



Alla i Sverige säger sig vilja stärka innovationspolitiken. Regeringen presenterar en nationell innovationsstrategi, Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) driver ett stort innovationsprojekt och Socialdemokraterna vill inrätta en "nationell innovationsberedning". Vi fruktar dock att innovationspolitiken blir alltför fragmentarisk med ett ensidigt fokus på stöd till FoU för högteknologiska produkter. Vi förespråkar, utifrån ett evolutionärt schumpeterianskt synsätt, istället en bredare ansats. Uppgiften är att skapa långsiktiga förutsättningar för att göra svensk ekonomi som helhet mer innovativ och kreativ. Då krävs ett skatte- och regelsystem som stimulerar kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning i alla sektorer. Vi föreslår tio åtgärder som tillsammans bildar ett "ramverk" för en sådan innovationspolitik.

Ett ramverk för innovationspolitiken*

Pontus Braunerhjelm, Klas Eklund och Magnus Henrekson

I en ny bok¹ utvecklar vi de tankar om ett innovationspolitiskt ramverk som lanserats i IVAs projekt Innovation för tillväxt och i Entreprenörskapsforums årsböcker. En utgångspunkt är de finans- och penningpolitiska ramverken, men uppgiften är svårare när det gäller innovation, som spänner över många policyområden och vars mål är svårare att kvantifiera.

Ett huvudbudskap är att policydebatten om innovationer är för snäv. Den koncentreras i regel till utbildning samt satsningar på FoU. Kunskapsuppbyggande är dock inte tillräckligt; kunskapen skall också omsättas i samhällliga nyttigheter. Kunskap sprids

inte automatiskt, ej heller omvandlas den av sig själv till innovationer, växande företag och ökat välstånd. För detta krävs institutioner och drivkrafter som gynnar entreprenörskap.

För att skapa långsiktighet och förutsebarhet i innovationspolitiken föreslår vi därför att den baseras på två grundbultar:

- ♦ *Bygga kunskapskritisk massa:* Stärk grundutbildningen och höj dess kvalitet. Höj kvaliteten på universiteten. Låt kvalitet och långsiktighet styra FoU-politiken.
- ♦ *Införa mekanismer som innebär att kunskap sprids och omvandlas till samhällliga nyttigheter:* Stimulera tekniköverföring, konkurrens och frihandel, stimulera kluster och bygg ut infrastrukturen. Underlätta för entreprenörer att starta företag och testa idéer, reforme-

* Författarna tackar Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse för finansiellt stöd.

1 Braunerhjelm, Eklund och Henrekson (2012). Vi hänvisar den intresserade läsaren till bokens mer utförliga analys av ämnet för denna artikel. I boken finns också en mycket omfattande referenslista.

ra skatter och regelsystem så att entreprenörers möjligheter och drivkrafter stärks.

Denna andra grundbult får vanligen alltför lite uppmärksamhet. Men i en liten och öppen ekonomi som den svenska är den avgörande. Huvudsyftet med denna artikel är att konkretisera de båda huvuduppgifterna, vilket görs i det avslutande avsnittet. För att konkreta förslag ska vara trovärdiga måste de förankras såväl teoretiskt som kontextuellt, vilket görs i de två inledande avsnitten, där vi behandlar tillväxtteori respektive förutsättningarna för entreprenörskap och innovationer i Sverige.

1. TEORI FÖR ENTREPRENÖRSKAP, INNOVATIONER OCH TILLVÄXT

Otillräckliga tillväxtmodeller

Ett skäl till att innovationspolitiken utformas för snävt är att den i alltför hög grad tar sin utgångspunkt i Paul Romers (1990) och Robert Lucas (1988) inflytelserika arbeten där investeringar i kunskap är den främsta källan för tillväxt. Kunskap är otvivelaktigt avgörande för ekonomisk tillväxt. Ändå visar analyser av kunskaps-satsningars effekt på tillväxt inte entydigt positiva resultat. Vissa studier konstaterar ett samband, medan andra visar svagt eller obefintligt stöd för att forskningssatsningar leder till högre tillväxt. En enkel korrelation mellan FoU och BNP-tillväxt ger snarast ett negativt samband (*Figur 1*). Även om man tar hänsyn till att effekterna av FoU-satsningarna kan uppstå med viss tidseftersläpning, påverkas detta förhållande endast marginellt.

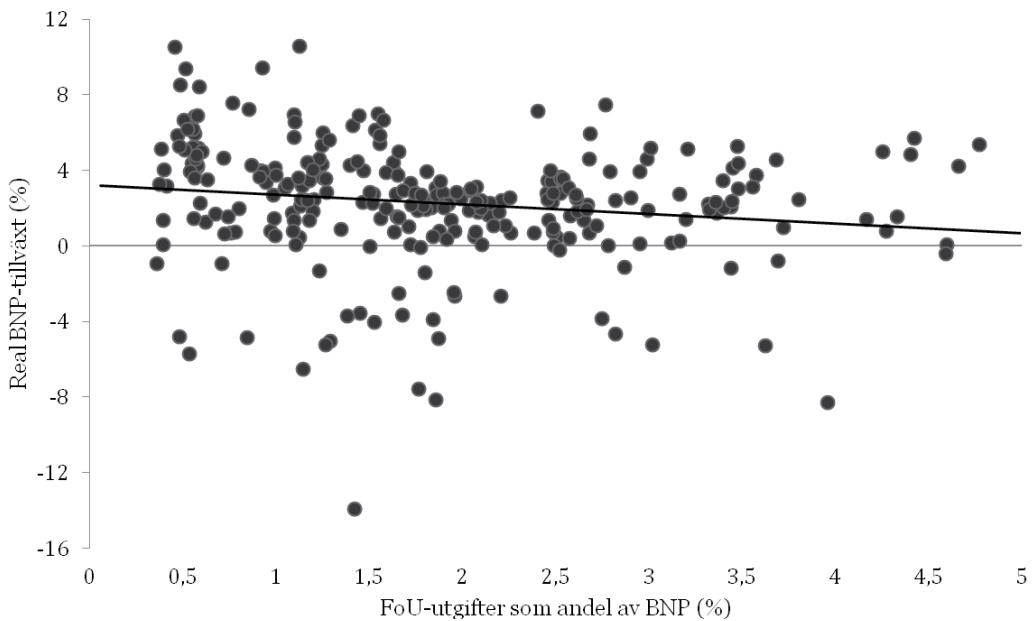
De kunskapsbaserade tillväxtmodellerna visar, givet vissa antaganden, varför det är

