bara 13 procent av grundskoleeleverna. Längst har annars privatiseringen gått inom delområdet funktionshinderade med personlig assistans där 55 procent av brukarna har privata utförare. Även inom hemtjänst och särskilt

¹¹ Siffrorna indikerar förvisso att friskolorna har en lägre lärartäthet, men samtidigt dras måtten med olika typer av osäkerhet. Det skulle därför behövas en grundligare analys för att säga något om jobbskapande, effektivisering eller dylikt.

boende är den privata utförandeandelen så hög som nästan 30 procent. Det är även stora regionala skillnader. Längst har privatiseringen gått i Stockholm där privata utförare har 50 procent eller mer inom flera områden (Jordahl och Örvall 2013).

Totalt sett har privatiseringarna och avregleringarna skapat stora möjligheter för privata företag att etablera sig och driva verksamheten inom sektorerna för välfärdstjänster. År 2008 fanns det till exempel så många som 12 600 privata vårdgivande företag i olika storlekar och driftsformer (Jordahl 2008).

Satsningar på företagande och återkoppling till Lindbeck-kommissionen

Antalet anställda i privata företag har ökat med 34 procent sedan 1993. Det är speciellt små och medelstora företag som har expanderat. De privata sektorer som ökat mest i antalet arbetade timmar är konsulttjänster, delvis förklarad av ökad outsourcing, och tjänster inom vård, skola och omsorg, som en konsekvens av avregleringar. En rad åtgärder och avregleringar har genomförts som har gjort det enklare för företag att etablera sig och driva verksamhet. Hit hör bättre möjlighet till finansiering genom slopad förmögenhetsskatt och

bidrag/lån från staten (starta-eget-bidrag och ALMI-lån). Sänkt bolagsskatt och slopad arvsskatt har gynnat företagande. Däremot kvarstår dubbelbeskattning på aktier och även om vissa lättnader har skett för beskattning av vinster av fåmansföretag tycks mycket återstå att göra. Betydande avregleringar har skett inom produktmarknader som tidigare haft statliga monopol såsom post, telekom, el, apotek, inrikesflyg, tågtrafik, taxi och fordonsbesiktning. Detsamma gäller inom välfärdsområdena, sjukvård, utbildning, barnomsorg samt omsorg till äldre och funktionshindrade. Inom samtliga avreglerade områden har privata entreprenörer kunnat etablera sig. Till sist återkoppling till Lindbeck-kommissionens förslag:

- *Punkt 20–27.* Ökad konkurrens och effektivitet i näringslivet. Konkurrens och frihandel har ökat i och med inträdet i EU. Möjligheter för enskilda stater att dela ut subventioner eller industristöd har minskat betydligt¹². Många produktmarknader och välfärdsområden har avreglerats vilket åtminstone lett till fler privata företag och fler valmöjligheter för konsumenterna, men inte alltid till lägre priser.

¹² Sådana industristöd ges dock fortfarande indirekt genom att man kallar det statligt venturekapital (se avsnitt 2.3.2.3)

- *Punkterna 87 och 88.* Förbättrade ekonomiska, politiska och sociala spelregler för företag i syfte att stimulera ekonomisk tillväxt. Arbetsmarknaden har liberaliserats och lönebildning har decentraliserats. Bemanningsföretag har fått tillåtelse att etablera sig, visstidsanställning har införts och lättnader har gjorts för LAS. Dessa åtgärder har speciellt gett små och medelstora företag ökad flexibilitet. Lönebildningen har decentraliserats vilket har gjort att lönespridningen har ökat.
- *Punkt 40.* Borttagande av dubbelbeskattning av företagsvinster. Dubbelbeskattningen har inte tagits bort. Däremot har bolagsskatten sänkts rejält. Vissa lättnader har skett i beskattning av fåmansföretag, men ur ett beskattningsperspektiv missgynnas småföretag jämfört med storföretag. Förmögenhets- och arvskatten har slopats.
- *Punkt 61.* Konkurrensutsättning av traditionella välfärdstjänster. Dessa tjänster (sjukvård, utbildning, barnomsorg samt omsorg till äldre och funktionshindrade) har konkurrensutsatts. Många nya privata aktörer har etablerats inom dessa områden.