rationellt för företag och individer att satsa på kunskapsproduktion – men de förklarar inte hur kunskap sedan sprids och omvandlas till ekonomiska nyttigheter. Analysramen kallas "endogen tillväxt" för att kunskapsuppbyggnad inkluderas i modellerna; men den spridning och kommersialisering av kunskapen som måste till är inte endogeniserad. Förklaringsfaktorerna i dessa modeller – särskilt offentlig FoU – är därför inte nödvändigtvis de mest relevanta för tillväxt och omvandling. Ny forskning visar att kunskaps- och forskningssatsningar bör kompletteras med entreprenörskap, konkurrens och rörlighet för att ekonomisk tillväxt ska genereras. Lagar, regelverk och normer som omgärdar omvandlingen av kunskap till samhällliga nyttigheter är således centrala för tillväxt.

Entreprenörskapets roll

Ingen besitter kunskap om alla tillgängliga produktionsfaktorer och tänkbara produktionsmöjligheter. På individ- och företagsnivå skiljer sig därför möjligheterna till förnyelse och innovation radikalt från en situation till en annan. Eftersom informationen är utspridd behöver beslutsfattandet vara decentraliserat. I en dynamisk ekonomi kommer produkter, företag och hela marknader att försvinna och ersättas av nya produkter och företag som är effektivare. Marknader fungerar som en experimentverkstad, där nya idéer prövas mot gamla.

Nya företag bidrar med strukturomvandling och innovationer. Etablerade företag har ofta bundit upp sig i befintlig teknik, vilken kan bli obrukbar vid innovationer. Nya produkter och produktionsmetoder kan därför vara svåra att introducera i mogna företag. Etablerade företag har istället en tendens att slå vakt om och exploatera den redan befintliga marknaden, medan nya pro-



Figur 1
Sambandet mellan årlig BNP-tillväxt och FoU-satsningar
i 33 OECD-länder, 2001–2009.
Källa: Braunerhjelm (2012).

dukter bäst produceras i nya företag – eftersom dessa ofta etableras just för denna nya verksamhet.

De stora företagen är relativt sett bättre på FoU som förbättrar existerande produkter, medan de nydanande innovationerna ofta görs av mindre företag. Dessa är i sin tur ofta avknoppningar från de större företagen. Ny teknologi utvecklas, implementeras, kommersialiseras och sprids ofta i form av nya entreprenöriella företag. Många etablerade företag gör företagsuppköp just för att få tillgång till ny teknologi.

Entreprenörskap som produktionsfaktor

Egenföretagande är inte detsamma som entreprenörskap. De flesta egenföretagare är varken innovativa eller växande, och de flesta företagare i Sverige kommer aldrig att ha en enda extern anställd. Potentiellt innova-

tiva entreprenörer är få, inte lätt utbytbara, och tenderar att redan ha välbetalda jobb i existerande företags karriärhierarkier.

Entreprenören är en länk som omvandlar kunskap till innovation. Utifrån den insikten blir följaktligen entreprenören – ekonomins förändringsagent – strategiskt avgörande och bör dessutom vara en utgångspunkt för den ekonomiska politiken. Entreprenörskap bör betraktas som en egen produktionsfaktor. Vad entreprenören gör i startfasen av företaget är att med sin speciella insats skapa mer kapital; detta kan vara både teknologiskt och organisatoriskt. Vi vill hävda att i modeller som säger sig syfta till att förstå förnyelse, innovation och tillväxt är det nödvändigt att inkludera entreprenörskap som en egen produktionsfaktor, med unika egenskaper som ger ett distinkt bidrag till produktionsresultatet.

Under de senaste årtiondena har en evolutionär tillväxtansats utvecklats parallellt med de endogena tillväxtmodellerna. Denna betonar förutsättningar och möjligheter för individer och företag att exploatera ny och befintlig kunskap i innovationssatsningar. Likaså betonas betydelsen av mångfald, variation och selektion. Innovativa verksamheter karakteriseras av experiment, osäkerhet och risktagande där marknaden faller avgörandet om en produkts kommersialiseringspotential.

2. INNOVATIONSPOLITIK: UTBILDNING OCH FORSKNING

Det första benet i vår ansats rör uppbyggnad av kunskap. Samstämmiga utredningar pekar tyvärr på tilltagande problem redan i de första faserna av kunskapsuppbyggnaden. Den svenska skolan visar låg kvalitet, låg läsförståelse, svaga matematikkunskaper och alltför ofta dåliga lärare. Svag grundutbildning spiller över till högskolorna. Studenterna har otillräckliga grundkunskaper, vilket leder till svårigheter att tillgodogöra sig undervisning. Genomströmningstiden är lång. Intresset för naturvetenskap är svagt och antalet utexaminerande ingenjörer lågt. Dålig utbildning försvårar också rekryteringen till arbetsmarknaden.

Kompetensnivån inom såväl grundutbildning som högre utbildning bör höjas kraftigt. Vi har på denna punkt inga egna omvälvande insikter, utan sällar oss till den kör av röster som vill se genomgripande reformer. Bland de förslag vi instämmer i kan nämnas kvalitetsmål för svenska elevers ranking och prestation inom PISA-systemet, lärlingsutbildningar för elever som inte är motiverade för högre teoretiska studier, bättre samverkan skola-näringsliv och en rejäl förbättring av lärarnas utbildning och lö-

neläge. Särskilt viktigt är att stärka rektorernas roll som ledare.

Vad avser den statligt finansierade forskningen på universiteten måste ett litet land som Sverige satsa rätt. Resurserna är idag alltför utsmetade. I stället för koncentration till forskningsuniversitet har många små högskolor fått dela på forskningsresurser – utan att kunna nå kritisk massa. Ett system som i högre grad bygger på att forskningsmedel fördelas utifrån kvalitetskriterier skulle – tillsammans med den möjlighet till specialisering som följer av större autonomi – skapa forsknings- och innovationskritisk massa.

Med vår syn att kunskapsöverföring är viktig blir samverkan med näringslivet central. En sådan kan ta sig många olika uttryck, såsom avknoppningar, forskarbyar och fler adjungerade professorer. Men i Sverige har andelen statligt finansierad behovsstyrd forskning i samråd med industrin minskat sedan 1990-talet. Autonomireformen från 2009 tillåter universiteten att profilera forskning och utbildning mer – däremot inte sina innovationssystem. Detta är en brist; universiteten bör äga sina egna innovationsprocesser. Regler som hindrar universiteten att utveckla sina holdingbolag bör undanröjas. Rörligheten mellan olika akademiska miljöer och mellan akademi och näringsliv bör förbättras.

Vi anser också att forskningsresurser bör fördelas efter kvalitets- och innovationskriterier samt att tidshorisonten i forskningspolitiken bör förlängas. I dag sträcker den sig vanligen fyra eller fem år framåt. Men forskning – för att inte tala om kommersialisering av forskning – kräver ofta betydligt längre tid. En avsiktsdeklaration rörande forskningssatsningar i ett längre perspektiv – tio till tolv år – skulle skapa större förutsägbarhet.

FoU sker också i de privata företagen, i pengar räknat mer än dubbelt så mycket som vid universiteten. Sverige har stolta traditioner, men under senare år har färre kommersiellt lyckosamma produkter tagits fram. En stor del av FoU-investeringarna sker inom ett fåtal koncerner, vilka ofta har FoU-centra utanför Sverige. Färre forskarresurser har under senare år förlagts till Sverige. Nya resurser har i ökad utsträckning hamnat i andra länder; i några fall har svenska FoU-centra lagts ned eller flyttats ut.

Svenska företag lyckas inte hävda sig tillräckligt väl i nätverksbaserad forskning, där företag måste förvärva idéer, uppfinningar och materiella tillgångar från andra företag eller utländska universitet. En orsak är brist på kompetenta inhemska forskare till följd av den bristfälliga utbildningen och låga forskarlöner och höga inkomstskatter. Låga löner efter skatt gör det vidare svårt att attrahera internationellt ledande forskare.

Denna problembild gör oss skeptiska till ökade statliga FoU-subventioner. Uppgiften

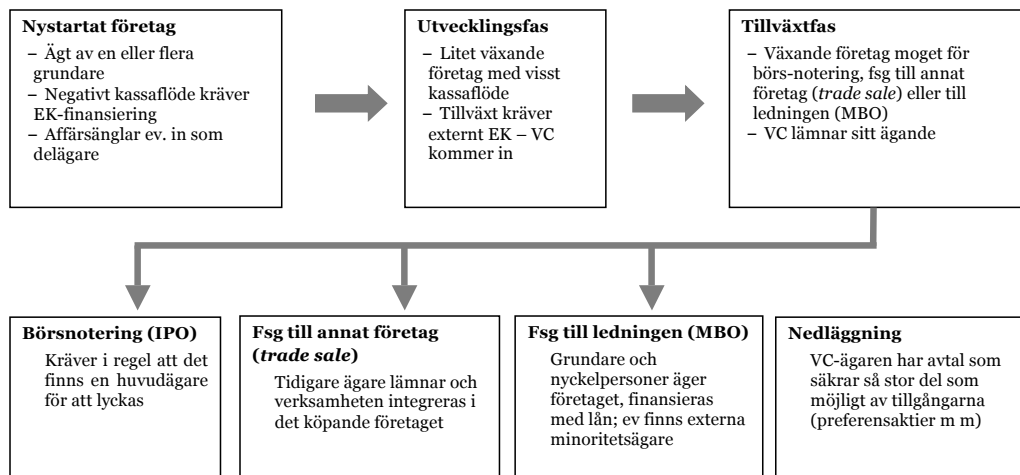
är inte att kasta in mer pengar i ett system som inte fungerar särskilt väl. I stället bör själva systemet förändras. De viktigaste åtgärderna ligger inom skattesystemet; nedan följer en rad förslag som ger effekter också på näringslivets FoU.

3. INNOVATIONSPOLITIK: KUNSKAPSSPRIDNING OCH KOMMERSIALISERING

Viktigare än stöd till FoU är det andra benet i strategin: att omvandla kunskap till nyttigheter. Centralt här är möjligheten för entreprenörer att finna finansiering till företags uppbyggnad och tillväxt. I *Figur 2* beskrivs centrala faser i ett företags utveckling.

Ett företag startas vanligen av en eller ett fåtal grundare. Det tar i regel lång tid innan produkterna når marknaden – och därefter dröjer det ytterligare innan kassaflödet blir positivt. Risken är sällan kalkylerbar. Innovativt entreprenörskap är en verksamhet där osäkerheten är osedvanligt stor. Därför

76



Figur 2
Centrala faser i ett företags utveckling.
Källa: Henrekson och Sanandaji (2012).

krävs kontraktswerktyg där ägande och kontroll kan betingas på oförutsägbara framtida utfall.