Resultatet har främst blivit ökade valmöjligheter för konsumenterna.

- *Punkt 63.* Många statliga monopol har avreglerats sedan början av 1990-talet. Det är inte helt klart huruvida man tog reglering av monopolen i beaktande som ett alternativ till avregleringen.

Kapitel 4

Sammanfattning och slutsatser

De senaste 20 åren har svenska regeringar genomfört många förändringar när det gäller satsningar på FoU/innovationer och företagande – i synnerhet inom det sistnämnda området. I denna rapport har förändringarna diskuterats med utgångspunkt från den nationalekonomiska forskningslitteraturen. Det visar sig att flera satsningar inte har varit optimala och att många åtgärder är dåligt utvärderade. Nedan följer en sammanfattning vad som har gjorts och i punktform förslag på vad som behöver göras.

Stöd till FoU och innovationer

Även om de statliga FoU-satsningarna som andel av BNP har minskat marginellt sedan 1993 är det en större andel av stödet som numera går till universitets- och högskolesektorn. Fördelen med att satsa på

universiteten är att de berdriver grundforskning som anses ha stora spridningseffekter och att en pool av kompetenta forskare utbildas som kan komma samhället i stort till del.

De senaste 20 åren har det statliga FoU-stödet till näringslivet uteslutande varit direkt och selektivt. Detta stöd till näringslivet har främst syftat till att tillgodose offentliga behov inom försvar, energi och miljö. Det är främst större företag som har fått ta del av stödet. Små företag i Sverige har ett lågt statligt FoU-stöd i en internationell jämförelse.

- En påfallande iakttagelse är att det direkta FoU-stödet till näringslivet knappt har utvärderats alls. Det handlar dels om FoU-satsningar inom försvar, miljö och energi, men även om FoU som utförs av statliga forskningsinstitut (till exempel RISE-företagen) på uppdrag av företag till ett subventionerat pris. Här krävs utvärderingar.
- Alltför mycket av det direkta FoU-stödet tycks gå till storföretag.

Indirekta FoU-stöd i form av sänkta sociala avgifter för FoU-personal gäller från och med 2014. Det är det första generella FoU-stödet sedan 1980-talet. Men stödet är delvis selektivt, eftersom det har ett tak per

koncern. Därmed gynnas små- och medelstora företag relativt mest. De nya skatteincitamenten för FoU har dock vissa nackdelar: dels kommer regeringen att finansiera FoU som företagen skulle ha gjort i vilket fall som helst (dödviktskostnader) och dels kommer troligen företagen att försöka omklassificera andra kostnader till FoU-kostnader för att kunna dra nytta av stödet.

- I nuläget är bedömningen att regeringen bör utvärdera effekterna av detta nya skatteincitament för FoU och därmed avvakta med ytterligare förändringar av indirekta FoU-stöd.

Staten har även en mängd olika selektiva innovationsstöd (venturekapital, villkorlån och bidrag). Tyvärr har det visat sig att en mycket hög andel av detta stöd antingen går till sena faser där det konkurrerar med privata finansierare eller i själva verket är förtäckta regional- eller industristöd.

- Innovationsstödet är i både akut och stort behov av omstrukturering. Statliga VC-fonder som inte fyller sitt syfte att stödja innovativ verksamhet i tidiga faser bör avvecklas (till exempel Fouriertransform och Inlands-

innovation). Resurserna bör istället allokeras som venturekapital och lån till små och riskfyllda projekt i tidiga faser.

Stöd till ökat företagande

Sysselsättningen i näringslivet har ökat rejält sedan 1993. Samtidigt har den offentliga sektorn och offentliga affärsverk minskat sina anställda. Detta skift tyder på ett förbättrat företagsklimat i allmänhet och beror delvis på privatiseringen och konkurrensutsättningen inom välfärdssektorerna. Empirin visar även att det speciellt är anställda i små och medelstora företag som har ökat relativt mest. Här är förklaringen att större företag har outsourcat olika tjänster som de tidigare producerade själva till mindre konsult- och bemanningsbolag.