Finansieringen av företagens expansion

På grund av icke-kalkylerbara risker är finansiering med eget kapital ofta nödvändig. Samtidigt är få grundare tillräckligt kapitalstarka för att själva finansiera företaget. Ett sätt att möta problemet är mjuka lån från offentliga myndigheter. Erfarenheterna är dock nedslående. Politiker kan frestas att lansera en rad organ för dylika lån, på regional och branschmässig bas, vilket medför ett gytter av oöverskådliga villkor. Bara i Sverige har IVA (2011) i sin studie av det svenska innovationssystemet identifierat inte mindre än ett femtiotal olika aktörer – något som föranlett epitetet "kladdkakan".

De externa finansiärer som i regel är lämpligast att gå in med eget kapital i den första såddfasen är s.k. affärsänglar – förmögna privatpersoner med egen erfarenhet som entreprenörer och med tid och kapital att satsa i nya affärsidéer. I nästa fas blir företaget intressant även för finansiering från venture capital (VC)-bolag. De är inte bara passiva finansiärer, utan bidrar också till utvecklandet av företag och vid kommersialiseringen av idéer.

Externa finansiärer som går in med ägar kapital i ett entreprenörsdrivet företag möter ett antal svårigheter. Ett första problem är asymmetrisk information – entreprenören vet mer om verksamheten än finansiären.

Problemet med asymmetrisk information avhjälps bäst genom att investeraren kommer in som delägare och därmed får mer insyn. På marknaden har utvecklats avtal där externa investerare betalar ut det finansiella stödet i omgångar. Därmed uppstår tillfälligen att utvärdera resultaten i varje skede –

liksom att gå ur investeringen om företaget inte presterar som förväntat.

Externa finansiärer vill ha en substantiell ägarandel för att få del av de förväntade kapitalvärdena, men ägarandelen bör inte bli större än att entreprenören har incitament att bidra med sin unika kompetens. Samtidigt vill de externa investerarna ha möjlighet att byta ut grundaren och/eller lägga ner företaget. Entreprenören har sällan de resurser som krävs för att klara den mer kapitalkrävande utvecklingsfasen. Externa finansiärer måste därför ganska snart gå in med eget kapital i stor omfattning. Detta innebär att grundaren i så fall förlorar kontrollen över sitt företag, vilket försvagar drivkrafterna att bidra till utvecklingen. Här uppstår således ett dilemma.

Lösningen, som började användas i USA under 1980-talet, stavas aktieoptioner. De externa investerarna tar ägarkontrollen över bolaget, men grundaren (och andra nyckelmedarbetare) erhåller billiga aktieoptioner som garanterar att de återfår ett substantiellt ägande i framtiden, förutsatt att ett antal "milstolpar" uppnås. Avtalen är i regel utformade så att entreprenören endast får köpa aktier om denne stannar i företaget och fortsätter att bidra med sin kompetens.

Optionsinstrumentet är ett sätt att ge grundaren och andra nyckelmedarbetare med begränsad eller ingen egen förmögenhet del i de kapitalvärden vars skapande förutsätter deras medverkan. Ett väl utformat optionsprogram får grundaren/entreprenören att bete sig som om hon själv fortfarande var ägare till projektet.

Beskattning av entreprenörsinsatser

I snabbväxande företag utförs entreprenörsfunktionen i praktiken ofta av anställda nyckelpersoner med särskild kompetens. Skattebelastningen på arbetsinkomster har

dock varit mycket hög i Sverige under hela efterkrigstiden. Trots alla skattereformer är marginalskatten inklusive icke förmånsgrundande sociala avgifter på högre inkomster fortfarande ca 67 procent.

Personoptioner skulle kunna stimulera anställda att bli mer entreprenöriella. Även dessa instrument är dock högt beskattade i Sverige. Om optioner knyts till anställningen och har en tidsmässig inlåsning är avkastningen lönebeskattad och läggs ovanpå den vanliga inkomsten, vilket i praktiken betyder högsta marginalskatt. Därutöver belastas företaget med lagstadgade sociala avgifter. Förutom att skatterna minskar den framtida avkastningen och försvagar incitamenten skapar de kassaflödesproblem. Innovativa företag är beroende av starka kassaflöden eller stort eget kapital. Unga entreprenöriella bolag har ofta svaga kassaflöden, ett problem som förvärras om skattesystemet stipulerar att skatter ska betalas tidigt.

Med de svenska skattereglerna är det enda sättet för grundaren att få låg kapitalbeskattning att sälja hela företaget och lämna helt och hållet. Men då ingås inte det avtal där entreprenören och andra bärare av nyckelkompetenser har starka incitament att bygga värden. Möjligheten till etappvis finansiering bortfaller, liksom de fördelar detta medför genom många tillfällen att utvärdera resultaten. I stället blir den initiala investeringen större, vilket ökar kraven på tillväxt och avkastning.

Att skatteregler blockerar framväxten av effektiva avtal mellan grundare och nyckelpersoner å ena sidan och externa finansiärer å andra sidan syns i att den svenska VC-marknaden är mycket liten i förhållande till utköpsmarknaden. Vi föreslår därför att vinster på aktieoptioner (och konvertibler) knutna till anställningen bör beskattas som kapitalinkomst och inte heller beläggas med

sociala avgifter. Ett villkor om inlåsning (t.ex. ≥ 3 år) bör införas för att den lägre skattesatsen ska vara tillämplig.

Beskattning av olika finansieringsformer

Entreprenörer har olika bevekelsegrunder, men pengar och avkastning på eget arbete och företagande är starka drivkrafter. Fram till 1991 missgynnade dock det svenska skattesystemet nya, små företag, medan stora företag och institutionellt ägande gynnades. Under lång tid förelåg en extrem skillnad i beskattning beroende på ägare och finansiering: skuldsättning var den mest gynnade finansieringsformen och nyemission den minst gynnade.

På senare år har 3:12-reglerna reformerats flera gånger och är numera mycket förmånliga för vissa aktörer. Men reglerna är komplexa och trots förbättringarna kan de därför fortfarande verka avskräckande. Få och transparenta skatteregler bör vara ett mål i sig.

Vi anser att missgynnandet av eget kapital jämfört med lånat bör upphöra. Innovationer innebär hög risk och genuin osäkerhet där riskerna över huvud taget inte kan kvantifieras. Då blir lånat kapital inget fullgott alternativ. Kapitalvinster bör även vid mindre försäljningar vara mer förmånligt beskattade för att stimulera till uppbyggnad av kunskapsbaserade företag. Skattemässig neutralitet bör råda mellan utveckling i egen regi och försäljning.

Humankapitalets lönsamhet

Med höga skatter på arbete blir det svårare för en vit tjänstesektor att konkurrera med obetalt egenarbete. Effektiva vita arbeten konkurreras ut av mindre effektiva svarta. Produktiviteten minskas och drivkrafterna att investera i specialiserat humankapital försvagas. Innovationsincitamenten blir sva-

gare när specialiseringsgraden är lägre. Höga skatter blockerar därmed entreprenoriell affärsutveckling i stora delar av tjänstesektorn.

Skattekillen för en del tjänster har under senare år visserligen reducerats genom de s.k. RUT- och ROT-avdragen. Systemen dämpar högskattestatens hämmande effekt på utvecklingen av den privata tjänstesektorn. Arbetsbeskattningen har också sänkts genom jobbskatteavdragen och lägre sociala avgifter. Restaurangmomsen har sänkts, vilket gör att yrkesmässigt tillagad mat nu har samma momsats som hemlagad. Dessa sänkningar gör skattesystemet plottrigare, men medför ur ett entreprenörsperspektiv ändå steg i rätt riktning.

För att ytterligare stimulera innovationer förespråkar vi en fortsatt sänkning av skatterna på arbete. Det skulle ge positiva effekter på arbetsmarknaden. Dessutom skulle skattesystemet bli enklare. I väntan på en större skattereform är slopad värnskatt och borttagna sociala avgifter över förmånstaket motiverade. Det skulle sänka den högsta marginals-katten från 67 procent till 51 procent. Även expertskatten bör sänkas. Med dagens regler är det i stort sett bara höga chefer och idrottare som kan få den lägre expertskatten.

Skattesystemets betydelse

Om skattereglerna inte uppmuntrar entreprenörskap och aktivt ägande uppstår brist på riskkapital i tidiga skeden. Det ligger då nära till hands att i den politiska debatten dra slutsatsen att staten bör "gripa in" och öka utbudet av kapital, t.ex. genom att via skatteincitament styra placerare att investera i VC-fonder eller subventionera utgifter för FoU. En sådan slutsats har dock svagt empiriskt stöd. Det är också högst ineffektivt att först sjösätta ett skattesystem som hämmar marknadens utbud av riskkapital

och därefter kompensera dessa brister med ett stödssystem för att subventionera frammer kapital.

Om incitamenten istället utformas så att drivkrafterna till entreprenörsinsatser stärks, ökar både efterfrågan på riskkapital och avkastningen på FoU-investeringar. En generell entreprenörskapsstimulerande strategi är mer effektiv än att använda resurser till riktade skattesubventioner för FoU-utgifter, riskkapitalavdrag eller att offentliga medel via fondbildningar öronmärks för investeringar i entreprenörsföretag.

Arbetsmarknadens funktionssätt

Snabbväxande företag behöver flexibilitet vad gäller avtalsformer och möjlighet att variera arbetsstyrkan. Tre områden är särskilt viktiga för snabbväxande företag: arbetsmarknadens regleringar, lönebildningen och socialförsäkringarna.

Forskningen kring strukturuomvandlingar skäl att tro att ett strikt anställningsskydd och regelverk som minskar avtalsfriheten är mer besvärande för företag som vill växa snabbt än för mogna företag och för företag utan tillväxtambitioner. Mindre företag har större behov av att variera sin kunskapsbas – ibland i snabba och stora steg – medan större företag kan gynnas av en stabil arbetsmarknad där deras innovativa personal lättare kan hållas kvar.

En strikt reglering av anställningar och friställningar försvårar för entreprenörer att anpassa arbetsstyrkan. Ett starkt anställningsskydd ökar alternativkostnaden både för att byta jobb och för att bli företagare. Det minskar benägenheten att starta företag och försvårar deras möjligheter att rekrytera bra personal. Visserligen kan företagen öka flexibiliteten genom att utnyttja sig av tillfälliga anställningar. Dock finns nackdelar med detta. Visstidsanställda är mindre motive-

rade att investera i företagsspecifika kunskaper, vilket gör det svårare att utveckla högt värderad kompetens.

Centraliserade löneförhandlingar i kombination med höga minimilöner tenderar att missgynna mindre och yngre företag, särskilt i tjänstenärningar. Detta följer av att lönenivån genomgående är högre i större och äldre företag. En sammanpressad lönestruktur innebär också att avkastningen på högre utbildning är förhållandevis låg i Sverige, vilket minskar incitamenten för den enskilde att betrakta utbildningen som en investering.

Socialförsäkringssystemet

80

Socialförsäkringar kan minska risken för individer som engagerar sig i entreprenöriella företag. Här är det viktigt att det offentliga systemet är tillräckligt generöst för att vara relevant även för inkomsttagare med löner över snittet och att tryggheten inte samtidigt är kopplad till anställningstid hos den nuvarande arbetsgivaren. Det finns skäl att tro att ett danskt system av *flexicurity*-typ som kombinerar ett svagare anställningsskydd med en generösare offentlig inkomstförsäkring gör det lättare för företag att växa snabbt.