Många förändringar har skett på företagsområdet. Frihandeln och konkurrensen har ökat i och med EU-inträdet. Traditionella välfärdstjänster (sjukvård, utbildning, barnomsorg samt omsorg till äldre och funktionshindrade) har konkurrensutsatts. Resultatet har blivit många privata nyetableringar och ökade valmöjligheter för konsumenterna.

- Effekterna av privatisering och ökad konkurrens behöver utvärderas bättre. Prisnivåer och valmöjligheter är relativt lätta

att observera. Huruvida konkurrensutsättningen har lett till ökad effektivitet utan att detta gått ut över brukarna är ännu okänt.

Flera produktmarknader (el, apotek, tågtrafik, inrikesflyg, fordonsbesiktning, etc.) har avreglerats sedan 1993 med ökad konkurrens och fler aktörer som konsekvenser, men inte alltid lägre priser. Trots avregleringen så har forna statliga monopol inom vissa sektorer (till exempel post, järnväg och el) fortfarande mycket höga marknadsandelar.

- En djupare utvärdering huruvida avregleringarna inom dessa områden verkligen har fått önskade konsekvenser är efterfrågad. Det är oroväckande att före detta monopol har mycket höga marknadsandelar. I fallet naturliga monopol är reglerade monopol alternativet till avreglering.

Arbetsmarknaden har liberaliserats i flera avseenden, vilket har förbättrat spelreglerna för företagen. Bemanningsföretag har fått tillåtelse att etablera sig, visstidsanställning har införts och lättnader har gjorts för LAS. Små och medelstora företag har därmed fått ökad flexibilitet. Lönebildningen har decentraliserats vilket har gjort att lönespridningen har ökat.

Förmögenhets- och arvs-katten har slopats, vilket underlättat kapitalbildningen för företagande. Dessutom tillhandahåller staten olika bidrags- och lånealternativ, som ofta är svåra att motivera ur ett ekonomiskt teoretiskt perspektiv. Starta-eget-bidraget tycks vara lyckat ur en arbetsmarknadspolitisk synvinkel, men kan gå till vilka nystartade företag som helst. Här finns risk för undanträngningseffekter och snedvridning av konkurrensen. En fördel är dock att bidraget är tidsbegränsat. Även ALMI:s företagslån kan ges till vilka småföretag som helst. Trots att man kräver samfinansiering från privata finansörer, vilket är positivt, går man inte in på lika villkor. Det är oftast de privata finansörerna som sitter på säkerheterna, vilket får ALMI:s insatser att påminna om statliga lånegarantier.

- ALMI:s låneverksamhet är svår att motivera, men kan fylla en funktion i kristider. Frågan är om ALMI:s verksamhet behöver ha den omfattning som den har idag för att kunna agera brandkår i kristider.

Beträffande skatter har beskattningen av företagsvinster sänkts. Dock är dubbelbeskattningen på aktier fortfarande kvar. Detta orsakar att finansiering med aktiekapital blir dyrare än lånekapital. Något som slår hårt

mot innovativa små företag som har svårt att få lån från banker. Vinstuttag från fåmansbolag missgynnas dessutom fortfarande för aktiva delägare i beskattningssynpunkt jämfört med storbolag även om en del lättnader har skett. Å andra sidan har aktiva delägare incitament att ta ut arbetsinkomst i form av vinstutdelningar.

- Dubbelbeskattningen på aktier bör tas bort.
- En lösning för beskattningen av aktiva delägare i fåmansbolag är önskvärd.