Detta område är kontroversiellt. Icke desto mindre är det viktigt att klargöra det utbytesförhållande som här föreligger mellan trygghet och dynamik. Det är tyvärr ett faktum att flera av Sveriges trygghetssystem och normer för lönebildning begränsar de möjliga kombinationerna på arbetsmarknaden och i produktionen. Detta gör det svårare för entreprenörer att experimentera och testa nytt.

Mot denna bakgrund menar vi att en genomgripande politik för ett mer innovativt samhälle bör göra tryggheten i socialförsäkringssystemen flyttbar. I detta ligger en

hyggligt generös A-kassa, med höga krav på att flytta, acceptera jobb och vara beredd på att omskola sig och skaffa nya mer produktiva kunskaper. Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna bör utformas som tydliga omställningsförsäkringar, inte som ett alternativ till fasta jobb, och pensionssystemen bör vara fullt aktuariska. Dagens svenska system uppfyller inte de kraven. I dag finns regler som, särskilt i de avtalade tilläggs-pensionssystemen, innebär att det kan vara mer fördelaktigt för äldre att helt sluta jobba istället för att acceptera ett nytt jobb till lägre lön i slutet av karriären. Likaså kan pensionsinbetalningarna för den siste arbetsgivaren i många fall bli mycket betungande om man nyanställer en äldre person. Till detta kommer marginaleffekter för lägre pensioner på 83–100 procent, som en effekt av inkomstberoende bostadstillägg och hemtjänstavgifter.² Detta gör att pensionsinbetalningar även för heltidsarbetande med låg lön i praktiken saknar eller har ett mycket lågt värde.

Produktmarknadsregleringar

Nyare forskning pekar på risken att regleringar kan försvaga konkurrensen genom att försvåra nyetableringar och inträde på marknaden. Minskat konkurrenstryck innebär också minskade drivkrafter att flytta kapital och arbetskraft från företag med lägre till företag med högre produktivitet. Regleringar som begränsar inträde på marknaden och konkurrensen tenderar att dämpa innovativitet och produktivitetstillväxt (Howitt 2007, Acemoglu m.fl. 2003). Skälet är att regleringarna ofta skyddar gamla företag genom att försvåra nyetableringar och efter-

2 Se Håkansson (2012) för detaljerade beräkningar. Om pensionären dessutom har en mindre förmögenhet blir marginaleffekten över 100 procent till följd av att 15 procent av förmögenheten över 100 000 kr räknas som inkomst även om den inte ger någon avkastning.

som de vanligen utgår från en äldre, etablerad teknologi.

Under 1990-talet skedde omfattande avregleringar av flera marknader i Sverige, vilket bidrog till att produktiviteten i tjänstesektorn ökade snabbare. Att den svenska reformtakten dämpats under 2000-talet är sannolikt ett skäl till att produktivitetsökningstakten i tjänstesektorn avtagit. Dock ska tilläggas att effekten är svår att kvantifiera på grund av samtidiga förändringar av skattesystem, avdragsrätt och sysselsättning.

Eftersom de flesta sektorer har myriader av regleringar, avstår vi från att lägga detaljförslag. I stället vill vi utöka Regelrådets mandat samtidigt som Rådet tilldelas rejäla resurser för att kunna genomföra grundliga konsekvensanalyser.³ Det bör granska alla lagförslag och identifiera risker för att nya regleringar får hämmande effekter för konkurrens och innovationer. Vid stora sådana risker bör Regelrådet ha vetorätt.

De skattefinansierade välfärdstjänsterna

Innovationer och entreprenörskap spelar viktig roll även i den offentliga sektorn. Inom välfärdstjänsterna kan inte maskiner ersätta människor på samma sätt som i industrin och varudistributionen. Den relativa kostnaden kommer därför att stiga, vilket gör det särskilt viktigt att stimulera nytänkande och innovationer. Till detta kommer en ogynnsam demografisk utveckling som sätter ytterligare press på de befintliga systemen.

Att valfrihet och konkurrens gynnar konsumenterna på normala marknader med

privat finansiering och produktion är knappast kontroversiellt. Dagens välfärdstjänster handlas emellertid på s.k. kvasimarknader där tjänsterna ifråga är komplexa och svåra att upphandla, informationen är asymmetrisk, det finns segregrande krafter etc. Manipulation och slöseri uppstår lättare när en tredje part (skattebetalarna) finansierar alla transaktioner mellan producent och konsument. Dessutom är dessa tjänster starkt ideologiskt laddade, vilket gör även tekniska detaljer politiskt kontroversiella. Politiserad och mediegranskad upphandling innebär därför ibland att offerter måste vara så noggrant specificerade att innovationer *de facto* försvåras eller t.o.m. omöjliggörs.

Generellt innebär detta att det saknas incitament för innovativa och kvalitetshöjande lösningar, istället präglas existerande system av kostnadsminimering utan uppföljning av kvalitetseffekter. Problemen är störst för s.k. trovärdighetstjänster där producenten vet mer än konsumenten om dennes behov. Konsumenten har ofta svårt att själv bedöma om hon behöver en viss tjänst, t.ex. en viss typ av vård. Producenten kan därför i kraft av sin expertis överdriva eller förringa konsumentens behov. I viss utsträckning kan konsumenterna förlita sig på producenternas rykte, men pålitlig information kan endast spridas av konsumenter som förstår och kan utvärdera tjänsten.

Kundval och konsumentskydd

Hur väl man än lyckas i utvecklingen av avtalsformer och upphandlingsprocesser är konkurrensmomentet begränsat till själva upphandlingstillfället. Den aktör som vinner en upphandling får ett temporärt monopol. Omfattningen på dessa monopol varierar mellan olika sektorer. Exempelvis kan ett sjukhus dominera en region samtidigt som ramavtal med flera leverantörer kan barga

³ Regelrådet, instiftat 2008, är ett rådgivande organ, som ska bistå regeringen och myndigheterna i arbetet med regelförenklningar för företag. Regelrådet ska granska utformningen av förslag till nya och ändrade regler som kan få effekter av betydelse för företagets arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga. Rådet ska också lämna information och råd som främjar en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning. Se www.regelradet.se.

för åtminstone fåtalskonkurrens på andra områden. Därför bör leverantören av välfärdstjänster (med få undantag) bestämmas genom kundval.

Ett grundproblem är dock den asymmetriska informationen. Köparen befinner sig genomgående i ett informationsunderläge gentemot säljaren. På andra områden har detta lösts genom regelverk för konsumentskydd. De ger konsumenten returrätt och möjligheter till skadestånd, därtill upplysning i form av produktjämförelser och svartlistning av säljare som inte följer reglerna.

Inom välfärdssektorn är konsumentupplysning och konsumentskydd begränsade, ibland närmast obefintliga. Vi finner detta märkligt, eftersom det vanligen är väsentligt mer som står på spel för konsumenten vid leveranser av välfärdstjänster än vid inköp av andra varor och tjänster. Mediagranskning är sannolikt inte tillräcklig för att undvika missbruk och vanvård; därför krävs effektiva regler för konsumentrådgivning och konsumentskydd – oavsett om produktionen sker i privat eller offentlig regi.

Agglomeration, kluster och innovation

Befolkningstäta miljöer har betydande attraktionskraft, dels i sig själva men också för att de ger möjlighet att bilda kluster där företag av likartat slag kan samarbeta, konkurrera och lära av varandra – och gynnas av en dynamisk arbetsmarknad för specialister. Växande storstäder är motorer för nytänkande och omvandling. En politik för innovationer måste därför innehålla en strategi för hur kluster, infrastruktur och regionala arbetsmarknader ska utvecklas.

Särskilt viktigt är att bostadsmarknaden fungerar väl. Decenniers hyresreglering har medfört att lägenheter i attraktiva lägen fått en hyra klart lägre än om den hade satts på en fri marknad. Detta har skapat betydande

inläsningseffekter. Vissa åtgärder har under senare tid vidtagits för att luckra upp bruksvärdesprincipen, men inläsningseffekterna finns kvar i attraktiva områden. Samtidigt finns lägenheter där prisbildningen är fri, nämligen bostadsrätter och ägarlägenheter, vilket ger en stark tendens till ombildning från hyresrätt till bostadsrätt/ägarlägenhet. Bostadsmarknaden behöver *både* en stor hyresrättssektor och en stor ägarsektor.

Friare regler för andrahandsuthyrning skulle kunna öka utbudet av lägenheter för förstagsboende i storstäderna. Enligt statistiken bor endast en procent av befolkningen i en bostad de hyr i andra hand. För att öka antalet krävs avtalsfrihet och helt andra nivåer på rätten till skattefri uthyrning än vad som hittills varit tillåtet. Regeringens förslag våren 2012 om att underlätta för uthyrning av bostadsrätter är ett steg i rätt riktning.

Omflyttningar i beståndet underlättas om beskattningen av bostäder sker löpande snarare än att den, som nu, tas ut vid avflyttning. Fram till 2006 var den löpande fastighetsskatten ca 0,7 procent av marknadsvärdet, medan reavinstkatten kunde uppskjutas så länge försäljningssumman återinvesterades i en ny bostad. Nu är den löpande skatten maximalt 6 825 kronor per år, vilket ofta bara är en tiondel av nivån i det tidigare systemet för en bättre villa i Stockholm, medan den nominella reavinstkatten på 22 procent inte längre kan skjutas upp. Omläggningen av fastighetsskatten från löpande beskattning till höjd reavinstskatt har därför skadat marknadens funktionssätt. Löpande beskattning av bostäder skulle underlätta tillväxten i de täta miljöer där agglomerationsfördelarna är störst.

Att underlätta tillväxten av storstadsområdena förutsätter även förbättrad infrastruktur och utbyggd kollektivtrafik. Sär-

skilt viktiga är satsningar på den regionala spårbundna trafiken.

4. ETT RAMVERK FÖR INNOVATIONSPOLITIKEN

Framgångarna för de penning- och finanspolitiska ramverken har fått åtskilliga att efterlysa liknande "ramverk" för andra policyområden. Men framgångarna är svåra att upprepa. Icke desto mindre är det viktigt att också på innovationspolitikens område arbeta efter regelverk som skapar trovärdighet och transparens. Utifrån vår syn på hur ekonomin fungerar – decentraliserad kunskap, mötet mellan individ, idé och den omgivande ekonomisk-politiska miljön – vill vi trots alla analytiska och politiska svårigheter sammanfatta vår analys i något som kan kallas ett ramverk för innovationspolitiken. Det riktar in sig på de två huvuduppgifter vi presenterat ovan – att bygga upp och samla ihop kunskap och att sprida och kommersialisera kunskap.⁴

Bygg och samla ihop kunskap

Den första pelaren i vårt ramverksförslag – en globalt konkurrenskraftig kunskapsbas – bygger på följande rekommendationer:

1. Sverige bör utifrån den internationella PISA-rankingen sätta upp *kvantitativa mål för svenska elevers ranking och prestation inom PISA-systemet.*
2. Universitets- och högskolor bör utifrån *best practice*-erfarenheter från andra universitet använda sig av de *pedagogiska metoder som visat sig ha störst effekt på innovation och entreprenörskap.* Studenter bör involveras mer i innovations- och entreprenörskapsatsningar.

⁴ Vi noterar att även OECD inleder sin nya innovationsstrategi med att slå fast behovet att driva på "the creation and diffusion of knowledge" (OECD 2010).

3. Resurser till forskning och innovation bör i högre uträkning fördelas efter *kvalitetskriterier och universitetens autonomi* bör förstärkas. Det bör stimulera till fördjupad samverkan och mer mångfald i relationerna med näringslivet.