Referenser

- Abramowitz, M.** (1956). »Resource and Output Trends in the United States since 1870«, *American Economic Review*, 46(1), 5–23.
- Acs, Z. och Audretsch, D.B.** (1987). »Innovation in Small and Large Firms«, *Economics Letters*, 23(1), 109–12.
- Acs, Z.J. och D.B. Audretsch** (1988). »Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis«, *American Economic Review*, 78(4), 678–90.
- Acs, Z. och Audretsch, D.B.** (1990). *Innovation and Small Firms*, MIT, Cambridge, Ma.
- Aghion, P. och Bolton, P.** (1992). »Distribution and Growth in Capital Market Models«, *European Economic Review*, 36(2–3), 603–11.
- Alstadsæter, A. och Jacob, M.** (2012). *Income Shifting in Sweden: An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules*, ESO-rapport 2012:4, Fritzes, Stockholm.
- Arrow, K.** (1962). »The Economic Implications of Learning by Doing«, *Review of Economic Studies*, 29(2), 155–73.
- Avdeitchikova, S.** (2008). »On the Structure of the Informal Venture Capital Market in Sweden: Developing Investment Roles«, *Venture Capital*, 10(1), 55–85.
- Baumol, W.J.** (2002). *The Free-Market Innovation Machine:*

- Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton University Press, Princeton och Oxford.
- Bergh, A. och Henrekson, M.** (2012). *Varför går det bra för Sverige?*, Fores och Ivrig Förlag, Stockholm.
- Bergman, F.** (1998). »Företagsänglar – en himla stor resurs«, stencil, Mitthögskolan, Östersund.
- Bjuggren, C..M.** (2013). »The Effect of Employment Protection on Firm Productivity - A Natural Experiment«, HUI Working Papers 82, Handelns Utredningsinstitut (HUI).
- Blanchflower, D. och Freeman, R.B.** (1992). »Unionism in the United States and Other Advanced OECD Countries«, *Industrial Relations*, 31(1), 56–79.
- Blau, F. och Kahn, L.** (1996). »International Difference in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces«, *Journal of Political Economy*, 104(4), 791–837.
- Branstetter, L. och Ogura, Y.** (2005). »Is Academic Science Driving a Surge in Industrial Innovation? Evidence from Patent Citations«, NBER Working paper No. 11561, NBER, Cambridge, Ma.
- Braunerhjelm, P., Acs, Z., Audretsch, D. och Carlsson, B.** (2010). »The missing link: knowledge diffusion and entrepreneurship in endogenous growth«, *Small Business Economics*, 34(2), 105–125.
- Braunerhjelm, P., Eklund, K. och Henrekson, M.** (2013). *Ett ramverk för innovationspolitiken*. Samhällsförlaget, Stockholm.
- Braunerhjelm, P. och R. Svensson** (2010). »The Inventor«s Role: Was Schumpeter«, *Journal of Evolutionary Economics*, 20(3), 413–33.
- Brännlund, R., Karimu, A. och Söderholm, P.** (2012). »Elmarknaden och elprisets utveckling före och efter avregleringen: ekonometriska analyser«, CERE Working paper 2012:14, Umeå Universitet.
- Callon, M.** (1994). »Is Science a Public Good?«, *Science, Technology and Human Values*, 19(4), 345–424.
- Carpenter, R.E. och Petersen, B.C.** (2002). »Capital Market Imperfections, High-Tech Investment and New Equity«, *Economic Journal*, 112(477), F54–F72.
- Cohen, W. och Levinthal, D.** (1989). »Innovation and Learning: The Two Faces of R&D«, *Economic Journal*, 99(397), 569–96.
- Cohen, W. och Levinthal, D.** (1990). »Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation«, *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128–52.
- David, A., Hall, B.H., och Toole, A.** (2000). »Is Public R&D a Complement or Substitute for Private R&D? A Review of the Econometric Evidence«, *Research Policy*, 29(4–5), 497–529.
- Davis, S.J., Haltiwanger, J. och Schuh, S.** (1996). *Job Creation and Destruction*. MIT Press, Cambridge, Ma.
- Devereux, M., Lockwood, B. och Redoano, M.** (2008). »Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?«, *Journal of Public Economics*, 92, 1210–35.
- DN** (2004). »Avreglering höjde priserna«: <http://www.dn.se/ekonomi/avregleringar-hojde-priserna/>
- Ekonomifakta** (2013). »Bolagsskatt internationellt«: <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Skatter/Skatt-pa-foretagande-och-kapital/Bolagsskatt/>
- Elisasson, K.** (2013). *Regionalt investeringsstöd – En effektiv värdering i en värld med många företagsstöd*, Working paper 2012:16, Tillväxtanalys, Stockholm och Östersund.
- Formas** (2011). »Analys av miljöforskningen och förslag till