4. Forsknings- och innovationspropositionerna bör kompletteras med en *mer långsiktig intentionsframskrivning* rörande de statliga forskningssatsningarna – förslagsvis med en horisont på tio till tolv år. Detta skulle skapa större förutsägbarhet och förtroende hos såväl näringsliv som inom akademien.

De två första av dessa rekommendationer är av typen avsiktsförklaring medan de två sistnämnda skulle kunna beslutas av riksdagen.

Spridning, innovation och kommersialisering av kunskap

Den andra pelaren handlar om att omvandla kunskap till innovation. Här vill vi lyfta fram följande sex förslag:

5. *Regelrådets oberoende bör stärkas.* Regelrådet bör ha mandat att blockera regleringar som för med sig stora samhälls-ekonomiska kostnader. Regleringar som inte används eller blivit obsoleta ska successivt rensas ut och myndigheterna åläggas att gå igenom sin regelmassa och föreslå förenklingar.
6. *Avreglering, kundvalsmodeller och konkurrensneutralitet* på välfärdsmarknader kräver andra former av övervakning och uppföljning än vanliga konkurrensmarknader. Idag är Konkurrensverket tillsynsmyndighet för offentlig upphandling, lagen om valfrihet och konkurrenslagen. Det brister dock i *uppföljning och övervakning av kvalitet och kundinformation.*

Konkurrensverket eller annan lämplig myndighet bör få makt att åtgärda brister med trovärdiga och ekonomiskt kännbara sanktioner.

7. Staten kan i högre utsträckning tillhandahålla *infrastruktur, information och statistik* som i sin tur kan användas av privata aktörer för att bygga företag och skapa innovationer. Samarbeten som kan stärka den svenska innovationsprocessen bör uppmuntras genom t.ex. ett offentligt register där innehavare av svenska patent stimuleras att lämna bindande licensieringsåtaganden.
8. Den *offentliga sektorns organisation, ledning och styrning* måste präglas av tydliga kriterier och drivkrafter som främjar innovation, kvalitet och produktivitet. Innovativa lösningar bör ge utslag direkt i den anställdes eller verksamhetschefens lönekuvert.
9. Det svenska skattesystemet bör i högre grad utgå från ett *entreprenörskaps- och innovationsperspektiv*. På kort sikt anser vi att tre åtgärder bör prioriteras: *optioner kapitalbeskattas, progressiviteten i inkomstskatterna minskas och likställighet bör gälla mellan låne- och egenkapitalfinansierad verksamhet*. Skattesystemet måste undvika inlåsnings effekter för potentiellt riskkapital och eventuella statliga insatser begränsas till de tidigaste investeringsfaserna. På längre sikt bör ägarskatterna anpassas till en nivå som inte överstiger genomsnittet för konkurrentländerna.
10. Kunskapsspridning, innovation och produktivitet befrämjas av färre beslutshierarkier och större regioner, geografisk täthet och klustereffekter. Politiken bör därför ha som tydligt mål att *stärka befintliga eller framväx-*

ande kluster genom arbetsmarknads-, bostads- och infrastrukturpolitik.

Av dessa sex rekommendationer är de tre första och huvuddelen av skatteförslagen mer lämpade att befästas i lagstiftning. De övriga har karaktär av avsiktsförklaring.

Sammantaget bygger således vårt ramverk på tio innovationspolitiska principer – tio "budord" för innovationspolitiken. Genomförande och trovärdighet kräver att flera av dessa konkretiseras i lagstiftning. Innovationspolitiken bör också generellt lyftas fram av den högsta politiska ledningen, gärna i form av en innovationsberedning med uppgift att vara vakthund och pådrivare över hela fältet av de policyområden vi här tagit upp.

Vi inser naturligtvis att inte alla dessa förslag kan genomföras på en och samma gång. Målkonflikterna gentemot andra politikområden är i vissa fall betydande. Men som bruttolista för ett mer innovativt och entreprenöriellt Sverige ser vi det ändå som viktigt att presentera denna helhet. För den innovativa och entreprenöriella politikern finns ingen brist på uppgifter.

REFERENSER

- Acemoglu, D., P. Aghion och F. Zilibotti (2003):** "Distance to Frontier, Selection and Growth", *Journal of the European Economic Association*, vol. 1, s. 630–638.
- Braunerhjelm, P. (2012):** "Innovation and Growth", i M. Andersson, B. Johansson, C. Karlsson och H. Löf, red., *Innovation and Growth: From R&D Strategies of Innovating Firms to Economy-Wide Technological Change*. Oxford University Press, London.
- Braunerhjelm, P., K. Eklund och M. Henrekson (2012):** *Ett ramverk för innovationspolitiken: Hur göra*

Sverige mer entreprenöriellt? Samhällsförlaget, Stockholm.

Henrekson, M. och T. Sanandaji (2012): "Beskattning av personaloptioner och innovativt entreprenörskap: Expertrapport till Företagsskattekommittén", tillgänglig [online]: <http://www.sou.gov.se/fsk/rapporter.htm>, Finansdepartementet, Stockholm.

Howitt, P. (2007): "Innovation, Competition and Growth: A Schumpeterian Perspective on Canada's Economy", *C.D. Howe Institute Commentary*, issue 246, C.D. Howe Institute, Toronto.

Håkansson, S. (2012): "Vilka marginaeffekter kan vi tillåta?", *Ekonomisk Debatt*, årg. 40, nr 3, s. 52–54.

IVA (2011): Innovationsplan Sverige – underlag till en svensk innovationsstrategi. Slutrapport för projektet Innovation för tillväxt, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, Stockholm.

Lucas, R. E. (1988): "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, s. 3–42.

OECD (2010): *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*. Paris: OECD.

Romer, P. M. (1990): "Endogenous Technical Change", *Journal of Political Economy*, vol. 98, s. S71–S102.