- forskningsstrategi 2011–2016», Rapport R4:2011, Formas, Stockholm.
- Falkenhall, B., Johansson, M. och Olofsson, J.** (2003). *Utvärdering av de näringspolitiska effekterna av stöd till start av näringsverksamhet*. ITPS, Stockholm och Östersund.
- Fu, X. och Yang, Q.G.** (2009). »Exploring the Cross-Country Gap in Patenting: A Stochastic Frontier Approach«, *Research Policy*, 38(7), 1203–13.
- Gans, J.S., Hsu, D.H. och Stern, S.** (2002). »When does Start-Up Innovation Spur the Gale of Creative Destruction?«, *RAND Journal of Economics*, 33(4), 571–86.
- Geroski, P.A.** (1995). »Do Spillovers Undermine the Incentive to Innovate?«, i Dowrick, S. (red.), *Economic Approaches to Innovation*. Edward Elgar, Aldershot, 76–97.
- Guellec, D. och van Pottelsberghe, B.** (2003). »The Impact of Public R&D Expenditure of Business R&D«, *Economics of Innovation and New Technology*, 12(3), 225–43.
- Hall, B.H. och van Reenen, J.** (2000). »How Effective are Fiscal Incentives for R&D? A Review of the Evidence«, *Research Policy*, 29(4–5), 449–69.
- Hall, B.H., Mairesse, J. och Mohnen, P.** (2010). »Measuring the Returns to R&D«, i Hall, B.H. och Rosenberg, N. (red.), *Handbook of the Economics of Innovation*. Vol. 2. Elsevier-North Holland, Amsterdam, 1033–82.
- Henrekson, M., Johansson, D. och Stenkula, M.** (2012). »Den svenska företagsstrukturen – utveckling i de medelstora företagen efter 1990-talskrisen«, *Ekonomisk Debatt*, 40(2), 27–38.
- Hibbs, D.A. och Locking, H.** (2000). »Wage Dispersion and Productive Efficiency: Evidence from Sweden«, *Journal of Labour Economics*, 18(4), 755–82.
- Holtz-Eakin, D, Joulfaian, D. och Rosen, H.S.** (1994). »Sticking It Out: Entrepreneurial Survival and Liquidity Constraints«, *Journal of Political Economy*, 102(1), 53–75.
- Hubbard, R.G.** (1998). »Capital-Market Imperfections and Investment«, *Journal of Economic Literature*, 36(1), 193–225.
- Jaffe, A.** (1986). *Economic Analysis of Research Spillovers – Implications for the Advanced National Technology Program*. National Institute of Standards and Technology, U.S. Department of Commerce, Washington D.C.
- Jones, C.** (2005). »Growth and Ideas«, i *Handbook of Economic Growth*, Aghion, P. och Durlauf, S. (red.). Elsevier, Amsterdam, 1063–1111.
- Jordahl, H.** (2008). »Privat produktion av offentligt producerade tjänster«, *Ekonomisk Debatt*, 36(3), 46–58.
- Jordahl, H. och Öhrvall, R.** (2013). »Nationella reformer och lokala initiativ«, stencil, IFN, Stockholm.
- Kaplan, S.N. och Strömberg, P.** (2001). »Venture Capitals as Principals: Contracting, Screening, and Monitoring«, *American Economic Review*, 91(2), 426–30.
- Landström, H.** (1993). »Informal Risk Capital in Sweden and Some International Comparisons«, *Journal of Business Venturing*, 8(6), 525–40.
- Lindh, T. och Ohlsson, H.** (1998). »Self-Employment and Wealth Inequality«, *Review of Income and Wealth*, 44(1), 25–42.
- Lindström, G. och Olofsson, C.** (2002). *Affärsänglar och teknikbaserade företag*. SNS Förlag, Stockholm.
- Mansfield, E.** (1986). »The R&D Tax Credit and Other Technology Policy Issues«, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 76(2), 190–94.

- Mason, C.M. och Harrison, R.T.H.** (1995). »Closing the Regional Equity Gap: The Role of Informal Venture Capital«, *Small Business Economics*, 7(2), 153–72.
- Moen, J.** (2005). »Is Mobility of Technical Personnel a Source of R&D Spillovers?«, *Journal of Labor Economics*, 23(1), 81–114.
- Månsson, J. och Quoreshi, S.** (2012). *Regionalpolitiska effekter av sänkta socialavgifter*, Working paper 2012:01, Tillväxtanalys, Stockholm och Östersund.
- Nilsson, R. och Håkansson, S.** (2013). *Offentlig FoU-finansiering i Sverige 1981–2012*. Vinnova, Stockholm.
- Nilsson, J.E., Odolinski, K., Swädh, J.E., Liss, V. och Nyström, J.** (2013). *Regelförändringar i transportsektorn. Effekter av omregleringar inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning*. VTI Rapport 774, VTI, Stockholm.
- OECD** (2013). *Main Science and Technology Indicators*: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB
- Olsson, M.** (2009). »Employment Protection and Sickness Absence«, *Labor Economics*, 16(2), 208–14.
- Reinthal W. och Wolff, G.B.** (2002). »Subsidies and Other Determinants of Business R&D«, Working paper, London School of Economics.
- Riksrevisionen** (2014). *Statliga Insatser för riskkapitalförsörjning - i senaste laget*, RIR 2014:1, Riksrevisionen, Stockholm.
- Romer, P.** (1990). »Endogenous Technological Change«, *Journal of Political Economy*, 98(5), S71–S102.
- SCB** (2011). *Offentlig ekonomi 2011*. Statistiska Centralbyrån, Örebro: http://www.scb.se/statistik/_publikationer/OE0903_2011A01_BR_00_OE06BR1101.pdf
- Schmookler, J.** (1966). *Invention and Economic Growth*. Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Schumpeter, J.A.** (1911). *The Theory of Economic Development*. Harvard university press, Cambridge, Ma.
- Scotchmer, S.** (2006). *Innovation and Incentives*. MIT Press, Cambridge, Ma.
- Segerfeldt, F.** (2012). *Jakten på Innovationer*. Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Solow, R.M.** (1957). »Technical Change and the Aggregate Production Function«, *Review of Economics and Statistics*, 39(3), 312–20.
- SOU 1993:16**. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommissionens förslag. Allmänna Förlaget, Stockholm..
- SOU 2012:66**. *Skatteincitament för forskning och utveckling*. Stockholm.
- Statens Energimyndighet** (2013). *Energiindikatorer 2013*. Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål, ER 2013:05, Statens Energimyndighet.
- Statskontoret** (2012). *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning*. Statskontoret, Stockholm.
- Svenska Kraftnät** (2014). <http://mimer.svk.se/Natomrade/>
- Svensson, R.** (2011). *När är statligt stöd till innovativa företag och entreprenörer effektivt?* Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Svensson, R.** (2012a). *Immateriella rättigheter och ekonomiska incitament*. IVA, Stockholm.
- Svensson, R.** (2012b). »Outsourcing och offshoring av producenttjänster«, i *Den svenska tjänstesektorn*, Jordahl, H. (red.). Studentlitteratur, Lund, 93–117.
- Svensson, R.** (2014). *Patentboxar som indirekt FoU-stöd*. Näringspolitiskt Forum Rapport 7, Entreprenörskapsforum, Stockholm.
- Wieser, R.** (2005). »Research and Development, Productivity and Spillovers: Empirical Evidence at the Firm Level«,

Journal of Economic Surveys, 19(4), 587–621.

von Below, D. och Skogman Thoursie, P. (2010). »Last in First out? Estimating the Effect of Seniority Rules in Sweden«, *Labour Economics*, 17(6), 987–997.